NOU Norges offentlige utredninger 2016: 16

Ny barnevernslov

Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse

Norges offentlige utredninger
2016

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

---

1. Arbeidstidsutvalget
   Arbeids- og sosialdepartementet
2. Endringer i verdipapirhandelloven – flagging og periodisk rapportering
   Finansdepartementet
3. Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi
   Finansdepartementet
4. Ny kommunelov
   Kommunal- og moderniseringsdepartementet
5. Omgåelsesregel i skatteretten
   Finansdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016
   Arbeids- og sosialdepartementet
7. Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn
   Kunnskapsdepartementet
8. En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014
   Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet
9. Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning
   Justis- og beredskapsdepartementet
10. Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova
    Justis- og beredskapsdepartementet
11. Regnskapslovens bestemmelser om årsberetning mv.
    Finansdepartementet
12. Ideell opprydding
    Kulturdepartementet
13. Samvittighetsfrihet i arbeidslivet
    Kunnskapsdepartementet
14. Mer å hente
    Kunnskapsdepartementet
15. Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk
    Finansdepartementet
16. Ny barnevernslov
    Barne- og likestillingsdepartementet

Forsideillustrasjon: 123RF

NOU Norges offentlige utredninger 2016: 16

Ny barnevernslov

Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. november 2014
Avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 29. september 2016

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

Oslo 2016

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1275-5

07 Xpress AS

Til Barne- og likestillingsdepartementet

Ved kongelig resolusjon 28. november 2014 oppnevnte Regjeringen et utvalg som skulle se på hvordan barnevernloven kan forenkles. I mandatet ble utvalget gitt i oppgave å foreta en teknisk, språklig og strukturell gjennomgang av barnevernloven samt vurdere åtte nærmere angitte problemstillinger. Målet med gjennomgangen av barnevernloven var å bedre rettssikkerheten for barn, og skape et mer tilgjengelig og forståelig regelverk. Utvalget ble gitt i oppdrag å utrede og utarbeide et utkast til ny barnevernlov.

Trude Haugli var leder av utvalget frem til 25. april 2016, men måtte tre ut av utvalget på grunn av sykdom. Tidligere medlem Christian Børge Sørensen har vært leder av utvalget siden 25. april 2016.

Utvalget legger med dette frem sin utredning og utkast til ny lov om barnevernstjenester (Barnevernsloven). De punkter der det er dissens fremgår av utredningen.

Oslo, 29. september 2016

Christian Børge Sørensen
leder

Wenche Dahl Elde

Cecilia Dinardi

Frode Lauareid

Arne Birger Krokeide

Berit Roll Elgsaas

Hilde Bautz-Holter
Geving

Lola Magnussen

Magnus Aarø

Lover, forskrifter og konvensjoner

Nedenfor gis en oversikt over de mest sentrale lover, forskrifter og konvensjoner som er benyttet i utredningen.

Norske lover

Grunnloven: lov av 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

Adopsjonsloven: lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon.

Barneloven: lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre.

Barnebortføringsloven: lov av 8. juli 1988 nr. 72 om anerkjennelse og fullbyrding av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar m v og om tilbakelevering av barn.

Barnehageloven: lov av 17. juni nr. 64 om barnehager.

Barnevernloven: lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.

Domstolloven: lov av 13. august 1915 nr. 5 om domstolene.

Ekteskapsloven: lov av 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap.

Familievernkontorloven: lov av 19. juni nr. 62 om familievernkontorer.

Forvaltningsloven: lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Friskoleloven: lov av 4. juli nr. 94 om frittståande skolar.

Helse- og omsorgstjenesteloven: lov av 24. juni nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

Helsepersonelloven: lov av 2. juli nr. 64 om helsepersonell mv.

Kommuneloven: lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

Kommunehelsetjenesteloven: lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (opphevet)

Krisesenterloven: lov av 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbod.

Menneskerettsloven: lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

NAV-loven: lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Offentlighetsloven: lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd.

Opplæringsloven: lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæring.

Pasient- og brukerrettighetsloven: lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter.

Passloven: lov av 19. juni 1997 nr. 82 om pass.

Psykisk helsevernloven: lov av 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern.

Rettshjelploven: lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp.

Sosialtjenesteloven av 1991: lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (opphevet).

Skadeserstatningsloven: lov av 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning.

Spesialisthelsetjenesteloven: lov av 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m.

Straffeloven: lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff.

Straffeprosessloven: lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.

Tjenestemannsloven: lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.

Tvisteloven: lov av 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister.

Utlendingsloven: lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

Vergemålsloven: lov av 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål.

Forskrifter

Forskrift om barnesakkyndig kommisjon: forskrift av 24. september 2009 nr. 1210 om barnesakkyndig kommisjon.

Forskrift om sentre for foreldre og barn: forskrift av 25.november 2010 nr. 1479 om sentre for foreldre og barn.

Fosterhjemsforskriften: forskrift av 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem.

Internkontrollforskriften: forskrift av 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.

Kvalitetsforskriften: forskrift av 10. juni 2008 nr. 580 om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner.

Medvirkningsforskriften: forskrift av 1. juni 2014 nr. 697 om medvirkning og tillitsperson.

Rettighetsforskriften: forskrift av 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon.

Talspersonforskriften: forskrift av 18. februar 2013 nr. 203 om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Tilsynsforskriften: forskrift av 11. desember 2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.

Konvensjoner

EMK: Den europeiske menneskerettskonvensjonen, 4. november 1950.

Barnekonvensjonen: FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989.

SP: Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 23. mars 1976.

ØSK: Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966.

Innhold

1 Sammendrag 13
1.1 Sammendrag av kapitlene i utredningen 13
1.1.1 Mandat, sammensetning og arbeidsmåte (kapittel 2) 13
1.1.2 Tilpasning av loven til samfunns- og kunnskapsutviklingen– tidsriktighet (kapittel 3) 13
1.1.3 Lovstruktur, språklig og teknisk forenkling (kapittel 4) 14
1.1.4 Regulering av grunnleggende rettigheter og prinsipper (kapittel 5) 14
1.1.5 Barnevernsloven som en rettighetslov for barn (kapittel 6) .. 15
1.1.6 Ansvar for trygt oppvekstmiljø, omsorg og beskyttelse (kapittel 7) 15
1.1.7 Særlig om samarbeid mellom barnevern og psykisk helsevern (kapittel 8) 16
1.1.8 Melding til barnevernstjenesten og barnevernstjenestens undersøkelser – krav til dokumentasjon (kapittel 9) 16
1.1.9 Informasjonsutveksling mellom barnevernstjenesten og andre tjenester og personer. Opplysningsplikt, taushetsplikt og opplysningsrett (kapittel 10) 17
1.1.10 Tiltakene i barnevernet (kapittel 11) 17
1.1.11 Hastevedtak (kapittel 12) 18
1.1.12 Kontakt og samvær (kapittel 13) .. 18
1.1.13 Oppfølging av barn og foreldre etter tiltak. Planer (kapittel 14) 18
1.1.14 Bosted utenfor hjemmet (kapittel 15) 19
1.1.15 Partsrettigheter og ordninger som sikrer barns prosessuelle rettigheter (kapittel 16) 19
1.1.16 Økt rettsikkerhet ved saksbehandlingen i fylkesnemda (kapittel 17) 20
1.1.17 Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 18) 20

2 Mandat, sammensetning og arbeidsmåte 21
2.1 Barnevernslovutvalgets mandat ... 21
2.2 Referansegrupper for Barnevernslovutvalget 24
2.3 Barnevernslovutvalgets arbeidsmåte 24
2.4 Barnevernslovutvalgets forståelse av mandatet 25

3 Tilpasning av loven til samfunns- og kunnskaps-utviklingen – tidsriktighet 27
3.1 Sammendrag 27
3.2 Behov og problemstillinger 27
3.3 Kritikk mot barnevernet 28
3.4 Endrede familiemønstre og nye behov 28
3.4.1 Begrepsbruk etter gjeldende lov 28
3.4.2 Endrede familiemønstre 28
3.4.3 Flere omsorgs- og beskyttelses-behov for barn 29
3.4.4 Utvalgets vurderinger 31
3.5 Barnevernets kompetanse der barnet har tilknytning til flere land 31
3.5.1 Gjeldende rett 31
3.5.2 Utvalgets vurdering og forslag 32
3.6 Språklige, religiøse og kulturelle rettigheter samt kultur-sensitivitet 33
3.6.1 Gjeldende rett 33
3.6.2 Andel barn i barnevernet med innvandrerbakgrunn 34
3.6.3 Kultursensitivitet 35
3.6.4 Utvalgets vurdering og forslag 35

4 Lovstruktur, språklig og teknisk forenkling 37
4.1 Sammendrag 37
4.2 Aktuelle problemstillinger 37
4.3 Lovstruktur 37
4.3.1 Utgangspunkter 37
4.3.2 Valg av lovstruktur 37
4.3.3 Valget mellom lov og forskrift 39
4.3.4 Valget mellom lovregulering og kommentarer i forarbeidene 39
4.4 Språklig og teknisk forenkling 39
4.4.1 Utgangspunkter for det språklige og tekniske forenklingsarbeidet .. 39
4.4.2 Lovens tittel, kapitteloverskrifter og overskrifter i den enkelte bestemmelse 40
4.4.3 Utformingen av den enkelte lovbestemmelse – språk og teknikk 40

4.4.4 Særlig om begrepene i loven – innspill fra barn og unge 40
4.5 Nærmere om noen utvalgte kapitler i lovforslaget 42
4.5.1 Saksbehandlingsregler (kapittel 11 i loven) 42
4.5.2 Ansvarsbestemmelser, administrasjon og finansiering (kapittel 13 i loven) 42
4.5.3 Tilsyn, straff og sanksjoner (kapittel 14 i loven) 42

5 Regulering av grunnleggende rettigheter og prinsipper 44
5.1 Sammendrag 44
5.2 Behov og problemstillinger 44
5.3 Lovens formål. Overordnet bestemmelse om barnets rett til omsorg og beskyttelse. Barnets beste 45
5.3.1 Gjeldende rett 45
5.3.2 Utvalgets vurdering og forslag 50
5.4 Styrking av barnets rett til medvirkning 55
5.4.1 Gjeldende rett 55
5.4.2 Utvalgets vurdering og forslag 56
5.5 Grunnleggende krav til barnevernets virksomhet 58
5.5.1 Krav til forsvarlighet og kompetanse 58
5.5.2 Samarbeid med barn og foreldre .. 63
5.5.3 Tiltakene i barnevernet må ikke være mer omfattende enn nødvendig 65

6 Barnevernsloven som en rettighetslov for barn 67
6.1 Sammendrag 67
6.2 Behov og problemstillinger 67
6.3 Begrepet rettighet 67
6.4 Gjeldende rett – krav på tjenester . 68
6.4.1 Innledning 68
6.4.2 Menneskerettslige forpliktelser ... 68
6.4.3 Barnevernloven 69
6.4.4 Oppsummering av internasjonale og nasjonale forpliktelser og regler 71
6.5 Tidligere tilrådinger 72
6.6 Utenlandske lover 73
6.7 Utvalgets vurderinger og forslag .. 73
6.7.1 Spørsmålet om barn bør gis en rett til barnevernstjenester 73
6.7.2 Hvilke situasjoner bør utløse rettigheter? 77
6.7.3 Hvordan kan retten håndheves? ... 80
6.7.4 Oppsummering 81

7 Ansvar for trygt oppvekstmiljø, omsorg og beskyttelse 82
7.1 Sammendrag 82
7.2 Behov og problemstillinger 82
7.3 Gjeldende rett 83
7.3.1 Menneskerettslige forpliktelser ... 83
7.3.2 Barnevernets ansvarsområde 84
7.3.3 Forebyggende arbeid og samarbeid 84
7.3.4 Krav til beredskap i kommunalt barnevern 86
7.4 Kunnskap om tidlig innsats 86
7.5 Utvalgets vurderinger og forslag .. 87
7.5.1 Trygt oppvekstmiljø for alle barn – Ansvar for forebygging og samarbeid 87
7.5.2 Ansvar for særlige tiltak for å sikre barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse 92
7.5.3 Barnevernstjenestens dobbeltrolle 96
7.5.4 Kommunens ansvar for å sørge for en tilgjengelig barnevernstjeneste – barnevernsvakt 96

8 Særlig om samarbeid mellom barnevern og psykisk helsevern 97
8.1 Sammendrag 97
8.2 Behov og problemstillinger 97
8.3 Gjeldende rett 98
8.3.1 Ansvar 98
8.3.2 Samarbeid 99
8.4 Rapporter om forskning, kunnskapsoppsummering mv 100
8.4.1 Om den psykiske helsesituasjonen til barn i barnevernet 100
8.4.2 Om ansvarsforhold og samarbeid mv. 100
8.5 Utvalgets vurderinger og forslag .. 101
8.5.1 Behov for ulike virkemidler for forandring til det bedre – «barnevernhelsereform» 101
8.5.2 Klargjøre at barn med sammensatte behov er et felles ansvar 102
8.5.3 Mer forpliktende samarbeid mellom tjenestene 104

9 Melding til barnevernstjenesten og barnevernstjenestens undersøkelser – krav til dokumentasjon 106
9.1 Sammendrag 106
9.2 Behov og problemstillinger 106

9.3 Gjeldende rett 107
9.3.1 Menneskerettslige forpliktelser ... 107
9.3.2 Meldinger til barneverns-tjenesten 107
9.3.3 Barnevernstjenestens undersøkelser 108
9.3.4 Frister for gjennomføring av en undersøkelse 109
9.3.5 Gjennomføring av undersøkelser 109
9.3.6 Krav til dokumentasjon 110
9.3.7 Tilbakemelding til melder 110
9.4 Statistikk, rapporter om praksis, forskning samt tilsyn 111
9.4.1 Statistikk 111
9.4.2 Rapporter om praksis, forskning samt tilsyn 112
9.5 Utvalgets vurdering og forslag 113
9.5.1 Endringer i reglene om barne-vernstjenestens gjennomgang av meldinger 113
9.5.2 Endringer i reglene om barnevernstjenestens undersøkelser 115
9.5.3 Krav til dokumentasjon – plikt til å føre journal 120

10 Informasjonsutveksling mellom barnevernstjenesten og andre tjenester og personer. Opplysningsplikt, taushets-plikt og opplysningsrett 122
10.1 Sammendrag 122
10.2 Behov og problemstillinger 122
10.3 Utveksling av informasjon mellom barnevernstjenesten og andre personer og tjenester – gjeldende rett 123
10.3.1 De rettslige rammene for adgangen til å utveksle informasjon 123
10.3.2 Taushetsplikt 124
10.3.3 Opplysningsrett 125
10.3.4 Opplysningsplikt 127
10.4 Informasjonsutveksling i praksis – behov for endringer 128
10.4.1 Innledning 128
10.4.2 Tidligere lovforslag, tiltaksplaner og lignende 128
10.4.3 Undersøkelser, rapporter og erfaringer 130
10.5 Utvalgets vurderinger og forslag .. 132
10.5.1 Reglene om taushetsplikt og opplysningsrett 132
10.5.2 Reglene om opplysningsplikt 133

11 Tiltakene i barnevernet 137
11.1 Sammendrag 137
11.2 Behov og problemstillinger 137
11.3 Inndelingen av tiltak 138
11.4 Frivillige hjelpetiltak 139
11.4.1 Gjeldende rett 139
11.4.2 Bruk av frivillige hjelpetiltak 140
11.4.3 Utvalgets vurderinger 140
11.5 Tilbud om bosted utenfor hjemmet som hjelpetiltak 142
11.5.1 Gjeldende rett 142
11.5.2 Bruk av frivillige plasseringer etter gjeldende § 4-4 sjette ledd 143
11.5.3 Utvalgets vurderinger 143
11.6 Pålegg av hjelpetiltak 145
11.6.1 Gjeldende rett 145
11.6.2 Bruk av hjelpetiltak uten samtykke 145
11.6.3 Utvalgets vurderinger 145
11.7 Vedtak om samtykke til helsehjelp og spesialopplæring mv. 146
11.7.1 Gjeldende rett 146
11.7.2 Bruk av vedtak om medisinsk undersøkelse og behandling 147
11.7.3 Utvalgets vurderinger 147
11.8 Flytteforbud 151
11.8.1 Gjeldende rett 151
11.8.2 Bruk av flytteforbud 152
11.8.3 Utvalgets forslag 152
11.9 Omsorgsovertakelse 153
11.9.1 Gjeldende rett 153
11.9.2 Bruk av omsorgsovertakelse 154
11.9.3 Utvalgets vurderinger 155
11.10 Oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse 157
11.10.1 Gjeldende rett 157
11.10.2 Praksis 157
11.10.3 Utvalgets vurderinger 157
11.11 Fratakelse av foreldreansvar og adopsjon 159
11.11.1 Gjeldende rett 159
11.11.2 Bruk av fratakelse av foreldre-ansvar og adopsjon 160
11.11.3 Utvalgets vurderinger 160
11.12 Tiltak der barn utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare 162
11.12.1 Innledning 162
11.12.2 Gjeldende rett 162
11.12.3 Bruk av tiltak etter § 4-24 163
11.12.4 Utvalgets vurderinger 163
11.12.5 Særlig om dobbeltstraff 165
11.13 Tiltak ved utnyttelse til menneskehandel 167
11.13.1 Gjeldende rett 167

11.13.2 Bruk av gjeldende § 4-29 167
11.13.3 Utvalgets vurdering 167

12 Hastevedtak 169
12.1 Sammendrag 169
12.2 Behov og problemstillinger 169
12.3 Oversikt over akuttvedtakene 169
12.4 Forslag til endringer i begrepsbruk og lovstruktur 170
12.5 Menneskerettslige forpliktelser ... 170
12.6 Hastevedtak om hjelpetiltak 170
12.6.1 Gjeldende rett 170
12.6.2 Bruk av hastevedtak om hjelpetiltak 170
12.6.3 Utvalgets vurdering 171
12.7 Hastevedtak om bosted utenfor hjemmet 171
12.7.1 Gjeldende rett 171
12.7.2 Bruk av hastevedtak om bosted utenfor hjemmet 171
12.7.3 Utvalgets vurdering 172
12.7.4 Særlig om hastevedtak overfor nyfødte barn som ikke har flyttet hjem til sine foreldre 173
12.8 Hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke 174
12.8.1 Gjeldende rett 174
12.8.2 Bruk av hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke 174
12.8.3 Utvalgets vurdering 174
12.9 Hastevedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel 175
12.9.1 Gjeldende rett 175
12.9.2 Bruk av hastevedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel 175
12.9.3 Utvalgets vurdering 175
12.10 Gjennomføring og oppfølging av hastevedtak 176
12.10.1 Gjeldende rett 176
12.10.2 Utvalgets vurdering 176
12.11 Flytteforbud i hastesituasjoner 176
12.12 Kontakt og samvær ved hastevedtak 176
12.13 Behandling av klager på hastevedtak i fylkesnemnda 177
12.13.1 Gjeldende rett 177
12.13.2 Utvalgets vurdering 177

13 Kontakt og samvær 178
13.1 Sammendrag 178
13.2 Behov og problemstillinger 178
13.3 Gjeldende rett 179
13.3.1 Barn og foreldres rett til samvær.. 179
13.3.2 Barnets rett til samvær med søsken og andre nærstående 180
13.3.3 Partsrettigheter i sak om samvær 181
13.4 Menneskerettslige forpliktelser ... 181
13.5 Kontakt og samvær i andre land .. 182
13.5.1 Innledning 182
13.5.2 Finland 182
13.5.3 Island 183
13.5.4 Danmark 183
13.5.5 Sverige 184
13.5.6 England 184
13.6 Kontakt og samvær i praksis 185
13.7 Utvalgets vurderinger 185
13.7.1 Svakheter ved dagens regler 185
13.7.2 Utvalgets forslag 188

14 Oppfølging av barn og foreldre etter tiltak. Planer 193
14.1 Sammendrag 193
14.2 Behov og problemstillinger 193
14.3 Oppfølging og planer – ansvar for barnet 194
14.3.1 Oversikt og begrepsbruk 194
14.3.2 Oppfølging og planer ved hjelpetiltak 194
14.3.3 Oppfølging og planer etter omsorgsovertakelse. Støtteperson for foreldre 195
14.3.4 Omsorgsansvar og foreldreansvar for barnet etter omsorgsovertakelse 198
14.3.5 Oppfølging og planer etter vedtak om bosted i institusjon etter gjeldende §§ 4-24 og 4-26 200
14.3.6 Oppfølging og planer etter vedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel 201
14.3.7 Oppfølging og planer etter hastevedtak 201
14.3.8 Plan for gjennomføring av kontakt 202
14.3.9 Forbud mot å ta med barnet ut av Norge 202
14.4 Ettervern ut over 18 år 203
14.4.1 Gjeldende rett 203
14.4.2 Utvalgets vurdering 203

15 Bosted utenfor hjemmet 204
15.1 Sammendrag 204
15.2 Behov og problemstillinger 204
15.3 Bostedsalternativ ved ulike tiltak 205

15.3.1 Gjeldende rett 205
15.3.2 Utvalgets vurdering 208
15.4 Bruk av tvang overfor barn med bosted utenfor hjemmet – menneskerettslige forpliktelser ... 208
15.5 Fosterhjem 209
15.5.1 Gjeldende rett 209
15.5.2 Særlig om grensesetting og tvang i fosterhjem 210
15.5.3 Utvalgets vurdering 211
15.6 Institusjoner og senter for foreldre og barn 213
15.6.1 Gjeldende rett 213
15.6.2 Kort om dagens institusjons-tilbud 213
15.6.3 Særlig om bruk av tvang i institusjoner 214
15.6.4 Utvalgets vurdering 215
15.7 Krav til andre typer botiltak 217
15.7.1 Gjeldende rett 217
15.7.2 Utvalgets vurdering 217

16 Partsrettigheter og ordninger som sikrer barns prosessuelle rettigheter 219
16.1 Sammendrag 219
16.2 Behov og problemstillinger 219
16.3 Partsrettigheter for barn 219
16.3.1 Gjeldende rett 219
16.3.2 Utvalgets vurderinger og forslag 221
16.4 Privates partsrettigheter i den enkelte sak 223
16.4.1 Gjeldende rett 223
16.4.2 Utvalgets vurderinger og forslag .. 225
16.5 Forholdet mellom barnelov og barnevernlov 226
16.5.1 Gjeldende rett – et tosporet system 226
16.5.2 Tidligere forslag om endringer i lovens system 227
16.5.3 Utvalgets vurdering og forslag 228
16.6 Partsoffentlighet – rett til dokumentinnsyn 229
16.6.1 Innledning 229
16.6.2 Gjeldende rett 229
16.6.3 Utvalgets vurderinger og forslag .. 231
16.7 Ordninger for å sikre barns rettigheter. Trygghetsperson for barn 234
16.7.1 Innledning 234
16.7.2 Gjeldende rett 234
16.7.3 Utvalgets forslag 238

17 Økt rettssikkerhet ved saksbehandlingen i fylkesnemndene 240
17.1 Sammendrag 240
17.2 Innledning 240
17.3 Utvalgets vurderinger og forslag 240
17.3.1 Rett for barn til å uttale seg direkte for nemnda – krav om at barnets mening og vurderingen av barnets beste skal fremgå av vedtaket 240
17.3.2 Adgang til en grundigere behandling av klagesaker 241
17.3.3 Adgang til anonym vitneførsel hvor barnet oppholder seg på skjult adresse 241
17.3.4 Lovfesting av fylkesnemndas uavhengighet – klage- og disiplinærordning for nemndsledere 242
17.3.5 Adgang til forening av saker som gjelder foreldrenes felles barn 242
17.3.6 Begjæring om tiltak 243

18 Økonomiske og administrative konsekvenser 244

19 Merknader til den enkelte paragraf i lovutkastet 247

20 Lovforslag 271

Vedlegg

1 Oversikt over forslag til ny barnevernslov 294
2 Lovspeil 297
3 Forslag som innebærer behov for endringer i andre lover: 305
4 Barnevern og menneske-rettighetene 306

Kapittel 1
Sammendrag

1.1 Sammendrag av kapitlene i utredningen

1.1.1 Mandat, sammensetning og arbeidsmåte (kapittel 2)

Barnevernslovutvalget ble utnevnt i statsråd 28. november 2014.

Det har vært viktig for utvalget å få innspill fra ulike aktører under arbeidet med å utforme forslag til en ny barnevernslov. Utvalget har opprettet to referansegrupper; en fagreferansegruppe og en referansegruppe for barn med erfaringer fra barnevernet. Referansegruppene har bidratt til utvalgets arbeid i form av møter med hele utvalget, i tillegg til møter med deler av utvalget og sekretariatet. Referansegruppene har også gitt skriftlige innspill, både uoppfordret og på forespørsel fra utvalget. I tillegg har utvalget invitert flere aktører til dialogmøter med utvalget.

Utvalget har vært på studiereiser til to kommuner; Nord-Aurdal og Bergen kommune. I tillegg har utvalget vært på studiereise til London og Kent.

Barnevernslovutvalget skal foreta en to-sporet gjennomgang av barnevernloven. For det første skal loven gjøres mer tidsriktig og tilgjengelig ved en strukturell, teknisk og språklig gjennomgang av hele loven. For det andre skal utvalget vurdere åtte nærmere angitte materielle eller verdimessige problemstillinger. Utvalget skal vurdere detaljeringsgraden i loven, og hva som bør fremkomme i lov eller i forskrift.

Mandatet avgrenses mot flere pågående lovendringsprosesser.

Utvalget skal utrede og utarbeide utkast til ny barnevernslov.

1.1.2 Tilpasning av loven til samfunns- og kunnskapsutviklingen– tidsriktighet (kapittel 3)

En ny barnevernslov må være tilpasset dagens samfunns- og familiebilde, og den må være egnet til å regulere barnevern i årene som kommer.

Dagens barnevernlov er ikke tilpasset utviklingen som har funnet sted de siste 20 årene. Familiesammensetningene er andre i dag enn det de var på 80-tallet, som gjeldende lov bygger på. Dette reiser flere utfordringer i barnevernssaker.

Som følge av globalisering og innvandring, er det også et bredere spekter av kulturell, språklig, religiøs og etnisk bakgrunn i befolkningen. Dette stiller høye krav til kommunikasjon og kulturkompetanse i barnevernet. Stadig flere barn har også tilknytning til flere land enn Norge. Dette gir utfordringer, for eksempel når det gjelder barnevernets ansvar når barn med tiltak fra barnevernet har sterk tilknytning til andre land, eller et uavklart opphold i Norge.

Utvalget foreslår en rekke tiltak for å tilpasse loven til dagens samfunns- og familiebilde. Grunnleggende er utvalgets standpunkt om at loven skal ha en rettighetsbasert tilnærming til beskyttelse av barn. Videre unngås legaldefinisjoner av begrepene «hjem», «foreldre» og «familie» da meningsinnholdet i disse varierer og utvikler seg etter som tiden går. Loven er søkt utformet for å sette barnets beskyttelsesbehov i sentrum ved å la barnets omsorgssituasjon være avgjørende for om tiltak skal settes inn, og ikke det fysiske oppholdsstedet. Når det gjelder reglene om barnevernets kompetanse i saker der barn har tilknytning til flere land, videreføres disse. For å sikre at barn med vanlig bosted i andre stater har tilstrekkelig beskyttelse, samtidig som barnets og foreldrenes rettssikkerhet ivaretas, foreslår utvalget likevel en endring i fristreglene for varigheten av hastevedtak om bosted utenfor hjemmet og hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke. Reglene om barnevernstjenestens ansvar for mindreårige asylsøkere foreslås videreført. Bestem-

melsen om at barnevernstjenesten ved valg av bosted skal ta hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn, videreføres. Utvalget foreslår imidlertid en ny overordnet bestemmelse om barnets beste som presiserer at barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn er relevante momenter i vurderingen av barnets beste. I tillegg til at forsvarlighetskravet videreføres, foreslår utvalget å innta en plikt for barnevernet til å utøve sin virksomhet med respekt for og i samarbeid med barnet og barnets foreldre. Forsvarlighetskravet og samarbeidsplikten innebærer også et krav til kultursensitivitet.

1.1.3 Lovstruktur, språklig og teknisk forenkling (kapittel 4)

Gjeldende barnevernlov er mer enn 20 år gammel og har blitt endret en rekke ganger siden vedtakelsen i 1992. Dette har ført til at regelverket har blitt fragmentert og lite enhetlig.

Utvalget foreslår en ny struktur for loven, for å gjøre den systematisk, klar og oversiktlig for dem loven gjelder. Kapitlene er søkt gitt en kronologisk inndeling som følger gangen i en barnevernssak. Barnevernsloven er en lov som omhandler barn. Utvalget har derfor inntatt rettigheter for barn og det som antas å være viktigst for barn, tidlig i loven. Saksbehandlingsregler er søkt samlet og plassert etter bestemmelsene om tiltak. Bestemmelser om ansvar, organisering og finansiering samt bestemmelser om tilsyn, straff og sanksjoner, er samlet i lovens to siste kapitler.

Utvalget har gjennomgått alle bestemmelsene i gjeldende lov med sikte på å forenkle bestemmelsene både språklig og teknisk. Ved utformingen av lovteksten er det lagt vekt på at ordvalg og setningsbygning skal være slik at de som bruker loven, lett kan lese og forstå den. Den overordnede målsetningen har vært å anvende et enkelt og aktivt språk.

På bakgrunn av innspill fra barn og unge har utvalget erstattet noen av begrepene i gjeldende lov. Blant annet er «akuttvedtak» erstattet med «hastevedtak», «plassering» omtales som «bosted» og barn med «alvorlige atferdsvansker» er erstattet med barn som «utsetter sin egen helse eller utvikling for alvorlig fare».

1.1.4 Regulering av grunnleggende rettigheter og prinsipper (kapittel 5)

Utvalget mener en ny og moderne barnevernslov tydelig bør uttrykke de grunnleggende verdier og rettigheter som ligger til grunn for loven, og som lovens bestemmelser må tolkes og anvendes i lys av. Utvalget mener en rettighetsbasert barnevernslov er den mest effektive måten å realisere barns rett til omsorg og beskyttelse. Utvalget foreslår å lovfeste en ny overordnet bestemmelse i § 2 som regulerer barnets rett til omsorg og beskyttelse samt prinsippet om barnets beste.

Den overordnede bestemmelsen synliggjør at barn har rett på omsorg og beskyttelse til enhver tid, uansett hvem som har omsorgen og foreldreansvaret. Bestemmelsen om barnets rett til omsorg og beskyttelse er presisert ved at det lovfestes at barn «bør vokse opp i trygghet, kjærlighet og forståelse, og helst i egen familie», i tillegg til at det er inntatt et uttrykkelig forbud mot vold mot barn.

Fremfor å lovfeste «faglige prinsipper» som barnets beste skal fastlegges på grunnlag av, mener utvalget det bør utformes en bredere bestemmelse om barnets beste som er mer i tråd med et moderne syn på dette rettslige prinsippet. Utvalget foreslår at barnets beste skal være det avgjørende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn etter loven. Utvalgets forslag til regulering av prinsippet om barnets beste er inspirert av FNs barnekomités forståelse av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Lovforslaget angir momenter som anses som særlig relevante i vurderingen av hvilken løsning som er til barnets beste. Utvalget legger til grunn at bestemmelsen om barnets beste både er en materiell vurderingsnorm og en saksbehandlingsregel. Lovforslaget inneholder derfor også krav til utredning og dokumentasjon av barnets behov samt krav til at begrunnelsen av vedtak etter loven viser hvordan barnets beste er vurdert.

Barnets rett til å medvirke er også en grunnleggende rettighet for barn. Medvirkningsretten er uløselig knyttet til barnets beste og avgjørende for et godt barnevern. Utvalget foreslår å løfte frem medvirkningsretten i lovens innledende kapittel, i tillegg til å styrke barns rett til å medvirke. Det foreslås flere endringer i loven som er ment å styrke barns rett til medvirkning, blant annet senkning av aldersgrensen for partsrettigheter, direkte uttalerett for barnevernstjenesten og fylkesnemnda, krav til dokumentasjon av barnets medvirkning og krav til begrunnelse av hvilken betydning barnets mening har hatt i barnets beste-vurderingen i vedtak etter loven.

Utvalget foreslår å videreføre lovens formålsbestemmelse, med noen få språklige og tekniske endringer. Lovens hovedformål er å sikre nødvendig omsorg og beskyttelse for det enkelte barn.

Lovens sideformål er å bidra til gode og trygge oppvekstsvilkår for alle barn.

Utvalget foreslår å videreføre det lovfestede kravet om at tjenester og tiltak etter loven skal være forsvarlige. I tillegg foreslås det å lovfeste minste inngreps prinsipp, et skånsomhetskrav og en plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med barn og foreldre. Kravene inntas i en innledende lovbestemmelse, og gjelder generelt for alt det arbeid barnevernstjenesten foretar seg. Utvalget drøfter også kvalitetsmålene for barnevernets arbeid og spørsmålet om det bør innføres nærmere krav til kompetanse og bemanning. Utvalget foreslår ikke at det tas inn krav til kompetanse og bemanning i loven.

1.1.5 Barnevernsloven som en rettighetslov for barn (kapittel 6)

Utvalget er i mandatet bedt om å utrede og vurdere om det bør innføres en rett til de tjenester og tiltak som omfattes av barnevernloven. Utvalget forstår mandatet slik at det er spørsmålet om *barn* skal gis en rett til materielle tjenester som skal vurderes.

Barnevernstjenesten er etter gjeldende lov forpliktet til å forebygge og avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer og sette inn tiltak i forhold til dette. Barnevernloven inneholder ingen direkte formuleringer eller lovbestemmelser som gir barnet, foreldre eller familien en «rett til» eller «krav» på tjenester eller tiltak. Utvalget drøfter om barn etter gjeldende rett har et rettskrav på barnvernstjenester, etter barnevernloven og menneskerettslige forpliktelser. Utvalget konkluderer med at barn i en viss utstrekning har rett til barnevernstjenester, men at karakteren og omfanget av slike rettigheter er uklare.

Utvalget tilrår at det innføres en rett for barn til nødvendige tjenester og tiltak etter barnevernsloven når vilkårene for det er oppfylt. Utvalget mener det er nødvendig med en skjønnsmessig bestemmelse, fremfor å detaljregulere rettighetene i loven.

Utvalget har lagt vekt på at rettighetsfesting vil ha en symbolsk, psykologisk og pedagogisk funksjon, og at det innebærer en harmonisering av velferdsretten for øvrig. Utvalget har også lagt vekt på at det vil ha en faktisk betydning ved at barn i større grad blir bevisst seg selv som rettighetssubjekt, og at barn som har krav på tjenester etter loven i større grad vil fremme krav om slike. Utvalgets forslag om rettighetsfesting vil også ha rettslig betydning, særlig i to retninger: For det første vil en rettighetsfesting innebære at barn får en rett til å få et krav om tjenester etter loven vurdert av barnevernstjenesten. For det andre vil barnets rett til omsorg og beskyttelse bli tydeliggjort ved at barn får et rettskrav som kan gjøres gjeldende for en domstol, også av barnet selv. Dette innebærer en form for siste sikkerhetsventil for barnet dersom det mot formodning sviktes av både foreldre og barnevernstjenesten/fylkesmannen.

Utvalgets forslag innebærer likevel ikke at barnet får rett i flere tilfeller, eller til noe mer enn det barnevernstjenesten er forpliktet til å gi, etter lovens bestemmelser. Vilkårene for det aktuelle tiltaket må være oppfylt, og tjenesten eller tiltaket må være nødvendig. Barnets rett vil gjelde uavhengig av kommunens ressurssituasjon, tilsvarende den plikt kommunen allerede har til å yte nødvendige bevilgninger til lovpålagte ytelser.

Rettighetsfestingen er ett av flere grep utvalget gjør som samlet styrker barnets rettsstilling. Styrkingen av barnets prosessuelle stilling er viktig for rettighetens gjennomslagskraft. Dette gjelder særlig den nye ordningen med trygghetsperson, direkte uttalerett for barnvernstjenesten og fylkesnemnda, senkning av aldersgrensen for partsrettigheter og selvstendig søksmålskompetanse for barn med partsrettigheter.

1.1.6 Ansvar for trygt oppvekstmiljø, omsorg og beskyttelse (kapittel 7)

Barnevernstjenesten har i dag et vidt ansvarsområde og mange ulike oppgaver, fra forebyggende virksomhet for å bedre levekårene til alle barn i kommunen, til tvangsvedtak som for eksempel omsorgsovertagelse av et barn. Flere tilsynsrapporter og undersøkelser har avdekket mangler ved barnevernstjenestens utøvelse av sine kjerneoppgaver. Det er et spørsmål om barnevernstjenesten har fått et for vidt samfunnsoppdrag, på bekostning av hovedoppgaven som er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får riktig hjelp og omsorg i rett tid.

Utvalget mener det er behov for å innskrenke og tydeliggjøre barnevernstjenestens ansvar. Det foreslås derfor å innskrenke plikten til å delta i forebyggende arbeid rettet mot alle barn, og tydeliggjøre grensen mot andre tjenesters ansvar for å gi barn og unge hjelp.

Det foreslås å oppheve gjeldende § 2-1 tredje ledd om at kommunestyret kan legge oppgaver etter loven til et folkevalgt organ.

Utvalget mener kommunen alene bør ha ansvaret for forebyggende arbeid rettet mot alle barn og familier. Kommunen er best rustet til å

foreta en helhetlig vurdering av hvordan tjenestetilbudet til barn og familier bør organiseres. Videre mener utvalget at det bør lovfestes at kommunen har en plikt til å samordne tjenestetilbudet til barn, og at kommunen skal utarbeide en langsiktig plan for arbeidet med barn og unge. Utvalget foreslår også å lovfeste en plikt for kommunen til å samordne det kommunale tjenestetilbudet rettet mot et bestemt barn.

Utvalget foreslår å lovfeste at barnevernstjenesten har ansvar for å sikre at barn mottar forsvarlig omsorg og beskyttelse, når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller at barnet utsetter sin helse eller utvikling for fare. Presiseringen tydeliggjør grensen mot andre tjenesters ansvar for å gi barn og unge hjelp.

Samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre tjenester er helt sentralt for å sikre barn nødvendig hjelp og omsorg. Utvalget foreslår å videreføre barnevernstjenestens medvirknings- og samarbeidsplikt. I tillegg foreslår utvalget å lovfeste at barnets behov skal være det grunnleggende hensyn ved samarbeidet mellom tjenestene.

Det er viktig at barnevernstjenesten kan gi nødvendig omsorg og beskyttelse til barn som trenger det, til enhver tid. Utvalget foreslår å presisere i loven at kommunen skal sørge for at barnevernstjenesten til enhver tid er tilgjengelig for henvendelser fra barn og fra andre offentlige myndigheter.

1.1.7 Særlig om samarbeid mellom barnevern og psykisk helsevern (kapittel 8)

Det har vært utfordringer i samarbeidet mellom barnevern og spesialisthelsetjenestens psykiske helsevern for barn og unge (BUP) i mange år, uten at en god løsning er funnet. Nyere forskning viser at en høy andel barn med tiltak fra barnevernet også har ulike psykiske lidelser og et sammensatt behov for helsetjenester. Samtidig er det mange indikasjoner på at helsetilbudet til denne gruppen er utilstrekkelig.

Etter utvalgets vurdering kan ikke utfordringene løses ved enkelte lovendringer i barnevernsloven alene. Det er nødvendig å vurdere ulike virkemidler, herunder faglige, organisatoriske og økonomiske, i samarbeid mellom barnevern og spesialisthelsetjenesten. Utvalget mener det er behov for å utrede en «barnevernhelsereform» for å avklare ansvarsforhold og få til en bedre samordning mellom barnevern og psykiske helsetjenester, samt rusomsorgen.

Utvalget foreslår likevel noen lovendringer for å få et tydeligere ansvarsforhold og et mer forpliktende samarbeid mellom barnevern og spesialisthelsetjenesten. Utvalget ønsker å opprettholde adgangen til såkalte sektorovergripende plasseringer, dvs. innleggelse i psykisk helsevern med hjemmel i barnevernsloven. For å presisere spesialisthelsetjenestens ansvar i de sakene hvor det er behov for et integrert behandlings- og omsorgstilbud, og barnet har behov for å bosettes utenfor hjemmet, foreslår utvalget at det fremgår av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a at det regionale helseforetaket skal peke ut institusjoner som skal motta barn med behov for både barnevern og undersøkelse og behandling for psykisk lidelse.

Videre foreslår utvalget at det skal være et mer forpliktende samarbeid mellom sektorene, ved å innføre lovpålagte samarbeidsavtaler med krav til innhold, herunder prosedyrer ved sektorovergripende plasseringer og tvisteløsningsordning.

1.1.8 Melding til barnevernstjenesten og barnevernstjenestens undersøkelser – krav til dokumentasjon (kapittel 9)

Barnevernslovens regler må bidra til å forhindre at meldinger til barnevernstjenesten om bekymring for et barn blir liggende ubehandlet, eller henlagt på uriktig grunnlag – med de alvorlige følgene dette kan ha for de barna det gjelder. Undersøkelser og tilsyn viser at det er utfordringer når det gjelder barnevernstjenestens arbeid med meldinger og undersøkelser. Utvalget mener dette delvis skyldes at loven kan være noe uklar, men også at bestemmelsene praktiseres på en måte som ikke alltid er i samsvar med det som er lagt til grunn i loven.

Utvalget foreslår å presisere i loven hva en melding til barnevernstjenesten er, og tydeliggjøre fristen for når barnevernstjenesten skal vurdere en innkommet melding om bekymring for et barn. For å forhindre at meldinger feilaktig henlegges, foreslår utvalget at det innføres krav om begrunnelse hvis en innkommet melding henlegges uten videre undersøkelse etter loven. For å styrke barns situasjon foreslår også utvalget å tydeliggjøre at henvendelser fra barn og foreldre, skal følges opp av barnevernstjenesten.

Videre foreslår utvalget å lovfeste at henleggelse av en sak etter en undersøkelse, er et enkeltvedtak som skal begrunnes. For å sikre at undersøkelsen gjennomføres på en måte som gir et godt grunnlag for å vurdere barnets situasjon, foreslår utvalget at barnevernstjenestens utredningsplikt tydeliggjøres i loven ved at det fremgår at undersøkelsen må gjennomføres systematisk og til-

strekkelig grundig til at man kan forstå barnets omsorgssituasjon og behov. Det foreslås også lovfestet en plikt for barnevernstjenesten til å utarbeide en plan for undersøkelsen. Gjeldende fristregler for gjennomføring av undersøkelser videreføres. Utvalget foreslår å videreføre gjeldende vilkår for barnevernstjenestens rett og plikt til å undersøke. Reglene om tilbakemelding til melder foreslås også videreført.

Utvalget foreslår å lovfeste et krav om dokumentasjon ved at det skal føres journal for hvert barn. Journalen skal inneholde opplysninger om barnet, barnevernfaglige vurderinger, referat fra samtaler og møter samt informasjon om barnets medvirkning. Det foreslås også at dokumentasjonsplikten reguleres nærmere i forskrift.

1.1.9 Informasjonsutveksling mellom barnevernstjenesten og andre tjenester og personer. Opplysningsplikt, taushetsplikt og opplysningsrett (kapittel 10)

Barnevernstjenesten er avhengig av å kunne innhente, motta og videreformidle opplysninger for å ivareta sin oppgave med å sikre at barn som har behov for det, mottar forsvarlig omsorg og beskyttelse, og for å kunne samarbeide med andre. Utvalget har drøftet om regelverket medfører at informasjon ikke blir delt i tilstrekkelig grad og om det er behov for å gjøre endringer i reglene.

Reglene om barnevernstjenestens adgang til å innhente, motta og videreformidle opplysninger i samarbeid med andre tjenester eller overfor private, omtales i kapittel 10. Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av gjeldende rett, men mener det er grunn til å tydeliggjøre reglene noe i loven. Det foreslås enkelte forenklinger og klargjøringer i reglene om opplysningsplikt.

Videre foreslår utvalget å senke terskelen noe for opplysningsplikt når det gjelder saker der barn og unge utsetter egen helse og utvikling for fare.

Helsepersonelloven § 25 foreslås endret for å klargjøre at helsepersonell også kan dele opplysninger med barnevernsansatte.

Utvalget foreslår ikke at det innføres en bestemmelse om opplysningsplikt for private.

Reglene om barnevernstjenestens utveksling av informasjon med sakens parter, behandles i kapittel 16.

1.1.10 Tiltakene i barnevernet (kapittel 11)

Barnevernets tiltak er de primære verktøy staten gir kommunene for å sikre barnets rett til beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt. Barnevernets tiltak og lovens vilkår for når tiltak kan iverksettes, drøftes, både når det gjelder frivillige tiltak og tvangstiltak.

Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av de typer av tiltak som finnes i gjeldende lov.

Utvalget har foreslått en ny lovstruktur for det utvalget definerer som tiltak. Hjemlene for tiltak er inndelt i tre kapitler. Tiltak der barnet er under foreldrenes omsorg, er samlet i lovens kapittel 3. I kapittel 4 fremkommer reglene om omsorgsovertakelse og tiltak når barnet er under barnevernets omsorg (fratakelse av foreldreansvar og adopsjon). Hastetiltak er regulert i et eget kapittel i loven, kapittel 5. Bestemmelser om kontakt mellom barnet og foreldrene og andre, er gitt i lovens kapittel 6. I de påfølgende kapitler i loven behandles forhold knyttet til oppfølgingen etter at tiltak er iverksatt. Bestemmelser om oppfølging av foreldre og barn samt planer fremgår av kapittel 7. Deretter er det gitt bestemmelser om fosterhjem og institusjoner i henholdsvis kapittel 8 og 9.

Utvalget foreslår å endre den språklige og strukturelle fremstillingen av bestemmelsene om tiltak. Enkelte bestemmelser er foreslått delt i flere bestemmelser (for eksempel hjelpetiltaksbestemmelsen), andre er samlet sammen i færre bestemmelser (for eksempel de ulike hjemlene for omsorgsovertakelse).

Det foreslås å lovfeste at frivillige hjelpetiltak som retter seg mot barn med partsrettigheter, heller ikke kan opprettholdes hvis barnet motsetter seg tiltak. Lovfestingen endrer ikke gjeldende rett (bortsett fra at samtykkekompetanse vil gjelde flere barn da utvalget senker aldersgrensen for barns partsstatus). Videre foreslås det en hjemmel for å pålegge hjelpetiltak mot samværsforeldre.

Utvalget foreslår også å tydeliggjøre vilkårene for enkelte tiltak, i tillegg til enkelte materielle endringer. Vilkårene for vedtak om samtykke til helsehjelp endres, mens hjemmelen for samtykke i foreldrenes sted til visse tiltak etter opplæringsloven er klargjort. Flytteforbudets anvendelsesområde utvides til å gjelde alle situasjoner der barnet er bosatt utenfor hjemmet med foreldrenes samtykke. Beslutningskompetansen for slike tiltak foreslås lagt til barnevernstjenestens leder. Vilkårene for pålegg om opphold på senter for foreldre og barn, skjerpes. Regelen for omsorgsovertakelse av nyfødte barn endres slik at det gjelder et skjerpet beviskrav for omsorgsovertakelse av alle barn som er hasteplassert som nyfødte. Barnevernstjenesten gis kompetanse til å oppheve vedtak om omsorgsovertakelse der-

som de private parterer samtykker (og de materielle vilkårene er oppfylt). Bestemmelsen om bosetting av barn som utsetter sin egen helse eller utvikling for alvorlig fare (tidligere § 4-24) endres ved at inngrepskriteriet er endret og adgangen til å forlenge slike tiltak er snevret inn. Endelig lovfestes vilkår som er utviklet i rettspraksis for enkelte tiltak, for eksempel vilkåret om særlig tungtveiende grunner for samtykke til adopsjon.

1.1.11 Hastevedtak (kapittel 12)

Utvalget foreslår at akuttvedtak etter gjeldende lov omtales som hastevedtak i ny lov.

Hastevedtak er berettiget i situasjoner hvor det ikke er tid til å vente på ordinær behandling, med de rettssikkerhetsgarantier som hører til ordinær behandlingsform. Vurderingen når det gjelder hastevedtak er annerledes i kvalitet og omfang enn ved de ordinære tiltakene. For å synliggjøre at hastevedtak er noe annet enn ordinære tiltak og at det gjelder særskilte vilkår i hastesituasjoner, foreslår utvalget å samle alle bestemmelsene om hastevedtak i et eget kapittel i loven.

I samsvar med forslaget til regulering av vedtak om ordinære frivillige hjelpetiltak, foreslår utvalget å lovfeste at hastevedtak om hjelpetiltak som retter seg mot barn med partsrettigheter, ikke kan opprettholdes hvis barnet motsetter seg tiltaket.

Utvalget foreslår at det ikke lenger skal være et vilkår at barnet har bosted i hjemmet på tidspunktet for vedtak om bosted utenfor hjemmet (gjeldende § 4-6 andre ledd). Hjemmelen vil omfatte alle situasjoner der barnet står i fare for å bli vesentlig skadelidende dersom det ikke treffes vedtak om bosted utenfor hjemmet. En slik hjemmel vil ivareta barnets rett til umiddelbar beskyttelse, og vil fylle de hull som oppstår etter dagens akutthjemmel. Forslaget vil også omfatte situasjoner hvor nyfødte barn enda ikke har flyttet hjem til sine foreldre fra sykehuset.

Utvalget foreslår videre at påtalemyndigheten ikke lenger skal ha kompetanse til å treffe hastevedtak, utover hastevedtak om menneskehandel. Med unntak for situasjoner hvor det er fare for menneskehandel, anses ikke påtalemyndigheten å ha den nødvendige barnefaglige kompetansen for å treffe vedtak.

1.1.12 Kontakt og samvær (kapittel 13)

Barn og foreldre, og i en viss grad andre familiemedlemmer har etter overordnede menneskerettslige forpliktelser om rett til familieliv, rett til kontakt når barnet er bosatt utenfor hjemmet. Utvalget mener gjeldende samværsregulering ikke er uproblematisk sett opp mot de menneskerettslige forpliktelsene. En gjennomgang av andre nordiske lands barnevernlover viser at de andre nordiske land har lovfestet at barnet har rett til samvær ikke bare med foreldre, men også med søsken og andre nærstående. Tilsvarende gjelder for England.

Slik utvalget ser det er det svakheter ved de gjeldende regler om samvær både når det gjelder hvem som har en lovfestet rett til kontakt og når det gjelder hvordan utøvelsen av samvær reguleres.

Utvalget foreslår en ny regulering av barnets kontakt og samvær med foreldre og andre nærstående når barnet er bosatt utenfor hjemmet. Utvalgets forslag innebærer at det skal gjelde en hovedregel om at barn har rett til kontakt med foreldre, søsken og andre nærstående. Barnevernstjenesten pålegges tydeligere plikter til aktivt å legge til rette for kontakten, og pålegges å utarbeide en plan for kontakten ved omsorgsovertakelse der det angis hva som er tenkt med hensyn til omfang og gjennomføring av kontakten. Begrensninger i retten til kontakt kan fastsettes i saker der det er truffet tvangsvedtak om å bosette barnet utenfor hjemmet, dersom dette er nødvendig. Eventuelle begrensninger i kontakten mellom barn og foreldre fastsettes av fylkesnemnda. Eventuelle begrensninger i kontakten mellom barnet og andre enn foreldrene, fastsettes av barnevernstjenesten. Barnevernstjenestens vedtak kan påklages til fylkesnemnda. Klage fra andre enn besteforeldre, søsken eller tidligere omsorgshavere, behandles bare av nemnda der nemnda gir samtykke til dette.

1.1.13 Oppfølging av barn og foreldre etter tiltak. Planer (kapittel 14)

For å ivareta barn og foreldres rettigheter i en situasjon der barnevernet har satt inn tiltak i en familie, er det svært viktig at barnevernstjenesten følger opp tiltak på en god måte. Når det gjelder omsorgsovertakelser, er utgangspunktet etter overordnede menneskerettslige forpliktelser at dette skal være en midlertidig løsning. Omsorgen skal om mulig tilbakeføres til foreldrene så snart vilkårene for omsorgsovertakelse ikke lenger er til stede. Staten har i forlengelsen av dette en plikt til aktivt å følge opp foreldre og barn. Utvalget mener gjeldende lov ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for å følge opp barn og foreldre etter at et barn er bosatt utenfor hjemmet.

Utvalget foreslår å samle alle bestemmelsene om oppfølging og planer i ett kapittel i loven. Det foreslås å presisere innholdet i omsorgsansvaret og foreldreansvaret for barnet etter en omsorgsovertakelse, først og fremst av informasjonshensyn. Utvalget foreslår videre ulike tiltak som styrker oppfølgningen av både barn og foreldre etter tiltak.

Ved hjelpetiltak videreføres gjeldende oppfølgningsansvar, men plandelen er i tråd med lovforslagets systematikk, tatt inn i en særskilt bestemmelse om plan ved hjelpetiltak. I forslaget til planbestemmelsen er det inntatt en setning om at formålet med tiltaksplanen er å sikre en systematisk og regelmessig oppfølging av barnet og foreldrene. Det er også presisert at planen skal inneholde en angivelse av tiltakenes målsetting, innhold og antatte varighet.

Utvalget foreslår å lovfeste at barnevernstjenesten skal legge til rette for at omsorgen om mulig kan tilbakeføres til foreldrene etter vedtak om omsorgsovertakelse, i tillegg til et krav om at barnevernstjenesten må vurdere om det er nødvendig med endringer eller ytterligere tiltak. Utvalget foreslår også å etablere en ordning med en støtteperson for foreldre etter omsorgsovertakelse. Videre foreslår utvalget å lovfeste et krav om at planen ved omsorgsovertakelse skal angi tidsperspektivet for omsorgsovertakelsen.

Utvalget foreslår å lovfeste at barnevernstjenesten også skal følge opp foreldre etter vedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke, og under frivillig opphold i institusjon. Det foreslås også et oppfølgningsansvar ved hastevedtak. Endelig foreslår utvalget en ny bestemmelse om en plan for gjennomføring av kontakt mellom barnet og barnets familie samt nærstående, etter omsorgsovertakelse og vedtak om bosted i institusjon.

1.1.14 Bosted utenfor hjemmet (kapittel 15)

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende rett hva gjelder bostedsalternativer ved ulike tiltak. Etter utvalgets mening er gjeldende alternativer både vel innarbeidet og hensiktsmessig oppdelt. Utvalget foreslår derfor å beholde både fosterhjemsbegrepet og institusjonsbegrepet, og at hovedinndelingen fortsatt skal gå mellom disse to ulike bostedsalternativene. Utvalget mener det er hensiktsmessig at bestemmelsene om fosterhjem og institusjon reguleres i egne kapitler i loven.

Det foreslås å lovfeste at barnevernstjenesten alltid skal vurdere om noen i familie eller nært nettverk kan være fosterhjem samt tilrettelegge for bruk av familieråd i den forbindelse.

Når det gjelder flytting av barn med bosted utenfor hjemmet som barnevernstiltak, foreslår utvalget å tydeliggjøre barnevernstjenestens begrensede adgang til flytting, slik at dette så langt som mulig unngås.

Når det gjelder institusjoner foreslås flere endringer i reguleringen. Utvalget foreslår en lovbestemmelse om krav til kvalitet i barnevernsinstitusjoner, samt at institusjonene skal ha en definert målgruppe. Det foreslås også at statlige institusjoner og senter for foreldre og barn, skal godkjennes. Det foreslås også en forskriftshjemmel for å stille krav til godkjenning, kvalitet og tilsyn ved ulike typer botiltak ved frivillige bosted utenfor hjemmet, og som ikke anses som verken fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter.

Tvangsbruk på institusjoner er alvorlige inngrep mot svært sårbare individer, og kravet om og til lovhjemmel (legalitetsprinsippet) gjør seg gjeldende med tyngde. Utvalget foreslår derfor å innta og presisere rettighetsforskriftens tvangsbestemmelser og sentrale rettighetsbestemmelser i loven. Utvalget foreslår å gjøre bestemmelsene om rusmiddeltesting teknologinøytrale i samsvar med nylig vedtatte endringer på rusfeltet. Rettighetsforskriftens bestemmelser om saksbehandling og klage foreslås presisert og inntatt i loven.

1.1.15 Partsrettigheter og ordninger som sikrer barns prosessuelle rettigheter (kapittel 16)

Partsrettigheter i en sak innebærer flere prosessuelle rettigheter. Hvem som skal anses som part i ulike barnevernssaker har vært mye diskutert i juridisk teori, ulike fagmiljøer og i den offentlige debatt. Utvalget foreslår at barn gis rett til å opptre som part i saken etter fylte 12 år. Videre foreslås det at forelder med del i foreldreansvaret alltid er part i sak om tiltak. For øvrig foreslås det en videreføring av gjeldende rett. Det avgjørende for om en person er part i saken vil da være hvilken tilknytning vedkommende har til barnet og hvilken betydning saken har for personen.

I kapittel 16 drøftes spørsmålet om dokumentinnsyn for sakens parter. Det foreslås en egen bestemmelse i barnevernsloven om retten til dokumentinnsyn, der det fremgår at det er adgang til å nekte innsyn dersom dette kan medføre «skade eller fare for barnet eller andre».

I kapittelet behandles også ulike ordninger som er ment å sikre barns rettigheter – tillitsperson, talsperson, tilsyn og verge. Etter utvalgets syn er det en svakhet ved dagens system at barnet må forholde seg til en rekke forskjellige

personer i en barnevernssak. Det foreslås at det innføres en ordning med en trygghetsperson, som erstatter dagens ordninger med tillitsperson, talsperson og tilsyn med barn i fosterhjem.

1.1.16 Økt rettsikkerhet ved saksbehandlingen i fylkesnemda (kapittel 17)

Ved den lovtekniske gjennomgangen av saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda, gjennom diskusjonen av tiltaksbestemmelsene og på bakgrunn av innspill fra ulike instanser, har utvalget blitt oppmerksom på forhold som gjør det nødvendig å foreslå enkelte materielle endringer i saksbehandlingsreglene for fylkesnemda. Utvalget foreslår flere grep for å styrke barn og foreldres rettssikkerhet ved fylkesnemndsbehandlingen.

Det foreslås at barn gis rett til å uttale seg direkte for fylkesnemnda. Det kreves at barnets mening og vurderingen av barnets beste skal fremgå av fylkesnemndas vedtak. Det gis mer fleksible klageregler, som gir mulighet til å behandle klagesaker grundigere når det er nødvendig. Det foreslås en adgang til anonym vitneførsel i saker der barnet oppholder seg på skjult adresse. Videre gis det hjemmel til å forene saker som gjelder foreldrenes felles barn. Fylkesnemndas uavhengighet lovfestes, og det etableres en klage- og disiplinærordning for nemndsledere for å sikre nemndslederes uavhengighet på en bedre måte enn i dag.

1.1.17 Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 18)

Utvalget har ikke sett det som mulig å gi et konkret anslag for de merutgiftene eller innsparingene forslagene medfører. Enkelte av forslagene i utvalgets utkast til ny barnevernslov antas å ha både økonomiske og administrative konsekvenser.

Kapittel 2
Mandat, sammensetning og arbeidsmåte

2.1 Barnevernslovutvalgets mandat

Utvalget ble oppnevnt i statsråd 28. november 2014.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«**1. Innledning og bakgrunn**
Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernet gir hjelp til barn og unge som utsettes for omsorgssvikt og barn og unge med alvorlige atferdsvansker

Barnevernet er først og fremst en hjelpetjeneste, men barnevernloven åpner samtidig for svært inngripende tvangstiltak. Dette stiller store krav til barnevernets arbeid og at rettssikkerheten til barn og foreldre blir ivaretatt på en god måte.

Dagens barnevernlov er mer enn 20 år gammel og har blitt endret en rekke ganger. Videre har forskrifter blitt endret og nye vedtatt. Dette har ført til at regelverket har blitt fragmentert og lite enhetlig. Det har ikke blitt foretatt en helhetlig gjennomgang av gjeldende barnevernlov. Dette inkluderer spørsmålet om hva som bør være regulert i henholdsvis lov og forskrift samt hvor detaljert reguleringen bør være på ulike områder. Det har likevel vært flere utredninger med forslag til prinsipielle endringer i barnevernloven, senest i NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*, Prop. 85 L (2012–2013) *Endringer i barnelova (barneperspektivet i foreldretvister)* og Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*. Det fremgår at flere problemstillinger er komplekse og må utredes nærmere i en mer helhetlig sammenheng.

Antallet barn i kontakt med barnevernet har økt betraktelig, og med 77 prosent de siste 15 årene. Ved inngangen til 1997 fikk 21 480 barn hjelp fra barnevernet, mot 38 025 ved inngangen til 2012. Samtidig har også andelen barn som mottar tiltak fra barnevernet økt. Ved inngangen til 2004 var andelen som mottar tiltak fra barnevernet 2,1 prosent av alle barn og unge 0–22 år (28 775). I 2012 var andelen 2,6 prosent (30 025).

Det har vært store endringer i samfunnsutviklingen siden barnevernloven ble utarbeidet. Departementet vil særlig peke på at bare 19 prosent av barn og unge i barnevernet i dag har foreldre som bor sammen. For hele populasjonen av barn og unge er andelen 75 prosent. Videre medfører økt globalisering og migrasjon at stadig flere barn har tilknytning til flere land enn Norge. Barnevernlovens struktur og innhold bør derfor på en bedre måte tilpasses den generelle samfunns- og kunnskapsutviklingen.

2. Spørsmålene utvalget skal vurdere
Utvalget skal for det første foreta en teknisk, språklig og strukturell gjennomgang av loven og vurdere forenklinger. Begrepsbruken må gjennomgås. Det vises særlig til Prop. 106 L (2012–2013) kap. 19 som konkluderer med at endringer i begrepsbruken bør utredes nærmere. Utvalget skal vurdere hva som vil være et hensiktsmessig detaljeringsnivå i regelverket. Det må i vurderingen ses hen til ivaretakelse av den kommunale barneverntjenestens selvstendige faglige skjønn i saksbehandlingen. Ett eksempel er utformingen av saksbehandlingsfrister. Samtidig må rettssikkerheten til barnet og familien ivaretas.

Utvalget skal særlig vurdere om henleggelser av meldinger og undersøkelser etter barnevernloven skal begrunnes.

Utvalget skal vurdere hva som bør stå i henholdsvis lov og forskrift. Utvalget skal legge fram utkast til ny barnevernlov.

I tillegg skal utvalget vurdere følgende:

Barnevernets ansvarsområde

Det er i dag utfordringer knyttet til hva som er barnevernets samfunnsoppdrag, herunder barnevernets prioriteringer og ressursbruk. Grenseoppgangen mellom barnevernets og andre instansers ansvar kan også være uklar. Utvalget må vurdere hva som skal være barnevernets kjerneoppgaver og ansvar, og hvordan dette kan reguleres i utkast til ny barnevernslov.

Forebyggende arbeid

Mange kommunale velferdstjenester har et ansvar for forebygging, og barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å forebygge og avdekke omsorgssvikt og atferdsproblemer. Utvalget må vurdere hvordan barnevernets forebyggende ansvar kan presiseres i utkast til ny barnevernlov.

Regulering av faglige prinsipper

I Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* kap. 11 legger departementet til grunn at det overordnede prinsippet om barnets beste fortsatt skal være grunnregelen for alt arbeid i barnevernet. Barnets beste skal baseres på følgende faglige prinsipper: Tilknytnings- og relasjonskvalitet, biologiske bånd, mildeste effektive inngrep og barnets medvirkning. Videre fremgår det av proposisjonen at departementet, under henvisning til NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* (Raundalenutvalget), vil vurdere om og i tilfelle hvordan prinsippene kan presiseres ytterligere i barnevernloven. Utvalget bes vurdere dette spørsmålet.

Tidsriktig barnevernlov

Barneverntjenestens ansvar for barn og unge omfatter også tilfeller der foreldrene ikke bor sammen og det er bekymring for barnets omsorgssituasjon. Dagens barnevernlov er imidlertid ikke spesielt tilpasset denne typen familiemønster. Barnevernsloven har for eksempel en begrepsbruk som er rettet mot familie og foreldre som sådan, og loven er ikke utformet under hensyn til at barnets omsorgssituasjon ofte består av to hjem. barnevernloven åpner heller ikke for ulike typer tiltak tilpasset ulike omsorgsløsninger til foreldre som ikke bor sammen. Noen barn opplever også at en konflikt mellom foreldrene er så belastende at den går ut over omsorgen.

Utvalget må vurdere hvordan barnevernloven skal tilpasses ulike i familiemønstre, herunder om det bør innføres hjemmel til å fastsette tvangstiltak overfor samværsforelder alene. Utvalget skal identifisere og utrede problemstillinger i skjæringspunktet mellom barneloven og barnevernloven, og vurdere om det er behov for lovendringer. Utvalget skal videre vurdere hvilken rolle barneverntjenesten bør ha i foreldretvister etter barneloven.

Økt globalisering og migrasjon medfører at stadig flere barn har tilknytning til flere land enn Norge. Utvalget skal vurdere barnevernets ansvar når barn med tiltak fra barnevernet har sterk tilknytning til andre land. Utvalget skal også vurdere barnevernets kompetanse i saker der barn har midlertidig eller uavklart opphold i Norge.

Tiltakene i barnevernet

I dag inneholder barnevernloven tre hovedkategorier av tiltak; hjelpetiltak i hjemmet, fosterhjem og institusjon. Utvalget skal vurdere om tiltakene er hensiktsmessig inndelt og formulert i loven og om kategoriene er dekkende. Utvalget skal vurdere egnede tiltak når det gjelder ulike omsorgsløsninger, jf. avsnittet om tidsriktig barnevernlov.

Utvalget bes vurdere spørsmålet om dobbeltstraff ved tvangsplassering av ungdom med alvorlige atferdsvansker, jf. barnevernloven § 4-24, og vurdere behovet for endringer. Utvalget må se hen til Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) og Rt-2012-1051X (HR-2012-1323-A).

Partsrettigheter og samvær

Utvalget må vurdere behovet for lovendringer når det gjelder partsrettigheter i barnevernssaker, herunder hvilke rettigheter barn, foreldre, samværsforeldre, fosterforeldre og andre familie- og tilknytningspersoner skal ha i saken. Spørsmål av betydning for en eventuell rett til samvær med søsken og besteforeldre bør vurderes særskilt. Det vises til Prop. 106 L (2012–2013) der det fremheves at forslag om rett til samvær med søsken reiser kompliserte spørsmål om søsknenes partsstatus. Bl.a. må det avklares hvilken partsstatus søsken i så fall skal ha i fylkesnemnda i samværsspørsmål, hvilken mulighet de skal ha til å begjære rettslig overprøving av nemndas vedtak og hvilken adgang det skal være til å kreve ny behandling om endring av et slikt spørsmål.

Rettighetsfesting

Befringutvalget, Raundalenutvalget, Flatøutvalget og flere andre har vurdert om det bør innføres en rett til de tjenester og tiltak som omfattes av barnevernloven. Det har imidlertid aldri blitt utredet hvordan en slik rettighetsfesting kan utformes. Det foreligger ikke i dag noe entydig svar på om en slik lovfesting vil gjøre det bedre for de barna som trenger barnevernets hjelp og støtte, dvs om endringer reelt sett vil gi barn et sterkere rettsvern.

I dag fremgår det av barnevernloven at tjenester og tiltak skal være forsvarlige. Loven inneholder pliktbestemmelser for kommunen, men ikke rettighetsbestemmelser for barna. Regjeringen har ikke tatt stilling til om barnevernloven skal bli en rettighetslov. Utvalget skal vurdere *om* barnevernet er et egnet område for rettighetsfesting, og drøfte i hvilken grad rettighetsfesting faktisk vil kunne gi bedre tjenester. Utvalget skal videre utrede alternativer som viser hvordan en slik rettighetsfesting eventuelt kan reguleres i barnevernloven, herunder hvilke situasjoner som bør utløse rettigheter og hva de skal bestå i samtidig som barneverntjenestens faglige skjønn ivaretas.

Forslaget til ny barnevernlov må være utformet slik at lovforslaget ikke er avhengig av at det besluttes at rettighetsfesting reguleres i barnevernloven.

Utvalget må vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av en eventuell rettighetsfesting. Utvalget må vurdere hvilke konsekvenser rettighetsfesting kan få for de ulike aktørene i barnevernet, herunder kommunene, Bufetat, fylkesmenn, fylkesnemnda og domstolene.

3. Generelt

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Departementet kan supplere og endre mandatet ved behov.

Utvalget må ta i betrakting andre pågående prosesser som vil kunne medføre endringer i barnevernloven. Utvalget skal ikke vurdere saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda eller spørsmål om saker etter barnevernloven og barneloven bør samlet i ett avgjørelsesorgan. Utvalget skal heller ikke vurdere lovens ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Mandatet avgrenses mot disse temaene.

For øvrig skal utvalget vurdere regelverket ut fra dagens forskning og kunnskap om barns utvikling og behov. Utvalget skal benytte de seks kvalitetsmålene som fremgår av Prop. 106 L i sitt arbeid. Kvalitetsmålene er at barnevernet skal gi barn og familier hjelp som virker, barn og familier skal møte trygge og sikre tjenester, de skal bli involvert og ha innflytelse og oppleve at tjenester er samordnet og preget av kontinuitet.

Utvalget må legge til rette for å få innspill fra og ha dialog med berørte aktører. I samråd med departementet bør utvalget tidlig vurdere om det er hensiktsmessig å nedsette en referansegruppe, arrangere debattmøter, seminarer og på andre måter innhente synspunkter fra relevante fagmiljøer og interessegrupper.

Utvalget skal videre i sitt arbeid ta i betraktning internasjonale konvensjoner, øvrige nordiske lands lovgivning og praksis.

Utvalget skal utforme lovforslaget i samsvar med anbefalingene fra Justis- og beredskapsdepartementet i veilederen «Lovteknikk og lovforberedelse». Utvalget skal i samsvar med utredningsinstruksen redegjøre for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag. Minst ett forslag skal være basert på uendret ressursbruk, jfr. utredningsinstruksen punkt 3.1.

Utvalget skal avgi utredningen i form av en NOU. Utvalget skal levere innstillingen innen 14. august 2016.»

Fristen for å avgi utredningen ble senere endret til 30. september 2016.

Barnevernslovutvalget har hatt følgende sammensetning:

- Trude Haugli, professor, Universitetet i Tromsø, leder fra 28. november 2014 til 25. april 2016, Tromsø
- Christian Børge Sørensen, fylkesnemndsleder, Fylkesnemnda Rogaland og universitetslektor II, Universitetet i Stavanger, medlem frem til 25. april 2016 og leder fra 25. april til 30. september 2016. Stavanger
- Frode Lauareid, advokat, KS, Kongsberg
- Cecilia Dinardi, advokat og partner, Advokatfirmaet Elden, Oslo
- Wenche Dahl Elde, advokat og seniorrådgiver, Helsedirektoratet, Oslo
- Arne Birger Krokeide, advokat, Advokatfirmaet Lohne Krokeide AS, Gjøvik
- Berit Roll Elgsaas, seniorrådgiver, Helsetilsynet, Drammen

Hilde Bautz-Holter Geving har vært sekretariatsleder fra 1. januar 2015. Lola Magnussen har vært sekretær fra 20. april 2015 og Magnus Aarø har vært sekretær fra 2. februar 2016.

2.2 Referansegrupper for Barnevernslovutvalget

Utvalget har forsøkt å tilrettelegge for en god prosess som sikrer innspill fra relevante fagmiljøer og interessegrupper.

Utvalget har hatt to referansegrupper; en fagreferansegruppe og en barnereferansegruppe.

Fagreferansegruppen ble opprettet ved brev fra Barnevernslovutvalget av 26. februar 2015. Utvalget ønsket en bred faglig og kunnskapsbasert innretning av gruppen, som samtidig hadde en funksjonell størrelse. Referansegruppen bestod av representanter fra:

- Redd Barna
- Norsk psykologforening
- Institutt for Samfunnsforskning
- Landsgruppen av Helsesøstre NSF
- Barneombudet
- Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Midt)
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
- Fellesorganisasjonen (FO)
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
- Kommunenes Sentralforbund (KS)

Barnereferansegruppen ble opprettet ved brev fra Barnevernslovutvalget av 18. mars 2015. Utvalget ønsket å ha en egen referansegruppe som bestod av barn og unge med erfaringer fra barnevernet. Utvalget har lagt stor vekt på å høre og lære mer om barn og unges erfaringer fra barnevernet, og mente at dette best kunne ivaretas i en egen referansegruppe. Referansegruppen bestod av representanter fra:

- Unge Duer
- Landsforeningen for barnevernsbarn
- Barnevernsproffene ved Forandringsfabrikken[1]

Utvalget har hatt ett møte med fagreferansegruppen, og gruppen har levert skriftlige innspill til utvalget to ganger. I tillegg har noen utvalgsmedlemmer og sekretariatet hatt møter med deler av fagreferansegruppen. Utvalget har hatt to møter med barnereferansegruppen, og gruppen har levert skriftlige innspill til utvalget to ganger (i tillegg har det vært noe kontakt via epost med begge gruppene og deler av gruppene).

På oppdrag fra utvalget har utvalgsmedlem Christian Børge Sørensen gitt en utførlig utredning av sentrale menneskerettslige forpliktelser på barnevernsrettens område. Utredningen har tittelen «Barnevern og menneskerettighetene» (heretter omtalt som «Sørensen (2016)»), og er inntatt som vedlegg 4.

2.3 Barnevernslovutvalgets arbeidsmåte

Barnevernslovutvalget hadde oppstartsmøte 10. desember 2014. Ekspedisjonssjef Oddbjørn Hauge og fungerende avdelingsdirektør Elisabeth Solberg Halvorsen fra Barnevernsavdelingen, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, deltok på møtet.

Det har vært avholdt 13 ordinære utvalgsmøter i 2015 og 2016. Alle i Oslo. I tillegg har det vært avholdt fire møter som har vart over to dager, og utvalget har også hatt utvalgsmøte under to studieturer.

På flere av utvalgsmøtene har utvalget invitert ulike aktører for å få innspill.

Det har vært viktig for utvalget å møte foreldre som har erfaringer med barnevernet, og Organisasjonen for barnevernsforeldre og Voksne for barn har hatt møte med utvalget og levert skriftlige innspill.

For å få innspill om hvordan barnevernsloven bør utformes med tanke på situasjoner og forhold hvor barn har tilknytning til flere land enn Norge, har utvalget møtt representanter fra MIRA-senteret, Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) og African Culture Awarness samt Athar Ali og Torunn Arntsen Sajjad (UiO).

Barnevernslovutvalget har også invitert flere personer med faglig kunnskap på barnevernssektoren, til å holde innlegg på utvalgsmøter. Utvalget har hatt møte med psykologene Stig Torsteinson og Paal Rasmussen om temaet tilknytning og barn og unges psykiske helse. Utvalget har også møtt representanter fra Helsetilsynet, fylkesnemndene, Bufdir, Hovedorganisasjonen Virke, NHO Service, Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO) og Norsk Fosterhjemsforening. Daværende utvalgsleder Haugli og et utvalgsmedlem samt sekretariatet har også hatt

[1] Barn av rusmisbrukere ble invitert til å delta i gruppen.

møte med Gro Hillestad Thune, Einar Salvesen, Mons Oppedal og Venil Catharina Thiis, som er representanter fra gruppen som står bak «Bekymringsmelding til barnevernet.»[2]

Utvalget gjennomførte en studiereise til Nord-Aurdal kommune og Bergen kommune. I Nord-Aurdal møtte utvalget barnevernleder Mette Elin Gjevre, virksomhetsleder for familiens hus Pål Andreassen, barnevernkonsulent Edward Keilmann, og barnevernkonsulent Randi Lill Pedersen. Kommunen presenterte arbeidet med barnevern, samspill med andre sektorer og interkommunalt samarbeid. Videre møtte utvalget Bergen kommune ved spesialrådgiver i Byrådsavdelingen for helse og omsorg Margrete Røkkum, etatssjefene Anne-Lise Hornes og Kjell Wolff samt representant for Kommuneadvokatens kontor. Tema var blant annet problemstillinger knyttet til barnevernets ansvarsområde og forebyggende arbeid, gråsonen mellom psykisk helse og barnevern samt barns medvirkning.

Utvalget har også foretatt en studiereise til London og Kent. I London møtte utvalget blant annet Department for Education ved Chair and Deputy Director Steph Brivio, Rob Myers og Fiona Murray. Tema var en gjennomgang av og diskusjon om barnevernssystemet i England, inkludert spørsmål om ansvar og samarbeid mellom etater, gjennomføring av undersøkelser og oppfølging av barn i barnevernet.

I Kent møtte utvalget organisasjonen Cafcass, som er et offentlig organ som har ansvar for å hjelpe barn i saker som skal gå for familiedomstolen. Fra Cafcass møtte Senior Service Manager Sorcha Morgan og Service Manager Peter Richardson. I møte med Kent County Legal Service, stilte Ben Watts, Trevor Chapman, og Frances Frankham. Tema var engelsk rettssystem og prosedyre, engelsk barnevernlov, saksbehandling og prosedyre i familiedomstoler samt tverretatlig samarbeid.

Videre besøkte sekretariatet og et utvalgsmedlem RKBU Midt og Akutten i Nord-Trøndelag. Tema var forholdet mellom psykisk helse og barnevern. Daværende utvalgsleder Haugli og sekretariatet besøkte Sametinget og Høyskolen i Alta. Tema var hvilke utfordringer dagens barnevernssystem reiser i møte med barn og foreldre med samisk bakgrunn, og på hvilken måte barnevernloven ivaretar hensynet til barnas og foreldrenes samiske bakgrunn. Fra Sametingsrådet møtte rådsmedlem Henrik Olsen og blant annet Ingeborg Larssen fra administrasjonen. I Alta møtte Eli Synnøve Skum Hansen, UiT, Alta, avdeling for barnevern og sosialt arbeid. Daværende utvalgsleder Haugli og sekretariatet har også besøkt barnevernsvakten og barnevernstjenesten i Tromsø.

Deler av utvalget samt sekretariatet har også deltatt på flere fagkonferanser.

Utvalget har hatt to møter med blant annet Inger Riis-Johannesen fra Lovavdelingen, Justis- og politidepartementet. Tema var klart lovspråk og lovstruktur. Sekretariatet har også deltatt på Lovspråkskonferansen – Regelspråk i endring. I tillegg har utvalget og sekretariatet hatt møte og samarbeid om klarspråk med Ragnhild Samuelsberg, Barne-, og likestillingsdepartementet.

Prosessor Lena Bendiksen og professor Kirsten Sandberg har lest og kommentert utkast til enkelte kapitler i utredningen.

2.4 Barnevernslovutvalgets forståelse av mandatet

Barnevernslovutvalget forstår mandatet slik at det gjelder to hovedspor i arbeidet med å presentere forslag til ny barnevernslov. For det første skal hele loven gjennomgås strukturelt, teknisk og språklig. For det andre angir mandatet åtte materielle eller verdimessige problemstillinger som skal vurderes nærmere.

Utvalget har lagt stor vekt på å gjøre loven mer tilgjengelig for brukerne. Det er viktig at loven har en pedagogisk og oversiktlig form som gjør den tilgjengelig for barn, foreldre og tjenester som skal håndheve loven.

Mandatet viser til at loven har blitt endret mange ganger siden vedtagelsen, og at regelverket kan fremstå som fragmentarisk. I tillegg har samfunnsutviklingen, med nye familiemønstre og flere barn med tilknytning til andre land, medført at det er behov for å gjøre loven mer tidsriktig og tilpasset dagens samfunn og kunnskapsnivå. Utvalget forstår mandatet slik at en viktig del av utvalgets oppgave derfor er å gjennomgå hele loven med tanke på en strukturell, teknisk og språklig forenkling. Det vises til kapittel 4 for en nærmere beskrivelse av utvalgets hovedvurderinger når det gjelder dette arbeidet.

Arbeid med en ny barnevernslov tilsier i utgangspunktet en omfattende vurdering av innholdet i hele loven. Flere forhold innskrenker imidlertid en slik bred og helhetlig tilnærming.

For det første angir mandatet åtte materielle problemstillinger som utvalget skal vurdere.

[2] Se Aftenposten, «Fagfolk melder bekymring om barnevernet», 10. juni 2015.

Utvalget har derfor ikke vurdert alle tenkelige forhold og problemstillinger som loven kan reise. I stedet har utvalget konsentrert vurderingene til mandatpunktene, og spørsmål som må sies å ha nær tilknytning til mandatpunktene. Utvalget har vurdert alle mandatpunktene og foreslått løsninger på dette i loven.[3]

For det andre avgrenser mandatet utvalgets arbeid mot andre pågående prosesser som vil kunne medføre endringer i barnevernsloven. Utvalget skal ikke vurdere saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda eller spørsmål om saker etter barnevernloven og barneloven bør samles i ett avgjørelsesorgan.[4] Disse spørsmålene skal i stedet vurderes av utvalget som skal utrede særdomstoler for barne- og familiesaker (familiedomstoler) og forvaltningsdomstol for utlendingssaker (Særdomstolutvalget). Mandatene til Barnevernslovutvalget og Særdomstolutvalget har videre et overlappende og til dels sammenfallende mandatpunkt om skjæringspunktet mellom barneloven og barnevernloven. Det har blitt avtalt mellom utvalgene at det er Særdomstolutvalget som skal vurdere spørsmålet om forholdet mellom barneloven og barnevernloven, inkludert spørsmålet om hvilken rolle barnevernstjenesten bør ha i foreldretvister etter barneloven.

Videre avgrenser mandatet mot spørsmål knyttet til ansvarsfordeling mellom stat og kommune.[5] Utvalget går derfor ikke inn på spørsmål om oppnevning av og godtgjøring til sakkyndige, se kapittel 9.5.2.

På bakgrunn av mandatet har utvalget heller ikke vurdert reguleringen av barnesakkyndig kommisjon. Utvalgsmedlem Frode Lauareid mener imidlertid at reglene om at sakkyndighetsbevis må vurderes av Barnesakkyndig kommisjon, bør oppheves og at Barnesakkyndig kommisjon bør nedlegges. Han foreslår at § 102 andre ledd, § 109 tredje ledd og § 126 i utvalgets forslag til ny barnevernslov tas ut. Lauareid viser til Borgarting lagmannsretts avgjørelse i LB-2012-65749. Han bemerker videre:

> «Eg deler vurderingane til lagmannsretten. Ein rapport kan ha både negativ og positiv bevisverdi uavhengig av kva sakkunnig kommisjon måtte meina om kvaliteten. Det er ingen andre samfunnsforhold som har denne type avgrensingsreglar på vurdering av bevis. Advokatane og fylkesnemnda/domstolane er godt rusta til å fellesskap å finna ut kva vekt som skal leggjast på denne type bevis.»

Utvalget har for øvrig basert forslaget til ny barnevernslov på gjeldende rett, men har kommentert i utredningen forslag fra andre pågående lovprosesser.

---

3 Se kapitlene 5 til 17.

4 Se imidlertid kapittel 17.

5 Utvalget viser her til høringsnotat fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet av 17. mars 2016 om forslag til endringer i barnevernloven, Kvalitets- og strukturreform.

Kapittel 3
Tilpasning av loven til samfunns- og kunnskapsutviklingen – tidsriktighet

3.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:

- Tilpasse loven til dagens samfunns- og familiebilde ved å:
  - Utforme en lov som har en rettighetsbasert tilnærming til beskyttelse av barn.
  - Unngå legaldefinisjoner av begrepene «hjem», «foreldre» og «familie» da meningsinnholdet i disse varierer og utvikler seg etter som tiden går.
  - Sette barnets beskyttelsesbehov i sentrum ved å la barnets omsorgssituasjon være avgjørende for om tiltak skal settes inn, og ikke det fysiske oppholdsstedet for barnet som for enkelte tiltak etter dagens lov.
  - Videreføre reglene om barnevernets kompetanse i saker der barn har tilknytning til flere land. For å sikre at barn med vanlig bosted i andre stater har tilstrekkelig beskyttelse, samtidig som barnets og foreldrenes rettssikkerhet ivaretas, foreslår utvalget likevel en endring i fristreglene for varigheten av hastevedtak om bosted utenfor hjemmet og hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke.
  - Videreføre reglene om barnevernstjenestens ansvar for mindreårige asylsøkere med mindre strukturelle, tekniske og språklige forenklinger.
  - Innta en ny overordnet bestemmelse om barnets beste som presiserer at barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn er relevante momentene i vurderingen av barnets beste. Bestemmelsen om at barnevernstjenesten ved valg av bosted skal ta hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn videreføres, jf. § 23.
  - Videreføre kravet om forsvarlighet og innta i samme bestemmelse en plikt for barnevernet til å utøve sin virksomhet med respekt for og samarbeid med barnet og barnets foreldre. Samarbeidsplikten innebærer også et krav til kultursensitivitet.

3.2 Behov og problemstillinger

I utvalgets mandat er det under punktet *Tidsriktig barnevernlov* tatt opp flere ulike problemstillinger.

Det er for det første vist til at gjeldende barnevernlov ikke er utformet med hensyn til at barnets omsorgssituasjon ofte består av to hjem. Familiesammensetningene er annerledes i dag enn det de var på 80-tallet og ved utformingen av gjeldende lov. I punkt 3.4.4 drøfter utvalget hvordan forslag til ny barnevernslov kan tilpasses nye familiemønstre og endrede behov.

I mandatet er det videre pekt på at barnevernloven ikke åpner for tiltak tilpasset ulike omsorgsløsninger til foreldre som ikke bor sammen og at noen barn opplever at en konflikt mellom foreldrene er så belastende at den går ut over omsorgen. I følge mandatet skal utvalget identifisere og utrede problemstillinger i skjæringspunktet mellom barneloven og barnevernloven, og vurdere om det er behov for lovendringer. Utvalget skal videre ifølge mandatet vurdere hvilken rolle barnevernstjenesten bør ha i foreldretvister etter barneloven. Problemstillinger knyttet til forholdet mellom barnelov og barnevernlov er omtalt i punkt 16.5.

Globalisering og tettere bånd til andre land har ført mennesker nærmere hverandre på tvers av landegrenser. Innvandrerbefolkningen har økt og vi har i dag en annen sammensetning av innvandrergrupper enn tidligere. Fra 70-tallet har mange arbeidsinnvandrere kommet til Norge, ikke minst har det kommet arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa etter utvidelsen av EU i 2004. I tillegg til familiegjenforening generelt, kommer asylsøkere og flyktninger. Mange av dem kommer fra krigsherjede landområder, der de har lidd nød, fattigdom og hatt traumatiske opplevelser. De

siste årene har det i tillegg vært en særlig økning av enslige mindreårige asylbarn som har kommet til Norge for å søke om beskyttelse. Den økte globaliseringen og migrasjonen har ført til flere barn i Norge med en annen kulturell, religiøs og etnisk bakgrunn, og med tilknytning til andre land.

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere barnevernets ansvar når barn med tiltak fra barnevernet har sterk tilknytning til andre land, og hvilken kompetanse barnevernet har i saker der barn har midlertidig eller uavklart opphold i Norge. Disse spørsmålene drøftes i punkt 3.5.2.

Den økte andelen av folk med bakgrunn fra andre land reiser spørsmål om hvordan språklige, religiøse og kulturelle rettigheter samt kultursensitivitet bør komme til uttrykk i barnevernsloven. Dette drøftes i punkt 3.6.4.

3.3 Kritikk mot barnevernet

Det norske barnevernet har fått internasjonal oppmerksomhet etter at flere utenlandske foreldre har blitt fratatt barna. Blant annet russiske myndigheter har engasjert seg, og norsk barnevern har også blitt tatt opp i EU-parlamentet av tsjekkiske politikere. Det har også vært fremmet nasjonal kritikk mot barnevernet, blant annet gjennom kronikken «Bekymringsmelding til barnevernet».[1] Kritikken går ofte ut på at det norske barnevernet for aktivt går inn i forholdet mellom barn og deres foreldre, på bekostning av foreldrenes interesser.[2] EMD har nylig besluttet å behandle fem klagesaker mot Norge som gjelder ulike barnevernstiltak.[3]

Utvalget har merket seg kritikken og at EMD skal vurdere flere saker mot Norge. I utvalgets forslag til ny barnevernslov, gjør utvalget flere grep som skal styrke barnets rett til omsorg og beskyttelse. Forslagene understreker barnet som rettighetssubjekt, og skal bidra til å styrke barnets rettsstilling. I tillegg foreslår utvalget flere grep som styrker rettsikkerheten i barnevernet. Dette skal bidra til at barnevernets arbeid skjer på en måte som ivaretar både barnets og foreldrenes rettigheter. Utvalget viderefører lovens krav til forsvarlige tjenester, og styrker også kravene til barnevernstjenestens undersøkelser. Ikke minst er det viktig at barnevernstjenesten samarbeider med foreldrene. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at barnevernet skal utøve sin virksomhet med respekt for og i samarbeid med barnet og foreldrene. Se nærmere omtale av forslagene i kapitlene 5 og 9. Utvalget viser også til vurderinger og forslag nedenfor knyttet til nye familiemønstre og barn som har tilknytning til flere land.

3.4 Endrede familiemønstre og nye behov

3.4.1 Begrepsbruk etter gjeldende lov

Gjeldende barnevernlov definerer ikke hva som menes med for eksempel begreper som «hjemmet», «foreldre» og «familien. Loven er heller ikke utformet med tanke på at barnets omsorgssituasjon ofte består av to hjem.

Begrepet «hjemmet» benyttes i en rekke bestemmelser i gjeldende barnevernlov, se for eksempel § 4-3, § 4-4, § 4-6 og § 4-8. I alle tilfeller siktes det med begrepet til barnets bosted før eventuell plassering. Begrepet «hjemmet» benyttes uavhengig av hvilken avtale foreldrene har etter barneloven om hvor barnet skal bo, og uavhengig av om barnet oppholder seg hos den ene eller andre av foreldrene.

I loven benyttes begrepet «hjemmet» også noe forskjellig. For eksempel er begrepet i § 4-4, § 4-6 og § 4-12 knyttet til hva som er grunnlag for tiltak, idet det etter bestemmelsene skal vurderes hvordan barnets omsorgssituasjon er «i hjemmet». I andre bestemmelser, som for eksempel § 4-8, brukes begrepet mer som en beskrivelse av hvor barnet faktisk oppholder seg.

Begrepet «foreldrene» brukes gjennomgående i loven. I § 4-3 brukes begrepet «foreldrene eller den barnet bor hos». For øvrig benyttes bare «foreldrene».

Begrepet «familien» benyttes bare i § 4-4. Her beskrives formålet med hjelpetiltak med at det skal bidra til en «positiv endring hos barnet eller i familien», og det angis at det er adgang til å «sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien».

3.4.2 Endrede familiemønstre

I Meld. St. 24 (2015–2016) er «familie» beskrevet slik:

> «Familie kan defineres som de personer som deler husstand. Familierelasjoner kan også avgrenses til biologisk/genetisk tilknytning, hvor familiemedlemmene deler arvemasse

[1] Kronikk i Aftenposten publisert 10. juni 2015, utarbeidet av en gruppe fagfolk ved blant annet Gro Hillestad Thune, Thea Totland, Nina Witoszek , Elvis Nwosu og Einar C. Salvesen

[2] Emberland, Marius, «Det norske barnevernet under lupen», Lov og Rett 2016, s. 329

[3] Se også Sørensen (2016) med videre henvisninger.

(DNA). Et familiemedlem kan også være en person man juridisk er forbundet med, f.eks. gjennom ekteskap eller adopsjon. Ut over disse kriteriene har familien også en psykologisk avgrensning, uavhengig av husstand, gener eller lover.»[4]

Det fremgår videre av Meld. St. 24 (2015–2016) at de siste femti årene har familiemønstre og samlivsformer endret seg.[5] Helt frem til 70-tallet var den vanlige forståelse at familien besto av foreldre med tre eller fire barn. I løpet av de neste 20 årene ble det vanligere med tobarnsfamilier og etter hvert også enebarns familier. Samtidig har det vært en utvikling med økning av antall skilsmisser, og stadig flere barn er født utenfor ekteskap. På 80-tallet ble samboerskap en stadig vanligere samlivsform. Andelen kvinner i alderen 20–44 år som hadde samboer, økte fra 5 prosent i 1977 til 21 prosent i 1992. Antallet enslige forsørgere har i tillegg hatt en sterk økning.

Tall fra SSB viser at de fleste barn i Norge vokser opp sammen med begge biologiske foreldre. Dette gjelder for tre av fire barn under 18 år.[6] Mange familier lever imidlertid i delte hushold med stefamilier, med «mine», «dine» og «våre» barn. I tillegg har andre familiesammensetninger blitt vanligere og mer akseptert, slik som homofile samlivsforhold og personer som får barn ved hjelp av assistert befruktning. Fra at man tidligere har benyttet begrepet «kjernefamilie» som en betegnelse for mor, far og barn, ser man i dag at begrepet «stjernefamilier» brukes, som en betegnelse der mennesker knyttes sammen uavhengig av biologiske bånd.[7]

For barn og unge som har foreldre som ikke bor sammen, har bruken av delt bosted økt de senere årene. Det fremgår av undersøkelser gjort av SSB at 26 prosent av barna hadde delt bosted i 2012, mot 10 prosent i 2004 og 8 prosent i 2002.[8] Andelen av barn som bor fast hos mor har gått ned, mens andelen som bor fast hos far er stabilt lav.

Omfang av samvær med samværsforelder har også økt.[9] Det gjennomsnittlige månedlige samværet har økt fra 6,5 dager i 2002 til 8,6 dager i 2012. Over halvparten av samværsfedrene er sammen med barna sine ti dager eller mer per måned. Der barna bor hos far, har mødrene mye samvær. Bare én av ti har ikke samvær per måned.

Samfunnet har også blitt mer internasjonalisert, noe som også preger familiesammensetningene. Flere familier har tilknytning til ulike land og innvandringen til Norge har økt betydelig.

3.4.3 Flere omsorgs- og beskyttelsesbehov for barn

Samfunnsutviklingen har generert flere omsorgs- og beskyttelsesbehov for barn. Familier med barn fra tidligere samliv og felles barn har blitt vanligere. Når foreldre går fra hverandre, skaper dette andre utfordringer for de barna som blir berørt og en annen form for ustabilitet. I barnevernssaker er dette noe det må tas høyde for, for eksempel ved vurderingen av hvor barnet skal bosettes, og hva slags samværsordning som kan sies å være til barnets beste.

Barn og unge i barnevernet har oftere ugifte eller skilte foreldre enn andre barn. Bare 19 prosent av barn og unge i barnevernet har foreldre som bor sammen, mens andelen barn og unge generelt i Norge som har som har foreldre som bor sammen er på 75 prosent.[10]

Det er gjort en sammenligning av omsorgssituasjonen for barn generelt sett, opp mot barn med hjelpetiltak fra barnevernet i rapporten «Barnevernsbarn – kjenneteikn på familiar med hjelpetiltak i heimen».[11] Her fremgår blant annet to figurer, se figur 3.1 og 3.2.

Familier med en annen kulturell bakgrunn er også blitt stadig vanligere. I barnevernssaker skal barnets kulturelle rettigheter respekteres og sikres så langt de ikke kommer i strid med andre av barnets rettigheter. Vurderingen av hensynet til familienes kultur og barnets beste i barnevernssaker har vært en utfordring for barneverntjenester, fylkesnemnder og domstoler.[12]

Seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk er også et tema som har fått større oppmerksomhet de senere årene. Rettighetene for den enkeltes seksuelle legning og personlige integritet har blitt styrket. Lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering,

---

4 Meld. St. 24 (2015–2016) Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter (Meld. St. 24 (2015–2016)), Boks 2.1. s. 16.

5 Se nærmere om dette i Meld. St. 24 (2015–2016) s. 17 flg.

6 Se Meld. St. 24 (2015–2016) s. 19 og SSB, Samfunnsspeilet, 2012/5.

7 Meld. St. 24 (2015–2016) s. 19.

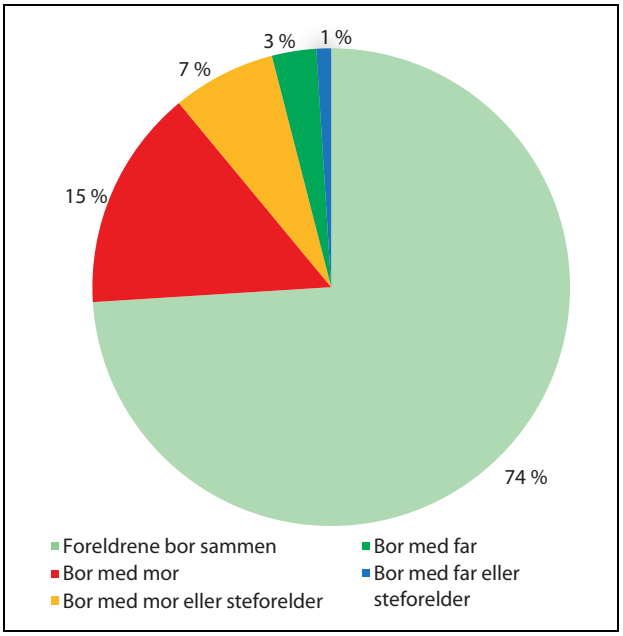
8 Se Meld. St. 24 (2015–2016) s. 80 med videre henvisninger.

9 Meld. St. 24 (2015–2016) s. 80. Se også SSB rapport 2015/2, Jan Lyngstad m.fl. «Hvilke fedre har lite eller ingen kontakt med barna når foreldrene bor hver for seg?»

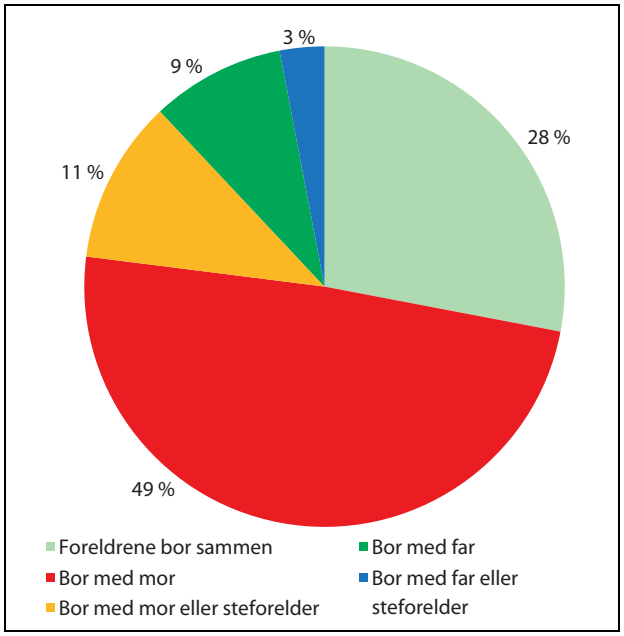
10 Se Prop. 106 L (2012–2013) s. 30.

11 SSB, Samfunnsspeilet 2012/5, «Barnevernsbarn – kjenneteikn på familiar med hjelpetiltak i heimen».

12 Se Sanne Hofman, «Hensyn til kultur – til barnets beste? – en analyse av 17 barnevernssaker om omsorgsovertakelse og plassering av minoritetsbarn», Kvinnerettslig skriftserie nr. 84 2010.



Figur 3.1 Barn 0–17 år, etter kven dei bur saman med. 2010. Prosent



Figur 3.2 Barn 0–17 år med hjelpetiltak frå barnevernet 31. desember 2010, etter kven dei bur saman med. Prosent

kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk , trådte i kraft 1. januar 2014, og i juni 2016 ble handlingsplanen Trygghet, mangfold og åpenhet lansert.[13] I handlingsplanen er det vist til at alle ansatte i barnevernet trenger kunnskap om seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, komme ut-prosesser, minoritetsstress og internalisert homo-/transnegativitet. Et tiltak etter handlingsplanen er derfor å vurdere hvordan dette kan integreres i grunnutdanningene som leder til arbeid i barnevernet. Et annet tiltak er å videreføre arbeidet med å rekruttere flere lhbti-fosterforeldre.[14]

I dag anses det som viktig å respektere og anerkjenne de voksnes, men også barns kjønnsidentitet, uavhengig av seksuell orientering. Det er i dag mer åpenhet om seksualitet, både om aksept for mangfoldighet men også for grenseoverskridende seksualitet som ikke aksepteres og som er straffbar. Barns seksuelle orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk må respekteres, uavhengig av om den utgjør majoriteten eller minoriteten. Dersom barnet ikke får anerkjent sin seksuelle identitet av sine omsorgsgivere, kan det etter omstendighetene innebære en krenkelse av barnets rett til utvikling og god omsorg.[15]

Vold og overgrep og skadevirkningene dette har for barn, har også fått større oppmerksomhet. Temaer som tidligere har vært ansett som tabubelagte har blitt løftet frem. Det har de siste årene blitt gjennomført studier som har gitt oss mer kunnskap om vold og overgrep mot barn. En relativt stor andel vold mot barn begås av andre barn og unge. Statistikk viser at cirka 30 prosent av seksuelle overgrep mot barn og unge utføres av andre barn og unge, og om lag halvparten av voksne overgripere forteller at de begikk sitt første overgrep som barn eller tenåring.[16] Vi har i dag bedre kunnskap om at mange barn som begår seksuelle overgrep som voksne, startet sin overgrepsadferd i ungdomsårene. Unge gutter som begår seksuelle overgrep kommer ofte fra familier med mange belastninger, og har vansker på flere områder. Det er pekt på at det er behov for mer kunnskap og bevissthet om unge overgripere for å kunne hjelpe overgriperne og deres familier.[17]

---

13 Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017–2020. Se s. 33–34.

14 Lhbti står for lesbisk, homofil, bifil, transperson og interkjønn.

15 Se Sørensen (2016) punkt 4.3 og punkt 5.3.

16 https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Vold_og_overgrep_mot_barn/Seksuelle_overgrep_mot_barn/.

17 Monica Jensen m.fl., «Gutter i Norge med skadelig seksuell atferd», Tidsskrift for Norsk psykologforening 2016 s. 366–375.

3.4.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at det er et behov for å tilpasse barnevernsloven til de endringene samfunnet og familiemønstrene har vært gjennom etter at loven trådte i kraft i 1992.

Grunnleggende er at synet på barn har utviklet seg, fra en oppfatning om at barn er objekter som skal hjelpes, til å være subjekter med selvstendige rettigheter. Utvalget foreslår at en tidsriktig lov derfor har en rettighetsbasert tilnærming til beskyttelse av barn. Barns grunnleggende rettigheter inntas i en overordnet bestemmelse (se nærmere kapittel 5), barn gis rett til barnevernstjenester (se kapittel 6) og det gjøres flere grep for å styrke barns rett til medvirkning (se kapittel 5).

Utvalget foreslår ikke å ta inn definisjoner av begrepene «hjem», «foreldre» og «familie» i barnevernsloven. Gjennomgangen ovenfor viser at det i løpet av tiden kan være store variasjoner i hva som ligger i begrepene. Slik utvalget ser det er det viktig at loven er fleksibel med hensyn til hva som kan legges i begreper som de nevnte.

Når det særlig gjelder begrepet «hjem» mener utvalget at bestemmelsene i loven fremfor å ta utgangspunkt i hva som er barnets hjem, heller bør utformes etter barnets omsorgssituasjon og omsorgspersoner. Et barn kan også ha flere steder som det anser som sitt «hjem». Det viktige er at barnet uansett hvor det befinner seg, mottar forsvarlig omsorg.

Et eksempel på dette er pålegg av hjelpetiltak. Etter mandatet skal utvalget vurdere om det bør innføres hjemmel til å fastsette tvangstiltak overfor samværsforelder alene. For å understreke at det er barnets samlede omsorgssituasjon som er det avgjørende, har utvalget foreslått i ny § 15 om pålegg av hjelpetiltak, at pålegg kan rettes mot både den barnet bor fast sammen med og samværsforelderen. Se kapittel 11 hvor dette er nærmere omtalt.

Et annet eksempel er §10 om gjennomføring av barnevernstjenestens undersøkelser, hvor det fremgår at undersøkelsen må gjennomføres systematisk og tilstrekkelig grundig til å forstå barnets omsorgsituasjon og behov. Se kapittel 9 for nærmere omtale. Ytterligere et eksempel er forslaget om nye vilkår for hastevedtak i § 34 om hastevedtak om bosted utenfor hjemmet. Endringen innebærer at et nyfødt barn, uansett om det befinner seg på sykehuset eller i foreldrenes hjem, vil være omfattet av bestemmelsen.

Når det gjelder begrepet «foreldre» i barnevernloven, viser utvalget til at det reguleres i barneloven hvem som er barnets foreldre. Ved anvendelsen av barnevernsloven, vil den løsning som følger av barneloven måtte legges til grunn av barnevernstjenesten.[18]

3.5 Barnevernets kompetanse der barnet har tilknytning til flere land

3.5.1 Gjeldende rett

Det følger av barnevernloven § 1-1 at barnevernstjenesten skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. For å sikre barn nødvendig hjelp og omsorg plikter barnevernstjenesten både å iverksette undersøkelser og tiltak.

I barnevernloven § 1-2 er det regulert hvilke barn barnevernstjenesten har ansvar for. Som ledd i gjennomføringen av Haagkonvensjonen av 1996 ble barnevernloven § 1-2 endret ved lov av 4. september 2015 nr. 85. Endringene trådte i kraft 1. juli 2016, og § 1-2 lyder som følger:

> «Lovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder når barn har vanlig bosted og oppholder seg i riket. Lovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder også for barn som er flyktninger eller er internt fordrevne, eller når barnets vanlige bosted ikke lar seg fastsette.
>
> For barn som har vanlig bosted i riket, men som oppholder seg i en annen stat, gjelder §§ 4-12 og 4-24. For barn som oppholder seg i riket, men som har vanlig bosted i en annen stat, gjelder §§ 4-4, 4-6, 4-7, 4-9, 4-10, 4-11, 4-25, 4-26 og 4-29.»

Spørsmålet om hvorvidt barnevernet har jurisdiksjon i en barnevernssak, avgjøres ut fra barnets vanlige bosted og hvor barnet oppholder seg.

Avgjørelsen av hva som er barnets vanlige bosted beror på en konkret vurdering.[19] De faktiske omstendigheter i saken er avgjørende. I tvilstilfelle kan intensjonen med oppholdet vektlegges. Relevante momenter i vurderingen vil være barnets tilknytning til landet, varigheten av oppholdet, familiens tilknytning og tilhørighet og barnets nettverk. Et midlertidig utenlandsopp-

---

[18] Se nærmere punkt 16.5.

[19] Se Prop. 102 LS (2014–2015) Lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn, og endringer i enkelte andre lover, og samtykke til ratifikasjon av konvensjonen, s. 85.

hold, for eksempel på grunn av ferie og skole, vil som utgangspunkt ikke endre barnets bosted.[20]

For barn som har *vanlig bosted i Norge og som oppholder seg i Norge*, er det ikke tvilsomt at norsk barnevern har jurisdiksjon. Dette følger nå uttrykkelig av ordlyden i § 1-2.

Når det gjelder barn som *oppholder seg i Norge, men som har vanlig bosted i utlandet*, er det bare i akuttsituasjoner at barnevernet kan gripe inn. Dette fremgår av at det i § 1-2 andre ledd reguleres at det bare er §§ 4-4, 4-6, 4-7, 4-9, 4-10, 4-11, 4-25, 4-26 og 4-29 som gjelder i denne situasjonen. Mer langvarige tiltak forutsetter at barnet kan anses å ha bosted i Norge.[21]

Når det gjelder barn som har *vanlig bosted i Norge, men som oppholder seg i utlandet*, følger det av ny § 1-2 andre ledd første setning at oppholdet i utlandet ikke er til hinder for at det treffes vedtak om omsorgsovertakelse etter § 4-12 og plassering etter § 4-24, det vil si inngrep av mer langvarig karakter. Norge har ikke plikt til å treffe vedtak om midlertidige tiltak og akuttvedtak overfor barn som ikke oppholder seg i Norge.[22]

For barn som er *flyktninger eller internt fordrevet og der barnets bosted ikke lar seg fastsette*, inneholder Haagkonvensjonen en særregel om at staten der barnet oppholder seg har jurisdiksjon til å treffe nødvendige beskyttelsestiltak. For å tydeliggjøre konvensjonens bestemmelser er det inntatt et nytt første ledd andre setning i § 1-2.

Når norske barnevernsmyndigheter har jurisdiksjon til å behandle saken, er det norsk rett som skal anvendes.[23]

Hvis barnevernet vurderer at det er til barnet beste å få langvarig oppfølgning i et annet land enn Norge, er det adgang til å anmode den aktuelle staten om å overta jurisdiksjon i saken.[24]

Dersom et barns vanlige bosted endres, følger det av Haagkonvensjonen artikkel 14 at beskyttelsestiltaket består, men tiltaket utøves i den nye medlemsstaten etter artikkel 15 nr. 3. Den nye staten overtar imidlertid samtidig jurisdiksjonen og kan dermed endre, erstatte eller oppheve beskyttelsestiltaket, jf. artikkel 14.

Ved lov av 18. desember 2015 ble det vedtatt enkelte endringer i barnevernloven knyttet til barnebortføringssaker.[25] Endringene trådte i kraft 1. januar 2016. For det første ble det inntatt en ny § 4-31 om utreiseforbud. Etter bestemmelsen er det forbudt å ta med barn ut av landet uten barnevernstjenestens samtykke etter at barnevernsvedtak er vedtatt. Videre er inntatt en bestemmelse om utreiseforbud når begjæring om tiltak etter §§ 4-8, 4-12, 4-24 og 4-29 første og andre ledd er sendt fylkesnemnda. For det andre er det inntatt en bestemmelse om utsatt iverksetting av fylkesnemndas vedtak i § 4-13 andre ledd. Det følger av bestemmelsen at fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse gjelder for ett år, når barnevernstjenesten har igangsatt en barnebortføringssak.

Når det legges til grunn at et barn som oppholder seg i Norge har fast bosted, vil norske barnevernsmyndigheter som nevnt ovenfor ha jurisdiksjon. Dersom det dreier seg om barn og foreldre som ikke har permanent oppholdstillatelse eller varig oppholdsrett i Norge, kan det oppstå spørsmål om hvilken adgang barnevernstjenesten har til å gripe inn med tiltak som fratakelse av foreldreansvar og tvangsadopsjon. Dette dreier seg om svært inngripende tiltak.

I dag har loven ikke særlige regler om adgangen til å frata foreldreansvaret for barn som ikke har oppholdstillatelse/oppholdsrett. Dagens barnevernlov stenger heller ikke for at det kan gis samtykke til tvangsadopsjon når et barn har utenlandsk statsborgerskap. Det følger imidlertid av adopsjonsloven § 18 at det skal legges vekt på om adopsjonen vil ha gyldighet også i fremmed stat som barnet har så sterk tilknytning til ved bopel, statsborgerskap eller på annen måte, at det ville medføre betydelig ulempe for barnet om adopsjonen ikke blir gjeldende der. Om det vil medføre betydelig ulempe for barnet, vil inngå som et moment i vurderingen av om adopsjonen er til barnets beste, jf. adopsjonsloven §§ 2 og 18.

Barnevernstjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere er regulert særskilt i barnevernloven kapittel 5A.

3.5.2 Utvalgets vurdering og forslag

Endringene som er beskrevet ovenfor vedrørende barnevernets kompetanse i saker der barn har tilknytning til flere land, har nylig trådt i kraft. Utvalget foreslår å videreføre gjeldende § 1-2 med kun språklige endringer i lovforslaget § 5. Utvalget foreslår også å videreføre de nylig vedtatte endringene om barnebortføring, se ny § 44 og § 21 tredje ledd.

---

[20] Prop. 102 LS (2014–2015) s. 85.

[21] Se nærmere Prop. 102 LS (2014–2015) s. 85.

[22] Prop. 102 LS (2014–2015) s. 85.

[23] Prop. 102 LS (2014–2015) s. 88–89.

[24] Se Prop. 102 LS (2014–2015) s. 94.

[25] Se Prop. 143 L (2014–2015) Lov om endringer i barnebortføringsloven, barnevernloven, straffeloven 2005 og rettshjelploven (internasjonal barnebortføring).

Utvalget har funnet det nødvendig å foreslå særlige regler når det gjelder varigheten av hastevedtak om bosted utenfor hjemmet (gjeldende § 4-6 andre ledd) og hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke (gjeldende § 4-25), for barn som oppholder seg i Norge, men som har vanlig bosted i annen stat, og vil begrunne det nærmere i det følgende.

Vedtak etter § 4-6 andre ledd faller bort dersom det ikke sendes begjæring om tiltak til fylkesnemnda snarest, og senest innen seks uker. For vedtak etter § 4-25 er det en to ukers frist for begjæring til fylkesnemnda, med tilsvarende virkning. Da det kun er begjæringer til fylkesnemnda som kan avbryte de nevnte frister og det ikke er adgang til å fatte vedtak etter § 4-12 eller § 4-24 for barn som har vanlig bosted i et annet land, må slike barn tilbakeføres til foreldrene når fristene utløper med mindre ulovfestede nødrettsbetraktninger kommer til anvendelse. Utvalget mener denne rettstilstanden er uheldig og potensielt i strid med statens forpliktelse til å gi alle barn som oppholder seg i Norge nødvendig beskyttelse mot omsorgssvikt, jf. blant annet barnekonvensjonen artikkel 19 og Grunnloven § 104 tredje ledd (se nærmere punkt 5.3.1.1 om de menneskerettslige forpliktelsene).

Rettstilstanden synes ikke å være tilsiktet av lovgiver. Meningen til både lovgiver og konvensjonsstatene som utarbeidet Haagkonvensjonen 1996, var å gi regler som forhindrer at ingen stat har jurisdiksjon når et barn trenger beskyttelse.[26] At hastevedtak skal kunne gi barn med vanlig bosted i en annen stat beskyttelse så lenge det er nødvendig for å sikre barnet, er også forutsatt i konvensjonen og i forarbeidene til loven som gjennomfører konvensjonen. Det fremkommer av konvensjonen artikkel 11 nr. 2 at hastetiltak vedrørende et barn med vanlig bosted i en annen konvensjonsstat, skal bortfalle straks myndighetene som har jurisdiksjon har truffet de tiltak situasjonen krever. Etter konvensjonen artikkel 11 nr. 3 skal hastetiltak vedrørende et barn med vanlig bosted i en ikke-konvensjonsstat, bortfalle i hver konvensjonsstat så snart de tiltak som situasjonen krever truffet av myndighetene i en annen stat, blir anerkjent i den aktuelle konvensjonsstaten. I tråd med dette uttaler departementet i forarbeidene at hastevedtak som er truffet med hjemmel i barnevernloven vil «bortfalle når myndighetene i den stat der barnet har vanlig bosted treffer nødvendige beskyttelsestiltak».[27]

[26] Se Prop. 102 LS (2014-2015) s. 22

[27] Prop. 102 LS (2014-2015) s. 87.

Utvalget legger til grunn at nødvendige beskyttelsestiltak i bostedsstaten fremdeles skal innebære at et hastevedtak skal opphøre. Utvalget foreslår å videreføre nevnte frister for å fremme begjæring til fylkesnemnda (se punkt 12.7.3 og 12.8.3.). For å sikre at barn som har vanlig bosted i andre stater men som oppholder seg i Norge, har tilstrekkelig beskyttelse, samtidig som barnets og foreldrenes rettssikkerhet ivaretas, foreslår utvalget at følgende avgjørelser er fristavbrytende for hastevedtak rettet mot barn med vanlig bosted i utlandet:

- begjæring til bostedsstaten om å treffe nødvendige beskyttelsestiltak, eller
- vedtak om å få overført jurisdiksjon etter lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, annerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn § 5.

Når det gjelder barnevernstjenestens ansvar for mindreårige asylsøkere, har utvalget i samsvar med mandatet bare foretatt strukturelle, tekniske og språklige forenklinger av lovbestemmelsene. Utvalget viser for øvrig til at Barne- og likestillingsdepartementet 31. august 2016 sendte på høring forslag til ny lov om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere.

3.6 Språklige, religiøse og kulturelle rettigheter samt kultursensitivitet

3.6.1 Gjeldende rett

Barnets tanke-, samvittighets- og religionsfrihet er vernet i barnekonvensjonen artikkel 14. Barnas religionsfrihet er ofte tett vevet sammen med foreldrenes religionsfrihet som er vernet i Grunnloven § 16, EMK artikkel 9 og SP artikkel 18. Dette gjenspeiles også i barnekonvensjonen artikkel 14 nr. 2 der det fremkommer at foreldrenes veiledningsrolle skal respekteres. Samtidig er det ikke noe mer en veiledning («guidance») som aksepteres. Ingen, heller ikke foreldre, kan tvinge et barn til å avdekke sin religion eller å praktisere en bestemt religion. Veiledningen skal også samsvare med barnets gradvise utvikling. En annen viktig skranke for oppdragelsesretten for foreldre, er at den må skje innenfor de rammene som følger av rettighetene som barn ellers har etter barnekonvensjonen.

Offentlige myndigheter må respektere barns religionsfrihet når de griper inn i en familie med et barnevernstiltak. Barnekonvensjonen artikkel

20 fastslår at det blant annet skal tas hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn ved valg av bosted etter en omsorgsovertakelse.

Barn som tilhører en minoritet eller er urinnvånere har et særskilt vern etter barnekonvensjonen artikkel 30:

> «I stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter eller personer som tilhører en urbefolkning, skal et barn som tilhører en slik minoritet eller urbefolkningen, ikke nektes retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt eget språk»

Samiske barn har et ytterligere vern. Grunnloven § 108 inneholder en bestemmelse om statens forpliktelser til å sikre språk og kultur for den samiske folkegruppe. Her fremgår det at staten plikter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Også folkerett (internasjonal urfolksrett) og den samiske retten gir rammer for rettighetene.[28] ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk gir beskyttelse, men innholdet i konvensjonen går likevel ikke lenger enn vernet som følger av barnekonvensjonen artikkel 30 og 20.

De språklige, religiøse og kulturelle rettigheter kommer i liten grad til uttrykk i gjeldende barnevernlov. Imidlertid fastslår barnevernloven § 4-15 at det blant annet «skal tas tilbørlig hensyn til at det er ønskelig med kontinuitet i barnets oppdragelse, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn» når det velges bosted for et barn som det offentlige har overtatt omsorgen for.

Retten til språk og kultur kommer også til uttrykk i to forskriftsbestemmelser. I forskrift om barns medvirkning og rett til tillitsperson heter det i § 3 at barnets medvirkning skal ivareta barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur. Videre heter det i forskrift om fosterhjem § 4 at ved valg av fosterhjem skal barnevernstjenesten ta tilbørlig hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Det er også eksempler fra rettspraksis på at språk- og kulturtilknytning tillegges vekt.[29]

[28] Susann Funderud Skogvang, «Samiske barnevernsbarns rettigheter – noen betraktninger om retten til språk og kultur», Rettshjelp fra kyst til vidde, Festskrift til Jusshjelpa i Nord-Norge 20 år 2009 s. 283–308, s. 286.

3.6.2 Andel barn i barnevernet med innvandrerbakgrunn

Statistikk viser at det er en høyere andel barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet sammenlignet med barn uten innvandrerbakgrunn.

I 2012 fikk 53 198 barn og unge i alderen 0–22 år hjelp fra barnevernet, enten som et hjelpetiltak eller som en plassering utenfor hjemmet. 23 prosent av disse (12 467) var enten innvandrere eller norskfødt med innvandrerforeldre.[30]

Blant barn og unge i alderen 0–22 år fikk 36,5 per 1 000 hjelp fra barnevernet i 2012. Dersom man splitter etter bakgrunn er de tilsvarende tallene:

- 32,0 per 1 000 av barn og unge uten innvandrerbakgrunn.
- 76,3 per 1 000 av barn og unge som selv har innvandret.
- 50,4 per 1 000 av norskfødte barn med innvandrerforeldre.[31]

Et forhold som bidrar til det høye antallet mottakere av barnevernstiltak blant innvandrere, er at bosatte enslige mindreårige flyktninger er inkludert i denne gruppen.

Hjelpetiltak er det mest brukte av barnevernets tiltak, både når det gjelder barn uten innvandrerbakgrunn, innvandrerbarn og norskfødte barn med innvandrerforeldre.

Ved utgangen av 2012 hadde barnevernet omsorgsansvaret for 7 per 1 000 av barn i alderen 0–17 år. Dette er barn som barnevernet har overtatt omsorgsansvaret for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. En del av disse barna har vært i barnevernets omsorg i flere år.

Dersom man splitter etter bakgrunn er de tilsvarende tallene:

- 6,9 per 1 000 av barn og unge uten innvandrerbakgrunn.
- 8,8 per 1 000 av barn og unge som selv har innvandret.
- 5,5 per 1 000 av norskfødte barn med innvandrerforeldre.[32]

Statistikk fra Bufdir viser at det i 2014 var 1504 barn og unge med et akutt plasseringsvedtak etter

[29] Se Rt. 2002 s. 327 og Rt. 1997 s. 170.

[30] https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_med_innvandrerbakgrunn/

[31] https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_med_innvandrerbakgrunn/

[32] https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_med_innvandrerbakgrunn/

barnevernloven § 4-6 andre ledd, fordelt på 1106 vedtak (noen vedtak gjelder flere barn).[33] Av barna med et akutt plasseringsvedtak i 2014 hadde flertallet, totalt 59 prosent, mor som er født i Norge. De største gruppene med et akutt plasseringsvedtak for øvrig, er barn med mor født i Asia, Afrika og Øst-Europa med henholdsvis 16 prosent, 11 prosent og 8 prosent.

Tilgjengelig statistikk viser at ungdom med innvandrerbakgrunn, og da særlig førstegenerasjonsinnvandrere, i større grad mottar tiltak etter fylte 18 år. Dette gjelder både hjelpetiltak og omsorgstiltak. Blant unge innvandrere i alderen 18-22 år mottok 32 per 1000 barnevernstiltak i 2009. Tilsvarende andeler blant norskfødte med innvandrerforeldre og ungdommer uten innvandrerbakgrunn var henholdsvis 21 per 1000 og 13 per 1000.

3.6.3 Kultursensitivitet

Årsakene til at barn og unge med minoritetsbakgrunn er overrepresentert i barnevernsstatistikken, er antagelig sammensatt av kulturelle faktorer, sosiale og økonomiske faktorer, og flyktningerelaterte faktorer som kan påvirke psykisk helse, foreldrekompetanse og barns omsorgssituasjon.[34] Ansatte i barnvernstjenesten må derfor forholde seg til særegne problemstillinger hos både barn og foreldre med minoritetsbakgrunn, hvor det er store variasjoner med hensyn til innvandringsbakgrunn, botid i Norge, religion, kultur og livssituasjon.

I møte med familier med minoritetsbakgrunn er det på det rene at språk og kommunikasjonsproblemer er en barriere for samarbeid mellom barnverntjenesten og familien. Forskningsprosjektet ved NTNU, Myter eller realiteter? Møter mellom innvandrere og barnevernet, viser at møtet mellom innvandrerbefolkningen kan være utfordrende både for tjenesteyteren og brukeren.[35]

3.6.4 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget har vurdert i hvilken grad språklige, religiøse og kulturelle rettigheter bør reguleres i loven. Videre har utvalget vurdert hvorvidt arbeidet knyttet til kultursensitivitet bør tydeliggjøres i loven. Utvalget peker på at det er viktig å fremme forståelse for den enkeltes kulturelle bakgrunn og for de særlige utfordringer som reises i kommunikasjon med barn og foreldre med en annen språklig, religiøs og kulturell bakgrunn. Samtidig peker utvalget på at det er viktig at det ikke oppstår kulturrelativisme i den forstand at det opereres med ulik standard for hva som er god omsorg for barn, basert på familiens kulturelle bakgrunn.

Utvalget mener at loven i større grad enn i dag må synliggjøre at foreldre og barns etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn, er sentralt for alle handlinger og beslutninger som berører barn. Utvalget foreslår at den overordnede bestemmelsen om barnets beste i ny § 2 tredje ledd presiserer at barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn er ett av de momenter som skal vurderes når det tas stilling til hvilken løsning som er til barnets beste. Dette vil også omfatte samisk språk og kultur. I dag er hensynet til barnets og foreldrenes bakgrunn, bare regulert i lovbestemmelsen om valg av bosted i § 4-15 og i fosterhjemsforskriften § 4. Presiseringen i momentlisten i barnets beste betyr at dette er et hensyn som skal legges vekt på i alle handlinger og avgjørelser knyttet til barnet, og ikke bare ved valg av bosted for barnet. Overordnede menneskerettslige normer om minoriteters rettigheter må også inngå i kompetansen til de som skal arbeide med barnevern. Utvalget viser til kapittel 5 for nærmere omtale av den overordnede bestemmelsen i § 2.

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om at barnevernstjenesten ved valg av bosted skal ta hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn i forslag til § 23, se kapittel 15. Etter gjeldende § 4-15 første ledd skal barnevernstjenesten ta tilbørlig hensyn til barnets etniske, religiøse, språklige og kulturelle bakgrunn ved valg av fosterhjem. Det påpekes i rundskrivet Retningslinjer om saksbehandlingen av barnevernssaker der barn har tilknytning til andre land, at dersom barnet tilhører en språklig eller religiøs minoritet, og ingen i familien eller nære nettverk kan være fosterforeldre, vil det ikke alltid være mulig å finne et fosterhjem som har samme bakgrunn som barnet.[36] Det legges til grunn at bruk av fosterhjem som foreldrene klart motsetter seg, for eksempel av religiøse eller kul-

---

[33] https://www.bufdir.no/en/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/Barn_og_unge_plassert_utenfor_hjemmet/Akuttplasseringer/Plasseringsvedtak/

[34] Berit Berg og Veronika Paulsen, «Myter eller realiteter? Møter mellom innvandrere og barnevernet», Tidsskriftet Norges barnevern, 02/2015, s. 152–154.

[35] Berit Berg og Veronika Paulsen, «Myter eller realiteter? Møter mellom innvandrere og barnevernet», Tidsskriftet Norges barnevern, 02/2015, s. 152–154.

turelle grunner, bør unngås der det er mulig. Hvis fosterforeldrene likevel har en annen bakgrunn enn barnet, kan barnevernstjenesten vurdere tiltak som språkopplæring i barnets morsmål eller aktiviteter knyttet til barnets kulturelle bakgrunn. Dette kan skje i samarbeid med foreldre og eventuelt utenlandske ambassader eller miljøer i Norge om gjennomføringen av tiltak.[37]

Utvalget har ikke funnet grunn til å fremheve språklige, religiøse og kulturelle rettigheter særskilt i andre bestemmelser i loven. Utvalget viser for øvrig til at barnevernstjenesten skal sikre barns rett til omsorg og beskyttelse for alle barn uavhengig av familiens språklige, religiøse og kulturelle bakgrunn. Der bakgrunnen kommer i konflikt med barnets rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse, må hensynet til kultur, religion og annen bakgrunn vike.

Når det gjelder kultursensitivitet i barnevernets arbeid, fremmes det primært gjennom andre virkemidler enn lovgivning. Utvalget vil likevel understreke at forslaget til ny § 4 om krav til barnevernets virksomhet og forsvarlighet også innebærer et krav til kultursensitivitet. En god kommunikasjon med familier er helt sentralt i alt barnevernsarbeid, og noe som fremmer et godt samarbeid til det beste for barnet. Både kommunikasjon og samhandling kan være særlig utfordrende i møtet mellom innvandrerbefolkningen og barnevernet. Dette gjelder både for tjenesteyteren og brukeren.[38] Forslaget til § 4 gir en plikt for barnevernet til å utøve sin virksomhet med respekt for og i samarbeid med barnet og barnets foreldre.

For å oppfylle samarbeidsplikten, er det viktig at barnevernet har den nødvendige forståelse for den enkeltes kulturelle bakgrunn og for de særlige utfordringer som kan oppstå i kommunikasjon med barn og foreldre med en annen språklig, religiøs og kulturell bakgrunn. Hvis en familie har en annen språklig, religiøs eller kulturell bakgrunn, må barnevernstjenesten ta seg tid til å sette seg inn i familiens bakgrunn, om nødvendig med bruk av kvalifisert tolkebistand, og ta hensyn til dette i møte med barnet og familien. Dette vil være viktig for å forstå familiens fungering og behov. Barnvernstjenesten må også ta høyde for at barnevernssystemet er noe nytt for mange familier, som de ikke har referanser til fra deres hjemland. Møtet med barnevernstjenesten kan for mange oppleves som skremmende, og flere kan oppleve usikkerhet i møte med barnevernsinstituttet.

Forslaget til ny § 4 omtales i kapittel 5. Barnevernets kompetanse bør styrkes med hensyn til å gå inn og forstå familier med en annen kulturell bakgrunn. Det er kommunens ansvar å sørge for nødvendig opplæring av barnevernstjenestens personell, jf. forslag til § 113.

Det er for øvrig viktig at barnevernstjenesten gir grundig og god informasjon om barnevernstjenestens arbeid til familier med bakgrunn fra et annet land, for eksempel om hvordan barnevernet kan bistå familien og om barn og foreldres rettigheter. For øvrig mener utvalget at det vil være hensiktsmessig om kommunen i planen for kommunens arbeid med barn og unge, omtaler og viser hvordan språklige, og kulturelle rettigheter kan ivaretas i arbeidet rettet mot alle barn og unge. Se omtale om krav til plan for arbeid rettet mot alle barn og unge i kapittel 7, jf. ny § 112.

---

[36] Rundskriv Q-42/2015, Retningslinjer om saksbehandlingen av barnevernssaker der barn har tilknytning til andre land, side 20.

[37] Rundskriv Q-42/2015, Retningslinjer om saksbehandlingen av barnevernssaker der barn har tilknytning til flere land, side 20.

[38] Paulsen Veronika, Kristin Thorshaug og Berit Berg, Møter mellom innvandrere og barnevernet, Kunnskapsstatus, 2014, Mangfold og inkludering NTNU Samfunnsforskning, s. 44.

Kapittel 4
Lovstruktur, språklig og teknisk forenkling

4.1 Sammendrag

Utvalget foreslår:

- Ny lovstruktur basert på et overordnede syn om at reguleringer som antas å være viktigst for barn kommer først, både når det gjelder loven som sådan, det enkelte kapittel og den enkelte paragraf.
- En rekke språklige og tekniske endringer i loven for å forenkle regelverket og øke tilgjengeligheten for dem loven gjelder.
- Å lovfeste deler av noen forskrifter. Eksempler på dette er bestemmelser om medvirkning og bruk av tvang.[1] For øvrig foreslår utvalget å oppheve medvirkningsforskriften.

4.2 Aktuelle problemstillinger

Gjeldende barnevernlov har blitt endret en rekke ganger siden vedtakelsen i 1992. Forskrifter har blitt endret, og nye har kommet til. Dette har ført til at regelverket har blitt fragmentert og lite enhetlig. Det har ikke blitt foretatt en helhetlig gjennomgang av gjeldende barnevernlov etter at den ble vedtatt.

En sentral oppgave for utvalget har derfor vært å foreta en teknisk, språklig og strukturell gjennomgang av loven samt foreslå forenklinger. Dette inkluderer gjennomgang av lovens begreper og å vurdere hva som er et hensiktsmessig detaljnivå i regelverket. Utvalget har også vurdert hva som bør stå i henholdsvis lov og forskrift.

Hovedproblemstillingen er hvilke grep som kan gjøres strukturelt og språklig for å gjøre regelverket mer tilgjengelig for brukerne – og da særlig barn og foreldre. Tilgjengelighet er særlig viktig på barnevernsfeltet, ettersom barnevernsloven gjelder omsorg og beskyttelse for barn som er selvstendige rettighetssubjekter (se nærmere kapittel 5 og 6). Det er viktig at barn kan forstå lovens regler.

Loven må også tilpasses den samfunns- og kunnskapsutviklingen som har vært siden vedtagelsen. Dette omtales i kapittel 3 om tilpasning av loven til samfunns- og kunnskapsutviklingen og tidsriktighet.

4.3 Lovstruktur

4.3.1 Utgangspunkter

I vurderingen av struktur, språk og teknisk oppbygging har utvalget lagt til grunn veiledningen om lovteknikk mv. fra Justisdepartementets lovavdeling. Lovstruktur må avklares på tre nivåer. For det første i inndeling av regelverket i én eller flere lover, for det andre fordeling av regler mellom lov og forskrift og for det tredje inndeling av den enkelte lov eller forskrift.

Utvalget mener det ikke er aktuelt å dele barnevernsloven i flere lover. Lovverket innenfor ett enkelt livsområde eller i forhold til en avgrenset brukergruppe, bør ikke splittes opp i små enkeltlover.

Fordelingen av regler mellom lov og forskrift samt den konkrete inndelingen av utvalgets lovforslag, omtales nærmere i det følgende.

4.3.2 Valg av lovstruktur

Det har vært et mål for utvalget å velge en lovstruktur som gjør loven systematisk, klar og oversiktlig.

Forslaget til ny barnevernslov er ikke av en slik størrelse at inndeling i ulike deler gir økt oversikt og tilgjengelighet. Utvalget har derfor falt ned på en ren kapittelinndeling, i tråd med gjeldende lov.

Kapitlene har en logisk tematisk inndeling, slik at det skal være enkelt å navigere blant disse.

Sammenlignet med gjeldende lov, har utvalget valgt å gå bort fra kapittelvis nummerering

[1] Se forskrift av 1. juni 2014 nr. 697 om medvirkning og tillitsperson (medvirkningsforskriften) og forskrift av 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon (rettighetsforskriften).

av lovparagrafer (§ 1-1, § 2-1 osv.). I Lovteknikk er det beskrevet ulemper med en slik kombinasjon av kapittelnummer og paragrafnummer, og at en slik inndeling av bestemmelsene i loven kun bør overveies for lover med et større antall paragrafer.

Når det gjelder den konkrete oppbygningen av loven, har det vært et hovedprinsipp for utvalget å innta rettigheter for barn og det som for øvrig antas å være viktigst for barn, først i loven. Utvalget har lagt dette prinsippet til grunn både ved valg av lovkapitler og ved lovbestemmelser i det enkelte kapittelet. Barnevernsloven er en lov som omhandler barn, og det som er viktigst for dem bør derfor fremgå først i loven.

Lovforslaget er innledet med et kapittel om lovens formål og grunnleggende rettigheter for barn. Kapittelet inneholder blant annet bestemmelser om barnets rett til omsorg og beskyttelse samt barnets beste, i tillegg til barnets rett til tiltak og medvirkning. Kapittelet inneholder dessuten bestemmelser om grunnleggende krav til barnevernets virksomhet og lovens virkeområde.

I gjeldende lov rommer kapittel 4 «særlige tiltak», svært mange og ulikeartede tiltak. Utvalget mener at kapittelet er uoversiktlig og lite tilgjengelig. For å øke tilgjengeligheten har utvalget derfor foreslått å dele gjeldende kapittel 4 i syv ulike kapitler:

- Melding til barnevernstjenesten. Undersøkelse (kapittel 2)
- Omsorgsovertakelse og tiltak der barnet er under foreldrenes omsorg (kapittel 3)
- Tiltak der barnet er under barnevernets omsorg (kapittel 4)
- Hastevedtak (kapittel 5)
- Kontakt og samvær (kapittel 6)
- Oppfølging av barn og foreldre etter tiltak. Planer (kapittel 7)
- Fosterhjem (kapittel 8)

Utvalget mener oppdelingen vil gjøre det enklere å vite hva som kan og skal skje i de ulike faser av en barnevernssak.

Etter utvalgets oppfatning er det hensiktsmessig at kapittelet som regulerer oppstart og gjennomføring av en barnevernssak følger etter de innledende bestemmelsene om formål mv, som et nytt kapittel 2. Plasseringen er i samsvar med utvalgets syn om at loven i størst mulig grad bør ha en kronologisk oppbygging. I tillegg til å gi barn og andre informasjon om når lovens regler er aktuelle, er kapittel 2 viktig for å sikre at henvendelser til barnevernstjenesten følges opp på en adekvat måte. Utvalget har derfor valgt å innta både bestemmelsen om opplysningsplikt til barnevernstjenesten, bestemmelsene om gjennomgang av meldinger til barnevernstjenesten og barnevernstjenestens undersøkelser i dette kapitlet. Bestemmelsene er i stor grad saksbehandlingsregler, og må sammenholdes med kapittel 11.

Når det gjelder de ulike tiltakene, har utvalget valgt å tematisk dele disse opp i tiltak der barnet er under foreldrenes omsorg, kapittel 3 (hjelpetiltak, opphold i institusjon mv.) og omsorgsovertakelse og tiltak der barnet er under barnevernets omsorg, kapittel 4 (omsorgsovertakelse, flytting, adopsjon mv.). En slik oppdelingen vil, etter utvalgets oppfatning, være mer oversiktlig og gjøre det enklere å finne tiltak som er relevante for det enkelte barn.

Hastevedtakene, det som etter gjeldende lov omtales som akuttvedtak, er i forslaget behandlet et eget lovkapittel (kapittel 5). Hastvedtak er berettiget i situasjoner hvor det ikke er tid til å vente på ordinær behandling, med de rettssikkerhetsgarantier som hører til den ordinære behandlingsformen. Vurderingen i hastesituasjoner er annerledes, og skiller seg fra vurderingen ved de ordinære tiltakene. For å signalisere at hastevedtak kun unntaksvis skal benyttes, er reglene om dette plassert i kapittelet etter de ordinære tiltak.

Kapitlene som inneholder bestemmelser om barnets kontakt med familie og nærstående når barnet er bosatt utenfor hjemmet, oppfølging og planer, kapittel 6 og 7, er inntatt før kapitlene som regulerer fosterhjem, institusjoner og omsorgssentre for mindreårige, jf. kapittel 8, 9 og 10. Bakgrunnen for dette er at bestemmelsene om kontakt og oppfølging vurderes som viktigere for barn enn til dels detaljerte og organisatoriske bestemmelser om fosterhjem/institusjon/omsorgssenter. Kontakt og oppfølging gjelder også generelt, mens fosterhjem/institusjon/omsorgssentre er spesialreguleringer for enkelte typer botiltak etter omsorgsovertakelse mv.

For å bedre sammenhengen og øke tilgjengeligheten mener utvalget at fosterhjem bør reguleres i eget kapittel, på samme måte som institusjoner og omsorgssentre for mindreårige har egne kapitler. I dag fremgår reguleringen av fosterhjem av to bestemmelser i kapittel 4 og i fosterhjemsforskriften.

Etter kapitlene om tiltak foreslås det egne kapitler om saksbehandlingsregler (kapittel 11) og spesialbestemmelsene om saksbehandling i fylkesnemnda (kapittel 12).

Bestemmelsene om ansvar, organisering og finansiering samt tilsyn, straff og sanksjoner er

samlet til slutt i loven. I dag er reguleringen av disse temaene spredt over flere kapitler både i begynnelsen og slutten av barnevernloven, og utvalget mener de bør samles og omtales på slutten av loven.

Forslaget til ny lovstruktur innebærer at forslaget til ny barnevernslov består av 15 kapitler.

4.3.3 Valget mellom lov og forskrift

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har i Innst. S. nr. 296 (1995–96) gitt en relativt bred drøftelse av spørsmål som gjelder forvaltningens bruk av forskrifter. Komiteen fremhever at utstrakt bruk av delegering av myndighet til å gi forskrifter er nødvendig i dagens samfunn, men understreker samtidig at det i mange tilfeller er grunn til å utvise varsomhet med bruken av forskriftshjemler.

Et utgangspunkt er at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift. Særlig fremheves forholdet til borgernes rettsikkerhet. Jo mer inngripende tiltak det gis hjemmel for, desto sterkere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til hjemmelen. Rettssikkerhetshensyn tilsier også at grunnleggende saksbehandlingsregler tas inn i lov i stedet for forskrift.

Den mest vesentlig strukturendringen utvalget forslår når det gjelder bruk av forskrifter, er at tvangshjemlene og saksbehandlingsreglene i forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon, løftes opp i loven. Rettighetsforskriften regulerer adgang til bruk av tvang mot barn i barnevernsinstitusjon. Dette er inngrep av en slik art at de av rettssikkerhetshensyn bør være regulert direkte i loven. Tvangsbruk på institusjoner er alvorlige inngrep mot svært sårbare individer, og kravet om og til lovhjemmel gjør seg gjeldende med tyngde, jf. Grunnloven § 113 (legalitetsprinsippet). Lovreguleringen av tvang under opphold på barnevernsinstitusjoner tilsvarer reguleringen av tvangsbruk på institusjoner i psykisk helsevern, jf. psykisk helsevernloven kapittel 4.

Utvalget foreslår også at flere av bestemmelsene om medvirkning i medvirkningsforskriften løftes opp i loven. Dette, sammenholdt med utvalgets forslag om at gjeldende ordning med tillitsperson i stedet erstattes med en ny ordning med trygghetsperson for barn, gjør at forskriften om medvirkning og tillitsperson blir overflødig. Utvalget foreslår derfor å oppheve denne, se kapittel 5 og 16.

For øvrig har utvalget beholdt barnevernlovens system med at mer organisatoriske bestemmelser fastsettes i forskrift. Dette gjelder for eksempel forskrift om politiattest, forskrift om godkjenning av institusjoner, forskrift om tilsyn med barnevernsinstitusjoner, forskrift om fosterhjem, forskrift om krav til kvalitet og internkontroll for barnevernsinstitusjoner og forskrift om Barnesakkyndig kommisjon.

Utvalget har også etablert noen nye forskriftshjemler. Dette gjelder blant annet adgang til å gi forskrift om trygghetsperson for barn, støtteperson for foreldre, botiltak ved frivillige bosted utenfor hjemmet og klage- og disiplinærordning for nemndsledere. Etableringen og hovedinnholdet i nevnte tiltak er regulert i formell lov, mens nærmere bestemmelser om organisering, oppnevning mv. overlates til forskriftsregulering.

4.3.4 Valget mellom lovregulering og kommentarer i forarbeidene

Lovteksten er forsøkt gitt det innhold som er nødvendig for å ivareta Grunnloven § 113 og lovskrav i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, i tillegg til at barn, andre private og offentlige aktører skal kunne få tilstrekkelig informasjon ved å lese lovteksten. Materielle vurderingstema er gitt i lov, eventuelt i kombinasjon med forskrift, og ikke kun i forarbeidene. Forarbeidene er primært ment å begrunne de endringene som foreslås samt gi en nærmere beskrivelse av relevante momenter knyttet til de vurderingstemaene som følger av lov og forskrift.

4.4 Språklig og teknisk forenkling

4.4.1 Utgangspunkter for det språklige og tekniske forenklingsarbeidet

Barnevernsloven er lovgivers sentrale virkemiddel å sikre barn som står i fare for å bli utsatt for omsorgssvikt, omsorg og beskyttelse. En barnevernslov innebærer også hjemmel for vidtrekkende tvangsinngrep. En klar og forståelig lov er derfor viktig for å ivareta lovens demokratiske forankring, og ikke minst for å ivareta rettssikkerheten for barn, foreldre og andre private som er berørt av loven. En klar og forståelig lov er selvsagt også viktig for de som til enhver tid anvender loven; barnevernstjenestene, skoler, barnehager, helseinstitusjoner, politi og øvrige offentlige instanser.

Utvalget har gjennomgått alle bestemmelsene i loven med sikte på både språklig, teknisk og

strukturell forenkling. Ved utformingen av lovtekstene er det lagt vekt på at ordvalg og setningsbygning skal være slik at de som bruker loven, lett kan lese og forstå den. Den overordnede målsetningen har vært at språket skal være aktivt og enkelt.

4.4.2 Lovens tittel, kapitteloverskrifter og overskrifter i den enkelte bestemmelse

Utvalget har ikke funnet grunn til å endre lovens tittel, bortsett fra at ny lov skal hete lov om barnevernstjenester (barnevernsloven). Dette er i samsvar med anbefaling fra Språkrådet. Gjeldende tittel, lov om barneverntjenester, gir etter utvalgets oppfatning god informasjon om hva loven handler om. Offisiell korttittel er fortsatt «barnevernsloven», som også er en informativ tittel.

For lettere å finne frem i loven, er kapitteloverskriftene utformet med sikte på å gi informasjon om hva som behandles i det aktuelle kapittelet.

Det samme gjelder overskriftene til den enkelte lovbestemmelse, men da for å gjøre det enklere å finne frem i det enkelte kapittel. I de tilfeller hvor overskriften ikke dekker alle tema som behandles i den aktuelle bestemmelsen, er det noen steder tilføyd «mv.».

4.4.3 Utformingen av den enkelte lovbestemmelse – språk og teknikk

Utvalget har forsøkt å utforme lovteksten kortfattet, klart og entydig. Det har også vært et mål å være konsekvent i bruk av ord og begreper. Faguttrykk og gammeldagse uttrykksmåter er forsøkt unngått så lang som mulig.

Videre er det lagt vesentlig vekt på å aktivere språket. Passiv form av verbet i lovtekst kan gjøre den tung å lese, og ved bruk av passiv form skjules subjektet (den som handler) i setningen.

Utvalget har tilstrebet å formulere rettsregelen først i den enkelte paragraf. Det vil si at bestemmelsen tidlig angir hva som kan eller skal skje dersom gitte vilkår er oppfylt. Utvalget legger til grunn at regelen blir mer tilgjengelig med en slik lovgivningsteknikk. For å synliggjøre hvem som er pliktsubjekt, er dette formulert tidlig i setningen.

Flere steder er bestemmelser kortet ned og slått sammen. Dette gjelder for eksempel en rekke bestemmelser i lovforslaget kapittel 13, som omfatter gjeldende kapittel 2, 3, 8 og 9 om ansvar, organisering og finansiering mv.

Andre bestemmelser i gjeldende lov er delt opp i flere bestemmelser, i stedet for å ha bestemmelser med svært mange ledd som regulerer ulike ting. Dette gjelder for eksempel gjeldende § 4-22 om fosterhjem. Fosterhjem er det mest brukte bostedstiltaket, og fosterhjem er derfor gitt et eget kapittel i loven samt delt i flere bestemmelser som behandler ulike aspekter knyttet til bosettingen.

En rekke bestemmelser er brutt opp gjennom opplisting i bokstav- eller strekpunkter, for å øke tilgjengeligheten for leseren.

På samme måte som for den strukturelle oppbygningen av loven, er det i den enkelte bestemmelse løftet frem hva som antas å være viktigst for barnet først i den aktuelle bestemmelsen.

4.4.4 Særlig om begrepene i loven – innspill fra barn og unge

Utvalget er i mandatet særskilt bedt om å gjennomgå begreper i gjeldende barnevernlov.

Det fremgår av Prop. 106 L (2012–2013) at høringsinstansene på oppfordring fra departementet hadde gitt innspill til begrepsbruken i barnevernet. Begrepene fosterhjem, fosterbarn, fosterforeldre, institusjon, tilsynsfører og barn med alvorlige atferdsvansker ble særlig trukket frem. Departementet viste til at det er viktig å lytte til barn og unges ønsker om å endre begreper som oppleves som stigmatiserende. Et stort flertall av høringsinstansene var enige om å endre de nevnte begrepene. Departementet mente imidlertid at det var behov for mer utredning før begrepene eventuelt ble byttet ut.

Barnevernsproffene i Forandringsfabrikken har utarbeidet et eget forslag til ny barnevernlov som er overlevert til utvalget.[2] I barnevernproffenes forslag er blant annet følgende er uttalt på s. 8:

> «Språket må endres
>
> Flere av ordene som barnevernet bruker, kan for oss virke fremmede og skumle. Vanskelige ord kan lage avstand mellom barnevernet og oss. Ord kan stigmatisere og såre – og gjøre oss annerledes. Ord kan også få det til å kjennes som om barnevernet bruker makt.
>
> Hvis ord som stigmatiserer, sårer eller er vanskelig å forstå skiftes ut, tror vi at flere av oss bedre vil forstå at barnevernet vil hjelpe. Det vil og gjøre det lettere for oss å bruke ordene på skolen og med venner og det vil gjøre det lettere for barn å finne ut om vi har blitt tatt på alvor og hørt. I «Mitt Liv» har

[2] Forandringsfabrikken, «Forslag til barnevernlov fra barnevernsproffene», mai 2016.

mange barneverntjenester siden 2014 prøvd ut ord vi har bedt de om å bruke. De aller fleste tjenestene sier at det er mulig og bra å forandre disse ordene.

Vi ber om at ordene til venstre, erstattes med ordene til høyre.

Sak	barn, ungdom
Klient, bruker	barn, ungdom
Saksbehandler	kontaktperson (innført av Bufdir i 2015)
Plassering	flytting (brukes i Mitt Liv)
Avlastningshjem	besøkshjem (brukes i Mitt Liv)
Beredskapshjem	ventehjem (brukes i Mitt Liv)
Fosterhjem	familiehjem (brukes av Bufetat)
Fosterforeldre	foreldre i familiehjem
Institusjon	bofellesskap
Tiltaksplan	barnets plan (feks. Idas plan, brukes i Mitt Liv)
Ansvarsgruppe-møte	barnets møte (feks. Idas møte, brukes i Mitt Liv)
Akuttiltak	hastetiltak (brukes i Mitt Liv)
Samvær	kontakt med familie og nettverk
Tillitsperson	trygghetsperson
Medvirkning	samarbeid
Atferd	ordet må ut av loven»

Det har vært viktig for utvalget å lytte til barn og unges oppfatning av hvilke begreper som oppleves som stigmatiserende. Samtidig kan hensynet til kommunikasjon og informasjonsverdi tale mot å endre begreper som er innarbeidet i lov og praksis. Det kan også være lovtekniske utfordringer knyttet til å bytte ut begreper i loven.

Etter en samlet gjennomgang av begrepsbruken i loven, har utvalget valgt å bytte ut noen begreper, og beholde andre.

Utvalget foreslår å fjerne begrepet «alvorlige atferdsvansker», som er anvendt i gjeldende lov § 4-24. Utvalget legger til grunn at begrepet ofte oppleves stigmatiserende for barn, slik referansegruppen for barn har formidlet til utvalget. I stedet for å anvende alvorlige atferdsvansker som inngrepsvilkår, har utvalget i forslaget til § 20 valgt å knytte inngrepsvilkåret til om barnet utsetter «egen helse eller utvikling for alvorlig fare». Et slikt begrep retter oppmerksomheten mot konsekvensene for barnet – nemlig det uheldige for barnets helse eller utvikling – mer enn mot selve atferden. Inngrepsvilkåret vil da samsvare med det som er formålet med institusjonsoppholdet, nemlig en behandling som fører til at barnet settes i stand til å ta valg som ikke truer dets helse eller utvikling.

Begrepet «plassering» er gjennomgående erstattet med «bosted», i stedet for «flytting» som foreslått av Barnevernsproffene. Utvalget har kommet til at det er behov for å reservere begrepet «flytting» i tilknytning til flytting av et barn etter at tiltak er iverksatt, jf. gjeldende lov § 4-17 og forslaget § 25. Utvalget har vurdert om begrepet «opphold» bør brukes i noen bestemmelser, da bosted kan gi inntrykk av et lengre og mer varig opphold. For å få et enkelt og lett forståelig lovspråk har utvalget likevel valgt å bruke «bosted» konsekvent, og i stedet presisert i NOU-teksten når «bosted» også kan være kortvarige opphold.

Akuttvedtak er gjennomgående byttet ut med hastevedtak. Slik utvalget ser det er begrepet hastevedtak informativt, samtidig som at det ikke har de samme stigma knyttet til seg som akuttvedtak. Utvalget har mottatt innspill om at akutte inngrep oppleves som vanskelig og utfordrende. Barn opplever det som mindre stigmatiserende dersom begrepet hast brukes i stedet for akutt.

Trygghetsperson, tillitsperson og talsperson foreslås samlet til én person, kalt trygghetsperson.

Samværsbegrepet er byttet ut med «kontakt» med familie og nærstående. Kontaktbegrepet er mer dekkende, ettersom det ikke bare er fysisk samvær som er aktuelt å regulere, men også kontakt per telefon og annen elektronisk kommunikasjon.

Når det gjelder begrepet «tiltaksplan» viser utvalget til forslaget om et mer utførlig regelverk om ulike planer med ulike formål, se kapittel 14.

Utvalget har ikke funnet det nødvendig eller hensiktsmessig å endre de innarbeidede begrepene «fosterhjem», «beredskapshjem» og «institusjon». Når det gjelder «fosterhjem», vises det til at dette også er et internasjonalt etablert begrep (foster home, foster care, foster parents).

For øvrig viser utvalget til kapittel 3, for en nærmere omtale av begrepene «hjem», «foreldre» og «familie».

4.5 Nærmere om noen utvalgte kapitler i lovforslaget

4.5.1 Saksbehandlingsregler (kapittel 11 i loven)

Med unntak for de innledende bestemmelsene om melding og undersøkelse i kapittel 2, har utvalget samlet saksbehandlingsbestemmelsene i ett kapittel, kapittel 11. Dette er gjort for å øke tilgjengeligheten av reglene, og er i samsvar med gjeldende lovgivningsteknikk i Norge. Forholdet til forvaltningsloven er kun omtalt der reguleringene i barnevernsloven fraviker eller supplerer forvaltningsloven.

Informasjon om hvordan saksbehandlingen er, vurderes å være mindre viktig for de barna loven gjelder. Saksbehandlingsregler er i første rekke ment for profesjonelle aktører som for eksempel advokater og barnevernstjenesten. Kapittelet om saksbehandlingsreglene er derfor plassert langt ut i loven, etter bestemmelsene om barns rettigheter og ulike tiltak mv. Imidlertid vurderes det som viktig for barn og andre private at det tidlig i loven angis hvem som kan og skal inngi meldinger til barnverntjenesten, og hvordan slike meldinger skal følges opp. Reglene om melding og undersøkelser er derfor tatt inn i lovens kapittel 2.

Saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda er beholdt i et eget kapittel i loven, kapittel 12, etter de generelle saksbehandlingsreglene for barnevernet. Det er nødvendig å skille de to sett med saksbehandlingsregler, da fylkesnemnda, i motsetning til barnevernstjenesten, er et uavhengig domstolslignende forvaltningsorgan. Kapittel 12 danner også det legislative grunnlaget for fylkesnemnda.

4.5.2 Ansvarsbestemmelser, administrasjon og finansiering (kapittel 13 i loven)

Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av det materielle innhold i gjeldende lovs bestemmelser om ansvar, administrasjon og finansiering, slik de fremgår av barnevernsloven kapittel 2, 3, 8 og 9.

Det foreslås imidlertid vesentlige endringer i både kapittelstruktur, språk og oppbygning av den enkelte bestemmelse.

For det første er gjeldende lovs kapittel 2, 3, 8 og 9 slått sammen til ett kapittel i loven; kapittel 13 om ansvar, organisering og finansiering. Forholdet mellom kapitlene 2, 3, 8 og 9 i gjeldende lov, kan fremstå som noe uklar. Utvalget mener det vil være en fordel om bestemmelsene samles. Kapittel 13 er plassert langt bak i loven, ettersom dette kapittelet inneholder de av lovens bestemmelser som vurderes å være minst viktige for barn og foreldre.

Foruten sammenslåing av kapitler, har utvalget foretatt en språklig opprydning og omstrukturering av gjeldende lovbestemmelser. Forslagene til nye lovbestemmelser er i hovedsak ikke ment å innebære noen realitetsendringer sammenlignet med gjeldende rett.

Et unntak er forslaget til § 112 om kommunens ansvar og oppgaver. Her er kommunens ansvar for arbeid rettet mot alle barn i kommunen tydeliggjort og styrket. Det er tydeliggjort i tredje ledd at kommunen har ansvar for å fremme gode oppvekstsvilkår for alle barn og sørge for at barns interesser ivaretas av offentlige organer. Videre er det innført et krav om at kommunestyret selv skal vedta en plan for kommunens arbeid med barn og unge. Planen skal beskrive ansvar, organisering, ledelse og samarbeid mellom de ulike etatene. I tillegg er det lovfestet en samordningsplikt for kommunen når det gjelder det kommunale tjenestetilbudet rettet mot alle barn, i tillegg til at kommunen skal samordne tjenestetilbudet rettet mot et bestemt barn når det er nødvendig.

Et annet unntak er § 114 om barnevernstjenestens ansvar. I første ledd er ansvaret nå presisert, og det fremgår at barnevernstjenesten har ansvar for å sikre at barn mottar forsvarlig omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller at barnet utsetter sin helse eller utvikling for fare. Andre ledd er en videreføring av gjeldende rett, men med en noe endret ordlyd. Det fremgår at barnevernstjenesten skal arbeide for å avdekke omsorgssvikt, om barnet utsetter sin helse og utvikling for fare og sette inn tiltak så tidlig at varige problemer kan unngås. Nytt er også krav i § 115 første ledd om at barnets behov skal være det grunnleggende hensyn ved barnevernstjenestens samarbeid med andre sektorer og forvaltningsområder.

Utvalget har for øvrig strukturert bestemmelsene etter forvaltningsnivå (kommune, stat), og inntatt én bestemmelse om organisering og én bestemmelse om oppgaver for de ulike nivåene.

4.5.3 Tilsyn, straff og sanksjoner (kapittel 14 i loven)

Utvalget foreslår å samle alle bestemmelsene om tilsyn, straff og sanksjoner i kapittel 14, helt til slutt i loven.

Utvalget mener det gir et oversiktlig bilde over barnevernslovens regulering av tilsyn på de ulike forvaltningsområdene ved å samle de relevante bestemmelser. Utvalget har vurdert om bestemmelsene om tilsyn bør inntas i kapittel 13, men mener tilsyn har mer sammenheng med bestemmelser om straff og sanksjoner.

Kapittel 5
Regulering av grunnleggende rettigheter og prinsipper

5.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:
- Videreføre gjeldende formålsbestemmelse.
- Innføre en overordnet bestemmelse som fastslår to grunnleggende normer som hele loven må anvendes i lys av:
  - Barnets rett til omsorg og beskyttelse.
  - Det rettslige prinsipp om at barnets beste skal være det avgjørende hensyn ved alle handlinger og beslutninger etter loven som berører et barn. Bestemmelsen angir sentrale momenter som barnets beste skal vurderes på bakgrunn av.
- Styrke barnets rett til medvirkning. Retten skal fremgå av en ny innledende bestemmelse i loven.
- Videreføre det generelle forsvarlighetskravet i en innledende lovbestemmelse. Det foreslås ikke å lovfeste nærmere krav til kompetanse eller bemanning i barnevernet.
- Presisere i loven at barnevernstjenestens tiltak skal være så lite inngripende som mulig, og at barnevernstjenesten har plikt til å samarbeide med barn og foreldre.

5.2 Behov og problemstillinger

Et spørsmål i mandatet er regulering av faglige prinsipper. Det er vist til at departementet i Prop. 106 L (2012–2013) la til grunn at barnets beste fortsatt skal være grunnregelen for alt arbeid i barnevernet, og at prinsippet skal baseres på følgende faglige prinsipper: Tilknytnings- og relasjonskvalitet, biologiske bånd, mildeste effektive inngrep og barnets medvirkning. Det er videre vist til at departementet under henvisning til NOU 2012: 5, vil vurdere om og i tilfelle hvordan prinsippene kan presiseres i loven, og ber utvalget vurdere dette. I NOU 2012: 5 anbefalte Raundalenutvalget at tilknytningskvalitet skal være et grunnleggende vurderingstema innen alt arbeid i barnevernet, og foreslo et nytt prinsipp kalt «det utviklingsstøttende tilknytningsprinsipp».[1]

Det er også et spørsmål hvordan de menneskerettslige forpliktelsene skal komme til utrykk i ny barnevernslov, og hvordan en eventuell regulering av de nevnte prinsipper kan forenes med menneskerettighetene. Utvalget har spesielt fått utredet hvilke forpliktelser staten har på barnevernsfeltet etter bestemmelser om retten til familieliv, barns rett til omsorg og beskyttelse samt prinsippet om barnets beste, slik disse fremkommer av Grunnloven og internasjonale konvensjoner.[2]

Internasjonalt er det barnekonvensjonen som særskilt formulerer barnets rettigheter. I tillegg har barn særskilt vern etter SP, ØSK og særlig EMK. Konvensjonene inneholder overordnede normer i den forstand at de er inkorporert som norsk lov og gitt forrang gjennom menneskerettsloven § 2, jf. § 3.

I mai 2014 ble barns rettigheter i tillegg gitt et særskilt grunnlovsvern gjennom Grunnloven § 104. Denne bestemmelsen er blant annet inspirert av de internasjonale reglene, og da særlig barnekonvensjonen.[3] Barnekomiteen har understreket at statene bør har en rettighetsbasert tilnærming («child rights based approach») til omsorg og beskyttelse av barn.[4] Det er et spørsmål om hvordan ny barnevernslov kan utformes for å legge bedre og tydeligere til rette for en slik tilnærming enn det dagens lov gjør.

Det er nødvendig å vurdere hvordan loven gir uttrykk for fire grunnleggende menneskerettigheter. For det første gjelder det den rettigheten som loven har til formål å realisere, nemlig barns rett til omsorg og beskyttelse. For det andre er

---

1 Se Prop. 106 L (2012–2013) s. 88 og NOU 2012: 5 «Bedre beskyttelse av barns utvikling» (ledet av Magne Raundalen).

2 Sørensen (2016).

3 Se nærmere Sørensen (2016).

4 Komiteen for barnets rettigheter (Barnekomiteen) Generell kommentar nr. 13 (2011) «Barnets rett til frihet fra alle former for vold» (Generell kommentar nr. 13), punkt 3 b.

det grunn til å se på om retten til familieliv kommer tilfredsstillende til uttrykk i dagens lov. For det tredje må det vurderes om barnets beste bør reguleres på en bedre og klarere måte enn i dag. For det fjerde må det vurderes om barns rett til å bli hørt i saker som berører dem, bør reguleres på en annen måte enn i dag. I punkt 5.3.2 drøfter utvalget hvordan de grunnleggende rettighetene bør komme til utrykk i loven. I punkt 5.4.2 drøftes barnets rett til medvirkning.

En annen viktig problemstilling er hvordan grunnleggende krav til barnevernets virksomhet, bør reguleres i loven. Barnevernet har ansvar for å hjelpe barn og unge i vanskelige livssituasjoner. Mange av de som trenger hjelp fra barnevernet har sammensatte og komplekse utfordringer. Det er et mål at de som trenger det, mottar nødvendig hjelp, at de får rett tiltak og at hjelpen kommer til riktig tid.

For å kunne gi effektiv og riktig hjelp, er det viktig at kvaliteten i barnevernets arbeid er god. For å sikre kvalitet i barnevernets arbeid, ble det i 2013 tatt inn et forsvarlighetskrav i barnevernloven. At saksbehandlingen er forsvarlig og at den ivaretar barn og foreldres rettssikkerhet er en forutsetning for å nå målene om god kvalitet.

Et særlig spørsmål i tilknytning til forsvarlighetskravet gjelder kompetansen i barnevernet. Barnevernet som arbeidsfelt er varierende, komplekst og utfordrende. De som arbeider i barnevernet skal opptre både som hjelper og kontrollør – barnevernet skal bidra med støtte- og hjelpetiltak, men har samtidig mandat til å gripe inn og regulere familiers privatsfære. Dette stiller store krav til barnevernets kunnskap og kompetanse. Det har over lengre tid vært diskutert om kompetansen i barnevernet er god nok, og det har i flere undersøkelser vært pekt på mangler ved kompetansen.[5] I punkt 5.5.1.4 drøfter utvalget krav til forsvarlighet og om det bør oppstilles nærmere kompetansekrav i loven.

Forsvarlighetskravet gjelder på alle stadier av barnevernstjenestens arbeid. Det er en forutsetning for å ivareta involvertes rettigheter, og er uløselig knyttet til barnets beste. Andre mer generelle krav og prinsipper for barnevernstjenestens arbeid er omtalt i spredte enkeltbestemmelser i gjeldende lov, for eksempel minste inngreps prinsipp og barnevernstjenestens samarbeidsplikt med andre tjenester. Det er et spørsmål om også enkelte andre generelle krav til barnevernstjenestens arbeid bør løftes frem i loven. Dette for å tydeliggjøre de krav som gjelder på alle stadier av barnevernets arbeid og i alle saker. Det er også svært viktig at å få til et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og familien. Det er et spørsmål om det bør tydeliggjøres i loven en plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med barn og foreldre. Utvalget drøfter i punkt 5.5.2.3 krav til samarbeid med foreldre og barn, og i punkt 5.5.3.2 om minste inngreps prinsipp bør fremgå av en generell bestemmelse om barneverntjenestens arbeid.

5.3 Lovens formål. Overordnet bestemmelse om barnets rett til omsorg og beskyttelse. Barnets beste

5.3.1 Gjeldende rett

5.3.1.1 Barnets rett til omsorg og beskyttelse – rettigheten loven skal realisere

Barnets rett til omsorg er en grunnleggende menneskerett som på ulikt vis fremkommer av overordnede menneskerettslige forpliktelser.[6] For at et barn skal utvikle seg til et voksent individ med integritet, empati og selvstendighet, er det avhengig av god omsorg og respekt fra voksne. Barns rett til omsorg må anses som et kjerneelement i Grunnloven § 104 tredje ledd. Integritetsvernet etter EMK artikkel 3 og artikkel 8 omfatter også en rett til omsorg. Retten til omsorg fremkommer likevel mest direkte i barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2, som i norsk oversettelse lyder slik:

> «Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål»

Barns rett til utvikling i barnekonvensjonen artikkel 6, og flere andre bestemmelser i barnekonvensjonen, kan anses som utslag av eller presiseringer av retten til omsorg.

Barns rett til omsorg må ses i sammenheng med barn og foreldres rett til familieliv, som er vernet i blant annet Grunnloven § 102, barnekonvensjonen artikkel 16 og artikkel 7 samt EMK artikkel 8. Både Grunnloven og de internasjonale konvensjonene har som forutsetning at det først

[5] Se nærmere punkt 5.5.1.2 og 5.5.1.3

[6] Se nærmere Sørensen (2016) punkt 4.1.

og fremst er i familien at barnet skal få sin rett til omsorg realisert. Staten har også en positiv plikt til å tilrettelegge for at barn kan vokse opp med sine foreldre. Dette kommer nå uttrykkelig frem i Grunnloven § 104 tredje ledd andre setning, som fastslår at staten skal legge til rette for barnets utvikling «fortrinnsvis i egen familie». Retten til familieliv kommenteres særskilt i punkt 5.3.1.2.

Bare når foreldrene forsømmer sine omsorgsoppgaver, kan det offentlige få omsorgsansvar for barnet. Statens ansvar til å sikre barnet beskyttelse og omsorg er derfor sekundært. barnekonvensjonen artikkel 19 går likevel langt i å pålegge statene plikter med hensyn til å forebygge vold, overgrep og generell omsorgssvikt i hjemmet. Bestemmelsen forutsetter at staten har en barnevernstjeneste. Barnekonvensjonen artikkel 19 nr. 1 har følgende ordlyd i norsk oversettelse:

> «Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet»

Staten har også en plikt etter Grunnloven § 104 tredje ledd og EMK artikkel 3 og 8 til å beskytte barn mot omsorgssvikt. Det er likevel noe uklart om pliktene etter Grunnloven og EMK rekker like langt som plikten etter barnekonvensjonen artikkel 19.

Verken SP eller ØSK har uttrykkelige bestemmelser om barns rett til omsorg. Men både SP artikkel 24 nr. 1 og ØSK artikkel 10 nr. 3 pålegger staten en særskilt plikt til å beskytte barn.

I kapittel 6 gis en nærmere beskrivelse av statens plikter til å realisere barns rett til omsorg.

Barnets rett til omsorg og beskyttelse fremkommer ikke uttrykkelig i gjeldende barnevernlov. Samtidig er lovens sentrale formål å sikre barn som «lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling» forsvarlig omsorg og beskyttelse, jf. gjeldende lov § 1-1. Barneloven § 30 fastslår imidlertid at barn har krav på omsorg fra de som har foreldreansvaret, og angir det nærmere innhold i omsorgsansvaret slik: «Barnet har krav på omsut og omtanke frå dei som har foreldreansvaret».

5.3.1.2 Retten til familieliv – den primære omsorgsbasen

Retten til familieliv har stor og ofte avgjørende betydning for den menneskeligrettslige vurderingen av barnevernvernstiltak. Staten må avstå fra vilkårlige og uforholdsmessige inngrep i familielivet, men må også i en viss utstrekning legge til rette for et normalt familieliv.

De overordnede menneskerettslige bestemmelsene er formulert på noe ulik måte. EMK artikkel 8 pålegger staten både en negativ forpliktelse til ikke å gripe inn i familielivet, og en positiv forpliktelse til å sikre familielivet. FN- konvensjonene skiller tydeligere mellom den negative plikten til ikke å gripe inn, jf. SP artikkel 17 og barnekonvensjonen artikkel 16, jf. artikkel 9 nr. 1 og den positive plikten til å beskytte familielivet, jf. SP artikkel 23 nr. 1, ØSK artikkel 10 nr. 1, og barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 2, jf. også barnekonvensjonen artikkel 18 nr. 1 og 2, som blant annet forplikter statene til å yte egnet bistand til foreldre og verger når de utfører sine plikter som barneoppdragere.

Grunnloven § 102, jf. § 104, må trolig tolkes slik at den inneholder slike negative og positive forpliktelser til å verne om familielivet som følger av det internasjonale vernet.[7]

Sandberg har påpekt at retten til familieliv kan sies å ha to sider.[8] Den ene er erverv og bevaring av identitet. Barns rett til å kjenne sine foreldre og andre sider ved erverv av identitet er eksplisitt nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 7. Den andre siden ved retten til familie er retten til å utøve et familieliv. «The mutual enjoyment by parents and the children of each other's company constitutes a fundamental element of family life» er et generelt utgangspunkt for EMD.[9] Barnekonvensjonen har en eksplisitt bestemmelse om at barn ikke skal bli adskilt fra sine foreldre, jf. artikkel 9 nr. 1. Men også andre enn foreldre kan ha en rett til kontakt med barnet. Det samme vernet er innfortolket som en sentral del av retten til familieliv i de andre konvensjonene. Disse rettighetene må i utgangspunktet også være vernet etter Grunnloven § 102 lest i sammenheng med Grunnloven § 104.

Retten til å utøve familieliv innebærer også en rett for foreldre til å utøve foreldreansvar. Det innebærer blant annet en rett til å bestemme hvor barn skal bo og til en viss grad å begrense barnets

---

7 Sørensen 2016 punkt 5.1..

8 Sandberg, Kirsten, «Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse», 2003 (Sandberg (2003)) s. 80 med videre henvisninger.

9 For eksempel Johansen mot Norge (1996), avsnitt 52.

frihet, eller samtykke til at andre gjør det. Barnets beste forutsettes likevel å komme i første rekke også for foreldrene, jf. barnekonvensjonen artikkel 18 nr. 1.

Det er på det rene at retten til familieliv ikke opphører selv om det offentlige overtar omsorgen for et barn.[10] Den fortsatte eksistensen av retten til familieliv har stor betydning for hvilke forpliktelser som hviler på statens myndigheter etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse. Familielivets fortsatte eksistens etter en omsorgsovertakelse er bakgrunnen for barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 3, som i utgangspunktet gir barn rett til samvær med sine foreldre også etter barnet er tatt ut av familien. Retten til familieliv har særlig stor betydning for gjennomføringen av en omsorgsovertakelse etter EMK der hensynet til å gjenopprette det brutte familielivet har stor og ofte avgjørende betydning ved vurderingen av om retten til familieliv er respektert.

Retten til familieliv er ikke nedfelt i barnevernloven. Men lovens utgangspunkt er at foreldre selv skal sørge for sine barn.[11] Dette omtales som det biologiske prinsipp. Det biologiske prinsipp er et sentralt begrep i barneretten og vil kunne ha et ulikt innhold etter hvilke problemstillinger som diskuteres. I barnevernssammenheng knytter prinsippet seg dels til at barn i utgangspunktet skal vokse opp hos sine foreldre og at det offentliges ansvar er subsidiært, og dels til at kontakten mellom barnet og foreldrene skal opprettholdes også om barnet ikke kan vokse opp hos foreldrene.[12] Prinsippet har rettslig betydning ved at det får konsekvenser hvis det ikke respekteres av myndigheter eller andre. Det biologiske prinsipp har, i likhet med barnets beste, betydning ved tolkningen av loven og i skjønnsutøvelsen, og som begrunnelse for lovens bestemmelser.[13] Prinsippet er ikke absolutt og uten grenser. I vurderingen av om et tiltak skal iverksettes, skal det etter barnevernloven § 4-1 legges avgjørende vekt på barnets beste. Det biologiske prinsipp får bare betydning ved skjønnsutøvelsen i den utstrekning det er til barnets beste.[14]

Utslag av det biologiske prinsipp finnes i barnevernloven § 4-21 første ledd, § 4-19 og § 4-20a. Barnevernloven § 4-16 tredje setning må også ses som utslag av det biologiske prinsipp. Etter denne bestemmelsen skal barnevernstjenesten «kort tid etter omsorgsovertakelsen kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging». Bestemmelsen skal denne forstås slik at barnevernstjenesten har et selvstendig ansvar for å hjelpe foreldrene til å komme i en slik posisjon at de igjen kan makte omsorgen for barnet.[15]

5.3.1.3 Barnets beste – overordnet rettslig prinsipp

Barnets beste er et anerkjent rettsprinsipp både nasjonalt og internasjonalt. Allerede lov om barneverntjenester av 17. juli 1953 § 17 fastslo at «[n]år helse- og sosialstyret skal avgjøre hvilke åtgjerder som skal tas, skal det holde seg barnets beste for øye.».

På Grunnlovs nivå kom prinsippet om barnets beste til uttrykk først etter grunnlovsendringene i mai 2014. Grunnloven § 104 andre ledd fastsetter nå at «[v]ed handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.» Grunnloven § 104 andre ledd er utformet etter mønster fra tilsvarende internasjonale bestemmelser i barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og EU-pakten artikkel 24 nr. 2.

I likhet med andre generelle menneskerettighetskonvensjoner, har EMK ingen uttrykkelig bestemmelse om barnets beste. Hensynet til barnets beste har likevel stor betydning i EMDs argumentasjon i saker som gjelder barn. EMD har lenge beveget seg i retning av å gjøre barnets beste mer og mer fremtredende. Det kan være vanskelig å si hvor mye man skal legge i de forskjellige ordvalgene, men EMD har uttalt at barnets beste skal være «primary», «the paramount consideration» og «must come before all other considerations».[16]

Barnets beste er derimot det mest sentrale begrep i barnekonvensjonen. Prinsippet er nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 som i norsk oversettelse har slik ordlyd:

---

10 Sørensen (2016) punkt 5.3

11 Ofstad, Kari og Randi Skar, «Barnevernloven med kommentarer», 6. utg. 2015 (Ofstad og Skar (2015)) s. 145.

12 NOU 2012: 5 s. 41.

13 Sandberg (2003) s. 69.

14 Haugli, Trude «Det mangfoldige barnets beste» Bonus pater familias, 2002, (Haugli 2002) s. 42 og Sandberg (2003) s. 77.

15 Ofstad og Skar (2015) s. 167.

16 Se Sørensen (2016) punkt 3.3. med henvisninger

> «Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Barnets beste er dessuten inntatt som vilkår i flere bestemmelser i konvensjonen, herunder barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 1 og 3 (som regulerer henholdsvis omsorgsovertakelse og kontakt mellom barn og foreldre etter en omsorgsovertakelse) artikkel 37 bokstav c (kontakt med familie når et barn er frihetsberøvet) og artikkel 20 nr. 1 (alternativ omsorg) og artikkel 21 bokstav a (adopsjon).

Formålet med barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 er å sikre både full og effektiv utnyttelse av de rettighetene som er nedfelt i barnekonvensjonen, og en helhetlig utvikling av barnet.[17]

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 har et svært vidt anvendelsesområde. Den omfatter så å si alle slags beslutningstakere som involverer eller berører barn. Det er ikke nødvendig at den aktuelle avgjørelsen direkte er rettet mot barn. Bestemmelsen gjelder «all actions concerning children». Dette inkluderer ikke bare beslutninger, men også alle gjerninger og unnlatelser, atferd, forslag, tjenester, prosedyrer m.m.[18] Det avgjørende er om barn som individ, barn generelt eller en bestemt gruppe barn direkte eller indirekte er berørt. Med andre ord må barnevernsloven utformes slik at den tilrettelegger for at det kan treffes barnevernstiltak som er best for det enkelte barn, herunder at kollektive kulturelle rettigheter, der det foreligger slike, inngår som en del av avgjørelsen av hva som er til barnets beste.[19]

I følge barnekomiteen har prinsippet om barnets beste tre normative elementer: (1) et grunnleggende juridisk fortolkningsprinsipp, (2) en selvstendig rettighet som kan prøves av en domstol og (3) en saksbehandlingsregel.[20]

Når det gjelder barnets beste som et juridisk fortolkningsprinsipp, har barnekomiteen lenge fremhevet at barnets beste er ett av fire generelle prinsipper i barnekonvensjonen. De tre andre er retten til ikke-diskriminering (barnekonvensjonen artikkel 2), retten til liv, overlevelse og utvikling (barnekonvensjonen artikkel 6) og retten til å bli hørt (barnekonvensjonen artikkel 12).[21] Prinsippene har innbyrdes sammenheng og utgjør kjerneverdier som må tas i betraktning ved tolkning og anvendelse av konvensjonen, på tvers av alle bestemmelsene.

I gjeldende barnevernlov er prinsippet om barnets beste lovfestet i § 4-1 første ledd:

> «Ved anvendelse av bestemmelsene i dette kapitlet skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet.»

Etter sin ordlyd gjelder barnevernloven § 4-1 første ledd bare for anvendelsen av bestemmelsene i tiltakskapitlet i loven, men det er på det rene at prinsippet gjelder alle avgjørelser på grunnlag av barnevernloven.[22] Til tross for ordlyden «finne tiltak» gjelder det ikke bare i valget mellom tiltak, men også i vurderingen av om det skal settes inn tiltak overhodet.

Hva som er til barnets beste, er den avsluttende skjønnsmessige vurderingen som må gjøres når det er slått fast at lovens øvrige vilkår er oppfylt.[23] Det har lenge vært sikker rett at barnets beste beror på en konkret vurdering, der flere momenter må tillegges vekt. Ordlyden i gjeldende § 4-1 første ledd nevner ett relevant moment, nemlig «stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen». Det fremkommer av ordlyden at dette bare er et av flere momenter (jf. begrepet «herunder»). Det kan imidlertid spørres om denne regelen er endret, og at barnets beste nå skal baseres på de faglige prinsippene om tilknytnings- og relasjonskvalitet, biologiske bånd, mildeste effektive inngrep og barnets medvirkning, i tråd med Raundalenutvalgets anbefalinger.

Raundalenutvalget ble opprettet av regjeringen 18. februar 2011 for å utrede spørsmål knyttet til anvendelsen av det biologiske prinsipp i barnevernet.[24] Utredningsarbeidet skulle ha et bredt kunnskapstilfang og vurdere problemstillingen ut

---

17 Barnekomiteen, Generell kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (artikkel 3, avsnitt 1) (Generell kommentar nr. 14) avsnitt 4 og 51.

18 Generell kommentar nr. 14, avsnitt 17 og 18.

19 Barnekomiteen har fremhevet at anvendelsen av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 for urfolksbarn som gruppe krever en vurdering av hvordan retten er knyttet til kollektive kulturelle rettigheter, jf. Generell kommentar nr. 14, avsnitt 23.

20 Generell kommentar nr. 14, avsnitt 6

21 Se for eksempel Generell kommentar nr. 12 (2009) Barnets rett til å bli hørt (Generell kommentar nr. 12), avsnitt 2, og General guidelines for periodic reports (1996), Treaty specific reporting guidelines rev. 2. (2010) og rev. 3 (2015), begge III B 3.

22 Se Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3.

23 Ofstad og Skar (2015), s. 65–66.

24 NOU 2012: 15 «Bedre beskyttelse av barns utvikling».

fra et juridisk, etisk, utviklingspsykologisk, historisk, genetisk, filosofisk og sosiokulturelt perspektiv.

Raundalenutvalget anbefalte at tilknytningskvalitet skal være et grunnleggende vurderingstema i alt arbeid innen barnevernet. Dette bygget Raundalenutvalget på nyere forskning i utviklingspsykologien som har gjort tilknytningsbegrepet klinisk relevant. Som Raundalenutvalget selv uttrykker det, har denne forskningen «vist at den tidlige relasjonsbyggingen er helt grunnleggende for barns vekst og utvikling.»[25] Raundalenutvalget foreslo på bakgrunn av denne innsikten å innføre et nytt prinsipp; «det utviklingsstøttende tilknytningsprinsipp». Prinsippet skulle innebære at tilknytningskvalitet skulle tillegges avgjørende vekt i beslutningsprosesser om bosted, samvær og tilbakeføring i barnevernssaker. Raundalenutvalget mente dette prinsippet måtte gis forrang i forhold til det biologiske prinsipp i saker der samspillet, tilknytnings- og relasjonskvaliteten er skadelig for barnet.[26]

Departementet mottok 78 høringssvar etter høringen av NOU 2012: 5. De fleste mente utvalget hadde gjort et grundig og solid arbeid, og at utredningen var et viktig bidrag til å videreutvikle barnevernet. Dette gjaldt særlig som arbeidsredskap når det skal tas stilling til kompliserte problemstillinger.[27] Men flere høringsinstanser var også kritiske. Et eksempel er Forskergruppa for barnerett ved Det juridiske fakultet, Universitet i Tromsø, som blant annet uttalte:

> «Å la dette eventuelt nye prinsippet være det overordnede prinsippet barnevernet skal bygge på, vil smalne inn den brede og sammensatte vurderingen vi mener arbeidet bør bygge på. Tilknytningskvalitet er viktig, men er bare ett element av flere som er av betydning for barns liv og utvikling, og vi stiller oss undrende til om det er behov for og hensiktsmessig med et eget prinsipp om dette. Slike vurderinger inngår allerede og hører hjemme som elementer i barnets beste-vurderingen. Dessuten viser historien at psykologiske teorier endrer seg og at det ikke er faglig konsensus om alt. Det å bygge det rettslige på et psykologisk prinsipp vil øke de sakkyndiges makt i prosessene, noe som ikke ubetinget vil være positivt. I tillegg etterlyser vi en orientering av om det finnes gode kliniske metoder for å måle tilknytningskvaliteter, om slike eventuelle metoder kan utføres betryggende av ansatte i barneverntjenesten eller om det kreves utdanning som psykolog?»[28]

Høyesterett fremhevet i Rt. 2012 side 1832 at Raundalenutvalgets forslag om innføring av et tilknytningsprinsipp hadde møtt motbør i høringen, og la til grunn at NOU 2012: 5 ikke ga veiledning for gjeldende rett for samværsutmåling. Etter dommen har forslaget vært behandlet i forarbeidene til lov av 21. juni 2013 som gjorde flere endringer i barnevernloven, herunder i § 4-1 ved tilføyelse av et nytt andre ledd om barnets medvirkning og tillitsperson, jf. Prop. 106 L (2012–2013) og Innst. 395 L (2012–2013). Et flertall i Familie- og kulturkomiteeen la til grunn at de var «enig med regjeringen i at det innføres, et nytt prinsipp, i tråd med NOU 2012: 5, om utviklingsstøttende tilknytning til hjelp i vanskelige saker», og at barnets beste skal baseres på de fire nevnte faglige prinsipper.[29]

På bakgrunn av nevnte lovgivningsprosess kan det stilles spørsmål ved om det nå gjelder et prinsipp som innebærer at barnets beste har fire underliggende faglige prinsipper som barnets beste-vurderingen må skje på grunnlag av, etter en slik rangordning som Raundalenutvalget foreslo. Enkelte uttalelser i underrettspraksis kan tilsi at dette er tilfelle.[30] Utvalget mener at forarbeidene som resulterte i gjeldende lov § 4-1 andre ledd ikke kan ha den virkning at også innholdet i regelen om barnets beste i samme bestemmelse første ledd er endret. Det er ikke noe i Prop. 106 L (2012–2013) som tilsier at departementet ønsket å innføre den rangordning mellom prinsipper som Raundalenutvalget foreslo. De aktuelle uttalelsene til departementet og stortingskomiteen er uansett å anse som etterarbeider med liten eller ingen rettskildemessig vekt i tolkningen av gjeldende

[25] NOU 2012: 15 s. 86 sammenholdt med s. 41.

[26] NOU 2012: 15 s. 86.

[27] Prop. 106 L (2012–2013) s. 81

[28] Høringssvar datert 12. september 2012.

[29] Innst. 395 L (2012–2013) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven (Innst. 395 L (2012–2013) s. 30.

[30] Agder lagmannsretts dom av 13. mars 2013 (LA-2013-197977), som gjaldt samværsfastsettelse mellom foreldre og barn, synes å legge til grunn at det er innført et nytt prinsipp om «tilknytnings- og relasjonskvalitet», men sier ikke noe om vektingen i forhold til andre prinsipper. I Agder lagmannsretts dom av 18. mai 2015 (LA-2014-192781), som gjaldt omsorgsovertakelse, viser imidlertid lagmannsretten uttrykkelig til uttalelsen i NOU 2012: 5 om at «det utviklingsstøttende tilknytningsprinsipp gis forrang i forhold til det biologiske prinsipp i saker der tilknytnings – og relasjonskvalitet er til hindre for barnets utvikling» når den angir innholdet i barnevernloven § 4-12 første ledd bokstav a.

§ 4-1 første ledd. Hva som er til barnets beste etter gjeldende § 4-1 første ledd må derfor fremdeles bero på en konkret vurdering, der flere momenter må tillegges vekt.[31] Det er ikke noen momenter som har «forrang» fremfor andre.

Prinsippet om barnets beste er også lovfestet i saker som avgjøres etter barneloven, i lovens § 48, hvoretter avgjørelser om foreldreansvar, bosted og samvær «først og fremst [skal] rette seg etter det som er best for barnet».

5.3.1.4 Barnevernlovens formål

Barnevernlovens formål er todelt og fremgår av § 1-1 som lyder:

> «Formålet med denne loven er
> – å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid,
> – å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.»

Etter forarbeidene skal formålsbestemmelsen både utrykke de politiske mål for barnevernsmyndighetenes virksomhet og fungere retningsgivende for tjenestens prioriteringer generelt samt for tolkningen av de enkelte lovbestemmelser.[32]

Første strekpunkt angir barnevernstjenestens primæransvar. Loven skal i tillegg til å sikre at barn får den nødvendige hjelp, også sikre at barnet får hjelpen til rett tid, jf. gjeldende kapittel 4 om særlige tiltak og § 6-9 om tidsfrister for saksbehandlingen i de ulike faser i behandlingen.[33] Andre strekpunkt angir barnevernstjenestens ansvar for å bidra i det forebyggende arbeidet som rettes mot alle barn og unge i kommunen.

5.3.2 Utvalgets vurdering og forslag

5.3.2.1 Lovens formålsbestemmelse

Utvalget foreslår at innholdet i dagens formålsbestemmelse i § 1-1 videreføres i forslag til ny barnevernslov § 1.

Formålsbestemmelsen omfatter for det første sikring av nødvendig omsorg og beskyttelse for det enkelte barn. Dette er den primære oppgaven for barnevernet, og lovens hovedformål. I tillegg har loven et sideformål, som er forebyggende innsats for å skape gode og trygge oppvekstsvilkår for alle barn.

Utvalget foreslår at hovedformålet som i dag fremkommer først, jf. lovforslaget § 1 bokstav a. Ordlyden er noe korrigert sammenlignet med gjeldende formålsbestemmelse. Forslaget er ikke ment å innebære noen realitetsendring, men utvalget mener ordene «omsorg og beskyttelse» er mer dekkende enn «hjelp og omsorg» som står i dagens lov.[34]

Lovens sideformål med å bidra til gode og trygge oppvekstsvilkår for alle barn, foreslås nedfelt i § 1 bokstav b.[35]

Formålsbestemmelsen må ses i sammenheng med bestemmelsene om kommunenes og barnevernstjenestens ansvar i lovforslagets §§ 112 og 114.

5.3.2.2 En overordnet bestemmelse om barnets rett til omsorg og beskyttelse og barnets beste

Utvalget mener det er behov for en overordnet bestemmelse i loven om barnets rett til omsorg og beskyttelse og barnets beste. Dette vil understreke de verdier og grunnleggende rettigheter en ny barnevernslov skal bygge på.

Barnekomiteen har som nevnt understreket at statene bør har en rettighetsbasert tilnærming til omsorg og beskyttelse av barn. Barnekomiteen har gitt følgende definisjon av en rettighetsbasert tilnærming:

> «Respekten for barnet som rettighetsbærende individ, dvs. respekten for barnets verdighet og rett til liv, overlevelse, velferd, helse, utvikling, medvirkning og ikke-diskriminering, skal etableres og fremmes som det overordnede målet for statene når det gjelder barn. Dette målet oppfylles best ved at man sikrer alle rettigheter barnet har i henhold til konvensjonen (og konvensjonens valgfrie protokoller). Det forutsetter et paradigmeskifte fra tilnærmingsmåter der barn ses på og behandles som «objekter» som trenger hjelp, til en oppfatning av barn som rettighetshavere som har en umistelig rett til beskyttelse. En tilnærming basert på barnets rettigheter er en tilnærming som

---

31 Også Ofstad og Skar (2015) s. 66 legger til grunn denne tilnærmingen til barnets beste, selv om siste utgave er utgitt etter nevnte lovgivningsprosess.

32 Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 16, se også Ofstad og Skar (2015) s. 13.

33 Ofstad og Skar (2015) s. 13.

34 Se nærmere om dette i kapittel 7.

35 Se nærmere om dette i kapittel 7.

fremmer virkeliggjøringen av alle barns rettigheter, slik de framgår av konvensjonen, gjennom utvikling av de ansvarliges evne til å oppfylle plikten de har til å sikre rettigheter (artikkel 4) og rettighetshavernes evne til å kreve sine rettigheter, hele tiden veiledet av retten til ikke-diskriminering (artikkel 2), hensynet til barnets beste (artikkel 3 nr. 1), retten til liv, overlevelse og utvikling (artikkel 6) og respekten for barnets synspunkter (artikkel 12). Barn har også rett til å få orientering og veiledning i utøvelsen av sine rettigheter fra omsorgsgivere, foreldre og medlemmer av fellesskapet, i samsvar med sin gradvise utvikling (artikkel 5). En slik rettighetsbasert tilnærming er holistisk og legger vekt på å styrke barnets egne ressurser og alle sosiale systemer som barnet er en del av: familien, skolen, lokalsamfunnet, institusjoner og religiøse og kulturelle systemer.»[36]

I vurderingen av hvordan prinsipper, verdier og grunnleggende rettigheter skal komme til uttrykk i ny barnevernslov, legger utvalget innledningsvis til grunn at barnevernsloven er en lov som skal hjelpe utsatte barn. Det er ingen «foreldrevernlov». Selv om det er viktig at foreldres rettsikkerhet og grunnleggende rettigheter vernes, fordi barnevernsloven åpner opp for svært inngripende tiltak rettet mot foreldre, er det barnet som er hovedpersonen i en barnevernslov. I samsvar med anbefalingen fra barnekomiteen, legger utvalget til grunn at loven må ha en rettighetsbasert tilnærming.

Barns rettigheter innebærer noe kvalitativt annet enn voksnes rettigheter. Barnekomiteen har gjentatte ganger understreket nødvendigheten av en barneorientert («child-focused and child sensitive») tilnærming.[37] Referansegruppen for barn har vært opptatt av at en ny barnevernslov må preges av at det er barnet som er hovedperson i det som gjøres med grunnlag i loven. Utvalget mener måten loven uttrykker grunnleggende verdier, rettigheter og prinsipper på er helt sentralt for å ivareta et slikt barneperspektiv, da det vil styre tolkningen og anvendelsen av loven for øvrig.

Samtidig er det ikke alle menneskerettigheter som det er like stor grunn til å regulere eksplisitt i en barnevernslov. Utvalget mener fire grunnleggende rettigheter for barn bør nedfelles i den nye loven.

For det første gjelder det den rettigheten som loven har som formål å realisere, nemlig barns rett til omsorg og beskyttelse. For det andre er det grunn til å se på om retten til familieliv kommer tilfredsstillende til uttrykk i dagens lov. Retten til familieliv gjelder både barn og voksne. Retten til familieliv har nær sammenheng med retten til omsorg, siden det er i familien barn helst skal vokse opp. Men dersom de to rettighetene ikke lar seg forene, er det retten til omsorg som må gå foran. For det tredje må det vurderes om barnets beste bør reguleres på en bedre måte enn i dag. Barnets beste er det sentrale rettslige prinsipp, som regulerer avveiningen mellom de to ovennevnte rettighetene og beslutninger om andre avgjørelser ved ivaretakelsen av barnet. For det fjerde må det vurderes i hvilken grad den retten som muliggjør synet på barn som deltagende rettighetsinnehavere bør reguleres på en annen måte enn i dag, nemlig barns rett til å bli hørt.

Etter mandatet skal utvalget vurdere om og i tilfelle hvordan de faglige prinsippene tilknytnings- og relasjonskvalitet, biologiske bånd, mildeste effektive inngrep og barnets medvirkning kan presiseres i barnevernloven.[38] De *faglige* prinsipper det her vises til har nær sammenheng med overordnede *rettslige* normer, men er også psykologfaglige begreper. «Tilknytning og relasjonskvalitet» er ikke et rettslig prinsipp, men et faktisk/psykologfaglig moment i vurderingen av barnets beste, og en bestanddel i den omsorg barn har rett til. «Biologiske bånd» er ofte omtalt som det biologiske prinsipp, og det er av rettslig karakter.[39] Det biologiske prinsipp er uløselig knyttet til retten til familieliv. «Mildeste effektive inngrep» – eller minste inngreps prinsipp – er også et rettslig prinsipp som gjelder generelt for barnevernets inngrep, også overfor andre enn barnet.[40] «Barnets medvirkning» er barns rett til å bli hørt. Dette er som nevnt en selvstendig rettighet barnet har, men også et sentralt element når det skal tas stilling til hva som er til barnets beste.

Utvalget mener det ikke bør lovfestes en regel om barnets beste som er basert på de nevnte faglige prinsipper. Utvalget mener en slik prinsipp-tilnærming ikke er hensiktsmessig på et sterkt rettighetspreget område som barnevernet. Barnevernslovgivningen hjemler sterke inngrep i særlig

[36] Generell kommentar nr. 13, avsnitt 59 slik den lyder i norsk oversettelse.

[37] Søvik, Karl Harald «Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett», Det juridiske fakultets skriftserie, UiB nr. 115 2009 (Søvig (2009)) s. 185 med henvisninger.

[38] Mandatet viser til Prop. 106 L (2012–2013).

[39] Sandberg (2003) s. 69.

[40] Se nærmere i punkt 5.5.3 om minste inngreps prinsipp.

retten til familieliv. Både foreldre og barn er vernet av menneskerettighetene. Som nevnt har det de senere år dessuten utviklet seg et syn på barn som selvstendige rettighetsinnehavere, som krever at man ser på barn som subjekter som har rettigheter og ikke objekter som skal hjelpes. Særlige relevante menneskerettigheter er retten til omsorg og beskyttelse, men også retten til familieliv, retten til å kjenne sitt opphav, og dersom det tilhører en minoritet eller samisk befolkning, retten til å leve i pakt med sin kultur, eller bruke sitt eget språk. Menneskerettighetene innebærer også et prinsipp om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn, i barnevernssaker ofte det avgjørende hensyn. Hva som er barnets beste må imidlertid fastslås på grunnlag av en mer sammensatt vurdering enn en vurdering av tilknytnings- og relasjonskvalitet, biologiske bånd, mildeste effektive inngrep og barnets medvirkning.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken betydning tilknytning- og relasjonskvalitet skal ha i barnets beste-vurderingen, legger utvalget til grunn at tilknytningsforskningen som det er redegjort for i NOU 2012: 5 er et sentralt arbeidsverktøy for barnevernet i vurderinger i saker om bosted, kontakt og tilbakeføring. Barns rett til omsorg etter barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2 innebærer også et krav om en utviklingsfremmende emosjonell omsorg.[41] Barnekomiteen har også fremhevet barnets behov for en trygg tilknytning:

> «Emosjonell omsorg er et grunnleggende behov for barn; hvis foreldre eller andre primære omsorgspersoner ikke oppfyller barnets emosjonelle behov, må det iverksettes tiltak slik at barnet utvikler en trygg tilknytning. Barn trenger å danne en tilknytning til en omsorgsperson i svært tidlig alder, og slike tilknytninger, hvis de er tilstrekkelige, må opprettholdes over tid for å gi barn et stabilt miljø»[42]

Utvalget mener likevel tilknytning- og relasjonskvalitet ikke bør gjøres til et rettslig prinsipp som har forrang fremfor andre prinsipper/hensyn slik det ble foreslått i NOU 2012: 5. I tillegg til at utvalget ønsker en mer rettighetsorientert lov, vil utvalget særlig peke på tre forhold som begrunner dette:

For det første har utvalget merket seg at det i nyere psykologfaglig teori er stilt spørsmål ved om det er forskningsmessig belegg for å anvende tilknytningsteorien som modell for å måle relasjonskvalitet i familier der det er vanlig å organisere omsorg for barn på en annen måte enn det vi kjenner fra typiske vestlige kjernefamilier.[43] Utvalget har en sammensetning som innebærer at det ikke har forutsetninger for å gå inn i denne diskusjonen. Den psykologfaglige kritikken illustrerer likevel at psykologiske teorier sjeldent har den konsensus og bestandighet som tilsier at de bør transformeres til et overordnet rettslig prinsipp med et normativt innhold.

For det andre er det fare for at et overordnet prinsipp om utviklingsfremmende tilknytning kan føre til en for smal vurdering av barnets beste. Det er først og fremst for de aller minste barna tilknytning- og relasjonskvalitet bør få avgjørende betydning.[44] Derimot er det ikke gitt at tilknytningskvaliteten har like stor betydning for større barn og ungdommer. I alle tilfeller beror barnets beste på en bred og sammensatt vurdering, der tilknytningskvalitet bare er ett element av flere. Der tilknytningskvaliteten mellom barn og foreldre er dårlig, kan andre faktorer, som for eksempel store ressurser i nettverket, kompensere. Utvalget mener det derfor blir feil når det i NOU 2012: 5 reservasjonsløst uttales at «[t]erskelen for omsorgsovertakelse trolig [vil] være overskredet ved en desorganisert tilknytningsform hos barnet».

For det tredje vil en lovfesting av et psykologisk prinsipp som tilknytning, kunne svekke rettsikkerheten til de private parter, herunder barnet. En lovregel som bygger på et psykologisk prinsipp vil øke de sakkyndigs makt i prosessene, særlig dersom dette prinsippet skal ha forrang foran andre prinsipper og hensyn. Videre er det usikre metoder for å måle tilknytningskvaliteter. Det kan være vanskelig å ta tilstrekkelig høyde for personlighetsforskjeller. Det kan derfor også stilles spørsmål ved om barnevernstjenesten har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere tilknytning- og relasjonskvalitet, særlig i minoritetsfamilier.

Utvalgets konklusjon er at loven bør ha en overordnet bestemmelse som tar utgangspunkt i barnets grunnleggende rettigheter, fremfor å lovfeste en regel om barnets beste basert på de ovenfor nevnte faglige prinsippene. En slik bestem-

---

41 Se nærmere Sørensen (2016) punkt 4.3.

42 Generell kommentar nr. 14, avsnitt 72.

43 Se Heidi Keller, A pancultural need but a cultural construct, Current Opinion in Psychology 2016 s. 59–63 og Heidi Keller, Attechment and Culture, Journal of Cross-Cultural Psychology, 2013 s. 175–194.

44 Se NOU 2012: 5 s. 81.

melse vil synliggjøre det normative grunnlag for alt barnevern mer fullstendig, og etter utvalgets mening, på en bedre måte.

Den overordnede bestemmelsen må tolkes i lys av de grunnleggende verdier og de menneskerettslige forpliktelser den er et utslag av. Bestemmelsen vil være et operativt formål i tillegg til lovens overordnede formål i ny § 1. Den vil også være et tolkningsmoment for loven for øvrig.

5.3.2.3 Nærmere om barnets rett til omsorg og beskyttelse

Utvalget foreslår en ny overordnet bestemmelse som regulerer barnets rett til omsorg og beskyttelse. Bestemmelsen bør fremgå helt innledningsvis i loven og synliggjøre at barn har rett til omsorg og beskyttelse til enhver tid, uansett hvem som har omsorgen og foreldreansvaret. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i gjeldende barnevernlov.

Videre mener utvalget at barnets beskyttelse mot vold bør reguleres i bestemmelsen. Det bør fremgå at barnet ikke må utsettes for vold eller mishandling, og at dette gjelder selv om volden brukes som ledd i oppdragelsen av barnet. Forbudet mot vold tydeliggjør barnets rett til omsorg og beskyttelse. Forslaget til formulering er lik barneloven § 30 tredje ledd første og andre setning.

Utvalget foreslår videre at bestemmelsen uttrykkelig regulerer at «barn bør vokse opp i trygghet, kjærlighet og forståelse, og helst i egen familie». En lignende formulering finnes i barnekonvensjonens fortale, og det er et sterkt ønske fra barn i utvalgets barnereferansegruppe at begrepet «kjærlighet» tas inn i barnevernsloven.

Formuleringen om at barn «bør vokse opp i trygghet, kjærlighet og forståelse» må forstås som en etisk bærebjelke for samfunnets innsats på barnevernsfeltet, og som verdigrunnlag for den omsorgen som skal gis i barnevernets regi.

Det kan være delte meninger om begrepet «kjærlighet» hører hjemme i en norsk lov. Utvalget mener at begrepet «kjærlighet» hører hjemme som en naturlig del av en slik overordnet bestemmelse i barnevernsloven. Formuleringen er også en presisering av innholdet i den omsorg barn har rett til. Trygghet, kjærlighet og forståelse er sentrale elementer i forsvarlig omsorg. I barnekomiteens Generelle kommentar nr. 13 punkt 20 b) er «manglende emosjonell støtte og kjærlighet» regnet opp blant situasjonene som innebærer «forsømmelse og omsorgssvikt». Forslaget kan også begrunnes i barneperspektivet, selv om «kjærlighet» er vanskelig å håndheve. Utvalget er enig med Barnevernsproffene når de utrykker at lovens verdigrunnlag må være en grunnmur, som barnevernet kan støtte seg til og at loven må «inspirere barnevernsarbeidere til å jobbe med varme i hjertet og på måter som bygger tillit og trygghet hos barn».[45]

Når det gjelder formuleringen om at barn «helst» bør vokse opp i «egen familie», er dette ikke ment å endre rettstilstanden. Utvalget mener det er viktig for de som skal anvende barnevernsloven og for de om skal leve med den, at bestemmelsen uttrykker at dette er det rådende verdisyn i det norske samfunn. Barnevernstiltak skal primært sette foreldre i stand til å gi sine barn forsvarlig omsorg. Bestemmelsen må ses i lys av Grunnlovens og konvensjonenes vern om familielivet. Formuleringen er inspirert av Grunnloven § 104 tredje ledd siste setning, og er ikke ment å ha et annet innhold. Dette innebærer at «egen familie» ikke trenger være den biologiske familien.[46] Staten kan selvsagt ikke være barnets familie. Statens myndigheter kan midlertidig ta vare på barnet dersom det ikke har foreldre som kan ta vare på det, men myndighetene bør søke å få barnet bosatt i et hjem som så langt som mulig kan fungere som barnets familie.

Utvalget har for øvrig ikke funnet det naturlig å lovfeste retten til familieliv eller det biologiske prinsipp. Flere bestemmelser i utvalgets forslag til ny lov er utslag av retten til familieliv, særlig reglene om samarbeid med barn og foreldre og minste inngreps prinsipp (§ 4), bestemmelsene om kontakt (§§ 37, 38 og 39) og bestemmelsene om oppfølgning av foreldre og barn etter omsorgsovertakelse (§§ 40, 41 og 42). Hensynet til å bevare familiemiljøet og viktige relasjoner er også et sentralt moment i vurderingen av hva som er til barnets beste (§ 2 tredje ledd).

5.3.2.4 Nærmere om reguleringen av barnets beste

Utvalget mener det bør utformes en bestemmelse om barnets beste som er i tråd med et moderne syn på dette rettslige prinsippet. Utvalget legger til grunn at det bør lovfestes et prinsipp om barnets beste på barnevernsområdet som ligger nært opp til barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 slik det er formulert av barnekomiteen. Utvalget foreslår at barnets beste fremgår av en overordnet bestemmelse.

---

[45] Barnevernsproffenes forslag til barnevernlov 2016 s. 5.

[46] Dok.nr. 16 (2011–2012), Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, (Dok.nr. 16 (2011–2012), s. 194.

Etter gjeldende barnevernlov § 4-1 fremgår det at hensynet til barnets beste skal vektlegges ved anvendelsene av bestemmelsene i kapittel 4 om særlige tiltak. Utvalget mener barnevernlovens virkeområde for prinsippet om barnets beste er for snevert, og foreslår å utvide dette. Det bør fremgå av den innledende overordnede bestemmelsen at prinsippet skal gjelde alle handlinger og avgjørelser etter loven som berører et barn

Utvalget viser til at når det gjelder prinsippet om barnets beste, må to dimensjoner ses i sammenheng. For det første er barnets beste en materiell vurderingsnorm. For det andre stiller barnets beste krav til beslutningsprosessen.

Barnets beste som en materiell vurderingsnorm

Barnets beste som en materiell vurderingsnorm inneholder to elementer; det er en optimaliseringsnorm og det er en avveiningsnorm.

Barnets beste som en optimaliseringsnorm innebærer at det skal foretas en konkret og helhetlig vurdering av mulige konsekvenser (positive eller negative) for barnet, for å finne frem til hva som alt i alt er til det beste for barnet. I vurderingen av konsekvensene for barnet er det flere relevante momenter. Utvalget foreslår at momentene fremgår direkte av lovbestemmelsen. Dette vil gi en mer utførlig angivelse av relevante momenter, men den vil ikke være uttømmende.

Utvalgets forslag til momenter gjenspeiler i stor grad barnekomiteens generelle kommentar nr. 14, og utvalget mener disse er hensiktsmessige og dekkende for de hensyn og rettsforhold som vil være de sentrale faktorer i alle saker. Ikke alle elementene vil være relevante for hvert tilfelle, og ulike elementer kan brukes på forskjellige måter i ulike saker. Innholdet i hvert element vil nødvendigvis variere fra barn til barn og fra tilfelle til tilfelle, avhengig av typen av avgjørelse og konkrete omstendigheter. Det vil også betydningen av hvert element i den samlede bedømmelsen.[47]

Utvalget foreslår å fremheve i loven følgende elementer som er relevante i vurderingen av barnets beste:

- Barnets egen identitet
- Barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn
- Barnets synspunkter
- Barnets behov for å bevare familiemiljø og opprettholdelse av viktige relasjoner
- Barnets behov for omsorg og beskyttelse
- Barnets sårbarhet
- Barnets helse, utdanning og utvikling

Barnets identitet omfatter barnets personlighet, men også barnets kjønn, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.[48] Se mer om dette i punkt 3.4.3.

Barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn er også ett av momentene i vurderingen av barnets beste.[49] I dag er hensynet til barnets og foreldrenes bakgrunn, bare regulert i lovbestemmelsen om valg av bosted, jfr. barnevernloven § 4-15 første ledd. Det heter at ved valg av bosted for barnet skal det tas tilbørlig hensyn til at det er ønskelig med kontinuitet i barnets oppdragelse, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Samme prinsipp fremgår også i fosterhjemsforskriften § 4 om valg av fosterhjem til det enkelte barn.

Utvalget foreslår at det skal fremgå uttrykkelig av den overordnede bestemmelsen at barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn, er en del av barnets beste vurderingen. Det betyr at dette er et hensyn som skal legges vekt på ved alle handlinger og avgjørelser knyttet til barnet, og ikke bare ved valg av bosted for barnet. For eksempel vil hensynet også gjelde ved samarbeid med barn og foreldre.[50] Hensynet til barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn, er ofte aktuelt i dagens samfunn, jf. kapittel 3.

Barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn omfatter også samiske barns språk og kultur. Vurderingen av barnets beste må for samers vedkommende tolkes i lys av det særskilte vernet som samer har etter Grunnloven og menneskerettslige forpliktelser.[51] Staten har et særlig ansvar for å legge forholdene til rette at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Se kapittel 3 for en nærmere omtale av samiske barnevernsbarn.

Barnets synspunkter er et sentralt moment i barnets beste.[52] Barnets rett til å medvirke er pre-

[47] Generell kommentar nr. 14, avsnitt 55–57.

[48] Se også Generell kommentar nr. 14, avsnitt 55–57.

[49] Se også Generell kommentar nr. 14, avsnitt 55–57.

[50] Se punkt 5.5.2.3 om grunnleggende krav til barnevernets virksomhet

[51] Grunnloven § 108, barnekonvensjonen artikkel 30 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

[52] Se også Generell kommentar nr. 14, avsnitt 53–54.

sisert i ny § 3. Denne omtales nærmere i punkt 5.4.

Utvalget foreslår videre å innta behovet for å bevare familiemiljø og opprettholdelse av viktige relasjoner som et moment i barnets beste. Momentet bygger på erkjennelsen av at opprettholdelse av familiebånd og tilhørighet, ofte vil være i barnets interesse. Momentet må ses i sammenheng med første ledd, hvor det fremkommer at barn helst skal vokse opp i egen familie.[53]

Barnets behov for omsorg og beskyttelse er også foreslått som et av de momentene som er løftet frem i barnets beste-bestemmelsen.[54] Dette innebærer ikke en svekkelse av den rett barnet har til omsorg og beskyttelse. Meningen er å synliggjøre at hvilken løsning som er til barnets beste også avhenger av det konkrete barns omsorgsbehov. Dette gjelder både praktisk og emosjonell omsorg. Som nevnt i punkt 5.3.2.2 er tilknytnings- og relasjonskvalitet sentralt i den emosjonelle omsorg. Barnets sikkerhet omfattes også av momentet beskyttelse. Barnets behov for omsorg og beskyttelse har nær sammenheng med neste strekpunkt; barnets sårbarhet, som omfatter ulike former for sårbarhet eller sårbare situasjoner, inkludert funksjonshemming, fattigdom eller fare for vold, utnytting eller misbruk.[55]

Barnets helse, utdanning og utvikling er også et sentralt moment i vurderingen av barnets beste. Utdannelse er svært viktig for at barnevernsbarn skal klare seg godt i voksenlivet og bli integrert i arbeids- og samfunnslivet. Barnevernstjenesten kan ha en viktig rolle for å støtte opp under barnets skolegang. Utvalget viser for øvrig til forslaget til § 17 om vedtak om samtykke til spesialundervisning mv.[56] Når det gjelder barnets helse, viser utvalget også til forslaget til § 16 om vedtak om samtykke til helsehjelp, og forslagene som er omtalt i kapittel 8.[57]

Når det gjelder avveiingsnormen, opprettholdes terskelen i gjeldende § 4-1, nemlig at barnets beste skal være «avgjørende». Dette innebærer at den løsning som anses å være til barnets beste, etter at alle relevante momenter er veid mot hverandre, skal være det hensynet som det legges størst vekt på i avveiingen mot andre hensyn.

Barnets beste som krav til beslutningsprosessen

Utvalget legger til grunn at prinsippet om barnets beste også stiller krav til beslutningsprosessen. Det vil si at barnets beste også er en saksbehandlingsregel. Barnets beste i denne sammenheng betyr at det må foretas en forsvarlig utredning av aktuelle og mulige konsekvenser for barnet. Dette forutsetter at det foreligger visse prosessuelle garantier, og at begrunnelsen av en beslutning som berører barn viser at barnets beste har vært riktig vurdert.[58]

For å sikre at vedtak etter loven er basert på en grundig og riktig barnets beste-vurdering, foreslår utvalget å lovfeste krav til hvordan vedtak etter loven begrunnes, det være seg vedtak fra kommune, fylkesmann eller fylkesnemnd. Det foreslås krav til at det skal fremgå av vedtaket hvordan barnets beste er vurdert, herunder betydningen av barnets mening.[59] Kravet til å begrunne vurderingen av barnets beste innebærer at det eksplisitt i vedtaket må foretas en vurdering av mulige konsekvenser (positive eller negative) avgjørelsen har for barnet. Det må fremkomme hvordan relevante momenter er vektlagt for å fremme barnets beste. Dersom anførte forhold ikke anses som relevante i barnets bestevurderingen, må det også begrunnes. Dersom vedtaket avviker fra synspunktene til barnet, skal også årsaken til det klart fremgå.

Et begrunnelseskrav vil etter utvalgets mening ansvarliggjøre de som skal treffe beslutninger, og bidra til at den sentrale barnets beste-vurderingen synliggjøres for sakens aktører (barn, foreldre og advokater) og de som eventuelt skal overprøve vedtak. I tillegg vil et begrunnelseskrav antagelig øke sannsynligheten for at avgjørelsene som treffes, faktisk er til barnets beste.

5.4 Styrking av barnets rett til medvirkning

5.4.1 Gjeldende rett

Barn har etter Grunnloven § 104 første ledd andre setning fått en grunnlovfestet rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv. Det fremkommer av bestemmelsens ordlyd at barnets mening skal tillegges vekt i overenstemmelse med dets alder og utvikling. Bestemmelsen er inspirert av barnekonvensjonen artikkel 12, som i norsk oversettelse lyder slik:

[53] Se også Generell kommentar nr. 14, avsnitt 58–70.
[54] Se også Generell kommentar nr. 14, avsnitt 71–74.
[55] Se også Generell kommentar nr. 14, avsnitt 75–77.
[56] Se punkt 11.7.3.3 for nærmere omtale av forslaget til § 17.
[57] Se også Generell kommentar nr. 14, avsnitt 77–78.
[58] Se nærmere Sørensen (2016) punkt 3, særlig punkt 3.2.3.
[59] Se forslag til §§ 83 og 104.

> «Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
>
> For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.»

Barnekomiteen utrykker i Generell kommentar nr. 12 at:

> «Alle barns rett til å bli hørt og til å bli tatt alvorlig er en av de grunnleggende verdiene i konvensjonen. Komiteen for barnets rettigheter (komiteen) har slått fast at artikkel 12 utgjør et av de fire generelle prinsippene i konvensjonen – de andre er retten til ikke-diskriminering, retten til liv og utvikling og prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn -, noe som understreker det faktum at denne artikkelen ikke bare etablerer en rettighet i seg selv, men at den også skal tas hensyn til ved fortolkningen og gjennomføringen av alle andre rettigheter.»[60]

Selv om EMK ikke har egne regler om barns rett til å bli hørt er en slik rettighet innfortolket av EMD som en del av de prosessuelle garantier i EMK artikkel 8, blant annet i barnevernssaker.[61]

Det er et grunnprinsipp i norsk barnevern at barnet skal få medvirke i sin egen sak. Dette er lovfestet i barnevernloven § 4-1 andre ledd og § 6–3. Etter førstnevnte bestemmelse skal «barnet gis mulighet til medvirkning og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet.» Utfra bestemmelsens plassering kan det se ut til at regelen bare gjelder for saker etter kapittel 4 om særlige tiltak, men i forarbeidene omtales andre ledd første setning som en overordnet bestemmelse, og at barnets rett til medvirkning skal gjelde i alle forhold som vedrører barn.[62]

Etter § 6–3 skal barn som er fylt 7 år, eller yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i saken. Bestemmelsen gir barn som har fylt syv år en ubetinget rett til informasjon og anledning til å uttale seg.[63] Uttaleretten gjelder i alle typer saker. Det må imidlertid legges til grunn at barnets rett til informasjon og til å uttale seg ikke gjelder for avgjørelser som først og fremst har betydning for foreldrene, og som ikke berører barnet direkte.[64] Loven gir barnet en rett, men ikke en plikt til å uttale seg. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Det fremgår av forarbeidene at jo eldre og modent barnet er, jo større vekt skal barnets mening tillegges.[65]

Innholdet i retten til medvirkning er for det første å få god informasjon om saken, og at barnet gis mulighet til å gi uttrykk for sine meninger på ethvert stadium i saken. I retten til informasjon ligger også en rett til å få forklart begrunnelsen for avgjørelsene som blir tatt. Retten til medvirkning betyr også at barnets meninger skal tillegges vekt, dvs. at barnet selv skal ha reell innflytelse, tilpasset barnets alder, utvikling og situasjon og hva saken gjelder. Vektleggingen av barnets mening er en del av vurderingen og avveiningen i henhold til regelen om barnets beste.

Etter § 7-9 kan fylkesnemnda oppnevne en egen talsperson for barnet i saker som skal behandles for nemnda.

5.4.2 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget foreslår å styrke barnets rett til medvirkning, og at retten skal fremgå av en ny innledende bestemmelse. Utvalget foreslår også å lovfeste at barn har rett til å uttale seg direkte for barnevernstjenesten og fylkesnemnda før det treffes vedtak som berører barnet.

Tilsyn og undersøkelser viser at det er utfordringer knyttet til barns medvirkning i barnevernssaker. I Statens helsetilsyns tilsynsmelding fra 2011, er det påpekt at barn medvirker for lite i barnevernssaker.[66] Blant annet manglet kommunene rutiner for samtaler med barn, eller de hadde rutiner som ikke ble fulgt samt at samtaler ble gjennomført, men ikke dokumentert. Undersøkelsen Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge, viser også at det er utfor-

---

60 Generell kommentar nr. 12, avsnitt 2 (oversatt til norsk).

61 Se nærmere Sørensen (2016) punkt 5.4.4.

62 Prop. 106 L (2012–2013) s. 208.

63 Ofstad og Skar (2015) s. 323.

64 Ofstad og Skar (2015) s. 324.

65 Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov) (Ot.prp. nr. (2002–2003)) s. 32.

66 Helsetilsynet, «Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering», rapport 2/2012.

dringer knyttet til barnets medvirkning.[67] Det varierte betydelig mellom tjenestene om og hvordan barnet ble trukket inn i en sak, dette gjaldt særlig yngre barn. De fleste sa de snakket med barna og vektla barnets uttalelser. Alle ungdommer over 15 år hadde blitt snakket med. Ungdommene fikk også tilbakemeldinger om saken. Mange tjenester hadde ikke rutiner knyttet til barnets medvirkning, eller metoder for samtaler med barn. Det var vanlig å innhente informasjon fra barnet, men mindre vanlig å etterspørre barnets mening og å gi informasjon om hva som skal skje videre.

Reguleringen av barnets medvirkning ble endret ved lovendring 21. juni 2013. Det heter i § 4-1 andre ledd at «[b]arnet skal gis mulighet til medvirkning og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet». Bakgrunnen var et ønske om å styrke barnets stilling i barnevernssakene.

Utvalget mener det er behov for ytterligere å presisere barnets rett til å medvirke. Det bør gå tydelig frem at barnet har «rett til å medvirke». I tillegg til at barnets synspunkt uttrykkelig er et moment i vurderingen av barnets beste, jf. den overordnede bestemmelsen, så er barnets rett til å medvirke også en mer konkret rettighet. Utvalget foreslår derfor at barnets rett til å medvirke reguleres i en egen bestemmelse i den innledende delen av loven, jf. forslag til § 3 andre ledd. Bestemmelsen vil være en operasjonell bestemmelse hvor barnets rett til å medvirke er konkretisert. Det vil si at bestemmelsen både gir barnet en rett og pålegger barnevernstjenesten en plikt til å sørge for at barnets rett blir oppfylt. Barnevernstjenestens plikt til å legge til rette for barnets medvirkning, fremgår i dag av medvirkningsforskriften § 6.

Utvalget foreslår også at det fremgår av bestemmelsen at barnet har rett til å medvirke ved handlinger og avgjørelser som berører barnet etter denne loven. Det vil si at medvirkning gjelder i alle situasjoner for et barn som er i kontakt med barnevernet, ikke bare ved saksbehandling. Dette er i dag regulert i medvirkningsforskriften § 5, men utvalget mener dette bør fremkomme i loven.

Videre mener utvalget at det bør fremgå av bestemmelsen hva som menes med medvirkning. Utvalget legger til grunn at med medvirkning menes at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon, og ha rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Ordene «fritt gi uttrykk for sine synspunkter innebærer at barn kan medvirke ved å utrykke sin forståelse, valg og preferanser gjennom verbal og ikke verbal kommunikasjon, jf. medvirkningsforskriften § 3.

Utvalget legger til grunn at barnet har rett til, men ingen plikt til å medvirke. Dette fremgår i dag av medvirkningsforskriften § 5. Utvalget mener det ikke er nødvendig å lovfeste dette.

Utvalget foreslår også et krav til å dokumentere barnets medvirkning, jf. § 81 andre ledd bokstav b.[68] Formålet med dokumentasjonskravet er å vise om og i så fall hvordan barnet har medvirket. Det er ikke meningen at dokumentasjonskravet skal bidra til at det legges press på barnet til å medvirke. Barnet skal få mulighet til å medvirke.

Utvalget foreslår også å presisere i bestemmelsen at barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og utvikling, jf. § 3 andre ledd. Etter gjeldende § 6-3 er uttalerett gitt til barn som er fylt 7 år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne meninger. Utvalget foreslår at den innledende bestemmelsen om barnets rett til medvirkning, ikke skal ha noen aldersgrense. Se også nedenfor om barnets direkte uttalerett.

Den innledende og overordnede bestemmelsen i § 3 om barnets rett til å medvirke, er presisert i § 83 andre ledd og § 103 første ledd om henholdsvis barnevernstjenestens og fylkesnemndas vedtak. Det fremgår av disse bestemmelsene at et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg direkte for barnevernstjenesten eller fylkesnemnda før det treffes vedtak i sak som berører barnet. Utvalget legger til grunn at direkte samtale med beslutningstaker er et viktig tiltak for å sikre at barnets mening kommer frem og får den nødvendige vekt i vurderingen. Også barnekomiteen anbefaler at barnet får mulighet til å uttale seg direkte for avgjørelsesorganet dersom barnet uttrykker et ønske om å bli hørt.[69]

Utvalget foreslår at aldersgrensen på syv år, jf. gjeldende § 6-3, ikke videreføres. I stedet knyttes retten til å medvirke til om barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter. Det vil bero på en konkret vurdering av barnets utviklingsnivå og modenhet om barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter og dermed skal gis rett til infor-

---

[67] Lurie, Jim, Inge Kvaran, Torill Tjelflaat, Hanne E. Sørlie, «Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge», NTNU Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Psykisk helse og barnevern, (Lurie m.fl. (2015)) Rapport 4/2015, s. 2.

[68] Se nærmere om dokumentasjonskravet i kapittel 9.

[69] Generell kommentar nr. 12, avsnitt 35–37. Det er imidlertid ikke et menneskerettslig krav om at barn får uttale seg direkte for nenmnda, se nærmere Sørensen (2016) punkt 5.4.4 med henvisninger.

masjon og rett til å uttale seg.[70] Utvalget viser til barnekomiteens uttalelse i Generell kommentar nr. 12 hvor det fremgår av punkt 21 at artikkel 12 ikke setter noen aldersgrense for barnets rett til å uttrykke sine synspunkter, og komiteen fraråder at partene innfører aldersgrenser, enten det er i lovverket eller praksis, ettersom dette vil begrense barnets rett til å bli hørt i alle forhold som vedrører han eller henne. Utvalget understreker at forslaget om å ikke videreføre syvårsgrensen er ment å tydeliggjøre barns rett til å uttale seg ved at alltid må foretas en konkret vurdering, selv om barnet er under syv år. Utvalget legger til grunn at barn over syv år vil ha rett til å uttale seg, selv om det ikke fremkommer av lovens ordlyd.

Normalt vil barn som har rett til å medvirke etter § 3 andre ledd også ha rett til å uttale seg direkte for beslutningstaker når det treffes vedtak etter loven, jf. §§ 83 og 103. Det kan likevel tenkes situasjoner der et barn vil ha rett til å medvirke etter § 3 andre ledd, men ikke ha direkte uttalerett. Selv ganske små barn og barn med nedsatt funksjonsevne som har begrenset evne til å formidle synspunkter, kan være i stand til å inneha egne synspunkter. Barnet har da rett til å medvirke etter § 3 andre ledd. Dersom barnet også skal ha direkte uttalerett for det organ som skal treffe vedtak etter loven, må barnet være i stand til å formidle sine synspunkter på en måte som den aktuelle beslutningstaker kan forstå, eventuelt med hjelp av tolk dersom barnet er fremmedspråklig eller bruker tegnspråk.

Hvilke barn som er stand til å danne egne synspunkter og formilde disse til beslutningsorganet, og derfor ha direkte uttalerett, vil bero på en konkret vurdering av barnets alder og utvikling. Utvalget legger til grunn at barn over syv år alltid vil være i stand til å formilde sine synspunkter til beslutningsorganet, og at det samme normalt vil gjelde barn ned i fem-seks års alder. Etter en konkret vurdering kan også yngre barn ha egne synspunkter og være i stand til å formidle disse til beslutningsorganet, og derfor ha direkte uttalerett.

Utvalget foreslår videre å presisere i §§ 83 og 104, at det skal fremgå av vedtak etter loven, hvordan barnets beste er vurdert, inkludert betydningen av barnets mening. Det vises til omtalen av begrunnelseskravet i punkt 5.3.2.4 og kapittel 17. For å fremme en tilstrekkelig grundig vurdering av barns direkte uttalerett for fylkesnemnda, foreslår utvalget å lovfeste et krav om vurdering av barnets rett til å uttale seg i begjæring om tiltak som sendes til fylkesnemnda, jf. § 96 første ledd.

For øvrig viser utvalget til andre forslag som vil bidra til å styrke barnets mulighet til å medvirke. Trygghetspersonen, jf. § 79, vil ha en rolle i å oppfylle barnets medvirkning. Ordningen vil gi barnet færre personer å forholde seg til, og øke muligheten for at barnet får tillit til personen.[71] Det vil igjen øke muligheten for barnet til å gi utrykk for sine ønsker og behov. Videre vil senkningen av aldersgrensen for barns partsrettigheter til 12 år, gi flere barn mulighet til å påvirke sin situasjon, jf. § 78.[72]

På bakgrunn av at utvalget foreslår at deler av rettighetene og pliktene etter gjeldende medvirkningsforskriften, løftes inn i § 3, mener utvalget at det ikke er nødvendig å videreføre forskriftshjemmelen i barnevernloven § 4-1 andre ledd siste setning. Forskriften gjelder både barnets medvirkning og tillitsperson. Utvalget foreslår å erstatte ordningen med tillitsperson etter gjeldende § 4-1 andre ledd, med en trygghetsperson, jf. lovforslaget § 79. Det foreslås også en hjemmel til å gi forskrift om trygghetsperson.

5.5 Grunnleggende krav til barnevernets virksomhet

5.5.1 Krav til forsvarlighet og kompetanse

5.5.1.1 Gjeldende rett

Ved lov av 21. juni 2013 nr. 63 ble det tatt inn et lovfestet forsvarlighetskrav i barnevernloven. Barnevernloven § 1-4 lyder:

> «*§ 1-4. Krav til forsvarlighet.*
> Tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige.»

Et krav om at tjenester og tiltak skal være faglig forsvarlige gjaldt allerede før innføringen av lovbestemmelsen, se Prop. 106 L (2012–2013).[73] Departementet ønsket imidlertid av flere grunner å lovfeste forsvarlighetskravet. Det ble vist til at lovfesting ville:

- Gi et viktig signal både til tjenesten og til brukerne om standarden for barnevernets arbeid
- Styrke tilsynsmyndighetenes mulighet til å føre kontroll med tjenesten

[70] Se Ofstad og Skar (2015) s. 324 for omtale av barn som er under syv år.

[71] Se omtale av trygghetsperson i kapittel 16.

[72] Se omtale av partsrettigheter i kapittel 16.

[73] Prop. 106 L (2012–2013) s. 128–129.

– Bidra til bedret samarbeid både internt i barnevernet og mellom barnevernet og andre velferdstjenester

Forsvarlighetskravet er en rettslig standard. Dette innebærer at normer utenfor selve loven bestemmer det nærmere innholdet i kravet. Innholdet i kravet utvikles over tid og med utgangspunkt i anerkjent faglig praksis i barnevernet, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer i samfunnet. Kravet om forsvarlighet stiller krav til både tjenestenes innhold, omfang og tidspunkt for når de ytes.

Forsvarlighetskravet har en dobbeltfunksjon. På den ene siden er kravet en rettesnor for tjenesten som viser til normer som beskriver hvordan tjenestene bør være. På den andre siden er kravet et utgangspunkt for å vurdere grensen mot det uforsvarlige, og gir tilsynsmyndighetene mulighet for å konstatere avvik.

Det er i forarbeidene lagt til grunn at forsvarlighetskravet må tolkes i lys av de øvrige bestemmelsene i barnevernloven, særlig formålsbestemmelsen og bestemmelsen om hensynet til barnets beste.[74] Samtidig inneholder gjeldende lov også andre bestemmelser som understøtter forsvarlighetskravet, for eksempel § 3-2 om samarbeid med andre sektorer og § 3-2 a om plikt til å utarbeide individuell plan.

Forsvarlighetskravet innebærer at ansatte og andre som utfører arbeid etter loven må ha tilstrekkelig kompetanse og nødvendige faglige kvalifikasjoner til å utføre sine oppgaver.

Krav til kompetanse er omtalt av barnekomiteen i Generell kommentar nr. 14 om barnets beste. Her pekes det for det første på at kompetanse er nødvendig ved etablering av det faktiske grunnlaget i en sak. I avsnitt 92 heter det at:

> «Fakta og informasjon relevant for en bestemt sak må innhentes av godt utdannede fagfolk for å skissere opp alle elementer som er nødvendige for vurderingen av barnets beste.»

Videre heter det om betydningen av kvalifiserte fagfolk i avsnitt 94 og 95 at:

> «Barn er en sammensatt gruppe, hvert barn har sine egne egenskaper og behov som bare kan vurderes tilstrekkelig av fagfolk som har kompetanse i saker knyttet til barn og unges utvikling. Dette er grunnen til at den formelle vurderingen skal utføres i en vennlig og trygg atmosfære av fagfolk som er opplært i blant annet barnepsykologi, barns utvikling og andre relevante menneskelige og sosiale utviklingsfelt, som har erfaring med å jobbe med barn og som vil vurdere informasjon mottatt på en objektiv måte. Så langt som mulig bør et tverrfaglig team av fagfolk være involvert i vurderingen av barnets beste.
>
> Vurderingen av konsekvensene av alternative løsninger må baseres på generell kunnskap (dvs. innen jus, sosiologi, utdanning, sosialt arbeid, psykologi, helse, etc.) av de sannsynlige konsekvensene av hver mulig løsning for barnet, gitt hans eller hennes individuelle egenskaper og tidligere erfaringer.»

Barnevernloven inneholder ikke bestemmelser som stiller nærmere krav til bemanning eller kompetanse. Det følger imidlertid i barnevernloven § 2-1 syvende ledd at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barnevernstjenestens personell, og at personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like. Videre kan departementet etter barnevernloven § 5-10 gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til institusjonene. Slike krav følger av forskrift om krav til kvalitet i barnevernsinstitusjoner § 5. Her oppstilles det både krav til institusjonens personell og til lederens kompetanse:

> *«§ 5.Krav til bemanning og de ansattes kompetanse*
> Institusjonen skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Institusjonen skal ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting. Institusjonen skal ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne.
>
> Institusjonen skal ha en leder og en stedfortreder for lederen. Leder eller stedfortreder skal minst ha treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, samt tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse.
>
> Institusjonen skal sørge for at de ansatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring.»

5.5.1.2 Undersøkelser og tidligere utredninger om barnevernets kompetanse

Det har de siste årene vært foretatt flere undersøkelser av kvaliteten i barnevernets arbeid som

[74] Prop. 106 L (2012–2013) s. 130.

peker på at det er mangler ved barnevernstjenestens kompetanse.

I Statens helsetilsyns rapport 2/2012 ble det rapportert om at flere kommuner manglet tilstrekkelig kompetanse både når det gjaldt undersøkelser, evaluering av hjelpetiltak og ikke minst gjennomføring av samtaler med barn.[75] Det ble også pekt på at flere kommuner manglet systematiske tiltak for å sikre tilstrekkelig kompetanse, som opplæringsplaner, opplæringstiltak, rekrutteringsplaner og lignende.

I Statens helsetilsyns rapport 1/2015 ble det rapportert om svikt knyttet til flere sider av oppfølgingen av barn i fosterhjem, blant annet utarbeidelse av individuell plan og omsorgsplan, dokumentasjon og barnets medvirkning.[76] Det ble vist til at det var funnet flere lovbrudd i tjenestene til barn, og det ble rapportert om svikt i ledelsen og at opplæringen ofte var fraværende eller mangelfull.

I Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler. Dokument 3:15 (2011–2012) kom det frem at mange barn som trenger hjelp fra barnevernet, ikke blir fanget opp tidlig nok, at barnevernstjenesten feilaktig henla mange bekymringsmeldinger og at det i mange kommuner tok lang tid før barnet fikk hjelp. Undersøkelsen viste at det var behov for å styrke kompetansen om ledelse og internkontroll i barnevernstjenestene, blant annet for å sikre at lovkrav og rutiner følges. Videre at det var nødvendig å styrke fagmiljøene i mange barnevernstjenester.

Svakheter ved barnevernets kompetanse ble også pekt på i Nordlandsforskning, NF-rapport 1/2015.[77] Det ble her fremhevet fem problemområder: flerkulturell problematikk, psykiske lidelser, rusproblematikk, vold og bruk av ulike kartleggingsverktøy. Felles for disse temaene er at det gjelder kompliserte og sammensatte forhold.

Tidligere har også barnekomiteen i sine avsluttende merknader til Norge (2010), påpekt at kompetansen i barnevernet er begrenset når det gjelder oppfølging av vold i familier fra forskjellige kulturer og veiledning om barneoppdragelse uten vold. Barnekomiteen har oppfordret Norge til å sørge for at disse barna og deres familier får den bistand de trenger.

I forbindelse med kvalitets- og strukturreformen utredet Vista Analyse samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike alternativer for ny faglig og økonomisk ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. I Rapport nr. 2015/15 «Et utfordrende samliv mellom stat og kommune» er det pekt på flere områder der det er svakheter ved barnevernets kompetanse.[78] Blant annet på bakgrunn av rapporten er det i høringsnotat om kvalitets- og strukturreformen vist til at en helhetlig kvalitets- og kompetanseplan for det kommunale barnevernet, med konkrete forslag til tiltak, vil bli skissert i lovproposisjonen som legges frem våren 2017.[79] Det fremgår også her at Bufdir i 2016 har fått i oppgave å utrede og kartlegge kompetansebehovet i det kommunale barnevernet. Kartleggingen skal gi et helhetlig bilde av det kommunale barnevernets faktiske og fremtidige kompetansebehov, og synliggjøre områder hvor barnevernstjenestene mangler, eller ikke har, tilstrekkelig tilgang på nødvendig kompetanse.[80]

Kvalitetskrav og krav til kompetanse har også vært tema i flere tidligere utredninger.

Kompetansen til utøverne var et av temaene i NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge. Det ble her pekt på et behov for å styrke den faglige og etiske kompetansen for yrkesutøvere i barnevernet.[81] Utvalget pekte på at kompetansekriterier og krav til praksis burde vurderes, og at det burde utredes autorisasjonsordninger for yrkesgrupper som har grunnutdanning på høgskole- og universitetsnivå. Utvalget ga også uttrykk for at det burde vurderes om utdanningslengden skulle økes og om utdanningene skulle gi spesialisering innenfor barnevern.[82] Utvalget vurderte det slik at en treårig høyskoleutdanning var nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å inneha stillinger og at grunnutdanningen burde påbygges med veiledning og målrettet videreutdanning. Etter utvalgets syn

---

75 Statens helsetilsyn (2012): Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering. Rapport 2/2012, s. 5–7.

76 Statens helsetilsyn (2015): «Bare en ekstra tallerken på bordet?» Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem. Rapport 1/2015, s. 3–5.

77 Nordlandsforskning, «Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. En kartlegging av erfaringer», NF-rapport 1/2015 (Nordlandsforskning (2015)) s. 71 flg.

78 Vista Analyse, «Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune», Rapport nr. 2015/51 (Vista Analyse 2015). Se bl.a. s. 137–138.

79 Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet «Høringsnotat. Forslag til endringer i barnevernloven. Kvalitets- og strukturreform» 17. mars 2016 (Høringsnotat om kvalitets- og strukturreform (2016)) s. 116–117.

80 Se Høringsnotat om kvalitets- og strukturreform (2016) s. 115.

81 NOU 2000: 12 «Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer.» s. 17 og s. 88–89.

82 NOU 2000: 12 s. 87.

burde et minimumsnivå være to års påbygging, inkludert ett år med veiledet praksis.[83]

I 2008 ble det oppnevnt et lovutvalg som hadde som mandat å se særlig på innholdet i barnevernutdanningen og i hvilken grad det var samsvar mellom kompetansebehovet i praksis og det studentene lærte. Bakgrunnen for at lovutvalget ble satt ned var rapporter og kartlegginger som ga uttrykk for store variasjoner mellom utdanningene.

Utvalget avga NOU 2009: 8 Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning. Utvalget fremhevet det at det å sikre at ansatte i barnevernet har nødvendig kompetanse er en grunnleggende forutsetning for å realisere barnevernets mandat, og at det også understreker behovet for relevant faglig innsikt, formålstjenlige ferdigheter og adekvate holdninger.

Utvalgets tilrådninger omhandler det faglige innholdet i bachelorutdanningene, styrking av etter- og oppdateringsutdanninger, samt utvikling av master- og doktorgradsstudium i barnevern. Utvalget hadde som mål å oppnå et mer enhetlig og framtidsrettet kvalifikasjonstilbud. Det ble fremhevet at studier som skal ruste studentene til å ivareta ansvars- og arbeidsoppgaver i barnevernet, må omfatte relevante forskningsbaserte kunnskaper, målrettet ferdighetslæring og utvikling av innlevelse, engasjement og etiske holdninger.[84]

Utvalget foreslo 14 emneområder som etter deres syn burde inngå i grunnutdanningen som kvalifiserer til arbeid i barnevernet, og ga anbefalinger om kvalitetskrav til studieopplegg.[85] Utvalget anbefalte også å legge til rette for samarbeid mellom utdanningene og praksis. Det tilrådde videre å etablere en turnusordning i barnevernet, og innføring av en autorisasjonsordning. For å legge til rette for at grunnutdanningen ved de ulike lærestedene som tilbyr barnevernsutdanning blir mer enhetlig, og for bedre kvalitetssikring av utdanningstilbudet, anbefalte utvalget å opprette et nasjonalt fagråd. Utvalget foreslo også å styrke det generelle utdanningstilbudet i barnevernet gjennom å opprette master- og doktorgradsstudier i barnevern. Det ble også anbefalt å sette i gang en nasjonal strategi for å rekruttere studenter fra underrepresenterte grupper og menn til barnevernutdanningene.

I desember 2010 ble det opprettet et Barnevernpanel som skulle gi råd og anbefalinger om ulike temaer innen barnevernet, bl.a. kunnskapsbehovet. Utvalget avga sin rapport i 2011.

Panelet foreslo at det burde fastsettes en minimumsnorm for en forsvarlig tjeneste på fem faglige årsverk, slik at kommuner som ikke er store nok til å ha så mange årsverk må inngå samarbeid med andre kommuner.[86] Når det gjelder kunnskapsbehov påpekte panelet behov for styrket barnevernsfaglig kompetanse, blant annet ved en heving av grunnutdanningenes nivå fra bachelor til master og et krav om en praksisperiode i barnevernet.[87]

På bakgrunn av blant annet NOU 2009: 8 og Barnevernpanelets rapport fremmet departementet i april 2013 Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven. En av lovendringene som ble foreslått var innføringen av forsvarlighetskravet nevnt ovenfor. I Prop. 106 L (2012–2013) uttales det videre at departementet ønsker å utvikle kompetansen og kunnskapsgrunnlaget i tiden framover.[88] Det redegjøres for at departementet vil stimulere kommunene til å innføre et veiledet førsteår gjennom å støtte et videreutdanningstilbud, støtte kompetansehevende tiltak og videreutdanning, styrke samarbeid mellom utdanning og barnevernets praksis.[89]

5.5.1.3 Hvilken utdanning har ansatte i barnevernstjenesten i dag?

I NOU 2000: 12 omtales det hvilken utdanning ansatte i barnevernstjenesten har. Her heter det på side 82:

> «Tallet på barnevernpedagoger og sosionomer har økt hvert av de siste fem årene. Fra 1994 til i dag står de to yrkesgruppene med en økning på henholdsvis 210 og 59 årsverk. Gruppene er nå snart like store, med en liten overvekt av sosionomer, henholdsvis 38 og 37 prosent av alle ansatte i barneverntjenesten. 11 prosent har annen universitets- eller høgskoleutdanning.»

I dag har andelen barnevernspedagoger økt, mens andelen sosionomer har gått ned. Tall utval-

[83] NOU 2000: 12 s. 88–89

[84] Se NOU 2009: 8 «Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning», s. 8–9.

[85] NOU 2009: 8 s. 103 følgende.

[86] Barnevernpanelets rapport 2011 s. 18 og s. 23–26.

[87] Se bl.a. Barnevernpanelets rapport 2011 s. 41.

[88] Prop. 106 L (2012–2013) s. 62–63.

[89] Prop. 106 L (2012–2013) s. 56.

get har mottatt fra KS viser at ved utgangen av 2014 var det i den kommunale barnevernstjenesten i *alt 5 139,3 årsverk*.[90] Dette er en økning med nær 6 prosent fra 2013. Når det ses på utdanningen til de ansatte, var det 2 415,6 årsverk (47 prosent) med *barnevernspedagoger*, 1 498,9 (29 prosent) årsverk utdannet som *sosionomer*, 759,3 årsverk (15 prosent) med *annen høyskole-/universitetsutdanning* og 314 årsverk (6 prosent) med *kontor/merkantil utdanning* foruten 151,5 årsverk (3 prosent) med *annen utdanning eller ufaglærte* (det var også 142,6 ubesatte stillinger).

5.5.1.4 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget foreslår at forsvarlighetskravet videreføres i ny lov. Utvalget foreslår ikke at det lovfestes nærmere krav til kompetanse eller bemanning i barnevernet.

I Prop. 106 L (2012–2013) har departementet lagt til grunn seks kvalitetsmål for arbeidet i barnevernet.[91] Målene er utformet på bakgrunn av WHOs strategi Helse for alle innen år 2000 og Helsedirektoratets nasjonale strategi for kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Kvalitetsmålene for arbeidet i barnevernet er:

1. Barn og familier skal få hjelp som virker
2. Barn og familier skal møte trygge og sikre tjenester
3. Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse
4. Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet
5. Barnevernets ressurser skal utnyttes godt
6. Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester

Kvalitet i barnevernets arbeid er avgjørende for å gi barn og familier nødvendig og riktig hjelp til rett tid. Utvalget viser til de kvalitetsmål departementet har lagt til grunn for barnevernets arbeid, og mener det er viktig at det legges til rette for at barnevernet i størst mulig grad kan oppnå disse målene.

Når det gjelder forslaget om å videreføre forsvarlighetskravet viser utvalget til at dette nylig ble tatt inn i loven og til den begrunnelse som da ble gitt.[92] Utvalget viser også til innspill utvalget har mottatt fra fagreferansegruppen om at forsvarlighetskravet har praktisk betydning, blant annet ved at dette styrker tilsynsmyndighetens muligheter for å gripe inn der det er mangler ved barnevernstjenestens virksomhet.

Forsvarlighetskravet innebærer at det stilles krav også til kompetansen i barnevernstjenesten. Utvalget mener barnets beste bare kan realiseres ved at de som skal handle og treffe beslutninger etter barnevernsloven har god faglig kompetanse. Gjennomgangen av undersøkelser og utredninger ovenfor viser at kompetanse er noe som har vært et tema over lengre tid. Kompetanse har også gjentatte ganger blitt tatt opp som en utfordring i innspill utvalget har mottatt både fra referansegruppen og andre.

De innspillene utvalget har mottatt gir ikke uttrykk for noen entydig oppfatning om hva som er problemet i dag knyttet til kompetansen eller hva som er den beste løsningen på utfordringene. Enkelte har pekt på at barnevernstjenestens kompetanse er for svak på enkeltområder, f.eks. når det gjelder kompetanse om minoriteter og flerkulturelle forhold, eller kompetanse på å avklare omsorgsevnen ved vold og overgrep.[93] Andre har gitt uttrykk for at det bør stilles strengere formelle kompetansekrav. Fellesorganisasjonen (FO) har gitt skriftlige innspill til utvalget om at interkontrollforskriften bør fastsette krav til barnevernsfaglig og sosialfaglig kompetanse for å kunne arbeide i barnevernstjenesten, både for barnevernsarbeidere og barnevernsledelse. FO har foreslått et det i tillegg til krav om kompetanse tas inn en veiledende norm om bemanning i internkontrollforskriften, som angir at en barnevernsarbeider bør ha ansvar for mellom 9–15 barn samt at en kommunal barnevernstjeneste skal ha minimum fem fagstillinger.

Spørsmålet om hvordan man best sikrer at barnevernstjenesten har tilstrekkelig kompetanse, er komplekst. Det kan være flere ulike forklaringer på hvorfor kompetansen hos barnevernet ikke oppleves å være god nok. Er hovedproblemet at det er for få med barnevernsfaglig kompetanse, eller er kompetansen for svak også hos de som har slik utdannelse? Er det svakheter ved innholdet i utdannelsen til barnevernspedagogene, er utdannelsen for kort, eller er det for lite etter- og videreutdanning? Er den juridiske kompetansen for svak hos de med barnevernsfaglig utdannelse

---

[90] Kilde: SSB, KOSTRA.

[91] Prop. 106 L (2012–2013) s. 48–50.

[92] Se punkt 5.5.1.1 ovenfor.

[93] Manglende kompetanse om minoriteter og flerkulturelle forhold er bl.a. fremhevet i muntlige innspill til utvalget i dialogmøte med aktører om kultursensitivitet i barnevernet mv, og i skriftlig innspill til utvalget fra Redd Barna om at kompetanse om minoritetsfamilier må økes gjennom obligatoriske kurs og etterutdanning. Manglende kompetanse om å avklare omsorgsevnen ved vold og overgrep er tatt opp bl.a. av gruppen av fagpersoner som innga bekymringsmelding til BLD og KMD i juni 2015

eller er det for få jurister i barnevernstjenestene? Er det for dårlig kompetanse hos ledelsen eller i tjenesten generelt? Eller ligger problemet i at det er for stor utskifting blant de ansatte i barnevernstjenesten, at det er for lite stabilitet og for få med lang erfaring?

Utvalget har ikke kapasitet eller tilstrekkelig bred sammensetning til å foreta en nærmere utredning av disse spørsmålene. Det er grunn til å tro at det uansett er andre tiltak enn lovendringer som vil være mest sentrale for å løse utfordringer knyttet til kompetanse. Utvalget viser i denne sammenheng blant annet til at det i NOU 2009: 8 er gitt flere anbefalinger knyttet til styrking av grunn- og etterutdanningen for barnevernspedagoger.

Det er dessuten en pågående utredning av behovet for kompetanse i barnevernstjenesten i Bufdir, og departementet arbeider med spørsmålet i tilknytning til Kvalitets- og strukturreformen. Det vil trolig være flere tiltak som er hensiktsmessige for å sikre høyt nivå på kompetansen i barnevernstjenesten.

Utvalget har vurdert om et generelt krav til kompetanse bør fremgå særskilt av loven. Dette kunne ha vært gjort gjennom en utdypning av lovens forsvarlighetskrav. Forsvarlighetskravet i barnevernloven § 1-4 innebærer som nevnt allerede et krav om kompetanse.[94] Flere andre lover inneholder forsvarlighetskrav tilsvarende barnevernloven § 1-4, se blant annet spesialisttjenesteloven § 2-2 og helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1. I disse bestemmelsene er det i tillegg til en angivelse av et krav om at tjenester som ytes skal være forsvarlige, også inntatt nærmere presiseringer av hvordan tjenestene skal tilrettelegges. I helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 bokstav d heter det blant annet at kommunen skal tilrettelegge tjenesten slik at «tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene». En slik løsning kunne vært valgt også i barnevernsloven.

Utvalget har likevel ikke funnet å foreslå en slik utdypning av forsvarlighetskravet. Utvalget har heller ikke foreslått en forskriftshjemmel om kompetanse tatt inn i forsvarlighetsbestemmelsen. Utvalget viser til at det allerede følger et krav til kompetanse av forsvarlighetskravet. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard, som må utvikles over tid, uten at dette bør være avhengig av lov- eller forskriftsendringer. Utvalget har også vektlagt at det som nevnt pågår arbeid med å kartlegge behovet for kompetanse i barnevernstjenesten og til at det trolig er andre tiltak enn lovendringer som her er mer sentrale.

Når det gjelder forslaget om å innføre et bemanningskrav, bemerker utvalget at en utfordring med lovbestemmelser som oppstiller bemanningskrav er at slike lovbestemmelser kan være vanskelige å realisere. Finnes det nok fagfolk til at lovens krav kan oppfylles? Er dimensjonen på bemanningskravet riktig sammenlignet med behovet for arbeidskraft innenfor andre sektorer? Det er mange eksempler fra kommunal sektor på at kommunene, der det er fastsatt slike bestemmelser, må søke dispensasjon fordi det ikke er mulig å rekruttere fagfolk.

5.5.2 Samarbeid med barn og foreldre

5.5.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende barnevernlov inneholder bestemmelser om samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenester.[95] Når det gjelder samarbeid mellom barnevernstjenesten og foreldre og barn, er elementer av dette regulert i loven. I barnevernloven § 6-4 heter det at opplysninger skal innhentes i samarbeid med den saken gjelder, og i forvaltningsloven er det gitt bestemmelser om at partene har rett på forhåndsvarsel og har rett til innsyn i sakens dokumenter. Videre omhandles barnevernstjenestens plikt til å samarbeide med barnet i § 4-15 fjerde ledd om ettervern og § 4-28 om utarbeidelse av tiltaksplan. Barnevernloven inneholder imidlertid ingen generell bestemmelser om barnevernstjenestens plikt til å samarbeide med barnet og barnets foreldre.

5.5.2.2 Undersøkelser, tidligere utredninger o.l.

Betydningen av samarbeid mellom barnevernstjenesten og barnets familie er fremhevet i kvalitetsmålene for barnevernet.[96] Kvalitetsmål nr. 3 er at «Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse». I Prop. 106 L (2012–2013) heter det nærmere om kvalitetsmålet at:

> «Barn, unge og familier må bli sett og tatt på alvor. De skal ha mulighet til å medvirke og ha innflytelse både i planlegging av tjenestene de får av barnevernet og i oppfølgingen av tiltak. Barnevernet skal vise respekt for barnas og foreldrenes synspunkter og behov. Dersom det er konflikt mellom barnets og foreldrenes interesser, skal barnevernet ivareta barnets

[94] Se punkt 5.5.1.

[95] Se nærmere i kapittel 7.

[96] Se punkt 5.2 ovenfor.

interesser. Det enkelte barnets beste skal ligge til grunn for utformingen av hjelpen.

Å involvere og gi innflytelse til barn og foreldre betyr at barnevernet må ha systemer og metoder for medvirkning og informasjon i alle faser av en barnevernssak, fra undersøkelse og tiltak i hjemmet, til institusjon eller fosterhjem og senere oppfølging. Barn skal ikke oppleve at de mangler informasjon om deler av livsløpet sitt. Biologiske foreldre skal også ivaretas i de ulike fasene av barnevernsaken.»

Betydningen av samarbeid med foreldrene er fremhevet i undersøkelsen Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge. Det fremheves her at godt samarbeid mellom barnevernet og familiene er viktig for å oppnå en god og vellykket barnevernsundersøkelse.[97]

I rundskriv Q-16/2013 om forebyggende innstas for barn og unge fremheves det at samarbeid med familier og foresatte er viktig som et element i den forebyggende innsatsen.[98]

I Retningslinjer om behandlingen av barnevernssaker der barn har tilknytning til andre land, går det også frem at god kommunikasjon og samarbeid med familien er sentralt i barnevernstjenestens arbeid. Det pekes på barnevernstjenesten må ta seg tid til å sette seg inn i den enkelte families situasjon og behov. Det er videre vist til at ikke alle familier er kjent med barnevernet som en offentlig myndighet og at det derfor er viktig at barnevernstjenesten gir grundig og god informasjon om barnevernstjenestens arbeid, hvordan barnevernet kan bistå familien og om barn og foreldres rettigheter.

5.5.2.3 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget foreslår å innføre en ny innledende bestemmelse om barnevernstjenestens plikt til å samarbeide med barn og foreldre.

Utvalget legger til grunn at et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og familien er av sentral betydning i alle faser av en barnevernssak. Under barnevernstjenestens undersøkelser kan et godt samarbeid med familien være helt avgjørende både for at barnevernstjenesten får et fullstendig og riktig bilde av familien og barnets behov. Et godt samarbeid i en tidlig fase kan også være avgjørende for hvilke tiltak som kan iverksettes og hvordan disse fungerer.

Det har de senere årene vært en økt bruk av familieråd. Bruk av familieråd er fremhevet i Meld. St. 17 (2015–2016) og det er vist til at rundt 280 kommuner tilbyr metoden.[99] Selv om stadig flere familier får tilbud om familieråd, er det få kommuner som har innført rutiner for systematisk bruk av familieråd.

Familieråd brukes blant annet for å finne ut hvilke ressurser det er mulig å hente ut fra øvrig familie og nettverk. Dette for å finne ut om det kan arbeides med utfordringene der barna er, eller om det er mulig å finne fosterhjem i familie og nettverk. Familieråd legger til rette for og baserer seg på et samarbeid mellom barn, familie, nettverk og barnevern. Også i tilknytning til evaluering og oppfølging av iverksatte tiltak er samarbeid mellom barnevernstjenesten og familien av sentral betydning. Et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og foreldrene vil kunne være avgjørende for at foreldrene blir i stand til på egenhånd å gi barnet forsvarlig omsorg.

I Meld. St. 17 (2015–2016) er det vist til at forskningsgrunnlaget om effekter av familieråd er mangelfullt.[100] Det er sterkest forskningsstøtte for at familieråd øker sannsynligheten for at barn flytter til slektninger. Familieråd øker også sannsynligheten for tilbakeføring til familien, og det er indikasjoner på at familieråd er brukt i like stor grad for minoritetsfamilier som for øvrige familier.

Utvalget legger til grunn at barnevernet og familier må samarbeide for å gi barnet god omsorg og beskyttelse. Utvalget mener at grunnlaget for samarbeid bør styrkes gjennom lovregulering av familieråd og plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med barn og familier. Når det gjelder lovreguleringen av bruk av familieråd er det foreslått regulert i tilknytning til valg av bosted for den enkelte barn, se ny § 23 andre ledd. Se nærmere omtale i kapittel 15. Utvalget foreslår ikke å lovfeste en generell plikt til å legge til rette for familieråd. I stedet bør samarbeidet mellom barnevernstjenesten og barn og foreldre komme til utrykk i en egen bestemmelse om samarbeidsplikt.

Når det gjelder lovreguleringen av barnevernstjenestens samarbeid med barn og foreldre, mener utvalget at det er det grunn til å fremheve samarbeidsplikten innledningsvis i loven. Dette

---

97 Lurie, Jim, Inge Kvaran, Torill Tjelflaat, Hanne E. Sørlie, «Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge», NTNU Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Psykisk helse og barnevern, (Lurie m.fl. (2015)) Rapport 4/2015, s. 16 flg.

98 Se Rundskriv Q-16/2013 «Forebyggende innsats for barn og unge» s. 1.

99 Meld. St. 17 (2015–2016) «Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste.» s. 54–55.

100 Meld. St. 17 (2015–2016) s. 54–55.

for å fremheve betydningen av å gi foreldre og barn mulighet til å medvirke og ha innflytelse gjennom hele barnevernstjenestens arbeid. Et godt samarbeid vil etter utvalgets syn styrke barnevernets undersøkelse, valg av tiltak, gjennomføring og oppfølging.

Utvalget legger til grunn at en styrking av samarbeidet mellom familiene og barnevernstjenesten vil være viktig for å skape bedre tillit til barnevernstjenesten. Utvalget viser i denne sammenheng særlig til at manglende tillit har vært en utfordring i forholdet mellom barnevernstjenesten og innvandrere.[101] Ved å styrke samarbeidet, styrkes også mulighetene for å etablere en god relasjon og tillit.

Godt samarbeid forutsetter en god kommunikasjon. Det er viktig at alle parter forstår detaljene i og konsekvensene av det som blir sagt og skrevet. I Møter mellom innvandrere og barnevernet, Kunnskapsstatus, har det vært pekt på et underforbruk av tolker.[102] Utvalget legger til grunn at det følger av forsvarlighetskravet at barnevernstjenesten må benytte kvalifiserte tolker i situasjoner der det kan oppstå språkproblemer og at barn ikke skal brukes som tolk.[103]

5.5.3 Tiltakene i barnevernet må ikke være mer omfattende enn nødvendig

5.5.3.1 Gjeldende rett

Prinsippet om minste effektive inngrep går ut på at inngrep fra barnevernet ikke skal være mer omfattende eller inngripende enn det som er nødvendig for å sikre det ønskede resultat, og at mildere tiltak må være vurdert/forsøkt før mer inngripende tiltak besluttes. Prinsippet er utslag av en generell norm for samfunnets reguleringer og enkeltinngrep overfor borgerne, om at borgerne ikke skal pålegges innskrenkninger eller plikter/byrder ut over det som er nødvendige for å nå de fastsatte mål.

Det er et grunnleggende menneskerettslig prinsipp at inngrep skal være forholdsmessige. Prinsippet om forholdsmessighet regulerer balansen mellom samfunnet og individets interesser og er særlig viktig når barnevernstiltak griper inn i menneskerettigheter, herunder retten til familieliv og vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse.

Vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse kommer blant annet til uttrykk i Grunnloven § 94, barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b, og SP artikkel 9 nr. 1. Grunnloven § 94 andre ledd fastslår det som gjelder etter alle disse bestemmelsene: «Frihetsberøvelsen må være nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep.» Vernet mot vilkårlige frihetsberøvelser er aktuelt ved tiltak etter gjeldende barnevernloven § 4-24.

Når det gjelder kravet til forholdsmessighet ved inngrep i familielivet fremkommer det på ulike måter i de aktuelle overordnede normer. Forholdsmessighetskravet ved inngrep i retten til familieliv etter EMK artikkel 8 er innfortolket i kravet om at inngrep skal være nødvendig i et demokratisk samfunn. Det kreves at det legitime formålet (som her er beskyttelse av barnet), i det enkelte tilfelle må ha nedfelt seg i et påtrengende samfunnsmessig behov, og at det er forholdsmessighet mellom mål og middel. Dette innebærer at grunnene for det nasjonale vedtaket, bedømt etter saken som en helhet, må være relevante og tilstrekkelige («relevant and sufficient»). Kravet til relevante grunner innebærer at den konkrete grunnen til inngrepet er å fremme barnets beskyttelse.

Generelt kan det skilles mellom tiltak før barnet er bosatt utenfor hjemmet, og det som skjer etter dette. Staten har en vid skjønnsmargin i en undersøkelsessak og ved vurderingen av om en omsorgsovertakelse er et nødvendig inngrep etter EMK artikkel 8 nr. 2. EMD anser like fullt det å ta et barn ut av en familien som et alvorlig inngrep, og har oppstilt krav til den nasjonale beslutningsprosessen, herunder krav til at det skal vurderes om mindre inngripende tiltak kan tre i stedet for omsorgsovertakelsen, som innebærer en innsnevring av det nasjonale handlingsrommet.

EMD legger til grunn at det normalt er i barnets interesse å bli gjenforent med sine foreldre når forholdene som begrunnet omsorgsovertakelsen ikke lenger gjør seg gjeldende. Omsorgsovertakelse skal anses som et midlertidig tiltak. I utgangspunktet skal barnevernstiltak etter en omsorgsovertakelse, inkludert samvær og valg av bosted, derfor være i samsvar med formålet om å gjenforene barnet med sine foreldre. EMD foretar en mer inngående prøving av om gjennomførin-

---

[101] Manum, Olav André, «Innvandrernes utfordringer til norsk barnevern», Tidsskriftet Norges barnevern 02/2015, og Eide, Ketil og Marianne Rugkåsa, «Barnevern i et minoritetsperspektiv», Tidsskriftet Norges barnevern 02/2015, s. 78.

[102] Paulsen, Veronika, Kristin Thorshaug og Berit Berg, «Møter mellom innvandrere og barnevernet. Kunnskapsstatus.» Mangfold og inkludering. NTNU Samfunnsforskning, s. 27 flg.

[103] Tilsvarende er lagt til grunn som retningslinje i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets rundskriv 15.12.2015 «Retningslinjer om saksbehandlingen av barnevernssaker der barn har tilknytning til flere land» Q-42/2015, s. 12.

gen av omsorgsovertakelsen er i samsvar med gjenforeningsformålet. Hovedregelen er at tiltak som ikke er i samsvar med gjenforeningsmålsettingen, for eksempel adopsjon eller nektelse av samvær, kun er tillatt hvis det foreligger eksepsjonelle omstendigheter og tiltaket er motivert av et dominerende hensyn til barnets beste.

I barnevernloven gir prinsippet om minste inngrep seg utslag i bestemmelsene i lovens § 4-3 andre ledd (om skånsomhet ved gjennomføring av undersøkelser), § 4-4 fjerde ledd (om at plassering i fosterhjem m.v. først kan besluttes dersom «behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak», og § 4-12 (om at omsorgsovertakelse ikke kan vedtas «dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak…»). Videre kommer prinsippet til uttrykk i bestemmelsen i § 4-25 om plikt til å vurdere hjelpetiltak før vedtak om plassering i institusjon etter § 4-24.

5.5.3.2 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget foreslår at minste inngreps prinsipp lovfestes innledningsvis sammen med kravet til forsvarlighet og kravet til samarbeid med barn og foreldre. Disse kravene gjelder generelt gjennom alle stadier av barnevernets arbeid.

Når det gjelder minste inngrep mener utvalget at det bør fremgå direkte av loven at barnevernets tiltak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig. Dette bør gå frem av en innledende bestemmelse i loven, jf. forslaget § 4 tredje ledd. Det gir et tydelig signal til alt arbeid i barnevernet. Dette har tidligere gått frem av ulike bestemmelser i loven. Bestemmelsen vil være en rettesnor for valg og gradering av ulike tiltak. Bestemmelsen vil også få betydning for kravet om nødvendighet.

Utvalget foreslår også at det lovfestes i forslaget § 4 tredje ledd at barnevernets tiltak skal gjennomføres så skånsomt som mulig. Utvalget har fått innspill fra referansegruppen og i dialogmøter med andre aktører om behovet for at barnevernstjenestens tiltak gjennomføres på en så skånsom måte som mulig. Etter § 84 kan det kreves bistand av politiet ved gjennomføring av undersøkelser eller fullbyrdelse av vedtak. Bruk av politibistand bør bare finne sted dersom det er nødvendig, og ikke skje rutinemessig ved for eksempel gjennomføring av hastevedtak. Bestemmelsen vil også få betydning for barnevernstjenestens vurdering av behovet for hastevedtak etter lovens kapittel 5.

Utvalget viser også til at det er nær sammenheng mellom kravene til barnevernstjenesten og hensynet til barnets beste. Dette tilsier at også de krav som gjelder for barnevernstjenesten fremgår av de innledende lovbestemmelser.

Kapittel 6
Barnevernsloven som en rettighetslov for barn

6.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:

- Lovfeste en rett for barn til nødvendige tjenester og tiltak etter barnevernsloven.
  - De materielle vilkårene for at barn skal få et rettskrav på barnevernstjenester er at tiltaket er nødvendig og at lovens vilkår for det aktuelle tiltak er oppfylt, herunder at tiltaket er forsvarlig og til barnets beste.
  - Retten til barnevernstjenester innebærer også at barn har en rett til å få sin situasjon vurdert dersom foreldrene eller et barn henvender seg til barnevernstjenesten med ønske om hjelp.
  - Retten kan håndheves gjennom de eksisterende ordninger med klagemuligheter til fylkesmannen samt fylkesnemndsbehandling, i tillegg til at saken kan bringes inn for domstolene.
  - Barns søksmålsadgang utvides til også å gjelde fylkesmannens vedtak i klagesak over barnverntjenestens enkeltvedtak.

6.2 Behov og problemstillinger

Utvalget er i mandatet bedt om å utrede og vurdere om det bør innføres en rett til de tjenester og tiltak som omfattes av barnevernloven. Utvalget forstår mandatet slik at det er spørsmålet om *barn* skal gis en rett til materielle tjenester som skal vurderes.

I dag har loven i en *plikt*-tilnærming. Barnevernstjenesten er forpliktet til å forebygge og avdekke omsorgssvikt, adferds-, sosiale problemer og sette inn tiltak i forhold til dette, jf. barnevernloven kapittel 4, jf. § 3-1 andre ledd. Barnevernloven inneholder ingen direkte formuleringer eller lovbestemmelser som gir barnet, foreldre eller familien en «rett til» eller «krav» på tjenester eller tiltak. Det er et spørsmål om det likevel kan sies å følge av loven at barn allerede i dag har rettskrav på tiltak. Det er også et spørsmål om menneskerettighetene, slik de fremkommer av Grunnloven § 104 og internasjonale konvensjoner, medfører at barn har rett til barnevernstjenester, eller om forpliktelsene tilsier at loven uttrykkelig bør gi rett til tjenester og tiltak. I punkt 6.4 drøftes det i hvilken grad barn etter gjeldende rett har krav på barnevernstjenester. Det drøftes både hvilke krav som følger av menneskerettslige forpliktelser og hvilke rettigheter som følger av gjeldende barnevernlov.

Rettighetsfesting ble vurdert i forbindelse med vedtakelsen av 1992-loven. Departementet kom da til at en lovfestet rett til hjelp ikke burde vedtas. Rettighetsfesting har vært foreslått flere ganger de senere år, både av offentlige utvalg og av andre aktører, uten at dette har blitt fulgt opp. I punkt 6.5 omtales de tidligere tilrådningene om rettighetsfesting.

Utvalgets vurdering av spørsmålet om barn bør gis en lovfestet rett til barnevernstjenester fremgår i punkt 6.7.1. I punkt 6.7.2 drøfter utvalget hvordan en bestemmelse om rett til barnevernstjenester kan utformes. Hvordan retten kan håndheves drøftes i punkt 6.7.3.

6.3 Begrepet rettighet

Rettighetsbegrepet har vært gjenstand for omfattende behandling i juridisk teori. Det er ulike tilnærminger til og forståelse av begrepet. Det går et hovedskille mellom rettighetsbegrepet i norsk velferdsrett som barnevernsretten anses som en del av, og den menneskerettslige tilnærmingen til rettighetsbegrepet.

I norsk velferdsrett er det vanlig å forstå begrepet «rettighet» som «krav som kan håndheves av domstolene». Den vanlige måten å fastlegge om det foreligger en slik individuell rettighet, er å se om en lovbestemmelse tilfredsstiller visse nærmere kriterier. For å fastslå om det foreligger en rettighet eller ikke, er det fire momenter som det legges vekt på:

- For det første må loven angi kriterier for tildeling og utmåling av ytelsen
- For det andre må krav om en ytelse ikke kunne avslås fordi det offentlige ikke har ressurser til å imøtekomme kravet.
- For det tredje må det være adgang til å påklage vedtak om hjelp og bringe saken inn for domstolene
- For det fjerde må det gjelde visse regler om saksbehandlingen som skal trygge rettssikkerheten.[1]

I internasjonale menneskerettighetskonvensjoner har rettighetene ofte et litt annet og mer upresist uttrykk. Rettighetene fremkommer her ofte som plikter som påhviler partene. Spørsmålet om internasjonale menneskerettigheter innebærer individuelle rettigheter som er «krav som kan håndheves av domstolene», beror på to spørsmål.[2]

For det første er det et spørsmål om konvensjonsbestemmelsen pålegger statene konkrete plikter overfor det enkelte individ. Dette beror på en tolkning av konvensjonen, og omtales gjerne som et spørsmål om normen er «håndhevbar» («justiciable»). For det andre er det et spørsmål om det må tas reservasjoner for muligheten til rettslig håndheving ved domstolene. Dette omtales gjerne som et spørsmål om normen er «selvkraftig» («self-executive)», og beror på hvilken stilling konvensjonsrettigheten har i norsk rett.

6.4 Gjeldende rett – krav på tjenester

6.4.1 Innledning

Spørsmålet om barn og/eller foreldre har rett til tjenester og tiltak fra barnevernet har vært undergitt en rekke drøftelser i juridisk teori. Flere har tatt til orde for at det følger rettigheter av dagens lovgivning, men det er ulike oppfatninger om omfanget av rettighetene.

For vurderingen av om rettighetsfesting bør skje, er det et spørsmål om og eventuelt i hvilken grad det allerede i dag foreligger individuelle rettigheter for barn etter barnevernloven og/eller menneskerettighetene slik disse fremkommer av Grunnloven og internasjonale konvensjoner. Når det gjelder menneskerettighetene, er det dessuten et spørsmål om disse krever eller tilsier at barnevernsloven bør gjøres til en rettighetslov.

6.4.2 Menneskerettslige forpliktelser

Rett til barnevernstjenester er ikke uttrykkelig nedfelt som en menneskerettighet i Grunnloven eller internasjonale konvensjoner. Staten har likevel positive forpliktelser til å legge til rette for at barn kan få omsorg i egen familie, i tillegg til å beskytte barn mot omsorgssvikt.

Grunnloven § 104 tredje ledd første setning gir barn «rett til vern om sin integritet». Stortingskomiteen uttalte at utrykket «peker på at statens myndigheter har en plikt til å sørge for et regelverk og for håndhevelse av et regelverk som på best mulig måte kan verne barnet mot utnyttelse, vold og mishandling.»[3]

Når det gjelder barns rett til utvikling utover integritetsvernet, gir Grunnloven § 104 tredje ledd andre setning en mer vag forpliktelse til «å legge forholdene til rette for» barnets utvikling, herunder ved å sikre barnets økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet.

Integritetsvernet i Grunnloven § 104 tredje ledd første setning gir barn et sterkere rettslig vern enn myndige personer, noe som fremkommer av ordlyden i Grunnloven § 102 andre ledd, hvor det heter at statens myndigheter «skal sikre et vern om den personlige integritet». Lønningutvalget la til grunn at Grunnloven § 104 tredje ledd første setning innebærer at barn kan gå til søksmål mot statens myndigheter med krav om bedre beskyttelse enn det har fått tilbud om i dag. Samtidig ble det lagt til grunn at et slikt søksmål normalt ikke vil kunne føre frem dersom det finnes et regelverk som i dag og dette håndheves.[4] Et sentralt spørsmål for barns rettsstilling er om denne individuelle retten kun gjelder vern mot alvorlige integritetskrenkelser som vold, mishandling og utnyttelse, eller om den gjelder for omsorgssvikt mer generelt. Utvalget legger til grunn at det er noe usikkert hvor langt Grunnloven § 104 tredje ledd første setning gjelder som individuell rettighet.[5]

Barnekonvensjonen har som nevnt i kapittel 5 de mest eksplisitte bestemmelser om barns rett til omsorg og beskyttelse, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2 og 19. Barnekonvensjonen artikkel 19 nr. 1 verner om et vidt spekter av situasjoner. Den verner barn mot «all forms» for handlinger eller unnlatelser som kan anses som potensielt skadevoldende. Barnekomiteens generelle kommentarer underbygger den vide beskyttelses-

---

1 Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse, «Velfersdrett II: barnevern- og sosialrett» 2012, s. 53.

2 Se for eksempel dommer Baardsens votum i Rt. 2012 s. 2039 avsnitt 116–120.

3 Se Innst.186 S (2013–2014) s. 30.

4 Dokument nr. 16 (2011–2012) s. 193.

5 Se nærmere Sørensen (2016) punkt 4.4.

plikten etter barnekonvensjonen artikkel 19.[6] Bestemmelsen har en svært vid definisjon av vold, ved at alt som står i nr. 1 anses som vold mot barn. Det er imidlertid noe omstridt om artikkel 19 gir en individuell rettighet til barn som kan håndheves ved en domstol.[7] Uansett hvordan man ser på spørsmålet om artikkel 19 er en individuell rettighet, så oppstiller bestemmelsen en sterk forpliktelse for staten til å forebygge og gripe inn mot omsorgssvikt.

Når barn utsettes for mer alvorlige integritetskrenkelser vil forbudene mot tortur og andre former for umenneskelig, grusom eller nedverdigende behandling i barnekonvensjonen artikkel 37a og SP artikkel 7 forplikte staten til å sette inn tiltak for å beskytte barn. Dessuten vil spesialbestemmelsene i artikkel 34 (vern mot seksuelt misbruk) og artikkel 28 (2) (skoledisiplin skal utøves på en måte som er forenelig med barnets menneskeverd) gi vern mot overgrep. Artikkel 19 har imidlertid den laveste terskelen for hva som aksepteres av handlinger/unnlatelser overfor barn.

EMD har behandlet flere saker hvor det er anført at staten har krenket artikkel 3 og/eller artikkel 8 på grunn manglende inngripen når barn har vært utsatt for mishandling eller forsømmelse fra sine foreldre, eller påstås å ha vært utsatt for slik behandling. Det rettslige grunnlaget har vært artikkel 3, som blant annet fastsetter at ingen skal utsettes for nedverdigende behandling. Det er lang og sikker praksis fra EMD som viser at statene ikke bare må avstå fra behandling i strid med EMK artikkel 3, men at det også gjelder et ansvar for å gripe inn når det er rimelig grunn til å tro at private individer begår overgrep mot hverandre. EMD har også lagt til grunn at mindre alvorlige faresituasjoner kan rammes av artikkel 8.

Ser man på de tre sakene som direkte gjelder ansvar for barnevernstjenestens inngrep, så har det vært tale om svært alvorlige overgrep eller omfattende vanskjøtsel i Z med flere mot Storbritannia (2001), E med flere mot Storbritannia (2002) og DP og JC mot Storbritannia (2002).

Hvorvidt karakteren av handlinger som rammes av EMK er like omfattende som artikkel 19 er nok noe usikkert, selv om de beste grunner, etter utvalgtes oppfatning, tilsier at EMK i dag bør tolkes i harmoni med barnekonvensjonen artikkel 19 når det gjelder den nedre terskelen for hvilke handlinger/unnlatelser som rammes av artikkel 8.[8]

Staten forventes imidlertid ikke å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Det er kun den risikoen som myndighetene er kjent med, eller burde være kjent med som det forventes at staten reagerer mot. For det andre – dersom det er en reell risiko for at barnet utsettes for overgrep – er det kun et krav til at beskyttelsestiltakene er tilstrekkelige til å gi integritetsvernet en reell og effektiv beskyttelse.

Oppsummeringsvis kan det fastslås at både barnekonvensjonen og EMK gir statene en omfattende positiv forpliktelse til å hindre vold og omsorgssvikt i familien. Hvilke barnevernstiltak som kan kreves må ses i lys av retten til familieliv. Både barnekonvensjonen artikkel 19 og EMK artikkel 3 gir statene en omfattende plikt til å tilby frivillige hjelpetiltak. Retten til familieliv innebærer at tvangsinngrep krever mer tungtveiende grunner. Barnets rett til privatliv etter EMK artikkel 8 vil kunne gi barnet krav på tiltak ved mindre graverende hjemmeforhold, men statens forpliktelse etter denne bestemmelsen neppe inkluderer en plikt til å ta barnet ut av familien.

Utvalget legger til grunn at det bare er når omsorgsovertakelse er nødvendig for å beskytte barnet mot mer alvorlige krenkelser, som er så alvorlige at de omfattes av EMK artikkel 3, at barn vil kunne ha krav på et slikt tiltak etter EMK.[9]

Dersom hjemmeforholdene er så graverende at barnet kan sies å være utsatt for umenneskelig og nedverdigende behandling i EMK artikkel 3s forstand, og andre tiltak ikke kan gi barn et effektivt vern, har barn, etter utvalgets oppfatning, en rett til omsorgovertakelse også etter barnekonvensjonen artikkel 19 og Grunnloven § 104 tredje ledd første setning.[10]

6.4.3 Barnevernloven

Gjeldende barnevernlov pålegger det offentlige et ansvar for å sikre at barn får nødvendig hjelp til rett tid. Kommunen har plikt til å gjennomføre undersøkelser og tiltak, og til å bevilge tilstrekkelige midler slik at barnevernstjenesten kan gi hjelp til de som trenger det. Loven inneholder imidlertid ingen direkte formuleringer som gir barnet eller familien en «rett til» eller «krav» på tjenester eller ytelser.

Når det gjelder hjelpetiltak er barneverntjenesten i loven uttrykkelig pålagt en plikt til å

6 Se Sørensen (2016) punkt 4.3.

7 Sørensen (2016) punkt 4.4 med videre henvisninger.

8 Se drøftelsen i Sørensen (2016) punkt 4.4, som utvalget i det vesentlige slutter seg til.

9 Se nærmere Sørensen (2016) punkt 4.4.

10 Tilsvarende Sandberg (2003) for så vidt gjelder EMK.

iverksette slike der lovens vilkår er oppfylt, jf. barnevernloven § 4-4. For andre tiltak etter barnevernloven er de enkelte bestemmelsene ikke formulert som pliktbestemmelser. Det generelle ansvaret for å sikre barn nødvendig hjelp til rett tid, gjelder imidlertid. Samtidig følger det av barnevernloven § 1-4 at kommunens tjenester og tiltak skal være forsvarlige.

Barnevernloven inneholder imidlertid prosessuelle rettigheter for barn og foreldre. Både barnevernloven og forvaltningsloven inneholder saksbehandlingsregler som skal bidra til å sikre forsvarlig saksbehandling og ivaretakelse av barnets rettigheter og behov.[11] Partene i en sak har blant annet rett til varsling og til dokumentinnsyn, og barn har rett til medvirkning og tilpasset informasjon.[12] Rettighetsforskriften oppstiller rettigheter for barn i barnevernsinstitusjon. Loven oppstiller også flere rettssikkerhetsgarantier. Barn og/eller foreldre har adgang til å klage over de enkeltvedtak som treffes av barnevernstjenesten til fylkesmannen, blant annet avgjørelser om hjelpetiltak etter § 4-4. Fylkesmannen fører også tilsyn med at kommunen utfører lovpålagte plikter, enten av eget initiativ eller på grunnlag av henvendelse fra foreldre, barn eller andre.[13] Vedtak truffet av fylkesnemnda kan bringes inn for domstolene for rettslig overprøving.

Dersom loven leses i sammenheng med forarbeidene og forhistorien, synes det å være på det rene at loven ikke var ment å skulle gi barn en materiell rett til barnevernstjenester. I forslaget til formålsparagraf, § 1-1, i høringsutkastet av 13. juni 1991 hadde departementet foreslått at barnet skulle ha «rett» til nødvendig hjelp og omsorg. I odelstingsproposisjonen gikk man likevel tilbake på dette. Departementet drøftet spørsmålet om rettighetsfesting, men mente loven ikke skulle gi barn en rett til barnevernstjenester.[14] I innstillingen fra stortingskomiteen var det dissens med hensyn til spørsmålet om loven skulle gi barn en rett til barnevernstjenester. Mindretallet, et medlem, foreslo at lovens formålsbestemmelse ble utformet i samsvar med forslaget i høringsutkastet.[15]

Spørsmålet om barn har rett til tjenester etter barnevernloven har vært gjenstand for en omfattende debatt i juridisk teori, der det er gitt uttrykk for ulike oppfatninger.

Holgersen gir uttrykk for at barnevernloven i hovedsak ikke gir noen rett til hjelp, men at bestemmelsene om hjelpetiltak etter §§ 4-4 og 4-6 første ledd inneholder tydelige rettighetselementer.[16]

Oppedal legger til grunn at barnevernloven med interne rettskilder fastsetter en plikt for barnevernet, men ikke gir rettskrav på tjenester. Han gir imidlertid uttrykk for at en rett til tjenester kan tenkes å følge av internasjonale konvensjoner. Barnet har etter Oppedals oppfatning rett til beskyttelse hvis det kan påvises handlinger som faller inn under EMK artikkel 3.[17]

Sandberg gir uttrykk for at det foreligger en rett til *omsorgsovertakelse* for barnet når situasjonen i hjemmet er tilstrekkelig alvorlig. Hun viser til at de innholdsmessige vilkårene for å statuere en rettighet i betydningen rettskrav følgelig skulle være oppfylt. Videre peker hun på at i disse alvorlige tilfellene kan det sies å være støtende – og i strid med barnets grunnrettighet til omsorg – om det ikke statueres en rettighet i streng forstand for barnet.[18]

Stang legger til grunn at det følger av § 4-4 at barn har rett til *hjelpetiltak* dersom det er behov for tiltak og foreldrene samtykker. Hun uttaler også at retten til hjelpetiltak er en selvstendig rett for barn over 15 år.[19]

Haugli ser det slik at rettspraksis om erstatningsplikt for barnevernet ved unnlatte tiltak, og statens plikt til å sikre barn etter EMK og barnekonvensjonen, tilsier at barnevernloven må betraktes som en rettighetslov.[20]

Sigurdsen legger til grunn at barn har passive rettighetene etter loven, i den forstand at barn vil kunne få rett til erstatning dersom offentlige myndigheter ikke oppfyller sin plikt etter loven. Hun påpeker at dette er en rettighetsposisjon som tidsmessig inntrer senere, sammenlignet med om

---

11 Etter barnevernloven § 6-1 gjelder forvaltningsloven med de særregler som er fastsatt.

12 Se barnevernloven § 4-1 andre ledd og Barne- og likestillingsdepartementet, forskrift 1. juni 2014 nr. 697 om medvirkning og tillitsperson.

13 Se barnevernloven §§ 2-3 og 2-3 b.

14 Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 6–7.

15 Innst. O. nr. 80 (1991–92) s. 8.

16 Holgersen, Gudrun, «Rettigheter og rettslige forpliktelser i barnevernet», Det Juridiske Fakultets Skriftsserie nr. 81, UiB (2000), (Holgersen (2000)) s. 69–74.

17 Oppedal, Mons «Problemnotat til Flatøutvalget: Bør barnevernloven bli en rettighetslov?». Vedlegg til NOU 2009: 22, (Oppedal 2009) s. 114–115.

18 Sandberg (2003) s. 272–284.

19 Stang, Elisabeth Gording, «Tilsvar til Pål Børresen: Om barns rett til hjelp fra barnevernet – noen kritiske refleksjoner», Norges Barnevern 2002 nr. 3, s. 43–45. Se også Stang, Elisabeth Gording, «Det er barnets sak. Barnets rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4.», 2007 (Stang (2007)).

20 Haugli, «Sårbare unge» (2010), red. Sørlie. Kapittel 3 «Rettssikkerhet for barn og unge i sårbare situasjoner» (Haugli (2010)).

barnet hadde hatt en aktiv rettighet til å fremme krav.[21]

Indirekte kan det hevdes at barn har rettigheter til barnevernstjenester, ved at kommuner kan bli erstatningsansvarlig overfor barnet som følge av feil og forsømmelser i barnevernet.

Erstatningsansvar kan oppstå som følge av kritikkverdig passivitet fra barnevernstjenesten, herunder unnlatelse av å åpne undersøkelsessak eller å iverksette tiltak som omsorgsovertakelse.

Høyesterett har behandlet én sak om erstatning for unnlatt omsorgsovertakelse, se Rt. 2003 side 1468. Høyesterett la til grunn at et eventuelt erstatningskrav måtte hjemles i skadeserstatningsloven § 2-1, og at ansvar forutsatte at det kunne påvises uaktsomhet fra noen kommunen svarer for. I den konkrete saken fant Høyesterett at det ikke forelå uaktsomhet fra kommunenes side, og at det heller ikke var påvist årsakssammenheng mellom kommunens unnlatelse og tapet.

Fra underrettspraksis er det flere eksempler på saker der krav om erstatning for unnlatt omsorgsovertakelse eller lignende har ført frem, se LH-2001-1009, LA-2004-2277, LA-2008-63291 og LB-2010-44659. Eksempler på saker der krav om erstatning ikke har ført frem er LH-2008-1786 og LG-2011-18849.

Erstatningsansvar for barnevernet kan også oppstå i andre situasjoner. For det første kan kommunen bli ansvarlig hvis et barn har vært utsatt for overgrep og omsorgssvikt mens det var under barnevernets omsorg eller ansvar. For det andre kan ansvar oppstå ved et uhjemlet eller feilaktig tvangsvedtak.

6.4.4 Oppsummering av internasjonale og nasjonale forpliktelser og regler

Utvalget legger til grunn at det følger forpliktelser av Grunnloven, barnekonvensjonen og EMK for staten til å gi barn barnvernstjenester. Dette følger av statens plikt til å sikre barn retten til omsorg og beskyttelse, jf. Grunnloven § 92, barnekonvensjonen artikkel 4 og EMK artikkel 1. Som nevnt ovenfor i punkt 6.4.2 er det likevel noe uavklart i hvilken grad det kan utledes individuelle rettigheter til konkrete tjenester av Grunnloven og konvensjonene. Dels er det noe uavklart hvilke situasjoner som utløser en slik rett og hvilke tjenester/tiltak barn i så fall har rett til, og dels er det uklart i hvilken grad dette er rettigheter som kan håndheves for en domstol.

Foreløpig har EMD kun behandlet saker som gjelder svært graverende omsorgssvikt som staten ikke har grepet inn mot. Barnekonvensjonen artikkel 19 gir på sin side klart uttrykk for et vern som også forplikter staten til å gripe inn mot mindre graverende omsorgssvikt. Samtidig er det en viss uenighet om dette er en bestemmelse som gir barn individuelle rettigheter som kan håndheves for en domstol. Høyesterett har hittil ikke vært villig til å godta krav om fastsettelsesdom etter barnekonvensjonen, jf. Rt. 2012 side 2039. Det kan argumenteres for at Grunnloven § 104 tredje ledd første setning gir barn et slikt omfattende vern, i alle fall dersom man tolker den i samsvar med den vide beskyttelsen mot vold og omsorgssvikt som barnekonvensjonen artikkel 19, jf. artikkel 3 nr. 2 gir. Lønningutvalget uttalte blant annet følgende om barns integritetsvern:

> «Retten til vern om den personlige integritet er en formulering som gir barnet en individuell rettighet… I sin ytterste konsekvens vil en individuell rettighet for barnet åpne for at det kan gå til søksmål mot statens myndigheter med krav om bedre beskyttelse enn det har fått tilbud om i dag. Så lenge myndighetene har et regelverk, slik som i dag, og så lenge dette regelverket håndheves, vil slike søksmål normalt ikke kunne føre frem. Det er imidlertid i de tilfeller hvor myndighetene er klar over barnets forhold og overhodet ikke iverksetter tiltak for å beskytte barnet, at barnet eller noen på vegne av barnet kan kreve bedre beskyttelse. Det er i så fall dette en mulig dom mot statens myndigheter kan gå ut på.»

Tatt i betraktning at det synes å ha vært grunnlovsgivers forutsetning at Grunnloven § 104 i utgangspunktet ikke skulle endre barns rettsstilling, er det likevel uavklart i hvilken utstrekning Grunnloven § 104 kan tjene som selvstendig grunnlag for et krav for domstolene om bedre beskyttelse.[22] Nevnte uttalelse i forarbeidene synes dessuten å reservere retten til situasjoner «hvor myndighetene er klar over barnets forhold og overhodet ikke iverksetter tiltak for å beskytte barnet».

Utvalget legger uansett til grunn at det ikke kan utledes en plikt etter Grunnloven, EMK, barnekonvensjonen eller andre menneskerettighetsforpliktelser til å gjøre barnevernsloven til en rettighetslov. Barn har i en viss – om enn noe uavklart – utstrekning en individuell rett etter de overordnede normer til vern mot vold, overgrep

[21] Sigurdsen (2015) s. 340.

[22] Se Dokument 16 (2011–2012) s. 192.

og omsorgssvikt. Det menneskerettslige spørsmålet er om staten er tilstrekkelig aktiv i sin plikt til å verne om barns rett til beskyttelse slik at retten til omsorg og beskyttelse ikke blir illusorisk og teoretisk, men reell og effektiv. Så lenge statene gir barn et reelt og effektivt vern, stilles det som utgangspunkt ikke bestemte krav til hvordan staten oppfyller sin sikringsplikt. Uansett om barn har en individuell rettighet eller ikke, vil statens plikt til å aktivt forebygge omsorgssvikt være sentral for at barn skal ha et reelt og effektivt vern.

Det kan argumenteres for at barn også etter gjeldende barnevernlov har rettigheter, selv om en rett til barnevernstjenester ikke er uttrykkelig fastsatt i loven. Uansett hvordan man ser på dette spørsmålet, er ikke karakteren og omfanget av slike eventuelle rettigheter klare. Det har blitt tatt til orde for at det gjelder en rett til hjelpetiltak etter §§ 4-4 og 4-6, i alle fall der foreldrene samtykker i tiltak eller barnet er over 15 år.[23]

Når det gjelder omsorgsovertakelse eller andre tiltak, tilsier både nasjonale og internasjonale saker om ansvar for unnlatte tiltak, og også forarbeidene til grunnlovsendringen, at barn må anses å ha visse rettigheter der situasjonen i hjemmet er alvorlig og myndighetene er kjent med dette.

6.5 Tidligere tilrådinger

Etter vedtakelsen av barnevernloven er det flere lovutvalg som har anbefalt rettighetsfesting.

Spørsmålet ble drøftet av *Befringutvalget* i NOU 2000: 12. Utvalget tok til orde for at barn og unges rett til barnevernstjenester burde lovfestes, men at det kunne være grunn til å gjøre en reservasjon for atferdstiltak for ungdom. Utvalget fremhevet at en lovfesting av barn og unges rett ville sette deres interesse og behov i fokus, og samtidig bidra til en harmonisering med sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven som allerede gir rett til hjelp.

Befringutvalgets forslag om rettighetsfesting ble ikke fulgt opp av departementet. I St.meld. nr. 40 (2001–2002) la departementet til grunn at det etter en samlet vurdering forelå såpass tungtveiende argumenter mot lovfesting av rett til tjenester, at forslaget fra Befringutvalget ikke burde følges opp. Det ble vist til at hensynet til barnet allerede ble ivaretatt på en tilfredsstillende og formålstjenlig måte, og fremhevet at det er store juridiske utfordringer knyttet til lovfesting. Det ble også lagt vekt på at lovfesting av rettigheter trolig vil medføre økte utgifter til barnevernstiltak, og at lovfesting kan få en uheldig vridningseffekt.

Flatøutvalget anbefalte rettighetsfesting i NOU 2009: 22.[24] Det ble fremhevet flere hensyn som etter utvalgets syn talte for rettighetsfesting. Utvalget pekte på at dette ville senke terskelen for kontakt med barnevernet, at rettighetsfesting er vanlig på flere områder, at det ville gi et viktig politisk signal og bedre muligheter for tidlige tiltak og samarbeid. Det ble foreslått at formålsbestemmelsen i barnevernloven ble endret slik at barnevernloven ble å forstå som en rettighetslov for barn.

Rettighetsspørsmålet er også omtalt av *Raundalenutvalget* i NOU 2012: 5.[25] Raundalenutvalget sluttet seg til Flatøutvalgets forslag.

Heller ikke forslagene om rettighetsfesting fra Flatøutvalget og Raundalenutvalget ble fulgt opp av departementet. I Prop. 106 L (2012–2013) uttales det på side 81:

> «Raundalenutvalget, Flatøutvalget og flere andre har foreslått å rettighetsfeste tiltak og tjenester etter barnevernloven. Departementet vurderer at det mest vesentlige er at den hjelpen som gis fungerer godt, og at den plikten barneverntjenesten allerede har i dag til å yte tjenester og tiltak er tilstrekkelig for å gi barnet nødvendig vern og beskyttelse.»

Etter dette ble det i november 2014 fremsatt et Dok 8-forslag om rettighetsfesting. I Dok 8:31 S er det fremhevet at rettsutviklingen, blant annet grunnlovsendringen, tilsier at barns rettssikkerhet styrkes ved å gjøre barnevernloven til rettighetslov. Forslaget er vedtatt vedlagt protokollen, se Innst. 197 S (2014–2015), under henvisning til svarbrev fra statsråd Horne der det er vist til at Barnevernslovutvalget er nedsatt.

I forbindelse med de lovforslag som har vært fremsatt, har flere avgitt høringsuttalelser der forslaget om rettighetsfesting har vært støttet. De som har støttet rettighetsfesting er bl.a. Barneombudet, Fylkesnemndene, Helsedirektoratet, Helsetilsynet, Landsforeningen for barnevernsbarn, Norsk fosterhjemsforening, Redd Barna, Unge duer og Voksne for barn.

I juridisk teori er det også flere forfatter som har tatt til orde for at rettighetsfesting bør skje. Dette gjelder blant annet Holgersen, Oppedal,

[23] Stang, Elisabeth Gording, «Tilsvar til Pål Børresen: Om barns rett til hjelp fra barnevernet – noen kritiske refleksjoner», Norges Barnevern 2002 nr. 3, s. 43–45

[24] NOU 2009: 22 s. 91–92.

[25] NOU 2012: 5 s. 150–151.

Lindboe og Søvig.[26] Sigurdsen argumenterer derimot mot at barnevernloven gjøres til en rettighetslov for barn.[27]

6.6 Utenlandske lover

En gjennomgang av de nordiske landenes lover viser at det ikke oppstilles individuelle rettskrav på barnevernstjenester for barn i noen av de nordiske landene. Barn gis etter lovene flere rettigheter, blant annet rett til beskyttelse og omsorg, rett til medvirkning og til å bli hørt, til dels partsrettigheter og rett til advokatbistand, rett til samvær, og dels rett til kvalitativt gode tjenester når de er under omsorg. For øvrig oppstilles det imidlertid ikke rettigheter for barn til tiltak, men i stedet plikter for myndighetene til å sørge for, tilby eller lignende.

Islandsk barnevernlov oppstiller prosessuelle rettigheter for barn, herunder rett til medvirkning og til klage.[28] Det følger også av artikkel 1 i loven at barn har rett til beskyttelse og omsorg. Noen rett til andre tiltak følger likevel ikke av loven. I likhet med norsk barnevernlov pålegger loven i stedet plikter til det offentlige, for eksempel følger det av artikkel 24 at myndighetene har en plikt til å gi barn og familie nødvendig støtte der foreldrene samtykker til dette og lovens vilkår er oppfylt.

Også finsk barnevernlov inneholder regler om barns rett til medvirkning og andre prosessuelle rettigheter.[29] Videre følger det av 1 § at lovens formål er å «trygga barnets rätt till en trygg uppväxtmiljö, en harmonisk och mångsidig utveckling samt till särskilt skydd». Utover dette er det også etter finsk lov slik at det er myndighetene som er pålagt plikter. I 2 § heter det for eksempel «Myndigheter som arbetar med barn och familjer skall stödja föräldrar och vårdnadshavare i deras uppgift som fostrare samt sträva efter att erbjuda familjen nödvändig hjälp tillräckligt tidigt samt vid behov hänvisa barnet och familjen till barnskyddet.» Barnskyddslagen inneholder ikke bestemmelser som oppstiller en rett for barn til tiltak.

I Danmark gjelder serviceloven for barnevern og andre sosiale tjenester. Etter serviceloven § 2 har alle som oppholder seg i Danmark rett til hjelp etter loven. Noen nærmere rett til barneverntiltak er ikke oppstilt. I stedet er myndighetene pålagt plikt til eller rett til å sørge for å iverksette ulike former for tiltak. For eksempel følger det av § 76 at «Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp efter stk. 2–5 til unge i alderen fra 18 til 22 år, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges behov for støtte, og hvis den unge er indforstået hermed.» Tilbud etter stk 2–5 omfatter blant annet døgnopphold og ulike former for støtte. Også etter serviceloven har barn rett til å bli hørt og til å la seg bistå av andre.[30]

I Sverige er regler om barnevern gitt dels i Socialtjänestelagen og dels i Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Også etter disse lovene er det slik at det offentlige er pålagt plikter fremfor at den enkelte er gitt rettigheter. I LVU 2 § fremgår det at «Vård skall beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.» Videre er det i Socialtjänestelagen 5. kap 1 § angitt flere mål socialnämden skal arbeide for, f.eks. at barn og unge vokser opp under trygge og gode forhold. Også etter LVU er barn gitt prosessuelle rettigheter.[31]

6.7 Utvalgets vurderinger og forslag

6.7.1 Spørsmålet om barn bør gis en rett til barnevernstjenester

6.7.1.1 Innledning

Spørsmålet om rettighetsfesting har vært diskutert i mange år i utredninger, fagartikler og media. Den dominerende oppfatningen har vært at barnevernloven bør gjøres til en rettighetslov for barn.[32]

Også blant aktørene i utvalgets referansegruppene har flere tatt til orde for rettighetsfesting. Dette gjelder blant annet Barneombudet, Redd Barna, Landsforeningen for barnevernsbarn og Barnevernsproffene. Utvalget har ikke mottatt innspill om at rettighetsfesting ikke bør skje, men enkelte har gitt uttrykk for at spørsmålet er vanskelig eller at de ikke har vurdert dette i tilstrekkelig grad.

---

[26] Se Holgersen, Gudrun «Rettigheter og rettslige forpliktelser i barnevernet» 2000 (Holgersen (2000)) s. 109 flg, Oppedal «Problemnotat til Flatøutvalget: Bør barnevernloven bli en rettighetslov?» vedlegg til NOU 2009: 22, s. 118, Lindboe, Knut «Barnevernrett» 2012 (Lindboe (2012) s. 27–28 og Søvig (2009) s. 112.

[27] Sigurdsen (2015) s. 316.

[28] Se bl.a. Barnaverndarlög artikkel 46.

[29] Se blant annet Barnskyddslag 21 § og 89 § 5 mom.

[30] Se serviceloven § 48 og § 48 a.

[31] Se blant annet LVU 36 § om partsrettigheter.

[32] Se nærmere punkt 1.5 ovenfor.

Etter en samlet vurdering av hensynene for og mot rettighetsfesting, har utvalget kommet til at det bør innføres en rett til tiltak og tjenester etter ny barnevernslov. I det følgende behandles de sentrale argumenter som har vært fremme i debatten og utvalgets syn på disse.

6.7.1.2 Symbolsk, psykologisk og pedagogisk funksjon. Styrking av barns rettsstilling.

Ett av argumentene som ble vist til i NOU 2000: 12 til støtte for rettighetsfesting var at lovfesting av barn og unges rett ville sette deres interesse og behov i fokus. I NOU 2009: 22 pekte Flatøutvalget på at rettighetsfesting ville gi et viktig politisk signal.

I juridisk teori har flere pekt på at rettighetsfesting vil innebære en styrking av barns rettsstilling. Det er fremhevet at det foreligger forpliktelser etter EMK og barnekonvensjonen til å beskytte barn.

Søvig gir uttrykk for at det er vanskelig å opprettholde manglende lovfesting av barns rett til barnevernstjenester, ut fra den klare konvensjonsforpliktelsen om å prioritere barn.[33] Oppedal legger til grunn at rettighetsfesting i form av at barns rett til vern etter konvensjonen innarbeides og forankres i barnevernlovens ordlyd, er svært viktig for at barns rett til vern skal bli effektiv.[34]

Utviklingen både nasjonalt og internasjonalt går i retning av å styrke barns rettsstilling. Barnekomiteen har tatt til orde for i større grad å se barn som rettighetshavere, og det er inntatt en egen bestemmelse om beskyttelse av barns integritet i Grunnloven.[35]

Utvalget mener at en lovfesting av en materiell rett til barnvernstjenester, sammen med prosessuelle rettigheter, er den mest effektive måten for lovgiver å realisere en rettighetsbasert tilnærming til omsorg og beskyttelse av barn. Dette henger sammen med at en individuell rett til barneverntjenester, etter utvalgets oppfatning, vil ha en meget viktig symbolsk, psykologisk og pedagogisk funksjon for barn, barnevernstjenesten og andre profesjonelle aktører, og foreldre.

En rettighetsfesting vil signalisere til barn at de tas på alvor, og det vil bidra til at de blir hovedpersonen etter loven. For barnvernstjenesten vil en rettighetsfesting bidra til utviklingen med å behandle barnet som et subjekt som har rett til omsorg og beskyttelse, ikke bare et objekt som trenger hjelp. Det vil også kunne virke positivt på barnevernstjenestens samarbeid med foreldrene dersom det er barnets individuelle rett, og ikke bare barnevernstjenestens hjelpeplikt, som er bakgrunnen for barnevernstjenestens kontakt med en familie.

6.7.1.3 Rettslig og faktisk betydning

Et argument som har vært trukket frem som et argument mot rettighetsfesting, er at loven allerede i dag langt på vei gir barn rettigheter, og at en rettighetsfesting derfor har liten praktisk betydning. Dette argumentet ble vist til av departementet i forarbeidene til 1992-loven.[36] Også Befringutvalget pekte på at den praktiske betydningen for barn av en lovfesting av rett til hjelp fra barnevernstjenesten, ikke bør overvurderes, så lenge barnevernstjenesten allerede har plikt til å iverksette undersøkelser og tiltak.[37] En sentral begrunnelse for departementet til ikke å følge opp forslagene fra Raundalenutvalget og Flatøutvalget, var at hjelpen som gis fungerer godt, og at de plikter barnevernstjenesten allerede har i dag, er tilstrekkelig til å gi barnet nødvendig vern og beskyttelse.[38]

I juridisk teori har Sigurdsen gitt uttrykk for at rettighetsfesting etter hennes oppfatning ikke vil styrke barnets rettslige stilling. Hun viser til at erfaringen med hvordan bestemmelser som gir rettskrav på andre typer velferdstjenester er utformet og virker, tilsier dette. Hun mener at barns rettslige stilling bør styrkes gjennom blant annet å tydeliggjøre pliktene til kommunalt og statlig barnevern, styrke den barnevernfaglige kompetansen og styrke barns prosessuelle rettigheter.[39]

Hvorvidt rettighetsfesting vil få rettslig betydning, kan vurderes ut fra følgende kriterier:

- om kravet er uavhengig av kommunens budsjettmessige situasjon,
- om barnet får en klarere og mer forutsigbar situasjon
- om rettssikkerheten blir bedre som følge av krav til saksbehandlingen og muligheter for overprøving.[40]

---

33 Søvig (2009) s. 110.

34 Oppedal (2009) s. 117.

35 Se Generell kommentar nr. 13 avsnitt 59. Se Grunnloven § 104.

36 Se Ot.prp. nr. 41 (1991–92) s. 7.

37 NOU 2000: 12 s. 219. Slik også i St.meld. nr. 40 (2001–2002) «Om barne- og ungdomsvernet», s. 188–189.

38 Prop. 106 L (2011–2012) s. 81.

39 Sigurdsen (2015) s. 316.

40 Holgersen (2000) s. 104.

Utvalget legger til grunn at rettigheten vil gjelde uavhengig av kommunens økonomi. Kommunen har også i dag en plikt til å sørge for nødvendige bevilgninger for å yte lovpålagte tjenester og tiltak, i tillegg til statens overordnede plikt til å sikre barn omsorg og beskyttelse, jf. gjeldende lov § 9-1.[41] Rettskrav på barnevernstjenester bør derfor ikke føre til noen endring når det gjelder kommunens økonomi.

Når det gjelder spørsmålet om en klarere og mer forutsigbar situasjon for barnet, viser utvalget til at det etter gjeldende rett er en plikt til å iverksette tiltak etter loven dersom vilkårene er oppfylt. Det er i dag holdepunkter for å si at barn har rett til konkrete tjenester, men at karakteren og omfanget av rettighetene ikke er klare.[42] Innføringen av en rett til tjenester og tiltak vil innebære en avklaring av hvilken rett barn har til omsorg og beskyttelse. I dag er det til dels uavklart hvilken individuell rett barn har etter de overordnede menneskerettighetene.[43]

Utvalget viser til at det fremgår av utvalgets forslag at barn har rett til nødvendige tjenester og tiltak etter denne lov når vilkårene for det er oppfylt, se ny § 3 første ledd. Forslaget inneholder to sentrale presiseringer som avgrenser innholdet i rettigheten. Dette begrenser også den rettslige betydningen. Se mer i punkt 6.7.2 om hvilke situasjoner som vil utløse rettigheten og hva retten vil bestå i. Når retten til tiltak og tjenester følger av en skjønnsmessig bestemmelse, innebærer det at barnets situasjon ikke vil bli betydelig klarere og forutsigbar for barnet. Rettskravet vil uansett være avgrenset til at tiltaket skal være forsvarlig. Det kan være en forskjell mellom en forsvarlig omsorgssituasjon og en optimal omsorgssituasjon. Dersom retten hadde vært detaljregulert, hadde det gitt en klarere og mer forutsigbar situasjon.[44]

Når det gjelder spørsmålet om rettssikkerheten blir bedre som følge av saksbehandlingen og mulighet for overprøving, viser utvalget til punkt 6.7.3 om håndheving av rettskravet. Her fremgår det at den vanlige forvaltningsmessige klageordningen vil gjelde for adgangen til å overprøve barnevernstjenestens vedtak knyttet til krav om rett til en tjeneste. Utvalget legger til grunn at det også vil være adgang for rettslig overprøving, men at det er behov for en særregel om barns adgang til å reise søksmål for domstolene. Dette vil innebære en styrking av barnets prosessuelle stilling.

Innføring av rett til barnevernstjenester kan få en faktisk betydning ved at barn i større grad blir bevisst seg selv som rettighetssubjekt, og dermed fremmer krav om en tjeneste. Det kan føre til flere tiltak i barnevernet, og at flere barn får hjelp. Samtidig kan den faktiske betydningen bli redusert ved at det ikke gis en automatisk rett til et tiltak, men at retten er avhengig av at vilkårene for tiltaket for øvrig er oppfylt.

6.7.1.4 Harmonisering med velferdsretten for øvrig.

Ett argument som har vært fremhevet i debatten om rettighetsfesting er at det for flere andre velferdsytelser foreligger lovfestede rettigheter.

Befringutvalget og Flatøutvalget viste til at rettighetsfesting vil bidra til harmonisering med sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven, og til at rettighetsfesting er vanlig på flere områder.[45]

Også i juridisk teori har flere argumentert med at barnevernstjenester bør rettighetsfestes i likhet med en flere andre velferdsytelser. Søvig viser til at rettighetsbestemmelser finnes for en lang rekke andre velferdsytelser.[46] Lindboe peker på at sammenlignet med norsk sosialrett for øvrig virker det påfallende at et barn som blir utsatt for overgrep eller lider under voksnes omsorgssvikt, ikke har noen lovfestet rett til hjelp. Dette i motsetning til en voksen som har lovbestemt rett til tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, hvis den voksne ikke klarer å ta omsorg for seg selv.[47]

Innføringen av pasient- og brukerrettigheter innen helse- og omsorgstjenester er etter utvalgets syn et argument som kan tilsi at også barnevernsloven bør gjøres til en rettighetslov. Det kan hevdes at særlig utsatte grupper, som barn, ikke skal ha svakere vern enn andre grupper når det gjelder individuelle rettigheter til velferdsgoder. Samtidig er det et spørsmål om barnevernstjenesten skiller seg fra helse- og omsorgstjenester, og at behovet for rettighetsfesting er et annet. Det kan hevdes at helse- og omsorgstjenester i større grad enn barnevern, er basert på velferdspolitikk. Barnevern er et sterkt menneskerettighetspreget område. På den annen side er det også gitt omfattende tvangsregler i helselovgivningen, hvor men-

41 Se kapittel 5.

42 Se punkt 6.4.4.

43 Jf. punkt 6.4.2 ovenfor om menneskerettslige forpliktelser.

44 Se mer om dette i punkt 6.7.2.2.

45 Sosialtjenesteloven av 1991 og kommunehelsetjenesteloven er erstattet av helse- og omsorgstjenesteloven.

46 Søvig (2009) s. 112.

47 Lindboe, Knut «Barnevernrett» 2012 (Lindboe (2012)).

neskerettighetene står sentralt. Videre kan det hevdes at rettighetsfesting har større selvstendig betydning på området for helse- og omsorgstjenester for å sørge for at borgerne får de tjenester Stortinget ønsker, fremfor å overlate det til forvaltningens skjønn. På barnevernsfeltet er forvaltningsskjønnet mer begrenset som følge av tydeligere plikter i overordnede menneskerettsnormer og i loven selv.

Slik utvalget ser det tilsier likevel den rettighetsfesting som har skjedd innen helse- og omsorgstjenester at også barnevernsloven gjøres til en rettighetslov.

6.7.1.5 Kan retten bli effektiv? Vergeordning og favorisering av ressurssterke barn

I forarbeidene til barnevernloven av 1992 ble det trukket frem som et argument mot rettighetsfesting, at dette ville kunne nødvendiggjøre en vergeordning for å ivareta barnets rett i saker hvor verken foreldre eller barnevernstjenesten utviser aktivitet.[48]

I juridisk teori har det vært ulike syn på om rettighetsfesting nødvendiggjør en vergeordning og på spørsmål knyttet til håndhevelse av retten.

Holgersen mener at spørsmålet om opprettelse av en vergeordning eller lignende kan ha betydning for hvor effektivt rettighetene kan bli fremmet og håndhevet, men det er ikke avgjørende for om rettigheter i det hele tatt kan etableres.[49] Stang legger til grunn at en vergeordning særlig burde kunne åpne for at flere yngre barn fikk mulighet til å bli hørt og delta i saken. Imidlertid peker hun på at problemstillingen ikke oppstår når barnet selv er part.[50]

Sigurdsen peker på at foreldre normalt sørger for at barna får oppfylt sine rettigheter etter helselovgivningen. Gjør de ikke det, kan det gi grunnlag for barnevernstiltak. Det er også mer påregnelig at det foreligger en konflikt mellom barnet og foreldrenes interesser når det gjelder tiltak fra barnevernstjenesten, enn hva som er tilfellet etter den øvrige velferdslovgivningen, der interessekonflikten er mindre fremtredende. Sigurdsen mener dette er et argument mot rettighetsfesting innen barnevernssektoren.[51] Sigurdsen peker også på at det er uheldig hvis barn får overført for stort ansvar for eget liv.[52]

Det er et spørsmål hvor effektiv barnets rett til barnevernstjenester kan bli, når det er barn som er rettighetshaver. Utvalget har ikke funnet det nødvendig å innføre en vergeordning, men foreslår noen grep som vil styrke barnets muligheter til å gjøre en rettighet gjeldende.

Barn som bor med sine foreldre vil ofte være prisgitt sine foreldre for å få fremmet sin rett. Utgangspunktet er at det er foreldrene som har en formell rolle i saken. De kan be om hjelp fra barnevernstjenesten, men de kan også avslå tiltak som barnevernstjenesten tilbyr. Foreldrene spiller derfor en stor rolle når det gjelder mulighet til å få gjennomført retten for barn som er under foreldrenes omsorg, særlig for mindre barn. Adgangen til å pålegge hjelpetiltak uten foreldrenes samtykke, styrker imidlertid realiteten av barnets rettighet. Hjemmelen til å pålegge hjelpetiltak foreslås videreført.[53] Utvalget mener også at når et barn fremmer et krav om tiltak som foreldre ikke ønsker, så bør ikke konflikten mellom barnet og foreldrene være et argument mot rettighetsfesting. Situasjonen tilsier i stedet at barnet bør støttes gjennom en individuell rett slik at barnet lettere kan stå i konflikten med foreldrene (eventuelt også konflikt med barnevernstjenesten).

Videre vil en større krets av barn få anledning til å få håndhevet en rett som foreldrene ikke ønsker, ved at aldergrensen for partsrettigheter for barn foreslås senket fra 15 til 12 år.[54] Utvalget foreslår at barn med partsrettigheter også skal ha selvstendig søksmålskompetanse i sak etter loven. Se mer i punkt 6.7.3 for omtale av hvordan retten kan håndheves. Utvalget foreslår også å innføre en trygghetsperson for barn, som skal ivareta de oppgaver som i dag ivaretas av talsperson, tillitsperson og gjennom tilsyn.[55] Forslaget vil kunne bidra til at barnets mening og ønske kommer tydeligere frem. Der barnet har et annet syn enn foreldre, vil en trygghetsperson være særlig viktig for at barns rett blir reell.

Et særlig spørsmål er om en rett til barnvernstjenester vil være reell og effektiv for barn under 12 år, som ikke vil ha partsrettigheter. Små barn er ofte de mest sårbare barna. Utvalget legger til grunn at det ofte bør oppnevnes trygghetsperson i saker der barnet er under 12 år og vil fremme krav mot foreldrenes vilje. Dette vil styrke rettsstillingen til disse barna. Trygghetspersonen vil kunne varsle barnevernstjenesten og/eller fylkesmannen dersom vedkommende

---

48 Se Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 7.

49 Holgersen (2000) s. 57.

50 Det er barnets sak, Elisabeth Gording Stang, 2007.

51 Sigurdsen (2015) s. 335.

52 Sigurdsen (2015) s. 342.

53 Se ny § 15.

54 Se punkt 16.3.

55 Se punkt 16.7.

mener det er nødvendig for at barnets rettigheter skal ivaretas. Utvalget viser også til at alle barn, også de under 12 år, selv kan kontakte fylkesmannen og be om at fylkesmannen fører tilsyn med barnevernstjenestens virksomhet. Utvalget legger til grunn at en henvendelse fra en trygghetsperson eller et barn om at barnet ikke mottar tilstrekkelig hjelp, må tas svært alvorlig av fylkesmannen. Slik utvalget ser det, er rettsikkerheten også til barn under 12 år tilstrekkelig ivaretatt.

Departementet anførte i forarbeidene til 1992-loven også som motargument at rettighetsfesting kan få en vridningseffekt, ved at de mest ressurssterke og som har best evner til å reise krav, vil være de som får mest. Stang er ikke enig i dette og hevder at det kreves atskillig mer ressurser hos den enkelte for å klare å skaffe seg hjelp uten lovfestede rettigheter å vise til, enn med.[56] Haugli påpeker også at det er vanskelig å se at de svakeste får en sterkere posisjon ved at de ikke gis individuelle rettigheter.[57] Sigurdsen viser til at dersom et barn oppfyller vilkårene for å ha rettskrav på tjenester, er det uten betydning om barnet er såkalt ressurssterkt eller tilhører de mest vanskeligstilte. Et annet spørsmål er hvordan et rettskrav skal fremmes, og hvem som skal fremme det – barnet eller foreldrene.[58]

Utvalget kan ikke se at det er grunn til å tro at rettighetsfesting vil ha en vridningseffekt. Tvert imot, mener utvalget at det er grunn til å tro at vissheten om at barn har selvstendige rettigheter vil gjøre det lettere for alle barn å henvende seg til barnevernstjenesten og be om hjelp.

6.7.1.6 Økte utgifter og kommunens handlingsrom

Ytterligere et argument som har vært fremhevet mot rettighetsfesting, er at det vil innebære økte utgifter til barnevernet. I St.meld. nr. 40 (2001–2002) er det vist til at en eventuell lovfesting av rettigheter vil påvirke overføringer til kommunen fordi en må regne med at utgiftene til barnevernet vil øke.[59]

I juridisk teori har det vært reist spørsmål ved hvordan dette argumentet står seg når det på den andre siden hevdes at rettighetene er sikret gjennom de plikter som allerede foreligger i dag.[60] Det har også vært påpekt at økonomiske argumenter har begrenset vekt fordi staten uansett har et ansvar for å gjennomføre menneskerettslige forpliktelser.[61]

Utvalget legger til grunn at argumentet om økte utgifter, har begrenset vekt. Det vises til at det som blir en rett for barnet, allerede i dag følger av plikten til å gi hjelp.

Det har også vært trukket frem som et argumentert mot rettighetsfesting at det kan innskrenke kommunenes handlingsrom til å finne kostnadseffektive og gode løsninger tilpasset lokale forhold.[62] Søvig fremhever imidlertid dette som et argument for rettighetsfesting da det kan være et virkemiddel for å redusere regionale forskjeller.[63]

Utvalget legger til grunn at en rett til tjenester og tiltak må utformes skjønnsmessig og at rettigheten må bero på en individuell vurdering. Utvalget foreslår ikke at rettigheten detaljreguleres i loven. Det kan ikke legges til grunn noen standardisert minstenorm for hva rettigheten består i, da retten uansett vil måtte fortolkes og imøtekommes ut fra barnets situasjon og behov. I tillegg vil både prinsippet om barnets beste som en kvalitetsstandard, og det lovfestede forsvarlighetskravet sette rammer og krav til vurderingene. Hva som er barnets behov må avgjøres ut fra hva som er barnevernsfaglig forsvarlig, hensiktsmessig og egnet til å oppnå ønsket endring og utvikling. Der flere tiltak tilfredsstiller disse vilkårene, vil også økonomi og kostnader være relevant ved valg av tiltak. Utvalget legger til grunn at kommunene også ved en rettighetsfesting av loven vil ha et handlingsrom til å finne kostnadseffektive og gode løsninger.

Det forhold at de menneskerettslige forpliktelsene er klarere på barnevernsfeltet enn på helse- og omsorgssektoren, kan også tilsi at rettighetsfesting av barnevernstjenester i mindre grad innebærer en innskrenkning av det offentliges handlefrihet sammenlignet med rettighetsfestingen på helse- og sosialsektoren.

6.7.2 Hvilke situasjoner bør utløse rettigheter?

6.7.2.1 Innledning

En rettighetsbestemmelse må klart angi hvem som er rettighetshaver, i tillegg til vilkår for når rettskravet inntrer og hvilken tjeneste eller tiltak kravet består i. En bestemmelse om rett til tjenester og tiltak kan tenkes utformet som en generell

---

56 Stang (2007) s. 380.
57 Haugli (2010) s. 54.
58 Sigurdsen (2015) s. 324.
59 St.meld. nr. 40 (2001–2002) s. 189.
60 Se Oppedal (2009) s. 117.
61 Søvig (2009) s. 91–92 og Sigurdsen (2015) s. 321.
62 Se Holgersen (2000) s. 86 flg. med videre henvisninger.
63 Søvig (2009) s. 91–92.

bestemmelse, ved at det konkretiseres nærmere hvilke enkeltrettigheter barn har, eller ved at det skilles mellom ulike typer tiltak.

Slik utvalget ser det må rettighetsbestemmelsen utformes generelt. Utvalget foreslår at det fremgår av lovbestemmelsen at barn har rett til nødvendige tjenester og tiltak når vilkårene for det aktuelle tiltak er oppfylt, se ny § 3 første ledd. En slik regel vil klart angi at det er barnet som er rettighetshaver. Den vil være vurderingspreget både på vilkårs- og rettsfølgesiden, men angir likevel klare rammer for når et rettskrav utløses. Utvalget ser det slik at det ikke bør oppstilles et skille mellom frivillige tiltak og tvangstiltak.

6.7.2.2 Rett til tjenester og tiltak generelt

Når rettighetsfesting har vært foreslått tidligere, har dette vært foreslått som en generell bestemmelse om rett til tjenester og tiltak. I Innst. O. nr. 80 (1991–92) foreslo et mindretall rettighetsfesting av barnevernloven. Mindretallet foreslo at formålsbestemmelsen i loven ble endret slik at ordlyden ble at «barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får rett til nødvendig hjelp og omsorg i rett tid».[64] Også Flatøutvalget foreslo å endre formålsbestemmelsen slik at barnevernloven ble å forstå som en rettighetslov sett fra barnets ståsted.[65]

I Ot.prp. nr. 44 (1991–92) ble det fremhevet som et argument mot rettighetsfesting at det er vanskelig å definere hvilken situasjon som skal utløse rettigheten og hva den eventuelt skal bestå i.[66] Sigurdsen har også pekt på at rett til barnevernstjenester vil bli en «svak» rettighet fordi vurderingen av om det skal tildeles en tjeneste og hva den skal bestå i, vil måtte bero på en skjønnspreget vurdering.[67] Hun har også påpekt at bedømmelsen av hva som vil være «nødvendige» barnevernstiltak, vil være mer usikker sammenlignet med helsetjenesten hvor det over lengre tid er bygget opp kunnskap som bidrar til å klargjøre god praksis.[68]

Bruk av skjønnsmessige vilkår kan føre til en svakere rettighet ved at dens innhold blir mer uforutsigbart. Utvalget mener likevel at det er nødvendig å utforme rettighetsbestemmelsen generelt.

Barnevernsloven omfatter en rekke ulike tjenester og tiltak. Lovbestemmelsene må ta høyde for at de skal omfatte flere forskjellige situasjoner, og gi rom for at barnevernstjenesten kan utøve et faglig skjønn. Barn som det er levert bekymringsmelding om til barnevernstjenesten, har som regel ikke et konkret og tydelig definert problem. Hjelp gis ikke som et automatisk svar på en bestemt situasjon eller tilstand hos barnet, men ut fra en totalvurdering av barnets situasjon.

Et alternativ til en skjønnsmessig rettighetsbestemmelse, kunne ha vært å regulere en rett til konkrete tjenester etter lovens enkeltbestemmelser. Det ville i så fall være et spørsmål om hvor detaljert utformingen kan og bør være. For eksempel ville en rett til støttekontakt kunne utformes med mange variasjoner:

a. Barn har rett til støttekontakt
b. Barn som har fylt åtte år har rett til støttekontakt
c. Barn som bor med sine foreldre har rett til støttekontakt hvis barnet har særlige behov på grunn av omsorgssituasjonen.
d. Barn har rett til støttekontakt fra det tidspunkt barnevernstjenesten vedtar at det skal iverksettes tiltak uten samtykke fra foreldrene.

Ved en detaljert utforming av retten, vil det i større grad være forutsigbart i hvilke tilfeller rettigheten inntrer. Samtidig viser eksemplene i a) - d) ovenfor, at det er «uendelig» med alternativer ved detaljert rettighetsfesting. Samme øvelse kan gjøres med andre hjelpetiltak som rett til betalt barnehageplass, leksehjelp etc. og rett til tvangstiltak (for eksempel «barn har rett til adopsjon dersom særskilte hensyn tilsier det).

Det er vanskelig å utforme en bestemmelse som klart avgrenser hvilke situasjoner som utløser et rettskrav på tiltak fra barnevernstjenesten. Det vil gi en kasuistisk lovgivning som prøver å nevne alle mulige varianter av situasjoner. Selv med detaljerte lovbestemmelser, kan situasjonen og behovene være så forskjellige at det er umulig å fange opp alt.

Et annet problem er at jo større grad av differensiering av rettighetene, jo mer må de reguleres særskilt i loven. Ulempen er at lovreglene blir omfattende, uoversiktlige og rettigheten knyttes til enkeltbestemmelser (ingen rett uten omtale i en bestemmelse). Det bidrar til at retten blir svakere.

Det vil også være et spørsmål om sammenhengen mellom detaljerte bestemmelser om rett til diverse tjenester sammenlignet med barnevernets plikt til å iverksette tiltak. Et grunnleggende

---

64 Innst. O. nr. 80 (1991–92) punkt 3.1.
65 NOU 2009: 22 s. 92.
66 Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 7–8.
67 Sigurdsen (2015) s. 320.
68 Sigurdsen (2015) s. 330.

perspektiv er at plikt og rettighet må korrespondere, det vil si at retten ikke kan være detaljert når pliktbestemmelsen forutsetter skjønn.

Barnevernslovutvalget mener at retten til barnevernstjenester bør fremkomme av en generell rettighetsbestemmelse som kan formuleres slik:

> «Barn har rett til nødvendige tjenester og tiltak etter denne lov når vilkårene for det er oppfylt.»

Forslaget er i samsvar med reguleringen på helse- og omsorgssektoren. Her er det formelt lovfestet rettigheter, uten særlig presis utforming og hvor det er nødvendig med betydelig skjønnsutøvelse ved anvendelse av rettighetene. I pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd heter det:

> «Pasient og bruker har rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen».

Sammenlignet med helse- og omsorgssektoren, kan det være noen utfordringer knyttet til utøvelse av skjønn i barnevernssektoren. Kompetansenivå og kunnskap kan være noe mer fragmentert, men utvalget legger til grunn at dette i så fall er utfordringer som også gjelder barnevernstjenestens vurderinger generelt. Hvilken rett et barn har må, på samme måte som for innholdet i barnevernstjenestens plikt, fastslås på grunnlag av det som kan karakteriseres som et forsvarlig skjønn.

Utvalgets forslag inneholder to sentrale presiseringer som avgrenser innholdet i rettigheten. For det første må vilkårene for det aktuelle tiltaket være oppfylt. For det andre må tjenesten eller tiltaket være «nødvendig». Utvalgets forslag innebærer at barnet ikke får rett i flere tilfeller, eller til noe mer enn det barnevernstjenesten er forpliktet til å gi etter lovens bestemmelser. Barnet får ikke en automatisk rett til tiltak eller til et bestemt tiltak som for eksempel støttekontakt, institusjonsplass eller til støtte til ferie av en viss lengde. Barnevernstjenesten må vurdere barnets situasjon ut fra vilkårene i loven for tiltak og ut fra hva som vil være forsvarlig etter en barnevernsfaglig vurdering, herunder at tiltaket må være riktig og egnet i den konkrete saken og ikke mer inngripende enn nødvendig. Hvis vilkårene for det aktuelle tiltaket er oppfylt, for eksempel vilkåret i ny § 12 om hjelpetiltak at barnet «på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlige behov for det» så er det likevel bare det nødvendige barnet har et rettskrav på.

En rett som på denne måten «speiler» myndighetenes plikt, er også valgt i pasient- og brukerrettighetsloven. I følge forarbeidene er det slik at selv om en person har et rettskrav på nødvendige helse- og omsorgstjenester, betyr ikke det at vedkommende i utgangspunktet har krav på en bestemt type tjeneste, for eksempel en institusjonsplass, fra kommunen.[69] Tilsvarende vil gjelde for rettskrav til nødvendige barnevernstjenester.

6.7.2.3 Rett til tjenester differensiert etter tiltak

Formuleringen «rett til nødvendige tjenester og tiltak etter denne lov når vilkårene for det er oppfylt», er vid og vil dekke tiltak etter hele loven. Det er et spørsmål om retten til tjenester og tiltak bør differensieres etter type tiltak, for eksempel rett til frivillige tiltak eller tiltak basert på tvang. Det kan anføres at det bare er for frivillige tiltak at det kan oppstilles en rett til tiltak.

Spørsmålet om det kan innføres en «rett til tvang» har vært tatt opp både i tidligere lovforslag og i juridisk teori. Det er i Ot.prp. nr. 44 (1991–92) trukket frem at det er unaturlig å definere som en rettighet, noe rettighetshaveren ikke oppfatter som et gode.[70] Tilsvarende foreslo Befringutvalget at det ved en rettighetsfesting ble gjort en reservasjon for rett til tvang, i hvert fall hva gjaldt atferdstiltak for ungdom.[71]

I juridisk teori har det vært en noe ulik oppfatning knyttet til om argumentet om «rett til tvang» er til hinder for rettighetsfesting eller ikke.

Stang viser til at tvangen i barnevernssakene ofte retter seg mot foreldrene, og ikke barnet. Hun viser til at rettigheten for barnet består i å få iverksatt hjelpetiltak eller et bedre omsorgstilbud, og at hva barnet selv oppfatter som et gode ikke behøver å være avgjørende.[72]

Oppedal har tatt til orde for at det ikke er til hinder for rettighetsfesting at det dreier seg om en «rett til tvang». Oppedal viser til at tilsvarende konstruksjoner finnes i annen lovgivning, for eksempel i helselovgivningens bestemmelser om øyeblikkelig hjelp.[73]

Holgersen har som utgangspunkt at en rettighet må dreie seg om noe positivt. Hun legger imidlertid til grunn at alle former for tiltak innen barnevernet har et positivt siktemål, også de som iverksettes ved tvang. Det er ikke avgjørende at

---

[69] Prop. 91 L (2010–2011) «Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

[70] Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 6–7.

[71] NOU 2000: 12 s. 186.

[72] Stang (2007) s. 375 flg.

[73] Oppedal (2009) s. 109.

barnet og/eller foreldrene ser tiltaket som positivt.[74]

Sigurdsen gir uttrykk for at det er lite formålstjenlig å skape et skille mellom frivillige og tvungne tiltak når det gjelder rettskrav på denne type tjenester. Hun peker også på at det er lagt til grunn at lovgiver ikke en gang anser det som tvang om et barn under 16 år blir innlagt i psykisk helsevern mot barnets vilje, fordi det rettslige grunnlaget for innleggelsen er foreldrenes samtykke.[75]

En grunnleggende utfordring ved en eventuell differensiering mellom tiltak med og uten tvang, er at barnevernssaker har tre parter; barnet, foreldrene og barnevernstjenesten. Det blir et spørsmål om hvem tiltaket er frivillig overfor. Barnet og foreldrene kan ha motstridende interesser. Et tiltak som kan være frivillig for foreldrene, kan oppleves som uønsket av barnet. Og motsatt kan et tiltak oppfattes som et gode av barnet, mens foreldrene ikke støtter tiltaket og ikke ønsker å få det gjennomført. Dette viser en av utfordringene med å skille mellom frivillige og tvungne tiltak når det gjelder rettskrav på denne typen tjenester.

Utvalget mener at retten til tjenester og tiltak bør knyttes til alle virkemidler som loven oppstiller, også tvangstiltakene. Alle tiltakene i loven har som mål å bedre barnets situasjon og gi nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Et annet poeng er at det, dersom retten differensieres etter type tiltak, kan fremstå som urimelig at barnet for eksempel har rett til hjelpetiltak, men ikke til tvangstiltak. I så fall ville barnet få mindre rett når foreldrene svikter omsorgsansvaret i enda større grad.

Samtidig er det også slik at rettighetsfesting av tvangstiltak kan gi flere utfordringer enn hjelpetiltak, ved at rettighetshaver er et barn som i stor grad vil være ute av stand til selv å ivareta sine rettigheter og fremme krav. Det er også slik at reguleringen av tiltak uten samtykke er «kan»-bestemmelser, det vil si at det er ikke klar plikt til iverksettelse. Tiltakene må vurderes ut fra barnets beste. Rettighetsfesting innebærer ikke i seg selv at barnet for eksempel skal kunne kreve omsorgsovertakelse, og uten videre få innvilget et slikt krav. Det kan først være aktuelt dersom vilkårene for omsorgsovertakelse etter ny § 21 er oppfylt, og det også er nødvendig og til barnets beste. Et annet eksempel er at rettighetsfesting ikke vil innebære at foreldrene ikke lenger kan nekte å samtykke til et tiltak. Det kan de fortsatt gjøre dersom lovens vilkår for å pålegge tiltaket ikke er oppfylt. Rettighetsbestemmelsen vil ikke innebære noen utvidelse av hjemlene i barnevernsloven til å utøve tvang. Vilkårene for tvangsinngrep rettet mot foreldre og/eller barn må fortsatt være oppfylt dersom et tvangstiltak skal kunne iverksettes uten samtykke fra de berørte.

6.7.3 Hvordan kan retten håndheves?

Det er etter gjeldende barnevernlov krav til saksbehandlingen og muligheter for å overprøve barnevernstjenestens vedtak. Utvalget legger til grunn at retten til barnevernstjenester også innebærer et krav til å få sin situasjon vurdert dersom et barn henvender seg til barnvernstjenesten. Dette gjenspeiles også i utvalgets forslag til § 9 andre ledd om at barnevernstjenesten i utgangspunktet plikter å undersøke henvendelse fra blant annet et barn, se nærmere kapittel 9. Utvalget legger til grunn at behandlingen av et krav fra barnet om en tjeneste, for øvrig vil følge samme saksbehandling som når barnevernstjenesten vurderer et barns situasjon basert på bekymringsmeldinger fra andre. Utvalget mener det er viktig at barnevernstjenesten informerer barnet om barnets rettigheter, og hvordan barnet kan gå frem for å få oppfylt sin rett. Det er viktig at barnet vet hvor barnet kan henvende seg.

Gjeldende rett gir barn og foreldre mulighet til å få overprøvet vedtak basert på barnevernstjenestens plikt til å gi omsorg og beskyttelse.

Den vanlige forvaltningsmessige klageordningen vil gjelde for adgangen til å overprøve barnevernstjenestens vedtak knyttet til krav om rett til en tjeneste. Det vil si at ved rett til konkrete tjenester vil det være anledning til å klage til fylkesmannen, som også skal kunne prøve alle sider av saken.[76]

Kravet vil også kunne bringes inn for domstolen med krav om at domstolen prøver gyldigheten av forvaltningsvedtaket. Slik utvalget ser det bør barn med partsrettigheter også ha selvstendig søksmålskompetanse i en slik situasjon, slik at barnet uavhengig av foreldre og verge kan reise sak. Utvalget foreslår derfor at det gis en særskilt bestemmelse om dette på lik linje med det som i dag følger av tvisteloven § 2-2, jf. § 36-3 andre ledd

[74] Holgersen (2000) s. 117.

[75] Sigurdsen (2015) s. 323.

[76] Vedtak truffet av barneverntjenesten og Bufetat kan påklages til fylkesmannen, jf. barnevernloven § 6-5. Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtakene, jf. barnevernloven § 6-6.

og barnevernloven § 6-3, jf. § 7-24. I utvalgets forslag til § 85 om klage og rettslig overprøving fremgår det av tredje ledd at fylkesmannens vedtak i klagesak over barnevernstjenestens enkeltvedtak, kan bringes inn for domstolen av barn med partsrettigheter. Utvalget bemerker likevel at forslaget om rettighetsfesting etter utvalgets syn ikke er avhengig av at barn får søksmålskompetanse. Rettigheten mister ikke karakteren av å være en «rettighet» uten en slik ordning.[77] En søksmålskompetanse for barnet gir imidlertid etter utvalgets mening barnet en sterkere rett.

I tilfeller der det dreier seg om vedtak som treffes i fylkesnemnda følger det av ny § 109 at partene kan bringe saken inn for tingretten som en sak etter tvisteloven kapittel 36.

Utvalgets forslag om å senke aldergrensen for når et barn får partsrettigheter, vil gi flere barn rettssikkerhetsgarantiene som følger med partsrettigheter (herunder klagemuligheter mv.). Det styrker også barnets rett og mulighet til å fremme krav om en tjeneste eller tiltak.

Barn under 12 år, som ikke har partsrettigheter, vil også etter utvalgets forslag om rettighetsfesting, være avhengig av at andre fremsetter klage eller krav om rettslig overprøving. At barn har rett til tjenester og tiltak innebærer ikke i seg selv at barn har partsrettigheter. Der barnet ikke har partsrettigheter vil det i praksis være foreldrene eller barnevernstjenesten som må fremsette krav om tiltak. Et barn uten partsrettigheter vil imidlertid alltid kunne henvende seg til fylkesmannen og be om at det føres tilsyn. Utvalget viser også til forslaget om innføring av trygghetsperson, og at det vil styrke barnets mulighet til å få fremmet sin rett.

6.7.4 Oppsummering

Utvalget anbefaler at det innføres en rett for barn til nødvendige tjenester og tiltak etter barnevernsloven når vilkårene for det er oppfylt. Utvalget mener det er nødvendig med en skjønnsmessig bestemmelse, fremfor å detaljregulere rettighetene i loven.

Utvalget har lagt vekt på at rettighetsfesting vil ha en symbolsk, psykologisk og pedagogisk funksjon og at dette innebærer en harmonisering med velferdsretten for øvrig. Utvalget har også lagt vekt på at dette vil ha en faktisk betydning ved at barn i større grad blir bevisst seg selv som rettighetssubjekt, og dermed fremmer krav om en tjeneste.

Utvalget legger til grunn at rettighetsfesting vil ha rettslig betydning, særlig på to punkter. For det første vil en rettighetsfesting også innebære at barn får en rett til å få et krav om tjenester etter loven vurdert av barnevernstjenesten. For det andre vil barnets rett til omsorg og beskyttelse bli tydeliggjort ved at barn får rettskrav på tjenester og tiltak som kan gjøres gjeldende for en domstol, også av barnet selv. Dette innebærer en form for siste sikkerhetsventil for barnet dersom det mot formodning sviktes av både foreldre og barneverntjenesten/fylkesmannen.

Utvalgets forslag innebærer likevel ikke at barnet får rett i flere tilfeller, eller til noe mer enn det barnevernstjenesten er forpliktet til å gi, etter lovens bestemmelser. Vilkårene for det aktuelle tiltaket må være oppfylt, og tjenesten eller tiltaket må være nødvendig. Barnets rett vil gjelde uavhengig av kommunens ressurssituasjon, men utvalget viser til at kommunen allerede har plikt til å yte nødvendige bevilgninger til lovpålagte ytelser.

Når det gjelder kommunens eventuelle erstatningsansvar legger utvalget til grunn at aktsomhetsnormen ikke skal påvirkes ved at det innføres rettskrav på barnevernstjenester. Utvalget understreker at et rettskrav for et barn forutsetter at lovens vilkår for den aktuelle tjeneste/tiltak er oppfylt, herunder at et tiltak er barnevernsfaglig «nødvendig» og til barnets beste.

Utvalget vil understreke at selve rettighetsfestingen kun er et av flere grep utvalget gjør som samlet styrker barnets rettsstilling. Utvalget viser særlig til at det er foreslått en styrking av barns prosessuelle stilling blant annet gjennom den nye ordningen med trygghetsperson, direkte uttalerett for barnverntjenesten og fylkesnemnda, senkning av aldersgrensen for partsrettigheter og selvstendig søksmålskompetanse for barn med partsrettigheter.[78]

---

[77] Se i denne sammenheng også Sandberg (2003) s. 277–278.

[78] Se kapittel 5 og 16.

Kapittel 7
Ansvar for trygt oppvekstmiljø, omsorg og beskyttelse

7.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:

- Videreføre kommunens ansvar for å legge til rette for trygt oppvekstmiljø for alle barn i kommunen.
- Innføre en plikt for kommunen til å sørge for at kommunens tjenestetilbud rettet mot alle barn og familier er samordnet. Kommunen skal også når det er nødvendig samordne det kommunale tjenestetilbudet rettet mot et bestemt barn.
- Innføre en plikt for kommunen til å ha en plan for kommunens forebyggende arbeid rettet mot alle barn og unge.
- Oppheve dagens § 2-1 tredje ledd om at kommunestyret kan legge oppgaver etter barnevernloven til et folkevalgt organ.
- Innskrenke barnevernstjenestens ansvarsområde ved å ta bort barnevernstjenestens plikt til å delta i forebyggende innsats rettet mot alle barn og unge i kommunen.
- Presisere barnevernstjenestens ansvar ved å tydeliggjøre at kjerneoppgaven er å gi forsvarlig omsorg og beskyttelse når barnets omsorgssituasjon tilsier det eller barnet utsetter sin egen helse og utvikling for fare.
- Videreføre barnevernstjenestens medvirknings- og samarbeidsplikt med andre sektorer og forvaltningsnivåer.
- Lovfeste at barnets behov skal være det grunnleggende hensyn i barnevernstjenestens samarbeid med andre.
- Lovfeste at kommunen skal sørge for at barnevernstjenesten til enhver tid er tilgjengelig for gjennomgang av meldinger om bekymring knyttet til ett eller flere barn.

7.2 Behov og problemstillinger

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere barnevernets ansvarsområde og forebyggende arbeid. Dette inkluderer ressursbruk og prioriteringer. Videre må barnevernets ansvar vurderes opp mot andre offentlige tjenesters ansvar for å gi barn hjelp innen sine felt og ansvarsområder. Det fremgår av mandatet at grensen mot andre tjenesters ansvar kan være uklar.

Barnevernet har i dag et vidt ansvarsområde med ulike typer oppgaver, som spenner fra forebyggende virksomhet for å bedre levekårene til alle barn i kommunen, til å forberede tvangsvedtak om omsorgsovertagelse av et barn. Flere tilsynsrapporter mv. påpeker mangler ved barnevernstjenestens utøvelse av hovedoppgavene, noe som kan være en indikasjon på en for stor arbeidsmengde samlet sett.[1] Det kan spørres om barnevernstjenesten har fått et for vidt samfunnsoppdrag, som går på bekostning av hovedoppgaven som er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får riktig hjelp og omsorg til rett tid.

Når det gjelder forebyggende virksomhet, har barnevernstjenesten ansvar sammen med andre kommunale velferdstjenester. Barnevernloven har i dag en vid formålsbestemmelse, som sammen med den særlige regulering av barnevernstjenestens forebyggende innsats i § 3-1 andre ledd, gir barnevernstjenesten et omfattende ansvar for forebyggende arbeid. Det er videre presisert at kommunen har ansvar for forebyggende innsats etter § 3-1 første ledd. Forholdet mellom kommunens generelle og barnevernstjenestens spesielle ansvar for å bedre alle barns levekår, fremstår derfor som uklart i loven. Utvalget drøfter i punkt 7.5.1.2 og 7.5.1.3 kommunens ansvar for arbeid rettet mot alle barn.

Kommunestyret, som kommunens øverste organ, kan beslutte at oppgaver som følger av barnevernloven skal legges til et folkevalgt organ jf. barnevernloven § 2-1 tredje ledd. Det er dermed opp til den enkelte kommune å bestemme at barnevernsoppgaver skal behandles av et politisk

[1] Bl.a. Dokument 3:15 (2011–2012) «Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler til Stortinget.»

organ, og i så fall i hvilket omfang dette skal skje. Det er et spørsmål om dette er hensiktsmessig, og om denne særordningen bør videreføres. Dette omtales i punkt 7.5.1.4.

Utvalget er bedt om å vurdere hvordan barnevernstjenestens ansvarsområde kan presiseres i utkast til ny barnevernslov. Det er i denne sammenheng et spørsmål om grenseoppgangen mellom barnevernstjenestens og andre tjenesters ansvar for utsatte barn og unge som trenger hjelp, er tilstrekkelig klar i regelverket. Utvalget drøfter grensen mellom barnevernstjenestens og andre tjenesters ansvar i punkt 7.5.2.1.

Barnevernstjenestens ansvar for å ivareta barns interesser gjennom tiltak, forutsetter samarbeid med andre offentlige tjenester, men dette kan være vanskelig i praksis. Viktigheten av og utfordringer med samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre tjenester og behov for styrking av samarbeidet, ble fremhevet i Prop. 106 L (2012–2013) kapittel 5. Det er et spørsmål om det er behov for å styrke kravene i loven til samordning og samarbeid om tjenestetilbudet rettet mot alle barn og unge, og ved tiltak rettet mot et konkret barn med sammensatte behov. Utvalget drøfter dette i punkt 7.5.1.2 og 7.5.2.2.

Mange barn og unge som barnevernstjenesten kommer i kontakt med har psykiske problemer og er risikoutsatt. Psykiske helsetjenester er derfor en særlig viktig samarbeidspartner for at barn skal få dekket sitt samlede behov for tjenester. Utvalget har fått innspill fra flere om at ansvar og samarbeid med særlig spesialisthelsetjenesten for barn og unge (BUP) er utfordrende i praksis, særlig ved behov for døgnopphold. Forholdet mellom barnevern og psykiske helsetjenester behandles særskilt i kapittel 8.

Barn og unge har krav på forsvarlig omsorg og beskyttelse til enhver tid, og det er viktig at barnevernstjenesten er tilgjengelig når barn har behov for hjelp. Det er derfor et spørsmål om krav til beredskap (barnevernvakt), bør lovfestes. Se nærmere omtale om dette i punkt 7.5.4.

Det har fremkommet synspunkter om at barnevernstjenesten i dag har en krevende dobbeltrolle, som både «hjelper» og «tvangsmyndighet», ved at barnevernstjenesten både kan vedta hjelpetiltak og begjære inngripende tvangstiltak. Det er et spørsmål om dette er så problematisk at de to oppgavene bør føre til en institusjonell todeling.[2] Utvalget drøfter problemstillingen i punkt 7.5.3.

[2] Et eksempel er kronikken til Hillestad Thune, http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Kronikk-Det-er-noe-grunnleggende-galt-med-barnevernet-8041410.html

7.3 Gjeldende rett

7.3.1 Menneskerettslige forpliktelser

Det fremkommer av utredningen til Sørensen (2016) punkt 4.3 og 4.4 at offentlige organer har plikt til å samarbeide og utveksle informasjon slik at barnets rett til omsorg og beskyttelse får et effektivt og reelt vern. Denne sikringsplikten følger direkte av barnekonvensjonen artikkel 19, og må i til en viss grad også utledes av EMK artikkel 3 og 8 samt av Grunnloven § 104 tredje ledd, andre setning.

I barnekonvensjonen artikkel 19 nr. 2 er de lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot vold og omsorgssvikt utdypet. Bestemmelsen har følgende ordlyd i norsk oversettelse:

> «Slike beskyttelsestiltak bør omfatte effektive prosedyrer for utforming av sosiale programmer som yter nødvendig støtte til barnet og til dem som har omsorgen for barnet, samt andre former for forebygging, påpeking, rapportering, viderehenvisning, undersøkelse, behandling og oppfølging av tilfeller av barnemishandling som tidligere beskrevet og, om nødvendig, for rettslig oppfølging.»

Barnekomiteen har understreket at det må være klart hvem som har ansvar for oppfølgning av barn, herunder i forebyggingsfasen. Forebygging er eksplisitt nevnt som et beskyttelsestiltak i artikkel 19, og barnekomiteen har påpekt at barnevern må starte med proaktiv forebygging av alle former for vold (dvs. vold, mishandling, seksuelt misbruk, men også andre former for omsorgssvikt).[3]

Samarbeid og informasjonsutveksling er en del av det som barnekonvensjonen artikkel 19 nr. 2 omtaler som «effektive prosedyrer».[4] EMD har også lagt stor vekt på manglende informasjonsutveksling mellom offentlige etater når den har konstatert krenkelse av EMK artikkel 3 som følge av manglende inngrep i en familie der barn ble utsatt for omsorgssvikt.[5] Staten har nok likevel et vidt spillerom til å utforme de «egnede tiltak». I konkrete saker vil imidlertid uklare ansvarsforhold, dårlig samarbeid/informasjonsflyt og manglende forebygging være momenter som tilsier at staten

[3] Se Generell kommentar nr. 13, avsnitt 46.

[4] Se Generell kommentar nr. 13, avsnitt 49 og 50.

[5] Et eksempel er E med flere mot Storbritannia (2002), se særlig dommens avsnitt 96–100.

ikke har oppfylt sin positive plikt til å gi et barn den nødvendige beskyttelse.

Menneskerettighetene krever altså at lovregler om ansvar og forebygging i best mulig grad utformes for å sikre barn forsvarlig omsorg og beskyttelse i praksis.

7.3.2 Barnevernets ansvarsområde

Etter barnevernloven § 2-1 første ledd er kommunen ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ. Kommunens ansvar er negativt avgrenset.

Kommunestyret er kommunens øverste organ, jf. kommuneloven § 6. I dette ligger også et ansvar for kommunestyret til at det ansvar og plikter kommunen har på barnevernområdet oppfylles og etterleves, jf. barnevernloven § 2-1. Det er presisert i forarbeidene at barnevernstjenesten er underlagt kommunestyret, og at det kommunestyret som har det overordnede ansvaret for at lovens plikter blir utført. Kommunestyret har gjennom budsjettvedtak ansvar for å bevilge tilstrekkelige midler til at barnevernet får løst sine oppgaver, jf. barnevernloven § 9-1. Kommunestyret har videre gjennom rådmannen ansvar for at vedtak iverksettes og at driften er i samsvar med loven og andre rettslige føringer, se kommuneloven §§ 22 og 23.

Kommunen kan forankre barnevernet der kommunen finner det mest tjenlig. For eksempel kan barnevernstjenesten være en del av sosialadministrasjonen eller knyttes til en omsorgs- og oppvekstsetat.[6] Barnevernloven § 2-1 fjerde ledd pålegger alle kommuner å ha en barnevernadministrasjon, og administrasjonen skal ha en leder som har ansvaret for oppgavene etter loven. Administrasjonen skal utføre det daglige løpende arbeidet, jf. § 2-1 femte ledd.[7]

Etter barnevernloven § 2-1 tredje ledd kan kommunestyret beslutte at oppgaver som følger av barnevernloven skal legges til et folkevalgt organ. Dette organet, som ikke kan være kommunestyret, skal ved behandling av klientsaker ha fem medlemmer. Forarbeidene forutsetter at klientsaker først og fremst er en administrativ oppgave.[8] Forarbeidene må på dette punkt kunne tas til inntekt for at et folkevalgt organ først og fremst bør ha et ansvar for oppgaver av overordnet og generell karakter.[9]

Barnevernloven har ingen egen bestemmelse om barnevernstjenestens ansvarsområde eller hovedoppgaver. Dette følger imidlertid av lovens formålsbestemmelse § 1-1 at:

> «Formålet med denne loven er
> – å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid,
> – å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.»

Barnevernstjenestens primære ansvarsområde er ifølge lovens forarbeider å sikre at barn som lever under skadelige forhold får hjelp til rett tid og å drive forebyggende arbeid.[10] Forebyggende arbeid innebærer at barnevernstjenesten må gjøre seg kjent med barns levevilkår i kommunen, påpeke mangel på tiltak og eventuelt fremme forslag til tiltak som kan forebygge problemene. I forarbeidene er det lagt til grunn at en kan unngå en del barnevernsproblematikk dersom det drives et godt og forebyggende arbeid, og at alle må føle ansvar for dette på tvers av sektor og etatsgrenser.[11]

Formålsbestemmelsen ble inntatt både for å uttrykke de politiske mål for barnevernsmyndighetens virksomhet, og for å fungere retningsgivende for tjenestens prioriteringer.[12]

7.3.3 Forebyggende arbeid og samarbeid

Barnevernstjenestens forebyggende arbeid er regulert i barnevernloven § 3-1 hvor det fremgår:

> «Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer.
>
> Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.»

Første ledd i bestemmelsen regulerer *kommunens* overordnede ansvar for å drive generell forebyggende virksomhet. Dette ansvaret er ansett som

---

6 Ot.prp. nr. 44 (1991–92), s. 21–22.

7 Ofstad og Skar (2015) s. 34.

8 Se Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 20 og NOU 1985: 18 s. 251.

9 Ofstad og Skar (2015) s. 33.

10 Se Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 16 og Innst.O. nr. 80 (1991–1992) «Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven)» s. 8.

11 Jf. Innst.O. nr.80 (1991–1992) s. 8.

12 Se Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 16.

såvidt viktig at ansvaret også er nedfelt i lovens formålsbestemmelse. Bestemmelsen må derfor ses i sammenheng med barnevernloven § 1-1 andre strekpunkt.[13]

Andre ledd i bestemmelsen gjelder *barnevernstjenestens* særlige ansvar for å avdekke problematiske forhold så tidlig som mulig og for å sette inn tiltak. Denne delen av bestemmelsen må ses i sammenheng med barnevernloven § 1-1 første strekpunkt.

Bakgrunnen for innføringen av barnevernloven § 3-1 var et ønske om å styrke barnevernstjenestens forebyggende arbeid. Forarbeidene pekte på flere forhold som medførte at 1953-lovens målsetning om forebyggende arbeid ikke ble oppfylt. Blant annet var lovens regler for lite forpliktende.[14] Viktigheten av å prioritere forebyggende virksomhet er også omtalt. Selv om slikt forebyggende arbeid kunne være ressurskrevende vises det til at mange problemer både for barnet og familien kan unngås.

Barnevernloven § 3-1 ble opprinnelig foreslått som en bestemmelse som ga barnevernstjenesten ansvar for både generell og spesiell forebygging. I innstillingen fra komiteen ble dette endret slik at ansvaret for den generelle forebyggingen i § 3-1 første ledd ble lagt til kommunen. Dette for å unngå at alt ansvar lå hos samme organ, og at andre etater som daglig var i kontakt med barn ikke skulle fraskrive seg ansvar.[15]

I 2015 ble det vedtatt en utvidet adgang for barnevernet til å pålegge hjelpetiltak. Dette skal være et virkemiddel som kan bidra til å forebygge større tvangsinngrep som omsorgsovertakelse.

Både § 1-1 og § 3-1 må ses i sammenheng med barnevernloven § 3-2 om samarbeid med andre deler av forvaltningen, hvor det fremgår:

> «Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer.
>
> Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.»

Når det gjelder barnevernstjenestens ansvar etter § 3-2 første ledd heter det i forarbeidene at barnevernstjenestens ansvar bare trer inn dersom andre sektorer ikke i tilstrekkelig grad ivaretar de oppgaver som naturlig tilhører dem, og at barnevernstjenestens oppgave vil være å forsøke å få vedkommende sektor til å gjøre det som er nødvendig.[16] Det er presisert at det ikke er meningen at barnevernstjenesten for øvrig skal overta noe av det ansvar som påhviler andre sektorer.

Barnevernloven § 3-2 andre ledd gjelder barnevernstjenestens plikt til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse barnevernstjenestens oppgaver etter loven. Bestemmelsen gjelder både i generelle saker og i enkeltsaker. I forarbeidene er det vist til at ved aktiv deltakelse på dette området, kan barnevernstjenesten bidra til at utsatte barns interesser ivaretas også av andre deler av forvaltningen.[17]

Det er flere viktige samarbeidspartnere for barnevernstjenesten, bl.a. helsestasjon, barnehage, skole, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), psykisk helsevern for barn og unge (BUP), helse- og omsorgstjenester og politi.

Når det gjelder enkeltsaker berører den enkeltes problemer ofte flere sektorer eller flere forvaltningsnivåer samtidig. Forarbeidene viser til at dette skaper behov for en klar oppgavefordeling og samarbeid mellom de ulike sektorene.[18]

For å sikre barn med behov for langvarige barnevernstiltak i kombinasjon med langvarige tiltak fra andre tjenester helhetlig og koordinert hjelp, er det i barnevernloven § 3-2a lovfestet en plikt for barnevernstjenesten til å utarbeide en individuell plan.

Når det gjelder samarbeid med andre instanser vil regler om taushetsplikt, opplysningsrett og plikt utgjøre rammer og premisser for informasjonsutveksling. En forutsetning for samarbeid mellom tjenester er en mulighet til å utveksle informasjon og opplysninger. Barnevernets taushetsplikt og opplysningsrett er regulert i barnevernloven § 6-7.[19] Barnevernloven § 6-4 regulerer at offentlige myndigheter og bl.a. helsepersonell har opplysningsplikt til barnevernstjenesten ved mistanke om barnemishandling og omsorgssvikt. Bestemmelser om opplysningsplikt til barnevernstjenesten er også inntatt i en rekke andre lover.[20] Dette bidrar

---

13 Jf. blant annet Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 106.

14 Se NOU 1985: 18 «Lov om sosiale tjenester mv.» s. 27–28. Også i Ot.prp. nr. 44 (1991–92) er viktigheten av å prioritere forebyggende virksomhet omtalt.

15 Se Innst. O. nr. 80 (1991–92) s. 12.

16 Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 26.

17 Se Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 26.

18 Se Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 26.

19 Se kapittel 10.

til å styrke barnevernstjenestens mulighet for samarbeid med andre deler av forvaltningen.

7.3.4 Krav til beredskap i kommunalt barnevern

Utvalget legger til grunn at staten etter barnekonvensjonen artikkel 19, jf. artikkel 3 nr. 1 er forpliktet til å sørge for at det er en beredskap som innebærer at det til enhver tid er mulig for barn og andre å melde fra om vold og omsorgssvikt, og at det settes i verk tiltak som gir den nødvendige beskyttelse også i akutte situasjoner.[21]

Etter gjeldende lov § 1-1 har barnevernstjenesten ansvar for å «sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.» Kravet til forsvarlighet i gjeldende § 1-4 gjelder barnevernstjenestens tilbud til alle barn, uansett om situasjonen haster eller ikke. For øvrig stiller barnevernloven ingen nærmere krav til organiseringen av barnevernstjenestens beredskap.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 2-3b annet ledd. Tilsynsansvaret omfatter en vurdering av forsvarligheten av barnevernstjenestens akuttberedskap.[22]

7.4 Kunnskap om tidlig innsats

Tidlig innsats kan handle både om forebyggende arbeid for å bedre alle barns levekår og tidlig inngrep overfor barn og familier med begynnende problemer. Ved å forebygge kan man skape gode og trygge oppvekstmiljø for barn ved å legge til rette for positiv utvikling, bygge opp under trivsel og tilpasning, og styrke innbyggernes egne muligheter til å hjelpe seg selv.[23] Ved god forebygging kan problemer håndteres uten at det senere blir en sak for barnevernet.

Barn i aldersgruppen null til fire år er mest formbare samtidig som de er mest eksponert for potensielle skader. Dette handler primært om to forhold; barnets utvikling og de voksnes omsorgskompetanse.[24] Forebygging handler om å identifisere faktorer som øker eller reduserer risiko for skjevutvikling og sette inn tiltak før problemene blir alvorlige.[25]

Det er dokumentert at tidlig forebyggende innsats rettet mot familier som av ulike årsaker trenger særskilt hjelp og oppfølging, har betydning.[26] I høringsnotatet Forslag til endringer i barnevernloven, Kvalitets- og strukturreform, er det vist til at forebyggende virksomhet, i og utenfor barnevernet, som forhindrer omsorgssvikt, gir vesentlige gevinster – først og fremst for de barna det gjelder. Det vil også redusere de vidtgående samfunnsøkonomiske kostnadene som følger av omsorgssvikt.[27]

I rapporten Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune fra Vista Analyse AS, er forskning knyttet til tidlig innsats omtalt. Rapporten viser blant annet at effekten blir større desto tidligere hjelpetiltak settes inn.[28] Det vises også til flere negative sammenhenger når forebyggende arbeid ikke prioriteres. Svak forebyggende innsats kan resultere i unødvendig bruk av hastetiltak og omsorgsovertakelser, der barn kunne ha vært hjulpet langt mer skånsomt og rimelig ved tidlig innsats, enten av barnevernet alene eller i samarbeid med andre tjenester.[29] Kostbare hastetiltak fører i neste omgang til at kommunen får færre midler til forebyggende arbeid. Utstrakt bruk av tvang bidrar også at til at foreldre med utfordringer får et mindre tillitsfullt forhold til barnevernet, noe som blant annet kan innebære at foreldrene i mindre grad tar kontakt og slik legger til rette for tidlig innsats. I rapporten pekes det også på at årsakene til det svake forebyggende arbeidet ser ut til å være sammen-

---

20 Se ekteskapsloven § 26a, helsepersonelloven § 33, opplæringslova § 15-3, barnehageloven § 22, friskoleloven § 7-4, introduksjonsloven § 26 og familievernkontorloven § 10.

21 Se også Generell kommentar nr. 13, avsnitt 49 og 50. I brev av 11. juni 2016 til fylkesmannen i Sogn og Fjordane legger også Bufdir til grunn at prinsippet om barnets beste i barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 gjelder ved organiseringen av beredskapen i kommunen.

22 Se brev av 11. juni 2016 fra Barne- og ungdomsdirektoratet til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Akuttberedskap i kommunalt barnevern.

23 Schjødt, B. R. H., Hoel, A. K., & Onsøien, R. (2012). Psykisk helse som kommunal utfordring. Oslo: Universitetsforlaget.

24 NOU 2012: 5 s. 20.

25 Major, E. F., Dalgard, O. S., Mathisen, K. S., Nord, E., Ose, S., Rognerud, M., & Aarø, L. E. (2011). Bedre føre var… Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger (Rapport 2011:1). Retrieved from Oslo.

26 Se Meld. St. 17 (2015–2016) s. 50 og Borren, I og Helland, S (2013) Intervensjoner for å dempe foreldrekonflikt – en kunnskapsoversikt. Rapport 2013:Folkehelseinstituttet.

27 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Høringsnotat «Forslag til endringer i barnevernloven, Kvalitets- og strukturreform» (Høringsnotat Kvalitets- og strukturreform), 17. mars 2016, s. 28

28 Ekhaugen, Tyra og Ingeborg Rasmussen, «Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune», Vista Analyse, Rapport 2015/51 (Rapport 2015/51), s. 98

29 Rapport 2015/51, side 158.

satte. Det nevnes blant annet at Prop. 106 L (2012–2013) viser til at dagens finansieringsmodell har svakheter når det gjelder å gi kommunene insentiver til å prioritere det forebyggende arbeidet.

Mange faktorer spiller sammen for at familien skal være en god og trygg base for et barn. Økonomisk sikkerhet, fravær av vold i familien og lavt konfliktnivå mellom foreldrene, er sentrale elementer. I Meld. St. 17 (2015–2016) er det vist til at i en tid med mange separasjoner og samlivsbrudd, er forebygging viktig for at flest mulig skal kunne bevare et stabilt familieliv.[30]

Mange kommuner har etablert integrerte kommunale tjenester for barn, unge og familier, ofte i form av samarbeidsmodeller som «familiens hus» eller «familiesenter». Noen kommuner har opprettet egne stillinger som oppvekstkoordinatorer blant annet for å sikre en bedre samordning av tjenestetilbudet. Andre har organisert tjenester rettet mot barn og unge i egne enheter og team eller etater.

Ett eksempel på kommunale modeller for forebyggende arbeid er Familiens hus, se boks 7.1.

Boks 7.1

Familiens hus er en samhandlingsmodell som skal legge til rette for at barn, unge og deres familier skal møte et lett tilgjengelig og helhetlig tilbud. Familiens hus gir et tverrfaglig kommunalt tilbud. Kommunens primære helse- og sosialtilbud rettet mot barn, unge og deres familier samordnes, samlokaliseres og forankres lokalt. Målsettingen er at familiene skal møte en helhetlig og familiestøttende tjeneste i et og samme hus.

Familiens hus er en modell som ble tilpasset norske forhold gjennom prosjektet Forsøk med familiesentre i Norge 2002–2004. Målet er å fremme trivsel og god helse hos barn, unge og deres familie, samt styrke barn og unges oppvekstsvilkår. Dette kan nås blant annet gjennom å tilby lett tilgjengelig støtte og tiltak, støtte og styrke foreldre i deres omsorgs- og oppdragerrolle, utvikle kommunikasjons- og arbeidsmåter der barn og foreldre er delaktige, utvikle god, samordnet og tverrfaglig service til brukerne og være tilgjengelig som møteplass der folk bor.

Tjenestene er Svangerskapsomsorg, Helsestasjon for barn og ungdom, Åpen barnehage, Barnevernstjeneste, Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), Sosialtjeneste, konsultasjonsteam og andre aktuelle samarbeidspartnere. Det er et eller flere tverrfaglige og fleksible team som arbeider i tråd med brukernes behov og ønsker. Metaforen Familiens hus illustrerer arbeid på ulike nivåer. Huset deles inn i tredje etasje/nivå som er for barn, unge og familier med særskilte behov, og andre etasje/nivå for barn, unge og familier med individuelle behov og første etasje/nivå for alle barn og unge med familier. Grunnmuren er faglig fundament.

7.5 Utvalgets vurderinger og forslag

7.5.1 Trygt oppvekstmiljø for alle barn – Ansvar for forebygging og samarbeid

7.5.1.1 Begrepet forebygging

Utvalget tar utgangspunkt i begrepet forebygging slik det er beskrevet i rundskriv om Forebyggende innsats for barn og unge.[31] Som det fremgår her omfatter forebygging alt fra det som gjøres for å skape gode og trygge lokalsamfunn, til innsats som spesielt retter seg mot å begrense, stanse eller snu en negativ utvikling. Forebygging handler både om å tilrettelegge for en positiv utvikling uten at et konkret problem er identifisert, og om å stanse en negativ utvikling som er identifisert eller har utviklet seg. Forebyggende arbeid rettet mot barn og unge er ofte konsentrert om utfordringer knyttet til fysisk- og psykisk helse, lærevansker eller negativ atferd knyttet til vold, kriminalitet, mobbing og rus.

Det finnes ulike måter å dele inn forebyggingsbegrepet på. I dag benyttes ofte begrepene universell, selektiv og indisert forebygging. Denne inndelingen er benyttet i rundskrivet Forebyggende innsats for barn og unge, og legges også til grunn her. De ulike nivåene henspiller på ulike formål og ulike målgrupper:

Universell forebygging omfatter innsats rettet mot hele befolkningsgrupper (for eksempel alle

[30] Meld. St. 17 (2015–2016) punkt 5.1 omhandler at investeringer i familiene er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

[31] Rundskriv fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 4. september 2013 «Forebyggende innsats for barn og unge» Q-16/2013 (Rundskriv Q-16/2013), s. 1. NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge, brukte en annen begrepsbruk om forebygging. Her er det vist til at det i barnevernet ofte har blitt sondret mellom generell og individuell forebygging, eller, med utgangspunkt i en medisinsk tradisjon, benyttet begrepene primær, sekundær og tertiær forebygging.

barn og unge) uten at en har identifisert individer eller grupper med forhøyet risiko. Læringsmiljø- og antimobbeprogram i skolen er eksempler på universell forebygging. Felles for slike programmer er blant annet å fremme vennskap og gode relasjoner og bekjempe mobbing. Andre eksempler er skolehelsetjeneste, tilbud om frukt og grønt samt tilrettelegging for fysisk aktivitet.

Selektiv forebygging er tiltak rettet mot grupper med kjent og/eller forhøyet risiko for å utvikle problemer. Tiltakene her skal motvirke negativ utvikling hos barn og unge og/eller deres foreldre. Gratis kjernetid i barnehager, som blant annet skal fremme sosialisering og norskkunnskaper for minoritetsspråklige barn, er et eksempel på selektiv forebygging. Et annet eksempel på slik forebygging er ulike program for barn og unge i risiko for å utvikle atferdsvansker.

Indisert forebygging er tiltak rettet mot individer med høy risiko eller klare tegn på problemer. Tiltak rettet mot ungdom med begynnende rusproblemer eller tiltak rettet mot barn og unge med symptomer på psykiske vansker er eksempler på indisert forebygging.

Forebygging er ved dette et vidt begrep, og brukes i dag både om kommunens og barnevernstjenestens arbeid rettet mot alle barn samt barnevernstjenestens arbeid rettet mot konkrete barn. For å tydeliggjøre henholdsvis kommunens og barnevernstjenestens ansvar for forebygging, mener utvalget at begrepet forebygging i barnevernsloven bør avgrenses til arbeid som gjelder alle barn og arbeid rettet mot grupper av barn med kjent eller forhøyet risiko.

Når det gjelder barnevernstjenestens arbeid for å støtte opp om omsorg for og beskyttelse av et bestemt barn, bør det i barnevernsloven omtales som hjelpetiltak, og ikke som forebygging. Dette gjelder selv om det også er et forebyggende element i bruken av hjelpetiltak for å forhindre ytterligere tvangstiltak.

7.5.1.2 Tydeliggjøre kommunens ansvar for forebygging som bidrar til trygt og godt oppvekstmiljø for alle barn. Samordning.

Utvalget foreslår å tydeliggjøre kommunens ansvar for forebyggende arbeid rettet mot alle barn i kommunen. Kommunen pålegges en plikt til å samordne tjenestetilbudet rettet mot alle barn og familier, se ny § 112 tredje ledd. Samordningsplikten omfatter også samordning av tiltak rettet mot et konkret barn (med sammensatt behov).

En rekke offentlige, både kommunale og statlige, instanser har forebyggende oppgaver. Dette gjelder barnehagene, skolene, pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT), fylkeskommunal oppfølgingstjeneste, arbeids- og velferdsforvaltningen, kommunens helse- og omsorgstjenester, fylkeskommunal tannhelsetjeneste, spesialisthelsetjenesten og politiet.[32]

I Prop. 106 L (2012–2013) er det vist til at kommunen har ansvar for å legge til rette for et godt samarbeid. Det pekes på at flere kommuner arbeider systematisk og godt for å legge til rette for samarbeid om utsatte barn og unge, og at noen for eksempel har fjernet grensene mellom ulike tjenester ved å etablere tverrfaglige enheter.[33]

Utvalget mener at det er et behov for en helhetlig barne- og oppvekstpolitikk, både for å sikre barn og unge en god barndom og for at de skal kunne mestre fremtidige liv og utfordringer. Kommunene må gjennom tidlig samarbeid med familien og mellom de ulike sektorer og tjenester, forebygge og unngå at barnevernssaker oppstår. Utvalget viser til arbeidet med kvalitets- og strukturreform i barnevernet, hvor det er vist til at den forebyggende innsatsen først og fremst må skje i kommunene. Et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester, er avgjørende for å kunne oppdage og hjelpe utsatte barn og familier på et tidlig tidspunkt, for på denne måten å forhindre akutte situasjoner og motvirke at mindre utfordringer blir til alvorlige problemer.[34] Utvalget slutter seg til dette.

Etter barnevernloven i dag har kommunen det overordnede ansvaret for forebyggende arbeid i kommunen. Det vil som utgangspunkt si at ansvaret ligger til kommunestyret, jf. kommuneloven § 6. Så lenge loven ikke fastsetter at ansvaret ligger til «kommunestyret selv», kan oppgavene delegeres til politisk utvalg eller administrasjonen. Det overordnede ansvaret ligger likevel hos kommunen som juridisk subjekt, og dermed hos kommunestyret.

Etter gjeldende rett kan fordelingen av ansvar mellom kommunen og barnevernstjenesten for forebyggende arbeid som bidrar til et trygt oppvekstmiljø for alle barn, fremstå som noe uklar.[35] Utvalget mener at det bør tydelig gå frem av loven at det er kommunen som har ansvar for det samlede tjenestetilbudet rettet mot barn og familier,

---

[32] Se Rundskriv Q-16/2013, s. 2. Se også kulturloven, plan- og bygningsloven, folkehelseloven, smittevernloven, tobakkskadeloven og alkoholloven som er eksempler på lovverk som har betydning for barn og unge.

[33] Prop. 106 L (2012–2013) s. 35.

[34] Høringsnotat Kvalitets- og strukturreform, s. 29.

[35] Se punkt 1.3 Gjeldende rett

og å sørge for at barns interesser generelt ivaretas av offentlige organer.

Utvalget legger til grunn at kommunen kan se ressursene og utfordringene knyttet til barn og unge i kommunen samlet. Det samme gjelder arbeidet med å styrke familier og legge til rette for stabile familieforhold. Kommunen har et godt grunnlag for å vurdere hvordan tjenestene kan samarbeide og samordnes. Dette gjør kommunen godt rustet til å foreta de nødvendige prioriteringer og ressurstildelinger i en helhetlig sammenheng. Utvalget mener at kommunen bør organisere et lavterskeltilbud ved å tilby råd, veiledning og hjelp til barn og familier.

I tillegg til at det bør fremgå av loven at kommunen har ansvar for å fremme trygge og gode oppvekstsvilkår for alle barn og unge, mener utvalget det også bør lovfestes en plikt for kommunen til å samordne tjenestetilbudet rettet mot alle barn og familier.

Bergen kommune fremstår som et godt eksempel på hvordan en samordning av tjenester kan skje. Bergen har opprettet en etat for barn og familie. Etaten har ansvar for kommunens barnevernstjenester, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, svangerskapskontroll ved jordmor, psykisk helsetjeneste for barn og unge samt barnevernvakt, utekontakt og det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet gjennom SLT- ordningen (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak). Målet med etaten er å gi bedre samordning, styring og kontroll av tjenestene. Kommunen har lagt vekt på at det er nødvendig å etablere en helhetlig organisering og klare ansvars-, myndighets- og beslutningsstrukturer i det forebyggende arbeidet. Brukerne skal sikres samordnede og koordinerte tjenester av høy faglig kvalitet tilpasset den enkeltes behov og likeverdige tjenester uavhengig av bosted i kommunen.

Utvalget legger imidlertid til grunn at kommunen kan oppfylle samordningsplikten tilpasset lokale forhold og behov. Det vil være opp til kommunen hvordan tjenestetilbudet skal organiseres innenfor samordningsplikten. Juridisk er det kommunestyret som har det overordnede ansvaret, men ansvaret for den konkrete samordningen kan delegeres. For eksempel kan kommunestyret bestemme at det bør opprettes et bestemt kommunalt organ med tilstrekkelig mandat, autoritet og ressurser til å foreta den løpende koordineringen. Uansett hva slags organisering av samordningen som velges, skal planen om kommunens arbeid rettet mot alle barn og unge omtale samarbeidet mellom de ulike etatene, se punkt 7.5.1.3 om krav til en kommunal plan for arbeidet rettet mot alle barn og unge.

Kommunens samordningsplikt vil gjelde tjenestetilbudet rettet mot alle barn og unge, men også samordning av kommunale tiltak rettet mot et konkret barn (med sammensatt behov). Flere kommuner har etablert systemer for å ivareta slik samordning. Eksempel på det er opprettelse av koordinerende enheter som har myndighet til å vurdere innmeldte saker og legge til rette for hvordan samordningen skal skje i det enkelte tilfelle. Ofte er den koordinerende tjenesten direkte koblet til rådmannen.

Utvalget mener det er behov for å lovfeste at kommunen har ansvaret for å legge til rette for samordning som sikrer at et bestemt barn mottar riktig hjelp, dersom det er uenigheter mellom de kommunale tjenestene om hvordan tjenestetilbudet bør ytes. Dette kan for eksempel gjelde tilfeller hvor tjenestene er uenige om hva slags hjelp barnet trenger, eller hvor hjelpen til barnet ikke er tilstrekkelig. Det kan bidra til å forhindre at barn blir «kasteballer» i det kommunale systemet. Samordningsplikten bør inntre i situasjoner hvor det er konflikt mellom de kommunale tjenestene. Det bør derfor fremgå av loven at samordningsplikten inntrer når det er nødvendig for å samordne tjenestetilbudet til et konkret barn. Utvalget legger for øvrig til grunn at kommunen selv beslutter hvordan samordningen skal organiseres, og at samordningen også ivaretar andre hensyn som taushetspliktregler osv.

Utvalget viser også til plikten for barnevernstjenesten til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer samt plikten til å utarbeide en individuell plan for et barn med behov for langvarig og koordinerte tiltak eller tjenester. Se mer om dette i punkt 7.5.2.2 om barnevernstjenestens samarbeidsplikt.

Utvalget mener at barnevernslovens regulering av forebygging, samarbeid og samordning, bør organiseres og samles ettersom arbeidet gjelder alle barn i kommunen, eller gjelder et barn hvor det er identifisert en konkret bekymring. Utvalget foreslår derfor at kommunens ansvar for å fremme gode oppvekstsvilkår for alle barn, herunder samordningsplikten, skal fremgå av ny § 112 om kommunens ansvar og oppgaver. Bestemmelsen må leses som en presisering av § 1 bokstav b, som viser til at loven skal bidra til gode og trygge oppvekstsvilkår for alle barn. Samordningsplikten av tjenestetilbudet rettet mot et konkret barn, bør også fremgå av bestemmelsen om kommunens ansvar og oppgaver i § 112. Bestemmelsen om kommunens ansvar for forebyggende

arbeid er plassert i kapittel 13 i loven om ansvar, organisering og finansiering. Når det for øvrig gjelder ansvaret for særlige tiltak for å sikre barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse, foreslås det regulert i egen bestemmelse om barnevernstjenestens ansvarsområde, se § 114 og omtale av dette i punkt 7.5.2.1. Barnevernstjenestens medvirkningsplikt og samarbeidsplikt videreføres i forslag til ny § 115.

7.5.1.3 Krav om plan for kommunens arbeid med forebygging.

Utvalget foreslår å styrke kommunens arbeid med barn og unge ved å lovfeste et krav om en kommunal plan for arbeidet med barn og unge i kommunen, se ny § 112 tredje ledd andre og tredje setning.

I rapporten Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak, stilles det spørsmål om hvem som skal gi hjelp og støtte til familier med utfordringer.[36] Det stilles spørsmål om ansvarsgrenser mellom barnevernstjenesten og andre tjenester, både når familienes kontakt med barnevernstjenesten skyldes sammensatte og komplekse vansker, og når barnets situasjon er mindre alvorlig, Et like viktig spørsmål er hvilke tjenester som er i best posisjon til å gi god hjelp for hva, og hvordan tjenestene i felleskap kan gi god hjelp.

I rundskrivet Forebyggende innsats for barn og unge, er det vist til at kommunen har ansvar for at de ulike tjenestene for barnefamiliene er godt koordinerte. Godt forebyggende arbeid vil ofte forutsette samarbeid på tvers av ulike fagområder og forvaltningsnivå, og det er behov for at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide.[37]

Utvalget legger til grunn at god forebyggende innsats rettet mot barn og unge på et universelt og selektivt nivå, krever tydelig ledelse og organisering.

Utvalget mener at en kommunal plan vil styrke kommunens innsats for å bedre og trygge barns oppvekstmiljø, og at den vil integrere barnevernets arbeid i kommunens øvrige barne- og oppvekstpolitikk i større grad enn hva som er tilfelle i dag i mange kommuner. Planstyring vil bidra til tverrfaglig og tverretatlig samarbeid i kommunen. Det kan gi et bedre tilbud til barn og unge, hvor barnets (brukerens) behov står i sentrum, og ikke de ulike styringssystemene. Det er viktig å unngå at barn og unge blir kasteballer i systemet, eller gjenstand for faglig eller økonomisk drakamp. Det er videre viktig at alle etater og tjenester er kjent med sitt ansvar. For å unngå at forebyggende innsats blir tilfeldig og fragmentert, kan en mer formalisert struktur gjennom planarbeid være til hjelp. Planen bør også omtale hvordan samordning skal skje i situasjoner hvor det er uenighet og konflikt mellom de kommunale tjenestene.

Utvalget mener at det bør fremgå av loven at det er kommunestyret selv som har ansvaret for planen. Ansvaret for planen bør ligge på høyeste nivå i kommunen for å sikre politisk forankring. Utvalget mener videre at loven bør stille noen krav til planens innhold. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at planen skal beskrive ansvar, organisering, ledelse og samarbeid mellom de ulike etatene, se ny § 112 tredje ledd tredje setning. Utvalget foreslår også at det tydelig fremgår av loven at barns behov skal være det grunnleggende hensyn ved samarbeidet mellom tjenestene.

7.5.1.4 Forslag om å oppheve § 2-1 tredje ledd om folkevalgt organ

Utvalget foreslår å oppheve gjeldende § 2-1 tredje ledd om at kommunestyret kan beslutte at oppgaver som følger av denne loven skal legges til et folkevalgt organ.

Utvalget viser til at det fra 1993 fantes unntaksbestemmelser om klientutvalg blant annet i kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven, barnevernloven og arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven). De to førstnevnte lovene har blitt opphevet og erstattet med helse- og omsorgstjenesteloven. Helse- og omsorgstjenesteloven har ingen særlige bestemmelser om klientutvalg, slik at gjenstående særbestemmelser finnes i barnevernloven og NAV-loven. Utvalget mener at barnevernsektoren heller ikke bør ha en særordning med klientutvalg.

Videre legger utvalget vekt på at kommunestyret må ta stilling til hvilke og i hvilket omfang de kommunale barnevernsoppgavene eventuelt skal legges til det folkevalgte organet, og dette åpner for store variasjoner kommunene imellom.[38] Etter utvalgets syn kan dette være uheldig. Det bør bare være administrasjonen som har ansvar for oppgavene etter barnevernloven, jf. § 2-1 fjerde ledd.

---

[36] Christiansen, Øyvind med flere, «Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest)», september 2015, s. 244

[37] Se Rundskriv Q-16/2013, s. 4

[38] Ofstad og Skar (2015), s. 33.

Selv om det legges til grunn at et folkevalgt organ først og fremst skal ivareta oppgaver av mer overordnet karakter, er det uheldig at et folkevalgt organ skal kunne vurdere klientsaker. Vurderinger knyttet til et konkret barns situasjon, kan reise svært vanskelige problemstillinger og avveininger. Dette krever barnevernsfaglig kompetanse, noe et folkevalgt organ vil mangle. Ikke minst i saker som reiser spørsmål om tvang, vil det være spørsmål av faglig og regelbunden art. Det er ikke gitt rom for lokalt politisk skjønn over hvorvidt vilkårene er oppfylt eller ikke. Det tilsier at all slik myndighet er tillagt administrasjonen. Lovens krav til forsvarlige tjenester og tiltak, jf. gjeldende § 1-4 som videreføres i ny § 4, kan også tilsi at denne særordningen om folkevalgte organer ikke bør videreføres.

Et annet argument som taler mot å ha klientutvalg, er at når administrasjonen vurderer å fremme en sak om tvang for fylkesnemnda, vil det sannsynligvis bli forsinkelser i saksbehandlingen ved at saken må fremlegges for klientutvalget i tillegg.

I tillegg vil svært personsensitive opplysninger måtte deles med flere, og utvalget mener det er uheldig.

7.5.1.5 Innskrenke barnevernstjenestens ansvarsområde ved at barnevernstjenesten ikke har plikt til å delta i forebyggende virksomhet i kommunen

Utvalget foreslår at barnevernstjenesten ikke lenger skal ha plikt til å legge til rette for et trygt og godt oppvekstmiljø for alle barn. Det samme gjelder spørsmålet om å samarbeide med andre tjenester i arbeidet rettet mot alle barn.

Barnevernlovens gjeldende bestemmelser om formål, forebygging og samarbeid, gir et noe uklart bilde av i hvilken grad barnevernstjenesten har plikt til å utføre forebyggende arbeid rettet mot alle barn og grupper av barn med kjent og forhøyet risiko.[39]

Det har i praksis vært en målsetting at barnevernstjenesten både skal iverksette hjelpe- og omsorgstiltak rettet mot konkrete barn og å utføre forebyggende arbeid rettet mot alle barn og unge i kommunen. Mye tyder på at denne tosidige målsettingen gir utfordringer for hvordan barnevernstjenesten skal prioritere sine ressurser.

I det pågående arbeidet med kvalitets- og strukturreformen viser departementet til at ansatte i barnevernstjenestene kan oppleve at signalene om hva barnevernet skal være er utydelige, og at de blir pålagt oppgaver som like gjerne kunne, og kanskje burde, vært utført av andre tjenester.[40] Videre vises det til at ansvaret for forebyggende arbeid rettet mot risikoutsatte grupper, samt innsats rettet mot barn som vokser opp i fattige familier, barn som sliter med alvorlig skolevegring, psykiske vansker og andre helserelaterte problemer, kan være uklart. En konsekvens av dette kan være at barnevernstjenesten bruker mye tid og ressurser på oppgaver som viser seg ikke å være en sak for barnevernet. Høy henleggelsesprosent på undersøkelsessaker kan være en indikasjon på dette.

Utvalget mener at uansett uklarhet i loven om i hvilken grad barnevernstjenesten *er* forpliktet til å arbeide universelt forebyggende, så er det et spørsmål om loven uttrykkelig bør nedtone barnevernstjenestens ansvar for forebyggende arbeid rettet mot alle barn og unge. Flere forhold tilsier at barnevernstjenesten i praksis har fått et for omfattende samfunnsoppdrag på bekostning av primæroppgaven som er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.

Det har vært en markant økning i barnevernets utgifter. I rapporten Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune, fra Vista Analyse AS, er ressursbruken i barnevernet vurdert.[41] Det er vist til at det har vært en økning i totale reelle nettoutgifter til barnevern på 24 prosent fra 2002 til 2009. Økningen overstiger generell lønns- og kostnadsvekst i kommunene. Det legges til grunn at den viktigste forklaringen på utgiftsøkningen, er at antall barn med omfattende barnevernstiltak økte betydelig i den aktuelle perioden.

Dette underbygges blant annet av rapporten Minst hjelp til dem som trenger det mest?, fra Nordlandsforskning.[42] Tallet på barn og unge i barnevernet ble nær firedoblet i tidsrommet 1987–2012. Tallet på hjelpetiltak ble femdoblet. I 2012 ble det 14 000 nye barn i barnevernet, og 34600 undersøkelser ble utført. Dette var en økning på 24 prosent i antallet undersøkelser sammenlignet med 2008. Tallet på hjelpetiltak økte med 22 prosent i samme tidsrom. Det er i rappor-

[39] Se punkt 7.3.3.

[40] Høringsnotat Kvalitets- og strukturreformen (2016), s. 22.

[41] Rapport 2015/51, s. 48

[42] Clifford, Graham med flere, «Minst hjelp til dem som trenger det mest?,» Sluttrapport fra forsknings- og utviklingsprosjektet «Det nye barnevernet», Nordlandsforskning, NF rapport nr 6/2015 (Nordlandsforskning (2015)), s. 252–253.

ten vist til at det store etterspørselstrykket i barnevernet, kombinert med bredden av oppgaver og brukergrupper, et betydelig administrativt trykk og en tross alt begrenset bemanning, har ført til en fastlåst situasjon der prioriteringer, kanskje først og fremst de facto ikke erkjente prioriteringer i hverdagen, går på bekostning av de mest utsatte barn.

Det kan hevdes at barnevernstjenesten bør konsentrere seg om oppgaven som den er best rustet til å ivareta, basert på de tiltakene barnevernstjenesten har tilgjengelig, det vil si hjelpetiltak og tiltak uten samtykke. Samtidig har flere aktører, også representantene for foreldre og barn og unge, fremhevet at det er viktig at barnevernet er til stede på de ulike arenaer for å informere bredt om barnevernet. Det bidrar til å øke kunnskapen om hva barnevernet kan hjelpe til med, og redusere stigma og tabuer. Dette øker sannsynligheten for at barnevernet blir kontaktet, og kan komme tidlig inn og bidra til å forhindre at større tvangsinngrep blir nødvendig.

Utvalget mener imidlertid at barnevernstjenesten ikke bør ha plikt etter barnevernsloven til å delta i det forebyggende arbeidet rettet mot alle barn i kommunen. Det kan frigjøre tid og ressurser for barnevernstjenestens kjerneoppgave; å gi barn som trenger det beskyttelse mot omsorgssvikt og overgrep. Barnevernstjenesten har her en spesialkompetanse som andre tjenester ikke har. Utvalget anbefaler derfor at det klargjøres i loven at det er kommunen som skal ha ansvar for det forebyggende arbeidet rettet mot alle barn i kommunen.

Utvalget vil understreke at kommunen må treffe egnede tiltak for å sørge for at barnevernstjenesten og dens kompetanse er kjent for barn, foreldre og andre. Det viktig at alle grupper i befolkningen har riktig kunnskap om barnevernstjenesten, dens ansvar og virkemidler. Mangel på kunnskap eller eventuell frykt for barnevernstjenesten kan utgjøre en barriere for å melde bekymring for et barn som etter lovforslaget kan ha rett til barnevernstjenester.

Utvalget anbefaler imidlertid at den enkelte kommune vurderer hvordan barnevernsfaglig kompetanse kan integreres i det forebyggende arbeidet, og tildeler tjenesten ressurser i samsvar med dette. Barnevernet må være en del av et helhetlig kommunalt tjenestetilbud. Barnevernstjenesten har viktig og god kunnskap om barn og unge. Denne kunnskapen bør utnyttes gjennom tverretatlige og tverrfaglige tilbud. Et eksempel er ansatte fra barnevernstjenester som gir foreldreveiledning sammen med andre kommunale tjenester. Det er mange som ikke er rammet av omsorgssvikt, men som likevel kan ha behov for hjelp.[43] Et godt kommunalt helhetlig lavterskeltilbud, kan føre til at flere familier og barn og unge får hjelp i en tidlig fase og forhindre at det utvikler seg et større problem med behov for sterkere tiltak etter hvert.

Det er videre slik i dag at barnevernloven med forarbeider pålegger barnevernstjenesten å samarbeide med andre offentlige instanser, både i arbeid rettet mot alle barn og unge samt arbeid rettet mot konkrete barn. Utvalget legger til grunn at god kjennskap til andre etaters arbeid med barn er en fordel, og at slik sett kan det utvilsomt være nyttig for barnevernstjenesten å samarbeide med andre offentlige tjenester i arbeid rettet mot alle barn og unge. Ved mer aktiv deltakelse på dette området, kan barnevernstjenesten også bidra til at utsatte barns interesser ivaretas også av andre deler av forvaltningen.

Utvalget vurderer imidlertid spørsmålet om barnevernstjenesten skal ha plikt til å samarbeide med andre tjenester i arbeid rettet mot alle barn, på samme måte som plikten til å delta i det forebyggende arbeidet i kommunen. Barnevernstjenesten skal ikke ha plikt etter barnevernsloven til dette, men kommunen kan vurdere hvordan de offentlige tjenestene i kommunen skal samarbeide for å fremme barns interesser og oppvekstmiljø i kommunen, jf. forslaget om samordningsplikt. Kommunen bør redegjøre for dette i den langsiktige planen for arbeid med barn og unges interesser i kommunen.

7.5.2 Ansvar for særlige tiltak for å sikre barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse

7.5.2.1 Tydeliggjøre grensen mellom barnevernstjenesten og andre tjenester ved å lovfeste kriterier for barn som barnevernstjenesten har ansvar for.

Utvalget foreslår å tydeliggjøre grensen mellom barnevernstjenesten og andre tjenester, ved å lovfeste kriterier for barn som barnevernstjenesten har ansvaret for.

Det er flere forhold som tilsier en slik klargjøring. Utvalget har gjennom innspill fra referansegruppene, dialogmøter med andre aktører og studiebesøk fått klare signaler om at det kan være en utfordring å fastslå når barnevernets ansvar inntrer og hva det går ut på når andre tjenester har et tilgrensende ansvar. Flere aktører har pekt på at

[43] Nordlandsforskning (2015), s. 254–255.

barnevernstjenesten får henvendelser fra blant annet andre offentlige tjenester om barn og unge, men som gjelder tjenesteyting utenfor barnevernstjenestens ansvars- og kompetanseområde. På den annen side kan det for den instansen som henvender seg, fremstå som om det er barnvernstjenesten som er best rustet til å kartlegge og ivareta barnets hjelpebehov.

Det er mange sektorer som har ansvar for barn i utsatte situasjoner, som for eksempel barnehage, skole, helse- og omsorgstjenester, psykisk helsevern for barn og unge, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), helsesøster og familievernkontor. Dette kan gi utfordringer med tanke på koordinering og samordning når et barn har sammensatte behov. Ikke minst kan dette være en utfordring i situasjoner hvor barn for eksempel trenger både helsehjelp etter helselovgivningen og hjelp etter barnevernloven.[44]

Det er risiko for at barnevernstjenesten får ansvaret for barn og unge som har behov for annen hjelp enn det barnevernstjenesten har kompetanse til eller kapasitet til å gi. Dette kan gå utover barns rettigheter.

Utvalget mener at det bør fremgå tydeligere av barnevernsloven hva som skal være barnevernstjenestens ansvar, enn det som i dag kan utledes av lovens formålsbestemmelse. Utvalget foreslår at det i tillegg til formålsbestemmelsen, angis kriterier for barnevernstjenestens ansvar i en egen bestemmelse. Utvalget mener bestemmelsen om barnevernstjenestens ansvar bør angi ansvaret for å gi barn omsorg og beskyttelse etter barnevernsloven når barnets *omsorgssituasjon* tilsier det eller barnet *utsetter sin helse eller utvikling for fare*, se ny § 114 første ledd.[45]

Utvalget legger til grunn at denne presiseringen kan bidra til å avklare ansvarsdelingen mellom barnevernet og andre tjenester, og redusere forventningen om at barnevernet har ansvar for *alle* barn som trenger hjelp eller bistand på en eller annen måte. Presiseringen vil være en tydeliggjøring av gjeldende rett, slik den er forstått i brev av 24. november 2010 fra Barne- og likestillingsdepartementet til Bergen kommune. Der er grenseoppgangen mellom lov om barneverntjenester og lov om sosiale tjenester vedrørende tiltak for barn med sammensatt problematikk og behov for tjenester fra flere instanser/lovverk omtalt, og brevet er i tråd med rettsforståelsen til både Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.[46]

Det første kriteriet innebærer at barnevernstjenesten får ansvar for et barn dersom *omsorgen* barnet får, ikke er tilstrekkelig. Ansvaret omfatter ikke situasjoner hvor et barn eller ungdom er særskilt omsorgskrevende ut fra for eksempel sin psykiske eller fysiske helsesituasjon. Barnevernsloven kommer bare til anvendelse dersom det er mangler ved omsorgen for et barn med nedsatt funksjonsevne.

Som eksempel kan to familier ha barn med lik nedsatt funksjonsevne. Den ene familien kan gi barnet tilstrekkelig omsorg, mens den andre familien håndterer situasjonen på en måte som medfører at barnet ikke får forsvarlig omsorg. En side av omsorgsevnen i dette tilfellet, er å erkjenne hvilke behov barnet har og sørge for at barnet får den hjelpen barnet trenger fra aktuelle instanser. Hvis familien ikke klarer å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse, kan barnevernstjenesten få ansvar for å yte tiltak etter barnevernsloven.

Et annet eksempel kan være en familie som har utfordringer på grunn av lav inntekt. Da er det Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) som i utgangspunktet skal hjelpe familien. Det er først når den vanskelige økonomiske situasjonen går utover barnets *omsorgssituasjon* at barnevernstjenesten kan få ansvar, dersom de øvrige vilkår etter barnevernsloven er oppfylt.

Det andre kriteriet for barnevernstjenestens ansvar er at barnet setter sin egen helse og utvikling i fare. Dette må ses i sammenheng med at utvalget foreslår endringer i vilkårene for det som i dag omtales som «atferdstiltak», jf. gjeldende § 4-24. Etter ny § 20 er vilkåret for tiltak at barnet «utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare»[47] Ved handlinger som er negative for barns helse og utvikling, vil de ha behov for beskyttelse, og dermed omfattes av barnevernets ansvar. I slike situasjoner er det en grense mot tilfeller hvor barnet har behov for helse- og omsorgstjenester. Barnevernstjenesten skal som utgangspunkt ikke ha ansvar for et barn som på grunn av sin fysiske eller psykisk helsetilstand har behov for utredning og behandling innen for eksempel psykisk helsevern. I slike tilfeller skal barnet som utgangspunkt få hjelp etter helselovgivningen, og ikke barnevernsloven.

---

[44] Se mer om dette i kapittel 8 når det gjelder forholdet til psykisk helsevern for barn og unge.

[45] Se punkt 11.12 om tiltak der barnet utsetter egen helse eller utvikling for fare

[46] Se brev av 24. november 2010 fra Barne- og likestillingsdepartementet til Bergen kommune, om grenseoppgang mellom lov om barneverntjenester og lov om sosiale tjenester vedrørende tiltak for barn med sammensatt problematikk og behov for tjenester fra flere instanser/lovverk.

[47] Se punkt 11.12

Utvalget vil imidlertid presisere at kriteriet i en del tilfeller ikke alene vil avgrense barnevernstjenestens ansvar sett i forhold til andre sektorer fordi barnet i mange tilfeller har sammensatte problemer, slik at flere sektorer vil ha et ansvar for å hjelpe barnet. Her vil samordning av tjenestene og samarbeid være utfordringen. I noen tilfeller vil det også være et samvirke mellom flere regelverk, noe for eksempel forslag til ny §§ 16 og 17 om vedtak om samtykke til helsehjelp og samtykke til spesialundervisning mv., viser. Særlig tydelig blir samvirke mellom regelverket i den adgangen barnevernstjenesten har til å begjære opphold for barn utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernsloven i institusjoner som hører inn under annet lovverk. Se nærmere kapittel 8 og 11.

Utvalget mener likevel at forslaget vil bidra til en presisering av ansvarsområdet for barnevernstjenesten når det gjelder beskyttelse av barn.

Bestemmelsen om barnevernets ansvarsområde, det vil si ansvar for å gi et barn forsvarlig omsorg og beskyttelse til rett tid, vil angi rammene for barnevernets ansvar. De nærmere premisser for når barnevernets ansvar inntrer og hva barnevernet kan og skal gjøre i det enkelte barns situasjon, går frem av lovens øvrige bestemmelser.

Utvalget foreslår at bestemmelsen om barnevernstjenestens ansvarsområde nedfelles i en egen bestemmelse, som § 114, i lovforslaget kapittel 13.

Utvalget foreslår videre at barnevernstjenestens plikt til å avdekke omsorgssvikt og andre problemer barnet har og sette inn tiltak så tidlig at varige problemer kan unngås, skal fremgå av samme bestemmelse som barnevernstjenestens ansvarsområde. Bestemmelsen viderefører barnevernstjenestens spesielle ansvar for å søke å forhindre at barnet får varige problemer, ved at hjelpen gis i rett tid.

7.5.2.2 Barnevernstjenestens ansvar for å samarbeide med andre offentlige tjenester

Utvalget foreslår å videreføre barnevernstjenestens medvirknings- og samarbeidsplikt, og tydeliggjøre i loven at barnets behov skal være det grunnleggende hensyn i samarbeidet.

Samarbeid mellom tjenester kan være en avgjørende faktor for å lykkes med å gi barna den hjelpen de trenger. Flere av de tiltak barnevernstjenesten ønsker å iverksette kan ikke realiseres uten tverretatlig samarbeid. Det er da viktig at barnevernstjenesten samarbeider med andre tjenester for å få styrket hjelpen og kommet tidligere inn. Det er videre slik at når barnet og familien har behov for hjelp fra offentlige myndigheter, er det en sentral forutsetning for å lykkes med å hjelpe, at andre tjenester ivaretar og utfører det ansvaret de er pålagt etter særlovgivningen. Det er en rekke offentlige tjenester, inkludert økonomiske støtteordninger som er rettet mot familiene.

Samarbeid kan imidlertid være krevende i praksis. Et tidligere landsdekkende tilsyn avdekket svikt i samarbeidet i 90 av 114 kommuner.[48] Funnene viste at ikke alle kommuner legger til rette for nødvendig samarbeid, og mange følger ikke opp om tilretteleggingen etterleves. Videre ble det pekt på at kommunene skal gjennomgå sine tjenester for å forebygge svikt, følge med på svikt og bruke erfaringer til forbedring. Når det gjelder samarbeid om barn og unge skjedde dette i liten grad. Kommunene la heller ikke i tilstrekkelig grad til rette for nødvendig opplæring av de ansatte.

Videre kan forskning tyde på at barnevernstjenesten ikke i tilstrekkelig grad deler informasjon som er viktig for andre tjenester, og at flere tjenester kan være involvert i barns liv, uten at disse kjenner til hverandres tiltak. Det har vært hevdet at barnevernstjenesten enkelte steder fremstår som lukket og vanskelig å samarbeide med.[49] Både barnevernstjenesten selv og andre offentlige organer har taushetsplikt i saker som gjelder enkeltindivider. Dette kan gjøre det vanskelig å samarbeide på tvers av forvaltningen.[50]

Utvalget foreslår at barnevernstjenestens medvirknings- og samarbeidsplikt videreføres i forslaget til ny barnevernslov. Det bør fremgå av loven at barnevernstjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer, og at barnevernstjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver etter barnevernsloven, se ny § 115.

Det kan være en utfordring når flere etater skal vurdere et barn. I slike tilfeller kan det brukes flere ulike innfallsvinkler for å se barnet og barnets behov. Det kan innebære at tjenestene ikke ser det «samme barnet».[51] Resultatet kan bli at helhetsperspektivet på barnet mangler. Barnet

---

48 Statens helsetilsyn, «Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid». Rapport 5/2009, s. 4–5.

49 Stang, Elisabeth Gording m.fl. (2013). Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, NOVA-rapport nr. 3/13.

50 Se mer om deling av informasjon i kapittel 10.

ses fragmentert og det enkelte system ser bare sin del av barnet. Det kan resultere i at det er systemene som blir gjenstand for oppmerksomhet, og ikke barnet.

For å bidra til at det er barnet som står i sentrum ved vurderingene, foreslår utvalget å lovfeste at det tverretatlige samarbeidet skal ta utgangspunkt i barnets behov. Barnevernstjenesten skal legge barnets behov til grunn i samarbeidet med andre offentlige tjenester. Det følger for så vidt av bestemmelsen om barnets beste, men utvalget mener likevel at et barneperspektiv i samarbeidet er så viktig at det bør tydeliggjøres i bestemmelsen om samarbeid med andre tjenester, se ny § 115 første ledd tredje setning. Det vil være en viktig premiss og verdi for hvordan arbeidet skal foregå.

Etter dagens lov, § 3- 2 første ledd, skal barnevernstjenesten medvirke til at andre offentlige tjenester ivaretar barns interesser. Spørsmålet om hvor langt medvirkningsansvaret strekker seg, er forsøkt utdypet i forarbeidene, som viser til at barnevernstjenesten «skal forsøke å utvirke at vedkommende sektor selv gjør det som er nødvendig.»[52] Det er videre vist til at dersom dette ikke fører frem, bør barnevernstjenesten ta initiativ til at spørsmålet får en politisk avklaring i kommunen.

Utvalget er enig i at det fortsatt skal være slik at barnevernstjenesten ikke skal overta noe av det ansvar som hviler på andre sektorer. Barnevernstjenesten skal heller ikke ha myndighet til å instruere andre tjenester om å iverksette tiltak.

Samtidig viser utvalget til at nødvendig samarbeid kan være en avgjørende forutsetning for å lykkes med å hjelpe barnet. Barnevernstjenesten bør derfor ha en særskilt rolle og oppgave for å bidra/sikre at andre instanser også ivaretar sitt ansvar. Selv om det er et stort tiltaksapparat rundt barn og deres familier, så kan det likevel skje at dette apparatet av ulike grunner svikter. Da bør barnevernstjenesten være et sikkerhetsnett, og ta initiativ til at det samlede hjelpeapparatet diskuterer hva slags hjelp barnet trenger og hva slags hjelp og tilbud som finnes i alle systemene. Utvalget mener derfor at loven fortsatt skal angi en plikt for barnevernstjenesten til å medvirke slik at andre offentlige organer ivaretar barns interesser.

Hvis et barn har behov for langvarige og koordinerte tiltak, skal barnevernstjenesten utarbeide en individuell plan for å gi barnet et helhetlig tilbud, jf. barnevernloven § 3-2 a. Barnevernstjenesten skal også samarbeide om planen med andre instanser barnet mottar tiltak fra.[53] Gjennom arbeidet med individuell plan skal de aktuelle tjenestene inngå i et forpliktende samarbeid som innebærer at det i stedet for flere parallelle tiltakskjeder skal etableres en felles og helhetlig tiltakskjede for barnet.[54]

I situasjoner hvor det er uenighet mellom tjenestene i kommunen om tilbudet til barnet, skal kommunen etter samordningsplikten, jf. 112 tredje ledd, avgjøre hvordan tjenestetilbudet til barnet bør gis. I slike tilfeller tilsier barnevernlovens forsvarlighetskrav, jf. § 1-4 og ny § 4, at barnevernstjenesten henvender seg til samordningsorganet for å få en avklaring av ansvaret. Også barnevernstjenestens medvirkningsansvar etter § 3-2 første ledd, ny § 115 første ledd, kan tilsi dette.

Når det gjelder barnevernstjenestens plikt til å bidra aktivt inn i samfunnsplanleggingen ved gi uttalelser og råd samt delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet, mener utvalget at denne plikten ikke skal videreføres.[55] De samme argumentene som er anført i punkt 7.5.1.5 om plikt til å delta i forebyggende virksomhet rettet mot alle barn, gjelder også plikten til å samarbeide med andre deler av forvaltningen med tanke på å ivareta alle barn i kommunen.

Når det gjelder barnevernstjenestens samarbeid med frivillige organisasjoner, jf. dagens barnevernlov § 3- 3, viser utvalget til at et slikt samarbeid kan være nødvendig for å ivareta det enkelte barn eller grupper av barn. Frivillig sektor har en viktig rolle fordi de møter barn og ungdom i deres fritid. Utvalget foreslår å videreføre at barnevernstjenesten også bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge. Dette vil imidlertid barnevernstjenesten selv måtte vurdere omfanget av, og i hvilken grad det bør være samarbeid i tilknytning til et konkret barn. Kommunen kan også omtale samarbeid med frivillig sektor i den kommunale planen for arbeid med alle barn og unge.

---

51 Barne- og familieetaten og Oslo Universitetssykehus, «Integrert behandlings- og omsorgstilbud for barn med alvorlige psykiske vansker kombinert med marginal omsorgssituasjon», Utredningsrapport 2011, s. 12–13

52 Se Ot. prp. nr. 44 (1991–92) s. 26.

53 Se gjeldende barnevernlov § 3- 2 a og forslag til ny lov § 115 andre ledd.

54 Ot.prp. nr. 69 (2008–2009), s. 42 flg, se også Ofstad og Skar (2015), s. 57–58.

55 Jf. § 3-2 andre ledd, andre setning.

7.5.3 Barnevernstjenestens dobbeltrolle

Barnevernstjenesten har etter gjeldende lov oppgave å bistå foreldre gjennom tiltak som er basert på samtykke fra foreldrene (og barn med partsrettigheter). Samtidig har barnevernstjenesten kompetanse til å treffe midlertidige vedtak i akutte situasjoner og til å fremme begjæring til fylkesnemnda om tvangstiltak. Det er et spørsmål om barnevernstjenesten dermed får en uheldig dobbeltrolle som ikke er hensiktsmessig. Rollen som «hjelper» og tvangsmyndighet» kan også påvirke tilliten barn og foreldre har til barnevernstjenesten. Mangelfull tillit kan påvirke barn og foreldre slik at de unngår å søke hjelp.

Årsrapport 2015 fra Bufdir viser at barnevernet står ovenfor særskilte utfordringer i møte med noen grupper Samtidig viser rapporten at den generelle tilliten til barnevernet har økt de senere årene. En undersøkelse gjennomført i 2015 viser at 73 prosent ville ha henvendt seg til barnevernet dersom de var bekymret for et barn, en økning på 11 prosent siden 2008.[56]

Utvalget mener barnevernstjenesten kan håndtere både rollen som hjelper og tvangsmyndighet uten at det krever omorganisering. Tvert imot er den innsikten og erfaring barnvernstjenesten opparbeider seg gjennom den løpende kontakt med en familie gjennom frivillige tiltak svært viktig for å kunne vurdere om det er nødvendig og til barnets beste med tvangstiltak. Utvalget legger til grunn at fylkesnemndsordningen gir de private parter den nødvendige rettssikkerhet. Det er på det rene at barnevernstjenesten har en maktposisjon overfor de private parter som den må være seg bevist. Det er en risiko for at den enkelte utsettes for urett. Et viktig grep utvalget gjør for å minske risikoen for at private utsettes for urett, er lovfestingen av en samarbeidsplikt i lovens innledende bestemmelse som oppstiller generelle krav til barnvernstjenestens virksomhet, jf. lovforslaget § 4 og omtale i kapittel 5. I tillegg til lovens øvrige rettssikkerhetsgarantier, herunder fylkesnemndsordningen, er dette tilstrekkelig til å ivareta de private parter. Utvalget viser også til forslag for å øke rettssikkerheten ved saksbehandlingen i nemnda, se kapittel 17.

[56] Bufdir, «Årsrapport 2015», rapport 04/2016, s. 71

7.5.4 Kommunens ansvar for å sørge for en tilgjengelig barnevernstjeneste – barnevernsvakt

Utvalget foreslår å lovfeste at kommunen skal sørge for at barnevernstjenesten til enhver tid er tilgjengelig for gjennomgang av meldinger om bekymring knyttet til ett eller flere barn.

Barn kan ha mer eller mindre akutt behov for omsorg og beskyttelse, og behovet kan oppstå til alle døgnets tider. Det er derfor nødvendig at barnevernstjenesten kan ivareta barnet i samsvar med barnevernsloven på ethvert tidspunkt, og at barnevernstjenesten har en beredskap for å yte hjelp om behovet oppstår utenom normal kontortid.

I brev fra Barne-, ungdoms og familiedirektoratet til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, fremgår direktoratets vurderinger av akuttberedskap i kommunalt barnevern.[57] Direktoratet viser til at kravet til forsvarlige tjenester i barnevernloven tilsier at alle kommuner må ha tilstrekkelig og riktig kompetanse tilgjengelig utenfor vanlig kontortid.

Utvalget støtter at alle kommuner må ha kompetanse tilgjengelig, og foreslår å lovfeste at barnevernstjenesten til enhver tid er tilgjengelig for henvendelser fra barn og fra andre offentlige myndigheter.

Kommunen må selv vurdere hvordan beredskapen må organiseres og tilpasses lokale forhold og behov. Flere kommuner må gjerne samarbeide interkommunalt om akuttberedskap, ikke minst små kommuner.

Utvalget viser imidlertid til direktoratets vurdering hvor det pekes på at kompetansen kan være tilgjengelig i kraft av en bakvaktsordning pr. telefon, men at barnevernstjenesten kan ikke overlate ansvaret for disse situasjonene til andre alene, som for eksempel politiet. Utvalget støtter direktoratets vurdering om at en bakvaktsordning må være formalisert slik at noen faktisk har ansvar for å bidra med barnevernstjenestens kompetanse, og samarbeide med andre hjelpeinstanser dersom det oppstår en alvorlig situasjon utenfor kontortid. Utvalget legger også til grunn direktoratets oppfatning om at det ikke vil være forsvarlig å organisere beredskapen basert på kontakt via private telefonnummer i krisesituasjoner. For øvrig viser utvalget til forslaget om å endre kompetansen til å treffe hastevedtak, jf. kapittel 12. Kommunens organisering av en tilgjengelig barnevernstjeneste må være i samsvar med dette.

[57] Brev av 11. juni 2016 fra Barne- og ungdoms- og familiedirektoratet til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Akuttberedskap i kommunalt barnevern.

Kapittel 8
Særlig om samarbeid mellom barnevern og psykisk helsevern

8.1 Sammendrag

Utvalget foreslår:
- Utredning av en «Barnevernhelsereform»
- Å klargjøre ansvarsforholdene slik at det fremgår tydeligere at begge sektorene har ansvar ved sammensatte behov, ved at regionale helseforetak pålegges å utpeke institusjoner for omsorg og behandling ved behov for døgnopphold innen psykisk helsevern
- Et mer forpliktende samarbeid mellom sektorene, ved å innføre lovpålagte samarbeidsavtaler med krav til innhold, herunder prosedyrer ved sektorovergripende plasseringer og tvisteløsningsordning

8.2 Behov og problemstillinger

Det fremgår av mandatet at en del av utfordringen knyttet til barnevernets ansvarsområde, er en uklar grenseoppgang mellom barnevernets og andre instansers ansvar. Utvalgets forslag når det gjelder barnevernets ansvarsområde og samarbeid med andre er generelt behandlet i kapittel 7. I dette kapittelet behandles spesielt samarbeid med spesialisthelsetjenestens psykiske helsevern for barn og unge (BUP), da utvalget har fått mange innspill om at grenseoppgangen her er særlig problematisk.

Utfordringer knyttet til forholdet mellom barnevern og BUP har vært kjent i mange år, og er aktualisert ved at det gjennom ny forskning er dokumentert høy forekomst og kompleksitet av psykiske lidelser hos barn med tiltak i barnevernet, både i barnevernsinstitusjoner og fosterhjem. Videre fremstår helsetilbudet til barn med sammensatte behov som utilstrekkelig.[1]

Det er et spørsmål om det er behov for å *klargjøre ansvarsforholdene* mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge (BUP).

Et spørsmål er om det er behov for en nærmere regulering av adgangen til å benytte institusjoner i psykisk helsevern som bosted ved vedtak etter barnevernloven (såkalte sektorovergripende plasseringer).[2] Herunder er det tatt opp med utvalget om fylkesnemnda bør gis adgang til å pålegge institusjoner innen psykisk helsevern å ta imot barn til behandling når dette vurderes som det aktuelle tiltaket.

En annen problemstilling knyttet til ansvarsforhold gjelder innholdet i tjenestene ved barnevernsinstitusjoner, sett i forhold til hva som er helsetjenestens ansvar. Flere statlige barnevernstiltak tilbyr ulike behandlingsmetoder innen både psykiske helseproblemer og rus.[3] Det er også ansatt helsepersonell ved institusjonene. Dette utfordrer grensen mot hva som er helsehjelp ved barnevernsinstitusjonens virksomhet, og omfattet at helselovgivningen.[4] Det vurderes i en juridisk utredning om helsetjenester i barnevernsinstitusjoner fra Universitetet i Bergen at det per i dag ytes helsehjelp ved mange barnevernsinstitusjoner. Utredningen peker på at dette skaper en uklar rettslig situasjon både for de ansatte, brukerne og foreldrene.[5]

Videre er det et spørsmål om det er behov for *mer forpliktende samarbeidsmodeller* for å sikre at barn med sammensatte behov gis et riktig tjenestetilbud, herunder at deres psykiske helsetilstand blir tilstrekkelig hensyntatt ved valg og gjennomføring av tiltak. Samarbeid mellom barnevern og BUP har vist seg utfordrende i praksis,

---

1 Det vises til omtale av kunnskapsgrunnlaget i punkt 8.4.

2 Dette er omtalt i barnevernlovens forarbeider i Ot.prp. nr. 44 (1992–93) og i psykiske helsevernlovens forarbeider i Ot.prp. nr. 11 (1998–99).

3 Oversikt over alle statlige barnevernstiltak finnes på www.bufdir.no.

4 For eksempel ble MST-behandling utført av psykolog i barneverntiltak ansett som helsehjelp i brev 14..04.2010 fra Helsedirektoratet. Det samme ble «læringsbasert rusbehandling» gitt ved Bjørgvin ungdomssenter i regi av barnevernet i felles brev av 31.01.2013 fra Bufdir og Helsedir.

5 Haukanes, Lill og Karl Harald Søvig, Helsetjenester i barneverninstitusjoner Universitetet i Bergen, 10.06.2016.

selv om det også finnes eksempler på gode samarbeidsløsninger.[6]

Flere faktorer er trukket frem for utvalget som utfordringer for tilgang til helsetjenester for barn i barnevernet og samarbeid mellom sektorene; utilstrekkelig kompetanse hos barnevernsansatte til å vurdere barnets behov/symptomer kan føre til at barnet ikke henvises, det gjøres ulike vurderinger ved BUP når det henvises, behandlingsopplegg blir avbrutt på grunn av flyttinger som gjør kontinuitet i behandling vanskelig, barnet er ikke motivert eller tilgjengelig for behandling eller samtykker ikke til behandling. Manglende døgnplasser i BUP er også fremhevet. Videre anføres taushetspliktsreglene som en utfordring for samarbeidet.

Flere har tatt til orde for at det bør etableres felles institusjoner for barn i psykisk helsevern og barnevern ved store, sammensatte behov.[7]

8.3 Gjeldende rett

8.3.1 Ansvar

Som utgangspunkt skal barnevernet sikre at barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, mens helsetjenesten har ansvar for å yte den helsehjelp som er nødvendig.

Det er likevel et samvirke mellom barnevernloven og helselovgivningen, ved behov for plassering utenfor hjemmet. Alternativene for barn som skal plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven er ikke begrenset til tiltak som er regulert i barnevernloven. Både når barn plasseres utenfor hjemmet etter vedtak om hjelpetiltak, jf. § 4-4 femte ledd, når barnet plasseres utenfor hjemmet etter vedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 4-12, og når barnet plasseres på grunn av alvorlige atferdsvansker, jf. §§ 4-24 og 4-26, kan barnet også plasseres i tiltak som er regulert i andre lover.[8]

Når barn plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven og mottar tjenester etter andre lover, er det fordi de har særlige behov som ikke kan dekkes etter barnevernloven. De gruppene av barn dette gjelder er særlig barn med fysiske eller psykiske funksjonsnedsettelser, kronisk syke barn, barn med psykiske problemer og barn med rusproblematikk.[9]

Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, kan barnet imidlertid bare plasseres i institusjon som er regulert i andre lover dersom dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet, jf. § 4-14 bokstav c som angir opplærings- eller behandlingsinstitusjon som plasseringssted i disse tilfellene. I forarbeidene fremgår at begrepet funksjonshemmet også omfatter barn med «særlige psykiske vanskeligheter» som vil kunne plasseres i psykiatrisk institusjon.[10] Det forutsettes imidlertid at barnet ved en slik plassering må ha en mulighet til å ha fosterhjem eller barnevernsinstitusjon som omsorgsbase. Sandberg uttaler at det således blir en kombinasjon av tiltak, ved at barnet må plasseres i fosterhjem (eller institusjon) og kan så med dette som base få opphold av mer begrenset varighet i en psykiatrisk institusjon.[11]

Sosiallovutvalget tok særlig opp behandling av barn med atferdsproblemer innen det psykiske helsevern. Det fremkommer her at barne- og ungdomsspsykiatrien anses som et verdifullt behandlingstilbud for barn med atferdsproblemer, og det forutsettes at dette kan være aktuell behandlingsinstitusjon ved adferdsplassering (dagens §§ 4-24 og 4-26). Det presiseres av utvalget at om det skal fungere forutsettes et samarbeid mellom tjenestene. Det foreslås ingen endring i «asylsuvereniteten», dvs. institusjonens adgang til å avgjøre inntak, men det foreslås en regel om samarbeidsplikt (dagens § 5-6). Det fremgår at «poenget i denne forbindelse er å søke å bygge bro over faglig uenighet på en slik måte at barn med atferdsproblemer best mulig blir tatt hånd om i det psykiske helsevern.»[12]

Psykisk helsevernloven bygger også på at det kan skje innleggelse i institusjon i psykisk helsevern med hjemmel i annet regelverk, jf. psykisk helsevernloven § 1-1a andre ledd. Barnevernloven nevnes spesielt i forarbeidene.[13]

For barn og unge som det blir vurdert å plassere i en institusjon etter annen lov, skal Bufetat sørge for at det blir etablert et samarbeid mellom

---

6 Samhandling og samarbeid mellom barnevern og psykisk helsevern – en kunnskapsoversikt, RKBU Nord 2014.

7 Det vises bl.a. til NOU 2009: 22 og Barneombudets fagrapport Grenseløs omsorg, 2015.

8 Rundskriv Q-06/2007 punkt 2.5.

9 Sandberg, Kirsten, Ansvarsforhold for barn plassert utenfor hjemmet etter barnevernloven med tjenester som hører inn under annet lovverk, Universitetet i Oslo, utgitt av Statens helsetilsyn internserien 6/2015, kapittel 2.

10 Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 111.

11 Sandberg, Kirsten, Ansvarsforhold for barn plassert utenfor hjemmet etter barnevernloven med tjenester som hører inn under annet lovverk, Universitetet i Oslo, utgitt av Statens helsetilsyn internserien 6/2015, punkt 2.3.

12 NOU 1985: 18 s. 191.

13 Ot.prp. nr. 65 (2005–2006) s. 48–50 og s. 85.

barnevernstjenesten og disse institusjonene, jf. barnevernloven § 5-6.

Barnevernsinstitusjoner plikter ut fra omsorgsansvaret å sørge for at barnet får tilgang til nødvendig helsehjelp. Institusjonen skal ha rutiner som ivaretar barnets rett til medisinsk tilsyn og behandling. Rutinene skal være tilpasset institusjonens målgruppe. Barn og unge som blir akuttplassert i institusjon skal tilses av lege før inntak, snarest mulig etter inntak eller senest i løpet av inntaksdøgnet.[14]

Psykisk helseverns ansvar og oppgaver følger av helse- og omsorgslovgivningen. Barn og unges rett til øyeblikkelig hjelp og nødvendig psykisk helsehjelp er regulert i pasient- og brukerettighetsloven kapittel 2, mens tjenestens plikt til å sørge for forsvarlige tjenester er regulert i spesialisthelsetjenesteloven. Det er de regionale helseforetakene (RHF) som skal «sørge for» at befolkningen som har bopel eller opphold i helseregionen har tilgang til spesialisthelsetjenester, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a. Psykisk helsevernloven har regler om tvungent psykisk helsevern for barn og unge over 16 år. Det er et hovedvilkår at det foreligger en «alvorlig sinnslidelse», jf. psykisk helsevernloven § 3-3. Det er ikke gitt særlige regler for etablering av tvungent psykisk helsevern for barn under 16 år. Helsepersonells yrkesutøvelse er regulert i helsepersonelloven, med bl.a. krav til forsvarlighet, taushetsplikt, opplysningsrett/plikt og dokumentasjonsplikt.

Sandberg oppsummer med at barnevernloven og de ulike andre lovene som er inne i bildet kan føre til at flere instanser samtidig kan ha ansvaret for et forsvarlig tilbud til barnet.[15] Det påpekes at det ikke er huller i regelverket som fører til at ingen juridisk sett har ansvaret, men at det heller er snakk om et dobbelt eller flerdobbelt ansvar. Dette kan føre til ansvarsskyvning mellom sektorene, og det påpekes at det derfor vil være en fordel om ansvarsforholdene ble avklart nærmere i forskrift, slik både barnevernloven § 3-2 a om individuell plan og § 5-6 om samarbeidsordninger rundt barn som plasseres etter andre lover, gir hjemmel for. Slike forskrifter er ikke gitt.

8.3.2 Samarbeid

Både barnevernstjenestene og helsetjenestene har en lovbestemt plikt til å samarbeide med andre tjenester, herunder med hverandre, ut fra barnets behov. Tjenestenes plikt til å samarbeide gjelder på generelt nivå og på individnivå. Plikten skal utøves innenfor de rammer som følger av regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt samt regler om samtykke.[16]

Tjenestenes plikt til å samarbeide følger av flere lovbestemmelser. Noen bestemmelser pålegger tjenestene en klar plikt til å samarbeide, andre bestemmelser gir barn og unge rettigheter som forutsetter samarbeid, som for eksempel rett til individuell plan hjemlet i helselovgivningen.

Barnevernstjenesten i kommunen skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Videre skal barnevernstjenesten samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når samarbeidet kan bidra til å løse oppgaver som er pålagt etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 3-2. Bestemmelsen hjemler en plikt til samarbeid både på generelt nivå og på individnivå.

Det er presisert i forarbeidene til gjeldende barnevernlov at barnevernstjenesten skal forsøke å få vedkommende sektor til å gjøre det som er nødvendig, men det er ikke meningen at barnevernstjenesten selv skal overta noe av det ansvar som hviler på andre sektorer.[17] Barnevernstjenesten skal ved dette ikke selv levere for eksempel helsetjenester, men plikter å medvirke og samarbeide. På samme måte er det i helselovgivningen forutsatt at barnevernstjenester i utgangspunktet faller utenfor helsehjelpsbegrepet.[18]

For psykisk helsevern er det gitt pliktbestemmelser om samarbeid med andre tjenester i spesialisthelsetjenesteloven § 2-1e første ledd. Samarbeidsplikten for både kommunen og spesialisthelsetjenesten omfatter også barnevernet der det er aktuelt og nødvendig.

Både barnevernloven og helselovgivningen har bestemmelser om individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Det vises til barnevernloven § 3-2a som hjemler den kommunale barnevernstjenestens plikt til å utarbeide individuell plan, og pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5, jf. helse- og omsorgs-

---

[14] FOR-2011-11-15-1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon § 8 første ledd, og FOR-2008-06-10-580 om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner av 10. juni 2008 § 7.

[15] Sandberg, Kirsten, Ansvarsforhold for barn plassert utenfor hjemmet etter barnevernloven med tjenester som hører inn under annet lovverk, Universitetet i Oslo, utgitt av Statens helsetilsyn internserien 6/2015, punkt 1.2.

[16] Rundskriv IS 11/2015 Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste kapittel 3.

[17] Ot.prp. nr. 44 (1991–92) pkt. 3.2.

[18] Helsepersonelloven med kommentarer s 14, IS-8/2012, Helsedirektoratet.

tjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 og psykisk helsevernloven § 4-1.

8.4 Rapporter om forskning, kunnskapsoppsummering mv

8.4.1 Om den psykiske helsesituasjonen til barn i barnevernet

Det er ved ny forskning dokumentert høy forekomst av psykiske lidelser både hos barn i barnevernsinstitusjoner og fosterhjem.

Et forskningsprosjekt om psykisk helse hos barn i barnevernsinstitusjoner ble gjennomført av NTNU/RKBU-Midt i perioden 2010–2015. Barna som ble kartlagt var i alderen 12–20 år, og bodde på barnevernsinstitusjoner spredt omkring i hele landet. Til sammen 400 barn fra hele landet deltok i studien. Det ble påvist høy forekomst av psykiske lidelser innen de tre siste måneder blant unge i barnevernsinstitusjoner (76 prosent).[19]

Undersøkelsen viste også at ungdommene hadde høy grad av samsykelighet mellom angst, depresjon og alvorlige atferdsforstyrrelser. Dette viste et bilde av ungdommer som hadde store og komplekse utfordringer, som kan være vanskelig å oppdage og behandle. Av disse oppga 38 prosent at de hadde fått noen form for psykiatrisk hjelp fra spesialisthelsetjenesten for lidelsene i løpet av den aktuelle perioden.

En studie om psykisk helse til barn i fosterhjem viste at hvert andre fosterbarn i skolealder har en eller flere psykiske lidelser, og at det ofte er overlapp mellom ulike diagnoser blant barna som er syke. Studien var basert på diagnostiske intervjuer med fosterforeldre og barnas lærere og omfattet 279 norske fosterbarn mellom 6 og 12 år.[20]

8.4.2 Om ansvarsforhold og samarbeid mv.

Flatøutvalget behandlet i NOU 2009: 22 også samordning av tilbudet til barnevern og psykisk helsevern. Utvalget foreslo flere lovendringer for å bedre tilgangen til døgnbasert hjelp innen det psykiske helsevernet. Det ble bl.a. foreslått å lovfeste samarbeid mellom de regionale helseforetakene og Bufetat om institusjonsplassering, en plikt for helseforetakene til å fremskaffe institusjonsplass i de situasjoner hvor fylkesnemnda treffer vedtak om plassering i institusjon underlagt det psykiske helsevernet (sektorovergripende plasseringer), og et eget tvisteløsningsorgan for å løse uenighet mellom det psykiske helsevernet og barnevernstjenesten.[21] Det ble også foreslått å opprette felles behandlingsinstitusjoner.

Flatøutvalgets forslag om lovendringer er ikke fulgt opp. I stedet mente departementet at andre typer tiltak var hensiktsmessige for å sørge for at barn i barnevernet får nødvendig tilgang til psykisk helsehjelp, blant annet mer forpliktende samarbeid og mer forskning og kunnskapsutvikling.[22]

I 2012 la Helsetilsynet frem en kunnskapsoppsummering om barn med tiltak fra barnevernet og tjenester fra psykisk helsevern for barn og unge.[23] Av rapporten fremgikk at det ikke fantes gode data verken om omfanget av psykiske vansker, problemer og lidelser hos barn med tiltak fra barnevernet, hva slags hjelp de trenger eller hva slags tilbud de får. Helsetilsynet anbefalte å prioritere videre kunnskapsutvikling. Det ble også påpekt at det var samarbeidsutfordringer.

Barneombudet utga i 2015 rapporten Grenseløs omsorg, om tvang i psykisk helsevern og barnevern.[24] Av rapporten fremgår at barneombudet også snakket med som trengte hjelp fra både psykisk helsevern og barnevern, og hvor tjenestene ofte ikke samarbeidet godt nok. Det fremholdes i rapporten som alvorlig når psykisk syke barn på barnevernsinstitusjoner utsettes for unødig tvang fordi de voksne mangler kompetanse. Barneombudet pekte på behov for lovendringer, og anbefalte blant annet at barnets behov og psykiske helse kartlegges grundig før plassering i fosterhjem eller på barnevernsinstitusjon. Det ble også anbefalt å opprette felles institusjoner for barn og unge med behov for både barnevern- og psykisk helseverntjenester.

Erfaringer med etablering av felles institusjoner for psykisk helsevern og barnevern oppsummeres i rapport fra januar 2016.[25] Her presenteres erfaringer fra fire prosjekter i Norge som har etablert, eller har hatt målsetting om etablering av

---

19 Kayed, Nanna S. m.f., Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner, NTNU/RKBU-Midt, 23.03.2015.

20 Lehmann S, Havik OE, Havik T, Heiervang ER. Mental disorders in foster children: a study of prevalence, comorbidity and risk factors. Child and adolescent psychiatry and mental health 2013 7:39.

21 Det var dissens i utvalget ang. forslaget om sektorovergripende plasseringer.

22 Prop. 106 L (2012–2013) s. 45.

23 Mytar og anekdotar eller realitetar? Barn med tiltak frå barnevernet og tenester frå psykisk helsevern for barn og ung. nr 5/2012. Oslo: Helsetilsynet; 2012. (Rapport fra Helsetilsynet 5/2012).

24 Grenseløs omsorg – om bruk av tvang i psykisk helsevern og barnevern, fagrapport fra Barneombudet 2015.

25 Jim Lurie, Erfaringer med etablering av felles institusjoner for psykisk helsevern og barnevern, NTNU/RKBU, rapport 5/2016.

felles institusjon. Rapporten uttrykte tvil om det bør satses på etablering av felles institusjoner i Norge. Det fremgår at i såfall bør det prioriteres for ungdom som er 13 år og eldre, og at det uansett bør kombineres med andre løsninger, som opplæring av personell i barnevernsinstitusjoner, innleggelse av barnevernsbarn i døgninstitusjoner i psykisk helsevern, nye behandlingsformer i barneverninstitusjoner, og bruk av arenafleksible tiltak fra BUP for å nå flest mulig barn med sammensatte problemer.

Også i enkeltsaker har ansvarsforhold mellom barnevern og psykisk helsevern vært et tema. Et eksempel er tilsynssak fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus etter hendelsen i 2014 ved en barnevernsinstitusjon, hvor en ungdom ved institusjonen med psykiske problemer drepte en ansatt. I den etterfølgende tilsynssaken gis både barnevernsinstitusjonen, psykiater ansatt ved institusjonen samt deler av psykisk helsevern kritikk for den oppfølgning jenta fikk. Fylkesmannen var av den oppfatning at de rammene barnevernstjenesten, institusjonen og spesialisthelsetjenesten sammen organiserte ikke var tette og gode nok, og derfor ikke sikret jenta en forsvarlig omsorg og behandling.[26]

Det er gitt flere felles oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet til Helsedirektoratet og Barneungdoms og familiedirektoratet med mål å styrke tjenestetilbudet og samarbeidet mellom psykiske helsetjenester og barnevern. I tildelingsbrev nr. 17 i 2016 fra HOD til Helsedirektoratet er direktoratene bedt om å levere en felles rapport høsten 2016 som oppsummerer innsatsen og gir anbefalinger for videre prioriteringer på området samhandling mellom psykisk helsevern og barnevernet.

Direktoratene har i denne sammenheng nedsatt en tverrfaglig arbeidsgruppe for å komme med anbefalinger, ledet av Lars Conrad Moe, avdelingssjef BUPA, Helse Stavanger. Arbeidsgruppen har levert en rapport til direktoratene og det foreslås ulike tiltak som kan bedre tilgangen til helsehjelp for barn i barnevernsinstitusjoner. Det foreslås blant annet å utnytte samarbeidsavtaler som et langt mer strukturert og aktivt verktøy enn i dag, opprette ambulante barnevernsteam ved poliklinikkene i psykisk helsevern og etablere et fast system for sektorovergripende plasseringer ved at noen barnevernsinstitusjoner omgjøres til helseinstitusjoner med et mer langsiktig perspektiv på behandlingen enn i dag. Det anbefales også en bred gjennomgang av rettslige spørsmål i skjæringspunktet mellom helsetjenesten og barnevernstjenesten.[27]

8.5 Utvalgets vurderinger og forslag

8.5.1 Behov for ulike virkemidler for forandring til det bedre – «barnevernhelsereform»

Som vist i kapittel 8.4 er det er godt dokumentert at en høy andel barn med tiltak fra barnevernet også har ulike psykiske lidelser og et sammensatt behov for helsetjenester. Samtidig er det mange indikasjoner på at helsetilbudet til denne gruppen er utilstrekkelig.[28]

Det kan se ut til at tilgangen til psykisk helsevern varierer ved at behovet i en del tilfeller ikke identifiseres godt nok hos barn barnevernstjenesten kommer i kontakt med, og at gjennomføring av helsehjelp i praksis blir vanskelig i møte mellom barnevern- og helsesystemet, særlig ved behov for døgnopphold. Dette kan innebære at selv om barn blir henvist til psykisk helsevern, og formelt prioritert med individuell rett til forsvarlig helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven, blir ikke retten faktisk oppfylt i praksis.

Utvalget ser at det pågår en omfattende innsats på flere nivåer for å bedre tjenestetilbudet, og er kjent med at det også er igangsatt tiltak i tjenestene for å bedre samarbeidet mellom sektorene. Helsedirektoratet har blant annet sammen med Helse Sør Øst RHF og tre helseforetak igangsatt et pilotprosjekt i 2016–2017 med «barnevernansvarlige» ved BUP, som kan jobbe spesielt med denne barnegruppen. De statlige barnevernsinstitusjonene skal også ha en egen «helseansvarlig» for samarbeid med primær- og spesialisthelsetjenesten lokalt.[29]

Uklare ansvarsforhold mellom sektorene og varierende samarbeid er imidlertid en problemstilling som har vedvart over år. Det er av flere påpekt behov for lovendringer for å sikre et godt nok integrert tilbud til barn med sammensatte

---

[26] Tilsynsrapport fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, datert 22.06.2015.

[27] Rapport fra en tverrfaglig arbeidsgruppe barnevern-psykiske helsetjenester, juni 2016.

[28] Dette er også lagt til grunn i vedtak fra møte 3.12.2015 i Nasjonalt råd for prioritering i helse- og omsorgstjenesten, hvor barnevernsbarn tilgang på behandling i psykisk helsetjeneste ble behandlet som temasak.

[29] Retningslinjer om helseansvarlig i barneverninstitusjon og omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere, 05.04.2016, Bufdir.

behov for tjenester fra både barnevern og psykisk helsevern.

Det er etter utvalgets vurdering behov for en reform for å få til en bedre samordning mellom barnevern og psykiske helsetjenester, samt rusomsorgen. En slik reform må bygge på en bred og grundig tverrfaglig vurdering av forholdet mellom de to tjenester sett i forhold til barnets behov. Etter utvalgets vurdering kan ikke dette utfordringsbilde løses ved enkelte lovendringer i barnevernsloven alene. Det er nødvendig å vurdere også endringer i helselovgivningen sammen med ulike virkemidler, herunder faglige, organisatoriske og økonomiske virkemidler, og i samarbeid mellom de to fagområdene.

Utvalget vil her vise til faglige tilrådninger i rapporten fra forskningsprosjektet om barn i barnevernsinstitusjoner, hvor det bl.a. pekes på behov for i felleskap å utvikle nye, gode behandlingstilbud for unge i barnevernsinstitusjoner.[30]

Videre vises det til rettslige refleksjoner i utredningen fra Haukanes og Søvig, hvor det fremgår at: «en endring av feltet krev difor at styresmaktene både nyttar lovgivning, økonomisk incitament, opplæring og andre tiltak, samstundes som dei gir tilkjenne ei klar politisk vilje til å ta grep og prioritere denne barnegruppa».[31]

I denne sammenheng er det naturlig å se på ansvarsforhold mellom sektorene hva gjelder innholdet i tjenestene når det gjelder behandling ved barnevernsinstitusjoner, sett i forhold til helsetjenestens ansvar.[32] Også spørsmålet om det bør etableres felles institusjoner for barnevern-psykisk helsevern må avklares, og hva det i så fall innebærer.[33]

Utvalget mener det som del av reformen også er grunn til samtidig å vurdere forholdet til tverrfaglig spesialisert rusbehandling for barn. I opptrappingsplanen for rusfeltet fremgår at det er viktig å utvikle behandlings- og oppfølgingstilbud til grupper som i dag mangler et adekvat tilbud, som barn og unge. Helse- og omsorgsdepartementet varsler i proposisjonen utvikling av egne tilbud innen tverrfaglig spesialistert rusbehandling (TSB) rettet mot de yngste.[34] Dette må etter utvalgets vurdering ses i sammenheng med rusbehandlingen i barnevernet. Det vises til at «Læringsbasert rusbehandling» gitt ved Bjørgvin ungdomssenter i regi av barnevernet ble ansett som helsehjelp i et felles svar fra Helsedirektoratet og Barne- ungdoms- og familiedirektoratet i brev av 31.01.2013.

Videre er det etter utvalgets vurdering viktig å vurdere det spesialiserte, statlige tilbudet i sammenheng med kommunale helse- og omsorgstjenester, herunder psykisk helsetjenester i kommunen. Utvalget mener det må være et mål å få tilrettelagt tidlig kartlegging og intervensjon fra kommunal helse- og barnevernstjeneste, slik at behov kan identifiseres og hjelp ytes tidlig, og før barnet har utviklet et mer omfattende behandlingsbehov med behov for spesialiserte tjenester.

En utredning av en slik «barnevernhelsereform» er ikke dette utvalget sammensatt til å gjøre. Det vises også til pågående prosesser og arbeid i forvaltningen på området. Utvalget vil likevel forslå noen lovendringer som et bidrag til det videre arbeidet som må gjøres, knyttet til tydeligere ansvarsforhold og et mer forpliktende samarbeid mellom sektorene.

8.5.2 Klargjøre at barn med sammensatte behov er et felles ansvar

Utvalget forslår å klargjøre ansvarsforholdene slik at det fremgår tydeligere at begge sektorene har ansvar for barn med sammensatte behov, ved at regionale helseforetak pålegges å utpeke institusjoner for omsorg og behandling ved behov for døgnopphold innen psykisk helsevern.

Forpliktelser etter barnekonvensjonen kan etter utvalgets vurdering tilsi behov for lovendringer eller andre styringsgrep. Alle barn og unge har rett til et godt helsetilbud, også når det gjelder psykisk helse, se både Grunnloven § 104 tredje ledd siste setning og barnekonvensjonen artikkel 24. Både forskjeller i tjenestetilbudet til en utsatt gruppe og manglende oppfyllelse i praksis av rett til nødvendig helsehjelp, kan tilsi lovendringer.

Utvalget mener uklare og dels overlappende ansvarsområder mellom barnevern og helse er særlig uheldig sett i sammenheng med at mange barn og unge som barnevernstjenesten kommer i

---

30 Kayed, Nanna S. m. fl. Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner, NTNU/RKBU-Midt, 23.03.2015, s.45.

31 Haukanes, Lill og Karl Harald Søvig, Helsetjenester i barneverninstitusjoner, Universitetet i Bergen 10.06.2016, s. 113.

32 Behandlingsbegrepet i henholdsvis barnevernloven og helselovgivningen er nærmere problematisert i utredningen Helsetjenester i barneverninstitusjoner, Lill Haukanes og Karl Harald Søvig, Universitetet i Bergen 10.06.2016, kapittel 3, hvor det foreslås lovendringer i punkt 3.4.3.

33 Lurie, Jim, Erfaringer med etablering av felles institusjoner for psykisk helsevern og barnevern, NTNU/RKBU, rapport 5/2016.

34 Prop. 15 S (2015–2016) Opptrappingsplan for rusfeltet (2016–2020) s. 49.

kontakt med har psykiske vansker og er risikoutsatt.

Det er spesielt viktig at ansvarsforholdene er klare for begge tjenestene, og at tjenestetilbudet samordnes på en slik måte at barn og unge får dekket sitt samlede behov for tjenester. Det vil som regel ikke være enten- eller, men et felles ansvar for tjenestene når barn har behov for både barnevernstjenester og psykisk helsevern. Det er viktig at den nærmere oppgavedeling mellom sektorene klargjøres nærmere i det videre arbeidet på området, sett i lys av at det i dag utøves helsehjelp i barnevernsinstitusjoner.

Utvalget foreslår å opprettholde adgangen til såkalte sektorovergripende plasseringer, dvs. innleggelse i psykisk helsevern med hjemmel i barnevernsloven.[35]

Selv om lovens forarbeider forutsatte at også andre institusjoner enn barnevernets egne skulle benyttes ved atferdsplasseringer, for eksempel institusjoner innen psykisk helsevern, har ikke dette vært tilfelle i praksis. Utvalget antar at dette kan henge sammen med at spesialisthelsetjenestens ansvar for dette ikke er særlig synliggjort i regelverket, og det er heller ikke gitt nærmere regler om fremgangsmåten. I dag kreves et omfattende samarbeid i den enkelte sak, uten nærmere prosedyrer, før saken skal sendes til fylkesnemnda.

Utvalget ser uheldige sider ved et system hvor flere lovverk er i bruk samtidig ved tvangstiltak, og mener det er grunn til å se nærmere på dette. Sigurdsen påpeker en del uheldige virkninger av at barnets atferd kan subsumeres under ulike lovverk, herunder den gråsoneproblematikk som kan følge av at det ikke er åpenbart hvilket regelverk som skal foretrekkes.[36] For videre utredning vises det til at det er oppnevnt et lovutvalg som skal foreta en samlet gjennomgang av tvangsreglene i helse- og omsorgssektoren ledet av professor Bjørn Henning Østenstad, Universitetet i Bergen. Det er presisert i mandatet at utvalget må foreslå eventuelle endringer for å bedre mulighetene for god samhandling mellom helse- og omsorgstjenesten og andre omsorgstilbud, for eksempel barnevernet.

En forutsetning for at sektorovergripende plasseringer skal være et reelt alternativ er uansett at det finnes et plasseringsalternativ under ansvar av psykisk helsevern, slik regelverket forutsetter. I situasjoner hvor det er behov for både barnevernstiltak og spesialisert psykisk helsehjelp, fremstår døgnopphold i psykisk helsevern i praksis som et begrenset og vanskelig tilgjengelig alternativ, til tross for at regelverket forutsetter at opphold i psykisk helsevern kan være et plasseringsalternativ.

Dette kan ses i sammenheng med at formålet med et døgnopphold i det psykiske helsevernet vil være spesialisert utredning og behandling når det gjelder psykisk helse, og dermed mer avgrenset enn et vedtak om bosted etter barnevernsloven. I hovedsak gis helsehjelp i BUP ved poliklinisk behandling, og det er sjeldent døgnopphold i psykisk helsevern har et så langt tidsperspektiv som ved tiltak etter barnevernloven. Faglig sett utvikles heller ambulante og arenafleksible løsninger.[37]

Utvalget merker seg også vurdering fra en tverrfaglig arbeidsgruppe hvor det fremgår at det mangler et statlig tilbud til de barna som har de alvorligste psykiske lidelsene og som har behov for langvarig omsorg utenfor hjemmet. Det anbefales som en løsning å etablere et fast system for sektorovergripende plasseringer, der utvalgte barnevernsinstitusjoner omgjøres til helseinstitusjoner med et mer langsiktig perspektiv på behandlingen.[38]

For å presisere spesialisthelsetjenestens ansvar i de sakene hvor det er behov for et integrert behandlings- og omsorgstilbud, og barnet har behov for bosted utenfor hjemmet, foreslår utvalget at det fremgår av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a at det regionale helseforetaket skal peke ut institusjoner som skal motta barn med behov for både barnevern og undersøkelse og behandling for psykisk lidelse.

Det foreslås et nytt femte ledd i bestemmelsen med følgende ordlyd:

«De regionale helseforetakene skal peke ut institusjoner i det enkelte helseforetak som kan ta imot barn med hjemmel i barnevernsloven §§ 19, 20, 21, eller 35».

Utvalget har vurdert om det bør legges myndighet til fylkesnemnda om å pålegge opphold i institusjon i psykisk helsevern, slik Flatøutvalget foreslo, men har kommet til at dette forslaget ikke bør følges opp.[39] Slik utvalget ser det må behov

---

[35] Se omtale i Rundskriv IS 11/2015 punkt 8.4 om døgnopphold i psykisk helsevern med hjemmel i barnevernloven.

[36] Sigurdsen, Randi, Tvangsplassering av barn med utfordrende adferd, (2015) punkt 14.4.

[37] Av SAMDATA rapporten med tall for 2014 fremgår at 57 181 pasienter fikk behandling i psykisk helsevern for barn og unge, eller 5,1 % av barne- og ungdomsbefolkningen. Av disse fikk 2022 døgnbehandling. Antall døgnplasser var 293.

[38] Rapport fra en tverrfaglig arbeidsgruppe barnevern-psykiske helsetjenester, juni 2016, punkt 3.3 og 4.3.

for psykisk helsevern og døgnopphold avklares i samarbeid mellom sektorene før saken oversendes fylkesnemnda. Det anses ikke hensiktsmessig at et organ utenfor helsetjenesten skal pålegge et inntak, som eventuelt helsetjenesten er uenig i. Situasjonen kan også forandre seg. Institusjonens asylsuverenitet er brukt som argument for å gi fylkesnemnda slik myndighet, men endringer i helselovgivningen med blant annet mottaksplikt og rett til nødvendig helsehjelp innebærer at den enkelte institusjon ikke har den samme mulighet til å nekte inntak som tidligere.[40] Utvalget mener det er tilstrekkelig at ansvarsforholdene klargjøres ved at de regionale helseforetakene får et ansvar for å peke ut institusjoner.

I tillegg foreslår utvalget at nærmere retningslinjer for behandling av slike saker fastsettes i lovpålagt avtale mellom partene, herunder regulering av fremgangsmåten, økonomiske forhold og tvisteløsning. Det vises til punkt 8.5.3.

Det kan også være hensiktsmessig å avklare ansvarsforholdene i forskrift, slik Sandberg foreslår, se punkt 8.3.1.

8.5.3 Mer forpliktende samarbeid mellom tjenestene

Utvalget foreslår mer forpliktende samarbeid mellom sektorene, ved å innføre lovpålagte samarbeidsavtaler med krav til innhold, herunder prosedyrer ved sektorovergripende plasseringer og tvisteløsningsordning.

Lovgivningen pålegger i dag en samarbeidsplikt, men angir ikke nærmere hvordan samarbeidet mellom barnevern og psykisk helsevern skal skje.

I felles rundskriv fra Helsedirektoratet og Barne- ungdoms og familiedirektoratet anbefales at samarbeidsavtaler og strukturer for samarbeid i regionene videreutvikles, og understøtter lokale samarbeidsavtaler.[41] Det anbefales at det legges til rette for lokale samarbeidsavtaler mellom kommunal barnevernstjeneste og psykiske helsetjenester, og tilsvarende for lokale samarbeidsavtaler mellom de enkelte barnevernstiltak (institusjoner) og psykiske helsetjenester.

De regionale helseforetak (RHF) og Bufetats regioner har gjennom flere år hatt et samarbeid på området barnevern-psykisk helse, både på regionalt og lokalt nivå, og dette er dels formalisert gjennom avtaler og faste strukturer for møter mv.

En rapportering fra RHFene i 2015 viste at det er etablert strukturer og rutiner for samarbeid i alle regioner. Samarbeidet er formalisert ved regionale samarbeidsavtaler, men det er forskjeller i hvordan samarbeidet er organisert. Også ulike lokale samarbeidsavtaler er etablert eller planlegges etablert.[42]

En tverrfaglig arbeidsgruppe har gjennomgått de regionale avtalene.[43] Gjennomgangen viste blant annet at avtalene er ulike i form og innhold, synes å mangle tilstrekkelig forankring på ledelsesnivå på de ulike nivåene, er vanskelig tilgjengelig og ofte generelle og lite operative. Det ble anbefalt å utnytte samarbeidsavtaler som et langt mer aktivt og strukturert verktøy enn det som er tilfelle i dag.

I utredningen fra Haukanes og Søvig påpekes at det kan være nødvendig med lovpålagte avtaler, dersom erfaringer med å legge til rette for forpliktende samarbeidsavtaler ikke fører frem. Et forslag er å hente inspirasjon fra reguleringen helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 6.[44]

Utvalget mener det er grunn til å lovfeste krav til regionale samarbeid. Dette kan bidra til at avtalene blir et mer effektivt styringsverktøy og forankres hos de ansvarlige instanser.

Utvalget foreslår også at det i loven stilles krav til avtalens innhold. Det foreslås at avtalen skal inneholde retningslinjer for samarbeid og fremgangsmåte hvor barn blir vurdert å ha behov for et opphold i institusjon under spesialisthelsetjenesteloven. Ved dette vil det innføres like prosedyrer ved behov for plassering i psykisk helsevern med hjemmel i barnevernsloven, og medføre at denne muligheten kan bli mer tilgjengelig i praksis.

Slike prosedyrer bør også omfatte hastesaker og samarbeid om kartlegging/utredning før vedtak om bosted i fosterhjem og barnevernsinstitusjon, med bistand fra helsetjenesten. Videre foreslås at avtalen skal inneholde en tvisteløsningsordning mellom partene. Forslaget må ses i sammenheng med at spesialisthelsetjenesten pålegges en plikt til å utpeke institusjoner som skal

---

39 Se også Haukanes, Lill og Karl Harald Søvig, Helsetjenester i barneverninstitusjoner, Universitetet i Bergen, 10.06.2016, s. 32.

40 Syse, Aslak, Psykisk helsevernloven med kommentarer 3. utg 2016, s. 31.

41 Rundskriv IS-11/2015 om samarbeid mellom barnevern og psykiske helsetjenester.

42 Oppdragsdokument fra Helse- og omsorgsdepartementet til RHF 2015, og brev 24.06.2015 fra Helse- og omsorgsdepartementet.

43 Rapport fra en tverrfaglig arbeidsgruppe barnevern-psykiske helsetjenester, juni 2016, punkt 4.1.

44 Lill Haukanes og Karl Harald Søvig, Helsetjenester i barneverninstitusjoner, Universitetet i Bergen 10.06.2016, s. 33.

motta sektorovergripende plasseringer, se punkt 8.5.2.

Det vises til lovforslaget § 119 tredje ledd, hvor Barne-, ungdoms- og familieetaten pålegges å inngå en samarbeidsavtale i hver region med det regionale helseforetak eller det helseforetaket som det regionale helseforetaket bestemmer. Avtalen skal blant annet inneholde retningslinjer for samarbeid hvor barn blir vurdert å ha behov for et opphold i institusjon under spesialisthelsetjenesteloven, og skal etablere en tvisteløsning mellom partene.

På samme måte foreslås at de regionale helseforetakene pålegges å inngå en slik samarbeidsavtale med Barne-, ungdoms- og familieetaten. Det foreslås en endring i spesialisthelsetjenesteloven § 2-1e andre ledd, første setning slik at bestemmelsen får følgende tillegg:

«De regionale helseforetakene skal sørge for at det inngås samarbeidsavtaler som nevnt i helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1, og barnevernsloven § 119 tredje ledd».

Når det gjelder adgangen til å dele opplysninger i samarbeidssituasjoner vises det til utvalgets vurderinger i kapittel 10, og blant annet forslag om endringer i helsepersonelloven § 25 for å klargjøre at helsepersonell også kan dele opplysninger etter bestemmelsen med barnevernsansatte.

Kapittel 9
Melding til barnevernstjenesten og barnevernstjenestens undersøkelser – krav til dokumentasjon

9.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:

- Presisere i loven hva en melding til barnevernstjenesten er.
- Tydeliggjøre fristen for når barnevernstjenesten skal vurdere en innkommet melding om bekymring for et barn.
- Innføre krav om begrunnelse hvis en innkommet melding henlegges uten videre undersøkelse etter loven.
- Tydeliggjøre at henvendelser fra barn og foreldre skal følges opp av barnevernstjenesten.
- Regulere barnevernstjenestens rett og plikt til å undersøke samt gjennomføringen av undersøkelsen i to bestemmelser i stedet for en.
- Tydeliggjøre i loven at henleggelse av en undersøkelse er et enkeltvedtak, som skal begrunnes.
- Tydeliggjøre barnevernstjenestens utredningsplikt ved at det fremgår av loven at undersøkelsen må gjennomføres systematisk og tilstrekkelig grundig til å forstå barnets helhetlige situasjon og behov.
- Innføre krav om at det lages en plan for undersøkelsen.
- Videreføre gjeldende fristregler for gjennomføring av undersøkelser.
- Innføre krav om dokumentasjon ved at det skal føres journal for hvert barn. Journalen skal inneholde opplysninger om barnet, barnevernsfaglige vurderinger, referat fra samtaler og møter samt informasjon om barnets medvirkning.

9.2 Behov og problemstillinger

Utvalget skal etter mandatet vurdere om henleggelser av meldinger og undersøkelser etter barnevernloven skal begrunnes.

For å kunne gi barn som trenger det nødvendig omsorg og beskyttelse, er det avgjørende at barnevernstjenesten blir kjent med forholdene som barn lever under. Det forutsetter at barnevernstjenesten får kjennskap til at et barn trenger hjelp, og at barnevernstjenesten undersøker barnets situasjon nøye med tanke på om det bør iverksettes tiltak etter barnevernloven.

Barnevernstjenesten skaffer seg kjennskap om et barn ved å gå gjennom mottatte meldinger.[1] Barnevernstjenesten kan etter gjeldende rett enten henlegge meldingen, eller iverksette en undersøkelse for å få mer informasjon om hvordan barnet har det. [2]

Barnevernstjenesten mottar mange meldinger. I 2015 kom det 54 396 meldinger til barnevernet.[3] Nesten 21 prosent av meldingene henlegges uten videre undersøkelse. Henleggelse av meldinger behøver ikke å begrunnes, og det er heller ikke mulighet til å klage når barnevernstjenesten henlegger en melding. Dette gjør det vanskeligere å etterprøve hvorfor en melding ikke ble fulgt opp med en undersøkelse etter loven.

Rapporter, tilsyn og undersøkelser viser at det er klare utfordringer knyttet til om bekymringsmeldinger blir fulgt opp på en riktig måte.[4] Det kan være uklart hva som skal anses som en melding, meldingene kan bli henlagt på feil grunnlag, eller henlegges uten at det foreligger tilstrekkelig informasjon, slik at saken ikke er godt nok opplyst til å fatte riktig avgjørelse. Dette er uheldig med tanke på at barnevernstjenestens arbeid med barnevernsundersøkelser er viktig for å avgjøre hvem som har behov for hjelp fra barnevernstjenesten, og hvilken hjelp de skal få. Det er derfor et spørsmål om det er behov for å endre og

---

1 Spørsmålet om deling av opplysninger, inkludert meldeplikt til barneverntjenesten behandles i kapittel 10.

2 Barnevernloven § 4-2 og 4-3.

3 https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp.

4 Se punkt 9.4.

presisere reglene for barnevernstjenestens gjennomgang av meldinger.

Det er videre spørsmål om det er et særskilt behov for å tydeliggjøre i loven hvordan henvendelser fra barn og foreldre skal behandles. Slike henvendelser kan både ses som en melding etter loven og som søknad som skal avgjøres gjennom enkeltvedtak. I sistnevnte tilfelle gjelder de skjerpede kravene til saksbehandling etter forvaltningsloven, som for eksempel krav til begrunnelse av vedtak. Hvis henvendelsen derimot ses som en melding, kan den bli henlagt uten begrunnelse.[5] Barn og foreldre får dermed ulike prosessuelle rettigheter ettersom henvendelsen behandles som en søknad eller som en melding. Utvalget vurdering av barnevernstjenestens arbeid med meldinger fremgår av punkt 9.5.1.

Det er også noe uklart om henleggelse av en sak etter en undersøkelse er et enkeltvedtak.[6] Hvis henleggelse ikke er et enkeltvedtak, er det ikke krav om begrunnelse og henleggelsen kan ikke påklages. Et annet spørsmål er om det er behov for å endre reglene for hvordan barnevernstjenestens undersøkelser skal gjennomføres, blant annet om det er behov for å tydeliggjøre barnevernstjenestens utredningsplikt. Se punkt 9.5.2 om dette.

Det følger ikke av barnevernloven i dag et tydelig krav til dokumentasjon. Det er derfor et spørsmål om ny lov i større grad bør stille krav om dokumentasjon av barnevernstjenestens faglige vurderinger og hvilke faktiske forhold som ligger til grunn for beslutningsgrunnlaget. Dette inkluderer vurderingen av barnets beste og barnets egen mening. Se utvalgets vurderinger i punkt 9.5.3.

9.3 Gjeldende rett

9.3.1 Menneskerettslige forpliktelser

Menneskerettslige forpliktelser innebærer også at loven må ha regler som er egnet til å identifisere omsorgssvikt, i tillegg til at det er ordninger som er egnet til å frembringe et riktig faktisk grunnlag for de faglige og rettslige vurderingene som ligger til grunn for barnevernstiltak.

Den positive plikten for statene til å identifisere, undersøke og følge opp omsorgssvikt er direkte nevnt som et virkemiddel i barnekonvensjonen artikkel 19 nr. 2, for å beskytte barn mot vold og omsorgssvikt. Lignende plikter må innfortolkes i EMK artikkel 3 og 8 (for så vidt gjelder vernet av privatliv/personlig integritet).[7] Det samme må antagelig innfortolkes i Grunnloven § 104 tredje ledd.

Det å åpne undersøkelse er et inngrep i retten til familieliv etter EMK artikkel 8 nr. 1. Gjennomføringen derfor må kunne rettferdiggjøres etter vilkårene i artikkel 8 nr. 2.

Det kan imidlertid ikke utledes en plikt etter EMK artikkel 8 til å undersøke holdbarheten av en bekymringsmelding før undersøkelsessak blir åpnet. Dette har EMD fastslått i K. T. mot Norge (2008).[8]

Som et minstekrav til å kunne åpne undersøkelsessak uten å krenke artikkel 8, må det foreligge konkrete opplysninger som gir grunn til å tro at omsorgssvikt kan forekomme i familien. På grunn av at formålet med undersøkelsen – å verne barnet mot potensiell omsorgssvikt – berører så vitale interesser for barnet, har barnvernstjenesten et vidt skjønnsmessig spillerom til å åpne en undersøkelsessak. Det gjelder også en vid skjønnsmargin ved gjennomføringen av en undersøkelse. Kravet til forholdsmessighet begrenser imidlertid handlingsrommet barnvernstjenesten har til å sette inn tiltak uten foreldrenes samtykke. Det må foreligge relevante og tilstrekkelige grunner også for barnevernstiltak som ikke innebærer en adskillelse av barn og foreldre. Generelt vil kravene til grunnene for et inngrep øke i tråd med inngrepets styrke.

9.3.2 Meldinger til barnevernstjenesten

En henvendelse til barnevernet med opplysninger om bekymring for situasjonen til ett eller flere barn, er en melding i lovens forstand. Plikten til å gjennomgå og vurdere meldinger innen en uke fremgår av barnevernloven § 4-2:

> «Barneverntjenesten skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3.»

Formålet med bestemmelsen er å hindre at meldinger til barnevernstjenesten blir liggende ubehandlet.[9] Tidsfristen for gjennomgang av meldinger til barnevernet var en nyskapning i 1992-loven. Barnevernloven av 1953 inneholdt ingen tilsvarende bestemmelse. Bestemmelsen ble foreslått fordi det

[5] Se punkt 9.5.2.1.
[6] Se punkt 9.3.3.
[7] Se nærmere Sørensen (2016) kapittel 4.4.
[8] Nærmere Sørensen (2016) punkt 5.5.
[9] Ofstad og Skar (2015), s. 70.

hadde utviklet seg en situasjon der meldingene ble liggende i lang tid før de ble undersøkt.[10]

Barnevernloven § 4-2 gjelder uavhengig av om meldingen er fremsatt skriftlig eller muntlig, og skiller ikke etter hvem meldingen kommer fra, det vil si om den er fra barn og foreldre, offentlig ansatt eller annen privat person.[11] Bestemmelsen kommer til anvendelse når en privat part selv ber om et tiltak fra barnevernstjenesten, uavhengig av om vedkommende har utformet henvendelsen som en formell søknad eller ikke.[12]

Også anonyme meldinger skal i utgangspunktet vurderes. Ved anonyme meldinger må barnevernstjenesten imidlertid utvise særlig aktsomhet og nøye vurdere om meldingen kan være fremsatt i sjikanehensikt.[13]

I vurderingen av hvor sikre holdepunkter som kreves før undersøkelser kan iverksettes, må hensynet til privatlivets fred avveies mot behovet for å bringe klarhet i forholdet av hensyn til ett eller flere barn.[14]

Dersom det mottas flere meldinger vedrørende samme barn, skal første melding registreres som en melding, mens øvrige meldinger anses som informasjon i undersøkelsessak.[15] Dersom barnevernstjenesten har registrert melding på ett barn, men blir bekymret for barnets søsken, skal dette registreres som ny melding på hvert enkelt barn i søskenflokken.

Ikke all kommunikasjon med barnevernstjenesten er å anse som en melding. Varsel til barnevernstjenesten om bosetting av enslige mindreårige, er for eksempel ikke å anse som melding.[16] Videre skal barnevernstjenesten gi generelle råd og veiledning, som ikke anses som tiltak etter gjeldende lovs kapittel 4, jf. barnevernloven § 2-1 femte ledd bokstav a. Ofstad og Skar uttaler at det må legges til grunn at råd- og veiledningsansvaret etter denne bestemmelsen går atskillig lenger enn det generelle veiledningsansvaret forvaltningsorganer er pålagt etter forvaltningsloven § 11.[17] Samtidig er det klart at barnevernstjenestens generelle råd og veiledning etter § 2-1 femte ledd bokstav a, er noe annet enn råd og veiledning som gis som et hjelpetiltak etter § 4-4. Privatpersoner og andre som tar kontakt for generell råd og veiledning, skal kunne gjøre dette uten at det registreres som melding.

Etter gjennomgang av meldingen må barnevernstjenesten enten henlegge meldingen eller åpne undersøkelsessak etter § 4-3. En melding som klart ikke kan føre til tiltak etter barnevernloven skal umiddelbart henlegges. Realitetsvurderingen av en melding er et ledd i den interne saksforberedelsen, og anses ikke som enkeltvedtak.[18] Barnevernstjenesten kan derfor henlegge en melding uten begrunnelse, og det gis ikke partsrettigheter som innsyn og klageadgang.[19]

Meldere skal få tilbakemelding fra barnevernet om at meldingen er mottatt. Dersom meldingen kommer fra offentlig myndighet eller fra visse yrkesgrupper jf. barnevernloven § 6-7a, skal det også gis tilbakemelding om utfallet av meldingsgjennomgangen.[20]

9.3.3 Barnevernstjenestens undersøkelser

En undersøkelse i barnevernet vil si en kartlegging av barnets situasjon for å kunne vurdere og konkludere om barnet har behov for barnevernstiltak eller ikke. Hjemmelen for barnevernstjenesten rett og plikt til å foreta undersøkelser fremgår av barnevernloven § 4-3 første ledd:

> «Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter dette kapitlet, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. frister inntatt i § 6-9.»

Det er en lav terskel for å igangsette en barnevernsundersøkelse etter § 4-3, jf. vilkåret om «rimelig grunn til å anta». Det kreves ikke sannsynlighetsovervekt, men det må foreligge en konkret grunn som kan gi grunnlag for tiltak. Vilkåret for å iverksette frivillige hjelpetiltak, som er den laveste terskelen for tiltak, er at barnet «på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det» jf. § 4-4 andre ledd.

Barnevernstjenesten har etter § 4-3 en plikt til å undersøke en sak når lovens vilkår er oppfylt.

---

10 Se Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 28–29.

11 Ofstad og Skar (2015), s. 70.

12 Rundskriv fra Barne- og familiedepartementet 31. mars 2002 om «Saksbehandling i barneverntjenesten». Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100, Q-2002-1036 (saksbehandlingsrundskrivet) s. 14.

13 Saksbehandlingsrundskrivet s. 14.

14 Se Ot.prp. nr. 44 (1991–92), s. 107

15 Barne- og likestillingsdepartementet, «Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene», Q-1101, («Rutinehåndbok for barneverntjenesten»), s. 35.

16 Rutinehåndbok for barneverntjenesten s. 35.

17 Ofstad og Skar, (2015), s. 37.

18 Ofstad og Skar (2015), s. 72.

19 Rt. 2003 s. 301.

20 Se mer om deling av informasjon, inkludert meldeplikt i kapittel 10.

Det er i forarbeidene lagt til grunn at det vil være en tjenesteforsømmelse om ikke undersøkelser blir foretatt.[21]

Barnevernloven § 6-9 andre ledd gir regler om når en undersøkelse er å anse som gjennomført. Det er først når barnevernstjenesten har truffet vedtak om tiltak, har fremmet sak for fylkesnemnda eller har henlagt saken. En undersøkelsessak kan altså få ulike utfall:

- Barnevernstjenesten beslutter å henlegge undersøkelsessaken fordi det ikke er grunnlag for tiltak etter barnevernloven
- Foreldrene og/eller barnet (dersom det har partsrettigheter) avslår hjelpetiltak som barneverntjenesten foreslår, og det ikke er grunnlag for å fremsette begjæring for fylkesnemnda om tiltak uten samtykke
- Barnevernstjenesten fatter vedtak om at det skal igangsettes tiltak etter loven (hjelpetiltak med samtykke)
- Barnevernstjenestens leder fatter midlertidig vedtak (akuttvedtak)
- Barnevernstjenesten fremsetter begjæring om tiltak for fylkesnemnda etter § 7-11.

En beslutning om å iverksette en undersøkelse etter § 4-3, er ikke et enkeltvedtak.[22] Heller ikke en beslutning om å ikke iverksette en undersøkelse, kan anses som et enkeltvedtak.[23] Etter barnevernloven § 6-1 andre ledd er det avgjørelser som gjelder ytelser og tjenester etter loven, som regnes som enkeltvedtak.

Det kan være noe uklart om en henleggelse etter at det er gjennomført undersøkelse etter § 4-3, innebærer et enkeltvedtak. Ordlyden i barnevernloven § 6-1 og § 4-3 gir begrenset veiledning for spørsmålet. Spørsmålet er ikke omtalt i forarbeidene til barnevernloven. I juridisk teori legger Lindboe til grunn at hvis barnevernstjenesten etter avsluttet undersøkelse kommer til at det ikke er grunn til å foreslå iverksetting av tiltak, er ikke dette noe enkeltvedtak som skal begrunnes eller kan være gjenstand for klage fra berørte.[24] Ofstad og Skar uttaler derimot at «avgjørelser som går ut på at det ikke skal settes i verk tiltak etter loven, skal regnes som enkeltvedtak».[25] Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har også lagt til grunn at en beslutning om å henlegge en undersøkelsessak er et enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen.[26]

9.3.4 Frister for gjennomføring av en undersøkelse

Fristen for å gjennomføre undersøkelser fremgår av § 6-9 første ledd:

> «En undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.»

En utvidelse av fristen kan være aktuelt når saken har en slik karakter at det er behov for særlig omfattende og tidkrevende undersøkelser som ikke lar seg gjennomføre innen tre måneder. En beslutning om å forlenge undersøkelsestiden til seks måneder er en prosessledende avgjørelse, noe som ikke er et enkeltvedtak som kan påklages.

Dersom det er fattet akuttvedtak etter § 4-6 andre ledd, får barnevernstjenesten særlige frister i § 4-6 fjerde og femte ledd.

Dersom en barnevernstjeneste har mange og/eller lange fristbrudd, kan dette gi grunnlag for tilsynsmessig oppfølging fra Fylkesmannen. Dersom råd og veiledning ikke fører frem, kan fylkesmannen ilegge kommunen mulkt, jf. barnevernloven § 6-9 og tilhørende forskrift.

9.3.5 Gjennomføring av undersøkelser

Barnevernloven § 4-3 andre ledd gir regler om gjennomføringen av undersøkelser:

> «Undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Det skal legges vekt på å hindre at kunnskap om undersøkelsen blir spredt unødig»

Hvilket omfang undersøkelsene skal ha, er ikke regulert i barnevernloven § 4-3. Det følger imid-

---

[21] Ot.prp. nr. 44 (1991–92), s. 107. Se også Riksadvokatens avgjørelse 26. november 2014. Riksadvokaten ila foretaksstraff til Midtre Namdal samkommune for grov uforstand i tjenesten. Grunnlaget for straffen var barnevernstjenesten håndtering av meldinger og undersøkelser.

[22] Ofstad og Skar (2015), s. 74.

[23] Ofstad og Skar (2015), s. 75

[24] Lindboe (2012), s. 64.

[25] Ofstad og Skar (2015), s. 320.

[26] Brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, datert 2.9 2013 «Retten til å klage på avgjørelse om å henlegge barnevernssak.» I svarbrev fra Sivilombudsmannen, datert 1.8 2013 «Retten til å klage på avgjørelse om å henlegge barnevernssak», har ombudsmannen ikke merknader til departementets redegjørelse for den rettslige situasjonen for de ulike stadier av en undersøkelsessak.

lertid av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I Rutinehåndbok for barneverntjenester i kommunene, er det utarbeidet rutiner for arbeidet med undersøkelser.[27] Barneverntjenesten plikter å undersøke barnets helhetlige omsorgssituasjon, inkludert samværshjemmet.[28]

Etter barnevernloven § 1-4 skal alle tjenester og tiltak etter barnevernloven være forsvarlige, og det gjelder også gjennomføring av undersøkelser.

Videre går det frem av § 4-3 tredje ledd at foreldrene eller den barnet bor hos, ikke kan motsette seg at en undersøkelse blir gjennomført ved besøk i hjemmet. Barnevernstjenesten, og sakkyndige som har blitt engasjert i saken, kan kreve å få samtale med barnet i enerom. Hvis det foreligger mistanke om at barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, kan barnevernstjenesten gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller til annet sted for undersøkelse. Barnevernstjenesten kan om nødvendig be om politibistand til gjennomføring av undersøkelser, jf. barnevernloven § 6-8.

En viktig del av en undersøkelse vil være innhenting av opplysninger fra andre forvaltningsorganer/etater som kjenner barnet og barnets familie.[29] Partsrettigheter antas å inntre når det åpnes undersøkelsessak.[30]

I litteraturen har det vært drøftet om det er anledning til å åpne ny undersøkelsessak etter at det er truffet vedtak om tiltak. Blant andre legger Lindboe til grunn at det er anledning til det.[31] Etter barnevernloven § 4-5 skal barnevernstjenesten følge nøye med på hvordan det går med barnet og blant annet vurdere om det er behov for andre tiltak.

9.3.6 Krav til dokumentasjon

Barnevernstjenestens plikt til å sørge for å dokumentere arbeidet med saker, er i begrenset grad omtalt i lov og forskrift.

En kan imidlertid slutte ut fra kravet til forsvarlighet, barnevernloven § 1-4, at det kan kreves dokumentasjon av barnevernets faglige vurderinger av de opplysninger tjenesten mottar og de beslutninger og handlinger barnevernet foretar. Det må være mulig å lese seg frem til hvordan barnevernet har vurdert situasjonen og hvorfor det er handlet som det er gjort. Videre fremgår det av forvaltningsloven § 11 d at muntlige opplysninger av betydning for avgjørelsen av saken skal nedtegnes eller protokolleres. Forvaltningsloven §§ 17 og 18 forutsetter indirekte skriftlighet, idet partene har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

Det er etter dagens regelverk ingen eksplisitte dokumentasjonskrav når det gjelder meldinger. Det anbefales imidlertid at barnevernet dokumenterer gjennomgangen og konklusjonen av meldingen.[32]

I saker der barnevernet beslutter å iverksette undersøkelse, blir meldingen et dokument i saken. Dokumentet er da enten det brevet som melder har sendt/levert til barnevernet eller barnevernets notat på grunnlag av muntlig melding.

Ut over reglene i forvaltningsloven og de generelle reglene om forsvarlighet, er det få dokumentasjonskrav også for gjennomføring av undersøkelser. Dersom undersøkelsen konkluderer med at det skal iverksettes tiltak, er avgjørelsen om tiltak enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og skal være skriftlig og begrunnet.[33] Loven inneholder ikke regler om begrunnelse av avgjørelser som ikke er enkeltvedtak. For sakkyndigrapporter i barnevernssaker er det utarbeidet retningslinjer som blant annet inneholder en veiledende mal for rapporten, men det er ikke krav til slike rapporter annet enn at de skal forelegges Barnesakkyndig kommisjon for vurdering, jfr. barnevernloven § 2-5. [34]

I forskrifter finnes enkelte eksempler på dokumentasjonskrav, f.eks. i medvirkningsforskriften § 7 hvor det fremgår at barnevernet i sin saksbehandling skal dokumentere barnets medvirkning.

9.3.7 Tilbakemelding til melder

Barnevernstjenesten skal ifølge barnevernloven § 6-7a gi tilbakemelding til melderen om at melding er mottatt. Dersom meldingen kommer fra offentlige myndigheter eller andre omfattet av § 6-4 andre og tredje ledd, skal barnevernstjenesten også opplyse om hvorvidt det er åpnet under-

---

27 Rutinehåndbok for barneverntjenesten s. 41 flg.

28 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Veileder «Forholdet mellom barnevernloven og barneloven. Barneverntjenestens rolle der foreldrenes konflikter går ut over barnets omsorgssituasjon» (Q-1211B) s. 25.

29 Se kapittel 10.

30 Se kapittel 16.

31 Lindboe (2012), s. 66.

32 Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene, s. 9.

33 Barnevernloven § 6-1 andre ledd.

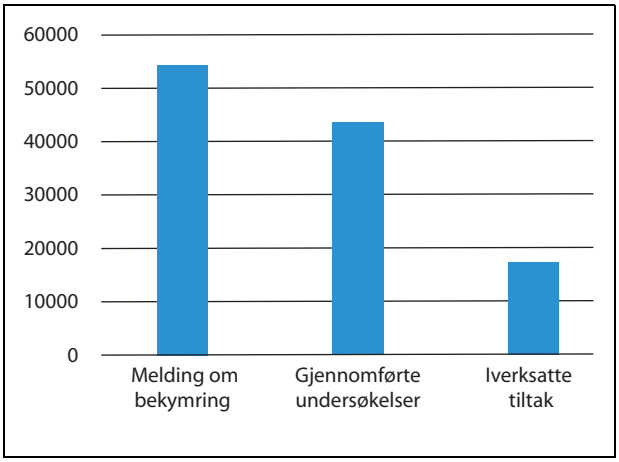
34 Barne- og likestillingsdepartementet, Veileder «Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen» Q-1158 B, s. 41.

søkelsessak. Ny tilbakemelding skal gis når undersøkelsen er gjennomført. Melder omfattet av § 6-4 andre og tredje ledd skal også få tilbakemelding om iverksatte tiltak når det er nødvendig at melder får slik kjennskap av hensyn til sin oppfølgning av barnet.

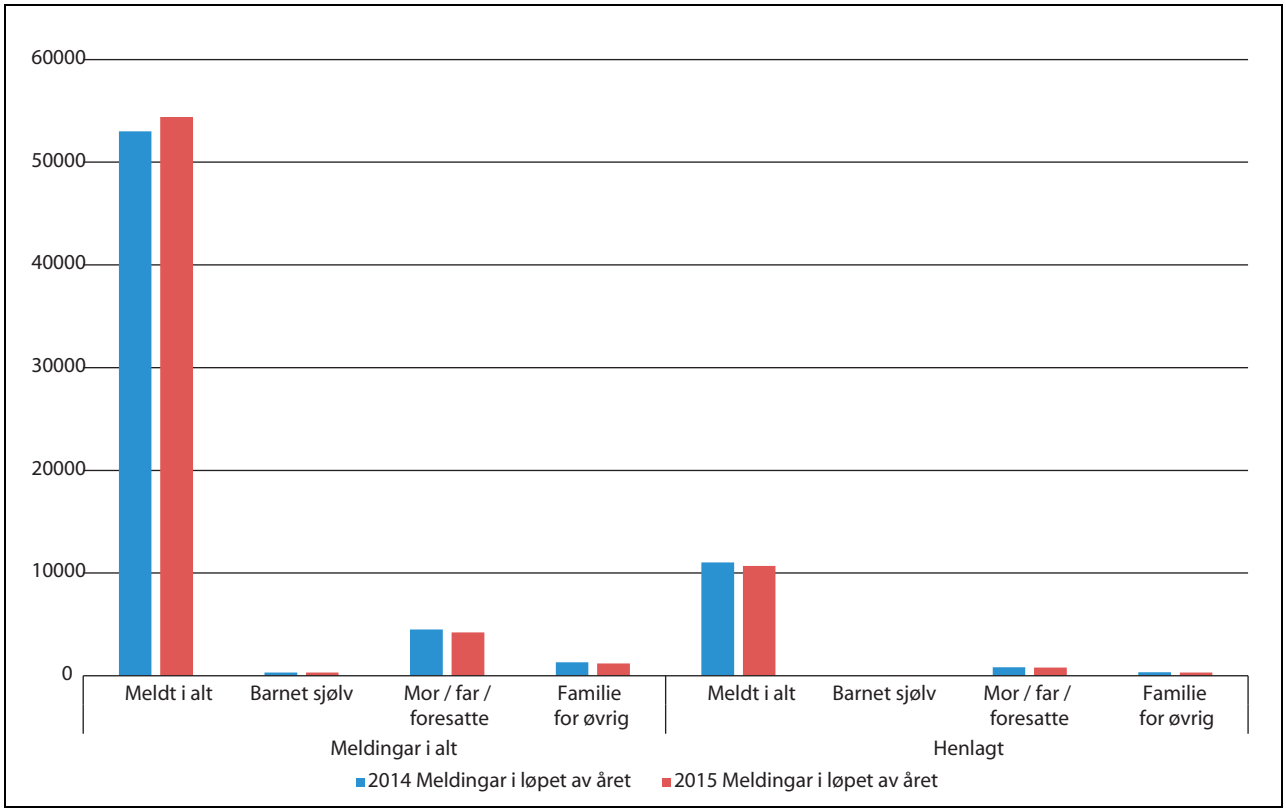
9.4 Statistikk, rapporter om praksis, forskning samt tilsyn

9.4.1 Statistikk

Figur 9.1 viser antall innkomne meldinger, gjennomførte undersøkelser og iverksatte tiltak i 2015. Figur 9.2 gir en oversikt over hvor mange meldinger barnevernstjenesten mottok i 2014 og 2015, og hvor mange av disse som kom fra barn, foreldre og annen familie. Figuren viser også antall henlagte meldinger totalt, fra barnet selv, foreldre og annen familie.



Figur 9.1 Antall meldinger, avsluttede undersøkelser og iverksatte tiltak etter undersøkelse, 2015



Figur 9.2 Meldinger til barnevernet fra barnet selv, foreldre og familie for øvrig – antall meldinger og antall henlagte meldinger

Kilde: Statistisk sentralbyrå

9.4.2 Rapporter om praksis, forskning samt tilsyn

9.4.2.1 Innledning

Det er de senere årene gjort flere undersøker og forskningsarbeider som belyser ulike sider av praksis i barnevernets håndtering av meldinger og undersøkelser. Flere av disse har avdekket svært bekymringsfulle forhold.

9.4.2.2 Mangler ved barnevernets håndtering av meldinger

Kjær og Mossige gjennomgikk 92 henlagte meldinger som omhandlet bekymring for vold og/eller seksuelle overgrep fra sju kommuner/bydeler der man undersøkte hvordan barnevernet begrunnet henleggelsene.[35] De fant at barnevernets håndtering av meldingene var svært vilkårlig og at tjenesten ikke forholdt seg til lovens vilkår i vurdering av om undersøkelse skulle iverksettes.

Undersøkelsen Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge, viste også at det var store variasjoner i barnevernets arbeidet med meldinger, blant annet i organisering av arbeid, registrering av meldinger, i hvilken grad man brøt frister, hvordan man begrunnet henleggelser, hvor stor andel av meldingene det var som ble henlagt, hvordan henlagte meldinger ble oppbevart, og hva slags tilbakemeldinger melderne fikk. Noe praksis var ikke i samsvar med barnevernloven og regelverket, for eksempel på områdene fristoverskridelser, oppbevaring av henlagte meldinger og tilbakemelding til meldere.[36]

Andelen meldinger som ble henlagt, varierte fra 0 til 34 prosent. Blant grunnene til å henlegge var manglende grunn til å tro at det vil være behov for å sette inn tiltak etter barnevernloven, at saken ble henvist til andre instanser som er bedre egnet til å hjelpe familien samt at barnevernstjenesten kjente saken fra før/allerede hadde undersøkt saken, og at meldingen ikke ga grunn til å undersøke saken på nytt.[37]

Andelen med fristbrudd for gjennomgang av meldingene varierte fra null til seks prosent. Lovkravet om å gi tilbakemelding til melder var kjent for informantene, men dette ble ikke oppfylt i alle sakene. Tjenestene hadde ulik praksis for hva som ble registrert som en melding, og flere forventet skriftlig melding, selv om det i loven ikke er noe formkrav for meldinger. Hvordan barnevernstjenestene definerer og registrerer meldinger, har konsekvenser for de berørte familiene. Ulik praksis fra barnevernstjeneste til barneverntjeneste gjør at familiene får ulikt tilbud etter hvor i landet de bor.[38]

Riksrevisjonen skriver at mange barn ikke blir fanget opp tidlig av barnevernet fordi bekymringsmeldinger feilaktig blir henlagt eller fordi man ikke innhenter ytterligere informasjon fra melder før henleggelse. Videre viser Riksrevisjonen til at mange undersøkelser blir gjennomført uten hjemmebesøk eller at barnet er snakket med. Dette kan bety at undersøkelsene ikke er tilstrekkelige som grunnlag for å vurdere barnets behov for tiltak og eventuelt hvilke tiltak som er best egnet. Riksrevisjonen mente slike svakheter blant annet kunne skyldes utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet, mangelfulle rutiner og svak oppfølging av barnevernsleder samt for dårlig internkontroll.[39]

I 2015 og 2016 er barnevernstjenestens håndtering av meldinger og tilbakemelding til melder tema for landsomfattende tilsyn som Statens helsetilsyn har initiert på barnevernsområdet. Oppsummering av resultatene vil først foreligge i begynnelsen av 2017.

9.4.2.3 Mangler ved barnevernets håndtering av undersøkelser

Statens helsetilsyns oppsummeringsrapport etter det landsomfattende tilsynet på barnevernsområdet i 2011, viste at det var manglende eller mangelfull planlegging, gjennomføring og oppfølging av undersøkelser i en rekke kommuner.[40] Fylkesmennene fant eksempler på at opplysninger om alvorlige forhold ikke ble undersøkt godt nok. Oppsummeringsrapporten viste også mangelfull dokumentasjon av både hva som var gjort, hvilke vurderinger som var foretatt og av barnets medvirkning. Slike forhold øker risikoen for at barn ikke får riktig hjelp til rett tid.

---

35 Kjær, Aud-Keila Bendiksen, Mossige Svein, «Barnevernets henleggelser av meldinger som omhandler vold og seksuelle overgrep», Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål, 2013 s. 83–108.

36 Lurie, Jim, «Barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag», NTNU Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern, Rapport 2/2015, s. 1.

37 Barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag, s. 22.

38 Barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger i Trøndelag, s. 13–17.

39 Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler. Dokument 3:15 (2011–2012) s. 7.

40 Helsetilsynet, «Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering» s. 5.

Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern sluttførte i 2015 et forskingsprosjekt om hvordan 18 barnevernstjenester planlegger, organiserer og gjennomfører undersøkelser.[41] Resultatene viste at det var stor variasjon mellom tjenestene i hvordan de gjennomførte undersøkelsene. Det er blant annet variasjon når det gjelder andel henlagte undersøkelser og undersøkelser gjennomført innenfor tidsfristen. Når det gjelder variasjonen i andel henleggelser (mellom 20 og 77 prosent), ble det utrykt at dette reiser spørsmål om tjenestene har ulik terskel for å sette inn barnevernstiltak. Dette gjelder spesielt om det skal iverksettes hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4, eller om saken skal henlegges. Prosjektet viste også variasjon i samarbeid med familien, og med andre instanser samt i bruk av sakkyndige. Informantene var imidlertid entydige på at de arbeidet med forskjellige typer undersøkelser som de håndterte ulikt. De omtalte disse som vanlige/ordinære undersøkelser, og som mer omfattende undersøkelser ettersom de antok det var behov for hjelpetiltak eller tvangstiltak.

Undersøkelsen Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid, viser videre at 92 prosent av barnevernstjenestene oppgir at de har rutiner for undersøkelsesarbeidet, mens bare 70 prosent har rutiner for meldinger.[42] Fire av fem barnevernstjenester oppga at de brukte en mal i undersøkelsesarbeidet. Kvellomodellen var den mest utbredte; 58 prosent benyttet denne. Deretter fulgte egenutviklede maler (36 prosent).

Rapporten viste at barnevernsledernes holdninger til bruk av maler avhengte av størrelsen; de som ledet spesialiserte tjenester og/eller mottok flere enn 100 meldinger i året var mest positive til bruk av maler i undersøkelsesarbeidet. Maler sikrer relevante opplysninger i saken, men mange mente også at undersøkelsene ble mer omfattende enn formålet tilsier.

Prosjektet Terskler i barnevernet, undersøkte ulike terskler i og utenfor barnevernet som har betydning for hvordan levekårs- og omsorgsproblematikk avgjør om det blir barnevernssak eller ikke når man er bekymret for barn. Undersøkelsen viste at samarbeidsrelasjonen mellom barnevernet og andre instanser som barnehage, skole, helsestasjon og politi påvirket meldefrekvensen i stor grad. Det samme gjorde organiseringen av det forebyggende arbeid. Det ble avdekket at barnevernet undersøkte flere meldinger fra instanser man har god relasjon til. Det viste seg også at dersom barnevernet henla få meldinger, var det flere henlagte undersøkelser (og motsatt). Andelen meldinger som resulterte i barnevernstiltak varierte mindre.[43]

9.5 Utvalgets vurdering og forslag

9.5.1 Endringer i reglene om barnevernstjenestens gjennomgang av meldinger

9.5.1.1 Presisering i loven av hva en melding er

Utvalget foreslår å tydeliggjøre i loven hva en melding til barnevernstjenesten er, se ny § 6.

I praksis har det vært tilfeller hvor det har vært uklart for barnevernstjenesten om henvendelsen skulle anses som en melding, og henvendelsene har ikke alltid blitt fulgt opp i samsvar med loven.[44] Ut fra veiledningsplikten i forvaltningsloven skal barnevernstjenesten spørre den som tar kontakt om dette.[45] Undersøkelser viser at tjenestene har ulik praksis for hva som registreres som en melding. Det er lagt til grunn, men fremgår ikke av loven i dag, at en henvendelse til barnevernstjenesten om bekymring for et barn er en melding i lovens forstand, uavhengig av form og hvem som er avgiver.[46]

Både den ulike praksisen og uklarheten i loven taler for at loven klarere bør definere hva en melding til barnevernstjenesten er. Utvalget mener loven skal uttrykke at en melding er all innkommet informasjon om bekymring knyttet til ett eller flere barn, se ny § 6.

Utvalget mener videre at det bør fremgå av loven at det ikke stilles formkrav for henvendelsene til barnevernstjenesten, og at meldinger kan være både skriftlig og muntlig. Utvalget antar at det kan bidra til å forhindre at henvendelser ikke følges opp fordi det legges til grunn at meldingen må ivareta et formkrav. For eksempel vil en SMS til barnevernstjenesten kunne være en melding i lovens forstand.

---

41 Lurie, Jim, Inge Kvaran, Torill Tjelflaat og Hanne E. Sørlie, «Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge», NTNU, RKBU Midt-Norge, Rapport 4/2015 (Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge).

42 Vis, Svein Arild m.fl, «Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014», UiT Norges arktiske universitet, RKBU Nord rapport, s. 15 flg.

43 Ellingsen, Dag, Karen-Sofie Pettersen, Linn Andersen og Tor-Egil Viblemo, «Terskler i barnevernet», FoU-resultat 2015, s. 5–13.

44 Se punkt 9.4.2.

45 Forvaltningsloven § 11.

46 Se punkt 1.3 Gjeldende rett.

Det bør kunne forventes at «offentlige meldere» leverer skriftlige meldinger, men dette kan ikke være et absolutt krav. For eksempel kan det tenkes at meldingen har et hastepreg, som gjør at skriftlighet innebærer uforsvarlig tidsspille.

9.5.1.2 Tydeliggjøre fristen for barnevernstjenestens gjennomgang av meldinger

Utvalget mener at innkomne meldinger om bekymring knyttet til ett eller flere barn bør gjennomgås så raskt som mulig for å sikre at barn som trenger hjelp får det til rett tid. Utvalget foreslår en endring i loven som tydeliggjør fristen for gjennomgang av meldinger.

I dag skal barnevernstjenesten snarest, men senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger, jf. gjeldende lov § 4-2 Det er lagt til grunn i veileder fra Statens helsetilsyn at dette innebærer at barnevernstjenesten skal gjennomgå og vurdere alle innkomne bekymringsmeldinger fortløpende. Formålet med bestemmelsen er å hindre at meldinger blir liggende ubehandlet og sikre at barn og unge får nødvendig hjelp når de trenger det, for eksempel der en situasjon vurderes som akutt. Antagelig følger det av forsvarlighetskravet at barnevernstjenesten ikke kan legge opp til en praksis der innkomne meldinger først blir gjennomgått og vurdert etter en uke. Det kan likevel spørres om lovens frist er tilstrekkelig til å gi barn i akutte situasjoner hjelp i rett tid. Utvalget har mottatt innspill fra referansegruppen om at når barnevernstjenesten mottar en melding om bekymring for et barn, så bør barnevernet samme dag vurdere om meldingen krever hasteflytting eller andre hastetiltak.[47]

Utvalget foreslår å lovfeste et krav om at barnevernstjenesten straks må vurdere innkomne meldinger, se ny § 8. Barnevernstjenestene må ha en beredskap for å organisere seg slik at den kan vurdere innkomne meldinger fortløpende, slik at alvorlige meldinger som krever umiddelbar reaksjon, fanges opp. Å samle opp innkomne meldinger til «meldingsmøte» en eller noen ganger i uken, vil ikke tilfredsstille kravet til straks å vurdere meldingen. Vurderingen må ta utgangspunkt i meldingens alvorlighetsgrad og omstendigheter for øvrig. Forslaget innebærer ikke et krav om at barnevernstjenesten straks skal starte undersøkelsen eller iverksette tiltak etc., med mindre det følger av de øvrige bestemmelsene i loven. Barnevernstjenesten må innenfor lovens rammer finne fram til hensiktsmessige arbeidsmetoder for å avklare bekymringsmeldinger.

Barnevernstjenesten må også ha beredskap til å kunne reagere i hastesituasjoner utenom kontortid. Utvalget har mottatt innspill fra bl.a. Barnevernsproffene om at det innføres krav om at «alle kommuner skal ha en barnevernsvakt, som er tilgjengelig og kan reise ut hvis det er nødvendig. Alle barn og voksne som er bekymret kan ta kontakt med barnevernsvakta utenom barnevernstjenestens åpningstid».[48] Utvalget foreslår at det lovfestes krav til barnevernstjenestens tilgjengelighet i alle kommuner. Se kapittel 7 for en nærmere omtale.

9.5.1.3 Krav om begrunnelse ved henleggelse av meldinger

Utvalget mener det bør innføres et krav om at henleggelse av en melding skal begrunnes.

I dag er det slik at barnevernstjenesten kan henlegge en melding uten å begrunne hvorfor den ble henlagt uten videre undersøkelse etter loven. Da fremgår ikke de barnevernsfaglige vurderinger som ligger til grunn for henleggelsen.

Statistikk viser at de fleste meldingene blir undersøkt. I 2015 ble opp mot 20 prosent av meldingene henlagt.[49] Antagelig var det riktig å henlegge mange av disse bekymringsmeldingene. Det blir imidlertid vanskelig å etterprøve dette når henleggelsen ikke behøver å begrunnes. Flere undersøkelser har vist at det skriftlige materialet ofte bare gir relativt spinkle opplysninger om hvorfor meldingene henlegges.[50]

Utvalget har mottatt flere innspill fra referansegruppen om behovet for å innføre krav om at henleggelse av meldinger skal begrunnes.[51] Det er vist til at for mange meldinger med alvorlig innhold ikke blir undersøkt, og at det er behov for å motvirke at meldinger henlegges på feilaktig grunnlag.

Et lovfestet krav til begrunnelse ved henleggelse av melding, kan heve kvaliteten på den vurderingen som gjøres når en melding henlegges.

---

47 Barnevernsproffene ved Forandringsfabrikken, «Forslag til ny barnevernlov Fra Barnevernsproffene», Forandringsfabrikken, 2016. s. 29.

48 Barnevernsproffene ved Forandringsfabrikken, «Forslag til ny barnevernlov Fra Barnevernsproffene», Forandringsfabrikken, 2016. s. 29.

49 https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp, 10 710 meldinger av 54 396 innkomne meldinger, ble henlagt.

50 Kjær og Mossige 2013, s. 85. Se også Fylkesmannen i Oslo og Akershus – meldingsprosjekt i 2007.

51 Innspill fra bl.a. Barneombudet og Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Når barnevernstjenesten må begrunne hvorfor meldingen henlegges, styrker det også barnevernstjenestens mulighet til læring når det gjelder hvordan tjenesten behandler meldinger og hva de legger vekt på i vurderingene. Ikke minst vil krav om begrunnelse være nyttig hvis barnevernstjenesten mottar flere meldinger om ett barn. For øvrig vil krav til begrunnelse ved henleggelser bidra til å gi kommunens internkontroll bedre grunnlag for å oppdage og korrigere eventuelle avvik i barnevernstjenestens praksis.

Videre vil krav om begrunnelse styrke tilsynsmyndighetenes mulighet til å vurdere forsvarligheten i barnevernstjenestens saksbehandling. Dette gjelder selv om forsvarlighetskravet kan tilsi at alle sentrale vurderinger i en barnevernssak skal begrunnes, og at dette allerede i dag må gjelde denne type avgjørelser.

Et argument mot et krav om begrunnelse, er at det vil gi merarbeid for barnevernstjenesten. Spesielt meldinger som klart ikke har et reelt innhold, kan det av ressursmessige hensyn være en fordel å kunne henlegge uten å bruke mer tid på saken. Begrunnelsens innhold og omfang må imidlertid tilpasses meldingens innhold. Der meldingen for eksempel ikke har et reelt innhold, eller den er fremsatt i sjikanehensikt, vil begrunnelsen for å henlegge meldingen være kort.

Utvalget mener på denne bakgrunn at fordelene med å innføre et begrunnelseskrav, er betydelig større enn ulempene. Begrunnelseskrav vil ikke i seg selv hindre at meldinger med alvorlig innhold henlegges, dersom dette beror enten på uriktig forståelse og håndhevelse av loven. Men en økt bevisstgjøring gjennom å skulle begrunne henleggelser, vil gi økt trygghet for at det tas riktigere beslutninger. En henleggelse av en melding skal ikke regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og gir heller ikke partsrettigheter som klageadgang o.l. Imidlertid kan barnevernstjenestens henleggelsespraksis bli gjenstand for fylkesmannens tilsyn med tjenesten. Det fremgår ikke av loven i dag at henleggelse av en melding ikke er et enkeltvedtak. Utvalget foreslår å tydeliggjøre dette i loven, og viser også til forslaget om å presisere i loven at henleggelse av en undersøkelse er et enkeltvedtak.[52]

[52] Se punkt 9.5.2.2.

9.5.2 Endringer i reglene om barnevernstjenestens undersøkelser

9.5.2.1 Tydeliggjøre at henvendelser fra barn og foreldre skal følges opp

Utvalget foreslår å tydeliggjøre i loven barnevernstjenestens plikt til å følge opp henvendelser når barn og/eller foreldre ber om hjelp.

Statistikk viser at i 2014 kom det 4517 meldinger fra barn og foreldre (313 fra barn).[53] Til sammen 833 meldinger ble henlagt, hvorav 34 fra barn. Disse henvendelsene kan ha blitt henlagt uten nærmere begrunnelse. I så fall vil det heller ikke være mulig for barnet eller foreldrene på et senere tidspunkt å få vite hvorfor barnevernstjenesten handlet som den gjorde.

Ved henleggelse av melding gis det ikke partsrettigheter som innsyns- og klageadgang for barn og foreldre. Verken barn eller foreldre kan kreve at barnevernstjenesten iverksetter en undersøkelse av omsorgssituasjonen. Imidlertid kan barn og foreldre (og andre) henvende seg til Fylkesmannen som tilsynsmyndighet dersom de mener at barnevernstjenesten ikke oppfyller pliktene sine etter barnevernloven.[54]

Slik utvalget ser det er det noe uklart hvordan henvendelser fra barn og foreldre skal følges opp, og hvordan dette foregår i praksis. Det fremgår ikke av gjeldende lov at henvendelser fra barn og foreldre skal regnes som en melding i lovens forstand.[55] I saksbehandlingsrundskrivet vises det til at § 4-2 om meldinger kommer til anvendelse når en privat part (foreldre, barn) selv ber om et tiltak fra barnevernstjenesten, uavhengig av om vedkommende har utformet henvendelsen som en formell søknad eller ikke.[56] Samtidig er det også slik at dersom meldingen fremstår som en søknad fra barn og foreldre om hjelpetiltak, vil barnevernstjenestens avgjørelse være å betrakte som et enkeltvedtak.[57] Det vil si at søknader fra foreldre om for eksempel støttekontakt eller dekning av barnehageplass, behandles etter forvaltningslovens krav, hvor avgjørelsen skal begrunnes og det vil også være klageadgang.[58]

Dette betyr at hvis henvendelsen regnes som en melding kan den henlegges, og da uten begrunnelse. Dersom henvendelsen blir oppfattet

[53] Kilde: SSB.
[54] Barnevernloven § 2-3b.
[55] Se punkt 9.3.
[56] Saksbehandlingsrundskrivet, s. 14.
[57] Se Kjær og Mossige 2013, s. 84 med videre henvisninger.
[58] Barnevernloven § 6-5. Se også Ofstad og Skar (2015), s. 75.

som en søknad skal den imidlertid avgjøres gjennom enkeltvedtak som kan påklages.[59]

Utvalget mener at det er særskilte hensyn som gjør seg gjeldende når barn eller foreldre selv tar kontakt med barnevernstjenesten og ber om hjelp eller tiltak. Slike henvendelser må alltid tas på alvor og barnevernstjenesten må vurdere hva slags hjelp barnet og familien trenger. Det bør derfor tydelig fremgå av loven at når barn og foreldre ber om hjelp, skal barnevernstjenesten følge opp henvendelsen.

Utvalget foreslår at barnevernstjenesten i disse tilfellene skal sette i verk en undersøkelse med mindre det er klart at henvendelsen gjelder mindre alvorlige forhold der generell veiledning er tilstrekkelig for å hjelpe barnet eller foreldrene videre, se ny § 9 andre ledd.

Barnevernstjenestens plikt til å gi veiledning går lenger enn forvaltningslovens krav om veiledning.[60] Generell veiledning som barnevernstjenesten gir når barn og foreldre kontakter barnevernstjenesten, er imidlertid noe annet enn tiltaket råd og veiledning som kan iverksettes som hjelpetiltak etter ny § 12.

Eksempel på generell veiledning kan være foreldre som kontakter barnevernstjenesten for å få generelle råd om barneoppdragelse, leggetider, rus etc.[61] I slike tilfeller er det tilstrekkelig at barnevernstjenesten gir generell informasjon uten at det er nødvendig å iverksettes en undersøkelse etter loven. Videre kan det være barn og foreldre som ber om hjelp eller tiltak som faller utenfor barnevernsloven. Barnevernstjenesten skal da henvise foreldrene og/eller barnet til rett instans, for eksempel dersom foreldre kontakter barnevernstjenesten om et opplæringsmessig behov hos barnet som bør løses etter opplæringsloven.

Spørsmålet om generell veiledning er tilstrekkelig, kan åpne for bruk av skjønn i et omfang som kan gå ut over barnets rettsikkerhet. Det bør derfor være et vilkår at det er *klart* at generell veiledning er tilstrekkelig. Utvalget antar det minsker sannsynligheten for at henvendelser til barnevernstjenesten feilaktig møtes med generell veiledning i stedet for undersøkelse og eventuelle tiltak etter loven. Utvalget foreslår også at det lovfestes et krav om at det skal begrunnes hvorfor en henvendelse fra barn eller foreldre avsluttes med generell veiledning, se ny § 9 andre ledd andre setning. Det må antas et slikt begrunnelseskrav styrker både barns og foreldres rettssikkerhet.

Ved å ta inn i loven at henvendelser fra barn og foreldre skal undersøkes (og avgjøres i form av enkeltvedtak) med mindre det er klart at generell veiledning er tilstrekkelig, vil man tydeliggjøre barnevernstjenestens plikt til å sikre barn forsvarlig omsorg og beskyttelse. I tillegg vil plikten til å begrunne hvorfor det er tilstrekkelig med generell veiledning fremfor en undersøkelse, bidra til å forhindre at barnevernstjenesten unnlater å iverksette nødvendige undersøkelser.

For øvrig innebærer forslaget at det blir en annen terskel for å iverksette undersøkelser på grunnlag av henvendelser fra barn og foreldre enn ved meldinger fra andre. Vilkåret for iverksettelse av undersøkelse når barn og foreldre ber om hjelp, er at undersøkelse skal skje med mindre det er klart at generell veiledning er tilstrekkelig. Når det gjelder andre meldinger, mener utvalget at vilkåret for iverksettelse av undersøkelse fortsatt bør være at det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernsloven, se ny § 9 første og andre ledd.[62] Selv om terskelen for å igangsette undersøkelse er forskjellig, er vilkårene for å iverksette tiltak etter loven de samme. For øvrig foreslår utvalget at reguleringen av barnevernstjenestens oppfølging av henvendelser fra barn og foreldre, tas inn i bestemmelsen om barnevernstjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser.

9.5.2.2 Barnevernstjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser

Utvalget foreslår å dele opp nåværende § 4-3 om barnevernstjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser, i to bestemmelser, om henholdsvis rett og plikt til å undersøke og gjennomføring av undersøkelser. Utvalget foreslår å videreføre gjeldende vilkår for barnevernstjenestens rett og plikt til å foreta en undersøkelse.

Utvalget har vurdert forslag fra referansegruppen om at det bør innføres plikt til alltid å undersøke henvendelser fra meldere som er pålagt opplysningsplikt til barnevernet, og meldinger som omhandler vold og overgrep, med mindre det foreligger konkret og saklig grunn for ikke å åpne undersøkelsessak. [63] Utvalget mener det ikke er grunn til å foreslå en slik plikt.

Utvalget viser til at terskelen etter gjeldende rett for plikten til å iverksette undersøkelser er relativt lav.[64] Meldinger om vold og overgrep skal

[59] Holgersen (2000) s. 71.
[60] Ofstad og Skar (2015), s. 37.
[61] Se også kapittel 7.
[62] Se også punkt 9.5.2.2.
[63] Innspill fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Barneombudet. Se også Kjær og Mossige 2013.

etter gjeldende rett undersøkes. Hvis det ikke skjer, er det etter utvalgets syn et behov for å endre barnevernstjenestens praksis. Utvalget mener det er uheldig å differensiere i loven mellom meldinger som skal undersøkes, og meldinger som kan undersøkes, ut fra hvem de kommer fra eller hva de går ut på.

Utvalget legger til grunn at gjeldende terskel for å iverksette undersøkelse er dekkende, og foreslår derfor å videreføre vilkåret for når det er en rett og plikt for barnevernstjenesten til å gjennomføre en undersøkelse. Det vil si at en undersøkelse skal gjennomføres når det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernsloven. Utvalget foreslår å videreføre dagens regler om vilkårene for å iverksette undersøkelse og tidsfristene for dette, se ny § 9 og § 10. Ny § 10 klargjør også når undersøkelser anses som gjennomført.

Beslutning om å iverksette undersøkelse, eller ikke å iverksette en undersøkelse, er ikke enkeltvedtak etter gjeldende rett. Utvalget foreslår ingen endringer på dette punkt.[65]

Utvalget foreslår imidlertid å klargjøre i loven at henleggelse av en undersøkelsessak er et enkeltvedtak, som dermed også krever begrunnelse, se ny § 76 andre ledd. Undersøkelser og tilsyn viser blant annet at opplysninger om alvorlige forhold ikke ble undersøkt godt nok, og at det er variasjon i andelen av henlagte undersøkelser.[66] Gode grunner taler for at alle henleggelser av barnevernsundersøkelser skal begrunnes. Det er i samsvar med prinsippet om barnets beste som saksbehandlingsregel, se omtale av ny § 2 og § 83 i kapittel 5. Det vil også styrke barnets mulighet til å gjøre seg kjent med hvordan barnevernstjenesten har vurdert den informasjonen som har kommet frem i undersøkelsesfasen, dersom barnet skulle ha ønske om eller behov for innsyn i egen sak.

Forslaget innebærer at alle henleggelser kan påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse. Forslaget vil styrke barnets og foreldrenes prosessuelle rettigheter ved at partene får rett til å uttale seg før saken henlegges. For øvrig foreslår utvalget ikke å videreføre gjeldende § 6-1 andre ledd om at avgjørelser som gjelder ytelser og tjenester etter denne loven skal regnes som enkeltvedtak. Utvalget viser til at dette uansett følger av forvaltningsloven § 2, og at bestemmelsen derfor er overflødig.

9.5.2.3 Gjennomføring av en undersøkelse samt tidsfrister

Utvalget foreslår at reglene om gjennomføringen av en undersøkelse fremgår av en egen bestemmelse i loven, og å ta inn i loven at undersøkelsen må gjennomføres systematisk og tilstrekkelig grundig til å forstå barnets helhetlige situasjon og behov, se ny § 10 første og andre ledd. Gjeldende fristregler videreføres og bestemmelsen klargjør når undersøkelser er å anse som gjennomført.

Tidsfrister

I rapporten Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge, fremgår det at barnevernstjenestene hadde en fristoverskridelser i mellom 0 og 41 prosent av de avsluttede undersøkelsessakene.[67] Det ble oppgitt flere grunner til fristoverskridelsene, blant annet kapasitetsproblemer og problemer med å få tak i familien, og sent svar fra instanser som man ønsket å innhente opplysninger fra. Familiens utilgjengelighet ble ofte brukt som begrunnelse for å utvide undersøkelsesfristen til seks måneder. Det kunne videre være vanskelig å overholde tidsfristen når politiet var involvert.

Utvalget har mottatt innspill fra referansegruppen om at frister er med på å sikre rettssikkerheten til berørte barn og legge faste rammer for barnevernstjenestens oppfølging av meldinger og gjennomføring av undersøkelsesfrister.[68] Fristregler kan bidra til mer lik praksis.

Utvalget viser til at fristreglene er innført for å sikre at undersøkelser blir sluttført og at barnevernstjenesten kommer til en konklusjon i saken. Det er et viktig utgangspunkt at undersøkelsen skal gjennomføres innen fristen. Høy andel av fristbrudd er bekymringsfullt med tanke på at dette i mange tilfeller gir en dårlig ivaretakelse av barn som er under risiko for at deres behov og rettigheter ikke blir ivaretatt. Fristbrudd kan føre til at heller ikke foreldres rettssikkerhet ivaretas.

Samtidig må ikke fristen være så kort at det ikke lar seg gjøre å gjennomføre tilstrekkelig grundige undersøkelser. Det er ingen garanti for faglig kvalitet at undersøkelsen gjennomføres innen en frist. For dårlig gjennomført undersøkelse svekker også rettsikkerheten til barn og foreldre.

---

64 Ofstad og Skar (2015), s. 74–75.

65 Ofstad og Skar (2015), s. 74–75.

66 Se punkt 9.4.

67 Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge, s. 2.

68 Innspill fra bl.a. Bufdir.

Utvalget mener det er behov for å ha fristregler for å sikre at henvendelser om bekymring for et barn blir fulgt opp med undersøkelse og at denne blir gjennomført i tide. Utvalget mener at dagens frister har en hensiktsmessig lengde. Videreføring av lovens frister innebærer at situasjonen skal undersøkes snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan undersøkelsestiden utvides til inntil seks måneder. Utvalget mener at undersøkelsestiden ikke bør kunne utvides til mer enn seks måneder.

Fylkesmannen kan etter dagens regelverk ilegge kommuner mulkt for mange og/eller lange fristbrudd.[69] Dette virkemiddelet brukes ikke ofte. Dette blir gjerne sett på som lite hensiktsmessig, ut fra tanken om at disse kommunene har behov for mer ressurser til barnevernstjenesten, og ikke mindre. I forskrift er det angitt en tretrinns opptrapping av virkemidlene dersom det er mange og/eller lange fristbrudd i barnevernet: Fylkesmannen skal først bringe klarhet i årsakene til fristbruddene, dernest gi råd og veiledning for å bidra til at fristbrudd ikke gjentar seg. Dersom dette ikke fører frem, kan fylkesmannen gi kommune mulkt.

Utvalget foreslår at fylkesmannens adgang til å gi mulkt ved oversittelse av undersøkelsesfristen opprettholdes. Selv om virkemiddelet ikke brukes i stor grad i dag, mener utvalget at dette fortsatt skal være en mulighet når andre virkemidler ikke er tilstrekkelige til at kommunen klarer å overholde lovens frister.

Gjennomføring av en undersøkelse

Barnevernstjenesten bestemmer selv, innenfor lovens rammer, hvor omfattende en undersøkelse skal være. Det fremgår av barnevernloven i dag at undersøkelsen skal gjennomføres så skånsomt som mulig for de berørte parter.[70] Forarbeidene viser til at mange barn og foreldre kan oppleve en undersøkelse etter barnevernloven som belastende, og betydningen av varsomhetsplikten er understreket.[71]

Samtidig stiller forvaltningsloven § 17 krav om at en sak skal være «så godt opplyst som mulig». Hvor omfattende en undersøkelse gjøres, vil avhenge av de konkrete omstendighetene i saken. Det må foretas en avveiing mellom forvaltningslovens utredningsplikt og barnevernlovens forsvarlighetskrav og varsomhetsplikt.[72]

Funn i rapporten Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge, viste at det er stor variasjon mellom tjenestene i hvordan de gjennomførte undersøkelsen.[73] Informantene var entydige på at de arbeidet med forskjellige typer undersøkelser som de håndterte ulikt. De omtalte disse som vanlige eller ordinære undersøkelser, og som mer alvorlige undersøkelser. Betegnelsen på undersøkelsen var avhengig av hvilket tiltak som barnevernstjenesten mente var mest sannsynlig resultat av undersøkelsen, dersom undersøkelsen ikke ble henlagt uten tiltak. Barnevernstjenesten avgjorde som oftest valg av type undersøkelse ut fra meldingens innhold og tidligere kjennskap til familien, eventuelt med utdyping fra melderen.

Barnevernstjenestens undersøkelser avgjør hvem som skal få hjelp fra barnevernet og hva slags hjelp de skal få. Det er derfor svært viktig at undersøkelsene gjennomføres på en forsvarlig og god måte. I Prop. 106 L (2012–2013) ble det anbefalt at barnevernets utredningskompetanse skulle styrkes gjennom utarbeidelse av faglige anbefalinger for kommunene og utvikling av kartleggingsverktøy.[74] Det samsvarer med økende bruk av standardiserte kartleggingsverktøy i barnevernet. Slike verktøy fremmer en kunnskapsbasert kartlegging og likeverdighet mellom tjenestene.[75]

Utvalget støtter videreføring av lovens varsomhetsplikt. Denne plikten må ses i sammenheng med det grunnleggende minste-inngreps prinsipp.[76]

Utvalget mener det i tillegg er behov for å tydeliggjøre utredningsplikten i barnevernsloven. Utvalget mener at det bør fremgå av loven at undersøkelser må gjennomføres systematisk og tilstrekkelig grundig til å forstå barnets situasjon og behov, og ut fra dette eventuelt foreslå egnede tiltak, se ny § 10 andre ledd. Undersøkelsen bør ta utgangspunkt i alvorligheten i meldingen. Undersøkelsene må tilpasses den konkrete saken når det gjelder omfang, grundighet og tidsbruk. Noen

---

69 Barnevernloven § 6-9 og Barne- og likestillingsdepartementet, Forskrift 16. desember 1992 nr. 1243 om fylkesmannens adgang til å ilegge kommuner mulkt ved oversittelse av fristene i barnevernloven § 6-9.

70 Barnevernloven § 4-3 andre ledd.

71 Innst. O. nr. 80 (1991–92) s. 14.

72 Forvaltningsloven § 17 og barnevernloven §§ 1-4 og 4-2 andre ledd

73 Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt Norge, s. 11.

74 Prop. 106 L (2012–2013) s. 53.

75 Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt Norge, s. 7.

76 Se også utvalgets forslag til § 4 om at tiltak og tjenester ikke skal være mer omfattende enn nødvendig, jf. kapittel 5.

saker kan undersøkes på en mindre omfattende måte, mens andre vil kreve mer.

Behovet for bruk av skjønn og tilpasning til den enkelte situasjon, tilsier at det ikke gis mer detaljerte regler for undersøkelsen. For å sikre forutsigbarhet for partene og fremdrift i barnevernets arbeid, foreslår utvalget derimot at barnevernstjenesten skal lage en plan for hvordan undersøkelsen skal gjennomføres, se ny § 10 første ledd. Planen må lages innen en uke etter mottak av meldingen. Planen bør tilpasses undersøkelsens omfang, og det kan være behov for å endre og tilpasse planen etter hvert som undersøkelsen pågår.

Utvalget mener videre at det bør fremgå av loven at undersøkelsen skal klargjøre barnets omsorgssituasjon og behov, se § 10 andre ledd. Dette fremgår i dag av forarbeidene, men er så sentralt at det bør gå frem av selve lovteksten. I dag har mange barn i barnevernet delt bosted. Når barnevernloven ble vedtatt i 1992 var situasjonen en annen. En ny lov må ta høyde for hva som er en vanlig bosituasjon for svært mange barn i dag, og barnevernstjenesten må derfor undersøke både barnets faste bosted og samværshjem.

Utvalget foreslår også å klargjøre i loven når en barnevernsundersøkelse er gjennomført, se ny § 10 tredje ledd. Dette vil skape større forutsigbarhet for foreldrene (og barna) samt tydeliggjøre for barnevernstjenesten hva som må gjøres innen gjennomføringsfristen.

En undersøkelse er gjennomført når barnevernstjenesten har gjort ett av følgende:

- Besluttet å henlegge saken
- Truffet vedtak om hvorvidt det skal igangsettes tiltak etter loven
- Tilrådt sak for fylkesnemnda

Det fremkommer av rapporten Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt Norge, at undersøkelser eller saker blir henlagt uten vedtak om barneverntiltak, selv om barneverntjenesten fortsatt var bekymret for barnet. [77] Typisk mente barnevernstjenesten at det var behov for å sette inn forebyggende hjelpetiltak i familien, men foreldrene ville ikke samtykke til tiltak, samtidig som barnevernstjenesten ikke fant grunnlag for tvangstiltak. Den utvidede adgangen for fylkesnemnda til å pålegge hjelpetiltak kan antagelig bidra til at færre slike situasjoner oppstår.

Undersøkelser viser også at det kan være behov for hjelp i en familie, men at det ikke er behov for tiltak etter barnevernloven. Rapporten Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt Norge, viser at det var vanlig at barnevernstjenesten henviste barnet og familien til andre instanser; for eksempel familierådgivning uten å vedta tiltak etter barnevernloven. Dette ble blant annet sett på som en måte å unngå stigmatisering av familien som «barnevernsklienter».[78]

Barnevernstjenesten kan ha behov for å la seg bistå av sakkyndige i særlig vanskelige eller komplekse saker. Etter dagens lov kan barnevernstjenesten selv oppnevne sakkyndige, jf. barnevernloven § 4-3 tredje ledd. Det er barnevernstjenesten som dekker godtgjørelsen til den sakkyndige, noe som også er ordningen når fylkesnemnda oppnevner sakkyndige i en sak for nemnda etter barnevernloven § 25-2 første ledd, jf. barnevernloven § 7-17 bokstav d. Bruken av sakkyndige har vært kritisert den senere tid, blant annet for uheldige rolleblandinger. Hensynet til partsuavhengighet og legitimitet kan tale for at fylkesnemnda alltid oppnevner sakkyndige, og at staten alltid dekker godtgjørelsen til den sakkyndige. Et slikt forslag vil imidlertid reise en del prinsipielle spørsmål knyttet til kompetansefordelingen mellom stat og kommune, et tema som utvalget etter mandatet ikke skal vurdere. Utvalget vil derfor ikke gå nærmere inn på spørsmålet om oppnevning og betaling av sakkyndige, men antar dette er noe Særdomstolslovutvalget vil gå nærmere inn på.

Utvalgsmedlem Frode Lauareid ønsker imidlertid å bemerke:

> «Det er prinsipielt feil at kommunen skal betala for sakkunnig når det er nemnda som vurderer at sakkunnig skal oppnemnast. Når domstolane oppnemner sakkunnig, er det staten som står for oppnemninga og godtgjersla til den sakkunnige. Ei slik ordning fjernar grunnlag for kritikk om at den sakkunnige har bindingar til kommunen. Ei slik ordning vil også bidra til å auka tilliten til systemet.
>
> Det same gjeld ved behov for tolk. I dag er praksis at for fylkesnemnda så er det kommunen som framskaffar og betaler for tolk. I dom-

[77] Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt Norge, s. 30.

[78] Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt Norge, s. 29. Se også kapittel 7 om kommunens arbeid for å bidra til gode oppvekstsvilkår for alle barn i kommunen.

stolane tar domstolane sjølv ansvar for dette. Fylkesnemnda bør ha same praksis som domstolane. Det er ingen sakleg grunn til at denne praksisen skal vera forskjellig, tvert om.»

9.5.3 Krav til dokumentasjon – plikt til å føre journal

9.5.3.1 Behov for å innføre krav om dokumentasjon

Barnevernstjenestens plikt til å dokumentere sitt arbeid, er i begrenset grad omtalt i lov og forskrift. Utvalget foreslår å lovfeste et krav om dokumentasjon i § 81, og mener dette følger opp prinsippet om barnets beste. Det vises til kapittel 5 hvor det fremkommer at prinsippet har klare prosessuelle elementer.

En rekke aktører i referansegruppen har fremmet et ønske om at det innføres en dokumentasjonsplikt.[79] Det har blant annet vært hevdet at dokumentasjonsplikt er en naturlig følge av forsvarlighetskravet og plikten til internkontroll. Det vises til at plikt vil å føre journal for det enkelte barn vil bedre muligheten til å etterprøve at pliktene etter loven er ivaretatt, og at man ved å gå gjennom sakens dokumenter kan se hva som er gjort. Det er også fremhevet at det er usikkerhet knyttet til regelverket på dette området i mange barnevernstjenester.

I undersøkelsen Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge, fremgår det at alle barnevernskontorene dokumenterte barnesamtalen/kontakten med barnet.[80] Samtidig har utvalget fått innspill om at det ofte kan oppleves at vurderinger, samtaler og kontakt mellom barn og barnevernstjenesten ikke er dokumentert.[81] Tilsynserfaringer har også vist at dokumentasjonen var mangelfull i mange saksmapper.[82]

Et krav til dokumentasjon følger av lovens forsvarlighetskrav. Utvalget mener likevel at hensynet til et tilgjengelig regelverk tilsier at dokumentasjonsplikten tydelig bør fremgå av barnevernsloven. Det er viktig at loven stiller krav om synliggjøring av hvilke forhold som ligger til grunn for avgjørelser.

Sammen med utvalgets forslag om å stille krav til at det skal fremgå hvordan barnets beste er vurdert i vedtak, vil en dokumentasjonsplikt etter utvalgets oppfatning innebære en betydelig styrking av partenes rettsikkerhet. Dokumentasjons- og begrunnelsesplikten vil ansvarliggjøre de som utreder og fatter vedtak, i tillegg til å synliggjøre sakens faktiske forhold og vurderinger for sakens parter og dem som eventuelt skal etter etterprøve beslutninger.

9.5.3.2 Krav om journal for det enkelte barn

Utvalget foreslår at dokumentasjonsplikten skal bestå i en plikt for barnevernstjenesten til å føre journal for det enkelte barn, se ny § 81.

Utvalget legger til grunn at journalen primært skal være et arbeidsdokument for barnevernstjenesten, og bidra til forsvarlig behandling av saken. Dette får betydning for hvilke opplysninger som bør nedtegnes i journalen.

Utgangspunktet er at alle sentrale opplysninger og vurderinger som gjelder viktige avgjørelser i barnets liv skal nedtegnes i journalen. Dette omfatter undersøkelser, tiltak, evalueringer, eventuelt nye opplysninger og avslutning av tiltak. Utvalget mener videre at journalen skal inneholde nødvendig informasjon om barnet og barnets omsorgssituasjon, se § 81 andre ledd bokstav a. Journalen skal inneholde nødvendige, relevante og korrekte opplysninger som må tilpasses sakens karakter og barnets behov. Journalen bør også inneholde opplysninger om hva barnevernstjenesten har gjort og begrunnelsen for dette, se § 81 andre ledd bokstav c. Det bør også være dokumentasjonsplikt for evaluering av tiltak, samt saksrelevante drøftinger.

Som en del av dokumentasjonsplikten skal barnevernstjenesten skrive rapport om arbeidet med undersøkelsen og de vurderinger som er gjort. Kravet bør gjelde for både stat og kommune.

Journalen omfatter ikke dokumentasjon av andre mer dagligdagse avgjørelser og opplysninger, som gjerne skrives som såkalte løpenotater. Det forutsettes at alle vesentlige opplysninger som danner grunnlag for barnevernsfaglige vurderinger og beslutninger, finnes i journalen.

Forvaltningsloven gir en plikt til å føre referat fra møte med partene.[83] Utvalget har vurdert om det skal innføres en regel om at referatet skal forelegges parter, eventuelt kombinert med en frist for å kommentere referatet eller krav til signatur. En slik regel kan bidra til mindre uenighet i ettertid om hva som ble sagt på møter. I etterfølgende rettslige prosesser vil det kunne være ryddig med en slik regel. På den annen side må en ubetinget

[79] Innspill fra blant annet RKBU Midt, Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB), Fellesorganisasjonen (FO), BUFdir og Redd Barna.

[80] Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt Norge, s. 20.

[81] Innspill fra Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB).

[82] Se punkt 9.4.3.

[83] Forvaltningsloven § 11 d.

plikt til å forelegge alle referater for partene (eventuelt også med en frist for kommentarer), veies opp mot bruken av ressurser og viktigheten av en slik endring.

Det er åpenbart at en journal skal inneholde referat fra samtaler og møter med barnet, foreldre og andre barnevernstjenesten har vært i kontakt med, se ny § 81 andre ledd bokstav d. Utvalget mener det derimot ikke er gjennomførbart med et krav om at partene skal være enige i referatets innhold. Utvalget mener det antagelig også vil være for ressurskrevende med en ubetinget regel om at utkast til referat alltid skal forelegges parter til uttalelse. Dersom partene har uttrykt uenighet om innholdet skal det likevel fremgå av journalen. Utvalget finner ikke grunn til foreslå en presisering av dette i selve lovteksten, men legger til grunn at det følger av det alminnelige forsvarlighetskravet.

Journalen må føres og oppbevares i samsvar med annet regelverk som arkivlov og lov om personvern. Hensynet til personvern tilsier at sensitive opplysninger ikke skal spres unødig.

Utvalget mener at dokumentasjonsplikten bør fremkomme direkte av barnevernsloven, og reguleres nærmere i forskrift.

Utvalget foreslår et krav om at det skal fremgå av journalen hvordan barnet har medvirket.

Barns rett til medvirkning er foreslått utvidet ved at retten til å medvirke skal gjelde alle forhold.[84] Som et virkemiddel for å sikre at barns rett til medvirkning gjennomføres i den enkelte sak, mener utvalget at det bør fremgå av loven at barns medvirkning skal dokumenteres. I dag fremgår dette av forskriften om medvirkning og tillitsperson § 7.

Utvalget foreslår at det skal fremgå av journalen hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn, se § 81 andre ledd bokstav b. Det mest sentrale er at det kommer fram hvordan barn har fått medvirke.

Dokumentasjonsplikt må ikke bety at barnevernsarbeidere må bruke enda mer tid på å skrive, og mindre på barnet. En løsning på denne utfordringen kan være at barnet får være med og gi innspill når noe skal dokumenteres. Dette kan være etter samtaler mellom barnevernstjenesten og barna, og etter møter.

Barnevernstjenesten må vurdere i det enkelte tilfelle hvordan barnet kan bidra i dokumentasjonen. Informasjon og medvirkningen må tilpasses barnets alder og modenhet. Så langt det er mulig bør det som nedtegnes skrives på en måte som gjør at barn kan forstå det.

---

[84] Se kapittel 5.

Kapittel 10
Informasjonsutveksling mellom barnevernstjenesten og andre tjenester og personer. Opplysningsplikt, taushetsplikt og opplysningsrett

10.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:
- Videreføre gjeldende regler om taushetsplikt og opplysningsrett i barnevernsloven.
- Forenkle og klargjøre reglene om opplysningsplikt. Det foreslås språklige endringer for å gjøre bestemmelsen om opplysningsplikt lettere tilgjengelig.
- Senke terskelen noe for opplysningsplikt når det gjelder saker der barn og unge utsetter egen helse og utvikling for fare.
- Endre helsepersonelloven § 25 for å klargjøre at helsepersonell også kan dele opplysninger etter bestemmelsen med barnevernsansatte.

10.2 Behov og problemstillinger

Barnevernstjenesten er avhengig av å kunne innhente, motta og videreformidle opplysninger for å ivareta sin oppgave med å sikre at barn som har behov for det på grunn av sin omsorgssituasjon, mottar forsvarlig omsorg og beskyttelse. Dette gjelder på alle stadier av arbeidet. I en innledende fase vil henvendelser fra andre kunne være avgjørende for at barnevernstjenesten blir kjent med at det er grunnlag for bekymring. I undersøkelsesfasen vil barnevernstjenesten ha behov for å innhente opplysninger fra for eksempel skole og helsetjenesten, for å utrede barnets situasjon. I fasen der tiltak settes i verk har barnevernstjenesten behov for å utveksle informasjon med barnehage, skole, helsetjenester, fosterforeldre og andre for å sikre at barnet følges opp tilstrekkelig.

For barnevernstjenesten er det flere ulike personer og tjenester det kan være behov for å utveksle informasjon med. Adgangen til å utveksle informasjon, vil bero både på hvilken adgang barnevernstjenesten har til å videreformidle opplysninger, og på hvilken adgang den andre parten har til å videreformidle opplysninger til barnevernstjenesten.

Det er kryssende hensyn som gjør seg gjeldende når det gjelder spørsmålet om informasjonsutveksling. På den ene siden vil en høy grad av informasjonsutveksling mellom tjenester bidra til at flere barn får hjelp, og til at kvaliteten på hjelpen økes ved at alle har tilstrekkelig kunnskap om barnets situasjon. På den andre siden kan opplysningene være av personlig og sensitiv karakter, slik at opplysningene ikke bør videreformidles til andre i større grad enn nødvendig. Hensynet til å sikre at barn som har behov for det mottar nødvendig hjelp, står i motsetning til hensynet til personlig integritet og personvern samt hensynet til tillitsforholdet mellom den enkelte og det offentlige.[1] En for vid adgang for andre tjenester til å dele opplysninger med barnevernstjenesten for andre tjenester kan for eksempel føre til at folk ikke tør å søke hjelp hos helsetjenesten i frykt for at dette vil medføre at barnevernstjenesten blir involvert. En for vid adgang for barnevernstjenesten til å dele opplysninger med andre kan på samme måte medføre at barnevernstjenesten ikke mottar viktige opplysninger fra barn eller andre.

Regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt utgjør rammene og premissene for informasjonsveksling mellom barnevernstjenesten og andre personer og tjenester. Både barnevernstjenesten og mange av de barnevernstjenesten er avhengig av å samarbeide med, for eksempel skole, helsetjenesten og politi, er i utgangspunktet bundet av taushetspliktsregler. Disse reglene gjelder imidlertid ikke uten unntak. Det er viktig at reglene om informasjonsutveksling i tilstrekkelig grad åpner for samarbeid mel-

[1] Se Rundskriv fra Barne- og familiedepartementet, 31. mars 2005, Q-2005-24, Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten, (Rundskriv Q-2005-24) s. 6.

lom tjenestene. En adgang til å utveksle informasjon er en forutsetning for at barnevernstjenesten kan ivareta sin plikt til å samarbeide med andre.[2]

Det har vært pekt på at dagens regelverk oppleves som både komplisert og vanskelig tilgjengelig. Det er fare for at manglende kunnskap om reglene kan medføre at nødvendig informasjon ikke deles og at det er usikkerhet knyttet både til adgangen til å dele opplysninger og plikten til å melde fra. Det er et spørsmål om regelverket av denne grunn bør klargjøres og forenkles.

Det er også et spørsmål om det er behov for å gjøre materielle endringer i regelverket. Det må vurderes om den avveiningen som er gjort mellom hensynet til å sikre barn nødvendig hjelp og hensynet til personvern og tillitsforhold, er hensiktsmessig eller om det er grunn til å legge større vekt på enkelte hensyn. En større vektlegging av hensynet til å sikre at barn får nødvendig hjelp, kan for eksempel tale for å senke terskelen for opplysningsplikt til barnevernstjenesten, å innføre regler om meldeplikt for private, eller å utvide barnevernstjenesten og andre tjenesters opplysningsrett for å styrke mulighetene for samarbeid.

Også i forholdet mellom barnevernstjenesten og sakens parter er det spørsmål knyttet til adgangen til å dele opplysninger. Barnevernstjenesten kan ha behov for informasjon fra partene for å få saken tilstrekkelig opplyst. Samtidig har partene behov for informasjon for å kunne imøtegå de opplysninger barnevernstjenesten har.

Etter gjeldende rett er reglene om barnevernets taushetsplikt ikke til hinder for at opplysninger gjøres kjent for partene og personer opplysningene direkte gjelder. Partene, i saken har også en rett til å bli informert om saken og til å få innsyn i sakens dokumenter. Reglene om varslings- og informasjonsplikt samt partsoffentlighet er begrunnet i hensynet til kontradiksjon. Også for disse reglene er det et spørsmål om avveiningen mellom hensynene er hensiktsmessig, eller om det er behov for å gjøre endringer i regelverket. Særlig er det et spørsmål om hensynet til kontradiksjon har fått for stor vekt på bekostning av hensynet til barnets sikkerhet. Reglene om barnevernets plikt til å varsle og gi informasjon til partene, i tillegg til reglene om partsoffentlighet, behandles i tilknytning til spørsmålet om partsrettigheter i punkt 16.6.

[2] Barnevernstjenestens samarbeidsplikt omtales nærmere i kapittel 7.

10.3 Utveksling av informasjon mellom barnevernstjenesten og andre personer og tjenester – gjeldende rett

10.3.1 De rettslige rammene for adgangen til å utveksle informasjon

Når man skal vurdere barnevernstjenestens adgang til å utveksle informasjon med andre er det nødvendig å se regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i sammenheng.

Begrepene taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt er i Rundskriv Q-2005-24 definert slik:

> *Taushetsplikt* innebærer en *plikt til å hindre* at uvedkommende får tilgang til opplysninger som er taushetsbelagte. Som uvedkommende regnes i utgangspunktet alle andre enn den opplysningene gjelder.
>
> *Opplysningsrett* innebærer at den som sitter med opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikt likevel har *adgang* til å gi opplysningene videre. Den som sitter med opplysningene kan velge mellom å gi opplysningene videre eller la være.
>
> *Opplysningsplikt* kan både innebære en plikt til å gi opplysninger *på eget initiativ*, og en plikt til å gi opplysninger *etter pålegg*. Når opplysningsplikten inntrer *skal* opplysninger gis til barnevernet. Da settes taushetsplikten til side.[3]

Regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt følger av flere forskjellige regelsett.

I forvaltningsloven § 13 er det gitt regler om *den forvaltningsmessige taushetsplikten*. Denne gjelder for «enhver som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan».

For yrkesutøvere som ikke er omfattet av forvaltningsloven § 13 kan *en profesjonsbestemt taushetsplikt* følge av bestemmelser i ulike profesjonslover, se for eksempel helsepersonelloven § 21 om taushetsplikt for helsepersonell.

Taushetsplikten gjelder i utgangspunktet for alle opplysninger om noens personlige forhold som noen blir kjent med gjennom sitt arbeid. Det kan imidlertid være flere grunner til at de ansatte har behov for å videreformidle opplysningene, enten internt på arbeidsplassen eller til andre. For å ivareta disse behovene er det oppstilt flere unntak fra hovedregelen om taushetsplikt. Opplys-

[3] Rundskriv Q-2005-24 s. 6.

ningsrett og opplysningsplikt utgjør unntak fra taushetsplikten.

En adgang til å dele opplysningene, det vil si en opplysningsrett, kan følge av samtykke fra den opplysningene gjelder eller av andre lovbestemte unntaksregler. Mens taushetsplikten i utgangspunktet gjelder for alle opplysninger, kan en opplysningsrett gjelde for en begrenset del av disse opplysningene.

En plikt til å gi opplysningene videre, det vil si opplysningsplikt eller meldeplikt, må også følge av lov. Opplysningsplikten vil gjelde for en mer begrenset del av opplysningene.

Det er nær sammenheng mellom reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Disse reglene må også ses i relasjon til bestemmelser om samarbeidsplikt mellom barnevernstjenesten og andre tjenester. En adgang til å dele informasjon mellom tjenestene er en forutsetning for et effektivt samarbeid.

Reglene om utveksling av informasjon er også et element i vurderingen av om staten ivaretar sin menneskerettslige plikt til å sikre barn tilstrekkelig beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt.[4]

10.3.2 Taushetsplikt

10.3.2.1 Barnevernstjenestens taushetsplikt

Den generelle forvaltningsmessige taushetsplikten gjelder for den som utfører arbeid for eller gjør tjeneste i barnevernet, jf. barnevernloven § 6-7 første ledd. Barnevernets taushetsplikt er imidlertid strengere ved at enkelte begrensinger i den forvaltningsmessige taushetsplikten ikke gjelder fullt ut for barnevernet. For barnevernet gjelder i stedet egne snevrere begrensninger i barnevernloven § 6-7 tredje ledd.

Hvem taushetsplikten gjelder for, fremgår av barnevernloven § 6-7 første ledd. Her heter det at «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, en institusjon, et senter for foreldre og barn eller et omsorgssenter for mindreårige», omfattes av bestemmelsen. Taushetsplikten gjelder for både private og offentlige barneverninstitusjoner. Omfattet av oppregningen i § 6-7 første ledd er bl.a. alle som arbeider med barnevernsaker og som er ansatt i kommunen eller i Fylkesnemndene, alle som utfører arbeid for institusjoner og advokater, sakkyndige og andre private personer som tar oppdrag for barnevernet, herunder fosterforeldre, tilsynsførere og støttekontakter.[5]

Taushetsplikten innebærer en plikt til å hindre at uvedkommende får tilgang til opplysninger som er taushetsbelagte, enten ved å unnlate å videreformidle opplysninger eller ved aktivt å forhindre tilgang til opplysninger. Brudd på taushetsplikten er straffbart, jf. barnevernloven § 6-7 første ledd, jf, straffeloven § 209.

De opplysninger som er undergitt taushetsplikten er opplysninger om «noens personlige forhold» som er mottatt «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet», jf. barnevernloven § 6-7 og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Som eksempler på opplysninger om noens personlige forhold, kan nevnes opplysninger om en persons slektskap, familie og hjemmeforhold, fysisk og psykiske helse, karakter og følelsesliv. Etter barnevernloven § 6-7 andre ledd omfattes også opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted.

Det er bare de opplysninger som en person har mottatt i forbindelse med tjeneste eller arbeid som er omfattet av taushetsplikten. Det er uten betydning hvor mottakeren er og hvordan vedkommende får opplysningene. Også opplysninger mottatt i fritiden vil kunne være underlagt taushetsplikt dersom disse er mottatt av personen «i egenskap av» å være ansatt i kommunen.[6]

Taushetsplikten gjelder ikke overfor sakens parter og andre personer opplysningene direkte gjelder, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1 og § 13 a nr. 1.

Ansatte i barnevernstjenesten kan i tillegg til den forvaltningsmessige taushetsplikten også ha en profesjonsbestemt taushetsplikt, f.eks. vil dette gjelde for psykologer ansatt i en barneverninstitusjon.

10.3.2.2 Taushetsplikt for andre yrkesutøvere

Mange av de barnevernstjenesten er i kontakt med har taushetsplikt etter andre bestemmelser. Som nevnt er det i forvaltningsloven § 13 gitt regler om forvaltningsmessig taushetsplikt for «enhver som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan», og for andre grupper av yrkesutøvere kan en profesjonsbestemt taushetsplikt følge av bestemmelser i ulike profesjonslover.

Etter barnehageloven § 20 og opplæringsloven § 15-1 har alle som gjør tjeneste i skole eller barne-

[4] Se nærmere om dette i punkt 7.3.1 og i Sørensen (2016) punkt 4.4.

[5] Rundskriv Q-2005-24 s. 8.

[6] Se Rt. 1989 s. 1363.

hage, en forvaltningsmessig taushetsplikt. Helsepersonell har en profesjonsbestemt taushetsplikt knyttet til yrkesutøvelsen, og omfatter pasientopplysninger, jf. helsepersonelloven § 21.[7] Helsepersonells profesjonsbestemte taushetsplikt er strengere enn barnevernets forvaltningsmessige taushetsplikt, og skal ivareta hensynet til pasienters tillit til helsetjenesten og helsepersonell.

Hvilke begrensninger som gjelder i taushetsplikten for andre yrkesutøvere, fremgår av de ulike regelverkene om deres virksomhet.

10.3.2.3 Taushetsplikt for private

Private personer, for eksempel naboer, venner og familie, er ikke bundet av regler om taushetsplikt. Private personer står derfor i utgangspunktet fritt til å videreformidle opplysninger så lenge dette skjer innen rammen av straffelovens regler om blant annet uriktig forklaring og krenkelser av privatlivets fred. EMD har oppstilt en høy terskel for når private kan dømmes for ærekrenkelse for å ha meldt fra om mistanke om omsorgssvikt.[8]

10.3.3 Opplysningsrett

10.3.3.1 Barnevernstjenestens adgang til å formidle opplysninger til og å samarbeide med andre uten hinder av taushetsplikten

Overfor andre enn sakens parter og de opplysningene direkte gjelder, er utgangspunktet at barnevernstjenestens taushetsplikt gjelder, slik at den ikke kan dele opplysninger med disse. Skal barnevernstjenesten ha adgang til å formilde opplysninger til og samarbeide med andre, enten det dreier seg om andre ansatte i barnevernstjenesten eller andre personer, for eksempel ansatte i skole eller helsetjenesten, må det foreligge en lovfestet opplysningsrett. Idet opplysningsretten utgjør et unntak fra taushetsplikten, er det nødvendig at barnevernstjenesten har hjemmel i loven for å kunne formidle taushetsbelagte opplysninger.

Forvaltningsloven § 13 a oppstiller regler om begrensninger i taushetsplikten i tilfeller der det *ikke er behov for beskyttelse*.

Etter *§ 13 a nr. 1* er taushetsplikten for det første ikke til hinder for at «opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker».

I praksis er samtykke den viktigste og mest brukte formen for unntak fra taushetspliktsbestemmelser.

Hovedregelen er at det er den opplysningene gjelder, som kan samtykke i at de gis ut. Dersom opplysningene gjelder flere personer, for eksempel i en familie, må alle personene samtykke. Når opplysningene gjelder et barn, kreves som en hovedregel samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret. Dersom barnet har partsrettigheter etter barnevernloven § 6-3, kreves det også samtykke fra barnet. Gjelder de aktuelle opplysningene bare barnet, vil i utgangspunktet barnets samtykke være tilstrekkelig.

Formidling av opplysninger i ansvarsgrupper o.l. skjer som regel med samtykke fra de opplysningene gjelder. Uten samtykke må barnevernstjenesten i hver enkelt sak vurdere hvem den kan formidle hvilke opplysninger til, og på hvilket grunnlag.

Også når barnevernstjenesten legger frem saker for tverrfaglige team, skjer dette ofte på bakgrunn av samtykke. Et alternativ til dette er at saken drøftes anonymt.[9] Uten anonymisering eller samtykke må det i hver enkelt sak vurderes konkret hvilke opplysninger som kan gis ut til hvem, og på grunnlag av hvilken hjemmel.

Unntaket fra taushetsplikten for anonymiserte opplysninger fremgår av forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Det følger av bestemmelsen at taushetsplikten ikke er til hinder for «at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte».

Videre følger det av forvaltningsloven *§ 13 a nr. 3* at taushetsplikten ikke hindrer «at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder».

I forvaltningsloven § 13 b er det gitt regler om begrensninger av taushetsplikten ut fra *private eller offentlige interesser*.

En viktig begrensing i taushetsplikten fremgår av forvaltningsloven *§ 13 b første ledd nr. 2*. Etter bestemmelsen er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene «brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for». Opplysningene kan blant annet brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelser, oppfølging og kontroll. Det åpnes her for en adgang til å formidle opplysninger både til andre

---

[7] Nærmere omtale av reglene om helsepersonells taushetsplikt mv fremgår av i Rundskriv fra Helsedirektoratet IS-8/2012 om lov om helsepersonell (Rundskriv IS-8/2012) s. 56 flg.

[8] Juppala mot Finland (2008). Se nærmere omtale i Sørensen (2016) punkt 4.4.

[9] Jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2.

forvaltningsorgan og private for å utrede og klarlegge en konkret sak, eller for å løse de oppgaver forvaltningsorganet har i forbindelse med behandlingen av en sak.[10] Det er ikke adgang til å formidle taushetsbelagte opplysninger ut over det som er nødvendig og forsvarlig for arbeidet med en aktuell sak.

Etter forvaltningsloven *§ 13 b første ledd nr. 3* er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene er tilgjengelige for andre tjenestemenn «innen organet eller etaten» i den utstrekning det trengs for en «hensiktsmessig arbeids- og arkivordning».

Det er sentralt etter bestemmelsen hva som er å anses som ett og samme organ eller etat. Alle administrative nivå innenfor barnevernsmyndighetene anses å tilhøre samme etat, herunder den kommunale barnevernstjenesten, fylkesmannen, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Barne- og familiedepartementet og Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.[11]

Barnevernstjenestene i forskjellige distrikt eller kommuner anses også å tilhøre samme etat.

Når det gjelder barnevernstjenester som er organisert sammen med andre tjenester eller inngår som del av en felles oppvekstetat, uttales det i Rundskriv Q-2005-24 at:

> «Barneverntjenesten må, uavhengig av administrasjonsordning, være klart definert og ha sitt eget arkiv. Barneverntjenesten må dessuten alltid sikre at dens opplysninger bare er tilgjengelig for tjenestemenn innen organet eller etaten så langt det er nødvendig for en hensiktsmessig arbeids- eller arkivordning.»

Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4 er taushetsplikten ikke til hinder for at taushetsbelagte opplysninger brukes til statistisk bearbeiding, i utredning og andre planleggingsoppgaver og i forbindelse med revisjon og annen form for kontroll med forvaltningen.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 regulerer adgangen til å gi opplysninger til andre forvaltningsorganer eller gi melding om lovbrudd til påtalemyndigheten. For ansatte i barnevernstjenesten er adgangen mer begrenset enn det som følger av forvaltningsloven, jf. barnevernloven § 6-7. Det følger av barnevernloven § 6-7 tredje ledd at opplysninger til andre forvaltningsorganer, bare kan gis når det er nødvendig for å fremme barnevernstjenestens eller institusjonens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse.

Begrensningene i adgangen til å formidle opplysninger etter § 6-7 tredje ledd, er begrunnet bl.a. i hensynet til tilliten til barnevernstjenesten og institusjonene som er tillagt behandlingsoppgaver. Barnevernstjenesten og institusjonen må foreta en konkret vurdering om formidling av opplysninger er nødvendig for å fremme sine oppgaver overfor barnet eller for å forebygge fare for liv eller alvorlig skade på noens helse. Det betyr at det for eksempel kan gis opplysninger til psykisk helsetjeneste og andre tjenester når dette er nødvendig for å gi barnet hjelp til rett tid.[12]

Reglene innebærer videre at en institusjon som hovedregel ikke har adgang til å anmelde beboerne til politiet.[13] Det er bare i konkrete tilfeller, der institusjonen etter en individuell vurdering finner at anmeldelse er nødvendig, enten for å fremme institusjonens oppgaver eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse, at dette kan skje.

10.3.3.2 Andre tjenesters opplysningsrett til barnevernstjenesten

I samarbeidet mellom barnevernstjenesten og andre tjenester vil behovet for å kunne dele informasjon være gjensidig. Andre tjenester kan ha behov for å formidle opplysninger til barnevernstjenesten også i tilfeller som ikke er omfattet av reglene om opplysningsplikt. Og barnevernstjenesten kan ha behov for å innhente opplysninger fra andre tjenester uavhengig av opplysningsplikten.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at det etableres et generelt samarbeid mellom barnevernstjenester og andre tjenester, og at saker drøftes anonymisert. Formidling av opplysninger i enkeltsaker krever imidlertid at det foreligger et grunnlag for å dele opplysninger i form av et unntak fra taushetsplikten.

Adgangen til å formidle opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikt, reguleres av lovverket som gjelder for den aktuelle personen/tjenesten. For andre ansatte i forvaltningen, gjelder en tilsvarende forvaltningsmessig taushetsplikt etter forvaltningsloven. For andre tjenester kan det gjelde særlover. For eksempel er det gitt regler om opplysningsrett for helsepersonell i hel-

[10] Rundskriv Q-2005-24 s. 18.

[11] Rundskriv Q-2005-24 s. 19.

[12] Helsedirektoratets Rundskriv nr. 21/2015 «Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste» s. 14.

[13] Rundskriv Q-2005-24 s. 23–24.

sepersonelloven §§ 22 følgende. Også etter § 22 kan opplysninger deles basert på samtykke.

Videre er det oppstilt begrensninger i taushetspliktsreglene i helsepersonelloven § 23. Helsepersonell har en opplysningsrett når tungtveiende private eller offentligrettslige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre, jf. helsepersonelloven § 23 nr. 4. Uttrykket «tungtveiende private eller offentlige interesser» tilsier at det skal mye til før taushetsplikten kan settes til side på dette grunnlaget. Hensynene og interessene som taler for å sette taushetsplikten til side, må veie vesentlig tyngre enn hensynene som taler for å bevare taushet. Videreformidling av informasjon må være begrunnet i å hindre skade eller fare av et visst omfang, noe som i utgangspunktet vil være tilfellet ved fare for liv eller helse. Hensynet til et effektivt samarbeid vil i seg selv ikke være avgjørende, med mindre et slikt samarbeid er nødvendig for å ivareta slike tungtveiende hensyn. Bestemmelsen antas å ha liten selvstendig betydning som grunnlag for å gi informasjon til barnevernstjenesten, på grunn av opplysningsplikten til barnevernstjenesten i helsepersonelloven § 33.[14]

Helsepersonelloven § 25 regulerer adgangen til å gi opplysninger til samarbeidende personell. Denne bestemmelsen er fortolket slik at den ikke gir grunnlag for å utveksle informasjon mellom helsepersonell og personell i barnevernet, men gjelder opplysninger mellom samarbeidende helsepersonell om helsehjelpen til en pasient. Selv om samarbeid med barnevernet kan værenødvendig fra en helsefaglig synsvinkel, vil ikke personell i barnevernstjenestene anses som «samarbeidende personell» etter bestemmelsen.[15]

10.3.3.3 Opplysningsrett for private

Som nevnt ovenfor i punkt 10.3.2.3 er private personer ikke bundet av taushetspliktsregler og står i utgangspunktet fritt til å gi opplysninger til barnevernstjenesten.

10.3.4 Opplysningsplikt

10.3.4.1 Barnevernstjenestens opplysningsplikt og avvergingsplikt

For ansatte i barnevernstjenesten gjelder det i begrenset grad en plikt til å gi opplysninger til andre tjenester.

Den alminnelige avvergingsplikten etter straffeloven § 196 gjelder imidlertid for alle, også for barnevernstjenestens ansatte. Denne plikten går foran lovbestemt taushetsplikt. Avvergingsplikten gjelder for nærmere angitte alvorlige straffbare handlinger. Vilkårene for at plikten inntrer er at forbrytelsen fortsatt kan avverges og at «det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått».

I tillegg er det særlige lovbestemmelser som i enkelte tilfeller pålegger barnevernstjenesten opplysningsplikt.

Barnevernstjenesten har for det første plikt til å gi helse- og omsorgstjenesten i kommunen opplysninger når det er grunn til å tro at en gravid kvinne misbruker rusmidler på en slik måte at det er overveiende sannsynlig at barnet vil bli født med skade, jf. barnevernloven § 6-7 tredje ledd, som viser til helse- og omsorgstjenesteloven § 10-3.

For det andre har barnevernstjenesten plikt til å gi tilbakemelding til politiet ved overføring av saker til barnevernstjenesten, se straffeprosessloven § 71 b. Barnevernstjenesten plikter å underrette om den treffer vedtak i saken eller ikke, når påtalemyndigheten har overført sak til barnevernstjenesten. Barnevernstjenestens plikt etter § 71 b går foran barnevernloven § 6-7 tredje ledd.[16]

For det tredje har barnevernstjenesten etter barnevernloven § 6-7 a en plikt til å gi tilbakemelding til melder. Denne plikten er imidlertid begrenset til å gjelde informasjon om at melding er mottatt, eller i visse tilfeller om at undersøkelse er gjennomført og hvilke tiltak som er iverksatt.

10.3.4.2 Offentlig ansattes opplysningsplikt til barnevernstjenesten

For barnevernstjenesten er andres opplysningsplikt til barnevernet av stor betydning. Det er viktig at barnevernstjenesten blir gjort oppmerksom på barn som kan være utsatt for omsorgssvikt.

Opplysningsplikten til barnevernstjenesten er hjemlet i barnevernloven § 6-4 andre og tredje ledd, og i tilsvarende bestemmelser i særlover som gjelder for de ulike tjenestene og yrkesutøvere.[17]

Opplysningsplikten etter barnevernloven § 6-4 andre ledd gjelder for alle instanser og tjenester, samt organisasjoner og private som utfører opp-

[14] Rundskriv nr. 21/2015 «Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste» s. 15.

[15] Rundskriv IS-8/2012 s. 68

[16] Rundskriv Q-2005-24 s. 26.

[17] Se barnehageloven § 22, opplæringsloven § 15-3, friskoleloven § 7-4, sosialtjenesteloven § 45, helsepersonelloven § 33, familievernkontorloven § 10 og krisesenterloven § 6.

gaver for stat, kommune eller fylkeskommune. Den gjelder også for yrkesutøvere med profesjonsbestemt taushetsplikt i medhold av helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, lov om familievernkontorer, meklingsmenn i ekteskapssaker og friskoleloven, jf. barnevernloven § 6-4 tredje ledd.

Opplysningsplikten innebærer en plikt til å gi opplysninger til barnevernstjenesten uten hinder av taushetsplikten. Plikten til å gi opplysninger gjelder både av eget tiltak og etter pålegg fra barnevernstjenesten, jf. barnevernloven § 6-4 andre ledd. Opplysningsplikten er begrenset til informasjon man får tilgang til gjennom sine arbeidsoppgaver.[18] Det stilles ikke noe krav om saklig sammenheng mellom de arbeidsoppgaver man har og opplysningsplikten.[19]

Vilkårene for at opplysningsplikt inntrer er at det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. §§ 4-10, 4-11 og 4-12, at et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24, eller at det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, jf. § 4-29. Om opplysningsplikt foreligger avhenger således både av hva bekymringen gjelder, og av bekymringens styrke.

Opplysningsplikten er begrenset til de mer alvorlige tilfeller. I mindre alvorlige situasjoner, vil opplysninger bare kunne gis til barnevernstjenesten dersom partene samtykker, eller dersom opplysningsrett er hjemlet i den lovgivning som regulerer vedkommendes arbeid.

Når vilkårene er oppfylt, skal opplysningene umiddelbart gis til barnevernstjenesten. Opplysningsplikten er pålagt den enkelte, og faller ikke bort selv om vedkommende selv forsøker å avhjelpe situasjonen. Opplysningsplikten er videre ikke oppfylt dersom opplysningene gis anonymt.[20]

Opplysningsplikten kan også følge av pålegg fra barnevernstjenesten og fra andre organer som er ansvarlige for gjennomføringen av barnevernloven, herunder fylkesnemnda. Den som gis et pålegg, kan kreve å få dette skriftlig og med en begrunnelse, slik at vedkommende kan vurdere om vilkårene for å gi ut opplysningene er oppfylt.[21]

[18] Andersen, Njål Wang «Melde- og opplysningsplikt overfor barneverntjenesten», Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål, 2008 s. 28 (Andersen (2008)) s. 33.

[19] Andersen (2008) s. 33–34.

[20] Rundskriv Q-2005-24 s. 30.

[21] Bendiksen, Lena R.L og Trude Haugli, «Sentrale emner i barneretten» 2015, (Bendiksen og Haugli (2015)) s. 321.

10.3.4.3 Privates plikt til å gi opplysninger til barnevernet

Barnevernloven inneholder ikke bestemmelser som pålegger private plikt til å varsle barnevernstjenesten ved mistanke om at et barn utsettes for omsorgssvikt eller lignende. En plikt for private til å varsle barnevernstjenesten kan heller ikke utledes av andre lover, for eksempel barneloven.

Som nevnt er det heller ikke bestemmelser i barnevernloven eller andre lover som forhindrer eller forbyr private å varsle barnevernstjenesten, så lenge man holder seg innenfor straffelovens rammer. Private har således i utgangspunktet alltid en rett til å gi opplysninger til barnevernstjenesten ved mistanke om at barn utsettes for skadelige forhold.[22]

Det ble vurdert innført en bestemmelse om plikt for private til å varsle barnevernet i NOU 1985: 18, men sosiallovkomiteen foreslo ikke en slik regel, begrunnet i at denne ville få liten praktisk betydning.[23]

10.4 Informasjonsutveksling i praksis – behov for endringer

10.4.1 Innledning

Reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt har vært tema i flere tidligere lovarbeider, undersøkelser og lignende. I punkt 10.4.2 nedenfor omtales et utvalg av de tidligere lovarbeidene. I punkt 10.4.3 omtales undersøkelser og innspill til utvalget om behov for endringer.

10.4.2 Tidligere lovforslag, tiltaksplaner og lignende

10.4.2.1 NOU 2009: 22 Det du gjør, gjør det helt (Flatøutvalget)

Flatøutvalget, som skulle utrede en bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge, var i mandatet bedt om å se blant annet på dagens lov- og regelverk og spørsmålet om hvordan taushetsplikten praktiseres.

Om taushetspliktsreglene og deres betydning for samarbeidet mellom ulike tjenester heter det i NOU 2009: 22 på side 73:

[22] Avvergingsplikten etter straffeloven § 196 gjelder også for private. Etter bestemmelsen gjelder en plikt til gjennom anmeldelse til politiet eller på annen måte å søke avverget alvorlige straffbare handlinger.

[23] Se NOU 1985: 18 «Lov om sosiale tjenester mv.» s. 281.

> «Reglene om taushetsplikt er også spredt rundt i de ulike lovene. Reglene er ulikt utformet fordi det er lagt til grunn at det er noe ulike personvernhensyn innen de ulike tjenestefeltene. Ansatte i skole, barnehage og PP-tjenesten har én type regelsett, ansatte i sosialtjenesten har én type regelsett, ansatte i barneverntjenesten har én type regelsett, og ansatte i helsetjenesten har én type regelsett. Hvorvidt de eksisterende reglene om taushetsplikt utgjør en begrensende faktor for samarbeid, er omdiskutert. Det eksisterer lite dokumentasjon som gir konkret kunnskap om hvorvidt taushetspliktreglene faktisk er til hinder for tverretatlig samarbeid i enkeltsaker. Samtidig forvaltes reglene i stor grad av aktører uten juridisk kompetanse, og reglene kan derfor oppfattes som kompliserte av dem som skal anvende dem i praksis. Det kan også synes som om regelverket tolkes unødig innskrenkende, med de følger det har for mulighet til samarbeid»

Flatøutvalget foreslo at det ble igangsatt en samlet gjennomgang av rettsoppfatninger og praksis når det gjelder taushetsplikt og opplysningsplikt i de ulike fagmiljøene som arbeider med barn og unge.

10.4.2.2 Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven

NOU 2009: 22 ble fulgt opp av departementet i Prop. 106 L (2012–2013). Departementet uttaler på side 34–35 om taushetspliktsreglene og samarbeid mellom ulike tjenester:

> «Taushetsplikten skal ikke hindre nødvendig samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenester i oppfølgingen av det enkelte barn. Barneverntjenesten kan alltid gi opplysninger til andre offentlige myndigheter når dette er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver. I dette ligger også at barneverntjenesten kan gi opplysninger til andre tjenester slik at disse kan gi barnet et best mulig tjenestetilbud.»

Det vises i Prop. 106 L (2012–2013) til at departementet har satt i gang arbeid for å gjennomgå rettsoppfatninger og praksis og til at arbeid med kartlegging var igangsatt hos NOVA.[24]

10.4.2.3 Tiltaksplan «En god barndom varer livet ut»

Reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt er også kommentert i tiltaksplanen «En god barndom varer livet ut».[25]

Tiltak 14 og 15 i planen omhandler reglene. I tiltak 14 heter det at arbeidet med bestemmelsene om taushetsplikt og opplysningsplikt skal videreføres og følges opp. Målet er angitt å være å komme frem til en entydig forståelse som kan erstatte eksisterende veiledere, og eventuelt føre til endringer i gjeldende bestemmelser. Tiltak 15 gjelder forenkling og klargjøring av dagens bestemmelser om opplysningsplikt til barnevernet.[26]

10.4.2.4 Dokument 8:52 S (2015–2016) om tiltak for å hindre at taushetsplikt og regelverk står i veien for et godt tilbud til volds- og overgrepsutsatte barn

Det ble 9. februar 2016 fremmet et representantforslag om tiltak for å hindre at taushetsplikt og regelverk står i veien for et godt tilbud til volds- og overgrepsutsatte barn.[27] Det er her pekt på behovet for å se de ulike lovverkene i sammenheng og å foreta en helhetlig revisjon av lovbestemmelsene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Det er også særlig pekt på at det er behov for å revidere helsepersonelloven § 25, slik at helsepersonell i større grad kan dele opplysninger med sine samarbeidspartnere i forvaltningen. Det foreslås å be regjeringen iverksette tiltak som øker kunnskapen om regelverket, herunder å gjøre forvaltningsloven § 19 om unntak fra innsynsreglene bedre kjent. Videre foreslås det bl.a. å tydeliggjøre avvergingsplikten i straffeloven og å vurdere begrensninger i pårørendes innsynsrett.

---

[24] Prop. 106 L (2012–2013) s. 35. Se nærmere omtale av NOVA-rapport 3/2013 i punkt 10.4.3.1.

[25] Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, «En god barndom varer livet ut. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)».

[26] Ansvaret for å følge opp tiltak 14 er lagt til JD, mens ansvaret for å følge opp tiltak 15 er lagt til BLD.

[27] Dokument 8:52 S (2015–2016) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Lene Vågslid, Christian Tynning Bjørnø, Tove Karoline Knutsen, Stine Renate Håheim, Lise Christoffersen og Sonja Mandt om tiltak for å hindre at taushetsplikt og regelverk står i veien for et godt tilbud til volds- og overgrepsutsatte barn (Dokument 8:52 S (2015–2016)).

10.4.3 Undersøkelser, rapporter og erfaringer

10.4.3.1 NOVA-rapport 3/2013 «Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, Regelkunnskap og praksis»

Som nevnt vises det i (2012–2013) til at et prosjekt med gjennomgang av rettsoppfatninger og praksis knyttet til reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt var igangsatt hos NOVA. I mars 2013 ble prosjektrapporten fra NOVA Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, publisert.[28]

Bakgrunnen for NOVA-prosjektet var at man ønsket å få kunnskap om praktiseringen av reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt mellom samarbeidende tjenester og etater.

Prosjektets tre hovedfunn var:

1. Taushetspliktreglene oppleves ikke som et hinder for samarbeid i praksis. Reglene om unntak fra taushetsplikten anses tilstrekkelige for å sikre nødvendig informasjonsutveksling. Likevel gis det tilbakemelding om at ikke all nødvendig informasjon kommer frem, og at man savner bedre samarbeid mellom etatene.
2. Informantene leser i liten grad lovverk, rundskriv og veiledere. Lederens kunnskap om og opptatthet av regelverket har i praksis stor betydning for hvor sikker den enkelte ansatte kjenner seg på regelverket.
3. Særlig taushetspliktens unntaksbestemmelser er lite kjent.[29]

Det pekes i rapporten blant annet på at kompleksiteten i regelverket om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt kan gjøre det utfordrende for saksbehandlere og helsepersonell å få en god oversikt over gjeldende rett. Reglene er spredt i flere ulike lover, og inneholder til dels ulike formuleringer.[30]

I rapporten er det også inntatt en gjennomgang av juridisk litteratur vedørende reglene om taushetsplikt mv og betydningen for samarbeid mellom tjenester.[31]

10.4.3.2 Rapport fra Helsetilsynet 2/2014 – Helsepersonells opplysningsplikt til barnevernet

Statens helsetilsyn utga i 2014 rapporten Helsepersonells opplysningsplikt til barnevernet.[32] Rapporten inneholder oppsummert kunnskap fra tilsynserfaringer, statistikk, forskning og utredning for å belyse helsepersonells etterlevelse av opplysningsplikten til barnevernet. Det legges til grunn at både helsepersonell og andre burde hatt større oppmerksomhet på mulige overgrep og omsorgssvikt av barn, og at de burde hatt en lavere terskel for å kontakte barnevernet.[33]

Det etterlyses i rapporten en forenkling av regelverket om opplysningsplikt til barnevernet. Det heter det på side 10 at:

> «Et komplisert regelverk kan føre til manglende etterlevelse av opplysningsplikten. Vår gjennomgang av ulike kunnskapskilder tyder på at regelverket om helsepersonells opplysningsplikt til barnevernet kan være vanskelig å forstå. Gjennomgangen av tilsynserfaringer viste at helsepersonell mangler kunnskap om regelverket. Fylkesmennene har rapportert at de har mange henvendelser fra helsepersonell om forståelsen av regelverket. Sentrale aktører som Barneombudet og Legeforeningen har reist spørsmålet om regelverket bør forenkles. Spørsmålet har også blitt tematisert av flere forskere. Statens helsetilsyn vil derfor oppfordre Helse- og omsorgsdepartementet til å vurdere behovet for endringer i regelverket i dialog med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.»

10.4.3.3 Erfaringer fra felles institusjoner og samarbeidsprosjekter

Seljelia senter for barnevern

I perioden 2003 til 2010 ble Seljelia senter for barnevern drevet som en felles døgninstitusjon i samarbeid mellom barnevern og psykiske helsevern for barn og unge. I rapporten Erfaringer fra en felles døgninstitusjon, gjennomgås erfaringer fra prosjektet.[34] Samarbeidsmodellens styrker var

---

28 Stang, Elisabeth Gording, Hilde A. Aamodt, Sidsel Sverdrup, Lars B. Kristofersen & Aina Winsvold, NOVA-rapport 3/2013 «Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, Regelkunnskap og praksis» (NOVA-rapport 3-/13).

29 NOVA-rapport 3/13 s. 8–9.

30 NOVA-rapport 3/13 s. 15–16.

31 NOVA-rapport 3/13 s. 28–41.

32 Helsetilsynet, «Helsepersonells opplysningsplikt til barnevernet. Oppsummering av kunnskap fra tilsyn mv.» Rapport 2/2014.

33 Se omtale av rapporten på helsetilsynet.no.

34 Lurie, Jim, «Erfaringer fra en felles døgninstitusjon. Samarbeidsmodell mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge», NTNU Samfunnsforskning AS, rapport nr. 24/2013.

at observasjon av barn fra to faglige perspektiver blant annet ga mulighet for tidlig identifisering av problemer, mer vellykkede fosterhjemsplasseringer og samarbeidsvilje. Svakheter ved modellen var merarbeid og komplikasjoner som følge av drift etter to regelverk, for eksempel dobbel journalføring og dobbel rapportering.[35]

Om utfordringene knyttet til taushetspliktsregler og journalføring uttales det i rapporten på side 37:

> «Barneavdelingen var nødt til å ha separate arkiver og journaler for barnevernbarn og BUP-barn. En praktisk løsning for utveksling av informasjon om felles klienter ble tatt i bruk innenfor rammen av taushetsplikten. Barnevernansatte ble formelt tilsatt som tilkallingsvikarer ved Sykehuset innlandet, noe som ga lettere tilgang til BUPs pasientjournaler.»

Akutten i Nord-Trøndelag

Taushetspliktsreglenes betydning for mulighetene for samarbeid er også omtalt bl.a. i utredning gjort i forbindelse med etablering av Akutten i Nord-Trøndelag. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom Helse Nord-Trøndelag og Bufetat region Midt-Norge. Prosjektets målsetning er å bedre samhandlingen mellom barnevern og BUP gjennom å utvikle et felles døgnbasert akuttilbud for utredning.

Akutten ble opprinnelig planlagt etablert som felles institusjon. Det ble imidlertid senere bestemt å droppe planer om felles døgnavdeling og heller utvikle prosjektet som en ren helseinstitusjon. Om bakgrunnen for denne endringen uttales det i rapporten Erfaringer med etablering av felles institusjoner for psykisk helsevern og barnevern side 11:

> «I følge prosjektlederen, ble dette gjort for å forenkle prosjekt og unngå komplikasjoner og forsinkelser som etablering av en felles institusjon ville innebære. Man kunne dermed unngå problemer i forhold til taushetsplikt og informasjonsdeling, opprettelse av to systemer for pasientinformasjon og arkivering og for tilsyn osv.»

I utredning gjort av advokat Tore Riedl i tilknytning til opprettelsen av Akutten, drøftes det om reglene om taushetsplikt medfører utfordringer når to tjenestefelt skal samarbeide.[36] Det legges til grunn at regelverket knyttet til barnevernstjenestens taushetsplikt ikke legger vesentlige begrensninger for tverrfaglig samarbeid, men at helsepersonellets taushetsplikt i større grad vil kunne utgjøre en begrensning. Informasjonsutveksling måtte enten hjemles i forvaltningsloven § 13b nr. 2 eller 3, som ikke gjelder for helsepersonells taushetsplikt, eller i samtykke fra foreldrene/barnet. Helsepersonelloven § 25 ville ikke kunne gi hjemmel for utveksling av informasjon idet ansatte i barnevernet ikke anses som samarbeidende helsepersonell. Advokat Riedl pekte også på at barnevernet og BUP var undergitt ulikt regelverk knyttet til håndtering av opplysninger, og at reglene ikke ga mulighet for å slå sammen eller samordne dokumentasjons- og arkivsystem for BUP og barnevernstjenesten.

Tverretatlig akuttjeneste for barn og unge i Kristiansand kommune

I Kristiansand kommune ble det i 2013 startet et samarbeidsprosjekt for akutte barnevernsaker mellom Sørlandet sykehus og barnevernsvakta i kommunen. Prosjektet ble gitt dispensasjon etter barnevernloven § 2-4 til å føre et felles klientregister og til å utveksle informasjon mellom offentlige etater.

Evaluering av prosjektet er ikke ferdigstilt, men forsøksprosjektet ble utvidet i 2016 etter gode foreløpige evalueringer.

10.4.3.4 Statistikk om meldinger til barnevernstjenesten

I løpet av 2015 mottok barnevernstjenesten cirka 54 500 meldinger vedrørende 48 330 barn.[37] Dette innebærer en økning på 3 prosent sammenlignet med 2014.

Nesten 16 prosent av meldingene kom fra politiet. Ved siden av politiet stod barnevernstjenesten og skolen for de fleste meldingene, med henholdsvis 14 og nesten 12 prosent av meldingene. Under 8 prosent av meldingene kom fra foreldrene.

Figur 10.1 gir en fremstilling av hvem som sendte melding til barnevernstjenesten fordelt på de ulike grupper meldere:[38]

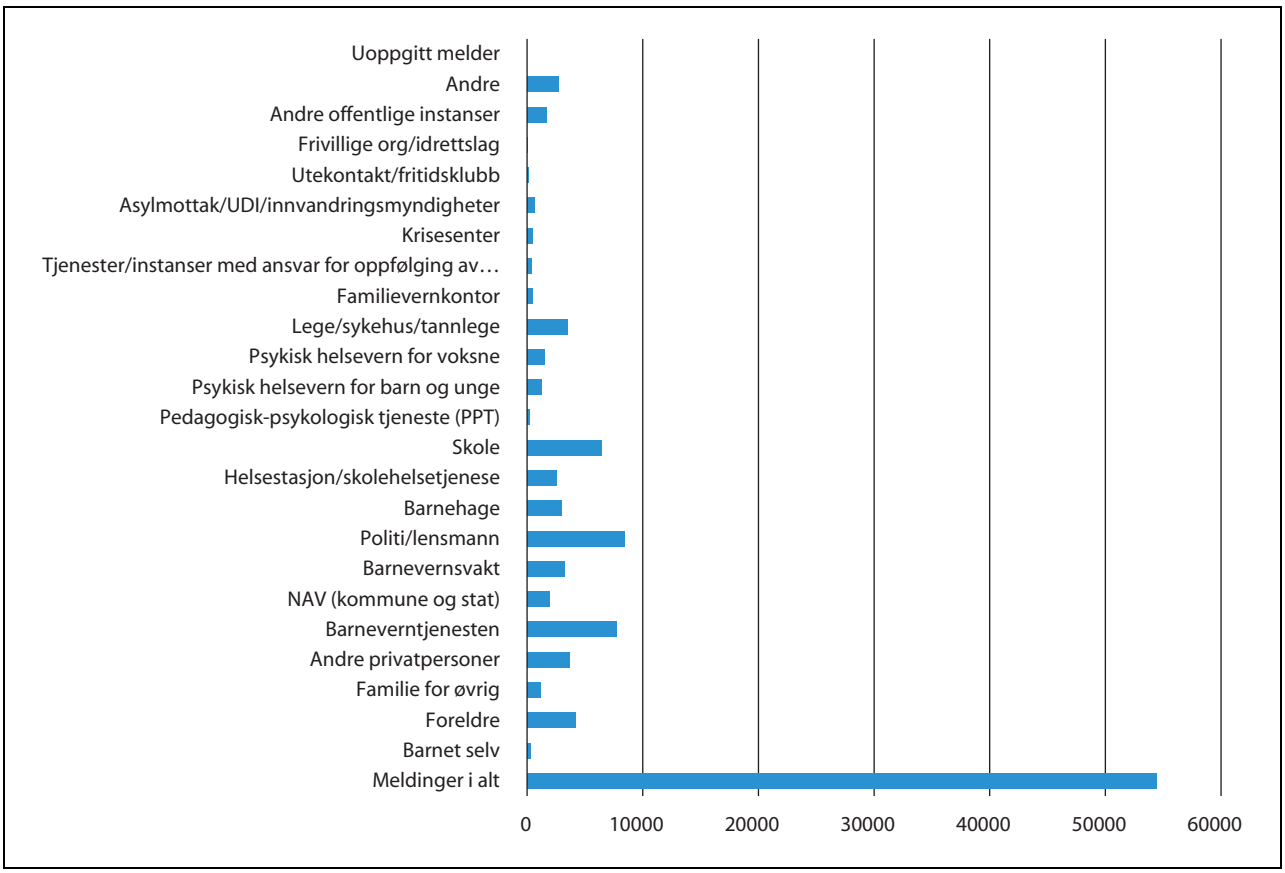
---

[35] Se «Erfaringer fra en felles døgninstitusjon», sammendrag (i). Se også Lurie, Jim «Erfaringer med etablering av felles institusjoner for psykisk helsevern og barnevern» NTNU, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern, Rapport 5/2016, s. 10.

[36] Utredningsrapport til Bufetat Trøndelag Nord av 1. februar 2010.

[37] Kilde: SSB.

[38] Kolonne åtte omhandler tjenester/instanser med ansvar for oppfølging av personer med rusproblemer.



Figur 10.1 Meldinger til barnevernstjenesten etter melder

Kilde: SSB

10.5 Utvalgets vurderinger og forslag

10.5.1 Reglene om taushetsplikt og opplysningsrett

Utvalget foreslår å videreføre reglene om taushetsplikt og opplysningsrett, men at reglene samles i en bestemmelse slik at overskriften omfatter både taushetsplikt og opplysningsrett. Utvalget foreslår også at helsepersonelloven § 25 endres slik at det blir klargjort at helsepersonell også kan dele opplysninger etter bestemmelsen med barnevernsansatte.

Regler om taushetsplikt og opplysningsrett følger av flere ulike lover. Regelverkene er komplekse, og det er utfordrende for de som jobber i de ulike tjenester å få god oversikt over reglene. Det er flere som har pekt på behovet for å se de ulike lovverkene i sammenheng og å foreta en helhetlig revisjon, senest blant annet i dokument 8 forslag fremsatt i februar 2016. Utvalget er enig i at det er behov for å foreta et slikt arbeid.

I påvente av en helhetlig revisjon, har utvalget vurdert om det bør gjøres endringer i barnevernsloven eller andre enkeltlover.

Når det gjelder reglene om barnevernstjenestens taushetsplikt og opplysningsrett overfor andre personer og tjenester, har utvalget ikke mottatt innspill om at det er behov for å gjøre konkrete endringer i regelverket. Bestemmelsene om barnevernstjenestens opplysningsrett anses å gi barnevernstjenesten tilstrekkelig hjemmel for å dele informasjon. Utvalget har imidlertid merket seg at reglene om informasjonsutveksling i dag synes å være for lite kjent både blant barnevernstjenesten og i andre tjenester. I NOVA-rapport 3/13 fremgår at taushetspliktsreglene ikke oppleves som et hinder for samarbeid, men at all nødvendig informasjon ikke kommer frem. Det fremgår også at informantene i liten grad var kjent med taushetspliktens unntaksbestemmelser. Behovet for å øke kunnskapen om regelverket er som nevnt også påpekt i dokument 8 forslag fra februar 2016.[39]

Reglene om informasjonsutveksling fremgår i dag dels av barnevernloven og dels av forvaltningsloven. For å få oversikt over bestemmelsene kreves det at man er kjent med reguleringen av

[39] Se punkt 10.4.2.4.

spørsmålene i begge lover. Når barnevernloven i dag kun inneholder en generell henvisning til forvaltningslovens regler i § 6-1, kan de nærmere bestemmelsene i forvaltningsloven fremstå som vanskelig tilgjengelige.

Utvalget har vurdert om deler av innholdet i forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt og opplysningsrett bør inntas i barnevernsloven. Hensynet til å gjøre reglene lettere tilgjengelige, kan tilsi en slik løsning. Dette er imidlertid ikke en vanlig lovgivningsteknikk. En fare ved en slik dobbel regulering vil også være at praksis etter de to lovene utvikler seg ulikt. Utvalget har derfor kommet til at man i barnevernslovens bestemmelser kun inntar de særregler som gjelder etter barnevernloven, slik som i dag. For å øke kunnskapen om regelverket vil det være andre virkemidler enn lovendring, som er mer sentrale.

Utvalget har foreslått at det i ny § 80 inntas en bestemmelse med overskrift «Taushetsplikt og opplysningsrett». Innholdet i bestemmelsen innebærer en videreføring av gjeldende § 6-7. Som nevnt legger utvalget til grunn at det ikke er innholdet i dagens bestemmelser som eventuelt utgjør hinderet for nødvendig utveksling av informasjon mellom tjenestene eller andre.

Ved at overskriften i § 80 også omfatter opplysningsretten fremkommer det etter utvalgets syn bedre enn etter gjeldende § 6-7 at taushetsplikten ikke gjelder uten unntak. Utvalget har også foreslått en språklig endring i bestemmelsens tredje ledd for å tydeliggjøre at det som her oppstilles innebærer en særregel sammenlignet med forvaltningsloven.

Et mindretall, utvalgsmedlem Frode Lauareid, har foreslått at bestemmelsen om barnevernstjenestens opplysningsplikt endres slik at barnevernstjenesten ikke bare kan gi opplysninger til andre forvaltningsorganer, mens også til arbeidsgivere dersom det er fare for liv og helse for andre, for eksempel når barnevernet har opplysninger om at piloter eller kirurger kan utgjøre en fare for andres liv og helse.

Når det gjelder andre lover har utvalget mottatt innspill om at det er behov for lovendringer av hensyn til samarbeidet mellom helsepersonell og barnevern. Det er fremhevet at helsepersonelloven § 25 kun åpner for unntak fra taushetsplikten for «samarbeidende personell», og at dette er tolket slik at det kun omfatter helsepersonell og ikke for eksempel ansatte i barnevernstjenesten.[40]

Utvalget er enig i at det bør gjøres en endring i helsepersonelloven § 25 for å klargjøre at helsepersonell også kan dele opplysninger etter bestemmelsen med barnevernsansatte. Slik utvalget ser det er bestemmelsen til hinder for hensiktsmessig samarbeid. Det vises til at dette har vært erfaringen både ved Akutten i Nord-Trøndelag og Tverretatlig akutt tjenester for barn og unge i Kristiansand, jf. omtale i punkt 10.4.3.3. Utvalget mener at denne type samarbeidsmodeller er ønskelig på dette området, jf. omtale i kapittel 8 om behovet for et styrket samarbeid mellom psykisk helsevern og barnevern. En utvidelse av bestemmelsen kan bidra til å lette samarbeidet. Utvalget ser det ikke som problematisk at bestemmelsen utvides til også å omfatte andre enn helsepersonell. Bestemmelsen krever i alle tilfelle at utvekslingen av informasjon knytter seg til den enkelte sak og de opplysninger som er nødvendig for å kunne gi forsvarlig helsehjelp. Det dreier seg således ikke om noen vesentlig utvidelse i adgangen til å dele informasjon for helsepersonell. I tillegg kan pasienten motsette seg deling. Behov for lovendringer for å gjøre det mulig med kommunikasjon fra helsepersonell til barnevernet etter helsepersonelloven § 25, foreslås også av Haukanes og Søvig i utredningen Helsetjenester i barnevernsinstitusjoner.[41] Det påpekes her at etter deres syn kan loven fortolkes slik at den åpner for slik kommunikasjon i dag, men siden dette ikke er en hevdvunnet fortolkning, bør lovgiver ta grep i form av en klargjøring.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ordlyden i helsepersonelloven § 25 første ledd endres fra «samarbeidende personell» til «samarbeidende personell og andre tjenesteytere».

10.5.2 Reglene om opplysningsplikt

10.5.2.1 Opplysningsplikt for yrkesutøvere

Utvalget foreslår å forenkle og klargjøre reglene om opplysningsplikt, og samle disse i en egen bestemmelse. Utvalget foreslår også å senke terskelen noe for opplysningsplikt når det gjelder saker der barn og unge utsetter egen helse og utvikling for fare.

For å sikre at barn mottar nødvendig hjelp fra barnevernstjenesten, er det viktig at barnevernstjenesten får melding fra de som er bekymret for barnets situasjon. En rekke yrkesutøvere har som nevnt opplysningsplikt til barnevernstjenesten.

---

40 Se Lill Haukanes og Karl Harald Søvig, Helsetjenester i barneverninstitusjoner, Universitetet i Bergen 10.06.2016, s. 114. Se også Rundskrivet «Samarbeid mellom barneverntjenester og psykisk helsetjenester til barnets beste» s. 15.

41 Lill Haukanes og Karl Harald Søvig, «Helsetjenester i barneverninstitusjoner», Universitetet i Bergen 10.06.2016, s. 114.

Rapporter har imidlertid vist at bl.a. helsepersonell kan ha for høy terskel for å melde fra om bekymring.[42] Det er et spørsmål om det er behov for å senke terskelen for opplysningsplikten eller om det bør gjøres andre endringer.

Reglene om informasjonsutveksling beror på en avveining av kryssende hensyn. Opplysningsplikten er i dag begrenset til tilfeller der det er bekymring for mer alvorlig omsorgssvikt. En senkning av terskelen for opplysningsplikten ville kunne medføre at barnevernstjenesten fikk melding om flere barn, og derved kunne gå inn med hjelp og tiltak for flere eller på et tidligere tidspunkt. På den andre siden tilsier hensynene som taler mot opplysningsplikt at terskelen ikke settes for lavt. Personvernhensyn og hensynet til tillit mellom andre tjenesteytere og private, er viktig. Ved å senke terskelen for opplysningsplikten slik at også mindre alvorlige situasjoner blir omfattet, er det fare for at foreldre ville bli mer tilbakeholdne med å ta kontakt med andre tjenester, av frykt for at barnevernstjenesten ville bli involvert. Det er etter utvalgets syn viktig at reglene om opplysningsplikt til barnevernstjenesten ikke blir utformet slik at disse hindrer at barnet får nødvendig hjelp fra andre tjenester, f.eks. helsetjenesten.

Etter utvalgets syn foreligger det ikke sterke nok grunner til å senke terskelen for opplysningsplikten til barnevernstjenesten vesentlig. Utvalget mener imidlertid at det er et behov for å forenkle og klargjøre dagens regler. Det er derfor foreslått enkelte endringer sammenlignet med gjeldende § 6-4.

Paragraf 6-4 i gjeldende barnevernlov har overskriften «innhenting av opplysninger». I andre og tredje ledd er det gitt regler om opplysningsplikt for offentlig myndighet.

Utvalget har foreslått at det inntas en egen bestemmelse i lovens § 7 med tittel «Opplysningsplikt». Dette vil etter utvalgets syn gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig enn i dag.

Vilkårene for at opplysningsplikten inntrer er etter gjeldende § 6-4 formulert slik at «det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. §§ 4-10, 4-11 og 4-12, når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24, eller når det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, jf. § 4-29.»

Det at bestemmelsen inneholder henvisninger til tiltaksbestemmelsene kan bidra til at terskelen for å kontakte barnevernet heves, ved at det skapes et feilaktig inntrykk av at det må være sannsynliggjort at vilkårene for å iverksette tiltak er oppfylt eller at den som skal melde fra kjenner til innholdet i disse reglene. Bestemmelsen om opplysningsplikt speiles i andre særregler, f.eks. helsepersonelloven § 33. Ansatte i andre tjenester kjenner ikke nødvendigvis innholdet i barnevernlovens tiltaksbestemmelser. For disse kan henvisningene således særlig gjøre innholdet i opplysningsplikten uklart.

I utvalgets forslag til bestemmelse om opplysningsplikt, er de ulike situasjonene der opplysningsplikt inntrer beskrevet i separate bokstaver i bestemmelsen. Det er ikke foreslått å videreføre henvisningene til de ulike tiltakshjemlene i bestemmelsen. Ved å fjerne henvisningene ønsker utvalget å tydeliggjøre at det sentrale for å vurdere om opplysningsplikt foreligger, er om det er grunn til å tro at barnet er i en situasjon som nevnt i alternativene i første ledd. Det er ikke nødvendig at det også foretas en vurdering av om barnevernstjenesten har hjemmel for tiltak. En fjerning av henvisningene er ikke ment å medføre noen endring sammenlignet med gjeldende rett.

Utvalget har foreslått at opplysningsplikten etter § 7 inntrer dersom det er grunn til å tro at:

a. et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller
b. et barn utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare.

Bokstav a i utvalgets forslag er ment å innebære en videreføring av alternativ en og tre i gjeldende § 6-4 andre ledd første setning. I gjeldende § 6-4 andre ledd første setning er det oppstilt som et eget alternativ at det er «grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel». Slik utvalget ser det vil dette omfattes av alternativet om mishandling og omsorgssvikt. Utvalget viser til at dette ble lagt til grunn i forarbeidene da alternativet ble tilføyet.[43] Alternativet menneskehandel ble tatt med for at det ikke skulle oppstå tvil. Slik utvalget ser det taler hensynet til å forenkle lovteksten for at det ikke er nødvendig at dette tas med som et eget alternativ.

Bokstav b omhandler tilfeller som i gjeldende § 6-4 omtales som «vedvarende alvorlige atferdsvansker». Endringen må ses i sammenheng med

[42] Se Rundskrivet «Samarbeid mellom barneverntjenester og psykisk helsetjenester til barnets beste» s. 17, med henvisning til Rapport fra Helsetilsynet 2/2014 Helsepersonells opplysningsplikt til barnevernet.

[43] Se Prop. 43 L (2012–2013) s. 58.

at utvalget har foreslått at begrepet «atferd» ikke benyttes i ny lov. Bokstav b er formulert slik at opplysningsplikten inntrer når det er «grunn til å tro at et barn utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare». Etter gjeldende § 6-4 inntrer opplysningsplikten først «når et barn har vist» vedvarende alvorlige atferdsvansker. Utvalgets forslag innebærer en viss senkning av terskelen for opplysningsplikt i disse tilfellene ved at det også her er tilstrekkelig at det er «grunn til å tro» og ved at det ikke gjelder et krav om at barnets problemer har vært vedvarende. Etter gjeldende § 6-4 ligger terskelen for opplysningsplikten så høyt at vilkårene for tiltak etter § 4-24 regelmessig vil være oppfylt. Utvalget legger til grunn at endringen vil medføre at barnevernstjenesten kan få kjennskap til barn som er i en vanskelig situasjon på et tidligere tidspunkt enn der tvangstiltak allerede burde ha vært satt inn. Også etter ny § 7 må det imidlertid være mistanke om at barnet utsetter sin helse eller utvikling for «alvorlig fare». Det ligger i dette at det kreves en kvalifisert situasjon og noe påfallende ved barnets handlinger. Selv om det ikke stilles krav om en vedvarende situasjon, kreves i utgangspunktet noe mer enn en enkelthendelse.

Det er etter gjeldende § 6-4 «offentlige myndigheter» som har plikt til å gi opplysninger. Utvalget foreslår at plikten i stedet pålegges «enhver som utfører oppgaver eller arbeid for et forvaltningsorgan». Endringen innebærer at bestemmelsen blir lettere tilgjengelig, og at det blir tydeligere at opplysningsplikten påligger den enkelte.

Når offentlige ansatte har opplysningsplikt etter loven, innebærer dette et unntak fra deres taushetsplikt. Det kan være utfordrende å vurdere om situasjonen for et barn er av en slik alvorlighet at vilkårene for at det foreligger opplysningsplikt er oppfylt. Det er uheldig dersom frykten for å gi en feilaktig melding og derved å bryte taushetsplikten, skremmer folk fra å melde fra til barnevernet i situasjoner der det er bekymring for barn.

Utvalget bemerker at det ikke vil foreligge et brudd på taushetsplikten dersom man melder fra til barnevernet, og det senere viser seg at barnets situasjon er mindre alvorlig eller mistanken er avkreftet. Utvalget har i forslag til § 7 tredje ledd gjort enkelte endringer i bestemmelsen om pålegg av opplysningsplikt. Slik utvalget ser det bør det her gis en oppregning av i hvilke saker pålegg kan gis. Utvalget legger til grunn at det for disse tilfellene ikke er de samme motforestillinger mot at det tas inn henvisning til tiltakshjemlene som nevnt ovenfor for bestemmelsen i § 7 første ledd. Det vises til at pålegg gis av de som er ansvarlige for gjennomføring av loven. Utvalget har foreslått at adgangen til å gi pålegg skal gjelde også ved sak om pålegg av hjelpetiltak og sak om hastetiltak etter kapittel 5. Felles for de tilfellene der pålegg gis er at det her dreier seg om tiltak mot foreldrenes og/eller barnets vilje. I forslaget til § 7 er det ikke gjort endringer med hensyn til at pålegg kan gis til «offentlig myndighet». Utvalget viser også her til at det ikke er det samme behov for å klargjøre hvem pålegg kan rettes mot, som når det er spørsmål om hvem som av eget tiltak plikter å gi opplysninger.

Som nevnt ovenfor er opplysningsplikt til barnevernstjenesten også hjemlet i flere andre særlover. Det foreslås at det gjøres tilsvarende endringer som de som er foreslått ovenfor i disse lovene, det vil si barnehageloven § 22, opplæringsloven § 15-3, friskoleloven § 7-4, helsepersonelloven § 33, sosialtjenesteloven § 45, familievernkontorloven § 10 og krisesenterloven § 6.

10.5.2.2 Opplysningsplikt for private

Utvalget foreslår ikke å innføre en generell meldeplikt for private.

I juridisk litteratur har bl.a. Bendiksen tatt til orde for å lovfeste en opplysningsplikt for private.[44] Til fordel for lovfesting vises det til at at dette kan minske følelsen av å blande seg inn eller være en sladrehank. Et mothensyn er at plikten ikke vil kunne sanksjoneres, og at påbudet får karakter av moralsk plikt eller oppfordring. Også Børresen argumenterer for at det burde gjelde en generell meldeplikt for alle.[45] Bestemmelser om opplysningsplikt for private er gitt i Sverige, Danmark og Island.[46]

Etter utvalgets syn er det forhold som taler for å innføre opplysningsplikt for private. Utvalget viser særlig til at dette kunne føre til at flere får en forpliktelse til å melde fra ved mistanke om at barn ble utsatt for omsorgssvikt. Slik utvalget ser det er det likevel uklart hvilke konsekvenser en eventuell opplysningsplikt for private vil få, f.eks. når det gjelder senere eventuelt erstatningsansvar for private som ikke melder fra. Videre ser utvalget det slik at en bestemmelse om opplysningsplikt vil innebære

---

[44] Bendiksen, Lena, «Skal sladrehank selv ha bank?», Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål nr. 3 2008, s. 183–, s. 186.

[45] Se Børresen, Pål, «Barnevern og familievern : en juridisk og barnevernfaglig fremstilling av et kontroversielt emne» 1995, s. 172–173.

[46] Se socialtjänestelag (2001:453) kap 14, c §, lov om social service (LBK nr. 1284 af 17/11/2015) § 154 og Barnaverndarlög (2002 nr. 80) artikkel 16.

vanskelige avgrensninger opp mot bl.a. reglene om fritak for forklaringsplikt mot nærstående.

Utvalget har kommet til at det ikke bør foreslås en generell meldeplikt for private. Slik utvalget ser det er det andre tiltak enn lovfesting som er mer hensiktsmessige for å påvirke flere private personer til å melde fra til barnevernet.

Kapittel 11
Tiltakene i barnevernet

11.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:

- Foreta en ny inndeling av gjeldende kapittel 4 i loven. Det som etter gjeldende lov er regulert i ett kapittel, er etter utvalgets forslag fordelt over flere kapitler i loven.
- Endre den språklige og strukturelle fremstilling av de enkelte bestemmelsene om tiltak. Enkelte bestemmelser er foreslått delt i flere bestemmelser (for eksempel hjelpetiltaksbestemmelsen), andre er samlet sammen i færre bestemmelser (for eksempel de ulike hjemlene for omsorgsovertakelse.
- Lovfeste at frivillige hjelpetiltak som retter seg mot barn med partsrettigheter, heller ikke kan opprettholdes hvis barnet motsetter seg tiltaket.
- Gi hjemmel for å pålegge hjelpetiltak mot samværsforeldre.
- Endre det materielle innholdet i enkelte av bestemmelsene om tiltak:
  - Bestemmelsene om medisinsk undersøkelse og behandling foreslås endret ved at vilkårene for tiltak endres.
  - Hjemmelen for fylkesnemndas adgang til å samtykke i foreldrenes sted til visse tiltak etter opplæringsloven, klargjøres.
  - Utvide flytteforbudets anvendelsesområde til å gjelde alle situasjoner der barnet er bosatt utenfor hjemmet med foreldrenes samtykke. Beslutningskompetansen for slike tiltak foreslås lagt til barnevernstjenestens leder.
  - Vilkårene for pålegg om opphold på senter for foreldre og barn foreslås skjerpet.
  - Bestemmelsen om oppheving av omsorgsovertakelse foreslås endret når det gjelder fremgangsmåten for sak om oppheving.
  - Hjemmelen for omsorgsovertakelse av nyfødte barn endres til å gjelde alle barn som er bosatt utenfor hjemmet som nyfødte ved hastevedtak.
  - Bestemmelsen om å bosette barn som utsetter sin egen helse eller utvikling for alvorlig fare (tidligere § 4-24) foreslås endret, ved at vilkårene for tiltak endres og at adgangen til å forlenge slike tiltak er snevret inn.
  - Vilkår som er utviklet i rettspraksis lovfestes for enkelte tiltak, for eksempel vilkåret om særlig tungtveiende grunner for samtykke til adopsjon.
- For øvrig foreslår utvalget i hovedsak en videreføring av gjeldende rett når det gjelder hvilke tiltak som kan iverksettes, og til hvilke vilkår.

11.2 Behov og problemstillinger

I utvalgets mandat er det bedt om at utvalget vurderer om tiltakene i loven er hensiktsmessig inndelt og formulert, og om kategoriene av tiltak er dekkende.

Nedenfor drøfter utvalget i punkt 11.3 lovens inndeling av tiltak. Det drøftes både hvilken inndeling av tiltak som følger av gjeldende rett, og hvilken inndeling utvalget foreslår. Det tidligere kapittel 4 i barnevernloven er i utvalgets utkast til lov delt opp i flere kapitler. En oversikt over de ulike kapitlene er gitt i punkt 11.3.

For øvrig blir de forskjellige hjemlene for tiltak behandlet nærmere. Det er de alminnelige tiltakene som gjennomgås i dette kapittelet. Tiltak i hastesituasjoner er omtalt i kapittel 12. Ulike spørsmål knyttet til innholdet i og oppfølgningen av tiltak, kontakt med foreldre og andre, fosterhjem, institusjon mv. behandles i de påfølgende kapitler.

I punkt 11.4 til 11.13 gis det en fremstilling av gjeldende rett og praksis for de ulike typer tiltak etter loven. Deretter redegjøres det for utvalgets forslag til regulering i ny lov. Utvalget har mottatt enkelte innspill om behov for endringer i dagens regler. Disse omtales under utvalgets vurderinger. Når det gjelder vedtak etter gjeldende § 4-24, det som i dag kalles atferdstiltak, har utvalget mottatt innspill særlig fra barnereferansegruppen om at det er behov for å gjøre endringer. Det er et spørs-

mål både om adgangen til å treffe slikt vedtak bør opprettholdes, og hvordan vilkårene for slikt vedtak skal utformes. Dette drøftes i punkt 11.12.4. Videre er utvalget i mandat særlig bedt om å vurdere spørsmålet om dobbeltstraff ved tvangsplassering av ungdom med alvorlige atferdsvansker. Dette behandles nærmere i punkt 11.12.5.

Tiltakene er de primære verktøy staten gir kommunene for å sikre barnets rett til beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt etter Grunnloven § 104 tredje ledd, EMK artikkel 3 og 8 og barnekonvensjonen artikkel 19 Samtidig vil anvendelse av tiltakene ofte innebære inngrep i barnet og familiens rett til familieliv etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og barnekonvensjonen artikkel 16. En omfattende redegjørelse for de internasjonale forpliktelsene og skrankene for det offentliges adgang til å gripe inn i familielivet, er gitt i utredningen «Barnevern og menneskerettighetene» som er inntatt som vedlegg 4 til NOU'en.

Retten til respekt for familielivet er en relativ rettighet i den forstand at det i visse tilfeller kan gripes inn i rettigheten.[1] Det kan gjøres inngrep etter EMK artikkel 8 nr. 2 dersom inngrepet har et legitimt formål, har hjemmel i lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Kravet til nødvendighet innebærer et forholdsmessighetskrav som inneholder både materielle og prosessuelle elementer.

EMD har lagt til grunn at statene har en vid adgang til å gi skjønnsmessige hjemler for barnevernstiltak. Det er antatt at norsk barnevernlov i hovedsak ligger innenfor rammene til EMKs lovskrav.[2] Enkelte inngrepshjemler bør av hensyn til EMKs lovskrav og Grunnlovens legalitetsprinsipp, jf. § Grunnloven § 113, få en klarere forankring i loven. I fremstillingen nedenfor er de menneskerettslige forpliktelsene ikke behandlet nærmere for hvert enkelt tiltak, men kommentert der disse reiser særlige spørsmål eller der et er spørsmål om endringer av gjeldende rett kan komme i konflikt med forpliktelsene.

11.3 Inndelingen av tiltak

I utvalgets mandat heter det at barnevernloven i dag inneholder tre hovedkategorier av tiltak; hjelpetiltak i hjemmet, fosterhjem og institusjon.

Fosterhjem og institusjon er, slik utvalget ser det, ikke å anse som *tiltak* etter gjeldende lov, men som virkemidler som er gitt for å gjennomføre (frivillige eller tvangsmessige) tiltak som innebærer at et barn tas ut av hjemmet. Virkemidlene kan inndeles i de tre hovedkategoriene hjelpetiltak, fosterhjem og institusjon. Tiltakene som ligger bak hver av kategoriene kan imidlertid være ulike. Bosted i fosterhjem kan for eksempel være resultat av både et hjelpetiltak, en omsorgsovertakelse eller det som etter gjeldende rett omtales som «atferdstiltak».[3] Tiltaket vil ofte si mer om hvilken situasjon barnet har vært i, enn det virkemiddelet gjør.

Utvalget har foreslått en ny lovstruktur for det utvalget definerer som tiltak. Hjemlene for tiltak er inndelt i tre kapitler: kapittel 3, 4 og 5. I det første kapittelet behandles hjelpetiltak, vedtak om medisinsk behandling og opplæring og det som etter gjeldende rett omtales som atferdstiltak. Felles for disse tiltakene er at barnet fortsatt har bosted hjemme, eventuelt på annet sted bestemt av foreldrene, og at det formelt sett er foreldrene som fortsatt har den daglige omsorgen. I det neste kapittelet behandles omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar og adopsjon. Dette er tiltak som griper inn i foreldreansvaret på en mer omfattende måte og som innebærer at barnets bosted bestemmes av fylkesnemnda. I kapittel 4 er det også tatt inn bestemmelser om bostedsalternativer og valg av bosted etter vedtak om omsorgsovertakelse, omsorgsansvar og foreldreansvar for barnet etter omsorgsovertakelse, barnevernstjenestens adgang til å flytte barnet etter omsorgsovertakelse og foreldrenes plikt til å betale underholdsbidrag. Hastetiltak foreslås regulert i et eget kapittel i loven, kapittel 5. Felles for hastetiltakene er at situasjonen er slik at tiltak må iverksettes særlig raskt, og raskere enn normal saksbehandling tillater.

I de påfølgende kapitler i loven behandles forhold knyttet til oppfølgingen etter at tiltak er iverksatt. Bestemmelser om kontakt mellom barnet og foreldrene og andre, foreslås gitt i lovens kapittel 6. Bestemmelser om oppfølging av foreldre og barn samt planer, fremgår av kapittel 7. Deretter foreslås bestemmelser om fosterhjem og institusjoner i henholdsvis kapittel 8 og 9.

Nedenfor gis en gjennomgang av de ulike typer av tiltak etter loven. Som nevnt foreslår utvalget i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Utvalget har ikke foreslått endringer når det gjelder hvilke typer av tiltak som kan iverksettes.

Utvalget har mottatt flere forslag når det gjelder begrepsbruk. Særlig har Barnevernsproffene vært opptatt av at en del begreper i loven bør endres. Barnevernsproffene har blant annet foreslått å erstatte uttrykket «plassering» med «flytting». Utvalget er enig med Barne-

[1] Sørensen (2016) punkt 5.

[2] Sørensen (2016) punkt 5.4.2.

[3] Se f.eks. Ofstad og Skar, (2015) s. 243 flg.

vernsproffene i at det fremstår som lite heldig å bruke ordet plassering om det å flytte et barn til fosterhjem. Utvalget har vurdert hvilket begrep som i stedet kan benyttes. Ordet flytting mener utvalget ikke kan benyttes fordi dette allerede i dag er et innarbeidet begrep, knyttet til det å flytte barnet fra ett fosterhjem til et annet. Utvalget har kommet til at man i stedet for plassering bør bruke begrepet bosted. Begrepet bosted benyttes uavhengig av om oppholdet utenfor hjemmet er kortvarig eller langvarig. I det følgende benyttes ordet plassering ved omtale av gjeldende rett, mens det ved omtale av utvalgets forslag benyttes å bosette e.l.

11.4 Frivillige hjelpetiltak

11.4.1 Gjeldende rett

Hjelpetiltak er i dag regulert i barnevernloven § 4-4.[4] Bestemmelsen omhandler tre typer av hjelpetiltak:

- Frivillige hjelpetiltak
- Frivillig plassering
- Pålegg av hjelpetiltak

Formålet med de ulike hjelpetiltakene er etter barnevernloven § 4-4 første ledd andre setning «å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien». Formålsbestemmelsen ble inntatt ved lovendring av 21. juni 2013. I Prop. 106 L (2012–2013) heter det om formålet med hjelpetiltak:

> «Formålet med å sette i verk hjelpetiltak i en familie, er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Dersom hjelpen barnevernet gir skal bidra til å forebygge at problemer eskalerer og utvikles til omsorgssvikt og/eller avvikende atferd hos barna, bør tiltakene som settes inn i hjemmet i større grad bidra til å styrke foreldreferdigheter og bedre samspillet mellom barn, unge og foreldre. I en del tilfeller vil det imidlertid være riktig å sette inn tiltak som kompenserer og avhjelper familiens eller barnets omsorgssituasjon. Slike tiltak bør i større grad brukes som et supplement til endringstiltakene. I mange tilfeller er det behov for flere typer tiltak for å avhjelpe situasjonen i en familie.»[5]

Barnevernloven § 4-4 andre ledd omhandler frivillige hjelpetiltak. Tiltakene kan bare iverksettes dersom foreldrene samtykker i dette. Når lovens vilkår etter § 4-4 andre ledd er oppfylt, har barnevernstjenesten etter loven en plikt til å yte hjelpetiltak.

Grunnvilkåret for å sette inn frivillige tiltak etter § 4-4 andre ledd, er at barnet har et «særlig behov» for hjelp. Barnets behov må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Kravet om at barnet må ha et særlig behov for hjelp, innebærer at hjelpebehovet er større enn det som er vanlig for de fleste andre barn.

Tidligere inneholdt barnevernloven § 4-4 andre ledd en eksempelliste over hjelpetiltak. Denne ble fjernet samtidig med at formålsbestemmelsen ble tatt inn i loven. Dette var ikke ment å innebære noen begrensning i hvilke tiltak som kunne iverksettes sammenlignet med tidligere.[6] Hensikten var å unngå at eksempellisten virket begrensende på barnevernstjenestens valg av tiltak, og at det i større grad ble fokuserte på ønsket virkning av tiltak.[7]

Hjelpetiltak er først og fremst aktuelt å rette inn mot den av foreldrene som barnet bor fast sammen med, dersom foreldrene ikke bor sammen. Det er imidlertid adgang til å iverksette hjelpetiltak også i den samværsberettigedes hjem, dersom den samværsberettigede samtykker til slike tiltak.

For at barnevernstjenesten skal kunne vedta hjelpetiltak etter § 4-4 andre ledd, må det foreligge samtykke fra de som har partsrettigheter. I sak om frivillige hjelpetiltak er foreldre med daglig omsorg, som barnet bor fast hos, part i saken.[8] I tillegg er barnet selv part dersom barnet er over 15 år og har partsrettigheter etter § 6-3. Barn over 15 år kan også selv søke om hjelpetiltak.

Dersom barnet er under 15 år er det i utgangspunktet tilstrekkelig at foreldrene samtykker. Også yngre barn har imidlertid en rett til å uttale seg, og det skal legges vekt på barnets mening i samsvar med barnets alder og utvikling.[9]

I forarbeidene til barnevernloven legger departementet til grunn at frivillige hjelpetiltak også kan iverksettes overfor gravide kvinner.[10]

---

4 Se også Rundskriv fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 1. april 2016, Q-2016-982, «Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4.»

5 Prop. 106 L (2012–2013) s. 150.

6 Prop. 106 L (2012–2013) s. 209 og s. 150–151.

7 Prop. 106 L (2012–2013) s. 149 og s. 150–151.

8 Se nærmere om partsrettigheter i den enkelte sak i punkt 16.4.

9 Se Rundskriv Q-2016-982 s. 11.

10 Se Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 30. Se også Ofstad og Skar (2015) s. 29.

11.4.2 Bruk av frivillige hjelpetiltak

Hjelpetiltak i hjemmet er det mest brukte av barnevernets tiltak. I løpet av 2015 mottok 53 439 barn tiltak fra barnevernet. Av disse mottok 43 370 hjelpetiltak, det vil si over 80 prosent.[11]

Det ble i 2012 startet opp et forskningsprosjekt om barnevernets hjelpetiltak – Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak, heretter Hjelpetiltaksprosjektet.[12] Prosjektets målsetning var å øke kunnskapen om de mest brukte hjelpetiltakene når det gjaldt målgrupper, formål, innhold og utbytte. Rapporten fra prosjektet forelå i september 2015.

Hjelpetiltaksprosjektet viste at familiene som mottar hjelpetiltak er en uensartet gruppe som ikke kan beskrives entydig som sosialt og økonomisk marginaliserte, vurdert ut fra levekårsindikatorer, men at de fleste barn som mottar hjelpetiltak fra barnevernet likevel lever under livsbetingelser som skaper problemer for deres trivsel og utvikling. Det fremgikk også at de vanligste formålene med hjelpetiltak er knyttet til foreldrenes ivaretakelse av barna på mer generelle områder.[13]

Når det gjelder innholdet i hjelpetiltakene viser Hjelpetiltaksprosjektet at veiledning til foreldre er barnevernets hovedstrategi når barn skal gis hjelpetiltak i hjemmet. Råd og veiledning er det dominerende enkelttiltaket, og det tiltaket som benyttes mest uansett hvilke forhold som ligger til grunn for at hjelpetiltak er iverksatt. Videre er det barn og unge som kun har støttetiltak (besøkshjem, økonomisk hjelp osv.). Når de mottar støttetiltak, skjer det oftest i kombinasjon med veiledning til foreldrene.[14]

Hjelpetiltaksprosjektet viser videre at det er betydelig variasjoner i årsaker til at barnevernstjenesten setter i verk hjelpetiltak, og at hjelpetiltak opptrer i ulike kombinasjoner. Det betyr at det er behov for differensierte hjelpetiltak i samspill med innsats fra andre tjenester.[15]

Det er i Hjelpetiltaksprosjektets rapport inntatt en tabell som viser antall og andel barn med ulike typer hjelpetiltak, se tabell 11.1 nedenfor. Tabellen viser hvilke tiltak de 245 barna i studien mottok på det tidspunktet. Kolonnen til høyre viser til sammenligning nasjonal statistikk fra 2010 om barn som mottok hjelpetiltak i hjemmet, fordelt på ulike hjelpetiltak.

11.4.3 Utvalgets vurderinger

Frivillige hjelpetiltak utgjør hoveddelen av de tiltak barnevernet iverksetter.

Dagens § 4-4 inneholder en regulering av både frivillige hjelpetiltak, frivillig plassering og pålegg av hjelpetiltak. Utvalget har kommet til at bestemmelsen bør deles opp i tre bestemmelser. De frivillige hjelpetiltakene i hjemmet, som er en viktig og stor del av barnevernets tiltak, reguleres i en egen bestemmelse. Frivillige hjelpetiltak skiller seg etter utvalgets syn fra pålegg av hjelpetiltak på en måte som gjør at det er lite hensiktsmessig med en felles bestemmelse for disse tiltakene. Når frivillige hjelpetiltak behandles separat vil dette etter utvalgets syn også gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig. Det som i dag kalles frivillige plasseringer skiller seg fra andre typer hjelpetiltak ved at tiltaket ikke gis i hjemmet. Dette tilsier at disse reguleres i en egen bestemmelse.

Antallet barn som mottar hjelpetiltak har de senere årene økt sterkt. I Hjelpetiltaksprosjektets rapport heter det om økningen og årsakene til denne:

> «Antall barn og unge med registrerte tiltak i barnevernet økte gjennom hele perioden 1990–2010 (Backe-Hansen et al., 2014). Denne utviklingen kan ikke forklares utelukkende ved veksten i antall barn i befolkningen som helhet. Det er også vanskelig å forstå denne utviklingen som en markant endring til det verre i omsorgssituasjonen til barn i disse aldersgruppene etter årtusenskiftet. En mer sannsynlig fortolkning er at den økte andelen av barn må forstås som et komplisert samspill mellom a) lavere terskel for å ta kontakt med barnevernet, b) en tettere integrasjon av barnevernet inn mot andre offentlige tjenester på kommunaltnivå (som gjør det lettere å fange opp nye familier), c) en generell økning i innsatsen fra barneverntjenesten, herunder en økning i antall årsverk i barneverntjenesten over tid. Marthinsen et al. (2013) vektlegger den andre av disse forklaringene spesielt.»[16]

---

11 Kilde: SSB.

12 Christiansen m.fl. «Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak», Uni Research Helse, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest) 2015 («Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak»).

13 Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak s. 82–83.

14 Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak s. 82–83.

15 Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak s. 89.

16 Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak s. 33.

Tabell 11.1 Antall og andel barn med ulike hjelpetiltak i hjemmet, i Nærstudien og i nasjonal barnevernsstatistikk.

	Nærstudien		Nasjonal statistikk 2010
	N = 245		N= 32 835
	n	%	%
Tiltak rettet mot barnet			
Besøkshjem / Avlastningshjem	66	27 %	22 %
Råd og veiledning barn / ungdom	39	16 %	-
Barnehage	31	13 %	13 %
Fritidsaktiviteter	21	9 %	10 %
SFO	11	5 %	10 %
Leksehjelp	1	<1 %	
Støttekontakt	14	6 %	9 %
Bolig med oppfølging	2	1 %	5 %
Tiltak rettet mot foreldrene			
Råd og veiledning til foreldre	172	70 %	43 %
Hjemkonsulent / miljøarbeider	32	13 %	5 %
Tilsyn i hjemmet	13	5 %	3 %
Senter for foreldre og barn	3	1 %	1 %
PMTO (parent management training)	10	4 %	3 %
COS (circle of security)	9	4 %	
Marte Meo	5	2 %	
DUÅ (de utrolige årene)	2	<1 %	
ICDP (international child development programme)	2	<1 %	
FFT (funksjonell familieterapi)	3	1 %	
MST (multisystemisk terapi)	0	0	2 %
Annet			
Ansvarsgruppe	91	37 %	17 %
Økonomisk hjelp	28	20 %	16 %
Andre hjemmebaserte tiltak	8	3 %	11 %
Andre tiltak	47	19 %	25 %

Utvalget foreslår som nevnt i kapittel 7 at det i lovens kapittel 13 inntas en bestemmelse om barnevernstjenestens ansvar, der det presiseres at barnevernstjenesten har ansvar for å sikre at barn mottar omsorg og beskyttelse der dette er nødvendig ut fra barnets omsorgssituasjon eller på grunn av at barnet utsetter egen helse eller utvikling for fare.

Den nedre grensen for når barnevernstjenesten har ansvar for å iverksette særlige tiltak,

vil være sammenfallende med når vilkårene for å vedta hjelpetiltak er oppfylt.

Utvalget har i forslag til ny § 12 om frivillig hjelpetiltak, foreslått en videreføring av vilkåret i gjeldende barnevernlov § 4-4 andre ledd. Barnevernstjenesten skal tilby og sette inn hjelpetiltak der barnet «på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det». I formuleringen «særlig behov» ligger at barnets hjelpebehov må være større enn det som er vanlig for de fleste barn.[17] Årsaken til barnets behov kan være forholdene i hjemmet eller «andre grunner». Alternativet «andre grunner» vil omfatte blant annet behov for hjelpetiltak fordi barnet utsetter sin eller andres helse eller utvikling for fare. Dersom familien har behov for hjelp på grunn av andre årsaker, for eksempel fattigdom, funksjonshemning eller psykisk sykdom hos barnet (som ikke skyldes omsorgssituasjonen), vil det være andre tjenester enn barnevernstjenesten som eventuelt må hjelpe familien.[18]

I § 12 andre ledd fremgår det hva formålet med hjelpetiltak skal være. Bestemmelsen innebærer en videreføring av gjeldende § 4-4 første ledd andre setning. I § 9 første ledd heter det også at barnevernstjenesten plikter å tilby og sette i verk «egnede hjelpetiltak». Med dette menes kunnskapsbaserte tiltak som barnevernet mener kan bidra til å bedre situasjonen.

Når det gjelder hvilke hjelpetiltak som skal kunne iverksettes, foreslår utvalget en videreføring av dagens ordning, der barnevernstjenesten har en stor grad av valgfrihet med hensyn til hvilke tiltak som kan iverksettes. Utvalget viser til at referansegruppen, blant annet ved Organisasjon for barnevernsforeldre (OBF), har fremhevet at det viktigste når det gjelder valg av tiltak er at tiltakene er fleksible og tilpasset det enkelte barn og familien.

Hjelpetiltaksprosjektet viser at det brukes mange ulike hjelpetiltak, men at råd og veiledning utgjør størstedelen av tiltakene. Utvalget forutsetter at når barnevernstjenesten iverksetter tiltaket råd og veiledning, så innebærer dette en systematisk oppfølging, gjerne et manualtstyrt program, og mye mer enn «bare å holde kontakt». Når hjelpetiltak er iverksatt plikter barnevernstjenesten å lage plan, og å følge opp barnet samt familien. Dette omtales nærmere i kapittel 14.

Etter gjeldende rett kan frivillige hjelpetiltak rettes også mot samværsberettiget forelder. Utvalget foreslår at gjeldende rett videreføres.

Utvalget foreslår også videreført adgangen til å iverksette frivillige hjelpetiltak overfor gravide kvinner.

I § 12 første ledd andre og tredje setning er det foreslått en tilføyelse om at hjelpetiltak ikke kan gjennomføres «uten samtykke fra den tiltaket retter seg mot». Tilføyelsen er gjort for å tydeliggjøre at det dreier seg om et frivillig tiltak. Formuleringen «den tiltaket retter seg mot» er ikke ment å omfatte alle saken direkte kan anses å gjelde, smln. forvaltningsloven § 2 bokstav e. For eksempel er det ikke nødvendig med samtykke fra den andre forelderen eller fra barnet dersom en forelder ønsker å samtykke til foreldreveiledning. Samtykke fra barnet er nødvendig dersom barnet har partsrettigheter og tiltaket må anses å rette seg mot barnet, f.eks. råd og veiledning til barnet eller støttekontakt.

11.5 Tilbud om bosted utenfor hjemmet som hjelpetiltak

11.5.1 Gjeldende rett

Gjeldende § 4-4 sjette ledd regulerer såkalte frivillige plasseringer.

Vilkårene for frivillig plassering er at vilkårene i § 4-4 andre ledd er oppfylt, samtidig som «behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak».

Barnevernstjenesten kan ved frivillig plassering formidle plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter for mindreårige. Paragraf 4-14 om ulike plasseringsalternativer gjelder ikke ved frivillig plassering etter § 4-4.

Plassering etter § 4-4 sjette ledd skjer etter samtykke fra foreldrene og barnet dersom det har partsrettigheter. Paragraf 4–4 inneholder ingen særskilt hjemmel til å plassere barnet utenfor hjemmet på grunnlag av barnets eget samtykke alene, dersom foreldrene ikke samtykker, slik som lovens § 4–26 (plassering i institusjon på grunnlag av eget samtykke). Plassering av barn utenfor hjemmet mot foreldrenes samtykke utover de tilfeller som er omhandlet i § 4–26 forutsetter derfor at det treffes vedtak om omsorgsovertakelse etter f.eks. § 4–12.

Barnevernloven inneholder ingen tidsramme for varigheten av plasseringer etter § 4–4 sjette ledd. Det er imidlertid klart at plasseringer etter denne bestemmelsen først og fremst er tenkt benyttet der barnet midlertidig ikke kan bo hos foreldrene.[19] I § 4-4 sjette ledd andre setning

[17] Se Rundskriv Q-2016-982 s. 12–13.

[18] Rundskriv Q-2016-982 s. 12–13.

[19] Se Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 33 og NOU 1985: 18 s. 148 og s. 371.

heter det at «hvis det må forutsettes at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, bør det likevel vurderes om det med en gang skal vedtas at barnevernstjenesten skal overta omsorgen for barnet etter § 4-12 første ledd, framfor frivillig plassering etter denne paragraf». Frivillig plassering som hjelpetiltak er derfor først og fremst ment brukt når foreldrene forbigående er ute av stand til å ivareta den daglige omsorgen for barnet, f.eks. ved sykdom eller andre forbigående vanskeligheter.[20] Ved plasseringer av lengre varighet, kan det være behov for å skape større stabilitet og forutsigbarhet når det gjelder barnets omsorgssituasjon enn det plasseringer etter § 4–4 sjette ledd gir rom for. I forarbeidene er det blant annet pekt på at det ved langvarige plasseringer kan være behov for å skape klarhet i fordelingen av omsorgsansvaret mellom foreldrene og barnevernstjenesten.[21]

11.5.2 Bruk av frivillige plasseringer etter gjeldende § 4-4 sjette ledd

Statistikk fra SSB viser omfanget av bruk av frivillige plasseringer etter gjeldende § 4-4 sjette ledd.

Av totalt 14 831 plasserte barn per 31.12.2015, var 5 986 plassert etter hjelpetiltak, mens de resterende 8 845 var plassert etter omsorgsvedtak etter § 4-8 eller § 4-12.[22] Tabell 11.2 viser hvor mange barn som per år har vært plassert utenfor hjemmet totalt, hvor mange som hjelpetiltak og hvor plasseringen har skjedd.

11.5.3 Utvalgets vurderinger

Frivillig plassering var nytt ved barnevernloven av 1992. I forarbeidene til bestemmelsen legges det til grunn at bestemmelsen først og fremst bør brukes der det dreier seg om kortvarige plasseringer. Praksis gir imidlertid grunn til å tro at bestemmelsen benyttes i et større omfang, og varer lenger enn det lovgiver forutsatte.[23] De siste årene har grunnlaget for plasseringen for mer enn 40 prosent av barna som har vært bosatt utenfor hjemmet ved et hjelpetiltak.

På bakgrunn av veksten i bruk av frivillig plassering som hjelpetiltak, foreslo Befringutvalget i NOU 2000: 12 at det ble innført en seks måneders grense for hvor lenge en frivillig plassering etter § 4-4 kunne vare uten fylkesnemndas vurdering.[24] Utvalget viste blant annet til at barnas rettssikkerhet er dårligere ivaretatt ved en frivillig plassering på grunn av uforutsigbarhet om plasseringens lengde, og at foreldrenes rettssikkerhet svekkes. Forslaget er ikke fulgt opp i ettertid.

Utvalget har vurdert hvilken adgang det bør være til å bosette barn utenfor hjemmet som frivillig hjelpetiltak, og hvilken varighet dette vedtaket bør kunne ha.

Et alternativ kunne være å innføre en egen hjemmel for frivillig omsorgsovertakelse, der foreldrene samtykket til en omsorgsovertakelse med samme konsekvenser som en omsorgsovertakelse etter gjeldende § 4-12 når det gjelder daglig omsorg for barnet mv. Et annet alternativ kunne være å innskrenke adgangen til å tilby bosted utenfor hjemmet som hjelpetiltak til de kortvarige tilfeller.

Utvalget har foreslått at det som tidligere har vært omtalt som frivillige plasseringer, reguleres i en egen bestemmelse i loven. Utvalget har som nevnt ovenfor kommet til at man i loven ikke lenger bør benytte begrepet «plassering». Det som

[20] Se f.eks. Rundskriv Q-2016-982 s. 22.
[21] Se NOU 1985: 18 s. 148.
[22] Kilde: SSB.
[23] Se NOU 2000: 12 «Barnevernet i Norge» s. 143 og Stang, Elisabeth Gording «Frivillige tiltak og grensene mot bruk av tvang i barnevernet», Rettfærd nr. 96, 2002 s. 41–58.
[24] NOU 2000: 12 side 237–238.

Tabell 11.2 Antall barn plassert utenfor hjemmet som hjelpetiltak

Årstall	Plasserte i alt	Hjelpetiltak					
		Totalt	Fosterhjem	Barnevernsinstitusjoner	Institusjon etter annen lov	Beredskapshjem	Egen bolig/ hybel
2012	13 917	6 111	2 621	842	33	403	2 212
2013	14 482	6 569	2 749	1 000	25	459	2 336
2014	14 824	6 338	2 712	802	13	455	2 356
2015	14 831	5 986	2 673	761	14	448	2 090

har vært omtalt som «frivillig plassering», er nå i stedet omtalt som bosted utenfor hjemmet som hjelpetiltak, se forslag til § 13.

Det fastsettes i § 13 første ledd første setning at barnevernstjenesten kan tilby bosted utenfor hjemmet som hjelpetiltak i tilfeller der barnets behov ikke kan ivaretas på andre måter. Videre fremgår det av andre setning at barnevernstjenesten i stedet for å tilby bosted utenfor hjemmet som hjelpetiltak, skal vurdere om det bør fremmes sak om omsorgsovertakelse, dersom oppholdet utenfor hjemmet varer i lengre tid og det er nødvendig for å skape ro og stabilitet for barnet. I utgangspunktet er vilkåret for å tilby opphold eller bosted utenfor hjemmet det samme som for andre frivillige hjelpetiltak. Dersom det skal fremmes sak om omsorgsovertakelse, må det vurderes om den manglende ro og stabilitet fyller vilkårene for omsorgsovertakelse.

Utvalget foreslår at bosted utenfor hjemmet som hjelpetiltak skal kunne benyttes i samsvar med det som synes å være praksis i dag, det vil si også i tilfeller der barnet antas å skulle bo utenfor hjemmet utover en helt kortvarig periode. Dersom oppholdet har en lengre varighet skal imidlertid barnevernstjenesten vurdere om hensynet til å skape ro og stabilitet for barnet, tilsier at det i stedet for et frivillig tiltak, bør fremmes forslag om vedtak om omsorgsovertakelse etter § 21. Dette kan for eksempel være hensiktsmessig dersom det antas at foreldrene etter kort tid vil ønske at barnet flytter hjem.

Det er etter utvalgets syn ikke hensiktsmessig å begrense adgangen til å tilby bosted utenfor hjemmet som hjelpetiltak, kun til de helt kortvarige tilfeller. Dersom barnevernstjenesten vurderer det slik at det er best for barnet å bo utenfor hjemmet, kan et frivillig tilbud til familien være en god ordning for barnet. Dette vil innebære et mildere inngrep overfor barnet enn et vedtak om omsorgsovertakelse truffet etter behandling i fylkesnemnda. Forholdene kan også være slik at vilkårene for omsorgsovertakelse etter § 21 ikke antas å være oppfylt. Samtidig understreker utvalget at det vil være nødvendig at det foretas en konkret vurdering av om hensynet til ro og stabilitet for barnet tilsier at det i stedet treffes vedtak om omsorgsovertakelse.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå en ordning med frivillig omsorgsovertakelse. En ordning med bosted utenfor hjemmet som frivillig hjelpetiltak vil være en mer fleksibel løsning for barnet og familien, enn en slik frivillig omsorgsovertakelse. Utvalget ser det også slik at det er grunn til at fylkesnemnda behandler saken dersom vedtaket skal innebære en omsorgsovertakelse. Dette vil innebære en sterkere rettssikkerhet for foreldrene, og motvirke at foreldre samtykker til en slik løsning uten at de er innforstått med konsekvensene av dette, og uten at man sikrer seg at det dreier seg om et reelt samtykke.

Forslagets § 13 andre ledd omhandler tilfeller der foreldrene på egenhånd har flyttet barnet ut av hjemmet. Dette omtales etter gjeldende rett som private plasseringer. Etter gjeldende lov følger det av § 4-7 at barneverntjenesten kan kreve å godkjenne plasseringsstedet dersom plasseringen varer mer enn to måneder, og vilkårene for å starte undersøkelsessak etter § 4-3 er oppfylt. Dette gjelder likevel ikke når barnet er over 15 år, når plasseringen er nødvendig av hensyn til barnets skolegang, eller når barnet blir plassert i en offentlig institusjon på grunn av sin helse eller utvikling.

I forslaget til § 13 andre ledd er det inntatt en bestemmelse om at barnevernstjenesten der foreldrene selv har flyttet barnet ut av hjemmet, skal undersøke omsorgssituasjonen dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven. Dette tilsvarer terskelen for når barnevernstjenesten plikter å undersøke etter § 9. Bestemmelsen er foreslått som en tydeliggjøring av barnevernstjenestens plikt til å undersøke også i disse tilfeller. Der barnet er flyttet ut av hjemmet, vil barnevernstjenestens undersøkelser måtte omfatte både foreldrehjemmet og stedet barnet er flyttet til.

Utvalget foreslår ikke videreført gjeldende § 4-7 om godkjenning av plasseringsstedet. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har gitt skriftlig innspill til utvalget om at gjeldende § 4-7 i praksis skaper problemer og usikkerhet for mange barnevernstjenester, og for Fylkesmannen som tilsynsmyndighet. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har tatt til orde for at § 4-7 fjernes. Etter § 4-7 kreves det at vilkårene i § 4-3 for å starte undersøkelsessak er oppfylt. I en slik situasjon vil barnevernstjenesten uansett ha plikt til å undersøke barnets omsorgssituasjon og foreslå nødvendige tiltak. Om det er nødvendig med tiltak vil måtte vurderes på samme måte som for barn som bor hos sine foreldre. Dersom barnevernstjenesten finner at hensynet til barnets beste tilsier det, kan eventuelt bostedet formaliseres som fosterhjem for barnet. Finner barnevernstjenesten at barnet på stedet der det bor lever under utilstrekkelige forhold, og barnets foreldre likevel ønsker at barnet skal bli boende der, er dette et forhold som tilsier at barnevernet griper

inn, og om nødvendig fremmer begjæring om omsorgsovertakelse.

11.6 Pålegg av hjelpetiltak

11.6.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-4 tredje og fjerde ledd inneholder bestemmelser om pålegg av hjelpetiltak. Bestemmelsene ble endret ved lov 7. august 2015 nr. 81. Lovendringen trådte i kraft 1. april 2016. Mens barnevernstjenesten kan treffe vedtak om hjelpetiltak når foreldrene samtykker til disse, er det fylkesnemnda som kan treffe vedtak om pålegg av hjelpetiltak.

Før lovendringen i 2015 var det kun to typer hjelpetiltak fylkesnemnda kunne pålegge foreldrene:

- barnehage eller andre dagtidstilbud, og
- tilsyn

I tillegg hadde fylkesnemnda adgang til å pålegge hjelpetiltak i form av foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsvansker, uten barnets samtykke.

Etter lovendringen er adgangen til å pålegge hjelpetiltak utvidet, slik at det nå kan treffes vedtak om:

- opphold i barnehage eller andre egnede dagtilbud, opphold i besøkshjem eller avlastningstiltak, leksehjelp, fritidsaktiviteter, bruk av støttekontakt eller andre lignende kompenserende tiltak
- tilsyn, meldeplikt og urinprøver
- omsorgsendrende tiltak
- foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsvansker
- opphold i senter for foreldre og barn

Vilkårene for å pålegge kompenserende tiltak er at det anses nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg eller av andre grunner, se § 4-4 tredje ledd første setning. Omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak (tilsyn, meldeplikt og urinprøver) kan pålegges når det er nødvendig for å sikre barnet tilstrekkelig omsorg, se ny § 4-4 tredje ledd andre og tredje setning. Foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsvansker, kan vedtas når barnet har vist alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24 første ledd, eller er i ferd med å utvikle slike alvorlige atferdsvansker, og når tiltakene iverksettes som ledd i avslutningen av et institusjonsopphold med hjemmel i § 4-24.

For pålegg om opphold i barnehage eller annet egnet dagtilbud gjelder ingen tidsbegrensning. Foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke kan ikke opprettholdes i mer enn seks måneder. Andre hjelpetiltak etter § 4-4 tredje og fjerde ledd kan opprettholdes i inntil ett år fra vedtakstidspunktet.

Fylkesnemnda kan pålegge de ovennevnte tiltak. Det er ikke gitt hjemmel til å gjennomføre pålegg av hjelpetiltak med bruk av politibistand.[25]

Hjelpetiltak kan pålegges den av foreldrene som barnet har fast bosted hos. Men da slik at forelder med del i foreldreansvar også er part i saken.[26]

11.6.2 Bruk av hjelpetiltak uten samtykke

Bestemmelsen om pålegg av hjelpetiltak ble nylig endret. I forarbeidene til lovendringen heter det om bruk av pålegg av hjelpetiltak før lovendringen:

> «Pålegg om slike hjelpetiltak er lite brukt i praksis. Årsakene til dette kan være mange, men det kan skyldes en oppfatning om at det er problematisk å få til gode tiltak uten at foreldrene samarbeider. Manglende håndhevingsmuligheter og strenge vilkår har også vært løftet frem som mulige forklaringer. I 2012 ble det totalt fattet fem vedtak i fylkesnemnda om pålegg av hjelpetiltak. I 2013 var tilsvarende antall to.»[27]

De nye bestemmelsen om pålegg av hjelpetiltak trådte først i kraft 1. april 2016. Utvalget har ikke informasjon om bruk av bestemmelsen etter ikrafttredelsen.

11.6.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget vil innledningsvis bemerke at det fremstår som vanskelig å få til varig og reell endring under tvang. Barnevernet må også før det foreslås slike tiltak, vurdere om barnet gjennom slike tiltak kan komme til å bli satt i en lojalitetskonflikt dersom endringene ikke er reelle.

Tatt i betraktning at bestemmelsene om pålegg av hjelpetiltak nylig er endret, har utvalget i all hovedsak foreslått å videreføre bestemmel-

---

[25] Smln. barnevernloven § 6-8. Se også Prop. 72 L (2014–2015) «Endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak) s. 26.

[26] Se Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.) s. 40.

[27] Prop. 72 L (2014–2015) s. 6.

sen. Utvalget har likevel funnet det hensiktsmessig å behandle pålegg av hjelpetiltak i en separat bestemmelse, fremfor sammen med andre hjelpetiltak, se også punkt 11.4.3. Det er også foreslått enkelte språklige og strukturelle endringer i bestemmelsen.

Vilkåret for å pålegge hjelpetiltak, er i utvalgets forslag i utgangspunktet likt for alle typer av pålegg. Vilkåret er formulert at slike tiltak er «nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg, beskyttelse eller utvikling». Dette innebærer at det er uten betydning om årsaken er forhold i hjemmet, hos foreldrene eller barnets forhold.

Når det gjelder opphold i senter for foreldre og barn, er dette skilt ut som et eget alternativ i bestemmelsen. Etter utvalgets syn skiller dette tiltaket seg fra øvrige tiltak på en slik måte, at det er nødvendig å sette strengere vilkår for dette tiltaket. Utvalget foreslår at vedtak om opphold i senter for foreldre og barn bare kan treffes dersom vilkårene for omsorgsovertakelse etter § 21 er oppfylt. Utvalget viser til at bestemmelsen var foreslått slik fra departementets side i Prop. 72 L (2014–2015).[28] Utvalget legger til grunn at et vedtak om opphold i senter for foreldre og barn vil være et sterkt inngrep i familielivet. Utvalget legger til grunn at også EMK artikkel 8 krever mer tungtveiende grunner for et pålegg om opphold i senter for foreldre og barn, enn for andre tvungne hjelpetiltak som innebærer at barnet tross alt kan bli boende i hjemmet sammen med sine foreldre. Det vises til at EMD i saken Hanzelkovi mot Tjekkia (2014) der en mor var pålagt å være sammen med sitt nyfødte barn på et sykehuset i tre dager etter fødselen. EMD påpekte at tiltaket ikke innebar at moren og barnet ble adskilt, og at pålegget kun gjaldt tre dager. Likevel anså EMD pålegget som «a serious intervention in the family life», og vurderte berettigelsen av pålegget opp mot de strenge vilkår som gjelder akuttplassering av nyfødte.[29] Dette tilsier, etter utvalgets oppfatning, at også loven fastsetter skjerpede vilkår for pålegg om opphold i senter for foreldre og barn.

Utvalget har for øvrig foreslått en videreføring av gjeldende rett når det gjelder hvilke hjelpetiltak som kan pålegges. Uttrykkene «kompenserende» og «omsorgsendrende» tiltak er imidlertid byttet ut med en beskrivelse av hva slags tiltak dette innebærer, av hensyn til å gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig.

Tiltak etter bokstav e «andre foreldrestøttende tiltak» er ment å omfatte tiltak uten barnets samtykke, i situasjoner der barnet utsetter eller har utsatt egen eller andres helse eller utvikling for alvorlig fare.

I fjerde ledd angis det at pålegg om hjelpetiltak kan rettes mot både bosteds- og samværsforeldre. Dette innebærer en utvidelse sammenlignet med gjeldende rett. Utvalget ser det slik at det bør være adgang til å pålegge hjelpetiltak også overfor samværsforelder. Utvalget viser til at mange barn i dag har omfattende samværsordninger, og tilbringer store deler av tiden hos samværsforelder. Utvalget viser også til at pålegg av hjelpetiltak innebærer et begrenset inngrep overfor forelderen. Det vil etter utvalgets syn være uheldig om man i tilfeller der et hjelpetiltak anses tilstrekkelig for å ivareta barnet, i stedet skal være henvist til at bostedsforelderen må reise sak etter barneloven for å endre samværsordningen. Slik utvalget ser det er det ikke grunn til å tro at endringen vil innebære en økt bruk av barnevernet for å løse foreldretvister. Utvalget viser til at forslaget ikke innebærer at barnevernstjenesten gis adgang til å endre omfanget av samvær eller å gjøre endringer i forholdet mellom foreldrene.

Se også nærmere om bestemmelsen i kapittel 19.

11.7 Vedtak om samtykke til helsehjelp og spesialopplæring mv.

11.7.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-10 gir bestemmelser om adgangen til å treffe vedtak om medisinsk undersøkelse og behandling. Barnevernloven § 4-11 gir bestemmelser om behandling og opplæring av barn med særlige behov.

Bestemmelsene innebærer at foreldrene beholder både foreldreansvaret og omsorgen for barnet, med de begrensninger som følger av vedtaket fra fylkesnemnda. Dersom det ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet god nok oppfølgning, og ved behov for mer omfattende og langvarige tiltak, må omsorgsovertagelse vurderes.

Bestemmelsene åpner ikke for å gjøre inngrep i barnets rett til å ta egne beslutninger, men kun i foreldrenes rett til å samtykke på vegne av barn. Barn som har oppnådd en selvstendig samtykkekompetanse omfattes ikke av inngrep etter bestemmelsene. Vedtaket rettes mot foreldrene.

Vilkårene etter § 4-10 er at det er «grunn til å tro at et barn lider av en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade», og at foreldrene

[28] Se Prop. 72 L (2014–2015) s. 15–16.

[29] Se næremere Sørensen (2016) kap. 5.5.

«ikke sørger for at barnet kommer til undersøkelse eller behandling».

Det fremgår av forarbeidene at foreldre som utgangspunkt må ha rett til å bestemme om deres barn skal ha legeundersøkelse og behandling.[30] Samtidig er det nødvendig å gripe inn når foreldrenes standpunkt er en fare for barnets helse. Foreldrenes standpunkt kan skyldes manglende innsikt i barnets behov for hjelp i en sykdomssituasjon. Men også mistro til vanlig medisinsk behandling, og tiltro til ulike former for naturmedisinsk behandling, kan ligge bak. Likeledes kan religiøs overbevisning utelukke visse former for legeundersøkelse og behandling.

Etter ordlyden er det bare de mer alvorlige tilfeller som omfattes, bestemmelsen bruker begrepet «alvorlig sykdom eller skade». Det er i juridisk teori lagt til grunn at både somatiske tilstander og alvorlige psykiske lidelser omfattes.[31]

Når vilkårene er oppfylt kan medisinsk undersøkelse og behandling vedtas, og det kan besluttes at barnet med bistand fra barneverntjenesten skal undersøkes av lege, eller bringes til sykehus for å bli undersøkt. Videre kan det besluttes at behandling kan skje på sykehus eller i hjemmet med anvisning fra lege.

Vilkårene etter § 4-11 er at «foreldrene ikke sørger for at et funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket særlige behov for behandling og opplæring.»

Både fysiske og psykiske funksjonshemninger omfattes, og det sistnevnte uttrykk omfatter også barn med spesielle psykiske problemer.[32]

Det kan treffes vedtak om behandling eller opplæring, med bistand fra barnevernstjenesten. Det kan omfatte plassering i spesialinstitusjon, eller poliklinisk eller annen form for dagbehandling der det er tilstrekkelig.

Barnevernstjenesten skal bistå med å formidle slik hjelp fra andre instanser, men har ikke selv plikt til å stille særskilte opplærings- eller behandlingstilbud til rådighet.

Vedtak etter både § 4-10 og § 4-11 treffes av fylkesnemnda etter de ordinære saksbehandlingsregler.

Det er ikke adgang til å treffe midlertidig akuttvedtak etter bestemmelsene. Det forutsettes i forarbeidene at det er tilstrekkelig med den mulighet for inngrep i akuttsituasjoner som uansett følger av alminnelige regler om nødrett.[33]

[30] NOU 1985: 18 s. 153–154.
[31] Ofstad og Skar (2015) s. 136.
[32] Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 110.
[33] Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 40.

11.7.2 Bruk av vedtak om medisinsk undersøkelse og behandling

Når det gjelder bruk av vedtak etter § 4-10 og § 4-11, gir statistikk fra SSB og fylkesnemndene ulike svar.

Statistikken fra SSB viser antall nye vedtak per år, se tabell 11.3.[34]

Statistikken fra fylkesnemndene viser et lavere antall vedtak etter § 4-10, se tabell 11.4.[35]

SSBs data innhentes som et filuttrekk på individnivå fra alle kommuners barnevernstjenester. Det er saksbehandlerne i kommunene som registrerer og at det vil da kunne registreres mer enn kun saker som har vært opp i fylkesnemnda. Utvalget legger til grunn at det er fylkesnemndas statistikk som viser det riktige antall saker der det er truffet vedtak om tiltak etter § 4-10 og § 4-11.

11.7.3 Utvalgets vurderinger

11.7.3.1 Innledning

Utvalget foreslår å videreføre en adgang til å gjøre inngrep i foreldreansvaret i situasjoner der foreldrene ikke sørger for at barn får helt nødvendig helsehjelp og spesialopplæring, gjennom hjemmel for fylkesnemda til å treffe vedtak om samtykke til slik hjelp.

Tabell 11.3 Antall vedtak etter §§ 4-10 og 4-11. SSB

Årstall	Vedtak etter § 4-10	Vedtak etter § 4-11
2013	42	0
2014	22	3
2015	21	0

Tabell 11.4 Antall vedtak etter §§ 4-10 og 4-11. Fylkesnemdsstatistikk

Årstall	Vedtak etter § 4-10	Vedtak etter § 4-11
2013	0	1
2014	1	1
2015	2	0

[34] Kilde: SSB.
[35] Kilde: Sentralenheten for fylkesnemndene.

Dette er i tråd med minste inngreps prinsipp, og at tiltak ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig. Dersom barnets situasjon kan bedres ved et mindre inngrep i foreldreansvaret, er det ikke nødvendig å begjære omsorgsovertagelse.

På samme måte som for pålegg om hjelpetiltak fra barnevernet, er formålet også her å forbedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelse. Forskjellen er at mens pålagte hjelpetiltak gis av barnevernet selv, vil det her være andre sektorer som skal yte tjenestene. Dersom situasjonen for barnet ikke bedres ved samtykke til helsehjelp, vil det imidlertid være aktuelt å vurdere om det er grunnlag for omsorgsovertagelse.

Dagens bestemmelser er lite brukt i praksis. Etter utvalgets vurdering er imidlertid dette ikke et uttrykk for at slike inngrepshjemler er overflødige. En forklaring på at bestemmelsene er lite brukt kan være at det til dels er uklart hva bestemmelsene omfatter. Det gjelder særlig § 4-11. Videre er de delvis overlappende og foreldet som følge av endringer innen både helse- og opplæringssektoren. Det kreves også en omfattende og tidkrevende saksbehandling, som kan ha bidratt til at det ikke har blitt fremmet saker fra kommunen på dette grunnlag.

Etter utvalgets vurdering er det behov for å endre dagens bestemmelser, for å klargjøre både vilkårene for inngrep i foreldreansvaret og hvilke tjenester samtykke omfatter, samt å forenkle saksbehandlingsreglene.

Utvalget foreslår to nye bestemmelser, en bestemmelse som regulerer samtykke til helsehjelp og en annen bestemmelse som regulerer samtykke til opplæring i form av spesialundervisning mv.

11.7.3.2 Vilkår for vedtak om samtykke til helsehjelp

Avgjørelser om helsehjelp faller inn under foreldreansvaret etter barneloven § 30, og skal baseres på barnets interesser og behov. Det forutsettes at retten til å ta avgjørelser under foreldreansvaret brukes til barnets beste. Foreldre med felles foreldreansvar må som utgangspunkt ta avgjørelser i felleskap, selv om de ikke bor sammen, mens foreldre uten del i foreldreansvaret kan ikke samtykke på vegne av barnet, foruten i tilfeller som omfattes av § 4-4 andre ledd bokstav a. Barnet selv har en økende grad av deltagelse i personlige spørsmål, herunder om helsehjelp, frem til vedkommende har full selvbestemmelse, jf. barneloven § 31.

Samtykke på vegne av barn er regulert i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4. Etter hovedregelen i første ledd skal begge foreldre samtykke til helsehjelp for barn under 16 år såfremt foreldrene har del i foreldreansvaret. Foreldrenes samtykkerett modifiseres i bestemmelsens femte ledd, som regulerer barnets uttale- og medbestemmelsesrett.[36] Unntaksvis kan også barn ha selvstendig samtykkerett før 16 år.

For å sikre barnet helsehjelp hvor foreldre er uenige eller av andre grunner ikke vil samtykke, er det i bestemmelsens andre ledd gitt unntak fra kravet om at begge må samtykke. Etter bokstav b) er det tilstrekkelig med samtykke fra en av foreldrene med foreldreansvar, når kvalifisert helsepersonell mener at helsehjelpen er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade. Bestemmelsen kom inn i loven i 2010 etter anbefaling fra Strandbakkenutvalget i NOU 2008: 9 *Med barnet i fokus*.[37]

Unntaket gjelder bare hvor en av foreldrene ikke gir samtykke. Dersom ingen av foreldrene samtykker, vil det ikke foreligge et gyldig grunnlag for helsehjelp etter helselovgivningen, med mindre det foreligger en øyeblikkelig hjelp situasjon.[38] I en øyeblikkelig hjelp situasjon vil det ikke være behov for vedtak i fylkesnemnda, her vil helsepersonell selv ta beslutningen. Det er i situasjoner hvor helsehjelpen ikke er påtrengende nødvendig og det er behov for mer omfattende undersøkelse og behandling enn hva øyeblikkelig hjelp gir grunnlag for, at dagens § 4-10 kan gi grunnlag for nødvendig undersøkelse og behandling. Som nevnt er adgangen lite benyttet i praksis.

Etter utvalgets vurdering vil de samme hensyn som er lagt til grunn ved innføring av unntaket fra kravet om at begge foreldre med foreldreansvar må samtykke i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 andre ledd, også gjøre seg gjeldende for de situasjoner hvor ingen av foreldrene samtykker. Det foreslås derfor å innføre de samme vilkårene for inngrep i foreldreansvaret etter barnevernsloven for de tilfellene hvor ingen av foreldre med foreldreansvar samtykker til helt nødvendige helsetjenester, som når kun en av foreldrene samtykker. Behovet for helsehjelp er det samme for barnet i begge situasjonene. Da det innebærer et

---

[36] Det er i Helsedirektoratet rundskriv IS 15/2015 om pasient og brukerrettighetsloven s. 45 lagt til grunn av bestemmelsen, til tross for ordlyden, må tolkes i samsvar med barneloven § 31, Barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven § 104, slik at også barn under 12 år skal høres.

[37] Endringslov 9. april 2010 nr. 13, jf. Prop. 7 L (2009–2010)

[38] Dersom helsehjelp er påtrengende nødvendig vil helsepersonelloven § 7 gi grunnlag for å gi helsehjelp, uavhengig av foreldresamtykke.

større inngrep i foreldreansvaret at ingen samtykker enn hvor en av foreldrene samtykker, foreslås imidlertid av rettssikkerhetshensyn ulike saksbehandlingsregler, se nedenfor.

Vilkårene som foreslås er at kvalifisert helsepersonell mener helsehjelpen er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade. Innholdet i bestemmelsen blir det samme som for pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 andre ledd b). Dette er utdypet i forarbeidene til endringsloven og i Helsedirektoratets rundskriv til loven:[39]

Det er for det første et krav om at *helsehjelpen er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade*. Hva som vil kunne være skadelig for barnet må vurderes konkret og vil til dels bero på et helsefaglig skjønn hos helsepersonellet. Både skader av somatisk og psykisk art er omfattet. Skadebegrepet vil derfor også omfatte tilfeller hvor det er viktig at barn får snakke med psykolog eller få et behandlingstilbud innen psykisk helsevern for barn og unge (BUP). Det må være risiko for noe mer enn en ubetydelig skade eller ubehag for barnet. Barnet vil typisk kunne ta skade dersom livskvaliteten uten behandling merkbart reduseres som følge av smerte eller lidelse, problemer i forbindelse med vitale livsfunksjoner som for eksempel næringsinntak, eller nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsnivå. Barnet vil også kunne ta skade dersom manglende helsehjelp medfører at det på et senere tidspunkt ikke er mulig å yte fullt ut effektiv helsehjelp, for eksempel i tilfeller hvor det er viktig å sette i gang behandling tidlig for å unngå mer risikofylt eller omfattende behandling senere. Muligheten for å forebygge helseproblemer bør tillegges stor vekt i vurderingen. Foreldrenes innsigelser og begrunnelser for disse, vil også være en del av vurderingen.

For det andre er det et krav om at *kvalifisert helsepersonell* mener helsehjelp er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade. Med kvalifisert helsepersonell menes helsepersonell som har nødvendig faglig innsikt på området til å foreta en forsvarlig vurdering av risikobildet og behovet for helsehjelp. Det vil som oftest være den legen, psykologen eller tannlegen som er ansvarlig for helsehjelpen som bør foreta disse helsefaglige vurderingene.

Selv om utvalget ved dette foreslår en annen formulering av vilkårene enn dagens § 4-10, er det ikke ment å senke terskelen for inngrep i særlig grad. Fremfor å beskrive alvorligheten ved tilstanden, er vilkårene i stedet knyttet til konsekvensen av å unnlate behandlingen. Endringen kan imidlertid innebære at tiltak etter bestemmelsen kan settes inn noe tidligere enn dagens bestemmelse synes å åpne for. Muligheten for å forebygge større helseproblemer med å sette inn tiltak tidsnok, er en viktig del av vurderingen. Det er likevel de viktige behandlingsbeslutninger som skal omfattes, hvor foreldrenes beslutning om å nekte behandling ikke kan sies å være basert på barnets interesse og behov og foreldreansvaret utøves i strid med barnets beste.

Samtykke etter bestemmelsen kan gi grunnlag for forsvarlige og nødvendige helse- og omsorgstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og psykisk helsevernloven. Både somatisk og psykisk helsehjelp omfattes. Det kan besluttes både undersøkelse og behandling med og uten innleggelse i helseinstitusjon. For eksempel kan det besluttes innleggelse for behandling av alvorlig spiseforstyrrelser.

Det foreslås en ny bestemmelse i barnevernsloven om samtykke til helsehjelp. I tillegg foreslås det å innta bestemmelsen også som et nytt tredje ledd i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4, slik av adgangen til å beslutte helsehjelp når ingen av foreldre samtykker, blir kjent for helsepersonell. På denne måten vil også § 4-4 gi et helhetlig bilde av reglene om samtykke til helsehjelp på vegne av barn. Det foreslås at nytt tredje ledd gis følgende ordlyd: Dersom foreldre eller andre med foreldreansvaret ikke samtykker etter første eller andre ledd kan Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker samtykke til helsehjelp som kvalifisert helsepersonell mener er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade, jf. barnevernsloven § 16.

11.7.3.3 Vilkår for vedtak om samtykke til spesialundervisning mv.

Gjeldende § 4-11 gir bestemmelser om behandling og opplæring av barn med særlige behov. Det er for utvalget noe uklart i hvilken grad gjeldende § 4-11 gir grunnlag for spesialundervisning etter opplæringsloven kapittel 5, jf. begrepet «opplæring», eller om det er avgrenset til tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, særlig etter § 3-2 nr. 5 og 6 i form av for eksempel råd og veiledning om tilstand, (bruker) opplæring i hjelpemidler mv.

På den ene siden er det holdepunkter for at det i § 4-11 siktes til tjenester som i dag reguleres av helse- og omsorgstjenesteloven, for å omfatte nødvendig helsemessig oppfølging (behandling og opplæring) av barn med funksjonshemning mv.,

[39] Prop. 7 L (2009–2010), jf. NOU 2008: 9 og Helsedirektoratet rundskriv IS 15/2015

som ikke fanges opp av de medisinske undersøkelser i § 4-10.

I forarbeidene er «spesialinstitusjon» nevnt, men i samme setning er poliklinisk eller dagbehandling nevnt som alternativ, noe som indikerer at man har tenkt helsemessig behandling og opplæring.[40] Også i proposisjonen side 40 er det uttalt at «problemer av samme art som de nevnt under § 4-10 kan oppstå for barn med fysiske eller psykiske funksjonshemninger», noe som ytterligere underbygger at det er en helsemessig begrunnelse bak bestemmelsen. Det kan ha vært meningen å fange opp de tilfeller hvor det er behov for behandling, men hvor det ikke foreligger «livstruende eller annen alvorlig skade eller sykdom». Videre ville det vært naturlig å omtale eksplisitt i forarbeidene hvis det var meningen å regulere adgang til pålegg om spesialundervisning/spesialskole etter skolelovgivningen, og særlig da det avviker noe fra den helsemessige konteksten som omgir både § 4-10 og § 4-11.

På den annen side dekker ordlyden, ved begrepet «opplæring», også opplæring i form av utdanning/skole etter skolelovgivningen – for eksempel spesialundervisning og spesialskole.

I praksis er det lagt til grunn at § 4-11 kan gi grunnlag for spesialundervisning. Et søk hos de største nemndene i det interne saksbehandlingssystemet for fylkesnemndene, viser noen eksempler på vedtak hvor § 4-11 er lagt til grunn som hjemmel for spesialundervisning. Hjemmelsgrunnlaget er imidlertid ikke problematisert i vedtakene.

I Norsk Lovkommentar, note 160 til barnevernloven § 4-11, fremgår: «Det kan være aktuelt å pålegge opphold i spesialskole». Dette synes å innebære noe mer enn opplæring i hjelpemidler mv. etter helse- og omsorgstjenesteloven. Det er imidlertid ikke knyttet noen kildehenvisning til uttalelsen.

NOU 1995: 18 om ny opplæringslov i punkt 19.3.3.5 legger til grunn at spesialundervisning kan pålegges etter § 4-11:

> «Skal spesialundervisning i dag pålegges, vil vedtak måtte treffes av fylkesnemnda for sosiale saker i medhold av barnevernloven § 4-11 (om opplæring med bistand fra barneverntjenesten) eller etter barnevernloven § 4-12 b (omsorgsovertakelse).»

Flere forhold kan tyde på at det ikke har vært lovgivers intensjon å regulere opplæring i undervisning-/skolesammenheng i denne bestemmelsen, og at det derfor ikke er tilstrekkelig hjemmel til for eksempel å fatte vedtak med pålegg om spesialundervisning/spesialskole i dag. Samtidig er dette lagt til grunn i praksis av fylkesnemnda og fortolkning av bestemmelsen. Rettskildebildet er etter dette noe uklart.

Det kan derfor spørres om det bør innføres en hjemmel for samtykke til spesialundervisning, slik det er lagt til grunn i praksis. Dette vil være aktuelt hvor foreldrene ikke samtykker og barnet har et særlig behov for det.

Det hører inn under foreldreansvaret å gi samtykke til spesialundervisning og tiltak i pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) fram til barnet er 15 år, deretter bestemmer barnet selv. Det er ingen plikt til spesialundervisning eller PPT. Innføring av en slik plikt ble drøftet i NOU 1995: 18:

> «Samarbeidet mellom skole og hjem er etter utvalgets syn særlig viktig dersom et spesialundervisningsopplegg skal fungere best mulig. Å tvinge igjennom spesialundervisning mot elevens og foreldrenes vilje, vil i mange tilfeller kunne innebære at mulighetene for å nå målsettingene for opplæringen drastisk reduseres. Igangsetting av spesialundervisningstiltak vil også i enkelte tilfeller kunne virke stigmatiserende og unødig problemfokuserende. Adgangen til å pålegge elever å motta spesialundervisning bør derfor forbeholdes de tilfeller der de får svært lite eller overhodet ikke noe utbytte av den ordinære opplæring som tilbys. I slike tilfeller vil barnevernloven § 4-11 eller § 4-12 gi tilstrekkelig hjemmel for å gjennomføre slik opplæring mot elevens og/eller foreldrenes vilje.»

Utvalget slutter seg til denne forståelsen, og finner grunn til å tydeliggjøre i lovens ordlyd at den gir hjemmel for samtykke til spesialundervisning, slik opplæringslovutvalget la til grunn i NOU 1995: 18.

Det foreslås en bestemmelse som kun omfatter spesialundervisning etter opplæringslova kapittel 5. Helsemessig oppfølgning av barn med funksjonsnedsettelser mv. vil etter utvalgets forslag omfattes av «helsebestemmelsen» i forslaget § 16.

Det foreslås som vilkår at barnet vurderes å ha «særlige behov» for spesialundervisningstiltak.

De aktuelle tiltak vil være sakkyndig vurdering etter opplæringslova § 5-3, spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1 og spesialpedagogisk hjelp etter opplæringslova § 5-7.

[40] Ot.prp. nr. 44 (1991–92) side 110

11.7.3.4 Beslutningsmyndighet og saksbehandling

Når det gjelder beslutningsmyndighet til å fatte vedtak etter bestemmelsene om samtykke til helsehjelp og spesialundervisning mv. har utvalget vurdert om barneverntjenesten bør ha denne kompetansen, med legalitetskontroll i fylkesnemnda, i tillegg til klageadgang til nemnda. En slik løsning vil gi en lignende behandling som ved hastevedtak og vil ivareta behovet for hurtig saksbehandling. Barnevernstjenesten har best kjennskap og nærhet til situasjonen og behovet for tiltak. De har også i dag kompetanse til å samtykke til helsehjelp på vegne av barn etter omsorgsovertagelse og i akuttsaker, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 tredje ledd, og til opplæring etter opplæringsloven § 15-6. Når dagens bestemmelser i §§ 4-10 og 4-11 er lite brukt, kan dette henge sammen med at beslutningsprosessen er for omfattende med dagens to-trinnsystem og tar for lang tid, som fører til at saker ikke blir fremmet.

Selv om gode grunner taler for at barnevernstjenesten bør ha beslutningsmyndighet i slike saker, har utvalget likevel kommet til at myndigheten bør ligge hos fylkesnemnda, som i dag. For eksempel vil samtykke til helsehjelp i form av somatiske eller psykiske helsetjenester som foreldrene ikke er enig i, være et stort inngrep i foreldreansvaret. Dette tilsier at slike saker undergis en betryggende prosess hvor barn og foreldres rettssikkerhet ivaretas, og som gir tillit til beslutningen som treffes. Det samme gjelder beslutninger om spesialundervisning. Utvalgets synspunkter er i samsvar med den vurdering som ble gjort i forbindelse med lovendringene som utvidet adgangen til å pålegge hjelpetiltak, hvor også spørsmålet om beslutningsmyndighet ble drøftet. Utvalget er enig i de vurderingene som gjøres her, hvor viktigheten å fastholde prinsippet om at vedtak om tvang skal fattes av et uavhengig og frittstående avgjørelsesorgan fremheves, noe som var intensjonen med opprettelsen av fylkesnemndene. Et vedtak fattet i fylkesnemnda vil også være med på å gi større tillit til beslutningen og understreke sakens alvor for foreldrene. Dette kan igjen føre til at de likevel samtykker til helsehjelpen eller spesialundervisningen, noe som vil være til barnets beste.

Utvalget mener videre at det er naturlig at pålegg om hjelpetiltak og samtykke til helsehjelp eller opplæring bør behandles på samme måte. Dette gjelder også for saksbehandlingsreglene. På samme måte som for pålegg om hjelpetiltak bør vedtak om samtykke til helsehjelp eller opplæring kunne gis etter en forenklet saksbehandling i fylkesnemnda. Forenklet behandling innebærer at saken avgjøres av nemndsleder alene og/eller uten muntlig forhandlingsmøte, jf. forslaget til § 91 andre ledd og § 99 andre ledd. Det kan også være tale om delvis forenklet behandling, dvs. at saken enten avgjøres Dette kan forbedre dagens ordning og ivareta både hensynet til rettssikkerhet for barn og foreldre og dessuten føre til raskere saksbehandling.

11.8 Flytteforbud

11.8.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-8 første ledd regulerer adgangen til å vedta forbud mot flytting av barn som enten er plassert utenfor hjemmet av foreldrene uten barnevernets bistand eller etter en frivillig plassering etter § 4-4 femte ledd.

Felles for de situasjoner der § 4-8 første ledd kommer til anvendelse er at barnet er bosatt utenfor hjemmet basert på foreldrenes samtykke. Utgangspunktet er da at foreldrene når som helst kan kreve at barnet flyttet hjem igjen. Etter barnevernloven § 4–8 første ledd kan imidlertid fylkesnemnda vedta at barnet i inntil tre måneder ikke skal flyttes dersom det «ikke er rimelig grunn for flyttingen, eller dersom den kan være til skade for barnet». Årsaken til at barnet ble plassert utenfor hjemmet, har ikke betydning for anvendelsen av § 4-8.[41]

Flytteforbud kan treffes både når foreldrene ønsker å flytte barnet hjem til seg selv, og når foreldrene vil flytte barnet til et annet fosterhjem eller institusjon.[42]

Formålet med et flytteforbud er ifølge § 4-8 første ledd siste setning å «legge forholdene til rette for at flyttingen kan skje med minst mulig ulempe for barnet». Målet er at situasjonen for barnet inntil videre opprettholdes som den er. Det kan i løpet av flytteforbudets varighet vise seg at det er grunn til å foreslå vedtak om omsorgsovertakelse.[43]

Flytteforbud kan vedtas for en periode på opptil tre måneder. I løpet av denne perioden skal barnevernstjenesten tilrettelegge for den senere flyttingen, eventuelt reise sak om å overta foreldreansvaret for barnet.[44]

---

41 Se Ofstad og Skar (2015) s. 125.

42 Ofstad Skar (2015) s. 126.

43 Se NOU 1985: 18 s. 153 og Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 38.

44 Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 38. Se imidlertid også Ofstad og Skar (2015) s. 126, som legger til grunn at vedtak må om omsorgsovertakelse må være truffet i løpet av tre måneder.

11.8.2 Bruk av flytteforbud

Det foreligger ikke statistikk fra SSB som viser hvor mange vedtak om flytteforbud som treffes hvert år.

Tall fra fylkesnemndene viser antall saker etter § 4-8 for nemndene, se tabell 11.5.[45]

Tallene viser at det er få saker etter § 4-8. I praksis vil imidlertid slike saker ofte starte som en akuttsak etter § 4-9, og eventuelt gå videre som en omsorgsovertakelse etter § 4-8 andre ledd, jf. § 4-12. Slike saker vil ikke omfattes av statistikken om antall vedtak etter § 4-8.

11.8.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår videreført en adgang til å treffe vedtak om flytteforbud for barn som bor utenfor hjemmet etter foreldrenes samtykke, jf. § 18.

Det er foreslått enkelte endringer sammenlignet med gjeldende rett. Etter gjeldende rett har fylkesnemnda kompetanse til å treffe vedtak om flytteforbud etter § 4-8, mens barnevernstjenestens leder har kompetanse til å treffe akuttvedtak om flytteforbud etter § 4-9. Utvalget foreslår i § 18 at kompetanse til å treffe vedtak om flytteforbud legges til barnevernstjenestens leder eller dennes stedfortreder. Utvalget legger til grunn at det i praksis ofte vil være behov for at vedtak treffes raskt. I tillegg dreier det seg om et tidsbegrenset vedtak. Dette mener utvalget tilsier at det er grunn til at vedtakskompetansen kan legges til barnevernsadministrasjonens leder, med krav om at vedtaket godkjennes av fylkesnemndas leder, slik som for hastevedtak. Gjeldende § 4-8 første ledd gjelder barn som er «plassert utenfor hjemmet av foreldrene eller med deres samtykke etter § 4-4». Utvalget foreslår å utvide anvendelsesområdet i flytteforbudsbestemmelsen til å gjelde alle situasjoner der barnet er bosatt utenfor hjemmet med foreldrenes samtykke. Det er etter utvalgets oppfatning ikke grunn til at barn som er bosatt utenfor hjemmet etter samtykke i hastesituasjoner (gjeldende § 4-6 første ledd), ikke skal kunne få den beskyttelse som et flytteforbud kan gi.

Tabell 11.5 Antall vedtak etter § 4.8

Årstall	Antall vedtak
2010	1
2011	2
2012	1
2013	2
2014	0
2015	1

[45] Kilde: Sentralenheten for fylkesnemndene.

Vilkårene for å treffe vedtak etter bestemmelsen er at det er sannsynlig at flytting «vil være til skade for barnet». Vilkåret i gjeldende § 4-8 om at det ikke er rimelig grunn for flyttingen, anses ikke nødvendig å videreføre. Det sentrale er etter utvalgets syn om flyttingen antas å være til skade for barnet.

Forslagets § 18 gir barnevernstjenestens leder eller dennes stedfortreder adgang til å treffe vedtak for inntil tre måneder. Etter forslagets andre ledd andre setning skal barnevernstjenesten i løpet av perioden vedtaket gjelder for, avklare om flytting kan finne sted og hvordan den eventuelt bør gjennomføres. Barnevernstjenesten skal, hvis det er behov for det, iverksette tiltak i hjemmet, slik at flytting hjem til foreldrene kan skje på en god måte. Dersom barnevernstjenesten vurderer det slik at flytting hjem til foreldrene ikke bør skje, kan barnevernstjenesten i stedet fremme forslag om omsorgsovertakelse.

Det følger av tredje ledd at fylkesnemndas leder kan forlenge vedtaket dersom barnevernstjenesten innen tre måneder har fremmet forslag om omsorgsovertakelse eller andre tiltak. Utvalget legger til grunn at det vil kunne være behov for at flytteforbudet står ved lag til fylkesnemnda har behandlet forslaget om omsorgsovertakelse eller vedtatt andre tiltak som er nødvendige for at omsorgssituasjonen i hjemmet blir tilfredsstillende. Etter gjeldende rett fremstår det som noe uklart om vedtak om omsorgsovertakelse må være truffet i løpet av tre måneders perioden, eller om det er tilstrekkelig at sak er reist.[46]

Utvalget har vurdert om det er behov for å opprettholde en egen bestemmelse om flytteforbud når utvalget har gjort endringer i § 34 om hastevedtak om bosted utenfor hjemmet. Hastevedtak kan etter forslaget treffes også når barnet ikke bor hjemme hos foreldrene.[47] Utvalget mener likevel at det er grunn til å opprettholde en adgang til å treffe vedtak om flytteforbud. Et midlertidig forbud mot å flytte, er normalt et mindre inngripende tiltak enn et hastevedtak om å flytte et barn ut av en eksisterende omsorgssituasjon. Vilkåret for flytteforbud er derfor også noe mindre strengt. Utvalget legger til grunn at det kan

[46] Se Ofstad og Skar (2015) s. 127 sammenlignet med Norsk lovkommentar, note 139.

[47] Se nærmere om § 34 i kapittel 12.

være situasjoner der en umiddelbar flytting vil være så belastende for barnet at det ikke bør flyttes, men at forholdene ikke er så ille at barnet «ellers blir vesentlig skadelidende» som er vilkåret for å treffe hastevedtak.

11.9 Omsorgsovertakelse

11.9.1 Gjeldende rett

Gjeldende barnevernlov inneholder to bestemmelser som gir hjemmel for omsorgsovertakelse. Den primære bestemmelsen om omsorgsovertakelse er barnevernloven § 4-12. I tillegg er det gitt regler om omsorgsovertakelse av nyfødte og barn foreldrene selv har plassert utenfor hjemmet i barnevernloven § 4-8.

En omsorgsovertakelse innebærer at barnevernet overtar den daglige omsorgen for barnet og at barnet får bosted i fosterhjem eller institusjon.[48]

Vilkårene for omsorgsovertakelse etter § 4-12 fremgår av bestemmelsens første og andre ledd.

For å treffe vedtak om å overta omsorgen for et barn, må for det første ett av vilkårene i § 4-12 bokstav a til d være oppfylt.

Barnevernloven § 4-12 bokstav a omfatter tilfeller der «det er alvorlige mangler ved den daglige omsorg som barnet får, eller alvorlige mangler i forhold til den personlige kontakt og trygghet som det trenger etter sin alder og utvikling».

I Ot.prp. nr. 44 (1991–92) er vilkåret beskrevet slik at «Det er forutsatt at situasjonen må være forholdsvis klart uholdbar – ikke ethvert avvik fra det man kan kalle vanlige normer eller situasjoner kan gjøre det berettiget å treffe vedtak om ansvarsovertakelse.» Uttrykket «daglig omsorg» tar sikte på den daglige fysiske, materielle omsorgen. Uttrykket «personlig kontakt og trygghet» tar sikte på den følelsesmessige kontakten og den fysiske og psykiske tryggheten.

Barnevernloven § 4-12 bokstav b gjelder tilfeller der «foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring».

Det er en forutsetning for omsorgsovertakelse etter bokstav b, at det foreligger en svikt i foreldrefunksjonen, dvs. at foreldrene ut fra hva det i alminnelighet kan ventes av foreldre, ikke gjør sitt til at barnet får den nødvendige hjelp. Også barn med alvorlige atferdsvansker kan tenkes omfattet av denne bestemmelsen, dersom foreldrene til barn med slike vansker ikke sørger for at barnet får nødvendig behandling eller opplæring, se Innst.O. nr. 80 (1991–1992) side 22.

Barnevernloven § 4-12 bokstav c gjelder tilfeller der «barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet».

Vilkåret omfatter «såvel fysisk mishandling og seksuelle overgrep som psykisk sjikane, trakassering, eller vedvarende mindre overgrep», jf. Ot.prp. nr. 44 (1991–92) side 43.

Barnevernloven § 4-12 bokstav d omfatter tilfeller der «det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet».

Vilkårene i bokstav a til c gjelder tilfeller der barnet lever under skadelige forhold, mens vilkåret i bokstav d gjelder tilfeller der barnet kan bli utsatt for skade på sikt. Mens det avgjørende etter bokstav a til c er en nåtidsvurdering, vil det etter bokstav d være en fremtidsvurdering som må foretas.

Beviskravet etter bokstav a til c er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Bokstav d oppstiller et skjerpet beviskrav, idet det må være «overveiende sannsynlig» at barnet vil bli utsatt for skade.

I tillegg til at ett av vilkårene i § 4-12 bokstav a til d må være oppfylt, inneholder *§ 4-12 andre ledd* et vilkår om at omsorgsovertakelse må være «nødvendig ut fra den situasjon barnet befinner seg i».

Nødvendighetsvilkåret innebærer en generell innskrenkning i adgangen til å overta omsorgen i tilfeller der vilkårene i første ledd i § 4-12 er oppfylt. Det er et mildeste mulig inngreps prinsipp som er bærende. Vedtak om omsorgsovertakelse kan ikke treffes dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak, jf. § 4-12 andre ledd andre setning.

Hvis vilkårene i § 4-12 første og andre ledd er oppfylt, «kan» vedtak om omsorgsovertakelse treffes. Det må alltid foretas en avsluttende vurdering av om tiltak bør iverksettes. Den avsluttende vurderingen må skje ut fra hensynet til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1.

Det er en forutsetning for at barnevernet skal gjøre vedtak om omsorgsovertakelse at dette vurderes å være bedre for barnet, enn det ville være å bli boende hos foreldrene.[49]

Ved vurderingen av om det skal treffes vedtak om omsorgsovertakelse skal det også tas hensyn til barnets mening, jf. barnevernloven § 6-3.

Barnevernloven § 4-8 kommer til anvendelse i tre situasjoner:

[48] Se nærmere om bosted utenfor hjemmet i kapittel 15.

[49] Se Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 44.

Tabell 11.6 Antall barn med vedtak om omsorgsovertakelse etter §§ 4-8 og 4-12

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
§ 4-8 2.1	141	147	180	182	189	187	187
§ 4-8 2.2	16	12	15	22	28	32	44
§ 4-12 1	978	1016	1240	1282	1509	1434	1434
Antall barn med vedtak om omsorgsovertakelse	1135	1175	1435	1486	1726	1653	1665

1) der foreldrene selv har plassert barnet hos andre
2) der barnet er plassert utenfor hjemmet etter at det er truffet vedtak om frivillig plassering etter § 4-4 femte ledd, og
3) der et nyfødt barn enda ikke er flyttet hjem til foreldrene.

Bestemmelsen gir etter § 4-8 andre ledd adgang til å treffe vedtak om omsorgsovertakelse i to situasjoner:
1) der foreldrene ønsker å flytte et barn som, med foreldrenes samtykke, er plassert utenfor hjemmet, og
2) der nyfødte enda ikke har flyttet hjem.

Vilkårene for omsorgsovertakelse etter § 4-8 andre ledd er at det er overveiende sannsynlig at flytting vil føre til en situasjon eller risiko for barnet som nevnt i § 4-12 første ledd. Beviskravet er høyere enn det som gjelder der vedtak fattes etter § 4-12 a til c.

Også ved omsorgsovertakelse etter § 4-8 andre ledd er det et vilkår at omsorgsovertakelse er nødvendig ut fra den situasjon barnet befinner seg i, og det må vurderes om hjelpetiltak kan skape tilfredsstillende forhold.

Etter § 4-8 tredje ledd kan det fattes vedtak om omsorgsovertakelse selv om vilkårene i § 4-12 ikke er oppfylt. Det er etter tredje ledd et vilkår at plasseringen har vart i mer enn to år og dessuten at barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering må antas at flyttingen kan føre til alvorlige problemer for barnet. Vurderingstemaet er det samme som i § 4-21.

11.9.2 Bruk av omsorgsovertakelse

I tabell 11.6 fremgår det antall barn med vedtak om omsorgsovertakelse per år fordelt på de ulike grunnlag for omsorgsovertakelse.[50]

Ved utgangen av 2015 var cirka 14 800 barn plassert utenfor hjemmet. Cirka 8 800 av disse som omsorgstiltak. I tabell 11.7 fremgår fordelingen av hvor barna er bosatt. Her fremgår også tilsvarende tall for årene 2012–2014.

Det er gjort en sammenlignende undersøkelse av antall omsorgsovertakelser i ulike land i boken «Removals of children by the child welfare system – variations and differences across countries».[51] I boken fremgår en tabell der Norge er sammenlignet med Sveits, Finland, Tyskland, Sverige, Eng-

[50] Kilde: Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Tabell 11.7 Fordeling av hvor barn er plassert etter omsorgsovertakelse

		Omsorgstiltak					
Årstall	Plasserte i alt	Totalt	Fosterhjem	Barnevernsinstitusjoner	Andre behandlingsinstitusjoner	Beredskapshjem	Egen bolig/ hybel
2012	13 917	7 806	7 011	536	30	219	10
2013	14 482	7 913	7 285	419	28	169	12
2014	14 824	8 486	7 788	422	27	238	11
2015	14 831	8 845	8 047	420	22	345	11

land, Irland og staten Massachusetts i USA, se tabell 11.8.

Etter denne oversikten ligger Norge på samme nivå som land med tilsvarende velferds- og rettssystemer når det gjelder antall omsorgsovertakelser.

11.9.3 Utvalgets vurderinger

Som nevnt i punkt 3.3 har barnevernet vært kritisert både i Norge og i utlandet. Kritikken inneholder blant annet påstander om at barnevernet griper inn i familielivet uten tilstrekkelig grunn.

På den andre siden kritiseres barnevernet i andre tilfeller for at det ikke har vært grepet inn tilstrekkelig tidlig. I NOU 2012: 5 Bedre beskyttelse av barns utvikling var et av spørsmålene som ble drøftet om terskelen for omsorgsovertakelse er for høy og om det biologiske prinsipp ble tillagt for stor vekt.[52] Utvalget la til grunn at det vanskelig kunne vurderes om det ble lagt for stor vekt på det biologiske prinsipp, men foreslo at det ble innført et prinsipp om utviklingsfremmende tilknytning, og at terskelen for omsorgsovertakelse skal vurderes i forhold til følgende tre faktorer: a) om tilknytnings- og relasjonskvaliteten mellom omsorgspersonene og barnet er utviklingsstøttende eller ikke, b) alvorlighetsgraden og stabilitet av omsorgssvikt (forsømmelser, manglende behandling eller opplæring, mishandling eller overgrep), og c) om omsorgspersonenes egenskaper (psykisk utviklingshemming, psykiske sykdom, rus) er av varig eller forbigående karakter.

Lovbestemmelsene om vilkår for omsorgsovertakelse er skjønnsmessig formulert. Vilkårene er strenge og det gjelder et klart utgangspunkt om at barn skal vokse opp hos sine foreldre. Det samme følger av våre internasjonale forpliktelser.

Utvalget har ikke mottatt innspill fra referansegruppene eller andre om at det er behov for å endre lovens vilkår for når det kan treffes vedtak om omsorgsovertakelse. Slik utvalget forstår det er kritikken som fremsettes mot barnevernet først og fremst basert på påstander om at det er gjort feil ved de skjønnsmessige vurderinger i enkeltsaker, og mot barnevernets kompetanse. Det er ikke loven som sådan som kritiseres. For eksempel synes det å være enighet om at barnevernstjenesten bør ha hjemmel for å overta omsorgen for et barn som blir «mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet», jf. gjeldende § 4-12 bokstav c. Uenigheten kan være større når det gjelder hva som er å anse som mishandling og når

[51] Burns, K. Pösö, T. and Skivenes, M. (Forthcoming, 2016.). «Removals of children by the child welfare system – variations and differences across countries» in Burns, K. Pösö, T. and Skivenes, M. (eds.) Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems, New York, NY: Oxford University Press.

[52] Se NOU 2012: 5 «Bedre beskyttelse av barns utvikling» s. 74 flg.

Tabell 11.8 Omsorgsovertakelser i Norge sammenlignet med andre land

Country	Year	Children placed out-of-home and per 1,000 children	Number of children per 1,000 children and the proportion of children in involuntary care 8%)	Number of children per 1,000 children and the proportion of children in voluntary care of all children in care (%)
Switzerland	2012	793 (10,4)	2,5 (39 %)	3,8 (61 %)
Norway	2013	11,405 (10,1)	7,2 (71 %)	2,9 (29 %)
Finland	2012	10,365 (9,6)	1,8 (19 %)	7,8 (81 %)
Germany	2012	118,530 (9)	1 (10 %)	8 (90 %)
Sweden	2012	15,646 (8,2)	2,36 (26 %)	6,65 (74 %)
England	2013	68,110 (6)	4,25 (71 %)	1,75 (29%)
Ireland	2012	6,332 (5,5)	3,2 (58 %)	2,3 (42 %)
Massachusetts	2012	7,302 (5,2)	4,3 (83 %)	0,9 (17 %)

det er nødvendig at barnevernstjenesten overtar omsorgen.

Slik utvalget ser det er det ikke behov for å endre de tersklene for omsorgsovertakelse som følger av loven. Utvalget foreslår i all hovedsak en videreføring av de gjeldende vilkår for omsorgsovertakelse. Etter utvalgets syn er det nødvendig at inngrepskriteriene er skjønnsmessig formulert, slik at de kan fange opp ulike situasjoner. For å sikre at barnevernstjenesten ikke overtar omsorgen for tidlig eller for sent i enkeltsaker, er det etter utvalgets syn andre virkemidler som er nødvendig, blant annet tilstrekkelig kompetanse hos barnevernstjenesten.[53]

I utvalgets forslag til lov er de ulike hjemlene for omsorgsovertakelse som i dag følger av § 4-12 og 4-8, samlet i en bestemmelse. Etter utvalgets syn er det hensiktsmessig at alle de forskjellige situasjoner der omsorgsovertakelse kan vedtas, behandles på ett sted. Dette vil gjøre bestemmelsene mer tilgjengelige.

De ulike alternativene for når vedtak om omsorgsovertakelse kan treffes, innebærer i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Se nærmere om de ulike alternativene i kapittel 19.

Utvalget har vurdert om det i tillegg til de hjemler for omsorgsovertakelse som finnes i dag, også bør innføres en bestemmelse rettet mot de tilfeller der det er bekymring knyttet til at barnet utsetter sin egen helse og utvikling for alvorlig fare, men der det er sannsynliggjort at det er mangler ved omsorgen som ligger bak. Det kan hevdes at en slik bestemmelse kan bidra til at oppmerksomheten, der det er svikt i omsorgen, rettes mot omsorgssvikten fremfor mot de reaksjoner hos barnet som vil kunne være et resultat av svikten. Utvalget har imidlertid ikke funnet det nødvendig å foreslå en egen bestemmelse for disse tilfellene. Utvalget legger til grunn at vilkårene forslaget § 21 bokstav a i de fleste tilfeller vil være oppfylt når omsorgssvikt er årsaken til at et barn utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare. Utvalget mener det i saker der barnevernet vurderer å gripe inn med vedtak om opphold i institusjon etter forslaget § 20, alltid må vurderes om det er grunnlag for omsorgsovertakelse etter § 21. Dersom vilkårene for omsorgsovertakelse etter § 21 er oppfylt, og et slikt tiltak også er til barnets beste, legger utvalget til grunn at dette skal foreslås. Det er grunn til å tro at det ofte vil være omsorgssvikt som er den bakenforliggende årsak til at et barn handler på en slik måte at det utsetter sin egen helse eller utvikling for alvorlig fare.

Når det gjelder nyfødte, har utvalget vurdert om omsorgsovertakelse av nyfødte bør reguleres særskilt i en egen bestemmelse. Utvalget har imidlertid kommet til at situasjonen for nyfødte bør reguleres i samme bestemmelse som de øvrige hjemler for omsorgsovertakelser, men slik at nyfødte behandles i en egen bokstav, bokstav g.

For nyfødte vil situasjonen i praksis være slik at det er nødvendig at det treffes hastevedtak etter § 34, slik at barnet ikke lenger vil være «nyfødt» når fylkesnemnda behandler sak om vedtak om omsorgsovertakelse. Utvalget har på denne bakgrunn foreslått at § 21 bokstav g formuleres slik at vedtak om omsorgsovertakelse kan treffes dersom det er overveiende sannsynlig at «flytting av et barn som ble bosatt utenfor hjemmet som nyfødt etter § 34, vil føre til en situasjon som nevnt i bokstav a, b, c eller e». Adgangen til å treffe hastevedtak omtales nærmere i kapittel 12. Det fremgår her at det etter utvalgets forslag ikke lenger skilles mellom tilfeller der barnevernet treffer vedtak før det nyfødte barnet har flyttet hjem. Etter utvalgets syn bør nyfødte barn ha det samme vern uavhengig av om de er født hjemme eller på sykehus, og selv om de har bodd hjemme med foreldrene i noen få dager. Med begrepet nyfødt i bokstav g, siktes det til barn som ikke har flyttet hjem fra sykehuset etter fødselen eller som bare har bodd hjemme hos foreldrene noen få dager, maksimalt en uke. Det sentrale vil i disse tilfellene være at foreldrene i svært liten grad har utøvd omsorgen for barnet på egenhånd.

Utvalget har ikke foreslått endringer i beviskravene sammenlignet med gjeldende § 4-12 og § 4-8. Det foreslås videreført at beviskravet skal være «overveiende sannsynlig» i situasjonene omhandlet i bokstav e, f og g. Det er på det rene at dette innebærer et skjerpet beviskrav, selv om en alminnelig språklig forståelse av uttrykket kunne tilsi at det kun er krav til overvekt av sannsynlighet.[54] Felles for disse situasjonene er at omsorgsovertakelsen skjer på bakgrunn av en fremtidsvurdering. Utvalget har diskutert om det også for disse tilfellene bør gjelde et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det kan hevdes at det ikke er behov for et skjerpet beviskrav, da det jo uansett ikke mulig å bli like sikker om antagelser om fremtiden som det er vedrørende faktiske forhold som har funnet sted. Å føre bevis for en utvikling i fremtiden er desto vanskeligere. Det kan også argumenteres for at et forhøyet beviskrav fører til et svakere vern for barn. Utvalget har

[53] Se nærmere om kompetanse i barnevernet i punkt 5.5.1.

[54] I Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 39 fremgår det at beviskravet er «høy grad av sannsynlighet».

imidlertid ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å foreslå endringer i reglene. Det må uansett foreligge klare holdepunkter for at det vil oppstå alvorlige mangler ved omsorgen i fremtiden, for at omsorgen kan tas på grunnlag av en prognosevurdering. Utvalget legger til grunn at begrepet «overveiende sannsynlighet» tydeliggjør dette.

Utvalget foreslår også videreført gjeldende § 4-13 om iverksetting av vedtak om omsorgsovertakelse, se § 21 andre ledd og tredje ledd. Utvalgsmedlem Frode Lauareid har følgende særmerknad til disse bestemmelsene:

> «Eg meiner § 21 andre og tredje ledd skal forståast slik at det er tilstrekkeleg at det er sett fram krav om fristforlenging innan fristen går ut og ikkje slik som hevda at nemndsleiar må ta stilling til fristforlenging før fristen går ut. Grunngjeving for standpunktet er at det ikkje er til barnets beste at barnet skal ha risikoen for at nemndsleiar klarer å ta stilling til fristforlenging tidsnok.»

11.10 Oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse

11.10.1 Gjeldende rett

Et vedtak om omsorgsovertakelse treffes uten tidsbegrensning. Vedtaket er imidlertid ikke endelig/varig. Barnevernstjenesten må fortløpende vurdere om vilkårene for å opprettholde omsorgen for barnet er til stede, eller om barnet skal tilbakeføres til foreldrene.

Ved vurderingen av om vedtaket om omsorgsovertakelse bør oppheves, skal det foretas en helhetlig og samlet vurdering av både foreldrenes og barnets aktuelle situasjon.

Etter § 4-21 er grunnvilkåret for at et vedtak om omsorgsovertakelse skal kunne oppheves, at foreldrene kan gi barnet «forsvarlig omsorg».

Det avgjørende er om foreldrenes omsorgsevne er tilstrekkelig til å ivareta det enkelte barns omsorgsbehov, jf. Rt. 1997 side 170. Det må tas i betraktning om mangler ved foreldrenes omsorgsevne kan avhjelpes med hjelpetiltak.

Dersom grunnvilkåret i § 4-21 er oppfylt, må det deretter foretas en vurdering av hvilken virkning en tilbakeføring vil ha for barnet. Vedtaket om omsorgsovertakelse skal der grunnvilkåret er oppfylt likevel ikke oppheves dersom barnet har fått slik tilknytning til sine fosterforeldre og miljøet der, at det etter en samlet vurdering kan føre til «alvorlige problemer» for barnet om det blir flyttet tilbake til foreldrene, jf. § 4-21 første ledd andre setning.

Det er lagt til grunn i flere høyesterettsavgjørelser at det avgjørende vil være om tilbakeføring vil medføre en reell fare for skadevirkninger av betydning sett på lengre sikt, jf. Rt. 2004 side 1683 avsnitt 32 med videre henvisninger. At det i en overgangsperiode kan oppstå problemer er ikke avgjørende, jf. bl.a. Rt. 1997 side 170.

Det følger av § 4-21 første ledd tredje setning at fosterforeldrene skal få anledning til å uttale seg før et vedtak om omsorgsovertakelse oppheves.

I § 4-21 andre ledd er det gitt regler om adgangen til å kreve ny sak om tilbakeføring behandlet av nemnda. Etter første setning kan det ikke kreves at sak om tilbakeføring behandles dersom saken har vært behandlet av nemnda eller retten de siste tolv måneder. Etter annet setning kan ny sak, dersom forrige sak ble avgjort etter § 4-21 første ledd andre setning, bare kreves behandlet der det kan dokumenteres at det har funnet sted vesentlige endringer i barnets situasjon.

11.10.2 Praksis

Tall fra fylkesnemndene viser antall saker om tilbakeføring etter § 4-21 i 2010–2015, se tabell 11.9.

11.10.3 Utvalgets vurderinger

Også når det gjelder tilbakeføring etter § 4-21 er det et spørsmål om den terskelen loven oppstiller er riktig. På den ene siden kan det anføres at hensynet til gjenforening av familien bør veie tungt og at barnet bør flytte hjem til foreldrene så snart forholdene i hjemmet er forsvarlige. På den andre siden kan det anføres at hensynet til barnet må veie tyngre, og at barnet ikke bør flytte hjem der-

Tabell 11.9 Antall saker om tilbakeføring etter § 4-21

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antall saker	203	214	220	286	324	352

Kilde: Sentralenheten for fylkesnemndene

som det er en fare for at barnet vil få problemer som følge av å flytte hjem.

Terskelen for å nekte tilbakeføring etter § 4-21 første ledd andre setning er etter gjeldende rett at flytting kan føre til «alvorlige problemer» for barnet. Sandberg stiller spørsmål ved om det er riktig å ha et så strengt alternativ.[55] Hun viser til at bestemmelsen alternativt kunne si at omsorgen likevel ikke skal oppheves hvis det etter en samlet vurdering ikke vil være til barnets beste. En slik bestemmelse ville etter hennes syn «sikre at det blir foretatt en konkret avveining av barnets interesser i begge retninger, uten at det biologiske utgangspunkt slår inn med en forhåndsbestemt stor vekt». Hun viser også til at dette ville kunne tjene til å redusere midlertidigheten av fosterhjemsplasseringer. En fare ved dette alternativet er etter Sandbergs syn at den enkelte dommers verdisyn kan bli avgjørende for om det biologiske både i det hele tatt blir trukket inn i vurderingen, og med hvilken vekt. Sandberg peker også på at en eventuell endring av vilkåret må vurderes opp mot EMK artikkel 8.

Utvalget foreslår at de gjeldende vilkårene for når vedtak om omsorgsovertakelse skal oppheves, bør videreføres. Utvalget har kommet til at vilkåret for å nekte tilbakeføring fortsatt bør være «alvorlige problemer». Utvalget har lagt særlig vekt på de forpliktelser som følger av de menneskerettslige forpliktelsene. Det følger både av EMK og barnekonvensjonen at en omsorgsovertakelse skal være midlertidig, og det lagt til grunn av EMD at myndighetene har en plikt til jevnlig å undersøke om det har vært forbedringer i familiens situasjon som kan tilsi at barnet kan tilbakeføres.[56] Utvalget legger til grunn at gjeldende rett er i samsvar med de kravene som følger av Grunnloven, EMK og barnekonvensjonen.[57] Dersom terskelen for når tilbakeføring kan nektes skulle senkes, ville dette etter utvalgets syn kunne være problematisk sett opp mot de menneskerettslige forpliktelser.

Når det gjelder fremgangsmåten for sak om opphevelse foreslår utvalget at vedtak kan treffes av barnevernstjenesten dersom partene samtykker til dette. I praksis er barnevernstjenesten, foreldrene og barnet mange ganger enige i at tilbakeføring skal skje. Det anses da ikke nødvendig at nemnda må treffe vedtak om oppheving dersom partene ikke finner dette nødvendig. Utvalget viser til at det er flere eksempler fra praksis på at barnevernstjenesten foretar tilbakeføring og først legger saken frem for nemnda i ettertid. I Rt. 2012 side 967 la Høyesterett til grunn at fylkesnemndene i et slikt tilfelle ikke kan avvise begjæringen. Realiteten i fylkesnemnda behandling blir imidlertid liten i et tilfelle der partene er enige om at tilbakeføring er til barnets beste og slik tilbakeføring allerede har skjedd. Kravet om samtykke innebærer at både barnevernstjenesten, foreldrene og barn med partsrettigheter må samtykke til forenklet behandling.

Utvalget foreslår videreført bestemmelsen om at fosterforeldrene skal gis anledning til å uttale seg før et vedtak om omsorgsovertakelse oppheves.

Utvalget foreslår også videreført at det skal gjelde en frist på tolv måneder for at det kan kreves behandlet ny sak om opphevelse av vedtak.[58] Utvalget har vurdert om fristen for å kreve ny sak behandlet bør utvides, for eksempel til to år. Det kan anføres at en slik bestemmelse vil gi barnet mer ro og stabilitet. Utvalget legger imidlertid til grunn at situasjonen kan endre seg, og at rettssikkerhetshensyn tilsier at det bør være jevnlige prøvingsmuligheter. Det vises i denne sammenheng til at EMK artikkel 8 også medfører visse prosessuelle garantier.[59]

Utvalget foreslår også at regelen i gjeldende § 4-21 andre ledd andre setning om adgangen til å kreve ny sak der oppheving tidligere er nektet under henvisning til barnets tilknytning til mennesker eller miljø, videreføres, men slik at det foreslås en endring med hensyn til når ny sak likevel kan kreves behandlet. I gjeldende § 4-21 andre ledd andre setning kreves der det kan «dokumenteres at det har funnet sted vesentlige endringer i barnets situasjon». Utvalget har foreslått at det i § 26 i stedet skal hete at ny sak kan kreves behandlet dersom det «foreligger opplysninger om vesentlige endringer». Endringen er ikke ment å innebære noen realitetsendring. Etter utvalgets syn gir imidlertid ordlyden i gjeldende § 4-21 inntrykk av at det utelukkende er den private part som krever endringssak, som må dokumentere endringene. Den foreslåtte endringen vil slik utvalget ser det få tydeligere frem at barnevernstjenesten har en plikt til å

55 Sandberg (2003) s. 428 flg.

56 Plikten til å tilbakeføre barn etter de grunnleggende menneskerettslige forpliktelsene behandles nærmere av Sørensen punkt 5.7.1.

57 Se slik også Sørensen punkt 5.7.1 og Sandberg (2003) s. 296–297.

58 Utvalgsmedlem Frode Lauareid, mener at bestemmelsen må endres slik at 12 måneders fristen skal gjelde alle type krav som gjelder endringer av et plasseringsvedtak (herunder krav endringer i regulert kontakt.

59 Jf. Sørensen (2016) punkt 5.4.4.

utrede, også ved krav om tilbakeføring, og at bestemmelsen er en avvisningsbestemmelse. Dersom det ikke foreligger opplysninger om vesentlige endringer, skal krav om behandling avvises.

11.11 Fratakelse av foreldreansvar og adopsjon

11.11.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-20 omhandler to ulike tiltak: fratakelse av foreldreansvar og adopsjon.

Adgangen til å treffe vedtak om å frata foreldrene foreldreansvaret er regulert i *barnevernloven § 4-20 første ledd*. Vilkåret som oppstilles i loven er at det er truffet vedtak om å overta omsorgen. I tillegg følger det av § 4-1 at vedtak bare kan treffes dersom dette er til barnets beste.

Det er i teori og rettspraksis lagt til grunn at fratakelse av foreldreansvar kan ha andre formål enn å åpne for adopsjon etter § 4-20 andre ledd.[60] Dette kan være når foreldrene utøver foreldreansvaret på en måte som ikke er i barnets interesse.

Dersom foreldrene er fratatt foreldreansvaret er det i rettspraksis lagt til grunn at de senere kan reise sak om tilbakeføring av foreldreansvaret, jf. Rt. 1997 side 1264.

Barnevernloven § 4-20 andre ledd regulerer adgangen til å treffe vedtak om samtykke til adopsjon. I utgangspunktet er det de biologiske foreldrene selv som skal samtykke til at et barn skal adopteres bort, jf. adopsjonsloven § 7. Dette gjelder også i de tilfeller foreldrene er fratatt omsorgen for barnet etter §§ 4-8 eller 4-12. Når foreldreansvaret er fratatt foreldrene etter § 4-20 første ledd følger det i stedet av § 4-20 andre og tredje ledd, at fylkesnemnda kan gi samtykke til adopsjon.

Vilkårene for å gi adopsjonssamtykke er angitt i bokstav a til d.

Etter *bokstav a* er det et vilkår at det må regnes som sannsynlig at foreldrene ikke vil få omsorgen eller foreldreansvaret for barnet tilbake. Grunnvilkåret for adopsjon er i samsvar med vilkåret om å opprettholde omsorgen for barnet etter § 4-21 første ledd.

Etter *bokstav b* er det et vilkår at adopsjon er til barnets beste. Vilkåret er inntatt i loven i tillegg til bestemmelsen i § 4-1, idet adopsjon er et svært inngripende tiltak.

Etter *bokstav c* er det et vilkår at adoptivsøkerne på forhånd har vært fosterforeldre til barnet og har vist seg skikket til å oppdra det som sitt eget.

Etter *bokstav d* er det et vilkår for samtykke til adopsjon at vilkårene i adopsjonsloven er til stede, og at det er fylkesnemnda som skal ta stilling til dette. Vilkåret ble inntatt ved lovendring 17. juni 2005 nr. 65 for å unngå det tosporede system man tidligere hadde, der fylkesnemnda tok stilling til vilkårene etter barnevernloven § 4-20, og adopsjonsmyndighetene deretter tok stilling til om vilkårene etter adopsjonsloven var oppfylt.

Det foreligger flere avgjørelser fra Høyesterett der spørsmålet om adopsjon er til barnets beste, jf. bokstav b, er vurdert. Den siste avgjørelsen fra Høyesterett er Rt. 2015 side 110. I avsnitt 46 i avgjørelsen uttales det om vurderingstemaet i adopsjonssakene:

> «En tvangsadopsjon berører de biologiske foreldrene sterkt. Den følelsesmessige smerten ved å få sitt barn bortadoptert er vanligvis dyptgripende. De familiemessige båndene som brytes ved tvangsadopsjon, er beskyttet av EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Også for barn representerer adopsjonen et inngripende tiltak, som etter FNs barnekonvensjon artikkel 21 derfor bare kan besluttes dersom det er til barnets beste. Foreldrenes interesser må, på den annen side, vike der avgjørende forhold på barnets hånd tilsier adopsjon, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Jeg viser her til EMDs dom i Aune mot Norge 28. oktober 2010 avsnitt 66 [EMD-2007-52502], hvor det i tilknytning til forholdsmessighetsvurderingen under EMK artikkel 8 nr. 2 angis som avgjørende at adopsjonen er begrunnet i «an overriding requirement pertaining to the child's best interests». Denne saken er samme sak som ble avgjort av Høyesterett i Rt-2007-561. Jeg legger da til grunn at uttrykksmåten i avsnitt 51 i denne høyesterettsdommen – at det kreves 'særlig tungtveiende grunner for adopsjon' – gir uttrykk for den samme normen.»

Fylkesnemndas vedtak om samtykke til adopsjon kan bringes inn for domstolene til rettslig overprøving. Dette gjelder både når et vedtak om samtykke til adopsjon fattes samtidig med vedtak om fratakelse av foreldreansvar, og når vedtak om samtykke til adopsjon fattes på et senere tidspunkt, jf. Rt. 1999 side 173.

[60] Se blant annet Rt. 1999 side 173 og Bendiksen, Lena R.L. «Barn i langvarige fosterhjemsplasseringer: foreldreansvar og adopsjon» 2008 (Bendiksen (2008)) s. 265 flg.

Ved lovendring av 4. juni 2010 nr. 18 ble det tatt inn bestemmelser om besøkskontakt etter adopsjon i barnevernloven § 4-20a. Det følger av bestemmelsen at fylkesnemnda, når den treffer vedtak om adopsjon etter barnevernloven § 4-20, samtidig skal vurdere om det skal være besøkskontakt mellom barnet og de biologiske foreldrene etter at adopsjonen er gjennomført. Det må foreligge et samtykke fra adoptivforeldrene for at fylkesnemnda skal vurdere besøkskontakt.

Dersom adoptivsøkernes samtykke foreligger og fylkesnemnda vurderer at en besøkskontakt etter adopsjonen er til barnets beste, skal nemnda treffe vedtak om slik kontakt og fastsette det nærmere omfanget. Det er i forarbeidene lagt til grunn at det bare vil være aktuelt med en begrenset besøkskontakt, i høyden noen få besøk i løpet av året.[61]

Utgangspunktet etter adopsjonsloven har vært, og er, at en adopsjon innebærer at alle rettslige bånd mellom biologiske foreldre og adoptivbarnet blir brutt, og at den rettslige situasjonen mellom adoptivforeldrene og adoptivbarnet blir som for egne biologiske barn, jf. adopsjonsloven § 13. Vedtak etter § 4-20a representerer en begrensning i dette utgangspunktet, jf. adopsjonsloven § 14 a.

Høyesterett la i Rt. 2015 side 110 til grunn at den nye § 4-20a ikke innebar at terskelen for adopsjon var senket.

[61] Se Prop. 7 L (2009–2008) s. 26.

11.11.2 Bruk av fratakelse av foreldreansvar og adopsjon

Tall fra fylkesnemndene viser antall saker om fratakelse av foreldreansvar i perioden 2010–2015, se tabell 11.10.

Antall adopsjoner fra fylkesnemndene fremgår av tabell 11.11.

11.11.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget har mottatt innspill fra referansegruppen med forslag til endringer av reglene om både fratakelse av foreldreansvar og adopsjon.

Når det gjelder reglene om fratakelse av foreldreansvar har utvalget mottatt innspill fra referansegruppen ved Redd Barna om at det bør utredes en ordning med såkalt varig plassering etter mønster fra Sverige. Redd Barna trekker frem at dette vil kunne sikre en stabil løsning for barn i tilfeller av langvarig plassering, uten at det er nødvendig å gå til et så alvorlig og irreversibelt tiltak som adopsjon. I Sverige følger det av LVU § 13 at socialnämnden skal overveie særskilt om foreldreansvaret bør overføres til fosterforeldrene når en plassering har vart i tre år. Slik overføring forutsetter at vilkårene etter föreldrabalken 6 kap. 8 § er oppfylt. Det kreves etter bestemmelsen at det er åpenbart at det er best for barnet at foreldreansvaret overføres.

Videre har utvalget mottatt innspill fra referansegruppen ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus om at man i samsvar med konklusjonene i NOU 2012: 5 bør vurdere bruk av adopsjon i større utstrekning, og at det bør være en mulighet for at fosterforeldrene også etter adopsjon følges opp

Tabell 11.10 Antall saker om fratakelse av foreldreansvar

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antall saker	32	33	54	58	85	80

Kilde: Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

Tabell 11.11 Antall vedtak om tvangsadopsjon

Antall vedtak om tvangsadopsjon i løpet av året								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antall vedtak om tvangs-adopsjon	14	13	18	25	35	43	65	64

Kilde: Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

med råd og veiledning og andre hjelpetiltak. Det pekes på at slik hjelp vil kunne være avgjørende for om fosterforeldre vil adoptere, der adopsjon vurderes å være et bedre alternativ for barnet enn fortsatt fosterhjemsplassering.

I NOU 2012: 5 foreslo Raundalenutvalget at adopsjon alltid bør vurderes i tilfeller der barn er tidlig og varig plassert i fosterhjem.[62] Etter dette ga departementet i Prop. 106 L (2012–2013) uttrykk for at adopsjon som barnevernstiltak bør benyttes i større grad.[63] I NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov er det ikke foreslått endringer i vilkårene for adopsjon etter barnevernloven § 4-20, men det er foreslått endringer i saksbehandlingsreglene ved at fylkesnemnda alltid må gi samtykke til adopsjon etter § 4-20 dersom barnevernet har overtatt omsorgen for barnet.[64]

Utvalget har kommet til at fratakelse av foreldreansvar og adopsjon bør behandles i to separate bestemmelser. Dette vil etter utvalgets syn få bedre frem at det dreier seg om to ulike tiltak og at det er adgang til å treffe vedtak om å frata foreldreansvar også med annet formål enn adopsjon. For øvrig foreslår utvalget i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett.

Fratakelse av foreldreansvar er regulert i utvalgets forslag til § 27. Utvalget foreslår at det inntas som vilkår at «det foreligger særlige grunner som tilsier at fratakelse av foreldreansvaret er nødvendig for å ivareta barnets beste». I gjeldende § 4-20 er det ikke angitt vilkår for å treffe vedtak om fratakelse av foreldreansvaret. Det kreves imidlertid at vedtak er til barnets beste, jf. § 4-1. Utvalget legger til grunn at vilkåret som er foreslått i § 27 langt på vei innebærer en videreføring av gjeldende rett, men at bestemmelsen tydeliggjør i hvilke tilfeller fratakelse av foreldreansvar kan være aktuelt.

Når foreldrene fratas foreldreansvaret, følger det av gjeldende § 4-20 første ledd at fylkesnemnda skal ta skritt for å få oppnevnt ny verge dersom barnet blir uten verge. Det er fylkesmannen som foretar oppnevningen. I praksis består fylkesnemndas skritt i å informere fylkesmannen om at det må oppnevnes ny verge for barnet. Utvalget har i § 27 foreslått at plikten til å ta skritt for å oppnevne ny verge legges til barnevernstjenesten, som normalt har mer relevant informasjon for vergespørsmålet enn fylkesnemnda. Ordlyden foreslås endret slik at det er klarere at Fylkesmannen som står for oppnevningen. Plikten for barnevernstjenesten foreslås formulert som at den snarest må «informere fylkesmannen om at barnet trenger ny verge».

Utvalget foreslår ikke at det innføres regler om fratakelse av foreldreansvar i tilfeller der barnet har bodd utenfor hjemmet i en lang periode. Fratakelse av foreldreansvar er et ytterligere inngrep i familielivet enn selve omsorgsovertakelsen, og krever en særskilt begrunnelse. Utvalget mener det fortsatt bør bero på en konkret vurdering i den enkelte sak om det er grunn til å fremme forslag om fratakelse av foreldreansvar, fremfor at dette skal være noe fylkesnemnda plikter å vurdere etter en gitt periode. Utvalget legger til grunn at det avgjørende i alle tilfeller vil være en konkret vurdering av om fratakelse av foreldreansvaret er nødvendig av hensyn til barnets beste. I noen tilfeller vil det være grunn til å fremme forslag om fratakelse av foreldreansvar med sikte på adopsjon. I andre tilfeller kan det være grunn til å ta foreldreansvaret fordi foreldrenes utøvelse av foreldreansvaret skaper problemer for barnet. Samtidig kan det i andre saker være til barnets beste at foreldrene har del i foreldreansvaret og således forutsettes å være mer delaktige i barnets liv. Utvalget mener det ikke er behov for et nytt tiltak for å ivareta barns eller foreldres behov.

Når det gjelder adopsjon, har utvalget i § 28 i hovedsak foreslått en videreføring av vilkårene i gjeldende § 4-20. Det er foreslått at det i andre ledd angis at samtykke kan gis dersom «særlige tungtveiende grunner taler for det» og vilkårene i bokstav a til d er oppfylt. Vilkåret om særlige tungtveiende grunner innebærer en lovfesting av gjeldende rett slik denne fremgår av rettspraksis, se bl.a. Rt. 2015 side 110 med henvisninger til Rt. 2007 side 561. Vilkårene i bokstav a til d innebærer en videreføring av gjeldende § 4-20 tredje ledd bokstav a til d. Det er foreslått en språklig endring i bokstav c. Vilkåret i gjeldende lov er at «adoptivsøkerne har vært fosterforeldre for barnet og har vist seg skikket til å oppdra det som sitt eget». Utvalget foreslår at vilkåret endres til at «adoptivsøkerne har vært fosterforeldre for barnet og har utøvd omsorgen for barnet på en god måte». Slik utvalget ser det innebærer forslaget ikke noen endring av betydning, men anses språklig sett å være bedre. Det sentrale vurderingstemaet er slik utvalget ser det om fosterforeldrenes omsorgsevne vurderes å være god.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå andre endringer i reglene om adopsjon. Det vises i denne sammenheng til at heller ikke Adopsjonslovutvalget foreslo slike endringer. I NOU 2014: 9 viser Adopsjonslovutvalget til at antall adopsjo-

---

62 NOU 2012: 5 s. 133.

63 Prop. 106 L (2012–2013) s. 84–85.

64 NOU 2014: 9 «Ny adopsjonslov» s. 152.

ner etter barnevernloven har variert gjennom de senere årene, men at hjemmelsbestemmelsen hele tiden har vært uendret.[65] Etter utvalgets syn viser dette at loven gir tilstrekkelig rom for barnevernets skjønn og til eventuelle endringer i holdninger til adopsjon. Utvalget viser i denne sammenheng også til at Høyesterett i 2015 behandlet to saker om adopsjon. Samtykke til adopsjon ble gitt i Rt. 2015 s. 110, mens Høyesterett i Rt. 2015 s. 1107 kom til at adopsjon ikke ville være til barnets beste. Det avgjørende i begge saker var en konkret helhetsvurdering av barnets situasjon.

11.12 Tiltak der barn utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare

11.12.1 Innledning

Barnevernloven § 4-24 inneholder hjemmel for det som etter gjeldende rett omtales som «atferdstiltak». Utvalget har mottatt flere innspill om behov for endringer knyttet til disse reglene. I utvalgets mandat er det også særskilt fremhevet at utvalget skal vurdere spørsmålet om dobbeltstraff ved atferdstiltak. Av disse grunner er tiltak etter gjeldende § 4-24 gitt en mer omfattende drøftelse enn andre tiltak.

Utvalget har kommet til at det også etter ny lov bør være adgang til å treffe vedtak i situasjoner som i dag omfattes av barnevernloven § 4-24. Det er imidlertid foreslått endringer i vilkårene for tiltak ved at begrepet «atferd» er foreslått tatt ut av lovens bestemmelse.

11.12.2 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-24 til § 4-28 regulerer adgangen for fylkesnemnda til å treffe vedtak om plassering i institusjon av barn med atferdsproblemer. Tiltaket innebærer ikke at omsorgen fratas foreldrene formelt, men at den utøves av andre så lenge plasseringen varer.

Etter § 4-24 er grunnvilkåret for å iverksette tiltak overfor barn og unge at vedkommende «har vist alvorlige atferdsvansker». Atferdsvanskene må ha kommet til uttrykk ved:

- Alvorlig eller gjentatt kriminalitet
- Vedvarende misbruk av rusmidler, eller
- På annen måte

Når det gjelder *kriminalitetsalternativet* heter det i Ot.prp. nr. 44 (1991–92):

> «Med 'alvorlig kriminalitet' i første ledd menes i første rekke de tilfelle hvor det foreligger volds- eller sedelighetsforbrytelse av alvorlig karakter. Ved 'gjentatt' kriminalitet er blant annet tenkt på de tilfelle hvor vedkommende har gjort seg skyldig i serier av tyverier eller hærverk.»

Det er i forarbeidene lagt til grunn at det er en klar forutsetning at det ikke er barnevernets oppgave å verne samfunnet mot unge lovbrytere. Bruken av atferdstiltak skal være motivert ut fra barnas behov for hjelp. I rettspraksis er det imidlertid lagt til grunn at tiltak etter kriminalitetsalternativet er å anse som straff etter EMK, se nærmere nedenfor under punkt 11.12.5. Dette innebærer at beviskravet i strafferetten må legges til grunn for vilkåret om alvorlig eller gjentatt kriminalitet og at forbudet mot dobbeltstraff etter EMK tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 7 kommer til anvendelse.

Kriminalitetsvilkåret er forstått slik at alle straffbarhetsvilkårene må være oppfylt for at tiltak kan iverksettes etter bestemmelsen, unntatt vilkåret om strafferettslig lavalder, se Rt. 2003 side 1827 avsnitt 74 med videre henvisninger.

Når det gjelder *rusmisbruksalternativet* heter det i Ot.prp. nr. 44 (1991–92):

> «Ordene 'vedvarende misbruk av rusmidler' er brukt for å understreke at ikke enhver bruk av rusmidler er relevant i denne forbindelse. Departementet forutsetter her et omfattende misbruk både i omfang og tid.»

Om *på annen måte-alternativet* heter det:

> «Alternativet 'på annen måte' vil omfatte prostituerte og de såkalte gatebarn.»

I forarbeidene heter det også at annen måte-alternativet omfatter «annen form for utpreget normløs atferd». Alternativet fanger opp de mer sammensatte problemer, som også vil kunne ha i seg elementer av kriminalitet og rusmisbruk uten at lovens kriterier på disse punktene isolert sett er oppfylt.

For alternativene rusmisbruk og «på annen måte» er beviskravet alminnelig sannsynlighetsovervekt.

I tillegg til at vilkårene i § 4-24 første ledd må være oppfylt, følger det av § 4-25 at tiltak ikke kan iverksettes uten at hjelpetiltak er vurdert som alternativ. Vedtak etter § 4-24 må også vurderes å være til barnets beste.

---

[65] NOU 2014: 9 s. 152.

Det er også et vilkår etter § 4-24 at institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen. Bestemmelsen innebærer at nemnda må foreta en konkret vurdering av tiltaket opp mot barnets behov for hjelp. Vilkåret innebærer at det ved nemndas behandling av saken må være klarlagt hvilket institusjonstilbud som foreligger og at det ikke er adgang til å foreta flytting til en annen institusjon etter nemndas vedtak, med mindre noe annet er uttrykkelig fastsatt i vedtaket.[66]

Barnet er alltid part i såkalte atferdssaker. Samtidig vil også foreldre med del i foreldreansvaret være parter, se NOU side 270 og Ot.prp. nr. 64 (1991–92) side 63.

Etter § 4-24 første ledd er det adgang til å tvangsplassere et barn for observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling. Forarbeidene forutsetter at plassering etter første ledd benyttes til planlegging med sikte på å finne et egnet opplegg for fortsatt behandling i og utenfor institusjon. Vedtak om plassering fattes for inntil fire uker. Det er adgang til å forlenge plasseringen med ytterligere fire uker.

Fylkesnemnda har ikke adgang til å treffe vedtak om fire pluss fire uker ved første gangs behandling av saken. Idet det i praksis er vanskelig å rekke å få saken behandlet på nytt av nemnda i løpet av fire ukers perioden, treffes det sjelden vedtak om forlengelse av vedtak etter § 4-24 første ledd.

Paragraf 4-24 andre ledd regulerer plassering i institusjon for mer langvarig behandling. Loven krever at det må være «trolig» at det foreligger behov for mer langvarig behandling. Vedtak kan treffes for inntil 12 måneder. I «særlige tilfelle» kan plasseringen forlenges med opptil tolv nye måneder. Vurderingstemaet er om den unge fortsatt har et behandlingsbehov.

Det er i forarbeidene til loven lagt opp til at plassering etter § 4-24 også skal kunne skje i andre institusjoner enn barnevernsinstitusjoner, for eksempel er det vist til barne- og ungdomspsykiatrien som et verdifullt behandlingstilbud.[67]

[66] Ofstad og Skar (2015) s. 258.

[67] Ot.prp. nr. 44 (1991–92) side 60.

11.12.3 Bruk av tiltak etter § 4-24

Tall fra SSB viser antall barn og unge som per 31. desember var plassert i institusjon på grunnlag av vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 eller 4-26, se tabell 11.12.

11.12.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har mottatt flere innspill knyttet til de gjeldende bestemmelser om tiltak overfor det det gjeldende lov omtaler barn med alvorlige atferdsproblemer.

Barnereferansegruppen ved Barnevernsproffene har bedt om at utvalget tar ordet «atferd» ut av loven. Barnevernsproffene gir uttrykk for at bruken av ordet fører til et for stort fokus på handlingene til barna og på å fjerne handlingene. De peker på at atferden bare er et «språk», en måte å uttrykke seg på. Det som ligger bak dette språket er at barna har det vondt, er frustrert eller fortvilet. Barnevernsproffene har foreslått at man i stedet for å bruke ordet «atferd» heller bruker oppførsel, uttrykk eller språk, og at barnevernets hovedoppgave må være å nå inn til barna bakom «atferden».

Andre har gitt uttrykk for at begrepet «atferd» er nyttig, ved at det beskriver en type skadelig oppførsel som man har klinisk og vitenskapelig belegg for å behandle, med gode resultater.[68]

I juridisk teori har Sigurdsen foreslått at begrepene som brukes i gjeldende § 4-24, «ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte», erstattes med andre rettslige begreper.[69] Hun viser til at et alternativ er å fremheve at tvang kan gjennomføres når barnets atferd utgjør en fare for barnets videre utvikling og/eller at tvang er nødvendig for å få til en forbedring i barnets situasjon.[70]

[68] Tisløv, Ingvild Stjernen, «Ikke noe galt med 'atferdsvansker'» Tidsskrift for Norsk psykologforening, vol 53, nummer 2, 2016.

[69] Sigurdsen, Randi «Tvangsplassering av barn med utfordrende atferd. En sammenligning av regler i barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og psykisk helsevernloven» (2015) s. 205 flg.

[70] Sigurdsen (2015) s. 256.

Tabell 11.12 Antall barn plassert i institusjon etter §§ 4-24 eller 4-26

Årstall	2010	2011	2012	2013	2014
Antall barn og unge	263	245	254	234	211

Fra fagreferansegruppen har utvalget mottatt innspill både fra Bufdir og KS om viktigheten av å ha en helhetlig tilnærming til saker om atferdsplassering. Bufdir har fremhevet at det sjelden vil være forsvarlig med et ensidig fokus på barnets atferdsproblemer, og at barnets omsorgssituasjon alltid bør være vurdert før det fremmes sak om atferdsplassering. Også KS har stilt spørsmål ved om atferd kan ses uavhengig av barnets omsorgssituasjon eller helseproblemer. Behovet for å vurdere om det er noe ved den sosiale situasjonen som fører til atferdsvansker for barn og unge, er også understreket av andre.[71]

Utvalget er enig i viktigheten av å ha en helhetlig tilnærming til saker der barn har en oppførsel som gir grunnlag for alvorlig bekymring.[72] Slik utvalget ser det handler barnets oppførsel om noe underliggende. I mange tilfeller vil barnets handlemåte være et resultat av at barnet har levd under omsorgssvikt. I andre tilfeller kan barnets handlemåte skyldes andre traumer, psykiske problemer eller annet.

Slik utvalget ser det er det likevel nødvendig at også den nye barnevernsloven inneholder bestemmelser om adgang til å treffe vedtak overfor barn som følge av barnets handlinger. Selv om det er underliggende forhold som er årsaken til handlingene, vil det ikke alltid være mulig å sannsynliggjøre disse på en slik måte at vilkårene for tiltak er oppfylt. Det avgjørende må da være å sikre at barnet uansett mottar beskyttelse og behandling.

Utvalget er enig med innspillet fra Bufdir om at barnets omsorgssituasjon alltid bør være vurdert før det fremmes sak om vedtak overfor barnet selv. Dersom det er grunnlag for vedtak om omsorgsovertakelse etter § 21, bør slik sak normalt fremmes før det reises sak om vedtak overfor barnet.

For de tilfellene der vilkårene for andre tiltak ikke er oppfylt, foreslår utvalget videreført en bestemmelse om adgang til å treffe vedtak om bosted i institusjon på grunn av barnets handlinger. Utvalget har vurdert nøye hvordan vilkåret i bestemmelsen skal formuleres. Det er som nevnt delte meninger om hvorvidt ordet «atferd» bør fjernes eller ikke. Det er også et spørsmål om det vil medføre noen reell endring om man bytter ut ordet «atferd» med for eksempel «oppførsel» eller «uttrykk». Fortsatt er det barnets handlinger som er tema.

Utvalget har kommet til at begrepet «atferd» ikke bør benyttes i ny lov. Selv om begrepet i utgangspunktet ikke er negativt ladet og oppleves som nyttig av enkelte, viser utvalget til at begrepet oppleves som svært stigmatiserende blant unge. Utvalget er også enig i at begrepet i større grad enn nødvendig setter fokuset på handlingen som foretas, og ikke følgene av denne for barnet.

Utvalget har kommet til at vilkåret for å treffe vedtak om opphold i institusjon bør formuleres slik at vedtak kan treffes der dette er «nødvendig fordi barnet utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare». Det sentrale vurderingstemaet er om barnet foretar handlinger som kan føre til skade for barnet. Slik skade kan omfatte både psykisk og fysisk skade. Alternativet vil omfatte for eksempel tilfeller av selvskading, bruk av rusmidler og annen oppførsel som kan føre til negativ utvikling og problemer for barnet i ettertid.

Utvalget har vurdert om det også må inntas i lovteksten at tiltaket kan anvendes for tilfeller der et barn utsetter *andres* helse og utvikling for alvorlig fare, men har kommet til at det ikke er nødvendig. Det sentrale er, slik utvalget ser det, om barnets handlinger kan være skadelige for barnet selv. Når et barn utsetter andres helse eller utvikling for alvorlig fare, vil barnet i de fleste tilfeller også utsette sin egen helse eller utvikling for fare. For eksempel vil et barn kunne få skadet sin egen psykiske helse eller utvikling dersom det utsetter andre for alvorlig fysisk eller psykisk vold. Utvalget legger til grunn at det å iverksette tiltak overfor barnet grunnet i at barnet utsetter andre for skade eller fare, ville medføre at tiltaket får preg av å være en straffereaksjon overfor barnet. Utvalget mener det ikke hører hjemme i en barnevernslov.

Som nevnt ser utvalget det slik at tiltak etter § 20 ikke bør benyttes dersom det er grunnlag for andre tiltak på grunn av mangler ved barnets omsorgssituasjon. Utvalget understreker at tiltaket derfor må anvendes med stor varsomhet, særlig når det gjelder yngre ungdommer. Utvalget legger til grunn at det sjeldent vil være tale om å vedta tvangstiltak overfor ungdom under 15 år. Utvalget mener at tvangsvedtak overfor barn under 12 år etter § 20, vil være et uforholdsmessig og uhensiktsmessig tiltak.[73]

Utvalget har foreslått å videreføre vilkåret i gjeldende § 4-24 om at institusjonen må være faglig og materielt i stand til å tilby barnet hjelp sett

[71] Nordahl, Thomas, Mari-Anne Sørlie, Terje Manger og Arne Tveit, «Et helhetlig syn på atferdsvansker hos barn» 11. oktober 2014, www.psykologisk.no.

[72] Se slik også Sigurdsen (2015) s. 255–256.

[73] Se nærmere om partsrettigheter for barn, herunder i saker om tiltak etter § 20, i kapittel 16.

opp mot formålet med oppholdet, se forslag til § 20 fjerde ledd. Vilkåret kan medføre vanskelige vurderinger for fylkesnemnda. Det kan spørres om det er nødvendig å opprettholde dette etter at det ble opprettet en ordning med nasjonalt inntaksteam i Bufetat som skal kartlegge ungdommer som skal bosettes i institusjon, og bistå med å finne egnet behandlingsinstitusjon. Utvalget ser det imidlertid slik at nemndas vurdering av institusjonens egnethet innebærer en viktig rettsikkerhetsgaranti for det enkelte barn.

Utvalget har også foreslått å videreføre bruk av begrepet behandling i bestemmelsen. Dette vil omfatte både behandling ved barnevernsinstitusjoner og behandling ved institusjoner som hører inn under annet lovverk når det benyttes som bosettingsalternativ. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid behov for en nærmere avklaring av ansvarsforholdene mellom barnevernet og særlig psykisk helsevern når det gjelder innholdet i tjenestene ved barnevernsinstitusjoner og behandlingsbegrepet, sett i forhold til helsetjenestens ansvar. Det vises til omtale av dette i kapittel 8. I denne sammenheng vises det også til punkt 7.5.2.1 hvor utvalget presiserer at barnevernstjenesten som utgangspunkt ikke ha ansvar for et barn som på grunn av sin fysiske eller psykiske helsetilstand har behov for utredning og behandling i helsetjenesten, for eksempel innen psykisk helsevern. I slike tilfeller skal barnet få hjelp etter helselovgivningen, ikke barnevernsloven.

Når det gjelder barn som nærmer seg 18 år gir gjeldende barnevernlov § 4-24 tredje ledd hjemmel til å opprettholde en tvangsplassering utover 18 års alderen. Et slikt inngrep må anses som langt mer inngripende enn tilsvarende tiltak før myndighetsalderen, da regelen langt på vei også har som virkning at myndighetsalderen utsettes tilsvarende. Det er også grunn til å tro at bestemmelsen anvendes videre enn det som var formålet, nemlig å kunne fullføre tiltak som var i gang og fungerte godt.[74]

Utvalget legger dessuten til grunn at barnevernloven § 4-24 tredje ledd rekker langt videre enn hva vernet mot vilkårlige frihetsberøvelse i EMK artikkel 5 tillater. Tvangsvedtak etter barnevernloven § 4-24 vil i utgangspunktet kunne forankres i EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav d («the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision»). Tvangsvedtak overfor et barn for å behandle «alvorlige atferdsvansker» som skyldes rusmisbruk vil etter omstendighetene også kunne forankres i EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav e som blant annet oppgir «alcoholics or drug addicts» som et legitimt formål. Når en person i Norge fyller 18 år er vedkommende unge voksne derimot ikke lenger en «minor» i EMKs artikkel 5 nr. 1 bokstav d's forstand. EMD har lagt til grunn et krav om at den frihetsberøvede er mindreårig gjennom hele oppholdstiden.[75] For at et opphold som løper over i myndighetsalderen ikke skal være i strid med EMK, må den derfor kunne forankres i EMK artikkel 5 første ledd, bokstav e.

Utvalget foreslår å videreføre hjemmelen til å kunne opprettholde vedtak etter § 20 dersom vedkommende fyller 18 år i løpet av botiden. Det kan være gode grunner som tilsier at et behandlingsforløp bør kunne fullføres. Utvalget mener imidlertid at hjemmelen må reserveres for tiltak som det er grunnlag for å si virker godt, og som er begrunnet i at ungdommen trenger behandling for et rusmisbruk. Utvalget har videre foreslått at fylkesnemnda må ta stilling til om vedtak satt i verk før fylte 18 år, kan gjennomføres etter fylte 18 år. Dette for å sikre en vurdering av forholdet til EMK.

11.12.5 Særlig om dobbeltstraff

Som nevnt ovenfor er det i rettspraksis lagt til grunn at tiltak etter kriminalitetsalternativet i gjeldende § 4-24, er å anse som straff etter EMK.

EMK reiser to ulike spørsmål i sakene om tiltak rettet mot barn og unge på grunn av straffbare forhold:

1. Om tiltaket som iverksettes av barnevernet skal anses som straff, og
2. Om tiltaket som er iverksatt av barnevernet i så fall er til hinder for senere straffesak, idet dette ville innebære dobbeltstraff.

Avgjørende for om tiltaket er å *anse som straff* etter EMK artikkel 6 nr. 2, er en vurderingen av tre kriterier som ble lagt til grunn av EMD i saken Engel mot Nederland. De tre kriteriene er:

- sanksjonens klassifikasjon etter nasjonal rett,
- normens karakter, og
- sanksjonens innhold og alvor.

Høyesterett tok første gang stilling til spørsmålet om plassering etter kriminalitetsalternativet var å anes som straff i Rt. 2003 side 1827. Det avgjørende for Høyesterett var kriteriet «normens karakter». Selv om formålet med tiltak etter § 4-24 ikke er straff, la Høyesteretts flertall til grunn at det var etablert en slik kobling mellom plasse-

[74] Oftedal og Skar (2015) s. 257, (5. utgave, 2009) s. 245.

[75] Se nærmere Sørensen punkt 4.6.

ringen og vilkårene for straff at vedtak etter § 4-24 første strekpunkt måtte anses truffet som ledd i strafforfølgning. Høyesterett viste til at både objektive og subjektive vilkår for straff måtte være oppfylt for at plassering kunne skje etter kriminalitetsalternativet.

Synspunktet om at tiltak etter kriminalitetsvilkåret er å anses som straff, har senere vært opprettholdt av Høyesterett i Rt. 2004 side 1368 og Rt. 2012 side 1051.

Når det gjelder spørsmålet om tvangsplassering etter § 4-24 *stenger for senere straffesak* for det forhold som dannet grunnlag for plasseringen, er det avgjørende om det foreligger en lovlig parallellforfølgning, se Rt. 2012 side 1051 avsnitt 50 flg. I Rt. 2004 side 1368 la Høyesterett til grunn at det ikke var identitet mellom tvangsplassering etter § 4-24 og straffeforfølgningen for det samme forholdet etter P 7 artikkel 4. Dette synspunktet kan ikke opprettholdes etter EMDs avgjørelser i Zolotukhin mot Russland, se Rt. 2012 side 1051 avsnitt 48 der dette er uttrykkelig lagt til grunn:

> «I storkammerdom 10. februar 2009 i saken Zolotukhin mot Russland, (EMD-2003-14939) kom EMD imidlertid til at identitetsspørsmålet skulle avgjøres etter en vurdering av faktum alene, se redegjørelsen om dette i Rt-2010-1121 avsnitt 26 følgende. Dette har blitt fulgt opp i senere avgjørelser fra EMD. På denne bakgrunn kan oppfatningen av hva som utgjør samme forhold som er lagt til grunn i Rt-2004-1368, ikke lenger opprettholdes, jf. Rt-2010-72 avsnitt 13. Om det er identitet mellom vedtaket om tvangsplassering og straffesaken mot A vil bero på om det er samme – eller i det vesentlige samme – faktum som ligger til grunn for vedtaket og tiltalebeslutningen.»

Utvalget har foreslått at adgangen til å iverksette tiltak overfor barn og unge på grunn av deres forhold, opprettholdes. Vilkåret for å iverksette slike tiltak er imidlertid foreslått endret slik at vedtak kan treffes dersom barnet utsetter sin egen helse eller utvikling for alvorlig fare. Etter utvalgets syn er det behovet for å beskytte og behandle barnet, som kan begrunne at det må iverksettes tiltak. Det sentrale er ikke om barnet har begått en handling som eventuelt er straffbar etter straffelovens regler, men om barnet opptrer på en slik måte at det utsetter sin egen helse eller utvikling for alvorlig fare. Det er ikke samfunnets behov for vern eller et ønske om å straffe barnet som skal ligger bak adgangen til å sette i verk tiltak, men behovet for å beskytte barnet. Samtidig vil det fortsatt være slik at det forhold at et barn har begått kriminelle forhold, kan ha betydning ved vurderingen av om vilkåret i bestemmelsen kan anses oppfylt.

En fjerning av kriminalitetsvilkåret har vært foreslått tidligere. Dette ble foreslått i NOU 2005: 9 «Ressursbruk/rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker», se side 109. Departementet valgte å ikke følge opp forslaget, se Ot.prp. nr. 76 (2005–2006). Det ble blant annet vist til at departementet var bekymret for at en endring ville kunne innebære en svekkelse av rettssikkerheten til barn og unge med alvorlige atferdsvansker.

Etter utvalgets syn medfører fjerningen av kriminalitetsvilkåret ikke en svekkelse av barns rettssikkerhet. Utvalget foreslår at barn over 12 år har partsrettigheter. Det legges til grunn at alle saker etter § 20 vil gjelde barn eldre enn 12 år.[76] Videre vil det ved vurderingen av om vilkårene etter loven er oppfylt måtte tas hensyn til at tiltak innebærer et inngrep i barnets rettigheter, både til familieliv og vern mot frihetsberøvelse.

Utvalgets forslag innebærer en fjerning av det tidligere kriminalitetsvilkåret i § 4-24. Slik utvalget ser det innebærer endringen at tiltak etter ny § 20 ikke bør anses som straff ut fra Engel-kriteriet «normens karakter». Utvalget finner likevel grunn til å påpeke at Engel-kriteriet «sanksjonens innhold og alvor» likevel kan medføre at tiltak etter bestemmelsen blir å anse som straff etter EMK.

Høyesterett la som nevnt i Rt. 2003 side 1827 til grunn at § 4-24 plassering etter kriminalitetsalternativet var å anse som straff etter EMK. Det avgjørende var Høyesteretts vurdering av Engel-kriteriet «normens karakter». I avsnitt 80 uttales det imidlertid om vurderingen etter kriteriet «sanksjonens innhold og alvor»:

> «I forhold til Engelkriteriene må prosessen for fylkesnemnda etter dette anses som straffeforfølgning på grunnlag av lovbruddets karakter, og det er da ikke nødvendig for meg å gå inn på hvorvidt et slikt vedtak også må anses som straff på grunnlag av inngrepets innhold og alvor. Jeg finner imidlertid grunn til å bemerke at selv om plassering i institusjon etter barnevernloven – ut fra formålet med plasseringen – ikke skulle bli ansett som straff ut fra inngrepets innhold og alvor alene, er en slik institusjonsplassering et så sterkt inngripende tiltak at det i kombinasjon med vilkåret om alvorlig eller gjentatt kriminalitet etter mitt syn nokså klart må anses som straff på grunnlag av den

[76] Se nærmere om barns partsrettigheter i kapittel 16.

kumulative effekt av grunnlaget for inngrepet og inngrepets innhold og alvor.»

Utvalget vil bemerke at tiltak etter forslaget § 20 fremdeles vil være et sterkt inngripende tiltak. Vedtak om tiltak etter § 20 vil, på samme måte som vedtak etter gjeldende § 4-24, være å anse som en frihetsberøvelse etter både Grunnloven § 94, EMK artikkel 5 og barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b. Tatt i betraktning Høyesteretts uttalelse i Rt. 2003 side 1827, er det nok noe usikkert om tiltak etter § 20 vil bli ansett som straff i EMKs forstand. Utvalget mener likevel de beste grunner tilsier at slike tiltak ikke lengre skal anses som straff. Utvalget vil særlig vise til at formålet med inngrepet er å behandle barn som setter egen helse eller utvikling i alvorlig fare. På samme måte som ved tvangsinnleggelse med hjemmel i helselovgivningen, er ikke formålet å verne samfunnet eller påføre barnet en følbar byrde slik straffesanksjoner kan ha til formål. Forskjellen i formål har også betydning for hvilket innhold tiltak etter § 20 kan ha. Utvalget mener forskjellen fra den strafferettslige frihetsberøvelsen blir tydeligere etter § 20 sammenlignet med gjeldende § 4-24, når kriminalitet i seg selv ikke lengre har selvstendig betydning.

11.13 Tiltak ved utnyttelse til menneskehandel

11.13.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-29 regulerer adgangen til å plassere barn i institusjon ved fare for menneskehandel. Formålet med plasseringen er ifølge § 4-29 første ledd andre setning «å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg».

Vilkårene for plassering er angitt i andre ledd.

Etter bokstav a er det et vilkår at politiet «finner at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet».

Etter bokstav b er det i tillegg et vilkår at «fylkesnemnda, basert på politiets vurdering og øvrige opplysninger i saken, finner det sannsynlig at det foreligger en slik nærliggende og alvorlig fare at plassering er nødvendig for å beskytte barnet, og at barnet ikke kan oppnå tilstrekkelig beskyttelse gjennom andre tiltak etter loven her eller på annen måte».

Det følger også av bokstav b at fylkesnemnda en helhetsvurdering må finne at plasseringen er den beste løsningen for barnet

Vedtak etter § 4-29 kan treffes for opptil seks uker. Plasseringen kan forlenges med opptil seks uker av gangen. Samlet plassering kan ikke overstige seks måneder.

11.13.2 Bruk av gjeldende § 4-29

Tall fra fylkesnemndene viser antall saker etter § 4-29 i perioden etter at loven trådte i kraft i august 2012, se tabell 11.13.

11.13.3 Utvalgets vurdering

Barnevernloven § 4-29 ble tilføyd ved lov av 22. juni 2012 nr. 34. Dette som en del av oppfyllelsen av Norges internasjonale forpliktelse til å beskytte barn mot menneskehandel.[77] Utvalget foreslår å videreføre adgangen til å treffe vedtak ved fare for menneskehandel.

Av hensyn til å forenkle og tydeliggjøre loven har utvalget foreslått flere språklige endringer i bestemmelsen. Utvalget har videre i samsvar med at vedtak i hastesituasjoner er regulert i et eget kapittel i loven, foreslått at vedtak ved utnyttelse til menneskehandel i hastesituasjoner reguleres i en egen bestemmelse.

I gjeldende § 4-29 er det etter første ledd oppstilt vilkår om at det vurderes å være nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel og at plasseringen er nødvendig for å beskytte barnet. Etter bokstav a må politiet finne at vilkårene er oppfylt. Etter bokstav b må fylkesnemnda, basert på politiets vurdering og øvrige opplysninger, finne at de samme vilkårene er oppfylt. I tillegg må fylkesnemnda vurdere at ikke andre tiltak kan gi barnet tilstrekkelig beskyttelse.

[77] Prop. 43 L (2011–2012) Endringer i barnevernloven s. 5.

Tabell 11.13 Antall saker etter § 4-29

	2012	2013	2014	2015
Antall saker	4	30	16	18

Kilde: Sentralenheten for fylkesnemndene

Det er i forarbeidene til bestemmelsen lagt til grunn at en forutsetning for plassering er at politiet er involvert i saken, og har foretatt en trusselvurdering ut fra sitt ansvar og faglige ståsted.[78] Utvalget er enig i viktigheten av at politiet er inne i saken og gir sin vurdering. Utvalget finner likevel at dette er tilstrekkelig ivaretatt ved at vilkåret i loven utformes slik at fylkesnemnda kan treffe vedtak dersom nemnda, basert på politiets vurdering og øvrige opplysninger, finner vilkårene oppfylt. Utvalget viser til at flere høringsinstanser var kritiske til at vedtak var avhengig av politiets vurdering og til at vedtak i hastesituasjon ikke har et slikt vilkår.[79]

For øvrig er det ikke foreslått endringer i bestemmelsen sammenlignet med gjeldende rett.

[78] Prop. 43 L (2011–2012) s. 55.

[79] Prop. 43 L (2011–2012) s. 35–36.

Kapittel 12
Hastevedtak

12.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:

- Erstatte begrepet «akuttvedtak» med «hastevedtak».
- Samle alle bestemmelsene om hastevedtak i et eget kapittel i loven.
- Tydeliggjøre at de materielle vilkårene for hastevedtak er andre enn vilkårene for ordinære vedtak.
- Endre ordlyden i bestemmelsen om hastevedtak om bosted utenfor hjemmet (gjeldende § 4-6 andre ledd) ved at det ikke lenger er et krav om at barnet er «i hjemmet». Det avgjørende er om det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende. Forslaget vil gi beskyttelse for alle barn, uansett om de bor i hjemmet eller har opphold/bosted andre steder.
- Frata påtalemyndigheten kompetansen til å treffe hastevedtak, unntatt hastevedtak ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Andre hastevedtak enn de som omhandler menneskehandel skal kun kunne fattes av barnevernstjenestens leder eller dennes stedsfortreder.
- Lovfeste at hastevedtak om frivillige hjelpetiltak som retter seg mot barn med partsrettigheter, heller ikke kan opprettholdes hvis barnet motsetter seg tiltaket.
- For å sikre at barn med bosted i annen stat har tilstrekkelig beskyttelse, samtidig som barnets og foreldrenes rettssikkerhet ivaretas, foreslår utvalget en endring i fristreglene for varigheten av hastevedtak om bosted utenfor hjemmet og hastevedtak om bosted utenfor institusjon uten barnets samtykke.

12.2 Behov og problemstillinger

På bakgrunn av innspill fra utvalgets referansegruppe, og da særlig Barnevernsproffene, om at begrepet akutt oppleves som fremmed og stigmatiserende, er det en aktuell problemstilling hvorvidt dette begrepet skal endres i loven. Barnevernsproffene har foreslått begrepet «*hastetiltak*». Denne problemstillingen er nærmere omtalt i utredningen kapittel 4.4.4 og 12.4.

Akuttvedtak er berettiget i situasjoner hvor det ikke er tid til å vente på ordinær saksbehandling, med de rettssikkerhetsgarantier som hører til ordinær behandlingsform. Vurderingen i akuttsituasjoner er annerledes, og skiller seg fra vurderingen ved de ordinære tiltakene. Det er et spørsmål om denne ulikheten i formål og vilkår i tilstrekkelig grad gjenspeiler seg i dagens lovbestemmelser. Problemstillingen behandles under vurderingen av de ulike typer akuttvedtak.

Det er viktig at hjemlene om vedtak i akuttsituasjoner omfatter alle typesituasjoner som anses nødvendige, slik at barn gis den beskyttelse de har krav på etter de menneskerettslige forpliktelsene. Det er også et spørsmål om det er såkalte «lovtomme rom» i dagens lovverk, det vil si situasjoner hvor barnets beste tilsier akutt tiltak, men hvor det ikke er hjemmel i lov for tiltak i den aktuelle situasjonen. Problemstillingen omtales under vurderingen av de ulike typer akuttvedtak, hvor det er aktuelt.

12.3 Oversikt over akuttvedtakene

I gjeldende barnevernlov er det seks ulike hjemler som regulerer inngrep i akutte situasjoner. Nødvendige hjelpetiltak hvor barnet er uten omsorg (§ 4-6 første ledd), midlertidig plassering utenfor hjemmet i akutte faresituasjoner (§ 4-6 andre ledd), foreløpig flytteforbud (§ 4-9 jf. § 4-8 første ledd), midlertidig plassering utenfor hjemmet av nyfødt barn som enda ikke har flyttet hjem til foreldrene (§ 4-9 jf. § 4-8 annet ledd annet setning), midlertidig plassering i institusjon for barn med alvorlige atferdsvansker (§ 4-25 annet ledd jf. § 4-24) og midlertidig vedtak om plassering i institusjon hvor det er fare for at barnet kan bli utnyttet til menneskehandel (§ 4-29 fjerde ledd). De enkelte tiltakene omtales nærmere nedenfor. Felles for alle akuttvedtakene er at barnet befinner

seg i en faresituasjon som krever at tiltak må iverksettes særlig raskt for at barnet skal bli beskyttet, og da raskere enn normal saksbehandling gir adgang til.

12.4 Forslag til endringer i begrepsbruk og lovstruktur

Utvalget mener det er viktig å lytte til barn og unges ønsker om å endre begreper som oppleves som stigmatiserende for dem. På denne bakgrunn er begrepet *akuttvedtak* gjennomgående erstattet med *hastevedtak* i lovforslaget. Skifte av begrepsbruk innebærer ingen materiell endring.

Når det gjelder lovstruktur, foreslås det at de ulike hastevedtakene inntas i et eget kapittel i loven. Utvalget ønsker å gjøre det klart at vilkårene for hastevedtak er andre enn vilkårene for ordinære vedtak.

Kapittelet om hastevedtak er i loven plassert etter kapittelet om ordinære vedtak, selv om hastevedtakene ofte kommer først i tid. Hensikten med en slik plassering er å signalisere at hastevedtakene er subsidiære i forhold til de ordinære vedtakene. De er kun berettiget i særlige hastesituasjoner.

12.5 Menneskerettslige forpliktelser

Barnekonvensjonen inneholder ikke egne «akutthjemler». Barnekonvensjonen artikkel 19 som gir medlemsstatene en plikt til å gripe inn i forhold til omsorgspersoners mishandling, vanskjøtsel m.v. av barnet, innebærer også en plikt til å beskytte barn i alvorlige hastesituasjoner. Grunnloven § 104 tredje ledd første setning, jf. Grunnloven § 93 andre ledd og EMK artikkel 3, kan også innebære en plikt til å umiddelbart sikre barnet dersom det ellers utsettes for «tortur, umenneskelig eller nedverdigende behandling» i hjemmet.

Oppedal uttaler at pliktene til å yte vern etter konvensjonene klart har relevans for akuttsituasjonene.[1] Dette er kvalifiserte faresituasjoner hvor et barn vil kunne bli vesentlig skadelidende eller stå uten omsorg om det ikke handles raskt. Det er vanskelig å se annet enn at utgangspunktet etter konvensjonene vil være en plikt til å sørge for et effektivt vern, forutsatt at myndighetene har eller burde hatt kjennskap til situasjonen.

Når det gjelder tiltak om bosted utenfor hjemmet som tiltak i hastesituasjoner, fastsetter EMK artikkel 8 nr. 2, om retten til familieliv, at tiltaket må være nødvendig i et demokratisk samfunn. Det må foretas en forholdsmessighetsvurdering, hvor bruk av andre og mindre inngripende tiltak må vurderes.

Videre må tiltaket i den konkrete situasjonen vurderes å være til barnets beste, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3.

12.6 Hastevedtak om hjelpetiltak

12.6.1 Gjeldende rett

Etter barnevernloven § 4-6 første ledd har barnevernstjenesten plikt til å sette i verk de hjelpetiltak som umiddelbart er nødvendige, dersom et barn er uten omsorg fordi foreldrene er syke eller av andre grunner.

Tiltaket kan ikke opprettholdes mot foreldrenes vilje. Dersom barnet er over 15 år kan tiltaket heller ikke opprettholdes hvis barnet motsetter seg tiltaket.[2]

Barnet kan bare sies å være uten omsorg når ingen tar seg av det. Dersom barnet blir forsvarlig ivaretatt av andre enn foreldrene, kommer § 4–6 første ledd normalt ikke til anvendelse. Paragraf 4–6 første ledd er blant annet ment å omfatte tilfeller der foreldrene er uteblitt fra hjemmet uten varsel, eller der de er ute av stand til å ta vare på barnet fordi de er blitt akutt syke eller er i rus.

Det er forutsatt at det er tale om kortvarige tiltak, det vil si tiltak av inntil noen dagers varighet. Dersom det blir aktuelt med mer langvarige frivillige tiltak, må det treffes ordinært vedtak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4.[3]

12.6.2 Bruk av hastevedtak om hjelpetiltak

Ifølge tall fra Bufdir ble 419 barn plassert etter frivillig akuttvedtak 2. halvår 2014.[4] Sammenlignet med 2. halvår 2013 er dette en nedgang på 9 prosent. Sett i forhold til befolkningen i alderen 0-17 år har antallet barn med et frivillig akuttvedtak holdt seg på rundt 0,4 pr. 1000 i halvåret i hele perioden 2008–2014 (nærmere 0,5 i 2012).

---

1 Oppedal, Mons, «Akutthjemlene i barnevernloven», 2008, (Oppedal (2008)) s. 62.

2 Oppedal (2008) s. 102 til 103 samt Ofstad og Skar (2015) s. 110–111.

3 Rundskriv Q-2016-982, «Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4.» s. 9.

4 Alle tall hentet fra: http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/. Tallgrunnlaget for frivillige akuttvedtak er ikke kvalitetssikret offentlig tilgjengelig statistikk, og bør dermed leses med forsiktighet.

12.6.3 Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av gjeldende rett når det gjelder hastevedtak om hjelpetiltak. Gjeldende rett ivaretar etter utvalgets oppfatning barns behov for beskyttelse i slike situasjoner.

I utvalgets forslag er imidlertid kravet om at foreldrene må være syke eller lignende fjernet, ettersom det avgjørende må være om barnet er uten forsvarlig omsorg; uavhengig av årsak. Etter barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2 og 19 har medlemsstatene i slike tilfeller en plikt til å ivareta barnet.

Hjelpetiltakene kan ikke opprettholdes dersom den tiltaket retter seg mot, motsetter seg tiltaket. Dersom tiltaket retter seg mot barnet, må barnet ha partsrettigheter for å kunne motsette seg tiltaket. Etter utvalgets forslag gjelder det barn som har fylt 12 år.[5]

12.7 Hastevedtak om bosted utenfor hjemmet

12.7.1 Gjeldende rett

Adgangen til å akuttplassere barn utenfor hjemmet uten samtykke er regulert i barnevernloven § 4-6 andre ledd.

Grunnvilkåret etter bestemmelsen er at det er «fare for at et barn blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet». Dette er en annen vurdering enn om vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt. Akuttvedtak er ikke en midlertidig omsorgsovertakelse.[6]

Det finnes lite konkret veiledning i forarbeidene som kan belyse uttrykket «vesentlig skadelidende». Ser man imidlertid på sammenhengen til andre bestemmelser i barnevernloven, synes det klart at begrepet særlig sikter mot skader og påkjenninger som virker uheldig på barnets helse og utvikling. Se for eksempel barnevernloven § 1-1 første strekpunkt som uttrykker at lovens formål er å forebygge skader på barns helse og utvikling. Skadefølger knyttet til den fysiske og psykiske helsen på kort sikt, dominerer i akuttsakene.[7]

At det skal være «vesentlig» viser at det er en ganske høy terskel for å ta barna ut fra hjemmet med hjemmel i § 4-6 andre ledd. Noe forenklet kan en si at det må foreligge en alvorlig krisesituasjon for barnet.[8]

Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Det er ikke angitt i § 4-6 andre ledd hvilke plasseringsalternativer som er aktuelle i akuttsituasjoner. Det uttales imidlertid i forarbeidene at departementet «mener det må være opp til barneverntjenesten å vurdere dette innenfor lovforslagets plasseringsalternativer, jf. §§ 4-14 og 4-24.»[9] I praksis bosettes barnet i beredskapshjem eller akuttinstitusjon.

Vedtak etter § 4-6 andre ledd kan treffes av barnevernsadministrasjonens leder eller påtalemyndigheten. Vedtaket skal imidlertid umiddelbart sendes fylkesnemnda samt snarest, og om mulig innen 48 timer etter at fylkesnemnda har mottatt saken, godkjennes av fylkesnemndas leder, jf. barnevernloven § 7-22.

Begjæring om tiltak om omsorgsovertakelse må fremsettes innen seks uker, jf. § 4-6 fjerde ledd. Dersom fristen ikke overholdes faller akuttvedtaket bort, se § 4-6 femte ledd.

De private parter kan påklage et vedtak om akuttplassering til fylkesnemnda, jf. barnevernloven § 7-23. Nemndas vedtak i klagesaken kan bringes videre inn for domstolene til rettslig overprøving, jf. barnevernloven § 7-24.

12.7.2 Bruk av hastevedtak om bosted utenfor hjemmet

Ifølge tall fra Bufdir ble 1504 barn i 2014 akuttplassert på bakgrunn av fare for å bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, en nedgang på 7 prosent fra 2013.[10] Sett i forhold til befolkningen i alderen 0–17 år tilsvarer dette 1,3 barn pr. 1000.

Hastevedtak om opphold utenfor hjemmet ved fare for vesentlig skade er den klart mest brukte typen hastevedtak. I 2014 var det totalt 1842 barn med et akutt tvangsvedtak. 82 prosent av barna, totalt 1504, ble plassert etter barnevernloven § 4-6 andre ledd. Antallet barn med denne typen vedtak økte med 70 prosent fra 2008 til 2013, etterfulgt av en nedgang på 7 prosent fra 2013 til 2014.

I 2014 var det like mange gutter og jenter med et akutt plasseringsvedtak. I perioden 2008–2013 var det flere jenter enn gutter. Størst forskjell var

---

5 Se nærmere omtale av partsrettigheter for barn i kapittel 16.

6 Oppedal (2008) s. 195.

7 Oppedal (2008) s. 135.

8 Köhler-Olsen, Julia, Norsk Lovkommentar, note 116 til barnevernloven § 4-6.

9 Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 35.

10 Alle tall hentet fra: http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/

det i 2011 med 55 prosent jenter og 45 prosent gutter.

Det er flest små barn med et akutt plasseringsvedtak etter barnevernloven § 4-6 andre ledd, med 1,5 per 1000 i aldersgruppen 0–2 år. Forekomsten i de ulike aldersgruppene for øvrig var:

- 1,4 barn per 1000 i aldersgruppen 3–5 år.
- 1,4 barn per 1000 i aldersgruppen 6–12 år.
- 1,2 ungdom per 1000 i aldersgruppen 13–17 år.

Aldersfordelingen er motsatt enn for barn med barnevernstiltak for øvrig, hvor sannsynligheten for å motta hjelp fra barnevernet øker med alderen.

I 2014 var det totalt 1106 akutte plasseringsvedtak med 1504 barn involvert. Dette betyr at i flere av plasseringsvedtakene var det mer enn ett barn involvert. I 2014 gjaldt 71 prosent av sakene ett barn. Den øvrige fordelingen var at 20 prosent av vedtakene involverte 2 søsken, 6 prosent involverte 3 søsken, 2 prosent involverte 4 søsken og 1 prosent 5 eller flere. Sammenlignet med befolkningen for øvrig, hvor 81 prosent av barna i alderen 0–17 år har ett eller flere søsken, er søskenflokker underrepresentert i akutte plasseringsvedtak. Dette gjelder også de største søskenflokkene. I løpet av perioden 2008–2014 var det en økning i andelen akutte plasseringsvedtak som involverer flere enn et barn, fra 19 prosent i 2008 til 29 prosent i 2014. Andelen akutte plasseringsvedtak som involverer 3 søsken eller flere, økte fra i underkant av 7 prosent i 2008 til 9 prosent i 2014.

Andelen barn med et akuttvedtak etter barnevernloven § 4-6 andre ledd hvor saken går videre til omsorgsovertakelse, lå i 2014 på 41 prosent. For de øvrige 59 prosent er det ikke registrert en sak om omsorgsovertakelse i etterkant. Andelen som går videre til omsorgsovertakelse har økt med 4 prosentpoeng siden 2008, da 37 prosent gikk videre til sak om omsorgsovertakelse. At det er fremmet sak om omsorgsovertakelse, er ikke ensbetydende med at omsorgsovertakelse vedtas. I 2014 fikk barnevernstjenesten medhold i 84 prosent av sakene, og dette har ligget relativt stabilt de senere år.

12.7.3 Utvalgets vurdering

Utvalgets forslag innebærer i hovedsak en videreføring av gjeldende rett hva gjelder inngrepskriteriet, som vurderes å være i tråd med de menneskerettslige forpliktelsene som er kort redegjort for i punkt 12.5. Utvalget mener at hovedkriteriet for inngrep fortsatt skal være fare for vesentlig skade hos barnet, se ny § 34.

Når det gjelder anvendelsesområdet for hastevedtak om bosted utenfor hjemmet, foreslår utvalget en endring i gjeldende rett. I stedet for at skadevurderingen alene knytter seg til å «forbli i hjemmet», foreslår utvalget å knytte denne til om barnet uten tiltak står i fare for å bli vesentlig skadelidende. Et slikt vilkår vil avklare at det er avgjørende om barnet står i fare for å bli vesentlig skadelidende på grunn av foreldrenes opptreden eller maktesløshet, uavhengig av om barnet oppholder seg i hjemmet på vedtakstidspunktet. Vurderingstemaet er ikke nødvendigvis knyttet til situasjonen i hjemmet til forelderen(e) med fast bosted etter barneloven, men den aktuelle eller potensielle omsorgssituasjonen til barnet. Dette kan fremstå som noe uklart etter gjeldende § 4-6 andre ledd. Den nye bestemmelsen vil dekke alle typetilfeller hvor barn står i fare for å bli vesentlig skadelidende i en aktuell eller potensiell omsorgssituasjon, uavhengig av om barnet rent faktisk bor hos foreldrene eller om det oppholder seg midlertidig eller mer langvarig andre steder.

En generelt utformet hjemmel til å treffe hastevedtak om å bosette et barn utenfor hjemmet, forhindrer at det er situasjoner der loven ikke gir hjemmel for hastevedtak når barnet står i fare for å bli vesentlig skadelidende. Slike «lovtomme» rom finnes i dagens akutthjemler, og strider – med mindre hjemlene tolkes utvidende/analogisk – med barns rett til beskyttelse etter Grunnloven, barnekonvensjonen og EMK. For eksempel kan det etter gjeldende lov oppstå problematiske tilfeller når barnet plasseres på en måte som ikke samsvarer med kriteriene i gjeldende lov § 4-4 siste ledd slik at flytteforbud etter § 4-8 første ledd ikke er en endring sammenlignet med gjeldende § 4-6 andre ledd, samtidig som barnet er plassert så lenge at det kan være vanskelig å hevde at barnet er «i hjemmet» slik § 4-6 annet ledd krever.[11] Et annet eksempel som ikke omfattes av akutthjemlene (dersom de tas på ordet) er når en forelder overfører fast bosted etter barneloven til den andre forelderen, etter at et barn allerede er bosatt utenfor hjemmet etter et hastevedtak. I slike tilfeller vil barnet ikke være«i hjemmet» til den nye forelderen, og heller ikke være plassert med samtykke. Utvalgets forslag til § 34 vil gi hjemmel til å treffe hastevedtak for barn i begge de nevnte situasjonene.

Forslaget til § 34 vil også dekke tilfeller hvor et nyfødt barn enda ikke har flyttet hjem til sine foreldre fra sykehuset, som i dag er regulert i flytte-

[11] Se nærmere omtale av denne problemstillingen i Oppedal (2008) s. 243 flg.

forbudsreglene, jf. gjeldende lov § 4-8 andre ledd andre setning, jf. 4-9.

Slik utvalget ser det har ikke påtalemyndigheten den nødvendige barnevernsfaglige kompetanse for å kunne foreta en selvstendig vurdering av hvorvidt det er grunnlag for hastevedtak om bosted utenfor hjemmet. Det foreslås derfor å frita påtalemyndigheten for funksjonen med å fatte slikt vedtak. Når det nå foreslås å loveste at kommunene skal sørge for at barnevernstjenesten til enhver tid er tilgjengelig for gjennomgang av meldinger om bekymring knyttet til ett eller flere barn (barnevernsvaktordning), er det ikke lengre behov for at påtalemyndigheten har vedtakskompetanse.

I forlengelsen av dette, og for å sikre at barnevernstjenesten til enhver tid er vedtaksfør, foreslås det at også stedfortreder for barnevernstjenestens leder skal ha kompetanse til å fatte vedtak. Ansvaret for vedtaket vil fortsatt være personlig, men det utvides altså også til stedfortreder for barnevernstjenestens leder.

Etter gjeldende § 4-6 fjerde og femte ledd faller hastevedtaket bort hvis det ikke er fremmet ordinær sak om omsorgsovertakelse innen seks uker. Utvalget viderefører denne fristen. En frist på inntil seks uker vurderes som nødvendig for at barnevernstjenesten, på en forsvarlig måte, skal kunne utrede om det er grunnlag for begjæring om omsorgsovertakelse, eller ikke.

For å sikre at barn som har bosted i annen stat, men som oppholder seg i Norge, har tilstrekkelig beskyttelse, samtidig som barnets og foreldrenes rettssikkerhet ivaretas, foreslår utvalget at følgende avgjørelser er fristavbrytende for hastevedtak rettet mot barn med bosted i annen stat (se nærmere punkt 3.5.2):

- begjæring til bostedsstaten om å treffe nødvendige beskyttelsestiltak, eller
- vedtak om å få overført jurisdiksjon etter lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, annerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn § 5.

12.7.4 Særlig om hastevedtak overfor nyfødte barn som ikke har flyttet hjem til sine foreldre

Hastevedtak overfor nyfødte barn som ikke har flyttet hjem til sine foreldre, er regulert i gjeldende § 4-9 første ledd jf. § 4-8 andre ledd andre setning, og er et av de mest inngripende tiltak som er hjemlet i barnevernloven.

Berettigelsen av slikt vedtak, og saksbehandlingen i den forbindelse, har vært behandlet av EMD i sak *K. og T. mot Finland* og sak *P., C. og S. mot Storbritannia.*[12]

I saken mot Finland ble en akuttplassering umiddelbart etter fødselen karakterisert som «*an extremely harsh measure*». Moren led av schizofreni og hadde flere ganger vært innlagt på sykehus. Domstolen kom imidlertid til at det ikke fantes slike ekstraordinære overbevisende grunner som skal til for fysisk å skille mor og barn. Myndighetene hadde heller ikke undersøkt om det var mulig å finne en mindre inngripende løsning, noe de har plikt til før et slikt drastisk inngrep. Vedtaket ble ansett som en krenkelse av EMK artikkel 8.

I saken mot Storbritannia led moren av såkalt Münchhausens syndrom by proxy. EMD kom til at omsorgsovertakelsen umiddelbart etter fødselen ikke var støttet av relevante og tilstrekkelige grunner, og den innebar en krenkelse av EMK artikkel 8. Domstolen la til grunn at selv om det forelå fare for skade på barnet, var den ikke av livstruende art. Risikoen var håndterlig, og det var ikke bevist at tilsyn ikke ville ha vært tilstrekkelig beskyttelse mot risikoen.

Dommene viser at EMD oppstiller svært strenge krav for hastevedtak mot nyfødte barn, herunder til saksbehandlingen.

Selv om kravene for vedtak er strenge må akuttvedtak mot nyfødte etter gjeldende § 4-9 første ledd jf. § 4-8 andre ledd andre setning, anses som en akutthjemmel på linje med gjeldende § 4-6 andre ledd, med det vanlige beviskravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt.[13] I nyfødt-sakene er det ulike beviskrav for henholdsvis akuttsak og hovedsak. I hovedsaken oppstiller loven beviskravet overveiende sannsynlig.

Utvalget anser gjeldende inngrepskriterium å være i tråd med EMDs strenge krav i disse sakene. Det må være fare for vesentlig skade, og det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering av om andre og mindre inngripende tiltak er tilstrekkelige. I denne vurderingen får inngrepets art betydning. Utvalget finner derfor ikke grunn til å endre inngrepskriteriet.

Når det gjelder beviskravet, må hastevedtak mot nyfødte anses som en akutthjemmel på linje med for eksempel gjeldende § 4-6 andre ledd og hvor beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Nyfødte må gis det samme vern som

---

[12] K. og T. mot Finland, EMD dom 12. juli 2001, saksnummer 25702/94. P., C. og S mot Storbritannia, EMD dom 16. juli 2002, saksnummer 56547/00.

[13] Oppedal (2008) s. 285.

andre barn i disse tilfellene. Det foreslås derfor heller ingen endring i beviskravet for hastevedtak i nyfødt-sakene. I hovedsak er beviskravet fortsatt overveiende sannsynlig.

Utvalget understreker at opphold på senter for foreldre og barn alltid må vurderes før det treffes hastevedtak om å bosette nyfødte utenfor hjemmet, enten som frivillig tiltak eller som et pålegg.

Utvalget foreslår en prosessuell endring, som kan bidra til å øke rettssikkerheten for de private parter i nyfødt-sakene. Forslaget innebærer at det i klagesaker som omhandler nyfødte barn, skal være anledning til å sette fylkesnemnda med alminnelig og fagkyndig medlem. I dag er det kun nemndsleder alene som kan behandle disse sakene. Hastevedtak overfor nyfødte innebærer ofte kompliserte barnefaglige vurderinger knyttet til tilknytning og samspill mellom foreldre og barn på et tidlig stadium. Behovet for fagkyndighet gjør seg gjeldende med tyngde, og utvalgets forslag til å sette ordinær nemnd i disse sakene kan imøtese behovet for fagkyndighet.[14]

12.8 Hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke

12.8.1 Gjeldende rett

Adgangen til å treffe akuttvedtak overfor barn med atferdsvansker er regulert i gjeldende § 4-25 andre ledd andre setning.

Grunnvilkåret for å treffe vedtak er at vilkårene etter § 4-24 er til stede. Videre følger det av henvisningen til § 4-6 andre ledd, at akuttvedtak bare kan fattes når det foreligger en situasjon som innebærer fare for at barnet vil bli vesentlig skadelidende dersom det ikke tas hånd om straks.

Midlertidige vedtak etter § 4-25 skal foreløpig godkjennes av fylkesnemnda om mulig innen 48 timer. Vedtak kan påklages til fylkesnemnda etter § 7-23, og bringes inn for rettslig prøving etter § 7-24.

Plasseringsalternativene er de samme som ved plassering etter § 4-24 og 4-26, jf. § 4-27.

Vedtaket må innen to uker følges opp med forslag til fylkesnemnda om tiltak etter § 4-24. Toukersfristen er absolutt. Det er ikke adgang til fristforlengelse eller å avløse et midlertidig vedtak med et nytt midlertidig vedtak.

12.8.2 Bruk av hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke

Ifølge tall fra Bufdir har akuttplasseringer begrunnet i alvorlige atferdsproblemer holdt seg stabilt med om lag 320 ungdom i året i perioden 2009–2014.[15] I 2008 var antallet noe høyere, med 386 barn. Sett i forhold til befolkningen i alderen 13–17 år tilsvarer dette 1,0 ungdom pr. 1000, mens i 2008 var antallet 1,2 pr. 1000.

Det er flere gutter enn jenter med et akutt atferdsvedtak. I 2014 var 64 prosent med et akutt atferdsvedtak gutter, og 36 prosent jenter. Sett i forhold til befolkningen av gutter og jenter i alderen 13–17 år var det 1,3 gutter med et akutt atferdsvedtak pr. 1000 i 2014, og 0,7 blant jenter. Det har vært overvekt av gutter i hele perioden 2008–2014, og utviklingen har ikke vært vesentlig forskjellig for gutter og jenter.

I løpet av femårsperioden fra 2008 til 2012 (nyere tall er ikke tilgjengelig) hadde 25 prosent av ungdommene med atferdsvedtak flere enn ett vedtak. Av disse hadde 19 prosent 2 vedtak, 4 prosent hadde 3 vedtak, og de resterende 2 prosent hadde 4 eller flere vedtak.

12.8.3 Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke, i motsetning til dagens ordning hvor vurderingen er knyttet opp mot både § 4-24 og § 4-6 andre ledd.

Kriteriet er hvorvidt barnet utsetter sin egen helse eller utvikling for alvorlig fare, og det uten hastevedtak er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende, se ny § 35. Det må foreligge en hastesituasjon som tilsier at man ikke kan vente på ordinær saksbehandling og vedtak.

På samme måte som for hastevedtak om bosted utenfor hjemmet, foreslår utvalget at påtalemyndigheten ikke lenger skal ha kompetanse til å treffe hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke. Slik utvalget ser det har ikke påtalemyndigheten den nødvendige barnefaglige kompetanse for å kunne foreta en selvstendig vurdering av hvorvidt det er grunnlag for hastevedtak om bosted i institusjon. Når det nå foreslås å lovfeste at kommunene skal sørge for at barnevernstjenesten til enhver tid er tilgjengelig for gjennomgang av meldinger om bekymring knyttet til ett eller flere

[14] Se nærmere omtale av forslaget til endringer i de prosessuelle reglene om behandling av klager på hastevedtak i fylkesnemnda i punkt 12.13.

[15] Alle tall hentet fra: http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/

barn, er det ikke lenger behov for at påtalemyndigheten skal ha kompetanse til å treffe vedtak.

I forlengelsen av dette, og for å sikre at barnevernstjenesten til enhver tid er vedtaksfør, foreslås det at også stedfortreder for barnevernstjenestens leder skal ha kompetanse til å fatte vedtak. Ansvaret for vedtaket vil fortsatt være personlig, men det utvides altså også til stedfortreder for barnevernsleder.

For å sikre at barn som har vanlig bosted i andre stater men som oppholder seg i Norge, har tilstrekkelig beskyttelse, samtidig som barnets og foreldrenes rettssikkerhet ivaretas, foreslår utvalget at følgende avgjørelser er fristavbrytende for hastevedtak rettet mot barn med vanlig bosted i utlandet (se nærmere punkt 3.5.2):

– begjæring til bostedsstaten om å treffe nødvendige beskyttelsestiltak, eller
– vedtak om å få overført jurisdiksjon etter lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, annerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn § 5.

12.9 Hastevedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel

12.9.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende § 4-29 kan barnet plasseres i institusjon der det er fare for utnyttelse av barnet til menneskehandel. Formålet med plasseringen er ifølge § 4-29 første ledd andre setning «å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg». Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 22. juni 2012 nr. 34.

Vilkårene for plassering er angitt i andre ledd.

Etter bokstav a er det et vilkår at politiet «finner at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet».

Etter bokstav b er det i tillegg et vilkår at «fylkesnemnda, basert på politiets vurdering og øvrige opplysninger i saken, finner det sannsynlig at det foreligger en slik nærliggende og alvorlig fare at plassering er nødvendig for å beskytte barnet, og at barnet ikke kan oppnå tilstrekkelig beskyttelse gjennom andre tiltak etter loven her eller på annen måte».

Det følger også av bokstav b at fylkesnemnda etter en helhetsvurdering må finne at plasseringen er den beste løsningen for barnet

Vedtak etter § 4-29 kan treffes for opptil seks uker. Plasseringen kan forlenges med opptil seks uker av gangen. Samlet plassering kan ikke overstige seks måneder.

I § 4-29 fjerde ledd er barnevernstjenestens leder og påtalemyndigheten gitt kompetanse til å treffe midlertidig vedtak etter § 4-29, hvis det er sannsynlig at det er nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og plassering er nødvendig for å beskytte barnet.

Hvis hovedsak etter § 4-29 ikke er sendt fylkesnemnda inne to uker, faller vedtaket bort.

Det midlertidige vedtaket skal godkjennes av fylkesnemnda om mulig innen 48 timer, og vedtaket kan påklages og bringes inn for rettslig prøving, jf. barnevernloven §§ 7-22, 7-23 og 7-24.

12.9.2 Bruk av hastevedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel

Ifølge tall fra fylkesnemndene ble det fattet realitetsavgjørelse i fire saker etter § 4-29 i 2012.[16]

I 2013 ble det fattet realitetsavgjørelse i 30 saker. I 2014 var tallet 16 saker, mens det i 2015 var 18 saker.

Det lave antallet vedtak etter § 4-29 i 2012 har antakelig sammenheng med at bestemmelsen først trådte i kraft i august 2012.

Etter et noe høyere antall vedtak i 2013, synes nå vedtak etter denne bestemmelsen å ha stabilisert seg på i underkant av 20 vedtak i både 2014 og 2015.

Vedtak etter § 4-29 har således et moderat omfang.

12.9.3 Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår en videreføring av gjeldende rett hva gjelder hastevedtak i saker hvor barn utnyttes til eller kan bli utnyttet til menneskehandel, se § 36. Bestemmelsen er ny og knytter seg til det strafferettslige begrepet menneskehandel, jf. straffeloven § 257. Kombinasjonen av politifaglige og barnevernsfaglige vurderinger i disse sakene vurderes å gi barn tilstrekkelig beskyttelse.

I motsetning til øvrige hastevedtak, vurderes påtalemyndigheten å inneha faglig forsvarlig kompetanse til å treffe hastevedtak ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Menneskehandel er et strafferettslig begrep.

[16] Alle tall i dette kapittelet er hentet fra fylkesnemndenes saksbehandlingssystem, Sakarias.

12.10 Gjennomføring og oppfølging av hastevedtak

12.10.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett foreligger det ikke eksplisitt regulering av verken gjennomføring av hastevedtak eller oppfølging av barn og foreldre etter hastevedtak. De alminnelige kravene til at tvangsbruk ikke skal gå lenger enn nødvendig samt det alminnelige kravet til forsvarlighet, gjelder imidlertid i slike situasjoner.

12.10.2 Utvalgets vurdering

Utvalget har fått innspill fra flere i referansegruppen, blant annet Voksne for barn og Organisasjon for Barnevernsforeldre, om at gjennomføring av akuttvedtak i enkelte tilfeller ikke skjer så skånsomt som mulig.

Særlig er det pekt på belastninger knyttet til bruk av uniformert politi samt at barnet ikke gis anledning til å ta farvel med foreldre, søsken og andre nærstående.

Norges bruk av akuttvedtak samt gjennomføring av slike vedtak, har den senere tid også vært gjenstand for debatt internasjonalt, særlig i Øst-Europa.

Utvalgets forslag til § 4, om at barnevernets tiltak ikke skal være mer omfattende enn det som er nødvendig og skal gjennomføres så skånsomt som mulig, gjelder også ved gjennomføringen av hastevedtak.

Selv om denne typen vedtak skjer i hastesituasjoner, skal iverksettelsen av dem skje så skånsomt som mulig. Barnet bør om mulig gis tid og anledning til å ta farvel med foreldre, søsken og andre nærstående. Det er også viktig at barn så langt som mulig informeres om vedtaket og bakgrunnen for det, og hvilken plassering som er tiltenkt.

Når det gjelder oppfølging av barn og foreldre etter hastevedtak, vises det til lovforslaget §§ 41 og 42.[17]

Oppfølging av både barn og foreldre vurderes som svært viktig etter hastevedtak, for eventuelt å kunne unngå å måtte følge opp hastevedtaket med en begjæring om omsorgsovertakelse.

[17] Nærmere omtalt i punkt 14.3.7.

12.11 Flytteforbud i hastesituasjoner

Etter gjeldende rett er det en egen akutthjemmel for flytteforbud i § 4-9 jf. § 4-8 første ledd. Gjeldende § 4-9 regulerer også akuttvedtak overfor et nyfødt barn som ikke har flyttet hjem til sine foreldre.

Akuttvedtak overfor nyfødt barn omfattes nå av forslaget til bestemmelse om hastevedtak om bosted utenfor hjemmet. Disse sakene er således ikke lenger en del av bestemmelsen om flytteforbud.

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om flytteforbud i kapittelet for de ordinære tiltakene. Denne hjemmelen kan også benyttes i hastesituasjoner.

Det er ikke lenger behov for å kategorisere flytteforbud blant de rene hastevedtakene etter utvalgets lovforslag.

Flytteforbudet beholdes imidlertid som tiltak, fordi formålet med vedtak om flytteforbud i utgangspunktet er å legge forholdene til rette for hjemflytting og kravet til risiko for skade er lavere enn for hastevedtakene. Det kan være behov for å avvente flyttingen av et barn, selv om det ikke er fare for *vesentlig* skade hos barnet.[18]

12.12 Kontakt og samvær ved hastevedtak

Kontakt etter hastevedtak følger i utgangspunktet de alminnelige reglene om kontakt slik de er foreslått i lovens kapittel 6.[19]

Det er foreslått en egen bestemmelse om at barneverntjenesten kan begrense kontakt mellom barn og foreldre i hastesituasjoner, ettersom utgangspunktet etter utvalgets forslag er at kun fylkesnemnda kan begrense kontakten mellom foreldre og barn.[20]

Utvalgets forslag til kontaktbestemmelser innebærer at det nå også er hjemmel til å regulere kontakt ved flytteforbud. Gjeldende § 4-9 andre ledd gir kun adgang til å regulere kontakt ved hastevedtak rettet mot nyfødt barn som enda ikke har flyttet hjem til sine foreldre. Dette har vært en mangel ved gjeldende regulering.

[18] Flytteforbud er nærmere omtalt i punkt 11.8.

[19] Nærmere omtalt i kapittel 16.

[20] Se § 39 andre ledd.

12.13 Behandling av klager på hastevedtak i fylkesnemnda

12.13.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende § 7-23 første ledd kan de private parter påklage akuttvedtak med tilhørende samværsbegrensing til fylkesnemnda.

Etter § 7-23 andre ledd behandles klagen av nemndsleder alene. Det skal holdes et kort møte hvor partene gis mulighet til å redegjøre for sitt syn og tilby slik supplerende bevisførsel som nemndsleder tillater.

Vedtak i klagesaken skal foreligge innen en uke etter at fylkesnemnda mottok saken.

12.13.2 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets oppfatning er det av rettssikkerhetsmessige hensyn uheldig at ikke gjeldende § 7-23 i noen tilfeller åpner for at klagesaker kan avgjøres av ordinær nemnd. I visse klagesaker, som for eksempel saker som omhandler akuttvedtak for nyfødt barn, kan det være et utpreget behov for fagkyndighet. Utvalget foreslår derfor at fylkesnemnda, i særlige tilfeller, kan settes med fagkyndig og alminnelig medlem i klagesaker. Avgjørelsen av om det foreligger et særlig tilfelle som krever at klagesaken behandles av en ordinær nemnd må bero på en konkret vurdering av sakens vanskelighetsgrad, partenes ønske og hensynet til en betryggende saksbehandling.

I klagesaker som avgjøres av ordinær nemnd vurderes det som noe kort tid å kreve avgjørelse innen én uke etter at klagen ble mottatt. Det foreslås derfor at fristen for vedtak i slike tilfeller er to uker.

Videre er det etter utvalgets oppfatning uheldig å kreve at det skal *holdes et kort* møte i alle klagesaker. Lengden på møtet må avgjøres konkret, og vil avhenge av den bevisførsel nemndsleder tillater i det enkelte tilfelle. Utvalget foreslår derfor å fjerne ordet kort i gjeldende § 7-23 andre ledd. Det vurderes likevel at lengden på et slikt møte normalt ikke vil overstige én dag.

Kapittel 13
Kontakt og samvær

13.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:

- Benytte begrepet kontakt som beskrivelse på kontakt enten i form av samvær eller på annen måte.
- Gjøre flere materielle endringer i reglene om kontakt. Utvalgets forslag innebærer at:
  - Det skal gjelde en hovedregel om at barn har rett til kontakt med foreldre, søsken og andre nærstående.
  - Barnevernstjenesten plikter å legge aktivt til rette for kontakten, og at barnevernstjenesten ved en omsorgsovertakelse plikter å utarbeide en plan for kontakten der det angis hva som er tenkt med hensyn til omfang og gjennomføring av kontakt med hvilke personer.
  - Begrensninger i retten til kontakt kan fastsettes dersom dette er nødvendig. Eventuelle begrensninger i kontakt mellom barn og foreldre fastsettes av fylkesnemnda. Eventuelle begrensninger i kontakten mellom barnet og andre enn foreldrene fastsettes av barnevernstjenesten. Barnevernstjenestens vedtak kan påklages til fylkesnemnda. Utvalgets flertall foreslår at klage fra andre enn besteforeldre, søsken eller tidligere omsorgshavere bare behandles av nemnda der nemnda gir samtykke til dette.

13.2 Behov og problemstillinger

Dagens regler om samvær regulerer to spørsmål. For det første hvilke personer som har rett til samvær med barnet. For det andre hvordan retten til samvær skal fastsettes.

Etter gjeldende barnevernlov er hovedregelen at barn og foreldre har rett til å ha kontakt. Kontakt i form av samvær må likevel fastsettes nærmere av fylkesnemnda i saker der barnevernet overtar omsorgen for barnet.

For andre enn foreldre gir dagens barnevernlov ingen lovfestet rett til å ha kontakt. Personer som har hatt den daglige omsorgen for barnet i foreldrenes sted før omsorgsovertakelsen, kan fremsette krav for fylkesnemnda om samvær. Tilsvarende gjelder for barnets slektninger, eller andre som barnet har nær tilknytning til, men kun dersom foreldrene er døde eller foreldrenes samvær er «svært begrenset». I de tilfeller krav om samvær kan fremsettes, vil det bero på fylkesnemndas skjønn om samvær fastsettes. I praksis betyr lovens begrensinger at søsken, besteforeldre, eller andre personer som barnet har en nær relasjon til, normalt ikke vil få fastsatt samvær med barnet.

Dagens lov regulerer ikke adgangen til å sette vilkår for samvær, for eksempel at samvær skal skje under tilsyn. Videre har loven ingen bestemmelser om kontakt mellom barnet og andre på andre måter enn ved samvær, det vil blant annet si kontakt per telefon og annen elektronisk kommunikasjon. Den teknologiske utviklingen gjør at barn i dag har mulighet til å ha kontakt med andre mennesker på en helt annen måte, og i et langt større omfang enn tidligere. Barn har nå ofte egen telefon fra barneskolealderen, og har mulighet for samtaler med både lyd og bilde, og ulike muligheter til å kommunisere på sosiale medier.

For utvalget er det både et spørsmål om flere enn barn og foreldre bør ha en lovfestet rett til kontakt, og om det er behov for å gjøre andre endringer i reglene om samvær.

Utvalget har mottatt flere innspill om at kretsen av personer som i dag har rett til å få fastsatt eller til å kreve å få fastsatt samvær, er for liten. Særlig er det fremhevet at søsken bør ha rett til samvær. Videre har utvalget mottatt innspill om at andre enn foreldrene bør kunne få fastsatt samvær i flere tilfeller.

Retten til familieliv gjelder også for barnet. Det er et spørsmål om gjeldende rett er i samsvar med den rett til familieliv som følger av Grunnloven, barnekonvensjonen og EMK. Familiebegrepet etter EMK vil i mange tilfeller omfatte flere enn

barnets biologiske foreldre og søsken. Se nærmere om dette i punkt 13.4.

I andre nordiske lands lover er barns rett til kontakt utformet på ulike måter. Alle har likevel det samme utgangspunkt, nemlig at barn som er flyttet fra sine foreldre har rett til kontakt ikke bare med foreldre, men også med søsken og andre nærstående. En kort fremstilling av reglene om kontakt i de andre nordiske landene er gitt i punkt 13.5.

Utvalget drøfter i punkt 13.7 om dagens ordning for samværsfastsettelse bør opprettholdes, eller om det bør komme tydeligere frem at utgangspunktet er en rett til familieliv også etter en omsorgsovertakelse, og at begrensninger i denne retten innebærer et inngrep. Videre drøftes utvalgets syn på hvem som bør ha rett til kontakt, og om det i loven bør komme tydeligere frem hvilke begrensninger som kan fastsettes.

13.3 Gjeldende rett

13.3.1 Barn og foreldres rett til samvær

I gjeldende barnevernlov reguleres foreldre og barns rett til samvær i § 4-19.

Det følger av § 4-19 første ledd at barn og foreldre som hovedregel har rett til samvær med hverandre. Regelen gjelder generelt innenfor barnevernlovens anvendelsesområde.

Retten til samvær er forankret både i barnets beste og i det biologiske prinsipp. Vår rettsorden bygger på det syn at det har en egenverdi for barn å ha kontakt med sine foreldre. Etter barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 3 har barnet rett til samvær med sine foreldre etter en omsorgsovertakelse, med mindre det er i strid med barnets beste. Retten til familieliv som er vernet blant annet i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 gir en tilsvarende rett for barn og foreldre. For barn som ikke er under barnevernets omsorg følger barn og foreldres rett til samvær av barneloven §§ 42 og 43.

Hovedregelen i § 4-19 om rett til samvær gjelder bare så lenge ikke «noe annet er bestemt». Slik avgjørelse om at en forelder ikke skal ha rett til samvær med barnet sitt, kan være hjemlet enten i barneloven eller i barnevernloven. Dette innebærer at en forelder som er nektet samvær etter barnelovens regler, i utgangspunktet ikke får større rett til samvær ved at barnet flytter ut av hjemmet ved vedtak etter barnevernloven.[1]

Når det treffes vedtak om omsorgsovertakelse, følger det av barnevernloven § 4-19 andre ledd at fylkesnemnda alltid skal treffe avgjørelse om samvær mellom barnet og foreldrene. Fylkesnemnda kan fastsette både mer og mindre samvær enn det en forelder har hatt etter barneloven, og kan også fastsette at det ikke skal være samvær. Fylkesnemnda skal fastsette samvær også for foreldre som barnet ikke bor sammen med på tidspunktet for omsorgsovertakelsen, og for foreldre som ikke har del i foreldreansvaret.

Ved akuttvedtak etter barnevernloven § 4-6 andre ledd og § 4-9, jf. § 4-8 andre ledd andre setning, kan barnevernstjenesten treffe midlertidig vedtak om samvær etter § 4-19.

Ved plassering utenfor hjemmet som hjelpetiltak etter § 4-4 femte ledd eller som atferdstiltak, gjelder ikke barnevernloven § 4-19 andre ledd. I disse tilfellene gjelder prinsippet i § 4-19 første ledd om rett til samvær mellom barn og foreldre fullt ut. Ved frivillig plassering etter § 4-4 må også samværsordningen være basert på frivillighet. Ved plassering som atferdstiltak vil behandlingsopplegget være avgjørende for hvor mye samvær det kan være. Men fylkesnemnda har ingen hjemmel for å regulere samværet i slike tilfeller.

Ved akuttvedtak etter barnevernloven § 4-9, jf. § 4-8 første ledd og § 4-9, jf. § 4-8 andre ledd første setning, foreligger det ikke hjemmel for å regulere samvær etter § 4-19.

Adgangen for foreldre og barn til å ha kontakt på andre måter enn gjennom samvær, for eksempel per telefon, brev eller sosiale medier, er ikke nærmere regulert i barnevernloven. Utgangspunktet er at barn og foreldre står fritt til å ha slik kontakt. Det legges imidlertid til grunn at fylkesnemnda har adgang til å regulere også annen kontakt.[2]

Fylkesnemnda skal ved avgjørelsen av samværsspørsmålet etter § 4-19 andre ledd fastsette omfanget av samværet. Det er ikke gitt nærmere regler eller retningslinjer for samværsfastsettelsen.

Ved fastsettelsen av samværet er det hensynet til barnets beste som er det avgjørende hensynet. Sentrale momenter ved vurderingen vil være omsorgsvedtakets formål og antatte varighet, barnets behov og foreldrenes samværskompetanse.[3] Dersom det dreier seg om en kortvarig omsorgsovertakelse vil dette tilsi et hyppigere samvær enn der det dreier seg om en langvarig omsorgsover-

---

1 Se Ofstad og Skar (2015) s. 178–179.

2 Se Rt. 2007 side 1147 avsnitt 21 og Haugli, Trude «Samværsrett i barnevernsaker» 2000 (Haugli (2000)) s. 226 følgende.

3 Se nærmere om momentene for samværsfastsettelsen Haugli (2000) s. 270 flg.

takelse. Ved en kortvarig omsorgsovertakelse er det et mål å holde kontakten mest mulig vedlike for å gjøre en tilbakeføring lettere. Ved en langvarig omsorgsovertakelse er formålet å opprettholde kjennskapsforholdet til de biologiske foreldrene.

Selv om hovedregelen er at barn og foreldre har rett til samvær, har nemnda adgang til å begrense eller avskjære retten til samvær, og den kan bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er plassert. Etter § 4-19 har også foreldrene en rett til samvær med barnet. Ved en konflikt mellom hensynet til foreldrene og hensynet til barnet, vil hensynet til barnet likevel være avgjørende. Det skal ikke fastsettes samvær som er uheldig eller skadelig for barnet.

For at foreldrene skal nektes samvær kreves det at det foreligger spesielle og sterke grunner.[4] Kravet har sin bakgrunn i EMDs praksis som viser at tiltak som bryter familiebåndene normalt bare vil være et forholdsmessig inngrep i retten til familieliv etter EMK artikkel 8 i eksepsjonelle tilfeller og dersom det kan begrunnes i et dominerende hensyn til barnets beste.[5]

Det er også adgang for nemnda til å sette vilkår for samværene, for eksempel i form av tilsyn. Tilsyn er et kontrolltiltak, som må være begrunnet i et behov for å avverge skade eller fare for barnet.[6]

Ved fastsettelse av samvær skal det fastsettes det som på vedtaks- eller domstidspunktet anses som et «riktig» samvær og til barnets beste i tiden fremover.[7] Barnevernstjenesten kan praktisere mer samvær, dersom det på et senere tidspunkt anses å være til barnets beste.

Både barnevernstjenesten og foreldrene kan ta initiativ til at samværsspørsmålet vurderes på nytt etter at omsorgsvedtaket har vart i en tid. I § 4-19 femte ledd er det imidlertid inntatt en begrensning i adgangen for private parter til å reise ny sak. Det er ikke adgang til å kreve at ny sak behandles av nemnda dersom saken har vært behandlet av fylkesnemnda eller domstolene de siste tolv månedene.

13.3.2 Barnets rett til samvær med søsken og andre nærstående

Barnevernloven § 4-19 regulerer først og fremst barn og foreldres rett til samvær med hverandre. Søsken og andre nærstående er i liten grad gitt noen lovfestet rett til samvær.

Tidligere het det i barnevernloven § 4-19 tredje ledd at «Fylkesnemnda kan bestemme at andre enn foreldrene skal ha rett til samvær med barnet». Etter lovendring 1. desember 2006 nr. 65 er kretsen av personer som kan kreve samvær betydelig innskrenket.

Etter gjeldende § 4-19 tredje ledd kan «andre som har ivaretatt den daglige omsorgen for barnet i foreldrenes sted forut for omsorgsovertakelsen» kreve at fylkesnemnda tar stilling til samvær for dem. Bestemmelsen vil omfatte steforeldre eller andre personer barnet har bodd sammen med og som i tillegg har fungert som barnets omsorgspersoner før omsorgsovertakelsen. Det er i forarbeidene til bestemmelsen forutsatt at den bare vil bli benyttet der barnet har bodd sammen med vedkommende over tid, og barnet derfor har en sterk tilknytning til vedkommende.[8]

For øvrig følger det av § 4-19 fjerde ledd at «barnets slektninger, eller andre som barnet har en nær tilknytning til» kan kreve at fylkesnemnda tar stilling til om de skal ha rett til samvær i to situasjoner: enten når en eller begge foreldre er døde, eller når fylkesnemnda har bestemt at en eller begge foreldre ikke har rett til eller en svært begrenset rett til samvær.

Det oppstilles i § 4-19 fjerde ledd to vilkår når det gjelder hvilke personer som kan kreve samvær fastsatt: ett vilkår om tilknytning til barnet og ett vilkår om at barnet ikke har/har svært begrenset samvær med en eller begge foreldre. Høyesterett la i Rt. 2011 side 1601 og Rt. 2014 side 699 til grunn at tilknytningskravet var oppfylt for henholdsvis tidligere fostermor og mormor. Når det gjelder vilkåret knyttet til samværsomfanget for foreldrene, la Høyesterett i Rt. 2015 side 467 til grunn at foreldrenes samvær ikke kunne anses som en «svært begrenset rett til samvær» ved et årlig samvær på fire ganger tre timer.

Barnevernloven § 4-19 tredje og fjerde ledd er prosessuelle bestemmelser som regulerer hvem som har krav på partsstilling i sak om samvær, og regulerer ikke under hvilke omstendigheter samvær bør fastsettes.[9]

Når det gjelder samvær med søsken ble det ved lovendring 21. juni 2013 inntatt en tilføyelse i § 4-16 om barnevernets oppfølgingsansvar overfor barnet. I § 4-16 første ledd andre setning heter det nå:

---

4 Se bl.a. Rt. 2014 side 976.

5 Se nærmere Sørensen (2016) punkt 5.8.

6 Se Ofstad og Skar (2015) s. 186.

7 Ofstad og Skar (2015) s. 189.

8 Se Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) s. 125–126.

9 Se nærmere i punkt 13.3.3

> «Barneverntjenesten skal der hensynet til barnet ikke taler imot det, legge til rette for samvær med søsken».

Det ble i forbindelse med lovendringen vurdert innført en bestemmelse om rett til samvær for søsken.[10] Bestemmelsen var foreslått som en bestemmelse om at fylkesnemnda i sak om omsorgsovertakelse hadde plikt til å vurdere både samvær mellom barnet og foreldrene, og mellom søsken. Forslaget innebar at søskensamvær alltid måtte vurderes ved omsorgsovertakelse, og ikke bare der det var fremsatt ønske om det fra søsknene. Departementet foreslo imidlertid ikke lovfestet en slik bestemmelse. Det ble særlig vist til at dette ville medføre at forslaget reiste kompliserte spørsmål om søsknenes partsstatus, at det måtte avklares hvilken partsstatus søsken skulle ha, hvilken mulighet de skulle ha for å begjære rettslig overprøving og hvilken adgang det skulle være til å kreve ny behandling av endring av samværet.

13.3.3 Partsrettigheter i sak om samvær

Spørsmålet om hvem som er part i en sak, avgjøres ut fra en konkret vurdering av vedkommendes tilknytning til det saken gjelder.[11]

Forelder med del i foreldreansvaret for barnet, vil normalt være part i alle fylkesnemndas avgjørelser som gjelder barnet, også sak om andres samvær med barnet. Andre personer vil være part i sak om eget samvær med barnet etter § 4-19.

Barnevernloven § 4-19 tredje og fjerde ledd er som nevnt ovenfor en prosessuell bestemmelse om hvem som har krav på partsstilling i sak om samvær, se Rt. 2011 side 1601 avsnitt 57 og Rt. 2015 side 467 avsnitt 35. Kretsen av personer som kan kreve samvær ble betydelig innskrenket ved lovendring 1. desember 2006 nr. 65.

Bakgrunnen for lovendringen var Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2004 side 1300, sammenholdt med Rt. 2002 side 1378 og Rt. 2003 side 1319. I Rt. 2004 side 1300 la Høyesterett til grunn at også barnets mor og far var å anse som part i sak om mormors samvær. Dette fordi også mor og far hadde fått fastsatt samvær og idet utvidet samvær for en part, kan tilsi endringer i samværet for andre parter av hensyn til barnet. Avgjørelsen er forstått slik at ved rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak om samvær, skal alles samværsrett tas opp til samlet vurdering når en eller flere reiser sak, og at alle berørte da får partsrettigheter uavhengig av om de selv har reist sak.[12] På samme måte kan fylkesnemnda, dersom en part krever ny sak om samvær, også prøve samværsomfanget for andre samværsberettigede.

I NOU 2005: 9 uttaler fylkesnemndsutvalget om forståelsen av Rt. 2004 side 1300 at:

> «Utvalget finner at avgjørelsen i Rt 2004 side 1300 ikke nødvendigvis har den konsekvens at alle spørsmål om samvær i en sak alltid skal behandles samlet i barne- og sosialnemnda. Slik Fylkesnemndsutvalget tolker avgjørelsen, er hovedessensen i denne at det er adgang til – og etter omstendighetene også plikt til – å trekke inn alle med samværsrett som parter ved rettslig prøving av barne- og sosialnemndvedtak om samvær, selv om de ikke var parter i saken for barne- og sosialnemnda.»

Utvalget er enig med fylkesnemndsutvalget i at det må bero på en konkret vurdering om flere samværsberettigede må behandles som parter i samme sak.

13.4 Menneskerettslige forpliktelser

Retten til familieliv er vernet i Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og barnekonvensjonen artikkel 16. Etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 har «enhver» rett til respekt for sitt familieliv. Barnekonvensjonen artikkel 16 sikrer barns rett til familieliv.

En omsorgsovertakelse vil innebære et inngrep både i barnet og familiens rett til familieliv. Men også etter en omsorgsovertakelse eksisterer en rett til familieliv.

Familiebegrepet etter både EMK og barnekonvensjonen, og antagelig også Grunnloven § 102, er vidt. En omfattende fremstilling av hvilke relasjoner til barnet som har et vernet «familieliv» fremgår av Sørensens utredning inntatt som vedlegg 4 til denne utredningen. Barnekonvensjonen artikkel 16 som verner mot vilkårlig eller ulovlig innblanding i barns familieliv, har et videre familiebegrep. I Generell kommentar nr. 14 har barnekomiteen lagt til grunn at «begrepet 'familie' i artikkel 16 må tolkes i vid forstand til å omfatte biologiske foreldre, adoptivforeldre eller fosterforeldre, eller eventuelt medlemmer av storfamilien eller samfunnet som det er fastsatt i lokale skikker (artikkel 5)».[13] Etter

[10] Se Prop. 106 L (2012–2013) s. 173–174.

[11] Se nærmere om partsrettigheter i kapittel 16.

[12] Se slik Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) s. 44–45.

[13] Generell kommentar nr. 14, avsnitt 59. Se tilsvarende Detrick 1999 s. 273 og s. 335.

det opprinnelige utgangspunktet etter EMK artikkel 8 er den europeiske forståelse av familien som kjernefamilien bestående av gifte foreldre og deres barn.[14] Ved prøving etter EMK artikkel 8 foretar imidlertid EMD en konkret vurdering av biologiske, sosiale og rettslige bånd. Biologiske og faktiske forhold tillegges størst betydning ved vurderingen.[15] EMD har utviklet familiebegrepet til å omfatte også relasjoner mellom barnet og personer uten biologiske bånd til barnet.

Når det gjelder *personer som har slektskap til barnet* vil det etter EMDs praksis generelt være slik at desto fjernere slektskap det er til barnet, desto større krav er det til at det foreligger omfattende faktiske bånd mellom barnet og den aktuelle person.[16] Det må foreligge en betydningsfull relasjon i det konkrete tilfellet. Søsken vil således lett ha et konvensjonsvernet familieliv,[17] men også forholdet mellom barn og besteforeldre[18] og barn og onkel/tante[19] vil kunne utgjøre familieliv i EMKs forstand.

Når det gjelder *personer uten biologiske bånd til barnet*, kreves det etter EMDs praksis at det i utgangpunktet må ha eksistert et familieliv de facto over en viss tid, for at disse skal ha en konvensjonsbeskyttet rett til familieliv. Forholdet mellom fosterforeldre og fosterbarn kan etter omstendighetene også utgjøre et familieliv.[20] Ved vurderingen må det ses hen til plasseringens karakter, varighet og den rolle fosterforeldrene har hatt overfor barnet.

Sørensen gir uttrykk for at konvensjonenes familiebegrep rekker videre enn det som ligger til grunn for barnevernloven og at gjeldende barnevernlov § 4-19 samsvarer dårlig med EMDs familiebegrep. Utredningen påpeker også at samværsfastsettelsene i norsk barnevernsrett kan være tvilsom etter EMK:

> «Selv om det er variasjoner i norsk praksis, er som nevnt samvær av få timers varighet tre til seks ganger i året det normale ved plasseringer som ansees å bli langvarige. *Levin mot Sverige* (2012) innebærer etter mitt syn at et slikt samværsnivå kan være i samsvar med EMK. Det kan imidlertid hevdes at det må ha gått en viss tid etter omsorgsovertakelsen før man kan begrense samværet så mye, med mindre et mer omfattende samvær vil være til skade for barnet. Situasjonen i *Levin mot Sverige* (2012) var jo at svenske myndigheter så tiden noe an. Først når det viste seg at et hyppig samvær ikke var til barnets beste, ble samværet begrenset.»[21]

Søvig har når det gjelder søskens rett til samvær gitt uttrykk for at det ville være bedre i samsvar med barnekonvensjonens mål og verdier om barnevernloven og barneloven fikk uttrykkelige reguleringer av søskensamvær.[22]

13.5 Kontakt og samvær i andre land

13.5.1 Innledning

Utvalget har ved vurderingen av hvordan barnets rett til kontakt og samvær bør utformes, blant annet sett på hvordan dette er regulert i andre land. Utvalget har sett på reglene i de øvrige nordiske landene og England.

Reglene om kontakt er uformet på forskjellige måter i de ulike landenes lover. Alle legger til grunn et utgangspunkt om rett til kontakt mellom barn og foreldre. I tillegg har barnet i alle de nordiske landene, bortsett fra Norge, også en lovfestet rett til kontakt med andre nærstående. Også i England er retten til kontakt mellom barnet og andre nærstående lovregulert.

Den nærmere reguleringen av hvordan kontakt kan eller skal fastsettes når barnet er bosatt utenfor hjemmet, og av hvilken adgang foreldre og andre nærstående har til å få prøvd spørsmålet om kontakt i retten, er ulik. Felles for flere av landene er at barnevernstjenesten har adgang til å treffe avgjørelse om kontakt mellom barnet og andre enn foreldrene, men at det er en begrenset adgang for vedkommende personer til å kunne få en overprøving av avgjørelsen.

13.5.2 Finland

I Finland er regler om barnevern gitt i «Barnskyddslag» av 13. april 2007/417. Barn kan etter finsk lov bosettes utenfor hjemmet på fire ulike grunnlag: frivillig plassering som hjelpetiltak, frivillig omsorgsovertakelse, omsorgsovertakelse etter tvangsvedtak og akutt, midlertidig plassering.[23]

---

14 Sørensen punkt 5.2.

15 Se Bendiksen (2008) s. 114–115 med henvisninger.

16 Se Bendiksen (2008) s. 119 med henvisinger.

17 For eksempel i Olsson mot Sverige EMDs (1998), I og U mot Norge (2004).

18 For eksempel Marckz v. Belgia (1979), L mot Finland (2001) Manuello og Nevi mot Italia (2015).

19 EMDs dom av 28. februar 1994, Boyle mot Storbritannia

20 For eksempel Moretti og Benndetti mot Italia (2010) og Kopf og Liberda mot Østerrike (2012).

21 Sørensen (2016), punkt 5.7.2.

22 Søvig (2009) s. 180.

For barn som er bosatt utenfor hjemmet oppstiller 54 § en hovedregel om at barn har rett til å treffe foreldre, søsken og andre nærstående.

Det skal ved omsorgsovertakelser utarbeides en klientplan for barnet, der det også skal angis hvordan kontakten mellom barnet og foreldrene og andre nærstående skal opprettholdes, se 30 § 3 mom. Planen er viktig i praksis. En plan skal utarbeides i alle saker, og det vil i mange tilfeller være planen som utgjør den eneste reguleringen av kontakten mellom barnet og andre.

Der dette er nødvendig kan det treffes beslutning om å begrense barnets rett til kontakt med foreldrene eller andre. Det er i 62 § angitt nærmere vilkår for når beslutning om å begrense kontakten kan treffes, for eksempel at kontakten er i strid med formålet bak barnevernets tiltak, eller at kontakten er til fare for barnets liv, helse, utvikling eller sikkerhet. Beslutning om begrensninger i kontakt treffes av leder i barnevernstjenesten etter forslag fra sosialarbeider, se 63 § 2 mom. En eventuell beslutning om å begrense kontakten vil normalt bli truffet samtidig med en omsorgsovertakelse eller i forbindelse med utarbeidelse av klientplanen.

Det føres ikke statistikk i Finland over hvor mange saker der det treffes beslutninger om å begrense kontakten eller hvem slike beslutninger gjelder. Beslutninger om kontakten vil imidlertid ikke blir truffet i alle saker. Det er i stedet planen som angir omfanget av kontakt og den nærmere reguleringen av kontakten i disse sakene.

En beslutning om å begrense kontakten skal gjelde for en begrenset periode og høyst i ett år av gangen. Den som har foreldreansvaret eller andre som har fått sin kontakt med barnet begrenset, kan kreve endring av beslutningen, se 89 § 3 mom. Ved beslutning om begrensning i kontakten kan endring søkes gjennom direkte klage til forvaltningsdomstolen.

13.5.3 Island

På Island er regler om barnevern gitt i Barnaverndarlög (2002 nr. 80). Det er etter islandsk rett fire ulike grunnlag for å bosette barn utenfor hjemmet: frivillig omsorgsovertakelse, omsorgsovertakelse etter tvangsvedtak, akutt, midlertidig plassering og permanent fosterhjemsplassering.[24]

Etter lovens artikkel 70 har barn i fosterhjem rett til å ha kontakt med foreldre og andre personer barnet har et nært forhold til, dersom dette er i samsvar med barnets interesser. En tilsvarende rett har barn bosatt i institusjoner, jf. artikkel 81.

Det følger av artikkel 74 andre ledd og artikkel 81 andre ledd at foreldrene har rett til å ha kontakt med barn i fosterhjem eller institusjon, hvis ikke dette er klart i strid med barnets interesser og behov.

Når et barn bosettes utenfor hjemmet skal det treffes avgjørelse angående barnets kontakt med foreldre og andre, se artikkel 74 tredje ledd og 81 tredje ledd. Barnevernet har kompetanse til å treffe avgjørelse om retten til kontakt og omfanget av denne, dersom partene ikke kommer frem til avtale om dette, se artikkel 74 fjerde ledd og artikkel 81 fjerde ledd. Barnevernet har også adgang til å treffe avgjørelse om at det ikke skal være kontakt mellom barnet og andre personer.

Det følger av artikkel 74 femte ledd og artikkel 81 femte ledd at de som skal ha kontakt med barnet, kan begjære endring/omgjøring av barnevernets avgjørelse om kontakt. Barnevernet er ikke pålagt å ta stilling til begjæring om endring hvis det ikke har gått 12 måneder siden siste avgjørelse. Avgjørelsene kan ankes til et ankeorgan.[25] Fosterforeldrene er part i sak om kontakt, se artikkel 74a. Ankeorganets avgjørelse er endelig på administrativt nivå og kan ikke ankes videre, se artikkel 6.

13.5.4 Danmark

I Danmark er regler om barnevern inntatt i «lov om social service» av 8. september 2015.

Dansk lov oppstiller et utgangspunkt om at barn som er bosatt utenfor hjemmet har rett til samvær og kontakt med foreldre og nettverk, herunder søsken, besteforeldre, øvrige familiemedlemmer, venner mv. jf. § 71 Stk. 1.

Reglene om samvær for barn bosatt utenfor hjemmet ble endret i 2010, slik at samvær alltid skal ta utgangspunkt i barnets rett til samvær og ved at retten til samvær ble utvidet til i tillegg til å omfatte foreldre, også skulle gjelde øvrig familie og nettverk. Det ble i forbindelse med lovendringen presisert at samvær med familie og nettverk anses som en vesentlig del av den samlede innsatsen overfor barnet.[26]

Ved plassering i fosterhjem kan barnevernet om nødvendig treffe avgjørelse om omfang og utøvelse av samvær og kontakt, jf. § 71 Stk. 2. Ved

---

[23] Hjort, Jens Lunnan «Barnevern i de nordiske landene», NOVA, Notat 2/10 (Hjort (2010)) s. 22.

[24] Hjort (2010) side 25–26.

[25] På islandsk úrskurdarnefndar velferdarmála. Engelsk oversettelse: Child Protection Appeal Board.

[26] Se Forslag til Lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven av 24. mars 2010, (Barnets reform), punkt 3.1.3.3.

avgjørelse om å begrense samværet til mindre enn en gang per måned treffes avgjørelsen av «børn og unge-udvalget». Foreløpig avgjørelse kan treffes av leder eller nestleder i børn og unge-udvalget, jf. § 71 Stk. 6, jf. § 75.

Personer fra barnets nettverk har ikke selvstendig rett til samvær med barnet etter dansk lov. De kan anmode om samvær, som kommunen da plikter å undersøke om stemmer overens med barnets ønsker og behov. Nettverket har imidlertid ikke partsstatus. Personer i barnets nettverk har ikke krav på en avgjørelse om samvær og dermed heller ikke klageadgang. Det er bare barn som har fylt 12 år og innehaver av foreldreansvaret som har klagerett, se § 167 Stk. 1 nr. 6 og stk. 2.

13.5.5 Sverige

I Sverige er regler om barnevern gitt dels i Socialtjänestelag (2001:453) og dels i Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Det er i Sverige fire grunnlag for å bosette barn utenfor hjemmet: frivillig plassering, omsorgsovertakelse etter tvangsvedtak, akutt, midlertid plassering og permanent fosterhjemsplassering.[27]

Det gjelder i Sverige et utgangspunkt om at barn har rett til kontakt med foreldre og andre nærstående. Dette fremgår i dag av LVU 14 § første ledd som fastsetter at Socialnämden har et ansvar for at den unges behov for samvær med foreldre og andre omsorgspersoner så langt som mulig tilgodeses, og av Socialtjänestelag 6 kap. 1 § fjerde ledd som fastsetter at Socialnämden skal utforme omsorgen slik at den fremmer den enkeltes samhørighet med slektninger og andre nærstående samt kontakt med hjemmiljøet.

Når barnet bosettes utenfor hjemmet skal det utarbeides en plan der det beskrives hvordan samvær med foreldre og andre nærstående skal ordnes, jf. Socialtjänestelag 11 kap. 3 §.

Socialnemnden kan om nødvendig bestemme hvordan den unges omgang med foreldre eller andre skal utøves, se lag om unge LVU 14 §. Dette omtales som en adgang til å begrense omgangen, se SOU 2015:71 side 539 flg.[28] Socialnämdens adgang til å begrense samvær for andre personer enn foreldre, følger av den generelle adgangen til å treffe avgjørelser om barnets omsorg i LVU 11 §. I SOU 2015:71 side 540 fremgår det at bestemmelsene om begrensninger i samvær ifølge forarbeidene til LVU, bør anvendes restriktivt. Avgjørelse truffet av Socialnämden om samvær for andre enn foreldrene, kan ikke påklages av de avgjørelsen gjelder, se LVU 15. kap 1 § siste ledd.

I SOU 2015:71 er det foreslått ny LVU. Her foreslås inntatt egen bestemmelse i 2. kap. 4 § om at barn under offentlig omsorg har rett til samvær med slektninger og andre nærstående. Videre foreslås LVU 14 § endret slik at Socialnämden gis ansvar for å tilgodese barnets behov for omgang også med søsken og andre nærstående, se forslag til ny 6 kap 6 § omtalt i SOU side 203 flg. Forslaget til lovendring er begrunnet blant annet i at undersøkelser viser at barn ønsker mer kontakt med foreldre og søsken, og at FNs barnekomite har lagt vekt på bevaring av barnets familiemiljø, herunder også gjennom kontakt med slekten.[29]

I SOU 2015:71 er også foreslått innført regler om rett til offentlig advokat i saker om kontakt mellom barn og foreldre.[30]

13.5.6 England

I England er regler om barnevern gitt i Children Act 1989.

Når barn er under barnevernets omsorg følger det av lovens § 34 at barnevernet skal tillate rimelig kontakt («reasonable contact») med foreldre, verge eller annen person som barnet har bodd hos før omsorgsovertakelsen. Barnet har rett til å ha kontakt med nevnte personer og barnevernet kan ikke nekte slik kontakt uten rettens avgjørelse eller i hastetilfeller, se § 34 andre og sjette ledd.

I tillegg til at barnet har rett til kontakt med foreldrene følger det av lovens Schedule 2 § 15 at barnevernet skal fremme («promote») kontakt mellom barn og slektninger, venner eller andre, med mindre det ikke er til barnets beste.[31] Barnevernet må vurdere barnets kontaktbehov, herunder identifisere de personer som det er viktig for barnet å ha kontakt med. Barnevernet plikter også å utarbeide en plan for omsorgen, som må revideres jevnlig, jf. § 31 A.

Barnevernet kan i kraft av sitt omsorgsansvar for barnet stanse kontakt mellom barnet og andre enn foreldrene. Hvis slektninger eller andre er utilfreds med den kontakt barnevernet tillater dem å ha med barnet, kan de fremsette begjæring om «contact order», se § 34 (3). Dette innebærer

---

27 Hjort (2010) s. 32–33.

28 SOU 2015: 71 «Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU» (SOU 2015: 71).

29 Se SOU 2015:71 s. 230.

30 Se SOU 2015:71 s. 492.

31 Children Act 1989, Schedule 2, Local Authority Support for Children and Families.

at retten treffer avgjørelse om hvilken kontakt det skal være mellom barnet og personen. Andre enn foreldrene må få rettens tillatelse til å fremsette en begjæring om contact order og må dekke utgiftene til rettshjelp mv. selv.

Begjæring om contact order kan også fremsettes av barnet selv, se § 34 (2).

13.6 Kontakt og samvær i praksis

Etter gjeldende barnevernlov skal fylkesnemnda treffe avgjørelse om samvær mellom barn og foreldre i sak om omsorgsovertakelse. Annen kontakt enn samvær vil i utgangspunktet ikke bli regulert av fylkesnemnda, men det er ikke uvanlig at det også fastsettes begrensinger i den kontakt som kan skje gjennom brev, telefon og data.

Det er ikke tilgjengelig statistikk fra Sentralenheten for fylkesnemndene eller andre om hvilket omfang av samvær som normalt fastsettes, hvilke vilkår som settes, antall saker der det treffes avgjørelse om annen kontakt enn samvær e.l. Det føres kun statistikk for antall saker det behandles krav om at samvær nektes. Antall saker som gjelder vedtak om nekting av samvær fremgår av tabell 13.1.

Ved andre tiltak enn omsorgsovertakelser og vedtak etter §§ 4-6 og 4-9 andre ledd, treffer ikke fylkesnemnda avgjørelse om samvær, men omfanget av samvær vil i stedet bero på avtale mellom barnevernstjenesten, eventuelt fosterforeldre eller institusjon, og foreldre.

Det finnes ikke statistikk fra SSB eller andre om hvilket samvær som normalt praktiseres og lignende. Det foreligger også lite forskning om organisering og gjennomføring av samvær.[32]

Høyesterett har behandlet 15 dommer om foreldres samvær etter omsorgsovertakelse. I den siste dommen, Rt. 2012 s. 1832, utalte Høyesterett blant annet følgende om samværsutmåling:

> «… Hvor mange samvær som er til beste for barnet, vil nødvendigvis variere fra sak til sak. Jeg finner det på den bakgrunn klart at det ikke er mulig å etablere en fast 'tålegrense'. …
>
> Selv om det ikke kan trekkes opp klare grenser for hvor mye samvær barn generelt bør ha med sine foreldre, har det interesse å se på nivået i rettspraksis. Høyesterett har behandlet flere saker om samværsrett, og antallet samvær ved langvarige fosterhjemsplasseringer har i de fleste variert mellom tre og seks per år. Dette gjelder saker der det bare er fastsatt samvær for en forelder eller felles samvær for begge. I Rt. 2006 side 1672 behandlet Høyesterett en sak der foreldrene krevde samvær hver for seg. Resultatet i den saken ble seks årlige samvær for hver av foreldrene av seks timers varighet.[33]»[34]

I den aktuelle saken ble det fastsatt samvær for mor fire ganger i året á tre timer, og for far med to ganger i året á to timer. Det ble fastsatt vilkår om tilsyn for begge.

Høyesterett har også uttalelser om omfanget av samvær etter barnevernloven § 4-19 i Rt. 2015 side 467. Saken gjaldt spørsmål om barnas mormor hadde rett til å kreve partsstatus etter § 4-19 fjerde ledd. Høyesterett kom til at vilkårene i § 4-19 fjerde ledd ikke var oppfylt idet mors samvær på fire årlige samvær á tre timer, ikke var å anse som et «svært begrenset» samvær etter bestemmelsen (dommens avsnitt 52).

13.7 Utvalgets vurderinger

13.7.1 Svakheter ved dagens regler

Slik utvalget ser det er det svakheter ved de gjeldende regler om samvær både når det gjelder hvem som har en lovfestet rett til kontakt, former for kontakt, og når det gjelder hvordan utøvelsen av samvær reguleres.

[32] Se blant annet Backe-Hansen, Elisabeth, Tine Egelund og Toril Havik «Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus» 2010, s. 75 der det pekes på et kunnskapsbehov.

[33] Rt. 2012 side 1832 avsnitt 36 og 39.

[34] Se også Lindboe, Knut «Barnevernrett» 2012, (Lindboe (2012)) s. 112, der det er fortatt en gjennomgang av rettspraksis før 2012.

Tabell 13.1 Antall saker som gjelder nekting av samvær

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antall saker	65	59	87	133	192	158

Kilde: Fylkesnemnda for sosiale saker.

Når det gjelder *hvem som har en lovfestet rett til kontakt*, er dette i dag i all hovedsak begrenset til å gjelde foreldrene og barnet. Det er foreldre og barn som har rett til kontakt etter § 4-19 første ledd, og det er samværet mellom foreldre og barn fylkesnemnda skal ta stilling til etter § 4-19 andre ledd. Enkelte andre enn foreldrene har etter § 4-19 tredje og fjerde ledd en snever adgang til å kreve at fylkesnemnda tar stilling til samværsspørsmålet.[35]

Det er etter gjeldende rett slik at barnevernstjenesten har adgang til å la andre enn foreldre ha samvær med barnet. Det gjelder imidlertid ingen generell rett for enhver til å kreve at spørsmålet om samvær blir vurdert av barneverntjenesten. Når det gjelder søsken er det inntatt en bestemmelse i barnevernloven § 4-16 om at barnevernstjenesten skal legge til rette for samvær. Heller ikke for søsken dreier det seg om noen rett til samvær etter loven. Søsken kan ikke kreve at fylkesnemnda fastsetter samværet med barnet, utover de tilfeller der vilkårene i § 4-19 fjerde ledd er oppfylt.

Særlig når det gjelder søsken har det vært drøftet om deres rett til samvær bør styrkes. I utredningen Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett, stilte Søvig spørsmål ved om det ville være bedre i samsvar med barnekonvensjonens mål og verdier om barnevernloven og barneloven fikk uttrykkelige reguleringer av søskensamvær. Departementet foreslo på denne bakgrunn i høringsnotat 5. september 2012 en regel om at fylkesnemnda i sak om omsorgsovertakelse også skulle ta stilling til spørsmål om søskensamvær. Forslaget ble støttet av mange høringsinstanser, bl.a. Barneombudet, Advokatforeningen og NOBO.[36] Departementet foreslo likevel ikke en bestemmelse om rett til samvær for søsken. Dette fordi spørsmålet reiste kompliserte spørsmål om søskens partsrettigheter og krevde en mer omfattende utredning.

Utvalget har mottatt flere innspill om at søskens rett til samvær bør styrkes. Barnevernsproffene har i sitt utkast til ny barnevernlov foreslått at søskenkontakt må bli en rettighet. Videre har også flere i fagreferansegruppen tatt til orde for å gi søsken rett til samvær eller å styrke søskens rett til samvær.

Utvalget har også mottatt innspill om at det er behov for å utvide adgangen også for andre personer enn søsken, til å få fastsatt samvær etter barnevernloven. Det er vist til at praksis etter § 4-19 fjerde ledd er svært streng, og innebærer at for eksempel besteforeldre svært sjelden vil kunne få fastsatt samvær med barnet. Som nevnt ovenfor har Høyesterett i Rt. 2015 side 467 lagt til grunn at foreldrenes samvær ikke kunne anses som en «svært begrenset rett til samvær» selv når foreldrene bare har et årlig samvær på fire ganger tre timer. Det er grunn til å tro at vilkårene for når andre enn foreldrene kan være i posisjon til å få fastsatt samvær, i praksis sjelden vil være oppfylt.

Slik utvalget ser det er dagens samværsregler ikke uproblematiske opp mot menneskerettslige forpliktelser. Som det fremgår i punkt 13.4 er det menneskerettslige familiebegrepet videre enn personkretsen som det er adgang til å regulere samvær mellom etter gjeldende barnevernlov § 4-19. Barnets rett til familieliv gjelder ikke bare i relasjon til foreldrene, men også for eksempel søsken og besteforeldre. Gjeldende regler kan tenkes å innebære en krenkelse av de nærståendes prosessuelle rettigheter, idet disse ikke får vurdert spørsmålet om kontakt med barnet.[37] Videre kan også lang tid uten kontakt mellom barn og familiemedlemmer føre til krenkelse av EMK artikkel 8.[38]

Gjennomgangen av andre nordiske lands barnevernslover viser at alle andre nordiske land har lovfestet at barnet har rett til samvær ikke bare med foreldre, men også med søsken og andre nærstående. Tilsvarende gjelder for England.

Utvalget mener også at det er uheldige sider ved å begrense kretsen av hvem barnet har rett til kontakt med så sterkt. For mange barn vil kontakt med søsken og andre familiemedlemmer kunne være av stor betydning. Relasjonen mellom barnet og andre nærstående kan være god og ha positiv betydning for barnet, selv om relasjonen mellom foreldre og barn er vanskelig. Selv om barnevernstjenesten etter gjeldende rett har anledning til å tillate samvær mellom barnet og andre, mener utvalget at en lovfesting av barnets rett til kontakt med også andre enn foreldrene, ville sikre at det i større grad tilrettelegges for slik kontakt. Utvalget viser i denne sammenheng til ovennevnte lovendring i 2010 i Danmark og forslag til lovendringer i Sverige.[39] Det er begge steder vist til betydningen av å bevare kontakt med andre nærstående enn foreldre, og til behovet for å styrke denne.

På den andre siden kan en for omfattende kontakt med familie og nærstående være uheldig for barnet. Ikke alle relasjoner er gode relasjoner for

---

35 Jf. punkt 13.3.2.

36 Prop. 106 L (2012–2013) s. 170–173.

37 Se nærmere Sørensen (2016) punkt 5.2. der bl.a. EMDs sak Boyle mot Storbritannia omtales.

38 Se Sørensen (2016) punkt 5.8.

39 Se punkt 13.5.4. og 13.5.5.

barnet. I tillegg kommer at barnet kan ha behov for å få ro i fosterhjemmet og anledning til å danne nye bånd der. En rett for barnet til å ha kontakt med andre nærstående enn foreldrene, kan således ikke medføre at barnet alltid skal ha slik kontakt. Utvalget mener likevel at det er uheldig at de rammer loven i dag trekker opp er så snevre, og at det er grunn til å legge bedre til rette for å åpne for kontakt med barnets nærstående.

Utvalget har forespurt referansegruppene om deres syn på å utvide kretsen av personer som barnet har rett til samvær med. Alle som har gitt innspill, har gitt uttrykk for å være positive til dette.[40]

Når det tidligere har vært vurdert å lovfeste en rett til samvær med søsken, har dette ikke blitt foreslått. En viktig grunn til dette har vært at en utvidet krets av samværsberettigede vil reise vanskelige spørsmål vedørende partsrettigheter. Slik utvalget ser det vil imidlertid dette bero på hvilken fremgangsmåte for fastsettelse av samvær som velges og hvilken adgang det er til å påklage vedtaket. Se nærmere om dette under punkt 13.7.2.4 nedenfor.

Også når det gjelder *fastsettelsen av samvær* er det etter utvalgets mening uheldige sider ved gjeldende regler. Særlig problematisk er det, slik utvalget ser det, at gjeldende lov legger opp til et system der samvær mellom foreldre og barn etter omsorgsovertakelse må fastsettes av nemnda. I realiteten er samværsfastsettelsen et inngrep i deres rett til familieliv. Dette synliggjøres etter utvalgets syn i begrenset grad når begrensningene skjer ved at samvær fastsettes positivt til et bestemt omfang. Slik systemet for fastsettelse av samvær er i dag, kan det oppstå uklarhet ved om lovens utgangspunkt er at det gjelder en rett til samvær og at det er inngrep i retten som må begrunnes, eller om utgangspunktet er at samværsretten bortfaller ved omsorgsovertakelsen og at det er samværet som må begrunnes ut fra en konkret vurdering.[41]

Det at nemnda må fastsette samværet, kan også medføre at det blir lite fleksibilitet knyttet til samværsutøvelsen. Fylkesnemnda skal fastsette det samvær som anses som riktig på tidspunktet for fastsettelsen.[42] Endrede forhold kan imidlertid vise at det er behov for både å øke og å minske samværet i perioder eller etter hvert som tiden går. For eksempel kan det være grunn til hyppigere samvær den første tiden etter at barnet er bosatt utenfor hjemmet eller når omsorgsovertakelsen vurderes å være kortvarig, enn dersom det viser seg at oppholdet utenfor hjemmet blir mer langvarig. Selv om barnevernet har anledning til å innvilge mer samvær, inviterer ikke gjeldende regler til å justere samvær etter en dialog mellom partene.

Det samværet som blir fastsatt av nemnda vil i praksis ofte være av begrenset omfang. Det er vanlig at samvær fastsettes fra tre til seks ganger i året dersom det anses som mest sannsynlig at en omsorgsovertakelse blir langvarig.[43] Også på dette punkt kan det oppstå spørsmål om forholdet til menneskerettslige forpliktelser, særlig i lys av målet om gjenforening som er sentralt i EMDs praksis. De menneskerettslige forpliktelsene er ikke til hinder for at kontakten i konkrete tilfeller begrenses sterkt. Gjenforeningsmålsetningen kan imidlertid tilsi at man før samværet begrenses så mye, må vurdere det slik at et mer omfattende samvær vil være til skade for barnet. I EMDs sak *Levin mot Sverige* fant EMD ikke krenkelse av EMK artikkel 8. Her la EMD vekt på at svenske myndigheter så tiden noe an. I den første tiden etter omsorgsovertakelsen var det et mer omfattende samvær. Først når det viste seg at et hyppig samvær ikke var til barnets beste, ble samværet begrenset til to ganger i året (fire ganger etter anke fra mor).[44] Å fastsette samvær til tre til seks ganger i året umiddelbart etter en omsorgsovertakelse, som synes å være praksis i dag, kanskje kombinert med fravær av hjelp til foreldrene til å bedre sin omsorgskompetanse, vil etter omstendighetene kunne føre til en krenkelse av EMK artikkel 8.

Utvalget legger til grunn at det i mange tilfeller vil være behov for at barnets kontakt med foreldre eller andre nærstående er av begrenset omfang. Særlig ved langvarig bosted utenfor hjemmet, vil barnet kunne ha behov for større grad av ro i fosterhjemmet. Slik utvalget ser det er det imidlertid viktig at samværsfastsettelsen skjer ut fra en reell vurdering av hva som er det konkrete barnets behov, og det bør være rom for at omfanget kan endres ved behov. Utvalget viser i denne sammenheng til at det er et fellestrekk ved reglene i de andre landene utvalget har sett på, at det legges stor vekt på utarbeidelse av planer. Omfanget av kontakt og hvordan denne skal foregå er en viktig del av planene. Planene utar-

[40] Utvalget har mottatt skriftlige innspill fra RKBU Midt, LFB, FO, Redd Barna, Barnevernsproffene, KS og Psykologforeningen.

[41] Se Haugli (2000) s. 140 flg.

[42] Ofstad og Skar (2015) s. 188–189.

[43] Se punkt 13.6.

[44] Se særlig Lewin mot Sverige avsnitt 65.

beides i samarbeid mellom barnevernstjenesten og partene, og skal evalueres jevnlig.[45]

Når det gjelder hva omfanget av kontakt bør være, legger utvalget til grunn at det vanskelig kan uttales noe generelt om dette. Hvor omfattende kontakt et konkret barn bør ha med foreldre og andre, vil måtte bero på en vurdering av den enkelte sak. Utvalget bemerker likevel at det kan fremstå som at samvær i mange tilfeller fastsettes nokså restriktivt. Som nevnt ovenfor la Høyesterett i Rt. 2015 side 467 til grunn at foreldrenes samvær ikke kunne anses som en «svært begrenset rett til samvær» ved et årlig samvær på fire ganger tre timer. Til sammenligning legges det i dansk rett til grunn at en avgjørelse om samvær og kontakt sjeldnere enn en gang i måneden likestilles med «afbrydelse af forbindelsen», se serviceloven § 71 stk. 2. EMD har på sin side, i dommen K og T mot Finland, lagt til grunn at månedlige samvær med en varighet tre timer var mer egnet til å hindre enn å fremme gjenforening.[46]

13.7.2 Utvalgets forslag

13.7.2.1 Innledning

Utvalget ønsker å gjøre endringer både i reglene om hvem som har rett til kontakt og samvær, og reglene om fastsettelse av kontakt, i ny lov. Ved utformingen av reglene om kontakt har utvalget sett hen til reguleringen i andre nordiske land og England, som er redegjort for i punkt 13.5.

I utvalgets forslag til lov er det inntatt tre bestemmelser om kontakt. For det første er det foreslått en generell bestemmelse om barns rett til kontakt. Deretter to bestemmelser om henholdsvis adgangen til å fastsette begrensninger i retten til kontakt og fremgangsmåten for vedtak om begrensninger.

Utvalget foreslår at barnets rett til kontakt ikke bare med foreldre, men også andre nærstående lovfestes. Videre er det foreslått en plikt for barnevernstjenesten til å legge til rette for kontakten og til å utarbeide en plan for kontakten i samarbeid med barnet og foreldre og nærstående. Dersom det er nødvendig i det enkelte tilfelle, foreslås det at det kan treffes vedtak om begrensninger i retten til kontakt. Hvem som skal treffe vedtak og hvilken adgang det er til å påklage vedtaket, avhenger av om vedtaket gjelder barnets kontakt med foreldrene eller andre.

13.7.2.2 Hovedregel om rett til kontakt

I utvalgets forslag til ny barnevernslov er bestemmelser om kontakt og samvær gitt i lovens kapittel 6. Den første bestemmelsen i kapittelet, § 37, er utformet som en generell bestemmelse om barnets rett til kontakt med foreldre, søsken og andre nærstående.

Bestemmelsen som er foreslått gjelder generelt, ved alle typer av tjenester og tiltak fra barnevernet, og fastslår et utgangspunkt og en hovedregel om at barnet har rett til kontakt. Det fremheves på denne måten at et tiltak fra barnevernets side i utgangspunktet ikke medfører noen innskrenkning i barnets rett til kontakt med familien.

I bestemmelsen fastslås det at barn har rett til kontakt med «foreldre, søsken og andre nærstående». En utvidelse av kretsen av personer som barnet har rett til å ha kontakt med, er etter utvalgets syn bedre i samsvar med retten til familieliv etter Grunnloven, EMK og barnekonvensjonen, enn gjeldende § 4-19. Utvalget viser også til at en slik løsning er lagt til grunn i de andre landene utvalget har undersøkt, og til at denne er i tråd med de innspill utvalget har mottatt fra referansegruppene.

Hvem som er å anse som «nærstående» vil måtte bero på en konkret vurdering. I første omgang vil nære slektninger falle innenfor, men også andre personer som har hatt en nær relasjon til barnet, vil kunne omfattes. Når det gjelder slektninger legger utvalget til grunn at disse vil kunne være å anse som nærstående, selv om barnet før omsorgsovertakelsen ikke har hatt omfattende kontakt med vedkommende. For eksempel vil en besteforelder som barnet ikke har hatt kontakt med før omsorgsovertakelsen, likevel kunne være å anse som nærstående.

I bestemmelsens første ledd presiseres det at retten til kontakt omfatter både kontakt i form av samvær og kontakt per telefon eller andre kommunikasjonsmidler. Utviklingen av elektronisk kommunikasjon gjør at mulighetene for kontakt er helt andre enn tidligere, både når det gjelder hvor mye kontakt man kan ha og på hvilke måter. Betydningen av andre former for kontakt enn gjennom samvær har økt voldsomt, og utformingen av reglene om kontakt må etter utvalgets syn reflektere dette.

I bestemmelsen er det tatt utgangspunkt i barnets rett til kontakt med familien. Foreldre eller andres selvstendige rett til kontakt med barnet er ikke lovfestet. I andre ledd i bestemmelsen er det imidlertid tatt inn en plikt for barnevernstjenesten

---

[45] Se nærmere om planer i kapittel 14.

[46] Se K og T mot Finland (2001), avsnitt 179 og avsnitt 57.

til aktivt å legge til rette for barnets kontakt med foreldre og andre. Videre fremgår det her at barnevernstjenesten plikter å utarbeide en plan for gjennomføringen av kontakten.

Utarbeidelsen av planen for kontakt vil være viktig. Barnevernstjenesten må ved utarbeidelsen sørge for å kartlegge både hvilke personer som ønsker regelmessig kontakt med barnet, hvem barnet selv anser det viktig å ha kontakt med og hvilken kontakt barnevernstjenesten vurderer er best for barnet. Planen må utarbeides i samarbeid med både barnet og familien, og bør revideres jevnlig. Utvalget legger til grunn at planen i mange tilfeller vil innebære en tilstrekkelig løsning av spørsmålene om hvem som skal ha kontakt med barnet og i hvilket omfang. Planen sikrer forutberegnelighet for omfanget av kontakt og gir rom for at det kan gjøres endringer ved behov. Planen vil imidlertid ikke utgjøre noe vedtak om kontakt mellom barnet og andre.

Der planen ikke vurderes å være tilstrekkelig, må det i stedet vurderes om det bør treffes vedtak om begrensninger etter § 38, jf. punkt 13.7.2.3.

Utvalget legger til grunn at foreldre og andre nærstående sin rett til familieliv vil bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom barnevernstjenestens plikt til å legge til rette for kontakt og utarbeidelse av plan for kontakten samt reglene om vedtak om begrensninger i kontakten.[47]

Slik utvalget ser det vil de foreslåtte regler i større grad synliggjøre at begrensninger i retten til kontakt utgjør et inngrep. Samtidig åpnes det for større grad av fleksibilitet når det i utgangspunktet ikke fastsettes begrensninger, og planen utarbeides i samarbeid med barnet og foreldrene.

Den foreslåtte hovedregel om rett til kontakt, er ikke ment å innebære at barnet fritt kan bestemme hvordan kontakten skal utøves, og med hvem. Barn vil, ut fra sin alder og utvikling, alltid kunne være underlagt begrensning i sin frihet til kontakt med omverdenen. Heller ikke barn som bor i foreldrehjemmet vil ha full selvbestemmelsesrett i så måte. Foreldrene vil i kraft av sitt omsorgsansvar for barnet, ha rett til å gi retningslinjer, og til å ta individuelle avgjørelser om dette. Det vil for eksempel være adgang til å nekte besøk på upassende tidspunkter, nekte kontakt med personer hvor kontakten åpenbart vil være til skade eller fare for barnet, eller å begrense tidsbruken på sosiale medier av hensyn til barnets egen velferd. Den foreslåtte bestemmelse tilsikter ikke at dette skal være annerledes enn for det omsorgsansvar som utøves av barnevernstjenesten representert ved fosterforeldre eller institusjon.

13.7.2.3 Adgangen til å fastsette begrensninger

Adgangen til å fastsette begrensninger i barnets rett til kontakt er regulert i § 38.

Bestemmelsen angir at retten til kontakt kan begrenses der dette er nødvendig og til barnets beste. Dersom det ikke er uenighet mellom partene om hvordan retten til kontakt skal utøves eller problemer i tilknytning til dette, legger utvalget til grunn at det ikke er nødvendig å treffe vedtak om begrensinger i kontakt.

Det er ikke gitt nærmere vilkår for å fastsette begrensninger. I den finske barnevernloven er det angitt konkrete vilkår for når det kan fastsettes begrensinger i barnets rett til kontakt i § 62. Utvalget har vurdert om det burde konkretiseres nærmere under hvilke vilkår begrensinger kan fastsettes, men har ikke funnet dette hensiktsmessig. Det avgjørende må i stedet være en konkret vurdering av om begrensninger er nødvendig og til barnets beste. Ved vurderingen vil alle de momenter som i dag er relevante for samværsfastsettelsen kunne være relevante, blant annet omsorgsvedtakets formål og antatte varighet, barnets ønsker og reaksjoner på samvær og foreldrenes egenskaper. En nærmere angivelse av vilkår for når begrensninger kan fastsettes vil uansett måtte bero på skjønn, der det først og fremst er hensynet til barnet som er det sentrale.

Utvalget har mottatt innspill fra referansegruppene ved Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB) og Barnevernsproffene om at det ikke bør være kontakt dersom barnet motsetter seg dette. I finsk barnevernloven § 62 nr. 4 er ett av de alternative vilkårene for når begrensninger kan fastsettes, at et barn som har fylt 12 år motsetter seg kontakt. Utvalget har ikke foreslått en tilsvarende bestemmelse i forslaget til lov. Det at barnet motsetter seg kontakt vil imidlertid være sentralt for vurderingen, i større grad jo eldre barnet er. Kontakt bør sjelden gjennomføres mot barnets vilje.

I § 38 andre ledd fremgår det at begrensinger kan gjelde både omfanget og utøvelsen av kontakten samt at begrensninger kan gjelde helt eller delvis. Vedtaket kan således både sette grenser for hvor ofte barnet skal ha kontakt med en person, og sette vilkår for utøvelsen. Det er også hjemmel for å nekte kontakt fullt ut. Adgangen til å fastsette begrensninger gjelder for kontakt generelt. Begrensningene kan gjelde både adgan-

[47] Se nærmere i punkt 13.7.2.3 og 13.7.2.4 om vedtak om begrensninger og adgangen til å påklage vedtak.

gen til å ha samvær og adgangen til å ha andre former for kontakt.

Bestemmelsen gjelder der det er truffet vedtak om flytteforbud etter § 18, vedtak om å bosette barnet utenfor hjemmet enten som et vedtak om omsorgsovertakelse etter § 21, vedtak om bosted i institusjon etter § 20 eller § 30 eller hastevedtak etter § 34-§ 36. Forslaget innebærer at det gis hjemmel for å regulere kontakt i flere tilfeller enn etter gjeldende rett.

Etter gjeldende lov er det for det første ikke hjemmel for å regulere samvær i saker der det er truffet flytteforbud etter § 4-8 første ledd. Det har vært pekt på at dette kan oppleves som en mangel ved loven.[48] Utvalget er enig i dette. Når situasjonen er slik at det treffes vedtak om flytteforbud, mot foreldrenes vilje, legger utvalget til grunn at det også kan være behov for å begrense kontakten med familien.

For det andre er det etter gjeldende lov ikke hjemmel for å fastsette samvær ved plassering etter § 4-24. Det følger imidlertid av forskrift at institusjonens kan begrense samvær i kraft av sitt omsorgsansvar. Ved at hjemmelen for begrensninger gjelder også for disse vedtakene, sikres en mer helhetlig lovregulering.

Ved tilbud om frivillig bosted utenfor hjemmet eller ved tiltak i hjemmet, har foreldrene fortsatt omsorgsansvaret for barnet, og det vil da være opp til foreldrene å regulere barnets kontakt med andre. Utvalget foreslår ikke at det skal være adgang til å treffe vedtak om begrensninger i slike tilfeller. Ved frivillig vedtak om å bosette barnet utenfor hjemmet, vil foreldrene stå fritt til å avslutte tiltaket og flytte barnet hjem. Dette tilsier at foreldrene også må kunne bestemme hvordan kontakten med barnet skal utøves.

Det fremgår også av § 38 andre ledd at det kan settes vilkår for utøvelsen av kontakt. I gjeldende lov er dette ikke presisert i loven, men er lagt til grunn med henvisning til en «fra det mer til det mindre»-betraktning.[49] Etter utvalgets mening bør også denne inngrepshjemmelen fremgå uttrykkelig i loven.

Begrensninger i kontakten etter § 38 kan gå ut på at kontakt, enten i form av samvær eller på annen måte, nektes helt. I § 38 tredje ledd fremgår det at adgangen til å nekte eller begrense sterkt kontakten mellom barnet og foreldrene, er begrenset til tilfeller der særlig tungtveiende grunner taler for det. Bestemmelsen må ses i sammenheng med at Høyesterett med bakgrunn i avgjørelser fra EMD har lagt til grunn at det kreves «spesielle og sterke grunner» for å nekte samvær, se Rt. 2014 side 976 avsnitt 36 med videre henvisninger. Adgangen til å nekte kontakt og det rettslige innholdet i kravet om sterke grunner er ment videreført i ny lov. Hvorvidt det er grunnlag for å nekte kontakt må bero på en konkret vurdering, herunder av om nektelse av kontakt vil innebære et uforholdsmessig inngrep i retten til familieliv.

13.7.2.4 Avgjørelsesmyndighet og klageadgang

Regler om hvem som treffer vedtak om begrensninger i kontakten og klageadgangen er gitt i § 39.

Utvalget har vurdert om avgjørelser bør treffes av fylkesnemnda, i tråd med det som er systemet i dag, eller om det i stedet bør være barnevernet som treffer avgjørelser, slik det for eksempel er i Finland. Utvalget har også vurdert spørsmålet om hvem som bør være part i saker om kontakt og hvem som bør ha adgang til å påklage vedtak om begrensninger.

Slik utvalget ser det ville det være fordeler ved et system der barnevernstjenesten er den som treffer avgjørelser om begrensninger i kontakt. Dette ville skape en enklere prosess og gi rom for større grad av fleksibilitet. Barnevernsproffene har gitt innspill til utvalget om at det ville være en fordel at avgjørelser treffes nærmest barnet, og at saker ikke bringes inn for nemnda med mindre det er helt nødvendig. En ordning der barnevernstjenesten treffer avgjørelse om samvær ville imøtekomme dette ønsket.

I Finland er som nevnt systemet at avgjørelser om å begrense kontakt treffes av barnevernstjenesten. I Finland er det imidlertid samtidig slik at barnevernstjenesten treffer avgjørelse om omsorgsovertakelse i cirka 80 prosent av tilfellene. Dette skjer da på grunnlag av samtykke fra foreldrene. I 2014 var det cirka 10 000 omsorgsovertakelser i Finland. Bare cirka 2 000 av disse var uten samtykke og ble behandlet av retten.

En ordning der avgjørelsesmyndigheten legges til fylkesnemnda ville innebære en styrket rettssikkerhet. En annen fordel ved å legge avgjørelsesmyndigheten til fylkesnemnda er at spørsmålet om omsorgsovertakelse og kontakt da kan behandles samlet av ett organ. Dersom fylkesnemnda skal treffe alle avgjørelser om kontakt, gir det imidlertid en fare for at det vil bli mange saker med mange parter. Etter gjeldende rett er kretsen av personer som har rett til å få fastsatt samvær, sterkt begrenset. Utvalget legger til grunn at det ikke nødvendigvis ville være slik at andre enn de vedtaket gjelder ville anses som part i en sak om å begrense barnets

[48] Se Ofstad og Skar (2015) s. 127.
[49] Se Ofstad og Skar (2015) s. 186.

kontakt med vedkommende. I disse tilfellene ville det ikke på samme måte være et spørsmål om barnets tålegrense for samvær. Tilsvarende betraktninger som lagt til grunn i Rt. 2004 side 1 300, ville imidlertid kunne gjøre seg gjeldende for vedtak om begrensninger, og medføre at også andre enn den vedtaket direkte gjelder måtte gjøres til part i saken.

Det er et spørsmål om retten til familieliv etter de menneskerettslige forpliktelsene medfører også prosessuelle rettigheter. Når også foreldre og andre nærstående har en rett til familieliv med barnet, kan dette medføre at det stilles krav også til hvordan avgjørelser blir truffet og hvilken adgang det er til å påklage disse.

Kjølbro legger til grunn at både foreldre og andre nærstående har en rett til å bli involvert i beslutningsprosessene vedrørende kontakt, men at denne retten står særlig sterkt for foreldrene.[50] I saken Boyle mot Storbritannia fant kommisjonen at EMK artikkel 8 var krenket i et tilfelle der barnets onkel var nektet kontakt med barnet i fosterhjemmet. Det ble vist til at onkelen ikke hadde vært involvert i avgjørelsen, og at han ikke hadde anledning til å påklage denne.[51]

I Rt. 2015 side 467 la Høyesterett til grunn at det ikke i seg selv innebærer en krenkelse av EMK at andre enn foreldrene nektes partsstatus, dersom foreldrenes samvær ikke er svært begrenset.[52]

I de andre land utvalget har undersøkt, er adgangen til å påklage avgjørelser om kontakten begrenset for andre enn foreldrene.[53]

Etter en avveining av de ulike hensynene har utvalget kommet til at spørsmålet om hvem som skal ha kompetanse til å treffe avgjørelse og adgangen til å påklage avgjørelsen, bør løses forskjellig avhengig av hvem begrensningene i kontakten gjelder.

Utvalget mener fylkesnemnda bør treffe avgjørelsen der saken gjelder begrensninger i barnets kontakt med foreldrene. Der det gjelder barnets kontakt med andre nærstående har utvalget kommet til at barnevernstjenesten treffer avgjørelse, med en begrenset adgang til å klage til fylkesnemnda for andre enn barnet selv, søsken og besteforeldre.

Utvalget legger til grunn at forholdet mellom barnet og foreldrene står i en særstilling når det gjelder retten til familieliv. Relasjonen mellom foreldre og barn står særlig sterkt og det vil gjelde mer omfattende prosessuelle krav etter de menneskerettslige forpliktelser her. Samtidig er det relasjonen mellom foreldre og barn som er tema for fylkesnemndas behandling ved sak om omsorgsovertakelse. Ved at nemnda også har myndighet til å treffe vedtak om begrensninger i kontakten, opprettholdes muligheten for å behandle disse spørsmålene i sammenheng.

Når det gjelder barnets rett til kontakt med andre enn foreldrene, har utvalget kommet til at barnevernstjenesten bør ha avgjørelsesmyndighet. For andre enn foreldrene er nødvendigheten av å se spørsmålet om kontakt i sammenheng med omsorgsovertakelsen, ikke den samme. For disse personene kan det etter utvalgets syn forsvares at barnevernstjenesten gis myndighet til å treffe avgjørelse om begrensninger. Dette vil medføre at avgjørelsen treffes nærmest mulig barnet, og gi større rom for fleksibilitet.

Det har vært vurdert ulike løsninger når det gjelder adgangen for andre personer enn foreldrene og barn med partsrettigheter, til å klage over barnevernstjenestens vedtak. Utvalget mener det er nødvendig å lage et system som på en betryggende måte ivaretar de prosessuelle rettigheter som personer med rett til familieliv med barnet etter omstendighetene kan ha etter EMK artikkel 8. Samtidig ønsker utvalget ikke å legge opp til et system der man risikerer at barnet blir involvert i et stort antall saker.

Utvalget har særlig sett på to alternative løsninger. Det første alternativet er at det innføres en bestemmelse om at klage fra andre enn foreldrene og barnet ikke kan behandles uten nemndas samtykke. Det andre alternativet er at personer som har ivaretatt omsorgen for barnet i foreldres sted før omsorgsovertakelsen, søsken og besteforeldre gis en ubetinget klagerett, mens andre nærstående bare får behandlet klage etter nemndas samtykke.

Ved utformingen av bestemmelsen om nemndas samtykke er det etter begge alternativer sett hen til reglene i tvisteloven § 36-10 om lagmannsrettens samtykke til behandling av anke over dom. Det er angitt at det ved vurderingen av om samtykke bør gis, i tillegg til barnets beste skal tas særlig hensyn til den nærståendes tilknytning til barnet, sakens betydning for vedkommende og om det er vesentlige svakheter ved barnevernstjenestens

---

[50] Kjølbro, Jon Fridrik, «Den Europæiske menneskerettigheds konvention – for praktikere» 3. udgave, 2010, (Kjølbro (2010)) s. 650.

[51] Se Kommisjonens rapport av 9. februar 1993 avsnitt 57–58. Saken for EMD ble strøket ved avgjørelse av 28. februar 1994 da saken ble forlikt etter at staten hadde beklaget at onkelen ikke hadde noen rett til å få en domstolsavgjørelse og en slik rett etter den aktuelle saken hadde blitt innført ved Children Act 1989.

[52] Rt. 2015 s. 467 avsnitt 58.

[53] Se punkt 13.5.

saksbehandling eller vedtak. Ved fylkesnemndas vurdering av hensynet til barnets beste vil det bl.a. måtte ses hen til barnets behov for ro i fosterhjemmet, antall saker om kontakt og barnets sårbarhet.

I valget av løsning har utvalget vært delt.

Flertallet, utvalgsmedlemmene Krokeide, Lauareid, Elgsaas og Dinardi, foreslår en regel der den eller de som har ivaretatt omsorgen for barnet, søsken og besteforeldre gis en ubetinget klagerett, mens andre nærstående bare får behandlet klage etter nemndas samtykke. Slik flertallet ser det må søsken, besteforeldre og personer som har hatt omsorgen for barnet anses å høre til barnets nærmeste familie og vil normalt ha en sterk tilknytning til barnet. Personer som har ivaretatt omsorgen i foreldrenes sted har etter gjeldende lov en rett til å få behandlet krav om samvær, jf. § 4-19 andre ledd. Utvalget mener det ikke er nødvendig å videreføre denne regelen, men legger til grunn at andre omsorgshavere vil være tilstrekkelig ivaretatt ved at de får samme rett til overprøving som besteforeldre og søsken.

Mindretallet, utvalgsleder Sørensen og utvalgsmedlem Elde, foreslår en regel der klage fra andre enn foreldre og barnet selv, bare behandles av nemnda etter samtykke fra nemnda. Etter mindretallets syn vil søsken og besteforeldre være tilstrekkelig ivaretatt gjennom en slik løsning, samtidig som det i større grad åpnes for å skjerme barnet for et stort antall saker. Selv om søsken og besteforeldre ikke gis en ubetinget klagerett, legger mindretallet til grunn at disse i mange tilfeller vil ha en slik tilknytning til barnet at samtykke til behandling av klagen skal gis.

I samsvar med flertallets syn foreslås det en regel der personer som har fungert som omsorgshavere for barnet i foreldrenes sted før omsorgsovertakelsen, søsken og besteforeldre gis en ubetinget klagerett, mens klage fra andre nærstående bare behandles etter samtykke fra nemnda.

I likhet med det som gjelder for lagmannsretten etter tvisteloven § 36-10, legger utvalget til grunn at fylkesnemnda plikter å begrunne et vedtak om å ikke samtykke til klagebehandling.

Utvalget foreslår videre at det for andre enn foreldrene og barn med partsrettigheter, ikke skal gjelde en rett til ubetinget fri sakførsel i sak om kontakt med barnet.

Utvalget mener at retten til familieliv vil være tilstrekkelig ivaretatt gjennom de foreslåtte reglene, også for andre enn barnet og foreldrene Utvalgets forslag innebærer at barnevernstjenesten har en plikt til å legge til rette for kontakt, og til at vedtak om å begrense kontakten til en viss grad kan påklages. Utvalget viser til det som er sagt ovenfor om at de prosessuelle rettigheter etter EMK artikkel 8 mv. står særlig sterkt for foreldrene. Utvalget viser også til at det i for eksempel Danmark og Sverige er lagt til grunn at barnevernstjenesten kan treffe avgjørelse om nærståendes kontakt med barnet i kraft av omsorgsansvaret, og at slik avgjørelse ikke kan påklages.

Dersom barnevernstjenesten unnlater å imøtekomme et krav om kontakt fremsatt av nærstående og samtidig unnlater å treffe vedtak om begrensninger, legger utvalget til grunn at det er å sidestille med et vedtak om begrensninger som kan påklages etter reglene i § 39.

Utvalget har kommet til at gjeldende regler om begrensninger i adgangen til å få behandlet ny sak, bør videreføres. Etter at barnevernstjenesten har truffet vedtak som ikke er påklaget, eller nemnda har vedtatt begrensninger eller behandlet klage over begrensninger, kan ny sak om begrensninger ikke reises av samme private part før etter ett år.

Utvalget har ikke foreslått at det skal gjelde noen begrensning i adgangen for barnevernstjenesten til å fremme ny begjæring om eller treffe nytt vedtak om begrensninger i kontakten. Det er etter utvalgets syn nødvendig at barnevernstjenesten har adgang til å ta saken opp på nytt idet forholdene kan utvikle seg slik at dette er nødvendig for å ivareta hensynet til barnets beste. Utvalget legger til grunn at barnevernstjenesten bare kan ta saken opp på nytt dersom det skjer vesentlige endringer i barnets situasjon.

13.7.2.5 Særlig om begrensninger i kontakt ved hastevedtak

Også der det er truffet flytteforbud etter § 18 eller hastevedtak etter lovens kapittel 5, vil utgangspunktet om at barnet har rett til kontakt med foreldre og andre gjelde. I disse tilfellene ser utvalget det slik at barnevernstjenesten om nødvendig bør kunne treffe vedtak om begrensninger i kontakten også mellom barnet og foreldrene. Det vil kunne være behov for at det fastsettes begrensninger for eksempel i den første perioden etter at barnet er flyttet til beredskapshjem. Praktiske grunner kan gjøre det vanskelig å få en slik sak behandlet av fylkesnemnda innen rimelig tid. Klage over barnevernstjenestens vedtak reguleres etter bestemmelsene om klage over hastevedtak i § 108.

Kapittel 14
Oppfølging av barn og foreldre etter tiltak. Planer

14.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:

- Presisere innholdet i omsorgsansvaret og foreldreansvaret for barnet etter en omsorgsovertakelse.
- Ved oppfølging etter omsorgsovertakelse, presisere at barnevernstjenesten skal vurdere om det er nødvendig med endringer eller ytterligere tiltak med hensyn til oppfølgingen av barnet.
- Ved oppfølging etter omsorgsovertakelse, innta krav i loven om at barnevernstjenesten skal legge til rette for at omsorgen om mulig kan tilbakeføres til foreldrene.
- Ved oppfølging etter omsorgsovertakelse, innta krav om at barnevernstjenesten skal tilby foreldrene en støtteperson.
- Innføre krav i loven om at plan ved omsorgsovertakelse skal angi tidsperspektivet for omsorgsovertakelsen.
- Innføre krav i loven om at barnevernstjenesten også skal følge opp foreldre etter vedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke.
- Lovfeste krav om at barnevernstjenesten skal følge opp både barn og foreldre under frivillig opphold i institusjon.
- Regulere barnevernstjenestens oppfølgingsansvar overfor barn og foreldre ved hastevedtak.
- Innføre ny bestemmelse om plan for gjennomføring av kontakt mellom barnet og barnets familie og nærstående etter omsorgsovertakelse og vedtak om bosted i institusjon.
- Samle alle bestemmelsene knyttet til oppfølging av barn og foreldre etter tiltak, herunder ulike typer oppfølgingsplaner, i ett kapittel i loven.

14.2 Behov og problemstillinger

Utgangspunktet etter menneskerettslige forpliktelser, er at omsorgsovertakelser skal være midlertidige. Dette er særlig tydelig i EMDs praksis etter EMK artikkel 8, men gjelder også etter barnekonvensjonen artikkel 9 og Grunnloven § 102.[1] Omsorgen skal om mulig tilbakeføres til foreldrene så snart vilkårene for omsorgsovertakelse ikke lenger er til stede. Staten har i forlengelsen av dette en aktiv plikt til å følge opp foreldre og barn etter en omsorgsovertakelse. Det er et spørsmål om dette i nødvendig grad fremgår av gjeldende lov, og om barnevernstjenestens plikter i denne forbindelse er tilstrekkelige. Dette er nærmere omtalt i punkt 14.3.3.

Etter en omsorgsovertakelse overtar barnevernstjenesten omsorgsansvaret for barnet, mens foreldrene beholder foreldreansvaret. I praksis oppstår det avgrensningsproblemer mellom hva som ligger til omsorgsansvaret og foreldreansvaret, og det er et spørsmål om innholdet i omsorgsansvaret og foreldreansvaret for barnet etter en omsorgsovertakelse bør presiseres i loven. Dette behandles i punkt 14.3.4.

Av gjeldende lov fremgår det ikke at barnevernstjenesten har plikt til å følge opp barn og foreldre etter vedtak om bosted i institusjon med barnets samtykke (§ 4-26). Det er et spørsmål hvorvidt dette bør fremgå direkte av loven.

Det fremgår heller ikke av gjeldende lov at barneverntjenesten har plikt til å følge opp foreldre etter vedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke (§ 4-24). Det er et spørsmål hvorvidt en slik plikt bør etableres, for å sette foreldrene bedre i stand til å ivareta barnet når det kommer tilbake til hjemmet etter institusjonsoppholdet.

I gjeldende lov er det heller ikke inntatt en plikt for barnevernstjenesten til å følge opp barn og foreldre etter hastevedtak. Det er et spørsmål om en slik plikt til oppfølging bør fremgå direkte av loven.

På bakgrunn av forslaget til nye bestemmelser om rett til kontakt, er det et spørsmål om barnevernstjenesten skal ha plikt til å utarbeide en konkret plan for gjennomføringen av kontakt mellom barnet og familie og nærstående i etterkant av

[1] Se nærmere omtale i Sørensen (2016), punkt 5.7.1.

omsorgsovertakelse og vedtak om bosted i institusjon. Dette er omtalt i punkt 14.3.8.

14.3 Oppfølging og planer – ansvar for barnet

14.3.1 Oversikt og begrepsbruk

Flere bestemmelser i gjeldende lov angir at barnevernstjenesten har en plikt til å følge opp barn og foreldre etter tiltak. Oppfølging av hjelpetiltak er regulert i § 4-5, oppfølging av omsorgsovertakelse er regulert i § 4-16, oppfølging av såkalte atferdsplasseringer er regulert i § 4-24 andre ledd siste setning og oppfølging av vedtak om opphold i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel er regulert i § 4-30.

Omsorgsansvar og foreldreansvar etter omsorgsovertakelse handler også om oppfølging av barnet etter tiltak. I dag er dette regulert i § 4-18, som angir at barnevernstjenesten har omsorgsansvaret for barnet og at den daglige omsorgen utøves av enten fosterhjem eller institusjon hvor barnet er plassert. Foreldrene beholder foreldreansvaret etter omsorgsovertakelsen.

Forbudet mot å ta med barnet ut av landet etter vedtak om tiltak handler også om en form for oppfølging av barnet, og er regulert i gjeldende § 4-31.

Barnevernloven pålegger barnevernstjenesten å utarbeide planer når den iverksetter tiltak overfor barn og ungdom. Plikten gjelder både ved hjelpetiltak, omsorgsovertakelse eller plassering med hjemmel i lovens atferdsbestemmelser. Bestemmelsene som pålegger barnevernstjenesten en plikt til å utarbeide planer i forbindelse med ulike tiltak, kan ses på som en naturlig forlengelse av de ulike bestemmelsene som pålegger barnevernstjenesten en plikt til å følge opp de tiltakene som settes inn.

Planbestemmelsene «representerer en skriftliggjøring av en systematisk arbeidsform i barnevernet. At arbeidet er systematisk betyr at det er preget av en bevisst refleksjon, at det er en meningsfull og logisk sammenheng mellom de ulike elementene i arbeidet, at arbeidet følger en hensiktsmessig framdrift og at nødvendige justeringer foretas underveis. […] Ved at planene er skriftlige synliggjør de arbeidet og gir dermed mulighet for innsyn, diskusjoner og justeringer».[2]

Barnevernloven opererer med flere ulike begreper for planer. Begrepet tiltaksplan knyttes til hjelpetiltak og til plassering etter atferdsbestemmelsene, jf. § 4-5 og § 4-28. Når et barn blir tatt under omsorg av barnevernet skal det utarbeides en foreløpig plan for barnets omsorgssituasjon, og senest to år etter omsorgsovertakelsen en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon, jf. § 4-15. Den samme bestemmelsen pålegger barnevernstjenesten å utarbeide en plan for framtidige tiltak for ungdom som ønsker hjelp fra barnevernet også etter at de er fylt 18 år. Nevnte planer omfattes av begrepet omsorgsplaner.

De ulike planene anses ikke som enkeltvedtak.

Utvalget foreslår å samle alle bestemmelsene om oppfølging og planer i et eget kapittel i loven. I dag er disse bestemmelsene plassert forskjellige steder i loven, og etter utvalgets oppfatning vil en samlet regulering av oppfølging og planer i ett lovkapittel øke disse bestemmelsenes tilgjengelighet for dem det gjelder. Hovedformålet med utvalgets forslag er å lovfeste en plikt for barnevernstjenesten til forsvarlig oppfølging av både barn og foreldre ved alle typer tiltak.

Utvalget foreslår videre både språklige, strukturelle og materielle endringer i gjeldende lovbestemmelser om oppfølging og planer. Endringsforslagene omtales fortløpende i det følgende.

Gjeldende lov § 3-2 a, om barnevernstjenestens plikt til å utarbeide individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak, er foreslått inntatt i lovforslaget § 115 om barnevernstjenestens plikt til å samarbeide med andre sektorer mv., og er nærmere omtalt i kapittel 7 og 8.

14.3.2 Oppfølging og planer ved hjelpetiltak

14.3.2.1 Gjeldende rett

Barnevernstjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene når det settes inn hjelpetiltak, herunder om det er nødvendig med nye tiltak eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven § 4-5.

Som et ledd i denne oppfølgingen skal det utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan for barnet og familien i forbindelse med vedtakelse av hjelpetiltak. Planen skal evalueres regelmessig. I forarbeidene er dette presisert til å som hovedregel tilsi hvert kvartal.[3] Det er viktig at evalueringen er systematisk og at vurderinger og konklusjoner dokumenteres.[4] I forarbeidene er det uttalt at en

[2] Barne- og likestillingsdepartementets veileder «Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder», Q-1104 B, s. 8.

[3] Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) Om lov om endringer i barnevernloven, s. 18.

planmessig oppfølging av hjelpetiltak er viktig for å unngå at barn i for lang tid mottar hjelpetiltak som ikke fungerer etter sitt formål.

14.3.2.2 Utvalgets vurdering

Utvalgets forslag innebærer i hovedsak en videreføring av gjeldende § 4-5, men plandelen av bestemmelsen er tatt ut og inntatt i en egen lovbestemmelse – slik det også er gjort for planer knyttet til øvrige tiltak.

Videre er det i forslaget til § 45 om plan ved hjelpetiltak, inntatt at formålet med tiltaksplanen er å sikre en systematisk og regelmessig oppfølging av barnet og foreldrene. Det er også presisert at planen skal inneholde en angivelse av tiltakenes målsetting, innhold og antatte varighet.

Når det gjelder kravet om at tiltaksplanen skal evalueres regelmessig, er utvalget av den oppfatning at dette må være gjenstand for en konkret vurdering basert på blant annet hvilke hjelpetiltak som er satt inn og det aktuelle barnets fungering og behov. Det kan i en konkret sak være behov for å evaluere med kortere intervall enn hvert kvartal, som er intervallet signalisert i forarbeidene til gjeldende bestemmelse, og i andre saker kan det være forsvarlig med noe lengre perioder mellom evalueringene. Det alminnelige forsvarlighetskravet må etter utvalgets oppfatning være styrende ved denne vurderingen. Utvalget understreker viktigheten av forsvarlig oppfølging og evaluering av tiltaksplanen, for å unngå at barn i for lang tid mottar hjelpetiltak som ikke fungerer etter sitt formål.

Slik utvalget ser det inneholder § 4-5 for øvrig de nødvendige elementer med hensyn til en adekvat oppfølging av hjelpetiltak: Barnevernstjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med både barn og foreldre, vurdere om hjelpen fungerer etter sin hensikt eller om det er behov for endringer eller supplerende tiltak, samt eventuelt vurdere omsorgsovertakelse. Det er derfor ikke behov for materielle endringer i bestemmelsen for øvrig.

14.3.3 Oppfølging og planer etter omsorgsovertakelse. Støtteperson for foreldre

14.3.3.1 Menneskerettslige forpliktelser[5]

EMD har lagt til grunn at myndighetene har en plikt til jevnlig å undersøke om det har vært forbedringer i familiens situasjon som kan tilsi at et barn som er tatt ut av sin familie kan tilbakeføres.[6] Det er imidlertid ikke tilstrekkelig etter konvensjonene at det jevnlig vurderes om vilkårene for å opprettholde omsorgsovertakelsen er tilstede. Myndighetene har i en viss utstrekning også en positiv plikt til å tilrettelegge for familiegjenforening.

Utvalget legger til grunn at det er positive plikter etter så vel Grunnloven § 102, barnekonvensjonen artikkel 9 og EMK artikkel 8 til å tilrettelegge for at et omsorgsovertatt barn kan tilbakeføres til sin familie. EMK har likevel de mest utpenslede reglene for hvilke forpliktelser staten har i denne henseende. Det er lang og fast praksis i EMD som viser at tiltak som ledd i gjennomføringen av en omsorgsovertakelse som utgangspunkt skal være i samsvar med et overordnet mål om gjenforening av barnet med foreldrene. Dette har nær sammenheng med utgangspunktet om midlertidighet. I *K og T mot Finland* uttalte EMD følgende:

> «As the Court has reiterated time and again, the taking of a child into public care should normally be regarded as a temporary measure, to be discontinued as soon as circumstances permit, and any measures implementing such care should be consistent with the ultimate aim of reuniting the natural parent and the child. The positive duty to take measures to facilitate family reunification as soon as reasonably feasible will begin to weigh on the responsible authorities with progressively increasing force as from the commencement of the period of care, subject always to its being balanced against the duty to consider the best interests of the child.»[7]

Rekkevidden av plikten til å tilrettelegge for gjenforening beror altså på en forholdsmessighetsvurdering; en avveiing mellom foreldre og barns interesse av at familien gjenforenes på den ene siden og hensynet til å beskytte barnets helse og utvikling på den andre. Utgangspunktet etter EMDs praksis etter EMK artikkel 8, er at staten må treffe tiltak som fremmer et formål om at barn så raskt som mulig skal tilbakeføres for å kunne vokse opp med sine foreldre, med mindre det aktuelle tiltak kan skade barnets helse eller utvikling. EMDs sterke betoning av gjenforeningsmålet har vært kritisert i deler av norsk teori.[8] Utval-

---

4 Rundskriv Q-2016-982 (retningslinjer om hjelpetiltak) s. 24–25.

5 Det vises til Sørensen (2016) punkt 5.7.1 og 5.7.2.

6 For eksempel *K og T mot Finland*, avsnitt 179.

7 K og T mot Finland, avsnitt 138.

8 Haugli (2000) s. 692. Se også Sandberg (2003) s. 183.

get har merket seg at det synes å være en utvikling i EMDs praksis mot å lempe på gjenforeningsmålet, der det etter en viss tid viser seg at hjemflytting ikke vil være til barnets beste.[9] EMD har akseptert at målet da ikke trenger å være hjemflytting raskest mulig, men å tilrettelegge for at barn kan opprettholde og utvikle en relasjon til sine foreldre på en positiv måte, slik at de en dag kan gjenforenes eller i det minste ha et godt og nært forhold. Utvalget legger til grunn at tilsvarende utgangspunkter gjelder etter barnekonvensjonen, mens det ikke er helt klart hva som kan sies å være innholdet i Grunnloven § 102.

14.3.3.2 Gjeldende rett

I gjeldende lov § 4-16 er det gitt bestemmelser om oppfølgningen av barn og foreldre etter omsorgsovertakelse. Oppfølgningsansvaret gjelder så lenge omsorgsvedtaket består.

Overfor barnet innebærer ansvaret for det første en plikt til å vurdere om omsorgsovertakelsen fungerer etter sitt formål, og om barnet får den omsorg og behandling som ble forutsatt i vedtaket. Barnevernstjenesten har også et ansvar for å foreta eller foreslå de endringer som eventuelt viser seg nødvendige.

I forarbeidene er det lagt til grunn at oppfølgningsansvaret også må innbefatte oppfølgning av fosterforeldrene ut fra den tilknytning de har til barnet.[10]

Oppfølgningsansvaret overfor de biologiske foreldrene omfatter et ansvar for en fortløpende vurdering av foreldrenes situasjon etter omsorgsovertakelsen, herunder om vilkårene for omsorgsovertakelse fortsatt er til stede. Barnevernstjenesten har også et selvstendig ansvar for å hjelpe foreldrene slik at de igjen kan makte omsorgen for barnet. Dette var forutsatt allerede i Ot.prp. nr. 44 (1991–92) side 47, men ble presisert og utdypet i forbindelse med lovendring i 2005. Det følger av forarbeidene til sistnevnte lovendring at barnevernstjenesten har en plikt til å innføre rutiner som sikrer at foreldrene kort tid etter omsorgsovertakelsen gis tilbud om veiledning og oppfølgning, og at det må etableres rutiner som sikrer oppfølgning der foreldrene ønsker det.[11]

I forarbeidene knyttet til lovendringen i 2005 uttales det videre følgende om formålet med oppfølgningen av foreldrene:

> «Formålet med barneverntjenestens hjelp varierer fra sak til sak, og er avhengig av innholdet i fylkesnemndas vedtak. I noen saker vil utgangspunktet for hjelpen være å gi foreldrene en reell mulighet til å komme i en slik posisjon at de igjen kan ha omsorgen for barnet. I andre saker er en tilbakeføring til foreldrene ikke realistisk. Her vil veiledningen og oppfølgingen fra barneverntjenesten kunne ha et annet innhold.»[12]

I nevnte forarbeider er det også pekt på behovet for samarbeid og samordning i tilknytning til oppfølgningen av foreldrene:

> «Som vist vil foreldrenes behov ofte være sammensatte og omfattende. En god og helhetlig oppfølging krever derfor at flere etater og hjelpeinstanser involveres og gjør sin del. Barneverntjenestens oppgave vil, etter departementets forslag, være å veilede foreldrene om aktuelle instanser og tiltak, og dersom foreldrene ønsker det, formidle kontakt. Aktuelle instanser å formidle kontakt til kan være sosialtjenesten, psykiatrien, rusomsorgen, familievernkontoret, arbeidskontoret, trygdekontoret, m.v. I formidlingen av kontakt kan det ligge en anbefaling eller en oppfordring til andre hjelpeinstanser om å bistå foreldrene.»[13]

Når et barn blir tatt under omsorg av barnevernet skal det utarbeides en foreløpig plan for barnets omsorgssituasjon, og senest to år etter omsorgsovertakelsen en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon, jf. § 4-15. Den samme bestemmelsen pålegger barnevernstjenesten å utarbeide en plan for framtidige tiltak for ungdom som ønsker hjelp fra barnevernet også etter at de er fylt 18 år.

14.3.3.3 Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår å styrke oppfølgingen av foreldre og barn etter en omsorgsovertakelse.

Adekvat og tett oppfølging av barn og foreldre etter omsorgsovertakelse er nødvendig for å oppfylle statens menneskerettslige forpliktelser som redegjort for i punkt 14.3.3.1. Ifølge EMDs praksis

---

9 Se nærmere Sørensen 2016 punkt 5.7.2.

10 Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 47.

11 Ot.prp. nr. 64 (2004–2005) «Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) m.v.», s. 29 flg.

12 Ot.prp. nr. 64 (2004–2005) s. 30.

13 Ot.prp. nr. 64 (2004–2005) s. 29–30.

er omsorgsovertakelser i utgangspunktet midlertidige, og medlemsstatene er forpliktet til aktivt å arbeide for gjenforening av foreldre og barn. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved i hvilken grad barnevernstjenesten i praksis følger opp denne målsettingen.[14] Sammenholdt med den restriktive samværsfastsettelsen ved tiltak som antas å bli langvarige, kan statens plikt til å sikre familielivet – slik utvalget ser det – lett tråss for nær. Utvalget foreslår derfor å tydeliggjøre barnevernstjenestens plikt til å følge opp både foreldre og barn etter en omsorgsovertakelse.

Utvalget foreslår at oppfølgingsansvaret overfor henholdsvis barn og foreldre etter omsorgsovertakelse, deles opp i to separate bestemmelser og utdypes, se § 41 og § 42.

Utvalget foreslår videre at kravet til oppfølging av henholdsvis barn og foreldre etter vedtak om omsorgsovertakelse, bosted i institusjon og hastevedtak reguleres i samme bestemmelser. Behovet for oppfølging er etter utvalgets oppfatning på mange områder likt for disse tiltakene, og det er da naturlig at de forenes i felles bestemmelser.

Presiseringen i loven av at barnevernstjenesten overfor barnet skal vurdere om det er nødvendig med endringer eller ytterligere tiltak, er nytt. Oppfølgingsansvaret innebærer en aktiv plikt til fortløpende å vurdere og eventuelt treffe de nødvendige tiltak, og etter utvalgets oppfatning er det hensiktsmessig at dette fremgår direkte av lovens ordlyd.

Lovkravet om at formålet med oppfølgingen av foreldrene er å legge til rette for at omsorgen om mulig kan tilbakeføres til dem, er også nytt. Presiseringen må ses i sammenheng med statens forpliktelser etter EMK artikkel 8 og praksis fra EMD, som redegjort for i kapittelet om menneskerettslige forpliktelser ovenfor. Kravet om tilrettelegging for tilbakeføring av omsorgen for barnet, om mulig, er sentralt og bør etter utvalgets oppfatning fremgå klart av lovteksten.

Der det ikke er skadelig for barnet og tilbakeføring ikke er mulig, vil et sentralt formål med oppfølgingen være å tilrettelegge for at barnet kan opprettholde eller eventuelt utvikle kjennskap til sine foreldre slik at de en dag kan gjenforenes eller i det minste ha en god relasjon når barnet vokser til. Et oppfølgingsformål kan også være å forberede foreldrene på å ta i mot et barn som snart er 18 år og som ønsker å flytte hjem ved oppnådd myndighetsalder.

Videre foreslår utvalgets flertall, alle utvalgsmedlemmer unntatt Frode Lauareid, at det etableres en ordning hvor barnevernstjenesten ved rettskraftig avgjørelse om omsorgsovertakelse skal tilby foreldrene en støtteperson, se § 42 fjerde ledd. Det gis hjemmel for departementet til å fastsette nærmere bestemmelser om støtteperson i forskrift. Støttepersonen skal gi foreldrene hjelp og støtte med de spørsmål den enkelte måtte ha i kontakt med det offentlige system, og hjelpe foreldrene med forberedelse og evaluering av møter og lese og forstå informasjon omkring bosettingen utenfor hjemmet. Utvalget er av den oppfatning at en støtteperson vil kunne bedre den konkrete oppfølgingen av foreldre, og fungere som et bindeledd mellom foreldrene og barnevernstjenesten. Skjæringspunktet for oppnevning settes til tidspunktet for rettskraftig avgjørelse om omsorgsovertakelse, ettersom foreldrene opp til dette tidspunktet vil ha rett til bistand fra advokat dekket av det offentlige.

Forslaget om støtteperson har sin bakgrunn i innspill fra blant annet Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF). Videre er forslaget en oppfølging av Raundalenutvalgets forslag om støtteperson for foreldre, som blant annet hentet inspirasjon fra en lignende ordning i Danmark.[15] I Danmark er det fastslått i § 54 i Lov om Social Service at:

> «Kommunen tilbyder forældremyndighedens indehaver en støtteperson i forbindelse med barnets eller den unges anbringelse uden for hjemmet, jf. § 52, stk. 3, nr. 8, og §§ 58 og 60».

For å sikre tilstrekkelig kompetanse og kvalitet hos støttepersonen som skal tilbys foreldrene, anbefales det at det etableres utvalg av slike støttepersoner og at de aktuelle personene både oppnevnes og godtgjøres av det offentlige.

Et mindretall, utvalgsmedlem Frode Lauareid, støtter ikke forslaget om støtteperson og har følgende særmerknad på dette punkt:

> «Ei ordning med støtteperson kan like lett gjera relasjonen mellom barnevern og foreldre vanskelegare. Dette kan skuldast barnevernet, det kan skuldast foreldra og det kan skuldast støttepersonen. Denne støttepersonen vil fort

[14] Flere representanter for barnevernet har overfor utvalget uttrykt at barneverntjenesten i liten grad følger opp foreldre med tanke på å sette dem i stand til å få omsorgen tilbake der det på tidspunktet for omsorgsovertakelse er lagt til grunn at tiltaket sannsynligvis vil bli langvarig. Organisasjon for barnevernsforeldre etterlyser en skikkelig plan og opplegg for gjenforening etter en omsorgsovertakelse.

[15] NOU 2012: 5 s. 148.

> kunna bli eit type ombod eller ein fullmektig for foreldra som kan bidra til å forsterka dei motsetnadene som måtte finnast mellom barnevernet og foreldra. I staden for å innføra krav om ein støtteperson er det betre å sterkt understreka at barnevernet har eit ansvar for å få kommunikasjonen mellom barnevernet og foreldra til å fungera. Så får det vera opp til barnevernet å avgjera om dette best kan gjerast med å engasjera ein utanforståande til å hjelpa til med dette.»

Gjeldende § 4-16 andre setning, om at det skal legges til rette for samvær med søsken, er foreslått opphevet. Søskensamvær omfattes nå av utvalgets forslag til generell bestemmelse om barnets rett til kontakt med foreldre og nærstående. Det er begrensning av søskensamvær som må begrunnes. Tilrettelegging for søskensamvær vil imidlertid være en del av planen som skal utarbeides for barnets kontakt med familie og nærstående.[16]

Utvalgets forslag til lovbestemmelse om plan ved omsorgsovertakelse, se § 46, tilsvarer i hovedsak gjeldende § 4-15 tredje og fjerde ledd om foreløpig og fremtidig plan. Nytt er kravet om at planen skal angi tidsperspektivet for omsorgsovertakelsen. Dette må ses i sammenheng med forslaget til presisering av bestemmelsen om oppfølging etter omsorgsovertakelse, om at det primære formålet med oppfølgingen er å legge til rette for at omsorgen om mulig kan tilbakeføres til foreldrene.

14.3.4 Omsorgsansvar og foreldreansvar for barnet etter omsorgsovertakelse

14.3.4.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende lov § 4-18 har barnevernstjenesten ansvaret for omsorgen i foreldrenes sted i etterkant av en omsorgsovertakelse. På vegne av barnevernstjenesten utøver fosterhjemmet eller institusjonen den daglige omsorg for barnet. Foreldreansvaret forblir hos de biologiske foreldrene.

I NOU 1985: 18 og Ot.prp. nr. 44 (1991–92) ble det foreslått en generell hovedregel om at omsorgsovertakelse skulle innebære at også foreldreansvaret gikk over til sosialtjenesten. Det ble vist til at det etter gjeldende rett ofte var uklart hvilke beføyelser foreldrene hadde etter omsorgsovertakelsen, og at dette i praksis skapte avgrensningsproblemer.

Stortinget opprettholdt likevel skillet mellom omsorgsovertakelse og ansvarsfratakelse, for at ikke enhver flytting fra hjemmet skulle være et unødig omfattende inngrep. Avgrensningsproblemene man hadde tidligere, er således ikke løst i gjeldende lov og forarbeidene gir liten veiledning for disse.

Lindboe uttaler følgende om § 4-18 i gjeldende lov:

> «… § 4-18 første ledd, regulerer et lite problematisk område, fordelingen av omsorgsansvaret mellom barneverntjenesten og fosterforeldrene eller den institusjon barnet er plassert i. Dette kunne like godt vært løst i rundskriv eller i det påbudte skjema for fosterhjemsavtale. …
>
> Paragraf 4-18 løser ikke det problem som har vært det vanskelige i praksis, nemlig ansvarsfordelingen mellom foreldre med foreldreansvar på den ene siden og barnevernet med omsorgen på den annen side. Annet ledd i § 4-18 er tilnærmet meningsløst etter at man opprettholdt skillet mellom å frata omsorgen og å frata ansvaret. …»[17]

Ofstad og Skar uttaler følgende om bestemmelsen:

> «Bestemmelsen løser imidlertid ikke spørsmålet om hva det begrensede foreldreansvaret består i etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for barnet. Heller ikke i forarbeidene er dette spørsmålet tilstrekkelig avklart. …»[18]

Ansvaret for en del spørsmål har imidlertid fått en avklaring gjennom andre lovbestemmelser og i praksis. En skjematisk fremstilling av ansvarsfordelingen fremgår av tabell 14.1.

I forarbeidene til § 4-18 er det vist til den løsning som følger av barnelova når det gjelder spørsmål om hvilke avgjørelser som treffes av den som har den daglig omsorgen, og at dette er en naturlig løsning også etter § 4-18.[19]

I Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) «Om lov om endringer i barnelova mv. (flytting, delt bosted, samvær, vold mv.)» side 16 uttales det følgende om betydningen av skillet mellom foreldreansva-

[16] Se nærmere punkt 14.3.8.

[17] Lindboe (2012) s. 104.

[18] Ofstad og Skar (2015) s. 173.

[19] Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 112.

Tabell 14.1 Ansvarsfordeling etter omsorgsovertakelse

Foreldrene:	Barnevernstjenesten:	Fosterforeldre/institusjon:
– Samtykke til særtiltak etter § 4-26 – Samtykke til adopsjon etter § 4-20 – Religiøs oppdragelse – Valg av type skole	– Samtykke til helsehjelp for barn under 16 år, jf. pasientrettighetsloven § 4-4 – Samtykke til tvungent psykisk helsevern inntil tre uker, jf. psykisk helsevernloven § 2-2 – Utstedelse av pass, jf. passloven § 4	– Generell oppdragelse – Plassering i barnehage, jf. barnelova § 37

ret, fast bosted og samvær for hvem som kan treffe avgjørelser etter barnelova:

> «Foreldreansvar
> … Større avgjørelser tas av foreldrene i fellesskap når de har felles foreldreansvar. Det omfatter blant annet vergemål, medisinsk behandling, valg av type skole, samtykke til adopsjon, innmelding i trossamfunn, utstedelse av pass og flytting utenlands.
> …
>
> Fast bosted
> Den som barnet bor fast hos kan ta avgjørelser som gjelder vesentlige sider av omsorgen for barnet alene. Det omfatter blant annet om barnet skal være i barnehage, hvor i landet barnet skal bo og andre større avgjørelser om dagliglivet, som fritidssysler, skolefritidsordning og lignende.
> …
>
> Samvær
> Den av foreldrene som til enhver tid er sammen med barnet tar avgjørelser som følger av å være sammen med barnet, så som mat og påkledning, leggetider, venner, følge opp skole og tilsyn og stell.»

14.3.4.2 Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår at innholdet i omsorgsansvaret og foreldreansvaret etter en omsorgsovertakelse presiseres i loven, se § 24. Bestemmelsen skal bidra til å avklare hva foreldreansvaret består i etter en omsorgsovertakelse, for å avhjelpe de avgrensingsproblemer som har oppstått i praksis.

Utvalget tar utgangspunkt i barnelovas regulering når det gjelder å fastsette hva som hører til foreldreansvar og omsorgsansvar etter en omsorgsovertakelse. Det vises særlig til barnelova § 30 og § 37 (foreldreansvar og fast bosted). Begrepet «daglig omsorg» benyttes ikke lenger i barnelova, og utvalget har derfor valgt å gå bort fra dette begrepet også i barnevernsloven. «Daglig omsorg» er erstattet med «omsorgsansvar». Begrepsbyttet er ikke ment å innebære en materiell endring.

Til foreldreansvaret hører større avgjørelser vedrørende barnets personlige forhold som vergemål, valg av type skole, endring av navn, samtykke til adopsjon og innmelding i trossamfunn. Dette vil høre til foreldrenes ansvar også etter en omsorgsovertakelse.

Til omsorgsansvaret hører avgjørelser om vesentlige sider av omsorgen for barnet, som spørsmålet om barnet skal være i barnehage, hvor i landet barnet skal bo, fritidssysler, skolefritidsordning og lignende. Dette ansvaret overtas av barnevernstjenesten ved omsorgsovertakelse, og utøves på vegne av barnevernstjenesten av fosterforeldrene eller institusjonen der barnet bor. Rammene for de omsorgsoppgaver fosterhjem eller institusjon skal utøve må fastsettes av barnevernstjenesten i det enkelte tilfelle. For fosterhjem er det naturlig at dette blant annet reguleres i avtalen som det aktuelle fosterhjemmet inngår med barnevernstjenesten.

Barnevernstjenesten er også tillagt kompetanse etter annen lovgivning, som for eksempel å gi samtykke til helsehjelp for barn under 16 år, jf. pasientrettighetsloven § 4-4, gi samtykke til å være undergitt reglene om tvungent psykisk helsevern inntil tre uker, jf. psykisk helsevernloven § 2-2 andre ledd og utstedelse av pass, jf. passloven § 4. Etter opplæringslova § 15-6 første ledd, er det i utgangspunktet barnevernstjenesten som har rett til å ta avgjørelser med hensyn til opplæring på vegne av barnet etter omsorgsovertakelse. Ifølge opplæringslova § 15-6 andre ledd er det imidlertid likevel forel-

drene til barnet som har rett til å velge privat skole, gi samtykke til fritak fra hele opplæringsplikten, velge målform, kreve fritak fra deler av undervisninga med hensyn til religion eller livssyn og kreve opplæring i finsk og på samisk.[20]

Oppramsingen i loven, over hva henholdsvis omsorgsansvaret og foreldreansvaret omfatter etter en omsorgsovertakelse, er ikke ment å være uttømmende. En uttømmende regulering i loven over hva omsorgsansvaret og foreldreansvaret omfatter, vil kunne føre til utilsiktede konsekvenser. Det vil derfor fortsatt kunne oppstå visse avgrensningsproblemer i praksis, også etter utvalgets forslag til presisering i loven.

Dagens § 4-18 første ledd siste setning, fastsetter at barnevernstjenesten kan bestemme at fosterhjem eller institusjon kan avgjøre andre spørsmål enn den daglige omsorg. Bestemmelsen kan gi det feilaktige inntrykk av at barnevernstjenesten kan redusere forhold som ligger til foreldreansvaret. Av denne grunn og fordi utvalget ikke kan se at den har noen praktisk verdi, foreslås den fjernet.

Utvalget foreslår også å fjerne gjeldende § 4-18 annet ledd om at fylkesnemnda kan bestemme at foreldrene skal ha bestemmelsesrett med hensyn til spørsmål som ikke gjelder den daglige omsorg. Foreldrene har dette i kraft av foreldreansvaret. Bestemmelsen er en rest etter at Stortinget bestemte at skillet mellom foreldreansvar og omsorgsansvar skulle opprettholdes. Så vidt kjent er bestemmelsen aldri benyttet.[21]

14.3.5 Oppfølging og planer etter vedtak om bosted i institusjon etter gjeldende §§ 4-24 og 4-26

14.3.5.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende lov § 4-24 andre ledd siste setning skal barnevernstjenesten fortløpende følge opp barn som er plassert i institusjon etter denne bestemmelsen, og vurdere tiltaket på nytt når plasseringen har vart i seks måneder.

Når barn er plassert i institusjon som atferdstiltak, er barnevernstjenesten pålagt et spesielt oppfølgingsansvar.[22] Loven bestemmer at barnevernstjenesten fortløpende skal følge opp plasseringen. Dette forutsetter at barnevernstjenesten regelmessig har kontakt med institusjonen og barnet. Når plasseringen har vart i seks måneder, skal barnevernstjenesten vurdere tiltaket på nytt. Det må legges til grunn at dette innebærer at barnevernstjenesten på evalueringstidspunktet skal foreta en realitetsvurdering av om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket. I veilederen «Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder», har departementet for øvrig understreket behovet for oppfølging av plasseringen ved å anbefale at evalueringer gjennomføres hver tredje måned.[23]

Etter gjeldende rett foreligger det ikke eksplisitt lovkrav om oppfølging av barn og foreldre ved opphold på institusjon med barnets samtykke, jf. § 4-26.

Når et barn blir plassert i institusjon, både etter § 4-24 og § 4-26, skal barnevernstjenesten sørge for at det utarbeides en tiltaksplan for barnet, jf. § 4-28. Departementet har utarbeidet egne retningslinjer for formålet med, og innholdet i en slik plan.[24] Etter retningslinjene skal tiltaksplanen sikre at hjelpen er planlagt og målrettet, og at alle iverksatte og planlagte tiltak følges opp.

Tiltaksplanen skal endres dersom barnets behov tilsier det, og både utarbeidelse og endring av tiltaksplanen skal så langt som mulig skje i samarbeid med barnet, jf. § 4-28 andre ledd.

Barne-, ungdoms- og familieetaten har plikt til å bistå kommunen med utarbeidelse av tiltaksplanen, jf. § 4-28 tredje ledd.

14.3.5.2 Utvalgets vurdering

Barnevernstjenesten har et særlig ansvar for å følge opp barn og unge med bosted i institusjon, for å vurdere hvordan de har det og om tiltaket fungerer etter sitt formål.

Utvalget er av den oppfatning at oppfølging er nødvendig overfor både barn og foreldre, og både ved opphold i institusjon med og uten barnets samtykke. Etter gjeldende rett er det ikke lovkrav til oppfølging ved bosted i institusjon etter samtykke, og heller ikke overfor foreldre ved bosted i institusjon uten samtykke. Både ved bosted med og uten samtykke i institusjon, er det viktig at også foreldre følges opp slik at de settes i best mulig stand til å ivareta barnet ved retur til hjemmet. Det gjelder selv om foreldrene beholder omsorgsansvaret etter at barnet er bosatt i en

---

[20] Det vises for øvrig til Bufetats veileder «Oppfølging av skole og opplæring for barn og unge som bor i fosterhjem, institusjon og omsorgssenter».

[21] Ofstad og Skar (2015) s. 178.

[22] Ofstad og Skar (2015) s. 256–257.

[23] Barne- og likestillingsdepartementets veileder «Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder», Q-1104 B s. 48.

[24] Rundskriv fra Barne- og familiedepartementet, 1. februar 2000, «Retningslinjer for tiltaksplaner ved vedtak etter barnevernloven § 4-24 og 4-26», Q-2000-9001.

institusjon, og gjenforeningsaspektet ikke gjør seg gjeldende på samme måte som ved omsorgsovertakelser.

Når det gjelder det konkrete lovkravet til oppfølging er det utdypet og presisert i forhold til gjeldende rett, se § 43. Som nevnt er oppfølgingskravet tatt inn i felles bestemmelse sammen med kravet til oppfølging ved omsorgsovertakelser og hastevedtak; én bestemmelse for oppfølging av barn og én bestemmelse for oppfølging av foreldre. Utvalget mener at det langt på vei er de samme hensyn til oppfølging som gjør seg gjeldende ved både vedtak om omsorgsovertakelse, bosted i institusjon og hastevedtak. Både barn og foreldre har behov for tett oppfølging ved slike tiltak, selv om formålet med og innholdet i oppfølgingen kan være ulikt for de nevnte tiltakene. Barnevernstjenesten må følge utviklingen til barn og foreldre nøye samt sette inn relevante tiltak som vurderes å være til barnets beste i det konkrete tilfellet. For eksempel må det vurderes om det er behov for å henvise til helsetjenesten for nærmere utredning eller behandling i helseinstitusjon.

Når det gjelder planbestemmelsen knyttet til vedtak om bosted i institusjon, se § 47, tilsvarer utvalgets forslag i all hovedsak gjeldende lov § 4-28. De foreslåtte endringene er av språklig og strukturell art. Etter utvalgets oppfatning inneholder bestemmelsen de nødvendige bestanddeler med hensyn til en planmessig oppfølging, og det foreslås derfor ikke materielle endringer.

Gjeldende § 4-28 siste ledd, om at departementet kan gi retningslinjer om tiltaksplanens innhold, er en unødvendig hjemmel og foreslås derfor opphevet. Slike retningslinjer kan gis uten hjemmel i lov.

14.3.6 Oppfølging og planer etter vedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel

14.3.6.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende lov § 4-30 andre ledd, har barnevernstjenesten det overordnede ansvaret for omsorgen for barnet etter vedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Institusjonen skal utøve den daglige omsorgen på vegne av barnevernstjenesten. På dette punktet skiller § 4-30 seg fra institusjonsplassering med hjemmel i barnevernloven § 4-24, hvor foreldrene fortsatt har omsorgsansvaret for barnet etter plassering.

Etter § 4-30 tredje ledd skal barnevernstjenesten fortløpende følge opp plasseringen, i samarbeid med politiet, og vurdere om den er nødvendig eller om den kan opphøre. Barnet kan flyttes etter barnevernloven § 4-17, og politiet skal da gis anledning til å uttale seg. Flytting kan eksempelvis være nødvendig hvis bakmenn klarer å spore opp barnets plasseringssted.

Politiet skal også gis anledning til å uttale seg før plasseringen opphører.

Det følger av forarbeidene at politiets syn skal tillegges stor vekt i vurderingen av både flytting og opphør, men at politiets samtykke ikke er nødvendig.[25] Det er pekt på at det er barnevernstjenesten som er nærmest til å vurdere hva som anses å være til barnets beste i slike situasjoner.

14.3.6.2 Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår en videreføring av gjeldende rett når det gjelder de materielle krav til oppfølging av barn som er bosatt i institusjon på grunn av fare for utnyttelse til menneskehandel. Bestemmelsen legger opp til tett oppfølging av barnet under institusjonsoppholdet, i nært samarbeid med politiet, se § 43.

Strukturelt er andre og tredje ledd i gjeldende § 4-30 tatt inn i en egen bestemmelse og flyttet inn i kapittelet om oppfølging og planer. Bestemmelsens første ledd, om valg av institusjon for barnet, er flyttet til § 30.

14.3.7 Oppfølging og planer etter hastevedtak

14.3.7.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett foreligger det ikke en egen bestemmelse i loven som omhandler barnevernstjenestens plikt til å følge opp akuttvedtak.

Det følger imidlertid av barnevernloven § 4-6 fjerde ledd at vedtak etter § 4-6 andre ledd bortfaller hvis ikke begjæring om tiltak er sendt fylkesnemnda snarest, og senest innen seks uker. Som følge av dette påhviler det barnevernstjenesten et særlig ansvar for å følge opp og utrede saken så raskt som mulig for å begrense varigheten av midlertidige løsninger.[26]

I veilederen Faglig veileder for akuttarbeidet i institusjoner og beredskapshjem, beskriver Bufdir ti kvalitetsmål som skal ivareta kravet til forsvarlighet ved oppfølging av akuttvedtak.[27] Hvordan Bufetat og kommunen skal følge opp akutt-

---

[25] Prop. 43 L (2011–2012) s. 36.

[26] Ofstad og Skar (2015) s. 118–119.

[27] Bufdir, «Faglig veileder for akuttarbeid i institusjon og beredskapshjem», (2015).

plasseringer er også beskrevet, med blant annet anbefaling om at det avholdes avklaringsmøte første virkedag etter plasseringen.

14.3.7.2 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets oppfatning er det viktig at både barn og foreldre følges tett opp i fasen etter et hastevedtak. Tett oppfølging, og tilbud om veiledning, kan gjøre at begjæring om omsorgsovertakelse i forlengelsen av hastevedtaket ikke er nødvendig.

Utvalget foreslår derfor at oppfølgingsansvaret skal utformes på samme måte som for vedtak om omsorgsovertakelse og bosted på institusjon, se § 42. Barnevernstjenesten skal løpende følge med på barnets omsorgssituasjon og utvikling, og foreta de endringer og tiltak som viser seg nødvendige. Barnevernstjenesten skal også følge opp foreldrene, og straks etter vedtaket skal det avholdes et møte med dem hvor de tilbys relevant veiledning og oppfølging, herunder at det eventuelt formidles kontakt med øvrige hjelpeinstanser. Et raskt møte med foreldrene vurderes å være hensiktsmessig for å klarlegge saken ytterligere, og diskutere veien videre – herunder eventuelle tiltak som kan prøves ut.

Barnevernstjenesten skal også gi foreldrene informasjon om barnet i perioden for hastevedtaket.

14.3.8 Plan for gjennomføring av kontakt

14.3.8.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er det ikke en egen planbestemmelse om gjennomføring av samvær etter tiltak i form av omsorgsovertakelse og institusjonsopphold. Slike forhold antas imidlertid å utgjøre en naturlig del av en omsorgsplanen etter § 4-15 eller tiltaksplanen etter § 4-28.

14.3.8.2 Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår en ny og egen bestemmelse om plan for gjennomføring av kontakt, som angir at barnevernstjenesten etter omsorgsovertakelse og vedtak om bosted i institusjon, skal utarbeide en plan for gjennomføring av barnets kontakt med foreldre og nærstående. Planen skal evalueres regelmessig, men hyppigheten av evaluering må være gjenstand for en konkret vurdering, se § 48.

Formålet med den nye bestemmelsen er å sikre en systematisk oppfølging av barnets rett til kontakt etter utvalgets forslag § 37. Det er viktig med en konkret plan for kontakt når utvalget nå foreslår en utvidelse av barnets rett til kontakt med familie og nærstående, for å skape forutsigbarhet for blant annet barn, foreldre og fosterforeldre med hensyn til gjennomføringen av kontakt.

Barnevernstjenesten må ved utarbeidelsen sørge for å kartlegge både hvilke personer som ønsker regelmessig kontakt med barnet, hvem barnet selv anser det er viktig å ha kontakt med og hvilken kontakt barnevernstjenesten vurderer er best for barnet. Planen må utarbeides i samarbeid med både barnet og familien, og bør revideres jevnlig. Utvalget legger til grunn at planen i mange tilfeller vil gi en tilstrekkelig løsning av spørsmålene om hvem som skal ha kontakt med barnet, og i hvilket omfang. Planen sikrer forutberegnelighet for omfanget av kontakt og gir rom for at det kan gjøres endringer ved behov. Planen vil imidlertid ikke utgjøre noe vedtak om kontakt mellom barnet og andre. Der planen ikke vurderes å være tilstrekkelig, må det i stedet vurderes om det bør treffes vedtak om begrensning etter utvalgets forslag til bestemmelse om begrensning i kontakt i § 38.

Også i den finske loven, som til dels ligger nært opp til utvalgets forslag til kontaktbestemmelser, foreligger det krav om slik konkret plan for kontakt mellom barnet og andre.[28] Den svenske Socialtjänestelag 11 kap. 3 § oppstiller også et krav om samværsplan.[29]

14.3.9 Forbud mot å ta med barnet ut av Norge

14.3.9.1 Gjeldende rett

Gjeldende § 4-31 fastsetter at det er forbudt å ta med barnet ut av Norge når vedtak etter §§ 4-6 andre ledd, 4-9 første ledd, 4-25 andre ledd andre setning og 4-29 fjerde ledd er iverksatt. Det er videre ulovlig å ta med seg barnet ut av Norge uten samtykke fra barnevernstjenesten når vedtak etter §§ 4-8, 4-12, 4-24 og 4-29 første og andre ledd er truffet eller når begjæring om slike tiltak er sendt fylkesnemnda.

Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 18. desember 2015 nr. 126, som trådte i kraft 1. januar 2016, med ulike tiltak for å forhindre internasjonal barnebortføring. Overtredelse er straffesanksjonert i straffeloven § 261, med en strafferamme på inntil 2 års ubetinget fengsel.

---

[28] Barnskyddslag av 13. april 2007/417 30 § 3 mom.

[29] Bestemmelsene er nærmere omtalt i kapittel 13.

14.3.9.2 Utvalgets vurdering

Det foreslås ingen materielle endringer i gjeldende § 4-31. Bestemmelsen er ny, og anses som et viktig element med hensyn til å motarbeide internasjonal barnebortføring.

Bestemmelsen inntas i kapittelet om oppfølging, ettersom forbudet mot utreise tematisk er en del av den helhetlige oppfølgingen av barnet i forbindelse med tiltak, se § 44.

14.4 Ettervern ut over 18 år

14.4.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov § 1-3 andre ledd gir adgang til ettervern fra 18 til 23 år. Med ungdommens samtykke kan barnevernstjenesten fortsette iverksatte tiltak, eller påbegynne nye. I utgangspunktet vil alle typer tiltak etter barnevernloven kunne opprettholdes. Opprettholdelse av fosterhjemsplassering eller andre tiltak ut over 18 år med ungdommens samtykke må det fattes vedtak om som egen sak. Vedtaket skal fattes administrativt av barnevernstjenesten. Avslag kan påklages til fylkesmannen.

Ved lovendring 26. juni 1998 nr. 42 ble aldersgrensen for ettervern hevet fra 20 til 23 år. I høringsnotatet i forbindelse med lovendringen (10. september 1997), la departementet til grunn at mange tidligere barnevernsbarn er i en utsatt situasjon når de blir myndige og at de i mange tilfeller har fortsatt behov for hjelp og oppfølging.

Ved endringslov 19. juni 2009 nr. 45 ble det inntatt en presisering i andre ledd siste setning om at opphør av tiltak ved fylte 18 år skal regnes som enkeltvedtak, og skal begrunnes ut fra hensynet til barnets beste. Det fremgår av forarbeidene at departementet hadde mottatt innspill som tydet på at regelverket ikke var godt nok til å sikre alle det ettervernet de hadde behov for.[30] På denne bakgrunn ble det i loven presisert at barnevernstjenesten skal begrunne hvorfor en ungdom som tidligere har fått hjelp fra barnevernstjenesten, ikke lenger skal motta hjelp.

Gjeldende § 4-15 fjerde ledd pålegger barnevernstjenesten en plikt til å vurdere ettervern når barn under omsorg, i fosterhjem eller institusjon, nærmer seg myndighetsalder. Dersom ungdommen samtykker, skal dessuten barnevernstjenesten utarbeide en plan for tiltakene.

Departementet har gitt rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år.[31] Det vises til nevnte rundskriv for en nærmere redegjørelse av ettervernet etter barnevernloven.

14.4.2 Utvalgets vurdering

Utvalget finner ikke grunn til å endre gjeldende aldersgrense for ettervern, se § 5. Det vises til at aldersgrensen allerede er blitt hevet fra 20 til 23 år etter vedtakelsen av gjeldende lov, og at aldersgrensen på 23 år nå er innarbeidet i praksis. Det klare utgangspunktet er at barnevernsloven omhandler tiltak inntil barnet når myndighetsalder. Tilbud om tiltak en periode etter dette fremstår som hensiktsmessig ut fra de særlige behovene som ofte foreligger hos barn med tiltak fra barnevernet. Slik utvalget ser det er en 5-års periode etter nådd myndighetsalder passende i så måte. På dette tidspunktet er det naturlig at andre offentlige ytelser overtar ansvaret for å ivareta eventuelle foreliggende behov.

Det foreslås heller ikke ytterligere materielle endringer i bestemmelsen om ettervern.

Det foreslås en strukturell endring. Reguleringen av at opphør av tiltak ved fylte 18 år og avslag på søknad om tiltak etter fylte 18 år skal anses som enkeltvedtak, flyttes til utvalgets forslag til kapittel 11 om saksbehandlingsregler § 76 andre ledd. Dette er i samsvar med utvalgets ønske om i størst mulig grad å samle lovens saksbehandlingsregler i forslaget til nytt kapittel 11 og kapittel 12 i loven.

Både KS og Fellesorganisasjonen har kommet med innspill til utvalget om å utvide statens økonomiske ansvar for ettervern. I gjeldende lov § 9-4 andre ledd har staten kun økonomisk ansvar frem til barnet fyller 20 år. Fellesorganisasjonen peker på at praksis viser at det både kan være behov for å opprettholde institusjonsplassering og forsterket fosterhjem etter fylte 20 år. Slik utvalget ser det faller imidlertid denne problemstillingen utenfor utvalgets mandat. Det vises til mandatet punkt 3 hvor det fremgår at utvalget ikke skal vurdere lovens ansvarsfordeling mellom stat og kommune.

---

[30] Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) «Om lov om endringer i barnevernloven» s. 36 flg.

[31] Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, «Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år», 22.06.2011, Q-13/11.

Kapittel 15
Bosted utenfor hjemmet

15.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:

- Videreføre fosterhjem og institusjoner som alternativer ved behov for bosted utenfor hjemmet.
- Regulere fosterhjem og institusjoner i egne kapitler i loven.
- Innføre en lovbestemmelse om krav til kvalitet i barnevernsinstitusjoner samt at institusjonene skal ha en definert målgruppe.
- Innføre krav om godkjenning av statlige institusjoner og senter for foreldre og barn.
- Etablere en forskriftshjemmel for å stille krav til godkjenning, kvalitet og tilsyn ved ulike typer botiltak som frivillige bosted, og som ikke anses som verken fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter.
- Innta og presisere rettighetsforskriftens tvangsbestemmelser og sentrale rettighetsbestemmelser i loven.
- Gjøre bestemmelsene om rusmiddeltesting i institusjon teknologinøytrale, slik at det gis økte muligheter til å kontrollere eventuelt rusinntak.
- Innta og presisere rettighetsforskriftens bestemmelser om saksbehandling og klage ved tvangsbruk i loven.
- Lovfeste at barnevernstjenesten alltid skal vurdere om noen i familie eller nært nettverk kan være fosterhjem samt tilrettelegge for bruk av familieråd i den forbindelse.
- Tydeliggjøre grensene for barnevernstjenestens adgang til å flytte et barn som er bosatt utenfor hjemmet.

15.2 Behov og problemstillinger

Ved utgangen av 2014 var 14 495 barn og unge bosatt utenfor hjemmet etter barnevernloven. Disse utgjorde 39 prosent av barn og unge med tiltak fra barnevernet. Dette er en økning på 5 prosent fra 2003, da 34 prosent var bosatt utenfor hjemmet.[1]

Av barn og unge som var bosatt utenfor hjemmet av barnevernstjenesten ved utgangen av 2014, var 77 prosent plassert i fosterhjem, 9 prosent i barnevernsinstitusjon og 14 prosent plassert i egen bolig med oppfølging. Type bosted utenfor hjemmet varierer med barnets alder. Fosterhjem er det dominerende bostedstiltaket blant barn under 18 år, og de fleste bor i fosterhjem utenfor familie og nære nettverk.[2]

Det mest valgte bostedsalternativet for barn som får hjelp av barnevernet, er fosterhjem. Per 31.12.2014 bodde det 11 198 barn i fosterhjem, inkludert barn i beredskapshjem.[3] Det er et spørsmål om fosterhjem er hensiktsmessig og tilstrekkelig regulert i barnevernloven. Bosted i fosterhjem er ikke regulert i et eget kapittel i loven, men er regulert i to lovbestemmelser og en forskrift.

Gjeldende regulering av fosterhjem er rettet inn mot strukturelle og organisatoriske forhold. Det er et spørsmål om barns rettigheter når de bor i fosterhjem, herunder adgang til bruk av tvang, eksplisitt bør reguleres i barnevernsloven.[4] Videre er det et spørsmål om det er behov for å i større grad avklare fosterforeldrenes rettsstilling, herunder innholdet i fosterforeldrenes omsorgsansvar for barnet.

Flere studier har vist at slektsplasseringer er mer stabile enn andre fosterhjemsplasseringer, og at de sjeldnere bryter sammen.[5] Bruk av familieråd kan være hensiktsmessig i denne sammen-

---

1 Alle tall fra Bufdir.no, barnevernstatistikk.

2 Alle tall fra Bufdir.no, barnevernstatistikk.

3 Meld. St. 17 (2015–2016), «Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste» (Fosterhjemsmeldingen), s. 19.

4 Barneombudet tar opp denne problemstillingen i sin fagrapport for 2015, «Grenseløs omsorg».

5 Winokur, M., Holtan, A. og Valentine, D. (2008). «Kinship care for the safety, permanency and well-being of children removed from the home for maltreatment». The Campbell Collaboration Social Welfare Group. Tilgjengelig via http://www.campbellcollaboration.org/library.php.

heng, for å finne et egnet bosted for barnet.[6] Det er et spørsmål hvorvidt vurdering av bosted i familie og nært nettverk samt bruk av familieråd i den forbindelse, bør fremgå direkte av loven.

Fosterhjem behandles i punkt 15.5.

Institusjoner er i dag regulert i barnevernloven kapittel 5 samt i flere forskrifter.

Når det gjelder barns rettigheter og rettssikkerhet når de bor i institusjon, er det et spørsmål om loven med forskrifter ivaretar barnets krav på beskyttelse ved inngripende tiltak og tvangsbruk. Legalitetsprinsippet, som innebærer at myndighetene må ha lovhjemmel for inngrep overfor en person, jf. Grunnloven § 113, stiller tydelig krav til hjemmel når det brukes tvang mot barn. Det er et spørsmål om dagens hjemler for bruk av tvang må klargjøres. Det kan være aktuelt å løfte sentrale rettigheter og bestemmelser om tvang opp i loven, og det samme gjelder bestemmelser om saksbehandling og klage ved tvangsbruk.

Et annet spørsmål knyttet til lovens regulering av institusjoner, er om institusjoner bør differensieres etter målgruppe. Det kan være vesentlig fare for negativ læring dersom barn med ulike behov samles i samme institusjon og avdeling. Barn med vesentlig ulike behov bør således bosettes i ulike institusjoner for å unngå dette. Det vil ofte være viktig at det ikke er daglig kontakt mellom målgruppene. Det må derfor vurderes hvordan lov, eventuelt kombinert med forskrift, kan bidra til å ivareta dette hensynet. Det er et spørsmål om målgruppe, metodikk etc. for institusjoner bør reguleres i loven.

Det er videre et spørsmål om kravet til godkjenning av institusjoner og senter for foreldre og barn også bør omfatte statlige institusjoner og senter for foreldre og barn. Etter gjeldende rett er det kun private og kommunale institusjoner og senter som må godkjennes før de kan være bosted for barn og familier med barnevernstiltak.

Institusjoner behandles i punkt 15.6.

Videre er det et spørsmål om ulike typer botiltak ved frivillig bosted utenfor hjemmet (hybler, bofelleskap mv.), og som ikke anses som verken fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter, bør reguleres i loven. Ved utgangen av 2014 var 14 prosent av bosettingene utenfor hjemmet såkalt plassering i bolig med oppfølging.[7] I dag er slike bosteder ikke undergitt krav til godkjenning, tilsyn og kvalitet på samme måte som fosterhjem og institusjoner, ut over det alminnelige forsvarlighetskravet som gjelder barnevernstjenestens virksomhet. Spørsmålet om regulering av ulike typer botiltak ved frivillige plasseringer, er nærmere omtalt i punkt 15.7.

En god del barn med bosted utenfor hjemmet som barnevernstiltak, opplever å måtte flytte av ulike grunner. I et forskningsprosjektet ble 400 barn og unge i perioden 2010 til 2015 spurt om flyttinger. Gruppen svarte at de gjennomsnittlig har hatt 3,34 bosteder utenfor foreldrehjemmet, etter vedtak fra barnevernet. 19 prosent hadde hatt ett bosted, 26 prosent to bosteder, 41 prosent 3–5 bosteder og 14 prosent mer enn 5 bosteder.[8] Flytting av et barn etter bosetting utenfor hjemmet kan gi belastninger for barnet, og bør så langt som mulig unngås. Det er derfor et spørsmål om det er behov for å tydeliggjøre begrensningen i adgangen til å flytte barn med bosted utenfor hjemmet som barnevernstiltak. Problemstillingen er nærmere omtalt i punkt 15.3.2.

15.3 Bostedsalternativ ved ulike tiltak

15.3.1 Gjeldende rett

15.3.1.1 Menneskerettslige forpliktelser

Det er på det rene at et barn har rett til omsorg og beskyttelse selv om barnet ikke lever i egen familie. Barnets integritetsvern er generelt formulert i Grunnloven § 104.[9] Det fremkommer av bestemmelsens forarbeider at barn har rett til vern om sin personlige integritet uavhengig av hvor barnet bor eller har opphold. Det innebærer at barnets integritet skal ivaretas enten barnet bor med sin familie eller oppholder seg i for eksempel fosterhjem eller institusjon.[10]

Barn som er fratatt sitt familiemiljø har fått et uttrykkelig vern etter barnekonvensjonen artikkel 20, som i norsk oversettelse lyder slik:

1. Et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, eller som i egen interesse ikke kan tillates å bli værende i et slikt miljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten.
2. I samsvar med sin nasjonale lovgivning skal partene sikre alternativ omsorg for et slikt barn.

---

6 Familieråd som metode er fremhevet i Fosterhjemsmeldingen, s. 54–55.

7 Bufdir.no, barnevernsstatistikk.

8 Kayed, Nanna m.fl. «Resultater fra forskningsprosjektet Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner» NTNU Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern, 2015. Se resultatet i rapporten s. 27–28.

9 Nærmere beskrevet i Sørensen (2016), punkt 4.5.

10 Dok.16 (2011–2012) «Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven» s. 193.

3. Slik omsorg kan f.eks. omfatte plassering i fosterhjem, Kafala etter islamsk lov, adopsjon eller, om nødvendig, plassering i institusjon egnet for omsorg for barn. Når mulige løsninger overveies, skal det tas tilbørlig hensyn til ønskeligheten av kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

Barnekonvensjonen artikkel 20 må ses i sammenheng med artikkel 22 nr. 2 (flyktningebarn), artikkel 37 bokstav c (barn som er berøvet sin frihet) og særlig barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 3. Sistnevnte bestemmelse stiller krav til å etablere standarder for institusjoner og tjenester for barn, i tillegg til å overvåke at standardene etterleves. Plikten omfatter alle institusjoner og tjenester, herunder fosterhjem og barnevernsinstitusjoner. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at den krever adekvat trening og kvalifisering av personell i barneverninstitusjoner.[11] For de helt små barna har barnekomiteen angitt fosterhjem som det foretrukne alternativ.[12]

EMK har ikke særskilte regler om bosted for barnet etter en omsorgsovertakelse. Men foreldre og barns rettigheter i EMK må selvsagt respekteres også i en slik situasjon. Det finnes flere saker fra EMD som omhandler alvorlige integritetskrenkelser mot barn som er bosatt i institusjoner. Retten til familieliv etter EMK artikkel 8 har også hatt betydning for valg av bosted og innholdet i denne, og EMD har også stilt krav til de som jobber med barn som det offentlige har overtatt omsorgen for.[13]

15.3.1.2 Frivillig plassering

Frivillig plassering er regulert i gjeldende § 4-4 siste ledd.

Vilkårene for frivillig plassering er at vilkårene for hjelpetiltak i § 4-4 andre ledd er oppfylt, samtidig som «behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak».

Etter lovens ordlyd kan barnevernstjenesten ved frivillig plassering formidle plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter for mindreårige. Paragraf 4-14 om plasseringsalternativer gjelder imidlertid ikke ved frivillig plassering etter § 4-4, og de bostedsalternativ som er oppramset der kan ikke anses å være uttømmende.[14] I praksis, ved frivillige plasseringer, plasseres også barn i ulike typer botiltak som ikke anses som verken fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter, for eksempel bofellesskap og hybler.

15.3.1.3 Frivillig plassering i fosterhjem eller institusjon over landegrensene

Barnevernloven § 4-4 a ble vedtatt samtidig som konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, annerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn (Haagkonvensjonen) ble inkorporert i norsk rett, og den trådte i kraft 1. juli 2016.

Bestemmelsens første ledd åpner for at barn kan plasseres i fosterhjem eller institusjon i et annet land. Det understrekes i forarbeidene at hovedregelen fortsatt er at hjelpetiltak skal gis i Norge.[15]

Bestemmelsen gir kun adgang til plassering i utlandet som frivillig hjelpetiltak. Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, er det ikke adgang til å plassere barnet utenfor Norge. Dette har sammenheng med barnevernstjenestens oppfølgingsansvar etter omsorgsovertakelse, og at de mister jurisdiksjon ved plassering i utlandet.

Etter andre ledd kan barnevernstjenesten samtykke til at et barn som er omfattet av et annet lands jurisdiksjon, plasseres i et konkret fosterhjem eller en konkret institusjon i Norge. Forutsetningen er at det er truffet slikt vedtak av en stat tilknyttet Haagkonvensjonen, og at vilkårene i første ledd er oppfylt.

15.3.1.4 Bostedsalternativ etter vedtak om omsorgsovertakelse

Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse etter § 4-12, følger det av § 4-14 at barnet skal plasseres enten:

- i fosterhjem,
- i institusjon,
- i opplærings- eller behandlingsinstitusjon når dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet eller
- i omsorgssenter for mindreårige.

Oppregningen i § 4-14 er uttømmende. Ved vedtak om omsorgsovertakelse må plasseringsalternativ etter § 4-14 også vedtas, men nemnda trenger ikke å konkretisere plasseringen nærmere.

---

11 Se Sørensen 2016 punkt 4.5 med henvisninger.

12 Komiteen for barnets rettigheter, Generell kommentar nr. 7 (2005) Gjennomføring av barnets rettigheter i tidlig barndom, (Generell kommentar nr. 7) avsnitt 36 b.

13 Se nærmere Sørensen 2016 punkt 4.5 og punkt 5.7.2.

14 Ofstad og Skar (2015) s. 102.

15 Prop. 102 LS (2014–2015) s. 93.

Barnevernstjenestens valg av konkret fosterhjem etter § 4-15, er ikke gjenstand for rettslig overprøving, jf. dommen gjengitt i Rt. 2011 side 377.

15.3.1.5 Valg av bosted for det enkelte barn etter vedtak om omsorgsovertakelse

Valg av bosted for det enkelte barn etter omsorgsovertakelse reguleres i barnevernloven § 4-15.

Første ledd inneholder generelle retningslinjer for valg av bosted i det enkelte tilfelle. For å unngå senere flyttinger, er det et mål at valg av bosted er best mulig forberedt slik at man allerede fra begynnelsen av finner fram til et bosted som ivaretar hensynet til stabilitet.[16]

I helhetsvurderingen av hvilket plasseringssted som vurderes å være til barnets beste, skal det tas hensyn til barnets egenart og behov for omsorg og opplæring i et stabilt miljø. Videre skal det tas tilbørlig hensyn til at det er ønskelig med kontinuitet i barnets oppdragelse, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Det skal videre tas hensyn til hvor lenge det er trolig at plasseringen vil vare, og til om det er mulig og ønskelig at barnet har samvær og annen kontakt med foreldrene.

Andre ledd inneholder regler om saksbehandling og vedtaksmyndighet. Barnevernstjenesten må redegjøre for de synspunktene som er lagt til grunn for valg av plasseringssted samtidig med at begjæring om omsorgsovertakelse fremmes for fylkesnemnda. Det er ikke krav om navngitt fosterhjem eller institusjon, men det må foreslås ett av disse alternativene. Fylkesnemnda må i sitt vedtak også ta stilling til hvilket plasseringsalternativ som velges. Saken må forelegges nemnda på nytt hvis barnet ikke kan plasseres slik det er forutsatt i vedtaket.

Fylkesnemnda kan stille vilkår når det gjelder valg av plasseringssted, for eksempel plassering i et konkret fosterhjem. Dette er for eksempel aktuelt hvis det foreligger tvist om barnet skal plasseres hos familie, eller i et fosterhjem utenfor familien. Nemnda har da plikt til å ta stilling til dette kravet, og det kan overprøves av domstolene, jf. kjennelsen inntatt i Rt. 2011 side 377. En forutsetning for at fylkesnemnda skal kunne stille et slikt vilkår, er at forholdene rundt det konkrete fosterhjemmet er tilstrekkelig belyst under forhandlingsmøtet. Utgangspunktet må være at fosterhjemmet synes å tilfredsstille vilkårene for godkjenning.[17] Selv om det er barnevernstjenesten som har kompetanse til å godkjenne fosterhjem, må det antagelig foreligge helt spesielle omstendigheter dersom barnevernstjenesten skal kunne overprøve fylkesnemndas vurdering på dette punktet.[18]

15.3.1.6 Barnevernstjenestens adgang til å flytte barnet etter omsorgsovertakelse

Flytting av barn etter plassering reguleres av gjeldende § 4-17. Barnevernstjenesten kan bare flytte barnet «dersom endrede forhold gjør det nødvendig eller dersom det må anses til beste for barnet».

Når vilkårene i § 4-17 er til stede, må barnevernstjenesten både ha adgang til å flytte barnet innen samme plasseringsalternativ (fra ett fosterhjem til et annet) og til å flytte barnet fra et plasseringsalternativ til et annet (for eksempel fra fosterhjem til institusjon).[19]

Et flyttevedtak kan påklages. Klageberettiget er først og fremst barnet selv og barnets foreldre. Fosterforelder har ingen automatisk klagerett, men kan gis klagerett etter en konkret vurdering. I forarbeidene er det pekt på at tilknytningen mellom barnet og fosterforeldrene, og varigheten av plasseringen, er sentrale vurderingstema i denne forbindelse.[20]

Tilfeller der flytting er uunngåelig, for eksempel fordi fosterforeldre sier opp avtalen, omfattes ikke av begrensningen og klageadgangen i § 4-17.

15.3.1.7 Bostedsalternativ ved vedtak om særlige tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker, jf. §§ 4-24 og 4-26

Etter gjeldende § 4-27 skal statlig regional barnevernsmyndighet utpeke hvilke institusjoner som skal ta imot barn på bakgrunn av vedtak etter § 4-24 eller § 4-26. Det kan også bestemmes at barnet kan plasseres i fosterhjem som har særlige forutsetninger for å løse de problemer som foreligger.[21]

Det er opp til Barne-, ungdoms- og familieetaten å avgjøre på hvilken måte disse institusjonene skal utpekes, men det må foretas en særskilt vurdering av hvilke institusjoner som skal kunne benyttes for dette formålet. Kravet om særskilt utpeking, må ses i sammenheng med forskrift av

[16] Ofstad og Skar (2015) s. 160.

[17] Ofstad og Skar (2015) s. 163.

[18] Ofstad og Skar (2015) s. 163.

[19] Ofstad og Skar (2015) s. 170.

[20] Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 48.

[21] I lov 21. juni 2013 nr 63, hvor gjeldende § 5-8 a om institusjoner med hjem ble vedtatt, ble gjeldende § 4-27 andre setning opphevet. Da NOUen ble levert til trykking den 26. august 2016 var nevnte lov enda ikke trådt i kraft.

10. juni 2008 nr. 580 om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner (kvalitetsforskriften). I forskriften er det forutsatt at alle institusjoner skal ha en definert målgruppe, og at kvalitetskravene skal vurderes ut ifra denne.

Etter § 4-24 fjerde ledd skal vedtak etter denne bestemmelsen kun fattes hvis den aktuelle institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen. Denne vurderingen må fylkesnemnda foreta på vedtakstidspunktet.

15.3.1.8 Bosted etter vedtak om plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel

Etter barnevernloven § 4-30 første ledd skal barn som er i fare for å utsettes for menneskehandel, plasseres i en institusjon som faglig og materielt er i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg.

I forarbeidene er det forutsatt at disse institusjonene må ha en bemanning og faglig kompetanse som er egnet til å gjennomføre de vedtatte beskyttelsestiltakene, gi barnet et godt og forsvarlig omsorgstilbud og ivareta barnets rettigheter etter rettighetsforskriften.[22]

Det er forutsatt at det er Barne-, ungdoms- og familieetaten som utpeker disse institusjonene.

15.3.2 Utvalgets vurdering

Utvalget vil i hovedsak foreslå en videreføring av gjeldende rett hva gjelder bostedsalternativer ved ulike tiltak. De foreslåtte endringene er primært av språklig og strukturell art. Etter utvalgets mening er gjeldende lovs alternativer med hensyn til bosted ved ulike tiltak, både vel innarbeidet og hensiktsmessig oppdelt. Utvalget foreslår derfor å beholde både fosterhjemsbegrepet og institusjonsbegrepet, og at hovedinndelingen fortsatt skal gå mellom disse to ulike bostedsalternativene.

Når det gjelder flytting av barn med bosted utenfor hjemmet som barnevernstiltak, foreslår utvalget å tydeliggjøre barnevernstjenestens begrensede adgang til flytting, slik at dette så langt som mulig unngås. Det er en klar risiko for ekstra belastninger for barn som blir flyttet en eller flere ganger etter vedtak om for eksempel omsorgsovertakelse. Samtidig er det uunngåelig at flytting fortsatt vil forekomme, da endrede forhold kan gjøre det nødvendig. Utvalget foreslår derfor en presisering i loven av at flytting av barn etter omsorgsovertakelse i størst mulig grad skal unngås, se § 25. Videre foreslår utvalget at klager over flyttevedtak nå skal gå som klagesak for fylkesnemnda og ikke som ordinær sak som i dag, se § 108. Det vil være én ukes frist for vedtak etter at klage er innkommet nemnda. I særlige tilfeller kan nemnda også settes med alminnelig og fagkyndig medlem i slik klagesak. Fristen på én uke for vedtak gjelder ikke når nemnda settes med medlemmer i klagesaken. Bakgrunnen for utvalgets forslag om å behandle vedtak om flytting som klagesak i fylkesnemnda, i motsetning til ordinær sak som i dag, er at slik vedtak har store umiddelbare konsekvenser som det haster å få avklart.

Når det gjelder valg av fosterhjem, foreslår utvalget å lovfeste at barnevernstjenesten alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, se ny § 23 andre ledd. Barnevernstjenesten skal også legge til rette for bruk av familieråd ved vurderingen av bosted i familie eller nettverk dersom det er hensiktsmessig. Dette endringsforslaget omtales i punkt 15.5.3.3.

Utvalgets flertall foreslår videreført gjeldende § 4-15 andre ledd om at fylkesnemnda kan stille vilkår når det gjelder valg av bosted, se forslag til § 22 tredje ledd. Et mindretall, utvalgsmedlem Frode Lauareid, ønsker ikke å videreføre bestemmelsen og har følgende særmerknad om dette:

> «Eg meiner fylkesnemnda og domstolane ikkje skal ha høve til å stilla vilkår om konkret fosterheim. Denne type avgjerder er det barnevernet som må ta. Fylkesnemnda og domstolane skal ikkje involverast i løpande forvaltning. Dersom barnevernet gjer dårleg arbeid på dette feltet, må dette heller korrigerast av Bufetat og fylkesmann.»

15.4 Bruk av tvang overfor barn med bosted utenfor hjemmet – menneskerettslige forpliktelser

Barnevern, herunder tiltak i institusjon og fosterhjem, er tjenestetilbud staten yter til sine borgere. Selv om staten ifølge menneskerettighetene har stor mulighet til å organisere tjenestetilbudet som de vil, setter menneskerettighetene strenge grenser for inngrep i den enkeltes frihet.

Alle barn har rett til selvbestemmelse og personlig frihet. En viktig del av den personlige friheten er å kunne bestemme over seg selv og sin

[22] Ofstad og Skar (2015) s. 279.

egen kropp. Denne rettigheten omtales gjerne som retten til personlig integritet, og inkluderer både fysisk og psykisk integritet.

Retten til personlig integritet følger blant annet av Grunnloven § 104 tredje ledd første setning, jf. Grunnloven § 102 andre ledd, FNs barnekonvensjon artikkel 16, jf. artikkel 19 og artikkel 37 bokstav a og EMK artikkel 3 samt 8.

Tvang kan medføre alvorlig krenkelse for den enkelte. Dette gjelder særlig barn med barnevernstiltak i form av bosted utenfor hjemmet. Dette er barn som ofte har opplevd alvorlige krenkelser i tidligere omsorgssituasjon, og hvor nye inngrep derfor kan gi ekstra stor belastning og skade.

Menneskerettighetene oppstiller strenge vilkår for bruk av tvang.

For det første skal inngrep i den personlige integritet ha grunnlag i lov, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Dette er et utslag av legalitetsprinsippet, som også fremgår av Grunnloven § 113. Denne typen inngrep i den personlige friheten skal kun kunne besluttes av lovgiver, og det skal være forutsigbart for den enkelte når myndighetene kan gripe inn med tvang. For å sikre dette oppstiller derfor også legalitetsprinsippet krav om at loven skal være tilstrekkelig klar. Videre oppstilles krav til saksbehandlingen for inngrep. Tvangsbruk overfor barn under offentlig omsorg er i kjerneområdet for legalitetsprinsippet, på grunn av inngrepets art.

For det andre skal inngrepet ha et legitimt formål, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Tre formål er relevante for barn med barnevernstiltak i form av bosted utenfor hjemmet: Inngrep kan gjøres for å beskytte helse eller moral, for å forebygge uorden og kriminalitet eller for å beskytte andres rettigheter eller friheter.

Det tredje, og et helt sentralt vilkår, er at inngrep kun kan finne sted hvor det er strengt nødvendig. Dette innebærer at det ikke er lov å anvende tvang hvor det er tilstrekkelig med andre, mindre inngripende, tiltak. I nødvendighetskriteriet ligger det også krav om at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering mellom samfunnets behov for inngrep, og hvor inngripende tiltaket er for den enkelte. En viktig faktor i denne vurderingen er individets sårbarhet. Barn er i menneskerettslig sammenheng ansett som en særlig sårbar gruppe, og da især barn med barnevernstiltak. Det kreves derfor særlig aktsomhet ved utøvelse av tvang mot barn med slike tiltak. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3. Barnet har rett til å si sin mening og bli hørt, jf. Grunnloven § 104 første ledd andre setning og barnekonvensjonen artikkel 12.

Menneskerettighetene oppstiller videre krav om at statene har etablert en effektiv kontroll med at ovennevnte vilkår blir fulgt i praksis. Det kreves et velfungerende klage- og tilsynssystem. Barnekonvensjonen artikkel 25 krever at det skal føres tilsyn med barn under alternativ omsorg, og tilsynet må kontrollere at barnets tilbud oppfyller kravene i barnekonvensjonen artikkel 39 om at rehabilitering av barn «skal finne sted i et miljø som fremmer barnets helse, selvrespekt og verdighet».

Bruk av tvang i henholdsvis fosterhjem og institusjoner drøftes nærmere i punkt 15.5 og punkt 15.6.

15.5 Fosterhjem

15.5.1 Gjeldende rett

Ved utgangen av 2014 var 23,5 prosent av barna med bosted i fosterhjem plassert hos familie eller nært nettverk, 64,6 prosent i fosterhjem utenfor familie eller nært nettverk, 5,4 prosent i statlige familiehjem, 6,2 prosent i beredskapshjem og 0,3 prosent i det som er angitt som andre fosterhjem.[23]

Fosterforeldre er privatpersoner som utøver daglig omsorg for barn som barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for, eller som er plassert ved frivillig plassering som hjelpetiltak.

De fleste fosterhjem er kommunale. I tillegg kommer statlige familie- og beredskapshjem.

Aktuelle lovbestemmelser om fosterhjemsplassering er; § 4-22 om fosterhjem, § 4-15 om valg av plasseringssted i det enkelte tilfelle, § 4-18 om ansvarsdelingen mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene og § 4-7 om godkjenning som fosterhjem av visse private plasseringer. Barnevernloven § 6-10 oppstiller krav om uttømmende og utvidet politiattest for fosterforeldre.

Forskrift av 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem (fosterhjemsforskriften) gir utfyllende regler om fosterhjem. Departementet har også gitt retningslinjer for fosterhjem.[24]

Med fosterhjem menes private hjem som tar imot barn til oppfostring på grunnlag av barnevernstjenestens beslutning om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4, eller i samband med omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 eller § 4-8 andre og tredje ledd. Samt private hjem som skal godkjennes etter § 4-7. Denne definisjo-

[23] Alle tall fra Bufdir.no, barnevernsstatistikk.

[24] Retningslinjer for fosterhjem, Q-1072B, 15. juli 2004.

nen av fosterhjem fremgår av barnevernloven § 4-22 første ledd.

Beredskapshjem er fosterhjem som tar imot barn og unge i akutte situasjoner.[25]

Et forsterket fosterhjem er et vanlig fosterhjem hvor det er avtalt særlige fosterkningstiltak på grunn av fosterbarnets særlige behov.[26]

Statlig regional barnevernsmyndighet har ansvaret for rekruttering, opplæring og formidling av fosterhjem. Men dette er ikke til hinder for at kommunene inngår fosterhjemsavtaler på egen hånd.[27] Omsorgskommunen har ansvaret for veiledning av fosterhjem for det enkelte barn.

Barnevernstjenesten har etter plassering plikt til å følge barnets utvikling nøye, jf. § 4-16. Etter lovendring i § 4-22 som trådte i kraft 31. januar 2014, er det nå kommunen som har ansvaret for å føre tilsyn med det enkelte barn i fosterhjem. Det er fosterhjemskommunen som har ansvaret for å føre tilsyn, men etter avtale kan dette ansvaret overføres til omsorgskommunen. Formålet med tilsyn er å påse at barnet gis tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet, jf. fosterhjemsforskriften § 8.

Som fosterforeldre skal det velges personer med særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem, jf. § 4-22 andre ledd. Fosterhjemsforskriften § 4 påbyr at barnevernstjenesten alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan fungere som fosterhjem for barnet. Etter fosterhjemsforskriften § 4 fjerde og femte ledd, skal både barn og foreldre om mulig gis anledning til å uttale seg om valg av fosterhjem.

Etter § 4-22 siste ledd skal den kommunen der fosterhjemmet ligger, godkjenne fosterhjemmet. Forskriften § 5 åpner for at omsorgskommunen kan godkjenne fosterhjem hvis det er inngått avtale om dette med den kommunen hvor fosterhjemmet ligger.

Fosterforeldrene godtgjøres av kommunen.

Paragraf 4-18 angir at fosterforeldre utøver den daglige omsorgen for barnet på vegne av barnevernstjenesten.[28]

En fosterhjemsplassering kan opphøre på forskjellige måter; barnet fyller 18 år, oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, vedtak om flytting til annet plasseringssted eller ved at fosterforeldrene sier opp fosterhjemsavtalen.

15.5.2 Særlig om grensesetting og tvang i fosterhjem

Der barn bor hos sine foreldre er det foreldrene som har det fulle ansvaret for barnet. Foreldreansvaret og omsorgsansvaret for barnet glir da over i hverandre.

For barn i fosterhjem er dette annerledes.

Ved frivillig bosetting utøver fosterforeldrene daglig omsorg på vegne av foreldrene, mens både foreldreansvaret og omsorgsansvaret fortsatt tilligger barnets foreldre. Ved omsorgsovertakelse beholder foreldrene foreldreansvaret, mens fosterforeldrene får delegert større eller mindre deler av omsorgsansvaret og utøver den daglige omsorgen på vegne av barnevernstjenesten, jf. gjeldende lov § 4-18.

I rapporten «Grenseløs omsorg» peker Barneombudet på følgende problem i forlengelsen av dette:

> «Systemet fører til uklarhet på to punkter. Det er ikke avklart hvilken myndighet det ligger i å utøve den daglige omsorgen. Samtidig avklares det sjelden hvilke deler av omsorgsansvaret fosterhjemmet skal overta. Begge deler vil kunne variere utfra barnets situasjon. Den uavklarte situasjonen skaper utfordringer for rettssikkerheten både for barnet og fosterforeldrene.»[29]

I samme rapport peker Barneombudet på at omsorgsplikten begrenses av barnets rett til selvbestemmelse og personlig integritet, og det vil i praksis oppstå mange spørsmål om hvor grensen skal gå. Reglene om vold, overgrep og omsorgssvikt utgjør de absolutte grensene for hva som er lov innenfor omsorgsplikten, men utover dette er inngrep i barnets personlige integritet lite regulert. Prinsippet om barnets beste og barnets rett til å bli hørt, gjelder i denne forbindelse.

Barneombudet påpeker at krav om lovhjemmel for bruk av tvang, gjelder også fosterhjem. Manglende formelle krav til dokumentasjon av situasjoner hvor tvang anses nødvendig, gjør det vanskelig å føre kontroll med tvangsbruken. Samtidig er det viktig at et fosterhjem, så langt som mulig, skal fungere som et vanlig hjem. En for omfattende regulering vil kunne føre til en institusjonalisering av fosterhjemmene.[30]

I Norge har det ikke blitt gjennomført noen undersøkelse eller kartlegging om bruk av tvang i

[25] Fosterhjemsmeldingen, s. 21.
[26] Fosterhjemsmeldingen, s. 21.
[27] Lindboe (2012) s. 224.
[28] Nærmere omtalt i punkt 14.3.4.
[29] Barneombudet, Grenseløs omsorg, (2015) s. 60.
[30] Barneombudet, Grenseløs omsorg, (2015) s. 61.

fosterhjem. I en dansk undersøkelse, hvor 138 fosterfamilier ble spurt om bruk av tvang, svarte 62 prosent av familiene at de har brukt fysisk makt i situasjoner der fosterbarnet har vært voldelig overfor andre i familien. 38 prosent rapporterte å ha holdt barnet fysisk fast i forbindelse med at barnet har ødelagt inventar i hjemmet. 40 prosent hadde holdt fast et barn som skadet seg selv. I undersøkelsen kom det også fram at det er vanlig med begrensninger i barnas bruk av data og mobiltelefon. Videre har majoriteten av fosterhjemmene husregler av ulik art.[31] Det er grunn til å tro at også norske fosterforeldre har vært i tilsvarende situasjoner.

I Danmark er det nylig gjennomført en omfattende utredning om bruk av tvang mot barn. Det såkalte Magtanvendelsesutvalget leverte sin utredning i mars 2015.[32] Av utredningen framgår det at utvalget har vært delt når det gjelder spørsmålet om regulering av tvangsbruk i fosterhjem. Noen av utvalgets medlemmer har innstilt på at fosterforeldre skal ha adgang til å bruke fysisk makt etter avgjørelse fra Børn og unge-udvalget.[33] Andre av utvalgets medlemmer har innstilt på at fosterhjem skal kunne anvende fysisk makt etter de samme regler som institusjoner. Atter andre medlemmer av utvalget har innstilt på at fosterfamilier fortsatt ikke skal ha anledning til å anvende makt.

Barneombudet mener det er grunn til bekymring både for barnas og fosterforeldrenes rettssikkerhet, og mener det må på plass en mer formell regulering av fosterhjemmenes virksomhet.[34] Barneombudet uttaler imidlertid at egne regler for bruk av tvang i fosterhjem ikke nødvendigvis er veien å gå. Det er blant annet pekt på at dette kan vanskeliggjøre rekruttering av fosterhjem, samt at fosterhjem skal være så likt en vanlig familie som mulig. På den annen side er det pekt på at fosterhjem er et barnevernstiltak, og at barnevernstjenesten har ansvar for at omsorgen der er forsvarlig. Barneombudet peker på at retningslinjer for tvangsbruk, registrering av tvangsbruk og kursing av fosterforeldre med hensyn til bruk av tvang og makt kan være egnede virkemidler for å øke rettsikkerheten for fosterforeldre og barn i fosterhjem. Det er videre understreket viktigheten av at det føres et effektivt tilsyn med barnas omsorgssituasjon i fosterhjemmet.

15.5.3 Utvalgets vurdering

15.5.3.1 Barns rettigheter i fosterhjem – grensesetting og tvangsbruk

På bakgrunn av blant annet Barneombudets fagrapport for 2015, Grenseløs omsorg, har utvalget drøftet om bruk av tvang i fosterhjem skal reguleres i barnevernsloven.

I dag er dette ikke gjenstand for eksplisitt regulering verken i lov eller forskrift, til forskjell fra institusjoner. Barn i fosterhjem har samme beskyttelse som barn som vokser opp med sine foreldre. Det vil si daglig omsorg, og grensesetting som naturlig hører inn under dette, kombinert med straffeloven og barnelovas beskyttelse mot vold og overgrep. Grunnloven § 104 tredje ledd første setning og barnekonvensjonen artikkel 19 samt EMK artikkel 3 og 8 gir videre barn rett til vern om sin personlige integritet.

Etter en samlet vurdering finner utvalget at det ikke skal foreslås en regulering av adgangen til tvangsbruk i fosterhjem, slik som det er for institusjoner.

Slik utvalget ser det skal fosterhjem fungere så likt andre hjem som mulig, og en regulering av tvangsbruk vil kunne innebære en form for institusjonalisering av fosterhjemmene. Etter utvalgets oppfatning er det ikke en ønskelig utvikling for fosterhjemmene. Foruten uønsket institusjonalisering som følge av slik regulering, vil en effekt også kunne være ytterligere vansker med å rekruttere nok fosterhjem – noe som allerede er en utfordring i dag.

En regulering av for eksempel tillatt bruk av nødvendig tvang, vil også rent faktisk innebære en utvidelse av adgangen til bruk av tvang i fosterhjem sammenlignet med gjeldende rett ettersom det i dag ikke er eksplisitt hjemmel for bruk av tvang. Det må her trekkes en grense mot alminnelig grensesetting som naturlig hører inn under daglig omsorg, som er tillatt i fosterhjemmene på samme måte som i andre hjem.

Adgangen til alminnelig grensesetting som ledd i daglig omsorg, samt de alminnelige bestemmelsene om nødverge og nødrett i straffeloven, vurderes som tilstrekkelig. Det forventes at fosterforeldre handler som foreldre flest i grensesettingssituasjoner. De vil ikke ha en snevrere adgang til grensesetting enn foreldre. Grense-

---

[31] Rambøll, Konsulentbistand i relation til Magtanvendelsesutvalget, rapport november 2013 (http://sim.dk/arbejdsomraader/udsatte-boern-og-unge/initiativer/magtanvendelsesudvalget.aspx)

[32] «Betænkning om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet», Betænkning nr. 1551, mars 2015.

[33] Kommunalt utvalg som ifølge den danske Serviceloven kan treffe vedtak om tvangsmessige inngrep i forholdet mellom foreldre og barn.

[34] Barneombudet, Grenseløs omsorg, (2015) s. 66.

setting kan uansett være en utfordring for foreldre, dette gjelder både for barns biologiske foreldre og for fosterforeldre.

For øvrig vises det til at Magtanvendelsesutvalget i Danmark har vært delt med hensyn til spørsmålet om regulering av bruk av tvang i fosterhjem.[35] Magtanvendelsesutvalget har, etter en grundig utredning, ikke foreslått en eksplisitt bestemmelse som regulerer tvangsbruk i fosterhjem.

Utvalget foreslår en bestemmelse som tydeliggjør hva som ligger i omsorgsansvaret for barnet etter en omsorgsovertakelse, se § 24.[36] Dette kan imøtekomme noen av de problemene som er påpekt av Barneombudet i deres fagrapport for 2015.

Videre er utvalget enig med Barneombudet i at registrering av eventuell tvangsbruk og kursing av fosterforeldre med hensyn til grensene for tvang og makt, kan være egnede virkemidler for å øke rettsikkerheten for fosterforeldre og barn i fosterhjem. Utvalget oppfordrer departementet til å følge opp disse virkemidlene videre. I likhet med Barneombudet, vil utvalget også understreke viktigheten av at det føres et effektivt tilsyn med barnas omsorgssituasjon i fosterhjemmet. Utvalgets forslag til trygghetsperson for barn, som også har i oppgave å føre tilsyn med barnet i fosterhjemmet, kan bidra til å ytterligere effektivisere tilsynet med barnas omsorgssituasjon i fosterhjemmet. Trygghetspersonen kan også ha en rolle overfor fosterforeldrene som samtalepartner om behovet for og grensene for bruk av tvang overfor barnet. Se punkt 16.7 for nærmere omtale av trygghetspersonen.

15.5.3.2 Fosterforeldrenes omsorgsansvar overfor barnet

Ved omsorgsovertakelse beholder foreldrene foreldreansvaret, mens fosterforeldrene får delegert større eller mindre deler av omsorgsansvaret og utøver den daglige omsorgen på vegne av barnevernstjenesten. I sin årsrapport for 2015 peker Barneombudet på at det ikke er avklart hvilken myndighet det ligger i å utøve den daglige omsorgen. Samtidig avklares det sjelden hvilke deler av omsorgsansvaret fosterhjemmet skal overta. Dette kan gå ut over barnets og fosterforeldrenes forutberegnelighet og rettssikkerhet.

Av hensyn til forutberegnelighet for både barn, foreldre, fosterforeldre og barnevernstjenesten, mener utvalget at det er behov for å innta en presisering i loven. Det bør presiseres hva som ligger til omsorgsansvaret for barnet etter en omsorgsovertakelse og hva som ligger til foreldreansvaret samt at fosterforeldrene skal utøve denne omsorgen innenfor de rammene barnevernstjenesten fastsetter.[37]

15.5.3.3 Fosterhjem hos familie eller nært nettverk – barn og foreldres rett til å uttale seg ved valg av fosterhjem og bruk av familieråd

Flere studier har vist at slektsplasseringer er mer stabile enn andre fosterhjemsplasseringer, og at de sjeldnere bryter sammen.[38]

Utvalget mener derfor at det bør lovfestes at det alltid skal vurderes om fosterhjem kan velges blant barnets familie eller nære nettverk. I dag framgår dette kun av fosterhjemsforskriften § 4 andre ledd. Det kan etter omstendighetene også påligge staten en plikt etter EMK artikkel 8 å tilrettelegge for at barnet kan plasseres hos familiemedlemmer.[39] Dette bør derfor fremgå av loven.

Slektsfosterhjem behøver likevel ikke alltid å være til det beste for barnet. Forklaringen på manglende omsorgsevne hos foreldrene kan for eksempel finnes i de omsorgsbetingelsene foreldrene selv har mottatt av familie og nettverk, den samme familien og det samme nettverket som skal vurderes som bostedsalternativ. Lovteksten er derfor utformet slik at det kun oppstilles krav om at det skal *vurderes om* slektsfosterhjem er aktuelt i det enkelte tilfelle.

Bruk av familieråd kan være hensiktsmessig ved vurderingen av bosted i fosterhjem hos familie eller nært nettverk, for å finne et egnet bosted for barnet.[40] Utvalget foreslår derfor å lovfeste at barnevernstjenesten skal legge til rette for bruk av familieråd ved vurderingen av bosted i familie eller nettverk. Utvalget mener at det ikke bør være en plikt til alltid å bruke familieråd. Det kan være familier og situasjoner hvor det er mer eller mindre klart at det ikke er grunnlag for å lete etter fosterhjem i familien, eller at familieråd ikke vil kunne bidra positivt i arbeidet med å hjelpe

---

35 Se nærmere punkt 15.5.2.

36 Se nærmere punkt 15.5.3.2.

37 Forslaget er nærmere omtalt i punkt 14.3.4.

38 Se for eksempel: Winokur, M., Holtan, A. & Valentine, D. (2008). Kinship care for the safety, permanency and well-being of children removed from the home for maltreatment. The Campbell Collaboration Social Welfare Group. Tilgjengelig via http://www.campbellcollaboration.org/library.php.

39 Se Sørensen (2016), punkt 5.7.2.

40 Familieråd som metode er fremhevet i Fosterhjemsmeldingen, s. 54–55.

barnet. Utvalget mener derfor at det bør fremgå av loven at familieråd må vurderes konkret, og at det skal legges til rette for bruk av familieråd dersom det anses hensiktsmessig.

Utvalget har mottatt innspill fra Organisasjon for Barnevernsforelde med ønske om en lovfesting av barnets og foreldrenes rett til å uttale seg om valg av fosterhjem. Det følger i dag av fosterhjemsforskriften § 4. Utvalget mener det ikke er behov for å lovfeste denne spesifikke uttaleretten, da den følger av de innledende bestemmelsene i loven om barnets rett til medvirkning og barnevernstjenestens plikt til å samarbeide med barnet og foreldre samt den nevnte bestemmelsen i fosterhjemsforskriften.[41]

15.6 Institusjoner og senter for foreldre og barn

15.6.1 Gjeldende rett

Institusjoner er regulert i barnevernloven kapittel 5. Begrepet institusjon er ikke definert i loven, i motsetning til fosterhjem.[42]

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvaret for etablering og drift av institusjoner som hører under loven, jf. barnevernloven § 5-1. Samme etat skal godkjenne både private og kommunale institusjoner, og slik godkjenning er en forutsetning for å benytte institusjonen som bosted for barn som omfattes av barnevernloven. Det er i dag ikke krav om forhåndsgodkjenning av statlig eide institusjoner. Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner (kvalitetsforskriften) er grunnlaget for godkjenning av barnevernsinstitusjoner.[43]

Etter forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling (tilsynsforskriften), skal fylkesmannen føre tilsyn med de institusjonene som ligger i fylket.[44]

Rettigheter og tvang under opphold på barnevernsinstitusjon reguleres av barnevernloven § 5-9 og forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon (rettighetsforskriften).[45] Lov og forskrift regulerer blant annet barnets rett til personlig integritet og selvbestemmelse samt institusjonenes adgang til bruk av tvang i ulike situasjoner

Senter for foreldre og barn er et frivillig hjelpetiltak for gravide, enslige foreldre og par med ett eller flere barn i ulik alder, hvor det er bekymring for barnets omsorgssituasjon. Senter for foreldre og barn anses ikke som institusjoner etter loven. Frem til utvidelsen av pålegg av hjelpetiltak trådte i kraft 1. april 2016 var dette kun frivillige tiltak, hvor foreldrene bor sammen med barnet på senteret og utøver daglig omsorg for barnet selv, under veiledning fra senteret. Nå kan slikt opphold også pålegges av fylkesnemnda (se punkt 11.6.1). Sentrene er ikke plasseringsalternativ etter tiltak. Det er i barnevernloven kapittel 5 likevel inntatt ulike bestemmelser som regulerer virksomheten ved slike sentre. Sentrene skal godkjennes, og de skal drives slik at foreldrenes og barnets rett til privatliv og familieliv og foreldrenes rett til å ta beslutninger i kraft av den daglige omsorg for barnet respekteres, så langt dette er i samsvar med formålet med oppholdet og med senterets ansvar for driften, herunder trygghet og trivsel, jf. barnevernloven § 5-9 a. Fylkesmannen fører tilsyn med sentrene, jf. § 5-7. Nærmere bestemmelser om krav til kvalitet og godkjenning, rettigheter og tilsyn er gitt i forskrift om sentre for foreldre og barn.[46]

15.6.2 Kort om dagens institusjonstilbud

I 2014 fikk 1 863 barn og unge i barnevernet et institusjonstiltak.[47] Dette utgjør om lag fire prosent av barn og unge med tiltak fra barnevernet. Til enhver tid er det om lag 900 barn i institusjon.

Barn som oppholder seg i institusjon har ofte store og komplekse behov. Mange har vært utsatt for mangelfull omsorg, og kan ha vært utsatt for vold og overgrep. I noen tilfeller har barna utviklet atferdsvansker og rusmisbruk. I en nylig fremlagt forskningsrapport fremgår det at 70 prosent av ungdom i institusjon har minst én psykisk lidelse.[48] Noen kan utgjøre en fare for seg selv, andre barn og samfunnet. Nærmere 90 prosent av barna på institusjon er over 13 år. I underkant av 60 prosent er gutter.

---

41 Se lovforslaget §§ 3 og 4, som er nærmere omtalt i kapittel 5.

42 Fosterhjem er definert i gjeldende lov § 4-22 første ledd.

43 Barne- og likestillingsdepartementet, forskrift av 10. juni 2008 nr. 580.

44 Barne- og likestillingsdepartementet, forskrift av 11. desember 2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling (tilsynsforskriften).

45 Barne- og likestillingsdepartementet, forskrift av 15. november 2011 nr. 1103.

46 Barne- og likestillingsdepartementet, forskrift av 25. november 2010 nr. 1479 for sentre for foreldre og barn.

47 Alle tall i dette kapittelet er hentet fra departementets høringsnotat av 16. mars 2016 om kvalitets- og strukturreform i barnevernet. Videre henvisninger til andre kilder finnes der.

48 Se nærmere referanse i departementets høringsnotat angitt i ovenstående fotnote.

Både i Norge og internasjonalt har institusjonsutviklingen gått fra store institusjonsenheter med langtidsopphold, til små enheter hvor ungdommer kun har opphold i kortere tidsrom. Ifølge Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet oppholder om lag 63 prosent av omsorgsplasserte barn seg på institusjonen i under ett år.

I praksis er barnevernsinstitusjonene av Bufetat delt opp i ulike kategorier ut i fra målgruppe. Det er institusjoner for akuttplassering og institusjoner for barn under 13 år og over 13 år. Institusjoner for atferdsplassering (plassering etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26) deles i tre grupper: alvorlig atferd med lav risiko, alvorlig atferd med høy risiko og langvarig rusmisbruk. Inndelingen i målgrupper er begrunnet med vesentlig fare for negativ læring dersom barn med vesentlig ulike behov plasseres i samme institusjon og avdeling. Det vurderes som viktig at det ikke er daglig kontakt mellom de ulike målgruppene. Hovedskillelinjene går mellom akuttplasseringer (12 prosent), omsorgsplasseringer (65 prosent) og atferdsplasseringer, herunder rusplasseringer (22 prosent). Det er store geografiske forskjeller i tilgangen på institusjoner for de ulike målgruppene. Mens Sør-Østlandet har et omfattende og differensiert tilbud, finnes det ingen institusjoner for atferdsplasseringer og kun én omsorgsinstitusjon nord for Tromsø. Det er også svært få institusjonsplasser i alle kategorier på Nord-Vestlandet og i deler av Midt-Norge.

Om lag 55 prosent av institusjonsplassene drives av private og ideelle aktører. Bruken av private leverandører er størst når det gjelder bosetting av barn etter atferdsbestemmelsene og særlig innenfor rusplasseringer. Det er også geografisk variasjon i hvor private institusjoner er etablert. I Bufetats Region Nord er det kun tre private institusjoner, mens det er 25 i Bufetats Region Øst. I Region Sør, Vest og Midt-Norge er det henholdsvis 13, 16 og 12 private institusjoner. De statlige institusjonene er jevnere fordelt, med ni institusjoner i regionene Øst, Vest og Midt-Norge, fem institusjoner i Region Sør og syv institusjoner i Region Nord.

15.6.3 Særlig om bruk av tvang i institusjoner

I statlige barnevernsinstitusjoner ble det i 2015 benyttet tvang overfor barn på barnevernsinstitusjon i såkalte akutte faresituasjoner 575 ganger fordelt på 200 barn. I 2015 har kroppsvisitasjon funnet sted 314 ganger på 137 barn, og 199 barn opplevde ransaking av rom og eiendeler 367 ganger. Tilbakeføring mot ungdommens vilje ved rømming har skjedd 65 ganger fordelt på 47 barn.[49] Det foreligger ikke tilsvarende tall fra private barnevernsinstitusjoner.

I 2015 avsluttet fylkesmennene behandlingen av totalt 589 klagesaker etter barnevernloven, hvor 60 ble avvist.[50] De fleste klagesakene gjelder klager på tvangsbruk eller begrensninger i barnevernsinstitusjoner. I de 529 sakene som ble realitetsbehandlet ble det vurdert 619 klageforhold, 139 mot barnevernstjenesten og 480 mot institusjonene, hvorav 477 mot barnevernsinstitusjoner og tre mot omsorgssentre. Klager fikk medhold i 18 prosent av vurderingene rettet mot institusjonene. I 2015 ble 92 prosent av klagene etter barnevernloven/rettighetsforskriften behandlet innen tre måneder.

Hjemmel for bruk av tvang overfor barn på institusjon framgår av barnevernloven § 5-9 om rettigheter under opphold i institusjon. Bestemmelsen angir rett til selvbestemmelse og bevegelsesfrihet, og setter absolutt forbud mot blant annet fysisk refsing. For øvrig er departementet gitt myndighet til å fastsette øvrige regler om tvang i forskrift. Det er gitt en detaljert forskrift om dette, den såkalte rettighetsforskriften. Forskriften gir hjemmel til bruk av tvang i akutte faresituasjoner, kroppsvisitasjon, ransaking av rom og eiendeler, beslag, kontroll av korrespondanse, urinprøve med samtykke og tilbakeføring ved rømming. For barn plassert med hjemmel i barnevernloven § 4-24 og § 4-26 er det i tillegg gitt særregler om begrensninger i bevegelsesfrihet og besøk, kontroll med elektroniske kommunikasjonsmidler og urinprøve uten samtykke.

Ifølge Helsetilsynets årsrapport for 2015 er det flest klager knyttet til bruk av tvang i akutte faresituasjoner (rettighetsforskriften § 14), noe som indikerer at denne tvangshjemmelen er mest anvendt i praksis.

Hver gang et barn utsettes for tvang skal det føres protokoll som beskriver situasjonen, jf. rettighetsforskriften § 26. Antall tvangsprotokoller har økt de siste årene. De tvangstiltakene som er mest brukt er tvang i akutte faresituasjoner, urinprøver og ransaking av rom og eiendeler.[51]

I forbindelse med sin fagrapport for 2015 har Barneombudet fått innsyn i en rekke tvangsprotokoller. Innsynet har konsentrert seg om tvang etter rettighetsforskriften § 14 (tvang i akutte faresituasjoner).

---

[49] Alle tall om bruk av tvang i dette avsnittet er hentet fra Bufdirs årsrapport for 2015.

[50] Alle tall i dette avsnittet er hentet fra Helsetilsynets årsrapport for 2015.

[51] Barneombudet, Grenseløs omsorg, (2015) s. 44.

Innsynet viste at § 14-situasjonene ofte begynner med vanlig grensesetting, gjerne knyttet til institusjonens husregler.

Barneombudet har gjennom innsynet også konstatert at barn som blir utsatt for tvang ofte har psykiske vansker samt at også små barn blir utsatt for tvang. Flere av protokollene gjaldt barn under 10 år.[52]

15.6.4 Utvalgets vurdering

15.6.4.1 Rettigheter og bruk av tvang i institusjoner

I likhet med Barneombudet er utvalget av den oppfatning at de sentrale bestemmelsene om rettigheter og bruk av tvang i institusjoner samt reglene om saksbehandling og klage ved bruk av tvang, bør løftes opp fra rettighetsforskriften og inn i barnevernsloven.[53]

Menneskerettighetene setter strenge grenser for inngrep i den enkeltes frihet, og barns rett til personlig integritet er vernet i Grunnloven og internasjonale konvensjoner.[54] Hensynet til vern gjør seg særlig sterkt gjeldende overfor barn med bosted utenfor hjemmet som barnevernstiltak. Dette er barn som ofte har opplevd alvorlige krenkelser mot den personlige integritet i tidligere omsorgssituasjon, og hvor nye inngrep i den personlige integritet derfor kan medføre ekstra stor belastning og skade.

Tvangsbruk på institusjoner er alvorlige inngrep mot svært sårbare individer, og kravet om og til lovhjemmel (legalitetsprinsippet) gjør seg gjeldende med tyngde. Denne typen inngrep i den personlige frihet bør derfor besluttes av lovgiver, og det skal være forutsigbart for den enkelte når myndighetene kan gripe inn med tvang. Utvalget er enig med Barneombudet i at «begrunnelsen om at bruk av tvang er så inngripende overfor den enkelte at lovgiver selv bør ta direkte stilling til hva som skal være tillatt, må veie særlig tungt der barn skal utsettes for tvang».[55]

På denne bakgrunn er rettighetsbestemmelsen i gjeldende lov § 5-9 omskrevet i utvalgets forslag, se § 53. Barnet skal selv kunne bestemme i personlige spørsmål så langt det lar seg forene med barnets alder og modenhet, formålet med tiltaket og institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg til den enkelte, og i tillegg er forenelig med barnets alder og modenhet. Barnets rett til kontakt med familie og nærstående, kan ikke begrenses i større utstrekning enn det som følger av et eventuelt vedtak fra barnevernstjenesten eller fylkesnemnda om begrensing i retten til kontakt. Videre er barnets rett til bevegelsesfrihet og rett til korrespondanse, angitt i loven.

Kravet om forebygging av bruk av tvang under opphold i institusjon, er løftet opp fra rettighetsforskriften og inn i barnevernslovens § 54. Utvalget er enig med Barneombudet i at institusjonene må arbeide systematisk for å forebygge situasjoner som kan føre til at bruk av tvang er nødvendig. Barneombudets gjennomgang av tvangsprotokoller viser at § 14-situasjonene ofte begynner med vanlig grensesetting, som stiller særlige krav til evne til kommunikasjon med barna.

Videre er tvangshjemlene i rettighetsforskriften løftet opp fra rettighetsforskriften, presisert, og inntatt i loven. Nærmere bestemt adgangen til bruk av fysisk tvang, kroppsvisitasjon, ransaking, kommunikasjonskontroll, rusmiddeltesting og tilbakeføring ved rømming. Dette er inngrep av en så alvorlig art at de bør være regulert direkte i loven, jf. § 55.

I samsvar med nylige vedtatte endringer på rusfeltet, foreslås adgangen til rusmiddeltesting endret fra urinprøve til en teknologinøytral bestemmelse; at det kan tas prøver av biologisk materiale for å påvise bruk av rusmidler.[56] Dette vil i tillegg til urinprøver, gi adgang til testing via spytt og hår. Det er heller ikke i barnevernsinstitusjoner hensiktsmessig at regelverket bare skal omfatte urinprøver når det foreligger nye metoder for å gjennomføre rusmiddeltesting. Utvalget mener det ikke er grunn til at vilkårene for rusmiddeltesting skal være andre for barn med rusproblematikk som er bosatt i institusjon med hjemmel i barnevernsloven. Vilkår om at tvang og restriksjoner skal begrenses til det strengt nødvendige, se lovutkastet § 54, og at rusmiddeltesting bare skal benyttes når det er nødvendig for å oppnå formålet med oppholdet, vil sette grenser for hvilke metoder som kan benyttes.

Det gis forskriftshjemmel med adgang til å gi nærmere bestemmelser om barnets rettigheter og bruk av tvang i institusjon, se § 58. Det kan ikke gis forskrift om andre tvangstiltak enn de som framkommer av loven. Videre er kompetansen til å gi slik forskrift løftet opp på øverste forskriftsnivå, det vil si Kongen i statsråd. Denne forskriftskompetansen kan ikke delegeres. Bruk av tvang mot barn på institusjon er inngrep av en slik art at forskriftskompetansen bør ligge til høyeste

[52] Barneombudet, Grenseløs omsorg, (2015) s. 49.

[53] Barneombudet, Grenseløs omsorg, (2015) s. 43.

[54] Se nærmere punkt 15.4.

[55] Barneombudet, Grenseløs omsorg, (2015) s. 43.

[56] Se lov 20. mai 2016 nr. 10 om endringer i psykisk helsevernloven mv. (rettigheter og bruk av tvang på rusfeltet).

nivå. Dette er gjort for flere av tvangshjemlene i psykisk helsevernloven kapittel 4, og rettssikkerhetsgarantien som ligger i dette bør være lik for barn i barnevernsinstitusjon og personer i institusjon i det psykiske helsevern.

Menneskerettighetene oppstiller krav om at statene har etablert en effektiv kontroll med at vilkårene for tvangsbruk blir fulgt i praksis.[57]

Reglene om saksbehandling og klage ved tvangsbruk er derfor viktige med hensyn til kontroll av tvangsinngrep, og at inngrepene oppfyller de strenge kravene i lov og forskrift. Bestemmelsene om saksbehandling og klage er derfor også løftet opp fra rettighetsforskriften og tatt inn i barnevernsloven, se § 86. I forbindelse med sin fagrapport for 2015 har Barneombudet fått innsyn i en rekke tvangsprotokoller. Barneombudet uttaler at det var vanskelig, ut fra tvangsprotokollene alene, å finne ut om tvangen som ble utøvd faktisk var nødvendig. Protokollene inneholdt sjelden informasjon om hvilke andre forebyggende tiltak som var forsøkt. Videre var det utfordringer knyttet til å kartlegge barnets syn på saken.[58] På denne bakgrunn forslår derfor utvalget at det i loven skal oppstilles krav om at det skal framgå av tvangsprotokollen hvilke andre tiltak som er forsøkt først samt at barnets syn skal framgå av protokollen. Barneombudet har også, etter samtale med barn på institusjon, pekt på viktigheten av rask behandling av klager hos fylkesmannen. I likhet med Barneombudet foreslår derfor utvalget at det i loven skal inntas en bestemmelse om at vedtak i klagesaken skal foreligge senest innen én måned etter at den er mottatt. I dag er kravet fra Helsetilsynet at 90 prosent av sakene skal behandles innen tre måneder.[59]

Det pekes for øvrig på at fylkesmannens tilsyn med barn på institusjon, herunder krav om at man ved tilsyn skal snakke med det enkelte barn, ytterligere styrker kontrollen med at vilkårene for tvangsbruk følges i praksis. Utvalget forslår imidlertid ingen konkrete endringer i gjeldende tilsynsordning, som er regulert i barnevernloven § 5-7 med tilhørende forskrift av 11. desember 2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner for omsorg og behandling.

Utvalget ser imidlertid noen svakheter ved dagens forskrift som departementet bør se nærmere på. Dersom utvalgets forslag om oppnevning av trygghetsperson blir en realitet, så bør denne trygghetspersonen ha en rolle i forbindelse med tvangsbruk og tilsyn. Trygghetspersonen bør få alle tvangsprotokoller, og også inviteres til å delta under tilsyn.

Det står ingenting i dagens forskrift om hvilken rolle kommunen skal ha ved tilsyn. Også kommunen bør inviteres og gis anledning til å delta under tilsyn. Det er kommunen som i begjæringen om tiltak hevdet at den aktuelle institusjonen faglig og materielt sett var i stand til å dekke barnets behov. Barnevernstjenesten har et løpende ansvar for å se til at det faktisk er slik.

Utvalget vil videre presisere at tilsynet ikke har myndighet til å gi pålegg som har direkte innvirkning på det som er fastsatt i fylkesnemndas vedtak. Dersom tilsynet finner grunnlag for pålegg som innebærer at institusjonsoppholdet ikke kan gjennomføres som forutsatt i vedtaket, så må det også fremmes sak for fylkesnemnda.

Utvalget mener videre at barnevernstjenesten må informeres dersom det kommer klager fra barnet og/eller foresatte på tvangsbruk fra institusjonens side. Barnevernstjenesten skal ha anledning til å uttale seg før fylkesmannen tar stilling til klagen.

15.6.4.2 Generelle krav til institusjoner

Etter gjeldende rett framgår krav til institusjoners kvalitet og forsvarlighet kun av forskrift (kvalitetsforskriften).

Etter utvalgets oppfatning bør en overordnet bestemmelse om krav til faglig og etisk forvarlighet tilknyttet institusjonenes drift samt at institusjonene skal ha en definert målgruppe og målsetning, framgå av ny barnevernslov.

Når det gjelder kravet om definert målgruppe, er dette viktig for å unngå at barn med vesentlig ulike behov bosettes i samme institusjon, med risiko for negativ læring. For eksempel barn med rusproblem og andre som ikke har denne typen utfordringer.

Det foreslås derfor en overordnet bestemmelse i loven om at institusjoner skal ha en definert målgruppe og målsetting samt at metodene som anvendes i institusjonene skal være faglige og etiske forsvarlige.

Mer spesifikke krav til faglig forsvarlighet, bygninger, utstyr og bemanning hører etter utvalgets syn best hjemme i forskrift, som i dag.

15.6.4.3 Godkjenning av statlige institusjoner og senter for foreldre og barn

Utvalget foreslår at også statlige institusjoner og senter for foreldre og barn må godkjennes før de

---

[57] Se nærmere omtale av de menneskerettslige forpliktelsene i punkt 15.4.

[58] Barneombudet, Grenseløs omsorg, (2015) s. 48.

[59] Årsrapport 2015 fra Statens helsetilsyn, s. 13.

kan tas i bruk, og ikke bare private og kommunale institusjoner og senter som i dag.

Det innebærer forskjellsbehandling at sanksjonsmuligheter mot kommunale og private institusjoner og sentre kan lede til bortfall av godkjenning, mens det ikke er noen slik sanksjonsmulighet overfor statlige institusjoner og sentre.

Godkjenning vil bidra til å sikre at tjenesten, før den ytes, oppfyller kvalitetskravene i lov og forskrift. Dette er særlig viktig for institusjoner, hvor det er tale om tvungne opphold med adgang til bruk av tvang under institusjonsoppholdet. Hensynet til barnas rettssikkerhet tilsier at både faglige metoder, materiell utforming og personell bør kvalitetssikres før tjenesten ytes.

Til sammenligning kan alle institusjoner som tilbyr døgnopphold ved psykisk helsevern, kun benyttes etter godkjenning, jf. psykisk helsevernloven § 3-5 første ledd.

Hensynet til legitimitet og tillit til avgjørelser om godkjenning, taler for at denne oppgaven skilles klart fra ansvar for driftsrelaterte tjenesteyting. Myndigheten til å godkjenne statlige institusjoner og sentre foreslås derfor lagt til Bufdir som førsteinstans med departementet som klageorgan, og ikke Bufetat som førsteinstans som er tilfellet for godkjenning av private og kommunale institusjoner og sentre.

15.7 Krav til andre typer botiltak

15.7.1 Gjeldende rett

Ved utgangen av 2014 var 14 prosent av barn med bosted utenfor hjemmet bosatt i såkalt bolig med oppfølging.[60]

Dette kan være ulike typer boenheter tilknyttet en institusjon, og kravene til kvalitet, godkjenning og tilsyn for institusjoner kommer da til anvendelse på disse enhetene.

En del av plasseringsstedene er imidlertid ulike typer botiltak ved frivillige plasseringer utenfor hjemmet, som barnevernstjenesten i en rekke kommuner har etablert. Slike botiltak er i dag ikke nærmere regulert, og finansieres av kommunen. Det er tale om hybeltiltak, bofellesskap eller lignende. Dette er tiltak for barn og unge som ikke vurderes å ha så store oppfølgingsbehov at plassering i fosterhjem eller institusjon er nødvendig. Slike tiltak brukes i dag blant annet ved bosetting av enslige mindreårige asylsøkere, men også i andre tilfeller.

Tilsyn med hybler mv. som er hjelpetiltak, omfattes verken av fylkesmannens ansvar for tilsyn med barn i institusjon eller tilsynsordningen for fosterbarn.

15.7.2 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets oppfatning er det behov for krav til kvalitet, godkjenning og tilsyn for ulike typer botiltak utenfor hjemmet, og som verken anses fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter. Det er tale om bosted for barn med spesielle behov i offentlig regi, og det må da sikres at disse bostedene er egnet for denne typen opphold.

Utvalget påpeker også at det er en viss fare for omgåelse av kvalitetskravene for institusjoner, hvis ikke slike tilgrensende bosted reguleres med krav om kvalitet mv.

Den forestående kvalitetsreformen vil sannsynligvis innebære at kommunene selv i stor utstrekning skal dekke utgiftene til bosted i insitusjon.[61] Dette kan øke etterspørselen etter slike tiltak, herunder at private aktører i større utstrekning vil være tilbyder. Dette øker behovet for regulering.

Når det gjelder hvilke konkrete krav som skal stilles til slike botiltak, er utvalget av den oppfatning at dette egner seg best i forskrift, basert på nærmere utredning og egen høring. Utvalget foreslår derfor en bestemmelse om at departementet *skal* gi nærmere forskrift om kvalitet, godkjenning og tilsyn for ulike typer botiltak som ikke anses som fosterhjem, institusjon eller omsorgssentre.

Botiltakene som er aktuelle å regulere, er også regulert i svensk lov. Sverige har nylig vedtatt hjemmel for et mindre inngripende bostedstiltak, «stödboende», som trådte i kraft 1. januar 2016. Tiltaket gjelder ungdom mellom 16 og 20 år. Enslige mindreårige er en målgruppe, men også annen ungdom som har behov for bosetting utenfor hjemmet omfattes av hjemmelen. «Stödboende» innebærer et botilbud med tilpasset støtte og tilsyn der målet er at ungdommene skal få støtte til å bo, til å ta utdanning eller arbeid. De kan også få hjelp til kontakt med egen familie. Det skal føres tilsyn med boligene.[62]

---

[60] Bufdir.no, barnevernstatistikk.

[61] Se nærmere omtale i departementets høringsnotat av 16. mars 2016 om kvalitets- og strukturreform i barnevernet.

[62] For nærmere omtale av ordningen med «stödboende», vises det til Regeringens proposition 2015/16:43 «Stödboende – en ny placeringsform för barn och unga» s. 34 flg.

Utvalget vil avslutningsvis bemerke at dersom utvalgets forslag om oppnevning av trygghetsperson for barn blir en realitet, er situasjoner med botiltak som her er nevnt, tilfeller der trygghetsperson bør oppnevnes for barnet. Se kapittel 16 for omtale av trygghetsperson.

Kapittel 16
Partsrettigheter og ordninger som sikrer barns prosessuelle rettigheter

16.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:

- Senke aldersgrensen for barns partsrettigheter til 12 år.
- Gi forelder med del i foreldreansvaret status som part i sak om tiltak. For øvrig foreslås det i hovedsak en videreføring av gjeldende rett med hensyn til hvem som er part i den enkelte sak.[1]
- Innta en bestemmelse i barnevernsloven om partenes rett til dokumentinnsyn, der det gis en særskilt hjemmel for å nekte innsyn av hensyn til barnet.
- Innføre en ordning med en trygghetsperson for barn, som erstatter de gjeldende ordningene med talsperson, tillitsperson og tilsynsfører.

16.2 Behov og problemstillinger

Barnevernloven inneholder en nærmere regulering av når barn kan være part i en sak. Bestemmelsen om barns partsrettigheter er inntatt i barnevernloven § 6-3 andre ledd, og innebærer en særregulering av barns partsrettigheter sammenlignet med det som følger av forvaltningslovens partsbegrep. I punkt 16.3 drøftes barns partsrettigheter og behovet for å gjøre endringer i reglene nærmere. En problemstilling er om dagens 15 års aldersgrense for barns partsrettigheter bør senkes og/eller om det bør gjøres endringer i adgangen til å tilkjenne partsrettigheter for barn under 15 år.

For andre enn barn, er forvaltningslovens partsbegrep bestemmende for hvem som er å anse som part i en sak etter barnevernloven. Dette følger av den generelle henvisningen til forvaltningslovens regler som er inntatt i barnevernloven § 6-1. Part i en barnevernsak er dermed den eller de personer «som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», jf. barnevernloven § 6-1, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav e. Det må avgjøres konkret i den enkelte sak hvem som har en slik tilknytning at vedkommende er å anse som part.

I punkt 16.4 gis det en redegjørelse for hvem som etter gjeldende rett anses som part i saker om ulike typer tiltak. Det er et spørsmål om det er hensiktsmessig å innta en bestemmelse i barnevernsloven om partsrettigheter i saker etter barnevernsloven, og videre om det er behov for å gjøre endringer med hensyn til hvem som har partsrettigheter i den enkelte sak.

Partsrettigheter i en sak innebærer flere prosessuelle rettigheter, herunder en rett til dokumentinnsyn. Utvalget har mottatt innspill om at det er behov for å gjøre endringer i reglene om innsyn, for å beskytte barn i større utstrekning. Reglene om dokumentinnsyn, forslagene til endringer og utvalgets vurderinger, fremgår i punkt 16.6.

Etter gjeldende barnevernlov er det flere aktører som skal bidra til å sikre barns rettigheter i saker etter loven: talsperson, tillitsperson, verge og tilsynsfører. Det er et spørsmål om flere roller kan samles på én hånd, slik at barnet kan få færre personer å forholde seg til. Dette drøftes nærmere i punkt 16.7.

16.3 Partsrettigheter for barn

16.3.1 Gjeldende rett

Etter forvaltningsloven § 2 bokstav e er part i saken den «en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». Det stilles etter forvaltningsloven ingen ytterligere krav for at en person skal være part, for eksempel i form av krav til alder. Etter forvaltningsloven er barn derfor alltid part i forvaltningssaker som gjelder barnet. I

[1] Partsrettigheter i sak om kontakt og samvær behandles særskilt i kapittel 13 om kontakt og samvær.

Boks 16.1 Begreper

Enhver fysisk person har *partsevne*, jf. tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav a.

Prosessdyktighet er evnen til selv å opptre i rettssak, herunder reise og ta imot søksmål, jf. tvisteloven § 2-2 første ledd.

Partsstatus benyttes om hvem som er eller kan være parter i en konkret sak. Partsstatus utløser partsrettigheter.

Barnevernloven § 6-3 regulerer barns partsstatus i saker etter loven.

barnevernloven er det gitt egne regler om når et barn kan opptre som part i en barnevernssak, som begrenser barns partsstatus i forhold til forvaltningslovens definisjon.

Dersom et barn ikke har partsrettigheter etter barnevernloven, kan barnet heller ikke opptre som part i saken representert ved verge.[2]

Etter barnevernloven § 6-3 andre ledd kan barn opptre som part og gjøre partsrettigheter gjeldende på tre ulike grunnlag. Enten:

- barnet har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder,
- i «særskilte tilfeller» der barnet er under 15 år, eller
- det gjelder en atferdssak eller sak om tiltak for barn utsatt for menneskehandel.

Barnet har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder

Når det gjelder alternativet om at «barnet har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder» er det lagt til grunn at vilkåret om at barnet forstår hva saken gjelder, har begrenset betydning. Dersom barnet skal fratas retten til å opptre som part kreves det at en beslutning om dette er særskilt begrunnet i barnets forhold.[3] Et barn som har fylt 15 år vil således normalt være part i saken.

I «særskilte tilfeller»

Etter barnevernloven § 6-3 andre ledd andre setning kan fylkesnemnda innvilge partsrettigheter for barn under 15 år i «særskilte tilfeller».

Avgjørelsen vil bygge på en skjønnsmessig vurdering. Hvilke momenter som skal tillegges betydning ved vurderingen, fremgår ikke av ordlyden eller av lovens forarbeider.

Praksis er svært restriktiv når det gjelder å innvilge partsrettigheter etter bestemmelsen.

Høyesterett har behandlet spørsmålet om å innvilge partsrettigheter i «særskilte tilfeller» i Rt. 1998 side 1592 og Rt. 1999 side 490.

I Rt. 1998 side 1592 var spørsmålet om en gutt som ikke var fylt 15 år kunne opptre som hjelpeintervent. Høyesterett viste til at dette forutsatte at han kunne hatt partsstilling etter § 6-3 andre ledd andre setning. Høyesterett kom til at det ikke var adgang til å innvilge partsrettigheter i saken. Det avgjørende for kjæremålsutvalget var ikke om barnet hadde interesser som gikk på tvers av de andre partene, men om innvilgelse av partsrettigheter var nødvendig for at barnets mening ville komme «klart til uttrykk». Utvalget kom til at dette ikke var nødvendig, idet barnets syn ville komme klart frem gjennom sakkyndiges samtaler med ham og ved at han fikk møte som vitne i retten.

Heller ikke i Rt. 1999 side 490 ble partsrettigheter innvilget. Her uttales det at det ikke skal «legges avgjørende vekt på barnets ønske og det behov barnet selv mener å ha for partsrettigheter». Høyesterett fremhevet også her at barnets syn ville kunne bli gjort kjent for retten på annen måte enn gjennom innvilgelse av partsrettigheter.

Avgjørelsene er forstått slik at det skal svært mye til for at vilkårene for å innvilge partsrettigheter etter § 6-3 andre ledd andre setning kan anses oppfylt.[4]

Tiltak for barn med atferdsvansker eller tiltak for barn som kan være utsatt for menneskehandel

I saker som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker eller tiltak for barn som kan være utsatt for menneskehandel, skal barnet alltid regnes som part med fulle partsrettigheter.

Det er i Rt. 1998 side 1471 lagt til grunn at uttrykket «sak som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker» bare refererer til saker om tiltak etter § 4-24 flg, og ikke andre barnevernssaker der barnet har atferdsvansker.

---

2 Se Rt. 2000 s. 358.

3 Ofstad og Skar (2015) s. 327. Se også Lindboe (2012) s. 183.

4 Andersen, Njål Wang «Ungdoms rett til selvbestemmelse og medvirkning. Under plasseringssaken og under opphold i helse- og sosialinstitusjon», Vedlegg til NOU 2011: 20 «Ungdom, makt og medvirkning», (Andersen (2011)) s. 67.

Boks 16.2 Hva innebærer det å ha partsrettigheter?

Det å ha partsrettigheter i en sak, innebærer flere prosessuelle rettigheter for parten:

- Rett til forhåndsvarsel og underretning om saken, jf. forvaltningsloven § 16 første ledd og § 17 andre og tredje ledd,[1]
- Rett til dokumentinnsyn, jf. forvaltningsloven § 18,[2]
- Rett til å få underretning om vedtaket, begrunnelse og klagerett, jf. forvaltningsloven § 27 og § 24 andre ledd tredje setning, og
- Rett til å klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28.

Partsstatus etter forvaltningsloven er ikke en tilstrekkelig betingelse for å ha søksmålsadgang.[3] For saker som skal behandles av domstolene følger det av barnevernloven § 7-24, jf. tvisteloven § 36-3, at søksmål kan reises «av den vedtaket retter seg mot». Det er videre et krav om at den som reiser sak har rettslig interesse, jf. tvisteloven § 1-3. Dette innebærer for eksempel at en forelder med del i foreldreansvaret som ikke har del i den daglige omsorg, ikke har selvstendig søksmålskompetanse i sak om omsorgsovertakelse, selv om vedkommende er part i saken for fylkesnemnda. Det er bare forelder som også har del i den daglige omsorgen som har rettslig interesse i å reise sak om overprøving av omsorgsovertakelse. Dette fordi det er denne forelderen som dersom barnevernstjenesten ikke får medhold, skal ha omsorgen for barnet.[4] Partsrettigheter etter barnevernloven § 6-3 andre ledd omfatter også rett til å begjære rettslig overprøving.

De ulike partsrettighetene er aktuelle på forskjellige stadier av en sak. De rettighetene som normalt inntrer først er retten til forhåndsvarsel og retten til dokumentinnsyn. Slike partsrettigheter antas å inntre ved åpningen av undersøkelsessak.[5]

I tilfeller der det er flere private som har partsrettigheter, utøver disse sine rettigheter uavhengig av hverandre. For eksempel vil ikke foreldrenes partsrettigheter påvirkes eller begrenses av at barnet har selvstendige partsrettigheter. Barnet og foreldrene utøver i slike tilfeller partsrettigheter hver for seg. Foreldrenes partsrettigheter begrenses heller ikke av at barnet har selvbestemmelsesrett, f.eks. etter barnevernloven § 4-26.

Barnevernloven inneholder også bestemmelser om prosessuelle rettigheter for personer som ikke har partsrettigheter, for eksempel bestemmelsene om uttalelsesrett for barn og fosterforeldre i henholdsvis barnevernloven § 6-3 første ledd og § 4-21 første ledd tredje setning.

1 Retten til forhåndsvarsel mv. omtales nærmere i kapittel 10.

2 Se kapittel 10 om retten til dokumentinnsyn i barnevernsaker.

3 Se bl.a. Rt. 1993 side 1588 og Ofstad og Skar (2015) s. 433.

4 Nærmere om adgangen til å begjære rettslig overprøving av sak om omsorgsovertakelse i punkt 16.5.1.3

5 Se Andersen, Njål Wang «Innsynsrett i barneverntjenestens saksdokumenter for foreldre med partsstilling i barnevernsaken», Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål s. 141 (Andersen (2007)) s. 145 flg. Og Rundskriv fra Barne- og familiedepartementet 31. mars 2002 om Saksbehandling i barneverntjenesten. Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100, Q-2002-1036 (saksbehandlingsrundskrivet) s. 23.

16.3.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår å senke aldersgrensen for barns partsrettigheter til 12 år. Etter gjeldende barnevernlov er det i all hovedsak barn over 15 år samt barn som er part i sak etter § 4-24 eller § 4-29 som har partsrettigheter. Utvalget har vurdert om det er behov for å gjøre endringer for å styrke barns partsrettigheter, og hvordan dette i så fall bør gjøres.

I juridisk teori er det foreslått endringer både når det gjelder aldersgrensen i gjeldende § 6-3 andre ledd, og når det gjelder adgangen til å innvilge partsrettigheter til barn under 15 år. En senkning av aldersgrensen til 12 år er foreslått av Stang.[5] Andersen peker på at det er en svakhet ved gjeldende § 6-3 andre ledd andre setning at det ikke fremgår av bestemmelsen hvilke momenter som skal tillegges vekt ved vurderingen av om partsrettigheter skal innvilges.[6] Han foreslår også

5 Stang, Elisabeth Gording «Det er barnets sak: Barnets rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4» 2007 (Stang (2007)) s. 326 flg.

6 Andersen (2011) s. 61.

en lovendring der det presiseres at den kommunale barnevernstjenesten kan innvilge partsrettigheter til barn under 15 år i saker som hører inn under barnevernstjenestens saksområde.[7]

Fra referansegruppene har utvalget mottatt flere innspill om at barns partsrettigheter bør styrkes. Etter skriftlige spørsmål til referansegruppene har RKBU Midt, LFB, FO, Redd Barna, KS og Psykologforeningen gitt uttrykk for at aldersgrensen bør senkes sammenlignet med i dag. Utvalget har stilt direkte spørsmål til referansegruppen om aldersgrensen bør senkes til 12 år. RKBU Midt, KS og Psykologforeningen støtter dette. Også LFB støtter et slik forslag, men mener at alder alene ikke bør være retningsgivende, og at partsrettigheter bør innvilges alle barn over 12 år som ønsker det, med mindre særskilte grunner taler mot. Redd Barna og FO har stilt spørsmål ved hvorfor aldersgrensen skal senkes til 12 år, fremfor til en annen alder eller uten aldersgrense.

Barnevernsproffene støtter ikke et forslag om å senke aldersgrensen til 12 år, men mener man i stedet bør utvide adgangen til å innvilge partsrettigheter for barn under 15 år. Samtidig mener Barneversproffene at alle barn som ønsker det skal få være til stede og snakke i nemnda, og at nemndsleder alltid skal snakke med barnet.

Utvalget har kommet til at barns partsrettigheter bør styrkes gjennom at aldersgrensen senkes til 12 år, se § 78. En slik endring er i tråd med det moderne synet på barnet som et rettssubjekt, og innebære at barn i større grad kan gjøre egne rettigheter gjeldende. Særlig viktig vil dette være i saker der det ikke er sammenfallende interesser mellom barnet og en eller begge foreldre.

Utvalget mener at en ordning der man utvider adgangen til å innvilge partsrettigheter i den enkelte sak, ikke innebærer en tilstrekkelig styrking av barns stilling. Utvalget viser til at det da fortsatt vil være opp til fylkesnemnda eller rettens skjønn å vurdere om partsrettigheter bør innvilges etter begjæring fra det enkelte barn. Slik utvalget ser det kan det være tilfeldig hvilke barn som er kjent med at en slik begjæring kan fremsettes. Barnet kan også ha behov for partsstatus fra et tidlig stadium i saken, og det vil være en fordel om barnevernstjenesten på selvstendig grunnlag kan ta stilling til om barnet har status som part. Utvalget mener det bør oppstilles en klar regel om når barnet har partsrettigheter i saken.

Utvalget har vurdert om aldersgrensen for barns partsrettigheter i stedet for å senkes til 12 år, heller bør fjernes eller settes til en annen alder.

Utvalget legger til grunn at EMK og barnekonvensjonen ikke medfører noen klar forpliktelse til å innvilge partsrettigheter for alle barn. Utvalget legger til grunn at det avgjørende er om barnets rett til å uttale seg blir tilstrekkelig ivaretatt. Dette kan ivaretas på andre måter enn å gi barn fulle partsrettigheter.[8] Samtidig har Barnekomiteen i tilknytning til spørsmålet om barnets rett til å bli hørt, påpekt at andre faktorer enn alder kan være like viktig for utviklingen av barnets modning og selvstendighet.[9] Dette kan tilsi at det heller ikke bør gjelde noen aldersgrense for barns partsrettigheter.

Når utvalget likevel har kommet til at aldersgrensen bør settes til 12 år, skyldes dette for det første at det gir bedre samsvar mellom ulike velferdslover. For eksempel er aldersgrensen for barns partsrettigheter også 12 år i pasient- og brukerrettighetsloven § 6-5. Det ble i NOU 1985: 18 foreslått en felles sosial og barnevernlov, med en aldersgrense på 12 år i både sosiale saker og barnevernssaker. Senere ble forslaget om felles lov trukket, og barnevernloven foreslått holdt utenfor sosialloven. I sosialloven ble forslaget om 12 års grense for partsrettigheter opprettholdt, mens man i barnevernloven satte aldersgrensen til 15 år. En senkning av aldersgrensen i barnevernsloven til 12 år vil innebære en harmonisering av reglene.

Videre har utvalget lagt vekt på at det vil kunne innebære en belastning for et barn å stå som part i saken, og at barnet bør ha nådd en viss modenhet før partsrettigheter innvilges. Selv om andre faktorer enn alder kan være vel så viktige for å vurdere et barns modenhet, mener utvalget som nevnt over at det er grunn til å ha en klar regel om når barn har partsrettigheter i stedet for at dette avgjøres konkret i den enkelte sak. Utvalget legger til grunn at barn på 12 år normalt vil ha forutsetninger for å vurdere om barnet ønsker å opptre som part i saken.

Av hensyn til belastningen det kan innebære for barnet å stå som part, har utvalget foreslått at barn bare har partsrettigheter der barnet selv ønsker dette. Dersom barnet ikke ønsker å være part i saken, mener utvalget det er tilstrekkelig at barnets foreldre og barnevernstjenesten opptrer som part.

Når aldersgrensen senkes til 12 år, mener utvalget at det ikke er behov for særregler om partsrettigheter i saker om bosted i institusjon uten barnets samtykke, eller saker om bosted i

[7] Andersen (2011) s. 65. Se også Søvig (2009) s. 65.

[8] I samme retning Andersen (2011) s. 61 flg.

[9] Se Generell kommentar nr. 12 avsnitt 29.

institusjon på grunn av fare for menneskehandel. Saker som gjelder de nevnte forhold vil i praksis alltid gjelde barn over 12 år. Dersom et barn under 12 år utsetter sin egen helse eller utvikling for alvorlig fare, legger utvalget til grunn at det er andre tiltak enn bosted i institusjon etter § 20 som må iverksettes. Dette kan for eksempel være omsorgsovertakelse etter § 21, eller tiltak i regi av helsetjenesten eller lignende. Det samme gjelder etter utvalgets syn for saker om bosted i institusjon på grunn av fare for menneskehandel. Utvalget viser til at det i Prop. 43 L (2011–2012) er lagt til grunn at bestemmelsene om menneskehandel er tenkt benyttet for større barn, først og fremst barn mellom 15 og 18 år. Det legges til grunn at det kun unntaksvis vil være nødvendig med tiltak etter bestemmelsene om menneskehandel for barn som er yngre enn 15 år og at saker som gjelder små barn primært må behandles etter bestemmelsen om omsorgsovertakelse.[10]

Utvalget foreslår ingen endringer sammenlignet med gjeldende rett når det gjelder hva det innebærer at barnet er part i saken. Det vil da fortsatt være slik at det bare er barn over 12 år som på egen hånd kan påklage et vedtak eller begjære rettslig overprøving av dette.

Når det gjelder barn under 12 år foreslår utvalget ikke endringer når det gjelder deres rett til å opptre som part. Utvalget foreslår imidlertid at det for alle barn som mottar tiltak fra barnevernet oppnevnes en trygghetsperson.[11] Utvalget legger til grunn at trygghetspersonen vil kunne bistå barnet for eksempel med å henvende seg til fylkesmannen som tilsynsmyndighet.

Utvalget bemerker at det at et barn er part i saken ikke innebærer en plikt for barnet til selv eller ved hjelp av advokat, å gjøre partsrettigheter gjeldende. Barnet plikter for eksempel ikke selv å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, å være til stede under nemndas behandling av saken, eller å avgi forklaring.

16.4 Privates partsrettigheter i den enkelte sak

16.4.1 Gjeldende rett

16.4.1.1 Innledning

I saker etter barnevernloven er det i tillegg til barna selv, flere andre personer som kan ha partsrettigheter: foreldre, samværsforeldre, fosterforeldre og andre familie- og tilknytningspersoner.

Det må avgjøres konkret for den enkelte sak hvem som har en slik tilknytning at de er å anse som parter etter forvaltningsloven § 2 bokstav e. Det er personens tilknytning til barnet og hva saken gjelder, som er de sentrale vurderingstemaene.

Vurderingen av hvem som er part kan tenkes å falle ulikt ut på forskjellige tidspunkt i saken, for eksempel ved at barnevernstjenesten i en undersøkelsesfase behandler noen som part, mens vedkommende senere ikke blir ansett som part i saken for fylkesnemnda sett i lys av hvilke tiltak som er aktuelle.[12]

I det følgende vil det redegjøres for hvem som normalt anses som part ved de ulike tiltak.

16.4.1.2 Sak om hjelpetiltak

I en sak om *frivillige hjelpetiltak* rettet mot eller gitt hos den av foreldrene som barnet bor fast sammen med, er det denne forelderen som er part i saken. En forelder som bare har del i foreldreansvaret vil ikke være part i en sak om tiltak etter § 4-4 med mindre tiltaket retter seg mot eller direkte berører vedkommende.[13]

For saker som gjelder *pålegg av hjelpetiltak* er det lagt til grunn at del i foreldreansvaret normalt vil gi partsstatus i saken.[14] Adgangen til å pålegge hjelpetiltak er nylig utvidet. Spørsmålet om hvem som har partsstatus er ikke omtalt i forarbeidene til lovendringen.[15] Utvalget legger til grunn at del i foreldreansvaret gir partsstatus også ved de nye tvungne hjelpetiltakene.

16.4.1.3 Frivillig plassering

Også plassering etter § 4-4 fjerde ledd skjer etter samtykke fra foreldrene. Det er ikke omtalt nærmere i praksis eller juridisk litteratur om det bare er bostedsforelder eller også forelder med del i foreldreansvar som er å anse som part i disse sakene.

---

10 Se Prop. 43 L (2011–2012) s. 39–40 og s. 57.

11 Jf. punkt 16.7.

12 Oppedal, Mons «Akutthjemlene i barnevernet» 2008 (Oppedal (2008)), s. 440.

13 Se blant annet NOU 2012: 5 s. 40.

14 NOU 2005: 9 «Ressursbruk/rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker» s. 53 og Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) «Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)» s. 46.

15 Prop. 72 L (2014–2015) Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.).

16.4.1.4 Sak om omsorgsovertakelse

I saker om omsorgsovertakelse er det som hovedregel foreldre som har del i foreldreansvaret som skal anses som parter.

Det er i juridisk teori åpnet for at forelder med del i foreldreansvaret, helt unntaksvis kan nektes partsrettigheter ut fra en vurdering av forelderens tilstedeværelse i barnets liv.[16]

For foreldre uten del i foreldreansvaret er situasjonen slik at disse normalt ikke har partsrettigheter i sak om omsorgsovertakelse. Vedkommende kan imidlertid gis partsstatus dersom han eller hun har en så sterk faktisk tilknytning til barnet at saken kan sies å «rette seg mot» eller «direkte gjelde» vedkommende. Dette kan for eksempel gjelder tilfeller der forelder uten del i foreldreansvaret har bodd sammen med barnet eller hatt en regelmessig og omfattende samværsordning.

Personer som ikke er barnets biologiske foreldre kan også unntaksvis gis partsstatus. For eksempel barnets omsorgspersoner i Norge der det er vanskelig å oppspore barnets biologiske foreldre.

Fosterforeldre har ikke partsrettigheter i saker om rettslig prøving av vedtak om omsorgsovertakelse, jf. Rt. 1993 side 1570 og Rt. 1995 side 2000. Se også Rt. 2012 side 937 der det legges til grunn at potensielle fosterforeldre ikke har partsstilling.

I Rt. 2010 side 1100 la Høyesterett til grunn at broren til barnet omsorgsovertakelsen gjaldt ikke hadde partsrettigheter i saken om omsorgsovertakelse.

Rettslig overprøving av sak om omsorgsovertakelse og senere tilbakeføring

Kravet om rettslig interesse medfører en begrensning i hvem som kan kreve rettslig overprøving av vedtak i barnevernssaker. Høyesterett har ved flere anledninger tatt stilling til hvem som kan reise sak om omsorgsovertakelse og tilbakeføring.

Det er flere eksempler på saker der det er lagt til grunn at foreldre *uten del i foreldreansvaret* ikke har nødvendig rettslig interesse i søksmål som gjelder omsorgsovertakelse og senere tilbakeføring, se Rt. 1993 side 1588, Rt. 1995 side 2000 og Rt. 2000 side 721.

Videre er det også flere avgjørelser som behandler saker med forelder som har *del i foreldreansvaret, men som ikke bor fast sammen med barnet*.[17]

I Rt. 2000 side 1975 la Høyesterett til grunn at en forelder med del i foreldreansvaret, men uten daglig omsorg, ikke kunne kreve rettslig overprøving av en sak om omsorgsovertakelse med krav om å få omsorgen overført til seg.

En forelder som har del i foreldreansvaret for et barn, men som ikke bor fast sammen med barnet, kan heller ikke kreve rettslig overprøving av et vedtak om å tilbakeføre barnet, jf. Rt. 1999 side 547.

Det er bare foreldre som har del i foreldreansvaret og som bor fast sammen med barnet, som er i rettslig posisjon til å kunne reise sak for fylkesnemnda og domstolene om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse etter § 4-21.

En far eller mor som har del i foreldreansvaret for barnet, men som ikke er i posisjon til å reise sak om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse til fordel for seg selv, er likevel å anse som part i saken dersom den andre reiser sak for fylkesnemnda eller domstolene, se Ofstad og Skar side 216. Ofstad og Skar gir også uttrykk for at vedkommende forelder antagelig også kan reise sak om tilbakeføring til fordel for den andre av foreldrene med henvisning til Rt. 1996 side 1746.

Fosterforeldre har ikke partsstatus i sak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, se Rt. 1993 side 1570. Fosterforeldrene har imidlertid uttalerett etter barnevernloven § 4-21 andre ledd.

16.4.1.5 Sak om flytting av barn under barnevernets omsorg

I sak om flytting etter barnevernloven § 4-17 er det først og fremst forelder med del i foreldreansvaret og eventuelt barnet selv, som er å anse som parter i saken.[18] Det er ikke kommentert i teori eller praksis om forelder uten del i foreldreansvaret, men med samvær, også skal/kan være part i sak om flytting.

Fosterforeldre kan få partsstatus i saker etter § 4-17 ut fra en konkret vurdering av om fosterfor-

---

[16] Ofstad og Skar (2015) s. 143. Se likevel Henriksen, Anders «Foreldreansvarets betydning for prosessuelle rettigheter ved en omsorgsovertakelse og fastsettelse av samvær i fylkesnemnda» Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål 03/2015, s. 247, som kritiserer en slik løsning.

[17] Tidligere benyttet man i juridisk teori og praksis etter barneloven begrepet «daglig omsorg» i stedet for å «bo fast sammen med». Se nærmere om endring i begrepsbruk i Ot.prp. nr. 56 (1996–97) Om lov om endringer i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) s. 53.

[18] Se NOU 2005: 9 s. 53.

eldrene er direkte berørt i sterk nok grad. Tilknytningen mellom barnet og fosterforeldrene, og varigheten av fosterhjemsplasseringen vil være sentrale momenter ved denne vurderingen. Videre vil bakgrunnen for flyttevedtaket være av betydning for fosterforeldrenes partsstilling. Dersom vedtaket er begrunnet i forhold i fosterhjemmet, kan dette tale for at fosterforeldrene bør anses som parter. I NOU 2005: 9 er det pekt på at også barnets alder og graden av kontakt med biologiske foreldre er relevante momenter ved vurderingen av om fosterforeldrene skal ha partsstatus.

16.4.1.6 Sak om samvær

Forelder med del i foreldreansvaret for barnet, vil normalt være part i sak om eget eller andres samvær med barnet. Andre personer vil være part i sak om eget samvær med barnet etter § 4-19. Spørsmål om partsrettigheter i saker om samvær er redegjort for i punkt 13.3.3.

16.4.1.7 Sak om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon

I sak om fratakelse av foreldreansvar, er foreldre med del i foreldreansvaret parter.

Når det gjelder saker om adopsjon, er biologiske foreldre blitt ansett å ha rettslig interesse selv om foreldreansvaret er fratatt eller forelderen ikke har hatt del i foreldreansvaret.

I Rt. 1999 s. 173 er det lagt til grunn at biologiske foreldre som er fratatt foreldreansvaret i et tidligere vedtak, ikke skal være avskåret fra å reise søksmål om fylkesnemndas senere vedtak om samtykke til adopsjon.

I Rt. 1999 side 479 ble en far som aldri hadde hatt del i foreldreansvaret, tillatt å opptre som hjelpeintervent i sak reist av barnets mor om adopsjonssamtykke. Høyesterett la til grunn at barnets far hadde rettslig interesse i saken, idet denne ville kunne få betydning for hans fremtidige rettigheter og plikter overfor barnet.

I Rt. 2000 side 1498 ble det lagt til grunn at en far som aldri hadde hatt del i foreldreansvaret for barn, kunne anlegge søksmål etter tvistemålsloven kapittel 33 for å få overprøvet vedtak om samtykke til adopsjon i en situasjon der barnets mor var død.

16.4.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Barnevernloven inneholder ikke egne regler for hvem som er part i den enkelte sak for andre enn barnet. Spørsmålet om hvem som er part i saken avgjøres for andre enn barnet ut fra en konkret vurdering av kriteriene i forvaltningsloven § 2 bokstav e.

Utvalget har vurdert om det er grunn til å gjøre endringer når det gjelder hvem som er å anse som part i de enkelte saker om tiltak. Det er i så fall et spørsmål om det er praksis etter gjeldende lovregler som må endres, eller om det også er behov for lovendringer.

Spørsmål om partsstilling i sak om kontakt er behandlet særskilt i kapittel 13, og kommenteres ikke nærmere her.

Utvalget har for andre typer av saker enn saker om kontakt, i hovedsak kommet til at gjeldende rett bør videreføres. Det foreslås imidlertid innført en lovbestemmelse om at foreldre med del i foreldreansvaret alltid skal være part i sak om tiltak, se § 78 andre ledd.

En gjennomgang av de ulike sakene om tiltak viser at det etter gjeldende rett er slik at forelder med *del i både foreldreansvaret og med fast bosted sammen med barnet,* alltid er part i sak om tiltak. Videre er forelder med *del i foreldreansvaret* som hovedregel part i sak om tiltak. Unntak gjelder imidlertid for sak om hjelpetiltak hos bostedsforeldre. Videre åpnes det i juridisk teori for at forelder med del i foreldreansvar helt unntaksvis kan unntas fra å være part i sak om omsorgsovertakelse, ut fra manglende tilstedeværelse i barnets liv. Når det gjelder sak om frivillig plassering, fremstår det i dag som noe uklart om forelder med del i foreldreansvaret, men som ikke bor fast sammen med barnet, er part i saken.

Del i foreldreansvaret medfører en rett til å ta del i å treffe viktige avgjørelser om barnet. Dette tilsier etter utvalgets syn at en forelder med del i foreldreansvaret alltid bør gis mulighet til å ta del i en sak om tiltak. Utvalget legger også til grunn at en klar regel om at forelder med del i foreldreansvaret alltid skal anses som part, vil medføre at barnevernstjenesten i større grad involverer foreldre med del i foreldreansvaret.

Det kan anføres hensyn mot en regel som innebærer at del i foreldreansvar medfører partsrettigheter, særlig når det gjelder frivillige hjelpetiltak, Det kan tenkes at en slik regel fører til at en bostedsforelder vegrer seg mot å kontakte barnvernstjenesten, for å unngå at den andre forelderen får innsyn i forhold hun eller han ikke ønsker at den andre skal få kjennskap til. Videre kan det være praktisk vanskelig at en forelder med del i foreldreansvaret, men som ikke har kontakt med barnet, skal involveres i slik sak.

En forelder med del i foreldreansvaret bør etter utvalgets syn uansett ikke kunne nekte frivil-

lige hjelpetiltak hos den andre forelderen. Utvalget ser det slik at det må være tilstrekkelig at den av foreldrene som mottar et hjelpetiltak, samtykker til dette.

Når utvalget har kommet til at del i foreldreansvar alltid bør medføre partsstatus, er det særlig lagt vekt på behovet for at begge foreldre blir involvert i saken. En forelder med del i foreldreansvaret bør alltid informeres om det dersom barnevernet iverksetter tiltak på grunn av forholdene rundt barnet. Dersom situasjonen er slik at forelderen ikke har kontakt med barnet eller det er grunner som tilsier at vedkommende ikke bør ha kjennskap til at barnevernet er involvert, mener utvalget dette er grunner som i så fall tilsier at den andre forelderen går til skritt etter barneloven for å få foreldreansvaret for barnet alene.

Utvalget legger til grunn at regelen om at del i foreldreansvaret alltid skal medføre partsrettigheter, også bør gjelde i sak om hastevedtak. I praksis er det i dag slik at det ofte bare er bostedsforelder som gjøres til part. Dette er etter utvalgets syn uheldig.

Det at forelder med del i foreldreansvaret alltid skal anses som part i sak om tiltak, innebærer ikke noen endring når det gjelder hvem som har rettslig interesse. Tidligere praksis knyttet til hvem som kan begjære rettslig overprøving eller tilbakeføring videreføres.

For personer *uten del i foreldreansvaret*, ser utvalget det slik at det vanskelig kan oppstilles noen klar regel om når slike personer kan ha partsrettigheter. For disse mener utvalget at man må falle ned på en vurdering i samsvar med forvaltningslovens regler. Dette innebærer en videreføring av gjeldende rett. Det sentrale vil da være en vurdering av hvilken tilknytning personen har til barnet og hva slags tiltak det dreier seg om, herunder hvilken betydning dette i praksis har for den aktuelle personen.

Når det særlig gjelder *fosterforeldre* er det i dag slik at fosterforeldre kun kan være part i sak om flytting av barnet etter barnevernloven § 4-17. Slik utvalget ser det er det ikke grunn til at fosterforeldre skal ha partsrettigheter i et større omfang av saker. Utvalget viser til at fosterforeldrene utøver omsorgen for barnet på barnevernstjenestens vegne, og at det inngrep et tiltak etter loven innebærer, ikke er rettet mot dem. Når det gjelder saker om flytting fra fosterhjemmet, mener utvalget at gjeldende rett bør videreføres. Etter utvalgets syn er det ikke grunn til at fosterforeldre alltid skal være part i sak om flytting. Dette må i stedet bero på en konkret vurdering. Samtidig understreker utvalget at det i mange tilfeller kan være grunn til å behandle fosterforeldrene som part i slike saker. Det avgjørende må da være en vurdering av fosterforeldrenes tilknytning til barnet, herunder hvor lenge barnet har bodd i fosterhjemmet samt hva som er bakgrunnen for flyttevedtaket. Ved vedtak om flytting må barnevernstjenesten alltid foreta en vurdering av om fosterforeldrene bør ha partsstatus. Det er også viktig at fosterforeldrene gjøres kjent med at de kan ha klagerett. Utvalget foreslår for øvrig videreført bestemmelsen i gjeldende § 4-21 om uttalerett for fosterforeldre i sak om tilbakeføring.

Utvalget har vurdert om det bør inntas en henvisning til forvaltningslovens partsbestemmelse i barnevernsloven, slik at bestemmelsen blir lettere tilgjengelig for dem som leser loven. Informasjonshensyn kunne tilsi at man inntok en henvisning til forvaltningsloven § 2 bokstav e i bestemmelsen om hvem som er part i saken i § 78. I tråd med valgt systematikk om i minst mulig grad å gjengi forvaltningslovens bestemmelser, har utvalget ikke inntatt en slik henvisning. Utvalget har heller ikke foreslått at det tas inn deler av forvaltningslovens regler i barnevernslovens bestemmelse om hvem som er part. Dette fordi hensynet til likeartet praksis tilsier at bestemmelsene fra en lov ikke gjentas i en annen lov.

16.5 Forholdet mellom barnelov og barnevernlov

16.5.1 Gjeldende rett – et tosporet system

Barneloven og barnevernloven regulerer ulike spørsmål knyttet til barns rettsstilling, og representerer et tosporet system. Barneloven er en privatrettslig lov som regulerer forholdet mellom foreldrene og barnet. Barnevernloven er derimot en offentligrettslig lov som regulerer forholdet mellom barnevernet og de private parter, i tillegg til saksbehandlingsregler og bestemmelser om barnevernets ansvar og oppgaver.

Konflikter mellom foreldrene som gjelder fast bosted, foreldreansvar og samvær løses etter reglene i barneloven. Barnevernstjenesten har i utgangspunktet ingen rolle i forbindelse med slike tvister. Der konflikten har et høyt nivå eller er langvarig og fastlåst, vil imidlertid dette kunne gå ut over foreldrenes omsorgsevne og barnets omsorgssituasjon på en slik måte at barnet får behov for bistand fra barnevernstjenesten.

Det er familievernkontoret som har meklingskompetanse, og som er den rette instans til å hjelpe foreldre med konflikt- og samarbeidsvansker. Barnevernstjenestens oppgaver og

ansvar knytter seg primært til barnets omsorgssituasjon og beskyttelse, men den er ikke satt til å mekle mellom foreldrene. Barnevernstjenesten vil kunne stille krav til en av foreldrene om å ta de nødvendige rettslige grep etter barneloven for å sikre barnets omsorgssituasjon. Dersom foreldreren ikke makter å sikre barnets omsorgssituasjon, vil barnevernstjenesten kunne treffe tiltak etter barnevernloven.

I tilfeller der barn ikke får forsvarlig omsorg fra sine foreldrene, kan barnevernstjenesten gripe inn overfor den eller de som etter barneloven har foreldreansvar og den daglige omsorg for barnet. Det er av avgjørende betydning for barnevernstjenesten hvem av foreldrene barnet bor fast hos og hvem som har foreldreansvar.[19] Dersom foreldrene har delt omsorg kan ikke en av foreldrene alene kreve tilbakeføring av barnet. Barnevernstjenesten har ikke myndighet til å gjøre endringer i det privatrettslige forholdet mellom foreldrene, for eksempel ved å endre barnets faste bosted eller samværets omfang.

Barnevernstjenesten må imidlertid, i tilfeller der barn har foreldre som bor hver for seg, i de fleste tilfeller ta kontakt med begge foreldrene og innhente de opplysningene som er nødvendige for å kartlegge barnets totale omsorgssituasjon. Begge foreldre skal, uavhengig av foreldreansvaret, normalt informeres om at det er opprettet en undersøkelsessak og grunnlaget for saken.[20]

Med unntak for midlertidige (akutt)vedtak kan barnevernstjenesten ikke iverksette tiltak i samværshjemmet, med mindre begge foreldrene samtykker. Dersom samtykke ikke foreligger fra samværsforelder til tiltak i samværshjemmet, er barnevernstjenesten henvist til å råde bostedsforelderen til å gjøre det som er nødvendig etter barneloven for å begrense, stanse eller på annen måte regulere eller kontrollere samværet.

I tilfeller der foreldrene har avtalt delt bosted, kan barnevernstjenesten fatte midlertidig vedtak i ett av hjemmene og overlevere barnet til den andre forelderen. Den andre forelderen må da gjøre det som er nødvendig etter barneloven for at barnet får fast bosted i denne forelderens hjem. Dersom forelderen ikke følger barnevernets råd, må barnevernstjenesten eventuelt gå inn med inngrep overfor denne forelderen.

På tilsvarende måte som barnevernstjenesten ikke kan gjøre endringer i det privatrettslige forholdet mellom foreldrene, kan domstolene ved behandlingen av en sak etter barneloven, ikke treffe avgjørelser angående tiltak etter barnevernloven. Dersom barnet er under barnevernets omsorg ved behandlingen av sak etter barneloven, må retten selv ta stilling til hvem av foreldrene barnet bør ha fast bosted hos. Rettens standpunkt vil i neste omgang være avgjørende for hvem av foreldrene som kan kreve tilbakeføring av barnet. Hvis begge foreldrene ønsker oppheving av barnevernets omsorg, må retten ved behandling av sak etter barneloven, vurdere sannsynlig varighet av omsorgsovertakelsen. Hvis tilbakeføring er påregnelig om ikke altfor lenge, vil det være foreldrenes omsorgstilbud etter tilbakeføring som må vurderes opp mot hverandre. Hvis det er sannsynlig at omsorgsovertakelsen vil fortsette, vil man måtte vurdere hvem det vil være best for barna at har foreldreansvar mv. mens barnet er i fosterhjem eller på institusjon.[21]

Barneloven inneholder enkelte bestemmelser om barnevernstjenestens rolle mv. i saker som behandles etter barneloven. I barneloven § 43 a reguleres barnevernstjenestens rolle og oppgaver i forbindelse med tilsyn under samvær etter barneloven. I barneloven § 63 åttende ledd reguleres barnevernstjenestens ansvar for å plassere barn som ingen har foreldreansvar for etter dødsfall der ingen melder seg for å overta foreldreansvaret. Bestemmelsene i barneloven §§ 55, 61 nr. 6 og 61a omhandler utveksling av informasjon mellom barnevernstjenesten, fylkesmannen og domstolen i forbindelse med saker etter barneloven.

16.5.2 Tidligere forslag om endringer i lovens system

Det har flere ganger tidligere vært drøftet om man bør ha et tosporet system i barnevern- og barnelovssaker.

I Ot.prp. nr. 44 (1991–92) legges det til grunn at et tosporet system bør gjelde.[22] Det uttales blant annet at:

> «Dersom barneverntjenesten skulle kunne frata den ene av foreldrene daglig omsorg/foreldreansvar og overføre det til den annen, ville dette representere et utilsiktet dobbeltsporet system ettersom det ved uenighet mellom foreldrene er fylkesmannen eller domstolen som skal ta stilling til spørsmål om omsorg/foreldreansvar etter reglene i barneloven.

[19] Se for eksempel Rt. 2004 s. 875.

[20] Se bl.a. Rikke Lassen, «Barneverntjenestens kontakt med fedre uten forelderansvar», BVpraxis nr. 4 2005 s. 8.

[21] Se Rt. 1993 s. 707 og Rt. 2000 s. 1351.

[22] Ot.prp. nr. 44 (1991–92) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven) s. 44.

> Skulle det tenkes en mulighet for fylkesnemnda til å gripe inn i spørsmålet om fordeling av omsorg/foreldreansvar mellom foreldrene etter barnevernloven, vil dette for det første være å benytte dette organet som en slags ekstra ankeinstans for foreldrene dersom spørsmålet tidligere har vært avgjort av fylkesmann eller domstol etter barneloven. Videre vil det kunne føre til at barneverntjenesten blir trukket inn i en konflikt mellom foreldrene som lett kan øke motsetningsforholdet mellom dem på en måte som heller ikke barnet kan være tjent med.»

Departementet la i Ot.prp. nr. 44 (1991–92) til grunn at heller ikke midlertidig plassering hos den andre forelderen skulle kunne skje etter barnevernloven. I Ot.prp. nr. 104 (1992–93) ble dette imidlertid foreslått endret.[23] Departementet drøftet i Ot.prp. nr. 104 (1992–93) også om man i stedet burde gi fylkesnemnda kompetanse til å overføre omsorg mellom foreldrene, men kom til at dette ikke var den beste løsningen. Departementet gikk derfor inn for en løsning der barnevernstjenesten, på nærmere bestemte vilkår, ble gitt adgang til å plassere barnet i fosterhjem hos den av foreldrene som ikke har omsorg etter barneloven. Regler om slik fosterhjemsplassering er gitt i Rundskriv Q-93-835.

NOU 2012: 5 uttaler Raundalenutvalget om det tosporede systemet i sakene:

> «Utvalget vurderer dagens tosporede system for barnevern- og barnefordelingsaker som ressurskrevende, konfliktdrivende, uoversiktlig og forsinkende. Systemet innebærer en uklar situasjon for alle parter, og kan medføre at viktige beslutninger for barnet trekker unødig ut i tid. … »[24]

Raundalenutvalget peker på muligheten for å innføre en ny sakstype – samlet omsorgssak. Eventuelt å gi fylkesnemnda kompetanse til å treffe midlertidig avgjørelse om fast bosted og foreldreansvar etter barneloven § 60.

I Prop. 106 L (2012–2013) er forslaget fra Raundalenutvalget ikke kommentert nærmere, men departementet legger til grunn at det er behov for å utrede nærmere bl.a. spørsmål om forholdet mellom barnelov og barnevernlov, og om oppretting av familiedomstol.[25]

[23] Ot.prp. nr. 104 (1992–93) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) s. 10.

[24] NOU 2012: 5 s. 96.

16.5.3 Utvalgets vurdering og forslag

Regjeringen oppnevnte 7. mai 2015 et utvalg som skal utrede særdomstoler for barne- og familiesaker og forvaltningsdomstol for utlendingssaker (Særdomstolsutvalget). Dette utvalget er gitt et omfattende mandat der det blant annet er bedt om at det vurderes om barne- og familiesaker (foreldretvister etter barneloven og barnevernssaker etter barnevernloven) bør behandles av samme avgjørelsesorgan, og hvilken rolle barnevernet bør ha i tvister etter barneloven.

Slik utvalget ser det bør man unngå en slik dobbeltbehandling av saker etter barnelov og barnevernlov som man i mange tilfeller har i dag. På bakgrunn av nedsettelsen av Særdomstolsutvalget går imidlertid utvalget ikke nærmere inn på hvordan dette kan og bør gjøres. Flere av de spørsmål som oppstår i tilknytning til forholdet mellom barnelov og barnevernlov vil avhenge av hvilke løsninger som foreslås av Særdomstolsutvalget. Se også kapittel 2 for grenseoppgangen mot Særdomstolstvalgets mandat. Utvalgsmedlem Frode Lauareid har imidlertid følgende særmerknad:

> «Eg meiner det må avklarast tydeleg kva som er dei prosessuelle følgjene av at ein forelder får del i foreldreansvaret først når saka står for domstolane. Det er fleire som hevdar at det rette er då å stansa saka for retten, mens ein ventar på at denne forelderen skal gjennomføra saka for fylkesnemnda og ta igjen den andre forelderen i den instansen denne saka står. Denne ventinga vil ikkje vera til barnets beste, fordi barnet har behov for avklaring. Den beste prosessuelle regelen må difor vera at den forelderen som på eit seinare stadium får del i foreldreansvaret, trer inn i saka for den instans der saka står.»

For øvrig har utvalget vurdert hvilken adgang barnevernet bør ha til å sette i verk tiltak overfor samværsforelder. Utvalget foreslår videreført at det kan settes i verk hjelpetiltak etter samtykke fra samværsforelder. I tillegg foreslås det at hjelpetiltak kan pålegges også hos samværsforelder. Se punkt 11.6.3.

Utvalget har også vurdert hvem som skal være part i sak etter barnevernsloven. Som nevnt i punkt 16.4.2 foreslår utvalget at forelder med del i foreldreansvaret skal være part i sak om tiltak.

[25] Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven, s. 87–88.

16.6 Partsoffentlighet – rett til dokumentinnsyn

16.6.1 Innledning

Retten til forhåndsvarsel og underretning om saken etter forvaltningsloven § 16 første ledd og § 17 andre ledd, og retten til dokumentinnsyn etter forvaltningsloven § 18, er sentrale partsrettigheter. Reglene har nær sammenheng med reglene om barnevernets taushetsplikt og opplysningsrett drøftet i kapittel 10. Utvalget har mottatt flere innspill om at særlig reglene om innsyn bør endres, og at disse ikke i tilstrekkelig grad ivaretar barns interesser.

16.6.2 Gjeldende rett

16.6.2.1 Barnevernstjenestens adgang til å gi opplysninger til sakens parter og andre

Barnevernstjenestens taushetsplikt og opplysningsrett er omtalt nærmere i punkt 10.3 til 10.5. Det følger av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1 og § 13 a nr. 1 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger gjøres kjent for sakens parter eller andre de direkte gjelder. Partene i saken har også innsynsrett etter forvaltningsloven § 18 første ledd.

Barnevernstjenesten vil ikke ha taushetsplikt overfor barnets foreldre dersom foreldrene er parter i saken. Dersom en forelder ikke er part i saken, vil spørsmålet om barnevernstjenesten har taushetsplikt overfor forelderen avhenge av om opplysningene berører vedkommendes foreldreansvar eller på annen måte anses å gjelde forelderen direkte.[26]

Når en part eller dennes representant får taushetsbelagte opplysninger om andre personer, følger det av forvaltningsloven § 13 b at opplysningene bare kan brukes i den utstrekning det er nødvendig for å ivareta partens interesser i saken. I disse tilfellene er parten og dennes representant pålagt en begrenset taushetsplikt som gjelder for all videreformidling av opplysningene utover det som er nødvendig for å ivareta partens interesser i saken.

16.6.2.2 Barnevernstjenestens varslings- og informasjonsplikt

Partene i en barnevernssak har etter forvaltningsloven både en rett til å bli varslet om saken, og til å holdes informert om opplysninger som innkommer i saken. Forvaltningsloven § 16 fastsetter at partene skal varsles og gis adgang til å uttale seg før vedtak treffes. I tillegg gir forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd regler om plikt til å informere partene om nye opplysninger i saken.

Det er hensynet til kontradiksjon som ligger bak reglene. Partene skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes, og til å imøtegå informasjon som innkommer.

Varslingsplikten i forvaltningsloven § 16 innebærer en plikt til å informere om de faktiske forhold og de overveielser som gjør at forvaltningsorganet vurderer et vedtak, og videre en rett for parten til å uttale seg innen en gitt frist. Plikten gjelder overfor part som ikke allerede har uttalt seg i saken. Også barn med partsrettigheter har krav på varsel, se forvaltningsloven § 16 første ledd andre setning.

Forhåndsvarsel vil kunne unnlates ut fra bestemmelsene i § 16 tredje ledd. Unntak oppstilles her for:

a) tilfeller der «slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres»,
b) tilfeller der parten ikke har kjent adresse eller ettersporing ikke er rimelig, og
c) tilfeller der parten allerede har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg.

Forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd pålegger barnevernstjenesten en plikt til å forelegge parter opplysninger som mottas «om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger». Opplysningene skal forelegges parten dersom han har krav på å gjøre seg kjent med dem etter § 18, jf. § 19.

Bestemmelsen legger opp til at partene skal gis løpende informasjon om innkomne opplysninger.[27] Hvordan dette skal gjøres, fremgår ikke av loven.

Det er i § 17 andre ledd andre setning bokstav a til c oppstilt enkelte unntak fra plikten til å forelegge parten opplysninger. Unntak gjelder bl.a. dersom opplysningene er bekreftet av en fremstilling parten selv har gitt, dersom rask avgjørelse er påkrevet av hensyn til andre parter eller offentlige

[26] Rundskriv fra Barne- og familiedepartementet, 31. mars 2005 «Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten.», Q-2005-24, s. 14.

[27] Se Woxholth, Geir «Forvaltningsloven med kommentarer» 2011 (Woxholth (2011)), s. 365.

interesser, eller dersom opplysningene ikke har avgjørende betydning for utfallet av vedtaket.

Etter forvaltningsloven § 17 tredje ledd bør partene for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter forvaltningsloven § 18 jf. § 19 har rett til å gjøre seg kjent med.

16.6.2.3 Partsoffentlighet – retten til dokumentinnsyn

Retten til dokumentinnsyn i barnevernssaker reguleres av reglene i forvaltningsloven §§ 18 flg.

Hovedregelen om innsyn følger av § 18. Her heter det at partene «har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter» med mindre annet følge av reglene i §§ 18 til 19.

Parten må selv fremsette et krav om innsyn for å få innsyn i saksdokumentene.[28] Til sammenligning pålegger forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd barnevernstjenesten en plikt til å gi partene informasjon om saken på eget initiativ. Denne informasjonsplikten gjelder for «opplysninger», og ikke for dokumentene.

Retten til dokumentinnsyn gjelder både under saksforberedelsen og etter at det er truffet vedtak i saken. Innsynsretten antas å inntre ved åpningen av undersøkelsessak, se punkt 16.2.4.1.

Den part som krever innsyn må ikke spesifisere hvilke dokumenter han eller hun ønsker innsyn i. Parten kan kreve innsyn i alle dokumenter som er innhentet eller utarbeidet i den konkrete saken.

Innsynsretten er begrenset til å gjelde «sakens dokumenter». En part kan ikke i medhold av § 18 kreve innsyn i dokumenter som tilhører en annen sak. Innsynsretten er også begrenset slik at det bare er «dokumenter» det kan kreves innsyn i. Dokumentbegrepet er definert i forvaltningsloven § 2.

Loven fastsetter som nevnt en hovedregel om dokumentinnsyn. Det er unntakene fra innsynsretten som krever en nærmere begrunnelse.[29] De unntakene som oppstilles i loven er:

- Unntak for interne dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18 a,
- Unntak for dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen, jf. forvaltningsloven § 18 b,
- Unntak for visse typer opplysninger, jf. forvaltningsloven § 19, og
- Unntak i undersøkelsesfasen, jf. forvaltningsloven § 20.

I tilfeller der det er adgang til å gjøre unntak fra innsynsretten etter noen av de ovennevnte regler, følger det av forvaltningsloven § 18 at barnevernstjenesten likevel skal vurdere å gi helt eller delvis innsyn.

Unntakene i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav c og andre ledd, gjelder ikke for dokumenter i saken for fylkesnemnda, se barnevernloven § 7-4.

Unntak for interne dokumenter

Etter forvaltningsloven § 18 a har en part ikke krav på innsyn i «dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin egen interne saksforberedelse». Unntaket omfatter alle slags interne arbeidsdokumenter, så lenge dokumentet er utarbeidet med det formål å brukes til barnevernstjenestens interne saksforberedelse.[30] Eksempler på interne arbeidsdokumenter nevnt i saksbehandlingsrundskrivet er: rapporter, journalnotater, forslag eller utredninger som barnevernstjenesten har utarbeidet til bruk for behandlingen av saken.

Unntaket for interne dokumenter er imidlertid begrenset slik at parten likevel har krav på innsyn i de deler av dokumentet som «inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum», så lenge disse opplysningene ikke er uten betydning for avgjørelsen eller allerede finnes i et dokument parten har tilgang til, jf. forvaltningsloven § 18 c.

Det er selve opplysningens karakter som er avgjørende for om opplysningen skal anses som en «faktisk opplysning». Med begrepet siktes det for det første til konkrete og nøytrale opplysninger, og for det andre til mer skjønnspregede karakteristikker og bedømmelser som viser faktiske forhold.[31]

Unntak for dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen

Etter forvaltningsloven § 18 b kan det også gjøres unntak fra innsyn for dokumenter som organet «har innhentet fra et underordnet organ til bruk for sin interne saksforberedelse» når det er «nødvendig for å sikre interne avgjørelsesprosesser».

Begrensningen i § 18 c for innsyn i faktiske opplysninger kommer også til anvendelse her.

---

[28] Se saksbehandlingsrundskrivet s. 23.

[29] Andersen (2007) s. 145.

[30] Andersen (2007) s.153–154.

[31] Andersen (2007) s.156.

Unntak for visse opplysninger

I forvaltningsloven § 19 er det gitt flere unntak fra innsynsretten knyttet til nærmere angitte typer av opplysninger. I barnevernssaker er det unntakene i første ledd bokstav d og andre ledd som først og fremst er av interesse.

Etter § 19 første ledd bokstav d har parten ikke rett til innsyn i de opplysninger som det «av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til».

Det første alternativet gjelder partens egen helse. Det må sannsynliggjøres en betydelig helserisiko som følge av opplysningene før det kan sies å være utilrådelig å gi opplysningen.[32]

Det andre alternativet gjelder partens forhold til personer som står ham nær. Unntaket tar blant annet sikte på tilfeller der slike personer har gitt nedsettende uttalelser eller sterkt kritisert parter for hans eller hennes oppførsel.[33] Med personer som står ham nær, siktes det til familie, venner, gode naboer mv.[34] Det kreves også her at det er utilrådelig å gi opplysningene. Det er først der risikoen er stor for alvorlig forverring av forholdet, at bestemmelsen er aktuell.[35]

Videre følger det av § 19 andre ledd bokstav a og b at en part ikke har krav på innsyn i opplysninger som gjelder «en annen person helseforhold» eller «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre», med mindre det er av vesentlig betydning for parten. Bestemmelsen forutsetter en interesseavveining mellom partens behov for innsyn og de grunner som kan tilsi hemmeligholdelse.[36]

Bokstav a omhandler opplysninger om «en annens helseforhold». Det kan gjelde både fysisk og psykisk helse.[37]

Bokstav b omhandler opplysninger om «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre». Alternativet omfatter blant annet intime familieforhold, personers vandel og kilder.[38]

Bestemmelsene i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav d og § 19 andre ledd bokstav b er ikke uttrykkelig formulert med tanke på kildevern.[39] Bestemmelsen kan gi grunnlag for å holde melder anonym så lenge saken bare er til behandling hos barnevernstjenesten.[40] Barnevernstjenesten kan imidlertid ikke garantere melder anonymitet med hjemmel i forvaltningsloven § 19, og bestemmelsen gir uansett ikke hjemmel for å nekte innsyn i dokumenter som er vedlagt til fylkesnemnda, jf. barnevernloven § 7-4. Bestemmelsen kan heller ikke gi melder beskyttelse mot å bli innkalt som vitne i fylkesnemnda eller under domstolsbehandling. Tvisteloven § 24-8 gir videre ikke anledning til anonym vitneførsel i sivile saker, jf. HR-2015-1452-U.

Unntak i undersøkelsesfasen

Det følger av forvaltningsloven § 20 første ledd andre setning at innsyn kan nektes «så lenge undersøkelser pågår» dersom «partsinnsyn kan motvirke muligheten for å få saken avklart». Bestemmelsen omfatter de tilfeller der det er fare for at innsyn vil kunne vanskeliggjøre eller umuliggjøre videre undersøking av saken.

16.6.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har mottatt flere innspill om at det er behov for å gjøre endringer i reglene om barnevernstjenestens rett og plikt til å gi informasjon til sakens parter. Mens noen innspill går på at det er behov for lovendringer, retter andre innspill seg i større grad mot praksis og behov for informasjon om regelverket.

Barnevernsproffene har tatt sterkt til orde for at reglene om taushetsplikt og innsynsrett, bør endres. I Barnevernsproffenes forslag til ny barnevernlov uttales blant annet at:

> «MEN når barnevernet forteller oss at de har taushetsplikt, gjelder dette ikke ovenfor foreldrene. For veldig mange av oss er det ovenfor dem taushetsplikten hadde vært aller viktigst å ha. Skal Norge ha et barnevern som i virkeligheten kjennes som et vern for barn, kan foreldre ikke ha automatisk innsynsrett i dokumentasjonen barnevernet sitter på. Vår trygghet og sikkerhet må gå først.»

Fra Barnevernsproffenes side er det foreslått at innsynsreglene endres, slik at barna og fagpersonene sammen skal bestemme hvilken informasjon

---

32 Oppedal (2008) s. 558.
33 Woxholth (2011) s. 411–412.
34 Woxholth (2011) s. 412.
35 Oppedal (2008) s. 558–559.
36 Woxholth (2011) s. 413.
37 Woxholth (2011) s. 413–414.
38 Norsk Lovkommentar, note 609.
39 Se Andersen (2007) s. 157 flg. Se også Oppedal (2008) s. 560–561.
40 Se Andersen (2007) s. 158. Se også Rt. 1993 s. 1409 og Ot.prp. nr. 38 (1964–65) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) s. 67.

som skal gå til foreldrene og når denne informasjonen skal gis.

Utvalget har også mottatt skriftlige innspill fra flere av medlemmene i referansegruppene om at det er behov for å se nærmere på innsynsreglene. I skriftlige innspill til utvalget i mars 2016 har blant annet Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB) og Fellesorganisasjonen (FO) gitt uttrykk for dette. LFB har tatt til orde for at foreldrenes innsynsrett innskrenkes og at det kun er i tilfeller hvor det tydelig ikke fremkommer interessekonflikter mellom barn og foreldre, at foreldre bør ha innsynsrett. FO har gitt uttrykk for at innsynsretten til foreldrene i mange tilfeller står for sterkt og at det er bekymring for om barnets beste blir ivaretatt. Det er fra FOs side anbefalt at det blir utformet nye regler for innsynsrett og unntak som i større grad balanserer barnets beste vurdering og foreldres rett til innsyn. Også Psykologforeningen har foreslått at det utarbeides bestemmelser som gjør det mulig å hindre innsyn i dokumentasjon når hensynet til barnets beste tilsier det. Fra KS side er det pekt på at det kan være nødvendig å utdype for barnevernstjenesten hvilke muligheter forvaltningslovens regler gir for å gjøre unntak fra innsynsretten.

I Dok. 8 forslag fremmet i februar 2016 er det bedt om at regjeringen iverksetter tiltak som øker kunnskapen om regelverket, herunder å gjøre forvaltningsloven § 19 om unntak fra innsynsreglene bedre kjent.[41]

En prosjektgruppe ved Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har foretatt en gjennomgang av gjeldende regler om foreldres rett til innsyn og gitt en vurdering av om og hvordan reglene bør endres. Gruppen leverte sin rapport «Opplysninger fra barn til barnevernet – Foreldres innsynsrett og barns rett til taushet fra forvaltningen» i juni 2016.[42] Gruppen legger her til grunn at gjeldende rett, om praktisert riktig, kan ivareta barn på en god måte når det gjelder innsynsrett og taushetsplikt før nemds- og domstolsbehandling, men at det er et spørsmål om praksis sikrer barn som har behov for det, taushetsplikt i relasjon til foreldrene.

Både hensynene bak reglene om dokumentinnsyn og de krav som følger av menneskerettslige forpliktelser, innebærer skranker for hvilke endringer som eventuelt kan gjøres i reglene. Barnevernstjenestens undersøkelser og tiltak innebærer inngrep i familielivet. Reglene om varsel og dokumentinnsyn er begrunnet i prinsippet om kontradiksjon. Foreldrene og eventuelt barnet selv skal kunne gjøre seg kjent med hvilke opplysninger barnevernet har, og eventuelt uttale seg om og supplere disse. Retten til varsel og innsyn er vernet av EMK. Det er flere eksempler fra EMD på at manglende eller vanskeliggjort innsyn i dokumenter og opplysninger, har blitt ansett å innebære en krenkelse av EMK artikkel 8.[43] I visse tilfeller kan det likevel være nødvendig med begrensninger i innsynsretten. For eksempel for å beskytte den som har gitt opplysninger eller av hensyn til undersøkelsen av saken. Samtidig som EMK verner retten til innsyn og hensynet til kontradiksjon, er statene også forpliktet til å sikre barn mot vold og overgrep, jf. barnekonvensjonen artikkel 19 og EMK artikkel 3 og 8.

De innspillene utvalget har mottatt om behov for endringer i reglene knytter seg ikke bare til retten til dokumentinnsyn, men også til reglene om taushetsplikt for ansatte i barnevernstjenesten og reglene om barnevernets informasjonsplikt. Reglene henger nært sammen. Informasjonsplikten er begrenset slik at denne ikke omfatter opplysninger som kan unntas fra innsyn. Det følger av forvaltningsloven § 17 at barnevernstjenesten skal forelegge parten nye opplysninger, dersom parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med opplysningene. Dersom opplysningene kan unntas partenes innsyn, gjelder ikke denne plikten.

Regelverket om taushetsplikt, varslingsplikt og innsynsrett er komplekst. Slik utvalget ser det bør det foretas en nærmere utredning av disse spørsmål enn det utvalget har hatt anledning til å foreta. Utvalget viser også til at det nå er satt ned et eget lovutvalg som skal vurdere forvaltningslovens regler.[44]

Utvalget har likevel i lys av de innspill utvalget har mottatt, foreslått at det inntas en egen bestemmelse i barnevernsloven om dokumentinnsyn og informasjonsplikt, der det oppstilles enkelte særregler for barnevernssaker.

I Barnevernsproffenes innspill er det pekt på at barnevernet forteller barn at de har taushetsplikt, og at det oppleves som problematisk at taushetsplikten ikke gjelder overfor foreldrene.

Utvalget har ikke foreslått endringer i det utgangspunkt som gjelder om at barnevernstje-

---

41 Forslaget er omtalt nærmere ovenfor i punkt 10.4.2.4.

42 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag «Opplysninger fra barn til barnevernet – Foreldres innsynsrett og barns rett til taushet i forvaltningen».

43 Saker der spørsmålet drøftes er bl.a. Vanema mot Nederland, K og T mot Finland, Haase mot Tyskland, Morselli mot Italia og HK mot Finland.

44 Forvaltningslovutvalget ble oppnevnt ved kgl.res. 23. oktober 2015, og ledes av professor Inge Lorange Backer. Utvalget skal avgi sin innstilling 1. november 2018.

nestens taushetsplikt ikke gjelder overfor partene i saken. Slik utvalget ser det er barnevernets adgang til å dele informasjon med sakens parter av stor betydning for samarbeidet og tilliten mellom dem. Utvalget mener derfor at det ikke ville være noen god løsning dersom man skulle legge til grunn et utgangspunkt om at barnevernet hadde taushetsplikt også overfor foreldrene og barnet, og at adgangen til å dele opplysninger var avhengig av et lovfestet unntak.

Utvalget mener imidlertid at det er uheldig at barn informeres om at barnevernet har taushetsplikt, uten at det samtidig gjøres kjent for barnet at denne ikke gjelder overfor partene. Et barn som i samtale med barnevernet får høre at barnet kan forklare seg trygt fordi barnevernstjenesten har taushetsplikt, vil kunne oppleve det som svært vanskelig at foreldrene likevel har fått opplysningene. Utvalget mener det er viktig at barnet derfor også gjøres kjent med at barnevernstjenesten ikke kan love at alle opplysninger barnet gir, blir holdt hemmelig for foreldrene. Som det vil fremkomme nedenfor, kan imidlertid opplysninger hemmeligholdes dersom det ellers kan medføre fare eller skade for barnet eller andre. Dette bør barnet selvsagt også gjøres kjent med.

Et annet spørsmål er om det er behov for å gjøre endringer i reglene om innsyn, og om barnevernstjenesten bør få en mer omfattende adgang til å holde opplysninger tilbake fra foreldre eller andre.

Adgangen til å nekte innsyn i sakens dokumenter er etter gjeldende rett begrenset. Unntaksbestemmelsene i forvaltningsloven § 19 gir imidlertid adgang til å nekte innsyn på en del grunnlag på stadiene før saken behandles av nemnda. Mens saken undersøkes av barnevernstjenesten vil det i tillegg være hjemmel for å nekte innsyn etter forvaltningslovens § 20.

Utvalget har vurdert om de hjemler for å nekte innsyn som gis i forvaltningsloven § 19 er tilstrekkelige til å ivareta hensynet til barnet og andre. Som nevnt ovenfor har både Barnevernsproffene, LFB, FO og Psykologforeningen gitt uttrykk for at innsyn i større grad bør kunne nektes av hensyn til barnet.

Som nevnt er det særlig to av unntakene i forvaltningsloven § 19 som er relevante: For det første § 19 første ledd bokstav d, som bestemmer at en part ikke har krav på innsyn i opplysninger som det av hensyn til hans forhold til personer som står ham nær er utilrådelig at han får kjennskap til. For det andre § 19 andre ledd bokstav b, hvor det er det adgang til å unnta opplysninger som ikke er av vesentlig betydning for parten som gjelder «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre».

Ordlyden i § 19 kan forstås slik at det først og fremst er skade innsyn kan påføre parten, det vil normalt si forelderen, som er omfattet. Ordlyden gir i begrenset grad veiledning for om det for eksempel er adgang til å gjøre unntak fra innsynsretten ut fra hensynet til barnets helse og velferd. I forarbeidene til bestemmelsen er det imidlertid nevnt at det kan være behov for unntak idet meddelelse av opplysninger kan skade forholdet mellom parten og hans familie og utsette menneskeliv for fare.[45]

Utvalget legger til grunn at vilkåret i forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b vil kunne anses oppfylt dersom innsyn fører til fare for barnet. Etter utvalgets syn burde dette imidlertid gå tydeligere frem av loven. Utvalget viser til at loven i dag oppleves å ikke gi barn tilstrekkelig vern.

Barnevernssaker skiller seg fra mange andre forvaltningssaker ved at det i større grad dreier seg om et trepartsforhold der det er behov for å beskytte en av partene. Innsynsreglene i forvaltningsloven synes i liten grad å være utformet med tanke på dette. Formuleringen i forvaltningsloven om at opplysningene gjelder «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre» gir liten veiledning. Til sammenligning er unntakene i straffeprosesslovens innsynsregler utformet slik at innsyn kan nektes dersom innsyn kan være til «skade eller fare for etterforskningens øyemed eller for tredjemann», se straffeprosessloven § 242.

Utvalget har kommet til at det bør tas inn en egen bestemmelse i § 82 i barnevernsloven om retten til dokumentinnsyn, der det bør fremgå særskilt at det er adgang til å nekte innsyn dersom dette kan medføre «skade eller fare for barnet eller andre». Slik utvalget ser det vil lovforslaget innebære en synliggjøring av adgangen til å nekte innsyn av hensyn til barnet og andre personer. Utvalget legger til grunn at forslaget langt på vei er i samsvar med det som følger av forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b. Utvalget mener imidlertid at det er grunn til å la det komme tydeligere frem av loven enn det gjør i dag, at hensynet til å verne barnet eller andre, kan medføre unntak fra innsynsretten. Utvalget viser til at barnvernstjenesten etter menneskerettslige forpliktelser om å sikre barn mot vold,

[45] NUT 1958: 3 «Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning, Spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning» s. 195–196.

overgrep og omsorgssvikt, kan ha en plikt til å la være å opplyse om forhold som kan føre til at barnet settes i fare, jf. Grunnloven § 104 tredje ledd første setning, barnekonvensjonen artikkel 19 og EMK artikkel 3 og 8. Innsyn kan etter forslaget også nektes dersom dette kan medføre skade for «andre». Dette kan for eksempel omfatte andre familiemedlemmer. Unntaket i barnevernsloven har også konsekvenser for barnevernets informasjonsplikt, slik som det følger av forvaltningsloven § 17 at gjelder for andre unntak i innsynsreglene.

Slik utvalget ser det er det en svakhet ved forvaltningsloven § 17 om informasjonsplikt at det når det henvises til de opplysninger parten har rett til innsyn i, ikke er vist til § 20. Det følger av § 20 at det kan fastsettes at parten ikke skal ha adgang til dokumentene så lenge undersøkelser pågår, dersom partsinnsyn kan motvirke muligheten for å få saken avklart. De samme begrensninger bør gjelde i informasjonsplikten. Utvalget foreslår at det gjøres en tilføyelse om dette i bestemmelsen i barnevernsloven om dokumentinnsyn og informasjonsplikt, se § 82 tredje ledd.

Adgangen til å unnta dokumenter fra innsyn er ulik avhengig av hvilket stadium av en sak man er på. Når saken står for fylkesnemnda eller retten er adgangen til å nekte innsyn svært begrenset. Det følger av barnevernloven § 7-4 at unntakene i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav d og andre ledd ikke gjelder for dokumenter som er del av saken for fylkesnemnda. Kravene etter EMK artikkel 6 vil også medføre at det er begrenset adgang til å gjøre innskrenkninger i innsynsretten når saken står for nemnda/retten.

Utvalget har ikke foreslått endringer i reglene om rett til innsyn i de dokumenter som er en del av saken for nemnda. For disse dokumentene gjør hensynet til rettferdig rettergang og kontradiksjon seg særlig gjeldende. Samtidig vil beskyttelsesbehovet for barnet være mindre på dette tidspunktet, da barnevernstjenesten på dette stadiet av saken har hatt/har større mulighet til å iverksette nødvendige beskyttelsestiltak, for eksempel hastevedtak om bosted utenfor hjemmet.

16.7 Ordninger for å sikre barns rettigheter. Trygghetsperson for barn

16.7.1 Innledning

I en barnevernssak vil det være en rekke ulike aktører involvert. Barnet vil ofte møte både saksbehandlere, psykologer, advokater og andre. I tillegg er det etablert flere ordninger som er ment å sikre barns uttalerett og/eller at barns rettigheter ivaretas. Når det reises sak om tiltak kan det bli oppnevnt enten talsperson eller egen advokat for barnet. Dersom det treffes vedtak om omsorgsovertakelse, har barnet rett til å ha med seg en tillitsperson i bl.a. møter med barnevernet. Barn som er i fosterhjem skal det føres tilsyn med. I tillegg kan barnet også ha fått oppnevnt verge, dersom foreldrene ikke kan fungere som verge.

De ulike ordningene som er nevnt – talsperson, tillitsperson, tilsyn og verge – har til dels forskjellige formål og oppgaver, og kommer inn i saken på ulike tidspunkt. I punkt 16.7.2 gis en fremstilling av hvordan disse ordningene er etter gjeldende rett. I punkt 16.7.3 drøfter utvalget om man kan slå sammen flere av disse ordningene og i større grad samle oppgavene på en hånd.

16.7.2 Gjeldende rett

16.7.2.1 Talsperson

Barnevernloven § 7-9 gir hjemmel for å oppnevne talsperson for barnet i saker som behandles av fylkesnemnda. Nærmere regler er gitt i forskrift om talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.[46]

I forskriftens § 1 heter det:

> *«§ 1. Barnet kan få en egen talsperson*
>
> Barn har etter barnevernloven rett til å bli hørt i saker som berører dem. Det kan oppnevnes talsperson for å sikre at barnet blir hørt i saker som skal behandles av fylkesnemnda. Talspersonen skal være talerør for barnet, og skal være uavhengig av barneverntjenesten og barnets foreldre.
>
> Fylkesnemndas leder kan oppnevne en egen talsperson for barn som er fylt sju år og for yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, i saker som skal behandles for nemnda. Barnets ønske om å få oppnevnt en talsperson skal tillegges stor vekt. Hvis ikke barnet ønsker å ha en egen talsperson, skal dette være avgjørende.»

Talspersonen har rett til informasjon om saken for å kunne gjennomføre en samtale med barnet, jf. § 4, men har ikke rett til å utøve barnets partsrettigheter og har ikke rett til innsyn i sakens dokumenter. Etter samtale med barnet skal talsperso-

[46] Forskrift av 18. februar 2013 nr. 203.

nen formidle barnets synspunkter skriftlig til nemnda samt muntlig i forhandlingsmøte. Etter endringer som gjelder fra og med 1. mars 2013 skal ikke talspersonen lenger gi sine selvstendige vurderinger, men skal bare fremme barnets synspunkter.

Dersom barnet selv er part og er representert ved advokat, oppnevnes det ikke samtidig talsperson for barnet.[47]

16.7.2.2 Tillitsperson

Det følger av barnevernloven § 4-1 andre ledd at barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, «kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til» i samtaler med barnevernet. Bestemmelsen kom inn ved lovendring av 21. juni 2013 nr. 63.

I medvirkningsforskriften § 8 er formålet med bruk av tillitsperson omtalt:

> «*§ 8.Formål med bruk av tillitsperson*
> Formålet med en egen tillitsperson er å gi barnet en trygghet slik at han eller hun lettere kan gi utrykk for sine synspunkter i egen barnevernssak. Ordningen med tillitsperson endrer ikke andre aktørers ansvar og oppgaver etter barnevernloven.»

Bestemmelsen er avgrenset til å gjelde barn barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for. Barnevernstjenesten er likevel ikke avskåret fra å la barnet ha med seg tillitsperson i andre konkrete tilfeller.[48]

Tillitspersonen har ikke noen egen formell rolle i barnevernssaken, og har ingen rettigheter eller plikter utover å være en støtte for barnet.[49] Tillitspersonen mottar heller ikke økonomisk kompensasjon for å delta i møter med barnevernstjenesten sammen med barnet.

Ordningen med tillitsperson retter seg i første rekke mot barn som har en konkret person de ønsker å ha med seg i møter. Barnevernstjenesten har ikke noen plikt til å sørge for at barnet får ha med seg en tillitsperson.

16.7.2.3 Tilsyn med barn i fosterhjem

Ved lov av 7. mai 1993 ble det tilføyet en tilsynsførerordning for fosterbarn i barnevernloven § 4-22 fjerde ledd. Det fremgår av bestemmelsen at «formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp». Det vises også til at barn plassert i fosterhjem er i en sårbar situasjon og kan mangle mulighet til selv å gi uttrykk for synspunkter om sin egen livssituasjon.[50]

I Prop. 106 L (2012–2013) ble det pekt på at tilsynsførerordningen ikke fungerte tilfredsstillende og at det var behov for endringer.[51] Ved lov av 21. juni 2013 nr. 63 ble tilsynsordningen endret ved at ansvaret for tilsyn ble et generelt kommunalt forankret ansvar fremfor at barnevernstjenestene skulle ha ansvaret. Lovendringen trådte i kraft 1. februar 2014.

Det er ikke en plikt for kommunen at det oppnevnes en bestemt tilsynsfører for et barn. Det anbefales likevel at den samme personen fører tilsyn over tid.

Det skal føres tilsyn med alle barn i fosterhjem uavhengig av hva slags type fosterhjem barnet bor i og uavhengig av om dette har sin bakgrunn i et vedtak etter § 4-12 eller § 4-8 andre ledd, eller i et hjelpetiltak etter § 4-4.

Tilsyn for barn i barnevernsinstitusjoner og sentre for foreldre og barn, er det fylkesmannen som har ansvar for, jf. barnevernloven § 5-7. Fylkesmannen fører også tilsyn med barnevernsvirksomheten i de enkelte kommuner, jf. barnevernloven § 2-3 b.

16.7.2.4 Vergeordninger

Barn er ikke myndige før de fyller 18 år. Barn kan ikke selv foreta rettslige handlinger eller råde over sine midler, med mindre noe annet er særlig bestemt. Det er i stedet barnets verge som må ivareta barnets interesser i slike sammenhenger.

Etter vergemålsloven § 16 er det den som har foreldreansvaret for barnet som er verge. I følge § 16 andre ledd skal imidlertid fylkesmannen oppnevne ny eller midlertidig verge der «den mindreårige er uten fungerende verge».

Eksempler på tilfeller der barnet er uten fungerende verge som nevnes i forarbeidene er når begge foreldre er døde, forsvunnet eller mindreårige. I tillegg omfattes tilfeller «der barnet er uten verge fordi enevergen eller begge vergene midlertidig er ute av stand til å fungere som verger, for eksempel på grunn av sykdom. I så fall oppnevnes en midlertidig verge.»[52]

---

47 Ofstad og Skar (2015) s. 383.

48 Se Prop. 106 L (2012–2013) s. 209.

49 Se Prop. 106 L (2012–2013) s. 209.

50 Se Prop. 106 L (2012–2013) s. 179.

51 Prop. 106 L (2012–2013) s. 188.

I saker der barnevernstjenesten overtar omsorgen for et barn, vil foreldrene i utgangspunktet beholde foreldreansvaret og vergerollen, jf. barnevernloven § 4-18.

Foreldrene vil imidlertid være inhabile til å handle som verge dersom de «har en interesse i saken som strider mot interessene» til barnet, jf. vergemålsloven § 34. Det må i så fall oppnevnes setteverge etter vergemålsloven § 27.

Vergen har etter gjeldende rett en begrenset rolle i selve barnevernssaken. Vergens oppgave når barnet er under barnevernets omsorg er i første omgang å ivareta barnets interesser på andre områder enn de som hører inn under barnevernets ansvarsområde.[53]

[52] Se Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) «Om lov om vergemål (vergemålsloven) s. 174.

Det forekommer sjelden i praksis at det oppnevnes setteverge for barnevernsbarn for ivaretakelsen av prosessuelle rettigheter.

Dersom foreldrene til barnet er fratatt foreldreansvaret etter § 4-20, må det oppnevnes ny verge for barnet, jf. barnevernloven § 4-20 første ledd andre setning.

16.7.2.5 Samlet oversikt over ordningene

En oversikt over de ulike rollene og forskjellene mellom dem fremgår av tabell 16.1:[54]

[53] Se Ofstad og Skar (2015) s. 306.

[54] Skjemaet bygger på skjematisk fremstilling av forskjellen mellom tillitsperson og tilsynsperson i Bufdirs veileder «Tilsyn med barn i fosterhjem» 02/2015, se s. 26.

Tabell 16.1 Oversikt over ulike roller og oppgaver til tillitsperson, talsperson, tilsynsperson og verge

	Tillitsperson – barnets person	Talsperson	Tilsynsperson – det offentliges kontrollperson	Verge
Lovhjemmel	§ 4-1 andre ledd	§ 7-9	§ 4-22 femte ledd	(§ 4-20) vergemålsloven § 16
Forskrift	Medvirkningsforskriften § 8-14.	Talspersonforskriften.	Fosterhjemsforskriften §§ 8 og 9.	
Formål	Å gi barnet en trygghet slik at han eller hun lettere kan gi uttrykk for sine synspunkter i egen barnevernssak.	Sikre at barnet blir hørt i saker som skal behandles av nemnda. Skal være talerør for barnet og være uavhengig av barnevernstjenesten og foreldre.	Føre tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Skal være uavhengig av barnevernstjenesten, fosterfamilie og barnets foreldre.	Foreta rettslige handlinger og råde over midler. Ivareta barnets interesser på andre områder enn de som hører inn under barnevernets ansvarsområde.
Valg av person	Barnet velger selv sin tillitsperson.	Fylkesnemnda oppnevner fra utvalg, eventuelt person som ikke står på listen, «hvis barnet har et særlig tillitsforhold til vedkommende», (forskriften § 3).	Fosterhjemskommunen velger tilsynsperson til barnet. Det er ikke en plikt til å oppnevne en bestemt person. Barnet skal gis mulighet til å medvirke ved valg av person.	Fylkesmannen oppnevner fra liste eller blant barnets familie/kjente.

Tabell 16.1 Oversikt over ulike roller og oppgaver til tillitsperson, talsperson, tilsynsperson og verge

	Tillitsperson – barnets person	Talsperson	Tilsynsperson – det offentliges kontrollperson	Verge
Oppgaver	Være en støtte for barnet. Bidra til at barnets perspektiv og opplevelse av situasjonen kommer frem.	Formidle barnets synspunkter.	Kontroll ved å ha kontakt og samtaler med barnet (fosterfamilien). Rapportere.	Handle på barnets vegne i økonomiske forhold og rettslige forhold.
Kvalifikasjonskrav	Må være over 18 år. Personer som «kan skade barnets interesser» kan unntas.	Skal ha «erfaring fra arbeid med barn».	Ikke krav om formell barnefaglig eller barnevernsfaglig bakgrunn, men bør ha «erfaring fra å jobbe med barn».	Må være «egnet for vervet.»
Rolle i rettsprosess	Tillitspersonen har ikke noen egen formell rolle i saken, og har ingen rettigheter eller plikter utover å være en støtte for barnet. Kan vitne.	Skal normalt innkalles til forhandlingsmøte. Skal fremstille barnets synspunkter. Har ikke rett til å utøve partsrettigheter og ikke rett til innsyn i dokumentene.	Kan bli innkalt som vitne for å uttale seg om spørsmål som vedrører tilsynsoppdraget.	I barnevernssaken har vergen ikke egne prosessuelle rettigheter. Kan gis uttalelsesrett. Kan oppnevnes som vitne.
Når	Fra omsorgsovertakelse.	Når sak skal behandles av nemnda.	Fra plasseringstidspunktet.	Verge oppnevnes når foreldreansvar er fratatt eller vergen ikke kan utføre sine oppgaver.
Hyppighet	Når barnet ønsker det. For eksempel ved møter barnet har med barnevernstjenesten og ved tilsynsbesøk.	Normalt i fylkesnemndssker når barnet er fylt syv år.	Så ofte som nødvendig, men minimum 4 (2) ganger i året.	Sjeldent.
Rapport	Nei	Formidle barnets synspunkter «skriftlig til fylkesnemnda».	Ja, etter hvert tilsynsbesøk.	
Taushetserklæring	Ja	Taushetsplikt etter forskriftens § 6.	Ja	Taushetsplikt etter vgml. § 46.
Politiattest	Ja	Ikke omfattet av § 6-10 om politiattest.	Ja	Ja, for oppnevnte verger, men likevel ikke for nærstående, vgml. § 28.
Godtgjøring	Nei	Ja	Ja	Ja, vgml. § 30.

16.7.3 Utvalgets forslag

Etter utvalgets syn er det en svakhet ved dagens system at barnet må forholde seg til en rekke forskjellige personer i en barnevernssak. Barn som har vært utsatt for omsorgssvikt kan ha problemer med å skape nye relasjoner og å ha tillit til andre personer. Det er uheldig at disse barna må forholde seg til stadig nye personer, hvor mange bare vil være i barnets liv for en kort periode. Det vil kunne være vanskelig for barna å ha tillit til personer de ikke kjenner. Undersøkelser om fosterbarns erfaringer med tilsyn viser at mange fosterbarn forteller at tilsynsordningene ikke fungerer, enten fordi de ikke har hatt tilsynsperson eller fordi de har fått stadig nye tilsynspersoner. De formidler at det er avgjørende for at de skal fortelle om vanskelige ting at de er kjent med eller har tillit til tilsynspersonen.[55] Etter utvalgets mening vil det være en bedre løsning for barn i barnevernet, i større grad å samle funksjonene til dagens tals-, tillits- og tilsynspersoner.

Utvalget har vurdert hvilke funksjoner som kan og bør slås sammen. Utvalget har kommet til at det som i dag er oppgaver som ivaretas av talsperson, tillitsperson og gjennom tilsyn med fosterhjemsbarn, bør samles hos én person, og at denne kan hete barnets «trygghetsperson».

Det har vært vurdert om en vergeordning kunne være en løsning. Da slik at det oppnevnes en verge for barnevernsbarn fra et gitt tidspunkt, som gis i oppgave å ivareta også de funksjonene tals-, tillits- og tilsynspersonen i dag ivaretar. En vergeordning ville kunne ha vært en god løsning for å styrke også yngre barns mulighet til å få håndhevet sin rett til barnevernstjenester. Utvalget har imidlertid kommet til at en slik vergeordning reiser vanskelige spørsmål sett opp mot foreldrenes foreldreansvar. Utgangspunktet er at foreldrene fortsatt er verge for barnet, også etter en omsorgsovertakelse. En slik løsning ville også kunne kreve store systemomleggelser. Utvalget har ikke hatt mulighet for å utrede en mulig løsning med verge for barnevernsbarn i tilstrekkelig grad, men mener det er grunn til å se videre på dette.

Utvalget har også vurdert om det er forsvarlig å slå sammen de funksjoner som i dag ivaretas av tals-, tillits- og tilsynspersonen, eller om det er slike forskjeller mellom disse at de ikke kan forenes.

Referansegruppene har etter skriftlige spørsmål fra utvalget gitt uttrykk for ulike syn når det gjelder hvorvidt det kan tenkes en løsning der rollene slås sammen.

- Landsforeningen for Barnevernsbarn gir uttrykk for at rollen som talsperson og tillitsperson kan samles samt at verge og tilsynsperson kan samles.
- Fellesorganisasjonen (FO) påpeker at det vil være vanskelig å forene de ulike rollene idet de har motstridende funksjoner. Etter FOs syn kan talspersonen ikke fylle andre roller fordi vedkommende ikke skal kjenne saken godt. FO ser det slik at rollene som tillitsperson og tilsynsperson kan kombineres. FO mener også at tillitsperson bør gjelde fra dag én.
- Redd Barna påpeker at nåværende ordninger må evalueres før man rydder og kommer med forslag, men gir uttrykk for å støtte tidligere forslag fra Barnevernsproffene om tillitsperson og rettighetsperson, og at tilsyn bør gjøres i samarbeid med disse. Redd Barna tar til orde for en slags bistandsadvokatordning for barnevernsbarn.
- Barnevernsproffene foreslår at hele systemet tar utgangspunkt i en trygghetsperson. Det foreslås at begrepet tillitsperson byttes ut med trygghetsperson. Videre foreslås det at trygghetspersonen også foretar tilsyn og fungerer som talsperson, der nemnda ikke selv snakker med barna. Dagens ordninger med talsperson og tilsynsperson, er etter proffenes syn ordninger som fungerer dårlig.
- KS mener at talspersonen vanskelig kan slås sammen med andre. Når det gjelder vergerollen gis det uttrykk for at dette der det ikke er foreldrene som er verge, kanskje kan kombineres med tals-/tillitsperson.
- Psykologforeningen peker på at det er vanskelig å forene roller som ivaretar ulike hensyn.

Utvalget er enig i at det er forskjeller både når det gjelder hvilke funksjoner de ulike ordningene ivaretar, på hvilket tidspunkt oppnevning skjer og hvordan dette gjøres. Dette kan gjøre det utfordrende å slå disse sammen.

Tillitspersonen skiller seg fra de øvrige ved at tillitspersonen kun har en støttefunksjon for barnet. Barnet velger selv hvem som skal være tillitsperson, det skjer ingen formell oppnevning og personen mottar ikke godtgjøring. Personen har heller ingen rolle i en eventuell rettslig prosess.

Talspersonen har en konkret rolle knyttet opp mot den rettslige prosessen. Vedkommende oppnevnes av nemnda og mottar godtgjørelse fra nemnda. Det er trukket frem at talspersonen ikke skal ha nær kjennskap til barnet og familien.

[55] Veileder Bufdir «Tilsyn med barn i fosterhjem» s. 13–14.

Tilsynspersonen ivaretar en offentlig kontrollrolle. Vedkommende oppnevnes av kommunen og mottar godtgjøring fra kommunen. Tilsynsrollen er i utgangspunktet knyttet til perioden etter at saken har vært gjennom en rettslig prosess.

Utvalget har imidlertid ikke funnet at det er avgjørende hensyn som taler mot at en sammenslåing av de ulike rollene kan foretas. Utvalget legger stor vekt på at det er ønskelig med en ordning som gjør at barnet får færre personer å forholde seg til, se § 79. En sammenslåing av rollene vil etter utvalgets syn øke muligheten for at barnet får tillit til personen. Dette vil igjen være viktig for at barnet får best mulig støtte og hjelp. Der barnet føler tillit til den som fører tilsyn, vil barnet lettere ta opp vanskelig forhold med personen. På samme måte vil barnet lettere fortelle sin mening om et forslag om tiltak, til en person barnet har tillit til.

Slik utvalget ser det bør de tre ordningene etter gjeldende rett, erstattes av en trygghetsperson. Trygghetspersonen bør oppnevnes av fylkesmannen. Det bør ikke stilles krav om formell barnefaglig eller barnevernsfaglig bakgrunn, men personen bør ha erfaring fra å jobbe med barn. Oppnevningen bør skje fra det tidspunkt barnevernstjenesten fremsetter forslag om tiltak for nemnda, eventuelt tidligere dersom barnevernstjenesten mener at barnet har behov for det. Det bør oppnevnes en trygghetsperson for alle barn, uavhengig av alder. Barnet skal gis anledning til å medvirke ved valget av trygghetsperson, og det må tas hensyn til barnets synspunkter så langt mulig. Trygghetspersonen bør motta godtgjøring fra fylkesmannen.

I tillegg til en ordning med en trygghetsperson, foreslår utvalget en endring når det gjelder fylkesnemndas ivaretakelse av barnets uttalerett. I dag er det ikke praksis at nemnda snakker med barnet selv. I stedet er det talspersonen som møter som vitne i nemnda, eventuelt nedtegner barnet synspunkter i en skriftlig rapport. Utvalget foreslår at det innføres en regel om at fylkesnemnda alltid skal snakke med barnet selv, såfremt barnet selv ønsker det og er i stand til å danne seg egne synspunkter samt formidle disse til nemnda, se § 103. Dette omtales nærmere i kapittel 5 og 17. Dette er i samsvar med regelen om direkte uttalerett som utvalget foreslår i saksbehandlingen for barnevernstjenesten og er i samsvar med Barnekomiteens anbefaling om at barn som ønsker det bør få muligheten til selv å snakke direkte med beslutningstaker.[56] I de tilfellene der barnet ikke ønsker å snakke med nemnda, bør trygghetspersonene formidle barnets syn til nemnda.

Etter utvalgets forslag kan trygghetspersonen ikke velges fritt av barnet, slik som dagens tillitsperson. Det kan anføres at dette innebærer en svekkelse av barns stilling som tilsier at man bør beholde dagens tillitsperson. Utvalget understreker imidlertid at barnets rett til å ha med seg en person de ønsker i møter med barnevernet, ikke svekkes gjennom utvalgets forslag. En slik adgang vil barnet ha selv om dette ikke fremgår uttrykkelig av barnevernsloven.[57] Utvalget viser også til at barnet må gis anledning til å medvirke ved valget av trygghetsperson. Dersom barnet ønsker en bestemt person, bør dette tillegges stor vekt.

Slik utvalget ser det er det ikke grunn til at en trygghetsperson ikke kan ivareta funksjonene som i dag ligger til talspersonen, tillitspersonen og tilsynspersonen Utvalget kan ikke se at forskjeller knyttet til de rollene personene har i den rettslige prosessene, tilsier at disse ikke kan slås sammen. For barnet kan det oppleves vanskelig å ha tillit til en person som kan måtte avgi forklaring som tilsynsperson og der uttale seg i strid med barnets ønske. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at dette er en særlig praktisk problemstilling. Når det gjelder dagens tillitsperson er vedkommende en støtteperson, som i utgangspunktet ikke skal avgi noen vitneforklaring. Dagens talsperson skal forklare seg i nemnda, men vedkommende skal bare gi uttrykk for barnets synspunkt, og ikke egne tolkninger eller lignende. Utvalget legger til grunn at tilsvarende regler kan gjelde for en trygghetsperson når vedkommende eventuelt skal ivareta rollen som barnets talsperson i nemnda. Ved at fylkesnemnda skal oppnevne trygghetspersonen, mener utvalget at man kan sikre seg at man får tilstrekkelig kvalifiserte personer til å ivareta også denne rollen.

Utvalget legger til grunn at det må være adgang til å oppnevne ny trygghetsperson for barnet ved behov. En slik oppnevning kan også ha bakgrunn i barnets ønske om å bytte. En årsak til bytte av trygghetsperson kan for eksempel være at barnet ikke opplever å ha tillit til vedkommende.

---

[56] Se forslaget § 83 første ledd og omtalen i kap. 5.4.2.

[57] Jf. Prop. 106 L (2012–2013) s. 209.

Kapittel 17
Økt rettssikkerhet ved saksbehandlingen i fylkesnemndene

17.1 Sammendrag

Utvalget foreslår å:

- Gi barn rett til å uttale seg direkte for fylkesnemnda. I tillegg lovfestes det at barnevernstjenesten i begjæringen skal gi en vurdering av om barnet har rett til å uttale seg direkte for nemnda
- Lovfeste krav om at barnets mening og vurderingen av barnets beste skal fremgå av fylkesnemndas vedtak.
- Lovfeste adgang til å behandle klagesaker grundigere, blant annet ved at også slike saker kan behandles med ordinær nemnd,
- Lovfeste adgang til anonym vitneførsel i saker hvor barnet oppholder seg på skjult adresse.
- Lovfeste fylkesnemndas uavhengighet og etablere en klage- og disiplinærordning for nemndsledere.
- Lovfeste adgang til forening av saker som gjelder foreldrenes felles barn.
- Legge kravene til innhold i begjæring om tiltak nærmere kravene til stevning etter tvisteloven § 9-2 samt etablere hjemmel for å avvise begjæringer om tiltak hvis innholdskravene ikke er oppfylt og begjæringen ikke rettes innen den fristen som settes.

17.2 Innledning

Saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda er regulert i gjeldende lov kapittel 7. De fleste av bestemmelsene i kapittelet ble vedtatt i lov av 1. desember 2006 nr. 65, hvor saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda ble flyttet fra sosialtjenesteloven kapittel 9 til barnevernloven kapittel 7.[1] Saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda er lagt nært opp til de prosessuelle reglene for sivile saker i domstolene, og nemndsledere skal oppfylle kravene til dommere, jf. gjeldende lov § 7-2 første ledd bokstav a.

Det foreslås primært språklige og tekniske forenklinger i gjeldende kapittel 7, i tråd med utvalgets mandat. Ved den lovtekniske gjennomgang av saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda, gjennom diskusjonen av tiltaksbestemmelsene og på bakgrunn av innspill fra ulike instanser, har utvalget blitt oppmerksom på forhold som gjør det nødvendig å foreslå enkelte materielle endringer. Saksbehandlingsreglene er uløselig knyttet til gjennomføringen av barnevernssaker, og både en teknisk og materiell vurdering av reglene utgjør, slik utvalget ser det, en naturlig del av en slik samlet revisjon av loven.

Forslagene vurderes å øke rettsikkerheten ved behandlingen av barnevernssaker i fylkesnemnda.

De vesentligste forslagene til endringer omtales kort i det følgende.

17.3 Utvalgets vurderinger og forslag

17.3.1 Rett for barn til å uttale seg direkte for nemnda – krav om at barnets mening og vurderingen av barnets beste skal fremgå av vedtaket

Utvalget foreslår at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal gis rett til å uttale seg direkte for fylkesnemnda, se § 103. Forslaget er basert på innspill fra både Barnevernsproffene og Unge Duer, om at barn bør ha anledning til å uttale seg direkte for beslutningstaker hvis de ønsker det. I tillegg til at man unngår potensielle feilkilder som følge av at barnets syn formidles gjennom en tredjeperson, vurderes det å ha en egenverdi at fylkesnemnda får møte barnet personlig.

Når det gjelder den konkrete høringen av barnet i fylkesnemnda kan dette for eksempel gjennomføres ved at barnet forklarer seg i forhandlingsmøtet eller at barnet uttaler seg for

[1] Forarbeider er NOU 2005: 9 «Ressursbruk og rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker» og Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) «Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)».

nemnda på forhånd, og at nemndsleder formidler barnets syn til øvrige aktører i forhandlingsmøtet.

Det er en forutsetning for den direkte uttaleretten at barnet vil være i stand til å formidle sine synspunkter på en måte som fylkesnemnda kan forstå. Hvilke barn som er stand til å danne egne synspunkter og formidle disse til beslutningsorganet, beror på en konkret vurdering av barnets alder og utvikling. Se nærmere punkt 5.4.2. For å fremme en tilstrekkelig grundig vurdering av barns direkte uttalerett for fylkesnemnda, foreslår utvalget å lovfeste et krav om vurdering av barnets rett til å uttale seg, i begjæringen om tiltak som sendes til fylkesnemnda, jf. lovforslaget § 96 første ledd. Ved at kommunen må ta spørsmålet om uttaleretten opp i begjæringen, sikrer man en mulighet for kontradiksjon rundt spørsmålet, og man sikrer at nemnda gis en reell mulighet til å foreta en vurdering av barnets evne til å danne seg egne synspunkt og av evnen til å formidle disse.

Hvis barnet ikke ønsker å uttale seg direkte for nemnda, må barnets syn innhentes på annen måte. Utvalget legger til grunn at det da primært er barnets trygghetspersonen som anvendes som talerør for barnet. Gjeldende ordning med talsperson er foreslått opphevet.

For å sikre gode rammer og ensartet praksis med hensyn til høring av barn i fylkesnemndene, etableres det hjemmel for departementet til å gi forskrift om høring av barn i fylkesnemndene.

I § 104 om fylkesnemndas vedtak, foreslås det inntatt krav om at det skal fremgå av vedtaket hvordan barnets beste er vurdert, herunder betydningen av barnets mening. Formålet med denne endringen er å sikre at barnets rett til medvirkning blir ivaretatt, og at barnets beste blir betryggende vurdert i den enkelte sak. Kravet til å begrunne vurderingen av barnets beste innebærer at det eksplisitt i vedtaket må foretas en vurdering av mulige konsekvenser, positive eller negative, avgjørelsen har for barnet. Det må fremkomme hvordan relevante momenter er vektlagt for å fremme barnets beste. Har fylkesnemnda kommet til at anførte forhold ikke er relevant i barnets beste-vurderingen, må det også begrunnes. Dersom vedtaket avviker fra synspunktene til barnet, skal årsaken til det fremgå klart. Se også § 83 og kapittel 5.

17.3.2 Adgang til en grundigere behandling av klagesaker

Det foreslås en ny bestemmelse om at nemnda i særlige tilfeller kan settes med fagkyndig og alminnelig medlem i klagesaker, se § 108. Endringen er særlig tiltenkt saker om hastevedtak om bosted utenfor hjemmet for spedbarn, som er svært alvorlige inngrep og som gjerne innbefatter kompliserte barnefaglige vurderinger knyttet til tilknytning og samspill mellom foreldre og barn. Det foreslås at frist for vedtak i klagesak med utvidet nemnd settes til to uker. Endelig foreslås det en endring i lovens ordlyd som er ment å uttrykke at muntlige forhandlinger i klagesaker kan gjøres noe mer omfattende enn dagens lov legger opp til.[2]

17.3.3 Adgang til anonym vitneførsel hvor barnet oppholder seg på skjult adresse

Etter gjeldende lov § 4-19 andre ledd siste setning kan fylkesnemnda bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er. Høyesteretts ankeutvalg har i beslutning HR-2015-01452 kommet til at forbudet mot anonym vitneførsel i tvisteloven må gå foran barnets rett til beskyttelse. Dette er en vurdering lovutvalget ikke er enig i.

Utvalget foreslår derfor en ny bestemmelse i § 102 om adgang til anonym vitneførsel i saker der barnet er bosatt på skjult adresse. Ordlyden er basert på straffeprosessloven § 130 a, som regulerer adgangen til anonym vitneførsel i straffesaker.

Forslaget har som nevnt sin bakgrunn i Høyesteretts ankeutvalgs uttalelser i beslutning HR-2015-01452-U:

> «Tvisteloven § 24-8 gir ikke anledning til anonym vitneførsel i sivile saker, se Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) om lov om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven), side 462. Det ble etter dette begått saksbehandlingsfeil når de ankende parter under lagmannsrettens behandling ikke fikk opplyst fostermors identitet. Utvalget finner det imidlertid klart at denne feilen ikke kan ha virket inn på avgjørelsens innhold, og det er derfor ikke grunn til å henvise anken over dette spørsmålet til Høyesterett. Lagmannsrettens begrunnelse tilfredsstiller klart kravene i tvisteloven § 19-6, og når det gjelder de ankende parters angrep på innholdet av lagmannsrettens dom, finner utvalget at verken avgjørelsens betydning utenfor den foreliggende sak eller andre forhold tilsier at saken blir fremmet for Høyesterett. Ankene tillates derfor ikke fremmet, jf. tvisteloven § 30-4.»

[2] Se nærmere omtale av disse endringsforslagene i punkt 12.7.4 og 12.13.

Selv om den aktuelle avgjørelsen ikke ble opphevet, ble det statuert at skjult identitet for vitne for å forhindre at barnets oppholdssted ble kjent, utgjorde en saksbehandlingsfeil.

Bosted på skjult adresse skjer når det foreligger en sikkerhetsrisiko for barnet, for eksempel kidnappingsfare, og hensynet til å verne barnet i en slik situasjon gjør seg gjeldende med tyngde. Dette hensynet er mer tungtveiende enn at de private parter får opplyst typisk fosterforeldre eller beredskapsforeldres identitet. De private parter har fortsatt adgang til kontradiksjon om innholdet i vitnets forklaring, og vil være kjent med vitnets rolle i saken.

Endringen her vil kun gjelde fylkesnemnda. Utvalget anbefaler at det i tvisteloven gis en tilsvarende adgang til anonym vitneførsel for domstolene, i barnevernssaker hvor det foreligger vedtak om skjult adresse.

17.3.4 Lovfesting av fylkesnemndas uavhengighet – klage- og disiplinærordning for nemndsledere

Fylkesnemndene er uavhengige avgjørelsesorganer. Dette fremgår i dag av lovens forarbeider.[3] Slik uavhengigheten er lovfestet for flere andre domstollignende forvaltningsorganer, som for eksempel Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern, jf. psykisk helsevernloven § 6-3, og Utlendingsnemnda, jf. utlendingsloven § 77 første ledd, mener utvalget at fylkesnemndas uavhengighet også bør tydelig fremgå av loven selv. Fylkesnemndene er i enda større grad enn de nevnte organer «domstollignende». Utvalgets forslag § 89, om hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda, innledes derfor med en setning om at nemndene skal være «uavhengig og upartisk», slik tvisteloven § 1-1 gjør for de alminnelige domstolene. Lovfestingen innebærer ingen materiellrettslig endring, men synliggjør dette helt grunnleggende trekket ved fylkesnemndene.

I tilknytning til lovfesting av fylkesnemndenes uavhengighet, forslås det etablert en klage- og disiplinærordning for nemndsledere, se § 111. Klager mot nemndsledere er ikke regulert særskilt i dag, men går under de generelle reglene om ordensstraff i tjenestemannsloven § 14.

En ren administrativ klageordning er ikke forenelig med hensynet til nemndslederes uavhengighet. Til sammenligning kan vedtak fra Tilsynsutvalget for dommere ikke påklages, men må bringes rett inn for tingretten ved søksmål, jf. domstolloven § 239. Av samme hensyn bør adgangen til å ilegge disiplinærreaksjoner mot nemndsledere ligge til et eksternt og uavhengig organ, slik det gjør for dommere gjennom Tilsynsutvalget.

Dagens ordning er også lite forutberegnelig for den som vil klage på en nemndsleder og for innklagede nemndsleder. Det er en klar svakhet med reguleringene i tjenestemannsloven og forvaltningsloven, at det ikke er bestemmelser om klageberettigede og klagefrist samt hjemmel for å avvise åpenbart ubegrunnede klager (slik det gjør for klager mot dommere etter domstolloven §§ 237 og 238). I en tid hvor det rettes søkelys mot fylkesnemndene og saksbehandlingen i nemndene, er det også viktig at det utad er kjent at det er en klageadgang og at klager behandles etter en betryggende prosess.

«Etiske prinsipper for dommeratferd» bør implementeres i fylkesnemndene og gjøres gjeldende for nemndsledere, i tilpasset form. Dette kan fungere som et fundament for vurderingen av klager mot nemndsledere.

Nærmere bestemmelser om organisering og behandling av disiplinærsaker forutsettes fastsatt av departementet i forskrift. Ved dette arbeidet bør det ses hen til reguleringen for dommere i domstolloven kapittel 12. Det vises i denne forbindelse til at nemndsledere «skal fylle kravene til dommere», jf. gjeldende lov § 7-2 bokstav a.

17.3.5 Adgang til forening av saker som gjelder foreldrenes felles barn

Utvalget foreslår at saker som gjelder foreldrenes felles barn kan forenes selv om det foreligger ulik partskonstellasjon og taushetsplikt, se § 97. Dette er en endring sammenlignet med gjeldende rett, hvor taushetsplikt er til hinder for forening av saker som gjelder samme barn eller foreldre, men hvor det er ulik partskonstellasjon, typisk i saker hvor far ikke har del i foreldreansvaret og ikke anses som part i omsorgssaken, men hvor det skal fastsettes samvær mellom far og barn.

Forslaget har blant annet bakgrunn i artikkelen «Foreldreansvarets betydning for prosessuelle rettigheter ved en omsorgsovertagelse og fastsettelse av samvær i fylkesnemnda».[4] På side 259 heter det:

[3] Se for eksempel Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 13.

[4] Anders Henriksen, «Foreldreansvarets betydning for prosessuelle rettigheter ved en omsorgsovertagelse og fastsettelse av samvær i fylkesnemnda», Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål (FAB) 03/2014.

«En forsvarlig behandling av begges foreldres samvær forutsetter en grundig gjennomgang av alle relevante opplysninger. Det må i en slik sak også tas stilling til varigheten av plasseringen, noe som igjen vil legge føringer for formålet med samværsfastsettelsen for begge foreldre. Dette viser tydelig hvor nært en sak om omsorgsovertakelse og en sak om fastsettelse av samvær er knyttet sammen. Denne avgjørelsen vil ha direkte betydning for fastsettelsen av fars samvær, og det er ikke tilfredsstillende at nemnda vurderer dette i en annen sak uten at far er til stede. Konsekvensene av dette vil være at nødvendig bevisførsel i samværssaken vil være nærmest identisk med det som må gjennomgås i en sak om omsorgsovertakelse. En oppdeling i en samværssak og en sak om omsorgsovertakelse vil derfor ikke skjerme partene mot innsyn i hverandres opplysninger i større grad enn en felles behandling av begge saker».

Til sammenligning vises det til at disse sakene kan forenes i domstolene, jf. tvisteloven § 15-6.

Det presiseres at det er en «kan»-bestemmelse, og at forening alltid må vurderes konkret.

Bestemmelsen gjelder ikke tilfeller hvor det er tale om en mor med barn med forskjellige fedre. Det er da vesentlige hensyn som taler for å verne det enkelte barn mot innsyn i opplysninger fra fedrene til de andre barna.

17.3.6 Begjæring om tiltak

Utvalget foreslår en hjemmel for nemnda til å avvise begjæringer om tiltak hvis de ikke rettes innen den fristen som er satt, se § 96. Avvisning vil ikke være til hinder for at saken fremmes på nytt ved inngivelse av rettet begjæring. Endringen er foreslått for å effektivisere nemndsleders rett til å pålegge retting av begjæring om tiltak.

Kravene til innholdet i begjæring om tiltak er også presisert, og det er lagt vekt på å legge seg nærmere kravene til stevning etter tvisteloven § 9-2.

Kapittel 18
Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget redegjør her for de sentrale økonomiske, og administrative konsekvensene knyttet til utvalgets lovutkast. Utvalget har imidlertid ikke sett det som mulig å gi et konkrete anslag for de merutgiftene eller innsparingene forslagene medfører.

Utvalget har vurdert nødvendige endringer i gjeldende barnevernlov innenfor rammene av mandatet. En sentral målsetting for arbeidet har vært å foreslå brukervennlig struktur og regler i loven. Mange av forslagene i utvalgets lovutkast er presiseringer av gjeldende rett og endringer av mer lovteknisk og strukturell karakter. Dette er endringer som vil håndteres innenfor eksisterende budsjettrammer.

Enkelte av forslagene i utvalgets utkast til ny barnevernslov antas å føre til økte kostnader, både økonomisk og administrativt. Andre forslag bør ikke medføre vesentlige kostnader eller administrative følger.

Forenklinger og en lov som bedrer rettssikkerheten kan over tid gi økonomiske og administrative gevinster ved at de bidrar til riktigere avgjørelser og praksis. Slike indirekte økonomiske gevinstene ved lovforslaget, er ikke vurdert nærmere.

Barnets tydeliggjorte rett til å medvirke kan gi noe merarbeid for barnevernstjenesten. Barnets lovfestede rett til å uttale seg direkte for barnevernstjenesten eller nemnda, kan kreve noe økte ressurser. Samtidig skal barnet også etter gjeldende rett medvirke. Utvalget legger derfor til grunn at de nye medvirkningsreglene ikke vil gi merarbeid av betydning. Når det gjelder uttaleretten for nemnda, vil det innebære sparte omkostninger ved at det ikke vil være en talsperson som skal ha godtgjøring som i dag. Forslaget om å lovfeste en plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med barn og foreldre, antar utvalget ikke vil ha administrative konsekvenser at betydning.

Når det gjelder forslaget om å gi barn rett til nødvendige tiltak og tjenester, legger utvalget til grunn at kommunen også ved en rettighetsfesting etter loven vil ha handlingsrom for å finne kostnadseffektive og gode løsninger. Barnets rett til tiltak og tjenester avgrenses av at vilkårene for det aktuelle tiltaket etter loven må være oppfylt, og tjenesten eller tiltaket må også være nødvendig. Retten vil «speile» barnevernstjenestens plikt til å gi barnet en tjeneste eller et tiltak. Det reduserer de økonomiske konsekvensene av forslaget. Kommunen har allerede plikt til å sørge for nødvendige bevilgninger for å yte lovpålagte tjenester og tiltak. Forslaget kan få administrativ betydning ved at flere barn fremmer krav om et tiltak eller en tjeneste, på grunn av at de i større grad blir bevisst seg selv som et rettighetssubjekt. Barnet får også en rett til en vurdering. Det kan gi barnevernstjenesten noe økt merarbeid. Utvalget legger til grunn at rettighetsfestingen, sammen med lovforslagets styrking av barns medvirkning og samarbeid med foreldre, vil ha den konsekvens at det bidrar til flere riktige avgjørelser, som også har større legitimitet hos barn og foreldre. Det er derfor ikke grunn til å tro at rettighetsfestingen i seg selv vil føre til veldig mange flere klager og/eller søksmål.

Utvalget foreslår å videreføre og styrke kommunens ansvar for forebyggende arbeid rettet mot alle barn og unge i kommunen. Hver kommune skal utarbeide en plan for dette arbeidet. Det er ikke eksistert noe pålegg om slike planer før. Denne skal rulleres og vedtas av kommunestyret. Det vil være kostnader knyttet til utarbeiding og saksbehandling av denne planen. I tillegg foreslår utvalget å innføre en plikt for kommunen til å samordne det kommunale tjenestetilbudet rettet mot barn i kommunen. Samordningsplikten kan gi noe administrativt merarbeid, samtidig viser utvalget til at flere kommuner allerede har etablert systemer for samordning av tjenestilbud. Utvalgets forslag om å oppheve barnevernstjenestens plikt til å arbeide forebyggende mot alle barn i kommunen, kan frigjøre tid og ressurser for barnevernstjenesten. Det samme kan forslaget om presisering av barnevernstjenestens ansvarsområde sett opp mot andre tjenesters ansvar for å hjelpe barn.

Utvalget foreslår også at barnevernstjenesten til enhver tid skal være tilgjengelig for gjennom-

gang av bekymringsmeldinger knyttet til ett eller flere barn. Utvalget legger til grunn at dette i utgangspunktet allerede følger av lovens forsvarlighetskrav. En uttrykkelig lovfestet plikt til tilgjengelighet vil derfor i utgangspunktet ikke medføre økte kostnader. Forslaget om å frata påtalemyndigheten kompetansen til å treffe hasteved-tak, slik at det bare er barnevernstjenestens leder eller dennes stedfortreder som kan fatte hasteved-tak, kan få enkelte administrative konsekvenser for en del barnevernstjenester.

Når det gjelder utvalgets forslag om en utredning av en «barnevernhelsereform», vil det kunne få administrative og økonomiske konsekvenser. Utvalget peker på behovet for å vurdere ulike virkemidler for å forandre dagens situasjon til det bedre, herunder økonomiske virkemidler. Det har imidlertid ikke vært mulig for utvalget å forskuttere konsekvenser av en slik utredning. Utvalgets forslag om å klargjøre spesialisthelsetjenestens ansvar ved å utpeke institusjoner som kan ta imot barn med hjemmel i barnevernsloven, antas å få økonomiske konsekvenser da dette tilbudet er begrenset i dag. Utvalgets forslag om et lovpålagt samarbeid mellom Bufetat og de regionale helseforetakene, antas å få begrensede administrative og økonomiske konsekvenser. Det finnes i dag strukturer for samarbeid i alle regioner som det kan bygges videre på. Noe kostnader må påregnes ved at partene skal etablere en tvisteløsningsordning. Her kan det vurderes å utvide virkeområdet for ordninger som alt er etablert på området, som for eksempel Barnevernets tvisteløsningsnemnd.

Krav om begrunnelse av henleggelse av melding og sak etter en undersøkelse, vil innebære mer arbeid for barnevernstjenesten. En melding kan bare henlegges dersom vilkårene for å igangsette undersøkelse etter loven, ikke er oppfylt. Hvis en melding henlegges, skal det være fordi den gjelder forhold som ikke nødvendiggjør tiltak etter barnevernsloven. Begrunnelsens omfang og innhold skal tilpasses vurderingen av den innkomne meldingen. Utvalget antar på denne bakgrunn at kravet til begrunnelse ikke vil innebære administrative konsekvenser i stor grad. Det samme gjelder forslaget om å presisere at henleggelse av undersøkelsessak skal begrunnes.

Utvalget antar videre at dokumentasjonsplikt i utgangspunktet ikke vil innebære mye merarbeid for barnevernstjenestene, da mye av det samme allerede følger av forvaltningsloven og forsvarlighetskravet i barnevernloven. Intensjonen med forslaget er ikke at det skal skrives mer, men at de riktige tingene skrives.

Når det gjelder forslag om å tydeliggjøre at avgjørelser om å henlegge en sak etter en undersøkelse er enkeltvedtak, vil det gi adgang til å påklage vedtaket. Utvalget legger imidlertid til grunn at det ikke bli stor økning i klager fordi det uansett er et krav om rettslig klageinteresse.

Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av gjeldende rett når det gjelder hvilke tiltak barnevernstjenesten kan iverksette. Kostnadene til tiltak antas således i hovedsak å være uendrede. Forslaget til ny §§ 16 og 17 om vedtak om samtykke til helsehjelp og spesialundervisning antas imidlertid å kunne medføre visse økte kostnader. Forslaget vil kunne føre til et noe høyere antall saker. Økningen antas likevel å være beskjeden. Utvalget foreslår en mer fleksibel ordning når det gjelder tilbakeføring av omsorg, ved at barnevernstjenesten kan fatte vedtak når partene samtykker. Dette vil redusere kostnader både på kommunal og statlig side. Barnevernstjenesten trenger ikke å bruke ressurser på å fremme sak og fylkesnemndene slipper å behandle slike saker.

Utvalgets forslag om endringer i reglene om kontakt og samvær, vil gi administrative og økonomiske konsekvenser av betydning. Det antas at barnevernstjenenesten vil få et økt arbeid med saker om kontakt. Dette både som følge av at barnet får en lovfestet rett til kontakt med en større krets av personer, og som følge av at barnevernstjenesten etter forslaget har kompetanse til å treffe vedtak om begrensninger i kontakten mellom barnet og andre enn foreldrene. Videre antas det at også nemnda vil få et noe høyere antall saker om kontakt. Det antas ikke at antall saker om kontakt mellom foreldre og barn vil øke. Saker om kontakt mellom barnet og andre antas imidlertid å øke ved at klage over barnevernstjenestens vedtak om begrensinger i kontakt, kan bringes inn for nemnda. Det foreslås at det ikke er ubetinget rett til fri sakførsel i saker om kontakt.

Utvalgets forslag om oppfølging av barn og foreldre etter tiltak, vil gi noen økonomiske og administrative konsekvenser. Barn og foreldre skal i større grad følges opp, og barnevernstjenestens plikt til å utarbeide planer styrkes. Det lovfestes et krav om å utarbeide en plan for barnets kontakt og samvær med andre. Det har ikke vært et slik et krav tidligere, og tillegg økes kretsen av kontaktberettige personer. Også forslaget om støtteperson for foreldre, er nytt og kan gi del dels betydelige økonomiske og administrative konsekvenser ettersom hva slags ordning som velges når det gjelder oppnevning osv. Dette har ikke utvalget vurdert nærmere, og viser til forslaget om at ordningen med støtteperson for foreldrene kan fastsettes i forskrift.

Utvalget foreslår at andre botiltak, som ikke regnes som fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter, også skal underlegges en godkjenningsordningen. Dette vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Omfang er avhengig av hvilket godkjenningsregime som etableres. Dette har utvalget ikke vurdert. Når det gjelder godkjenning av statlige institusjoner og senter for foreldre og barn, så foreslår utvalget at også disse skal godkjennes. Det får administrative konsekvenser, jf. BUFdir vil være førsteinstans og departementet vil være klageinstans.

Forslaget om at vedtak i klagesak om bruk av tvang under opphold i institusjon, skal foreligge senest innen en måned etter at den er mottatt, vil ha noe konsekvenser for fylkesmannen.

Utvalget foreslår å innføre en ordning med en trygghetsperson. Her samler man funksjonene tillitsperson, tilsynsfører og barnets talsperson, noe som potensielt kan være administrativt besparende. Samtidig er trygghetspersonen ment å ha en mer aktiv rolle for å ivaretas barns rettigheter. Trygghetspersonen skal også inn i en tidligere fase i saken. I tillegg vil trygghetspersonen også motta godtgjøring for oppgaver som etter gjeldende ordninger ivaretas av tillitspersonen uten godtgjøring. Samlet sett antas utvalgets forslag å innebære økte kostnader. Honoraret til trygghetspersonene har utvalget ingen mening om. Dette vil også være et kostnadssensitivt spørsmål. I dag er det flere forskjellige instanser som har ansvar for oppnevning. Dette er tenkt sentralisert til fylkesmannen. Endringene vil derfor ha administrative konsekvenser.

Utvalget foreslår å senke grensen for når et barn har partsrettigheter fra 15 til 12 år. Dette vil gi økte kostnader til rettshjelp.

Når det gjelder forslagene om en klage- og disiplinærordning for nemndsledere, antar utvalget at det vil gi økonomiske og administrative konsekvenser. Det må opprettes en ny enhet som skal behandle klagesakene. Samtidig vil det frigjøre ressurser i Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, som behandler klager på nemndslederne i dag. Utvalget antar at forslaget i sum vil gi økt behov for ressurser knyttet til behandling av klager mot nemndsledere.

Kapittel 19
Merknader til den enkelte paragraf i lovutkastet

§ 1 Formål

Bestemmelsen viderefører gjeldende barnevernlov § 1-1, men har enkelte tekniske og språklige endringer.

Bestemmelsen viser at lovens primære formål er å sikre utsatte barn omsorg og beskyttelse, men at den også skal bidra til gode og trygge oppvekstvilkår for alle barn. Første strekpunkt omfatter barnevernets ansvar for å sikre at det enkelte barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig omsorg og beskyttelse til rett tid. Begrepet «hjelp» i gjeldende § 1-1 første strekpunkt, er erstattet med begrepet «beskyttelse». Dette gir ingen realitetsendring.

Andre strekpunkt gjelder arbeid for å legge til rette for gode og trygge oppvekstsvilkår gjennom forebyggende innsats rettet mot alle barn. Formålsbestemmelsen må særlig ses i sammenheng med § 2 om barns rett til omsorg og beskyttelse samt barnets beste, og bestemmelsene om kommunens og barnevernstjenestens ansvar i bestemmelsene §§ 112 og 114.

§ 2 Barnets rett til omsorg og beskyttelse. Barnets beste

Bestemmelsen er ny, og er en overordnet bestemmelse om barnets rett til omsorg og beskyttelse samt barnets beste. Bestemmelsen understreker de verdier og grunnleggende rettigheter loven skal bygge på.

Bestemmelsen omhandler de tre grunnleggende rettighetene: barnets rett til omsorg og beskyttelse, retten til familieliv samt prinsippet om barnets beste. Innholdet i bestemmelsen må tolkes i lys av de overordnede normer den er et utslag av. Hele loven må tolkes i lys av den overordnede bestemmelsen. Bestemmelsen vil være en form for operativt formål, i tillegg til lovens overordnede formål i § 1.

Første ledd første setning synliggjør at barnet har rett på omsorg og beskyttelse til enhver tid, uansett hvem som har omsorgen og foreldreansvaret. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i gjeldende barnevernlov.

Første ledd andre setning presiserer omsorgsretten, og slår fast at barn bør vokse opp i en atmosfære av trygghet, kjærlighet og forståelse, helst i egen familie. Begrepene «trygghet, kjærlighet og forståelse» uttrykker sentrale elementer i den omsorg barn har rett til å motta. Uttrykket må forstås som en etisk bærebjelke for samfunnets innsats på barnevernsfeltet, og som verdigrunnlag for den omsorg som skal gis i barnevernets regi. Ordene «helst i egen familie», utrykker det biologiske prinsipp. Barns rett til å vokse opp i egen familie vil også uttrykke et utgangspunkt for hvilken omsorgsbase barn bør ha når det offentlige overtar ansvaret for et barn. Formuleringen er inspirert av Grunnloven § 104 tredje ledd siste setning, og er ikke ment å ha et annet innhold. Dette innebærer at «egen familie» ikke trenger å være den biologiske familie. Bestemmelsen må også ses i lys av konvensjonenes vern om familielivet.

Andre ledd er nytt, og regulerer barnets beskyttelse mot vold og andre integritetskrenkelser. Forbudet mot vold tydeliggjør barnets rett til omsorg og beskyttelse. Formuleringen i andre ledd tilsvarer barneloven § 30 tredje ledd, første og andre setning. Bestemmelsen er ment å tydeliggjøre at barn har et sterkt integritetsvern som barnevernstjenesten har et særlig ansvar for å beskytte, jf. Grunnloven § 104 tredje ledd første setning, barnekonvensjonen artikkel 19 og EMK artikkel 3 og 8.

Tredje ledd er nytt, men er en delvis videreføring av gjeldende § 4-1 første ledd. Barnets beste skal være avgjørende ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn etter loven. Anvendelsesområdet er således videre enn etter gjeldende § 4-1 første ledd. Gjeldende § 4-1 første ledd er begrenset til å gjelde særlige tiltak etter gjeldende kapittel 4. Bestemmelsen er utformet etter mønster fra barnekomiteens Generell kommentar nr. 14 til barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1.

Tredje ledd gir utrykk for et rettslig prinsipp. Prinsippet om barnets beste er en materiell vurderingsnorm, men den stiller også krav til beslutningsprosessen.

Barnets beste som en materiell vurderingsnorm kan deles opp i en optimaliseringsnorm og en avveiningsnorm.

Optimaliseringsnormen innebærer at det skal foretas en konkret og helhetlig vurdering av mulige konsekvenser (positive eller negative) for barnet. I vurderingen av konsekvensene for barnet er det flere relevante momenter, og disse er listet opp i lovbestemmelsen. Momentlisten er ikke uttømmende.

I barnets beste som en avveiningsnorm, ligger at vekten av det som anses til å være til barnets beste, skal være det hensynet som det legges sterkest vekt på i avveiingen mot andre relevante hensyn. Dette innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Barnets beste er også en saksbehandlingsregel. Konsekvenser for barnet må forsvarlig utredes og dokumenteres, jf. § 10 andre ledd og § 83, i tillegg til at det må fremgå av vedtaket hvordan barnets beste er vurdert, jf. § 83 andre ledd og § 104 tredje ledd. Prinsippet kan ikke ivaretas uten barnets medvirkning, jf. § 3 andre ledd.

§ 3 Barnets rett til tiltak og medvirkning

Bestemmelsen er ny. Den har nær sammenheng med utvalgets syn på barn som selvstendige rettighetssubjekter.

Første ledd er ny. Retten til nødvendige tjenester og tiltak innebærer at barn har en individuell rett til nødvendige tiltak etter loven. Bestemmelsen må ses i sammenheng med barnevernstjenestens plikt til å undersøke forholdet når barn ber om hjelp fra barnevernstjenesten, jf. § 9 andre ledd. Barn har en rett til å få et krav om tjenester etter loven vurdert av barnevernstjenesten.

Det er en forutsetning for at barnet har rettskrav på tjenester og tiltak, at lovens vilkår for tiltak er oppfylt. Rettskrav på nødvendige barnevernstjenester betyr derfor i utgangspunktet ikke en rett på en bestemt type tjeneste fra kommunen. Det må utøves barnevernsfaglig skjønn, og tiltaket må være forsvarlig. Det vil si at dersom for eksempel en plass i institusjon er eneste alternativ for at vernet er å anse som forsvarlig i det konkrete tilfellet, vil barnet ha et rettskrav på opphold i institusjon. Dersom barnet kan hjelpes med tiltak i hjemmet, så kan ikke barnet kreve andre tjenester. Det er bare når det ikke er andre effektive tiltak at barnet har krav på et annet bosted. Rett til nødvendige tjenester og tiltak innebærer at barnevernstjenesten må vurdere barnets situasjon ut fra vilkårene i loven for tiltak og ut fra hva som vil være forsvarlig og til barnets beste. Det inkluderer at tiltaket må være riktig og egnet i den konkrete saken, og ikke mer inngripende enn nødvendig.

Retten håndheves ved at barn og foreldre, sammen eller hver for seg, kan vise til barnets rett og kreve å få situasjonen vurdert av barnevernstjenesten, jf. § 9 andre ledd. Barnevernstjenesten skal treffe vedtak om tiltak dersom lovens vilkår er oppfylt, eventuelt fremme begjæring for fylkesnemnda. Barnevernstjenestens vedtak kan påklages til fylkesmannen som kan prøve alle sider av saken. Vedtaket kan også bringes inn for domstolen som kan prøve gyldigheten av vedtaket. Se i denne sammenheng også § 85 om barns søksmålskompetanse. Den nye trygghetspersonen vil også ha en viktig rolle i å bidra til at barnets rett til barnevernstjenester blir realisert, jf. § 79.

Andre ledd omhandler barnets grunnleggende rett til å medvirke, og er en delvis videreføring av gjeldende § 4-1 andre ledd første setning. Barnets rett til å medvirke er presisert ved at bestemmelsen er formulert som en rett for barnet. Retten er også styrket ved at det er tydeliggjort at den gjelder ved handlinger og avgjørelser som berører barnet etter barnevernsloven. Det vil si at den gjelder generelt, jf. medvirkningsforskriften § 5. Bestemmelsen definerer hva som menes med å medvirke, ved at det fremgår at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og ha rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Ordene «fritt gi uttrykk for sine synspunkter» innebærer at barn kan medvirke ved å utrykke sin forståelse, valg og preferanser gjennom verbal og ikke verbal kommunikasjon, jf. medvirkningsforskriften § 3. Barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og utvikling. Barnet har rett, men ikke plikt, til å medvirke.

Andre ledd er en overordnet bestemmelse om medvirkning. Den er presisert i flere av lovens bestemmelser. Barn som har rett til å medvirke etter § 3 andre ledd, vil normalt også ha rett å uttale seg direkte for beslutningstaker når det skal fattes vedtak etter loven, jf. § 83 første ledd og § 103 første ledd. Unntak kan likevel tenkes. Barn som er i stand til å danne egne synspunkter, har uavhengig av alder og modenhet rett til å medvirke. For at barnet skal ha direkte uttalerett for den eller de som skal treffe en beslutning, må barnet i tillegg være i stand til å formidle synspunktene på en måte som beslutningstakeren kan forstå. I begjæring til fylkesnemnda skal det frem-

komme en vurdering av barnets rett til å uttale seg, jf. § 96 1. ledd bokstav g. Bestemmelsene i § 83 andre ledd og i § 104 tredje ledd siste setning, som krever at det skal fremkomme av begrunnelsen i vedtak hvilken betydning barnets synspunkter har hatt, tar sikte på å sikre at barnets syn faktisk tillegges den vekt det skal ha. Medvirkningsbestemmelsen i § 3 andre ledd må også ses i sammenheng med § 81 om plikt til å føre journal for hvert barn, og hvor det skal fremgå hvordan barnet har medvirket i saken. Paragraf 3 andre ledd må videre ses i sammenheng med § 78 om hvem som er part i saken, og § 79 om trygghetsperson for barn.

§ 4 Krav til barnevernets virksomhet. Forsvarlighet

Bestemmelsen fastsetter generelle krav til barnevernets virksomhet. Kravene gjelder generelt, på alle stadier av barnevernets arbeid.

Bestemmelsens første ledd viderefører forsvarlighetskravet i gjeldende § 1-4.

I andre ledd er det inntatt en generell bestemmelse om at barnevernstjenesten skal utøve sin virksomhet med respekt for og så langt mulig i samarbeid med barnet og barnets foreldre. Det oppstilles her en generell samarbeidsplikt for barnevernstjenesten.

I tredje ledd er minste inngreps prinsipp slått fast, sammen med en regel om at tiltak skal gjennomføres så skånsomt som mulig. Minste inngreps prinsipp fremgår i gjeldende barnevernlov bare i enkeltbestemmelser. Prinsippet gjelder imidlertid generelt. Bestemmelsen innebærer en tydeliggjøring av gjeldende rett.

§ 5 Lovens virkeområde

Bestemmelsen innebærer en videreføring av gjeldende § 1-2 om lovens stedlige virkeområde, slik denne lyder etter lovendring av 4. september 2015, og § 1-3 om hvem loven gjelder. Som følge av en endring av regelen om å videreføre tiltak om bosted i institusjon etter fylte 18 år, er det en endring i § 5 tredje ledd siste setning. Gjeldende § 1-3 andre ledd siste setning er reguleringen av hva som er enkeltvedtak, er nå flyttet til § 76.

Bestemmelsen viderefører dagens § 1-3 om at loven gjelder barn under 18 år. Med «barn» menes det fødte menneske under 18 år.[1] Dette innebærer at det ikke kan settes inn undersøkelser eller tiltak overfor et ufødt barn mot morens samtykke.[2] Det er likevel ikke noe i veien for at det tilbys frivillige hjelpetiltak overfor gravide kvinner.

§ 6 Meldinger til barnevernstjenesten

Bestemmelsen er ny, og gir en beskrivelse av hva en melding til barnevernstjenesten er.

Det fremgår av bestemmelsen at alle kan gi melding til barnevernstjenesten. Det er videre presisert i lovbestemmelsen at en melding er all innkommet informasjon om bekymring knyttet til ett eller flere barn. Bestemmelsen klargjør at det ikke stilles formkrav til meldinger, ved at det framgår at meldingen kan være både skriftlig og muntlig. Bestemmelsen må ses i sammenheng med §§ 8 og 9.

§ 7 Opplysningsplikt til barnevernstjenesten

Bestemmelsen tilsvarer langt på vei gjeldende barnevernlov § 6-4 andre og tredje ledd.

I første ledd fremgår det at opplysningsplikten gjelder for enhver som utfører oppgaver eller arbeid for et forvaltningsorgan. Dette innebærer ingen realitetsendring sammenlignet med gjeldende rett.

Vilkårene for opplysningsplikten er angitt i to alternativer i bokstav a og b. Tidligere inneholdt § 6-4 andre ledd henvisninger til de aktuelle tiltakshjemlene for barnevernstjenesten. Disse henvisningene er nå tatt ut av lovteksten. Det sentrale for å vurdere om opplysningsplikt foreligger, er om det er grunn til å tro at barnet er i en situasjon som nevnt i alternativene i første ledd. Det er ikke nødvendig at det også foretas en vurdering av om barnevernstjenesten har hjemmel for tiltak. Fjerningen av henvisningene til tiltakshjemlene er ikke ment å innebære noen realitetsendring. Bokstav a gjelder tilfeller der det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet eller utsatt for omsorgssvikt. Dette er en videreføring av tidligere § 6-4 andre ledd første alternativ. Det tidligere alternativet om menneskehandel anses å være omfattet av alternativet i bokstav a. Bokstav b gjelder tilfeller der det er grunn til å tro at et barn utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare. Det er foretatt en viss senkning av terskelen for opplysningsplikten sammenlignet med det som fulgte av det tidligere alternativet «når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker». Etter bokstav b er det tilstrekkelig at det er grunn til å tro at barnet utset-

[1] Som påpekt av Sørensen (2016) punkt 1, i Sørensens fotnote 3, er det i utgangspunktet bare det fødte barn som har et menneskerettslig vern.

[2] Ofstad og Skar (2015), s.28.

ter sin helse eller utvikling for alvorlig fare. Det kreves ikke at det dreier seg om en vedvarende fare, men det kreves at det dreier seg om en alvorlig fare. Det ligger i dette at det kreves en kvalifisert situasjon og noe påfallende ved barnets handlinger.

Andre ledd i bestemmelsen er nytt. Her er det inntatt en tilføyelse om at opplysningsplikten også gjelder overfor fylkesnemnda eller retten i forbindelse med behandling av sak etter barnevernsloven. Det er lagt til grunn at gjeldende barnevernlov § 6-4 andre og tredje ledd, også kan anvendes av nemnda og domstolene i tilknytning til vurderingen av bevisforbudet i tvisteloven § 22-5, se Schei m.fl. Tvisteloven, side 1081-1082. Tilføyelsen er ment å innebære en tydeliggjøring av gjeldende rett.

Fjerde ledd tilsvarer tidligere tredje ledd. Det er gjort visse endringer i bestemmelsen ved at det er inntatt en oppregning av hvilke saker pålegg kan gis, og for hvilket formål. Det er også gjort en viss utvidelse av i hvilke saker pålegg kan gis. Det er også inntatt en bestemmelse om at partene skal informeres om at pålegg gis, med mindre dette kan hindre eller vanskeliggjøre at barnevernstjenesten kan gi barnet tilstrekkelig hjelp.

§ 8 Barnevernstjenestens gjennomgang av meldinger

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 4-2 om meldinger til barneverntjenesten, og må ses i sammenheng med § 6 og 9.

Første ledd angir frist for når en melding skal gjennomgås, det vil si straks. Fristen er presisert sammenlignet med fristen i gjeldende § 4-2, uten at dette er ment som en vesentlig skjerpelse sammenlignet med gjeldende rett. Dette må også ses i sammenheng med forslaget om krav til tilgjengelig barnevernstjeneste i § 113.

Andre ledd er nytt. Bestemmelsen innfører at det skal begrunnes skriftlig dersom en melding ikke følges opp med en undersøkelse etter § 9 og § 10. I dag kan meldinger henlegges uten at det fremgår hvilken vurdering som ligger til grunn for henleggelsen. Det er fremgår av § 76 andre ledd at avgjørelse om å henlegge en melding ikke er et enkeltvedtak. Dette innebærer en tydeliggjøring, men ingen endring av det som er gjeldende rett.

§ 9 Barnevernstjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser

Bestemmelsen tilsvarer deler av gjeldende § 4-3 om barnevernstjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser. Innholdet i gjeldende § 4- 3 fremgår av to lovbestemmelser, henholdsvis § 9 om barnevernstjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser og § 10 om gjennomføringen av en undersøkelse.

Første ledd tilsvarer gjeldende § 4-3 første ledd, og må ses i sammenheng med § 8 første ledd.

Andre ledd er nytt. Bestemmelsen tydeliggjør barnevernstjenestens plikt til å følge opp henvendelser fra barn og foreldre med en undersøkelse. Det er unntak fra undersøkelsesplikten dersom det er klart at generell veiledning er tilstrekkelig. Dette vil være enklere veiledning om for eksempel lavterskeltilbud om hjelp i regi av kommunen, eller enkle råd på bakgrunn av henvendelsens karakter. Et eksempel på dette kan være generelle råd om barneoppdragelse, leggetider, rus etc. Dersom barnevernstjenesten gir råd og veiledning som hjelpetiltak etter barnevernsloven, jf. § 12, er det noe annet og mer omfattende enn den generelle veiledningen etter § 9 og § 113 andre ledd bokstav a. Barnevernstjenesten fatter hjelpetiltak etter § 12 etter at en undersøkelse etter § 9 første eller andre ledd har vist at det er nødvendig med tiltak og vilkårene for å iverksette tiltak etter loven er oppfylt.

Det er en annen terskel for å iverksette undersøkelser etter andre ledd enn etter første ledd. Vilkåret for iverksettelse av undersøkelse når barn og foreldre ber om hjelp, er at undersøkelse skal skje med mindre det er klart at generell veiledning er tilstrekkelig. Når det gjelder andre meldinger, er vilkåret for iverksettelse av en undersøkelse etter første ledd at det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernsloven. Selv om terskelen for å igangsette en undersøkelse er forskjellig, er vilkårene for å iverksette tiltak etter loven de samme.

Barnevernstjenesten skal etter andre ledd begrunne hvorfor generell veiledning er tilstrekkelig i stedet for iverksetting av en undersøkelse.

Tredje ledd, første setning er en videreføring av § 4-3 tredje ledd. Tredje ledd, andre setning er en videreføring av § 4-3 femte ledd første setning. Tredje ledd, tredje setning er en videreføring av § 4-3 femte ledd, andre setning.

§ 10 Barnevernstjenestens gjennomføring av en undersøkelse

Bestemmelsen tilsvarer deler av gjeldende § 4-3.

Første ledd, første setning er nytt, og innfører krav om en foreløpig plan for undersøkelsen. Planen må lages innen en uke etter mottak av meldin-

gen. Planen bør tilpasses undersøkelsens omgang, og det kan være behov for å endre og tilpasse planen etter hvert som undersøkelsen gjennomføres.

Første ledd, andre setning er en videreføring av gjeldende § 4-3 første ledd og § 6-9 første ledd, første setning. Første ledd, tredje setning er en videreføring av § 6-9 første ledd, andre setning.

Andre ledd er nytt, og lovfester et krav til utredning av barnets situasjon og behov. Andre ledd, første setning presiserer at undersøkelsen skal klargjøre barnets omsorgssituasjon og behov. Det er ikke tilstrekkelig å bare undersøke barnets faste bosted, men også samværshjemmet må undersøkes. Andre setning stiller krav til gjennomføringen av undersøkelsen, og at den må gi grunnlag for å avgjøre om det er nødvendig med tiltak etter loven. Andre ledd, tredje setning viderefører § 4-3 andre ledd, med noen språklige og tekniske endringer. Ordlyden er endret, uten at dette er ment å være en realitetsendring.

Tredje ledd er en videreføring av § 6-9 andre ledd, men hvor formuleringene er noe endret.

§ 11 Tilbakemelding etter henvendelse til barnevernstjenesten

Bestemmelsen gir regler for tilbakemeldinger på melding til barnevernstjenesten. Den tilsvarer gjeldende § 6-7 a, men med noen språklige og tekniske endringer, uten at dette er ment å være en realitetsendring.

§ 12 Hjelpetiltak

Bestemmelsen regulerer hjelpetiltak etter samtykke, og innebærer en videreføring av gjeldende § 4-4 første og andre ledd.

Vilkårene for å iverksette hjelpetiltak er «at barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlige behov for det». Dette innebærer en videreføring av vilkåret i gjeldende barnevernlov § 4-4 andre ledd.

Det kreves at barnet har et hjelpebehov som er større enn det som er vanlig for de fleste andre barn. Hjelpebehovet må skyldes forholdene i hjemmet eller andre grunner. Alternativet «andre grunner» omfatter blant annet behov for hjelpetiltak fordi barnet utsetter sin egen helse eller utvikling for fare.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med lovens § 114 om barnevernstjenestens ansvar. Det fremgår her at barnevernstjenesten har ansvar for at barn mottar forsvarlig omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller at barnet utsetter sin helse eller utvikling for fare. Dersom et barn har et særlig hjelpebehov for eksempel på grunn av nedsatt funksjonsevne, er det ikke grunnlag for tiltak etter barnevernsloven.

Det fremgår av bestemmelsens første ledd andre og tredje setning at hjelpetiltak ikke kan gjennomføres uten samtykke fra den tiltaket retter seg mot, og at krav om samtykke fra barnet forutsetter at barnet har partsrettigheter. Bestemmelsen lovfester det som utvalget mener er gjeldende rett. Dersom hjelpetiltak ytes der hvor barnet bor fast, vil det være den forelderen som bor sammen med barnet som må samtykke.

Når vilkårene er oppfylt plikter barnevernstjenesten å tilby og sette i verk «egnede hjelpetiltak». I andre ledd fremgår det at hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til en positiv endring hos barnet eller i familien.

§ 13 Tilbud om bosted utenfor hjemmet

Bestemmelsen omhandler det som etter gjeldende rett omtales som frivillig plassering utenfor hjemmet, jf. gjeldende barnevernlov § 4-4 siste ledd. Barnevernstjenesten kan som et frivillig tiltak, tilby bosted i fosterhjem, institusjon eller senter for mindreårige. Vilkåret for dette er at barnets behov ikke kan ivaretas på annen måte.

I første ledd andre setning fastsettes det at hvis oppholdet utenfor hjemmet varer over lengre tid og det er nødvendig for å skape ro og stabilitet for barnet, skal barnevernstjenesten vurdere om det skal fremmes en sak om omsorgsovertakelse. Bestemmelsen innebærer en klargjøring av barnevernets adgang til å tilby opphold eller bosted utenfor hjemmet der det antas at oppholdet utenfor hjemmet kan ha en lengre varighet. Ved vurderingen av om det er nødvendig for å skape ro og stabilitet for barnet vil det blant annet være relevant å se hen til om foreldrenes samtykke til hjelpetiltak antas å bli opprettholdt og om det antas å oppstå konflikter når det gjelder fordelingen av omsorgsansvaret mellom foreldrene og barnevernstjenesten eller bostedet.

Andre ledd i bestemmelsen omhandler tilfeller der foreldrene på egenhånd har flyttet et barn ut av hjemmet. Det fremgår av bestemmelsen at barnevernstjenesten også i disse tilfellene kan undersøke barnets omsorgssituasjon etter § 9, dersom det er grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven. Andre ledd innebærer en endring sammenlignet med gjeldende rett, idet det ikke kreves godkjenning av stedet barnet bor.

§ 14 Tilbud om bosted i fosterhjem eller institusjon over landegrensene

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 4-4 a som trådte i kraft 1. juli 2016.

§ 15 Pålegg om hjelpetiltak

Bestemmelsen innebærer i hovedsak en videreføring av gjeldende § 4-4 tredje til femte ledd, slik denne lyder etter lov av 7. august 2015 nr. 81.

Det er foretatt en språklig og strukturell forenkling av bestemmelsen.

I gjeldende § 4-4 tredje ledd er vilkåret for å pålegge kompenserende tiltak at det er nødvendig for å sikre tilfredsstillende omsorg eller av «andre grunner». For andre tiltak er vilkåret at det er nødvendig for å sikre tilfredsstillende omsorg. Det er uklart hva som er ment omfattet av formuleringen «andre grunner». I forslaget her er vilkårene for å pålegge alle typer av hjelpetiltak at det er «nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg, beskyttelse eller utvikling». Det antas at denne formuleringen gir mer veiledning og at den ikke er mer omfattende enn det som følger av gjeldende § 4-4 tredje ledd. Ved at pålegg om hjelpetiltak kan gis der dette er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg, beskyttelse eller utvikling, vil også behovet for å iverksette tiltak på grunn av barnets egne forhold og tiltak rettet mot barnet selv være omfattet.

I andre ledd er det gitt en oppregning av hvilke hjelpetiltak som kan pålegges. Uttrykkene kompenserende og omsorgsendrende tiltak er ikke videreført. I stedet er det angitt hva innholdet i tiltakene som kan pålegges, kan være. Oppregningen er i hovedsak ment å innebære en videreføring av gjeldende § 4-4 tredje til femte ledd, når det gjelder innholdet i tiltakene.

Bokstav d omhandler opphold i senter for foreldre og barn. I gjeldende § 4-4 er opphold i senter for foreldre og barn omfattet av formuleringen omsorgsendrende tiltak. Etter utvalgets syn er opphold i senter for foreldre og barn et tiltak som er så inngripende at dette bør fremgå særskilt av lovteksten. Av denne grunn kan vedtak om opphold i senter for foreldre og barn bare treffes når vilkårene om omsorgsovertakelse etter § 21 er oppfylt.

Bokstav e om «andre foreldrestøttende tiltak» omhandler tiltak uten barnets samtykke i situasjoner der barnet utsetter eller har utsatt sin eller andres helse og utvikling for alvorlig fare.

I fjerde ledd angis det at pålegg om hjelpetiltak kan rettes mot både bosteds- og samværsforeldre. Dette innebærer en utvidelse sammenlignet med gjeldende rett.

Tidsbegrensningene i fjerde ledd er en videreføring av de tidsbegrensningene som følger av dagens § 4-4 fjerde og femte ledd.

§ 16 Vedtak om samtykke til helsehjelp

Bestemmelsen erstatter barnevernloven § 4-10 og deler av § 4-11. Det gis samtykkerett til fylkesnemnda i tilfeller hvor ingen av foreldrene eller andre med foreldreansvar samtykker til helsehjelp mv., som kvalifisert helsepersonell mener er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade. Bestemmelsen er også inntatt i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4, som regulerer samtykke på vegne av barn under 16 år. Vilkårene etter bestemmelsen har samme innhold som etter pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 andre ledd bokstav b. Det er for det første et krav om at helsehjelpen er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade. Både somatisk og psykiske skader omfattes. For det andre er det et krav om at kvalifisert helsepersonell mener helsehjelp er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade.

§ 17 Vedtak om samtykke til spesialundervisning mv.

Bestemmelsen erstatter gjeldende § 4-11. Bestemmelsen gir hjemmel for å samtykke til spesialundervisning, sakkyndig vurdering og spesialpedagogisk hjelp. Vilkåret etter bestemmelsen er at foreldrene ikke samtykker og at barnet vurderes å ha særlig behov for slik undervisning og vurdering.

§ 18 Vedtak om flytteforbud

Bestemmelsen omhandler flytteforbud. Adgangen til å treffe vedtak om flytteforbud var tidligere regulert i § 4-8 første ledd. Bestemmelsens anvendelsesområde er utvidet til å gjelde alle situasjoner der barnet er bosatt utenfor hjemmet med foreldrenes samtykke. Vedtakskompetansen er lagt til barnevernstjenestens leder eller dennes stedfortreder, med klagerett til fylkesnemnda, jf. forslaget § 108.

Vilkårene for å treffe vedtak er at det er sannsynlig at flytting «vil være til skade for barnet». Vilkåret i gjeldende § 4-8 om at det ikke er rimelig grunn for flyttingen anses ikke nødvendig å videreføre. Det sentrale er om flyttingen antas å være til skade for barnet.

Vedtak kan treffes for inntil tre måneder. I løpet av perioden skal barnevernstjenesten avklare om

flytting kan finne sted og hvordan den bør gjennomføres. Barnevernstjenesten kan for eksempel tilrettelegge for flytting hjem til foreldrene. Dersom barnevernstjenesten vurderer det slik at flytting ikke bør skje, kan barnevernstjenesten i stedet fremme forslag om omsorgsovertakelse.

I tilfeller der barnevernstjenesten fremmer forslag om omsorgsovertakelse eller annet tiltak, kan fylkesnemndas leder forlenge vedtaket. Vedtaket kan forlenges frem til sak om omsorgsovertakelse eller annet tiltak er behandlet.

§ 19 Tilbud om bosted i institusjon etter samtykke

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 4-26 med unntak av endringen i vilkåret for når opphold i institusjon er aktuelt, jf. omtalen av § 20.

§ 20 Vedtak om bosted i institusjon uten samtykke

Bestemmelsen erstatter gjeldende § 4-24.

Vilkåret for å iverksette tiltak er etter første ledd at barnet utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare. Utvalget legger til grunn at vilkåret i alt det vesentlige omfatter de tilfeller som i dag rammes av vilkåret «alvorlige atferdsvansker». Det sentrale vurderingstemaet etter den nye bestemmelsen, er om barnet foretar handlinger som kan føre til skade til barnet. Skade omfatter både fysisk og psykisk skade. Alternativet omfatter tilfeller av selvskading, bruk av rusmidler og annen oppførsel som kan føre til alvorlige problemer for barnet i ettertid.

Femte ledd erstatter gjeldene § 4-24 tredje ledd. Fylkesnemnda må særskilt ta stilling til om bosted i institusjonen kan opprettholdes dersom barnet fyller 18 år i løpet av botiden, det følger ikke lenger automatisk av loven. Bosted utover 18 års alder forutsetter at vilkårene etter EMK artikkel 5 er oppfylt.

For øvrig innebærer bestemmelsen en videreføring av gjeldende rett.

§ 21 Vedtak om å overta omsorgen for et barn

Bestemmelsen innebærer i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. De hjemler for omsorgsovertakelse som i dag følger av § 4-12 og § 4-8 andre og tredje ledd, er samlet i en bestemmelse.

Vilkåret om at omsorgsovertakelse må være nødvendig ut fra barnets situasjon og at vedtak ikke kan treffes der det kan skapes tilfredsstillende forhold ved hjelpetiltak, er flyttet fra tidligere andre ledd til første ledd.

Bokstav a, b, c og e tilsvarer tidligere § 4-12 bokstav a til d.

I mange tilfeller vil vilkårene i bokstav a og/eller b ofte samtidig være oppfylt dersom vilkåret i bokstav c er oppfylt. Utvalget har kommet til at det likevel ikke er grunn til å fjerne alternativet fra lovteksten.

Ny bokstav d tilsvarer tidligere § 4-8 tredje ledd.

Bokstav e innebærer en videreføring av tidligere bokstav d. Det er foreldrenes evne til omsorg som skal vurderes etter bokstav d, ikke deres tilstand eller personlighetstrekk. Det avgjørende er en fremtidsvurdering. Det er ikke nødvendig at foreldrenes manglende evne til å ta ansvar har gitt seg utslag i fare eller skade på inngrepstidspunktet.

Ny bokstav f og g tilsvarer tidligere § 4-8 andre ledd. Det er foreslått en endring når det gjelder vedtak som treffes overfor nyfødte idet det i praksis alltid vil være truffet hastevedtak i disse situasjoner. I bokstav g utformes hjemmelen for vedtak om omsorgsovertakelse for barn som ble bosatt utenfor hjemmet som nyfødte på grunnlag av et hastevedtak, uansett om barnet som nyfødt befant seg på sykehus, i hjemmet eller andre steder. Bestemmelsen er ment å komme til anvendelse i tilfeller der barnet ble bosatt utenfor hjemmet enten før det flyttet hjem fra sykehuset etter fødselen eller der barnet bare har bodd sammen med foreldrene i kort tid, maksimalt en uke.

For bokstav a til e er beviskravet alminnelig sannsynlighetsovervekt.

For bokstav f til g er beviskravet overveiende sannsynlig. Felles for disse tilfellene er at de i all hovedsak beror på en fremtidsvurdering. Det kreves at det er klart sannsynlig at de alvorlige mangler i omsorgen som er beskrevet i loven, vil inntreffe.

I andre ledd er tidligere § 4-13 tatt inn. Her reguleres frister for iverksettelse av vedtak. Bestemmelsen innebærer en videreføring av tidligere § 4-13.

Tredje ledd innebærer en videreføring av gjeldende § 4-13 andre ledd slik denne lyder etter lovendring av 18. desember 2015.

§ 22 Bostedsalternativer etter vedtak om omsorgsovertakelse

Bestemmelsen er ment å videreføre gjeldende § 4-14 med hensyn til alternative bosteder etter omsorgsovertakelse.

I tillegg er gjeldende § 4-15 andre ledd, om at barnevernstjenesten i sitt forslag til fylkesnemnda

skal redegjøre for de synspunkter som skal legges til grunn for valg av bosted i det enkelte tilfelle, flyttet inn i § 22. Bestemmelsen i § 22 retter seg nå mot nemndas kompetanse med hensyn til valg av bosted ved omsorgsovertakelse, mens § 23 retter seg mot barnevernstjenestens kompetanse til å velge bosted innenfor de rammene nemnda har fastsatt i sitt vedtak. Saken skal forelegges fylkesnemnda på nytt dersom barnet ikke kan bosettes slik det ble forutsatt i forslaget eller vedtaket.

§ 23 Valg av bosted for barnet etter vedtak om omsorgsovertakelse

Bestemmelsen angir sentrale momenter med hensyn til barnevernstjenestens valg av bosted i det enkelte tilfelle, innenfor de rammene fylkesnemnda har fastsatt i sitt vedtak, jf. lovforslaget § 22.

Strekpunktene i første ledd tilsvarer innholdsmessig gjeldende § 4-15 første ledd.

Andre ledd lovfester at det alltid skal vurderes om fosterhjem kan velges blant barnets familie eller nære nettverk. I dag fremgår dette av fosterhjemsforskriften § 4. Barnevernstjenesten skal legge til rette for bruk av familieråd ved vurderingen av bosted i familie eller nettverk, dersom dette er hensiktsmessig.

§ 24 Omsorgsansvar og foreldreansvar for barnet etter omsorgsovertakelse

Bestemmelsen angir at barnevernstjenesten har omsorgsansvaret for barnet etter en omsorgsovertakelse, og at fosterforeldrene eller institusjonen der barnet bor utøver omsorgen for barnet på vegne av barnevernstjenesten. Dette tilsvarer innholdet i gjeldende § 4-18. «Daglig omsorg» er et begrep som ikke lengre er vanlig å bruke i barnerettssammenheng, heller ikke i barnelova, og er derfor byttet ut med det mer beskrivende «omsorgsansvar».

Nytt er presiseringen i andre ledd om at fosterhjemmets eller institusjonens utøvelse av omsorgen for barnet, skal skje innenfor de rammene barnevernstjenesten fastsetter. Dette anses å være i tråd med gjeldende rett.

Tredje ledd, om at barnets foreldre beholder foreldreansvaret for barnet etter omsorgsovertakelsen, er også nytt. Bestemmelsen er innholdsmessig i tråd med gjeldende rett.

Til forskjell fra gjeldende § 4-18 er det i bestemmelsen gitt en beskrivelse av hva som ligger i omsorgsansvaret og foreldreansvaret etter en omsorgsovertakelse. Beskrivelsen baserer seg på reguleringen av omsorgsansvar og foreldreansvar i barnelova, og vurderes å være i tråd med gjeldende rett. Bestemmelsen søker å belyse spørsmålet om hva restforeldreansvaret består i etter omsorgsovertakelse. Beskrivelsen er ikke ment å være uttømmende, slik at det fortsatt kan oppstå avgrensningsproblemer i praksis.

Dagens 4-18 første ledd siste setning, om at barnevernstjenesten kan bestemme at fosterhjemmet eller institusjonen kan avgjøre andre spørsmål enn den daglige omsorg, er opphevet. Dette fordi § 4-18 første ledd siste setning gir inntrykk av at barnevernstjenesten kan redusere restforeldreansvaret etter en omsorgsovertakelse.

Det samme gjelder gjeldende § 4-18 andre ledd, om at nemnda kan bestemme at foreldrene skal ha bestemmelsesrett når det gjelder spørsmål som ikke gjelder den daglige omsorg. Bestemmelsen er ikke praktisk fordi foreldrene allerede har slik kompetanse i kraft av å ha foreldreansvaret.

§ 25 Barnevernstjenestens adgang til å flytte barnet etter omsorgsovertakelse

Bestemmelsen tydeliggjør at flytting av barn etter omsorgsovertakelse i størst mulig grad skal unngås.

Gjeldende § 4-17 andre setning, om at barnevernstjenestens vedtak om flytting kan påklages til fylkesnemnda, er inntatt i § 108 som regulerer klagesaker for fylkesnemnda. Slik sak kan behandles av nemndsleder alene, og vedtak skal som hovedregel foreligge innen én uke etter at klagen er mottatt.

For øvrig innebærer bestemmelsen en videreføring av gjeldende § 4-17.

§ 26 Oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse

Bestemmelsen innebærer en videreføring av tidligere § 4-21 når det gjelder når omsorgsovertakelse skal oppheves. Vilkårene for når en omsorgsovertakelse skal oppheves, er ikke endret.

Vedtak om opphevelse treffes etter andre ledd av fylkesnemnda, eller av barnevernstjenesten hvis partene samtykker til en slik fremgangsmåte. Dette er en endring sammenlignet med gjeldende § 4-21.

Tredje ledd om fosterforeldres uttalerett er en videreføring av gjeldende rett.

Fjerde ledd viderefører gjeldende § 4-21 andre ledd første setning. Det er inntatt en presisering i fjerde ledd andre setning om at fristen på tolv måneder løper fra rettskraftig avgjørelse foreligger. I dette ligger at ny sak ikke kan kreves

behandlet før det har gått minst tolv måneder siden rettskraftig avgjørelse i tidligere sak om oppheving av omsorgsovertakelse. Som etter tidligere § 4-21 er bestemmelsen ikke til hinder for at nemnda behandler saken før det har gått tolv måneder, dersom det for eksempel foreligger nye opplysninger i saken.

Tidligere § 4-21 andre ledd andre setning er foreslått videreført, men med endring når det gjelder når en ny sak likevel kan kreves behandlet. I tidligere § 4-21 andre ledd andre setning, var vilkåret at det kunne dokumenteres vesentlige endringer i barnets situasjon. Dette er endret til at det «foreligger opplysninger om vesentlige endringer i barnets situasjon».

§ 27 Fratakelse av foreldreansvar

Bestemmelsen tilsvarer tidligere § 4-20 første ledd. Fratakelse av foreldreansvar og adopsjon er i ny lov skilt i to bestemmelser.

Vilkårene for å frata foreldreansvaret er i tillegg til at vedtak om omsorgsovertakelse må være truffet, at det foreligger særlige grunner som tilsier at fratakelse av foreldreansvaret er nødvendig for å ivareta barnets beste. Dette innebærer en tydeliggjøring av gjeldende rett. I gjeldende § 4-20 er det ikke oppstilt særskilte vilkår for å frata foreldreansvaret, men et krav om at vedtak må være til barnets beste følger av barnevernloven § 4-1.

Plikten til å varsle fylkesmannen om at barnet står uten verge, er overført fra fylkesnemda til barnevernstjenesten.

§ 28 Adopsjon

Bestemmelsen innebærer en videreføring av dagens § 4-20 andre til fjerde ledd.

I andre ledd fremgår det at samtykke til adopsjon kan gis dersom «særlige tungtveiende grunner» taler for det og vilkårene i bokstav a til d er oppfylt. Vilkåret om «særlige tungtveiende grunner» er en lovfesting av gjeldende rett, slik denne fremgår av rettspraksis, se blant annet Rt. 2015 side 110 med henvisninger til bl.a. Rt. 2007 side 561.

Vilkåret i bokstav a og b er en videreføring av tidligere bokstav a og b. Vilkåret om at adopsjon vil være til «barnets beste» innebærer at det må vurderes å være bedre for barnet å bli adoptert enn å vokse opp som fosterbarn. Et sentralt vurderingstema er hvilken betydning det har for barnet å opprettholde kontakt med de biologiske foreldrene. Det foreligger flere høyesterettsavgjørelser der spørsmålet om adopsjon er til barnets beste, er vurdert. Denne praksis vil være relevant i lovtolkningen av bestemmelsen.

Vilkåret i bokstav c er språklig endret. Endringen er ikke ment å innebære noen realitetsendring. Vilkåret om at adoptivsøkerne har «utøvd omsorgen for barnet på en god måte», innebærer som etter tidligere § 4-20 andre ledd bokstav c, at fosterhjemsforholdet blant annet må ha hatt en viss varighet.

§ 29 Besøkskontakt etter adopsjon

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 4-20 a, med enkelte språklige endringer.

§ 30 Vedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel

Bestemmelsen erstatter gjeldende § 4-29. Det er foretatt enkelte språklige og materielle endringer i vilkårene for å treffe vedtak.

Vilkår for å treffe vedtak er for det første at nemnda basert på politiets vurdering og andre opplysninger, finner at det er nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel. For det andre kan vedtak kun treffes dersom det er nødvendig for å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg. For det tredje er det et vilkår at institusjonen faglig og materielt er i stand til å ivareta barnets behov.

Gjeldende vilkår om at politiet må finne at det er nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel og at tiltak er nødvendig for å beskytte barnet, er fjernet.

§ 31 Foreldres plikt til å betale for oppfostringen av barnet

Bestemmelsen viderefører i hovedsak gjeldende § 9-2, med noen språklige endringer i tillegg til at deler av bestemmelsen foreslås inntatt i forskrift.

Gjeldende § 9-2 andre ledd, tredje til sjette setning, og fjerde ledd foreslås tatt inn i Forskrift om fastsetting og endring av oppfostringsbidrag etter lov om barneverntjenester av 23. juni 1996.

§ 32 Kommunens rett til å kreve egenbetaling fra barnet

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 9-3.

§ 33 Hastevedtak om hjelpetiltak

Bestemmelsen er ment å i hovedsak videreføre gjeldende § 4-6 første ledd.

Formuleringen i gjeldende § 4-6 første ledd, om at barnet er uten omsorg enten fordi foreldrene er syke eller av andre grunner, anses ikke nødvendig. Vilkåret er i alle tilfelle at barnet er uten forsvarlig omsorg.

Hjelpetiltakene kan ikke opprettholdes dersom den tiltaket retter seg mot, motsetter seg tiltaket. Et barn uten partsrettigheter kan ikke motsette seg tiltaket.

§ 34 Hastevedtak om bosted utenfor hjemmet

Akuttvedtak om plassering utenfor hjemmet er regulert i gjeldende § 4-6 andre ledd.

Begrepet akuttvedtak er i forslaget erstattet med hastevedtak.

Når det gjelder anvendelsesområdet for hastevedtak om bosted utenfor hjemmet, innebærer forslaget en endring sammenlignet med gjeldende § 4-6 andre ledd. I stedet for at skadevurderingen alene knytter seg til å «forbli i hjemmet», er den knyttet til om barnet uten at det treffes vedtak står i fare for å bli vesentlig skadelidende. Vilkåret innebærer at det er avgjørende om barnet står i fare for å bli blir vesentlig skadelidende på grunn av foreldrenes opptreden eller maktesløshet, uavhengig av om barnet oppholder seg i hjemmet på vedtakstidspunktet. Vurderingstemaet er ikke nødvendigvis knyttet til situasjonen i hjemmet til forelderen(e) med fast bosted etter barneloven, men den aktuelle eller potensielle omsorgssituasjonen til barnet. Bestemmelsen vil dekke alle typetilfeller hvor barn står i fare for å bli vesentlig skadelidende i en aktuell eller potensiell omsorgssituasjon, uavhengig av om barnet rent faktisk bor hos foreldrene eller om det oppholder seg midlertidig eller mer langvarig andre steder. Bestemmelsen vil også dekke tilfeller hvor et nyfødt barn enda ikke har flyttet hjem til sine foreldre fra sykehuset, som i dag er regulert i flytteforbudsreglene, jf. gjeldende § 4-8 andre ledd andre setning, jf. § 4-9.

Påtalemyndigheten gis ikke kompetanse til å treffe hastevedtak. Dette er en endring sammenlignet med gjeldende § 4-6 andre ledd. På bakgrunn av at påtalemyndighetens kompetanse til å treffe hastevedtak er tatt bort, og det oppstilles krav om at om at kommunene skal sørge for at barnevernstjenesten til enhver tid er tilgjengelig, utvides kompetansen til å treffe hastevedtak til også å omfatte stedfortreder for barnevernstjenestens leder.

Andre ledd fastsetter at hastevedtaket bortfaller hvis ikke kommunen følger det opp med en begjæring om omsorgsovertakelse innen seks uker.

For å sikre at barn som har bosted i annen stat, men som oppholder seg i Norge, har tilstrekkelig beskyttelse, samtidig som barnets og foreldrenes rettssikkerhet ivaretas, foreslår utvalget at følgende avgjørelser er fristavbrytende for hastevedtak rettet mot barn med bosted i annen stat:

- begjæring til bostedsstaten om å treffe nødvendige beskyttelsestiltak, eller
- vedtak om å få overført jurisdiksjon etter lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, annerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn § 5.

§ 35 Hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke

Bestemmelsen regulerer adgangen til å treffe hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke, sml. gjeldende § 4-25 andre ledd og § 4-6 andre, fjerde og femte ledd.

Bestemmelsen er ment å i hovedsak innebære en videreføring av gjeldende rett, men i forenklet form. Skadekriteriet er inntatt direkte i bestemmelsen, i motsetning til gjeldende rett hvor det i § 4-25 kun er angitt at § 4-6 andre ledd gjelder tilsvarende.

Også her er det bare barnevernsleder eller dennes stedfortreder, ikke påtalemyndigheten, som gis vedtakskompetanse. På samme måte som i § 34, foreslår utvalget nye fristavbrytende regler for barn som oppholder seg i Norge men som har bosted i annen stat.

§ 36 Hastevedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 4-29 fjerde ledd.

I motsetning til øvrige hastevedtak foreslås det at påtalemyndigheten fortsatt skal ha kompetanse til å treffe hastevedtak i disse tilfellene. Påtalemyndigheten anses å ha faglig kompetanse knyttet til vurderingen av om det foreligger fare for utnyttelse til menneskehandel. På bakgrunn av at det i forslaget § 113 femte ledd er et krav om at kommunene skal sørge for at barnevernstjenesten til enhver tid er tilgjengelig, vil kompetansen til å treffe hastevedtak også omfatte barnevernstjenestens leder og dennes stedfortreder.

§ 37 Barnets rett til kontakt med foreldre, søsken og andre nærstående

Bestemmelsen fastsetter hovedregelen om at barnet har rett til kontakt med foreldre, søsken og andre nærstående. Bestemmelsen gjelder generelt ved alle typer av tjenester og tiltak. Hvem som er å anse som «nærstående» må bero på en konkret vurdering. I første omgang vil nære slektninger falle innenfor, men også andre personer som har hatt en nær relasjon til barnet vil kunne falle innenfor. Hvilken tilknytning personen har hatt til barnet og over hvor lang tid relasjonen har vart vil være sentrale momenter.

I andre ledd pålegges barnevernstjenesten en plikt til aktivt å legge til rette for kontakten. Som ledd i dette plikter barnevernstjenesten å utarbeide en plan for kontakten.

§ 38 Begrensninger i retten til kontakt. Skjult adresse

Bestemmelsen regulerer adgangen til å vedta begrensninger i barnets rett til kontakt når barnet er bosatt utenfor hjemmet. Det følger av bestemmelsen at begrensninger bare kan vedtas der det er nødvendig og til barnets beste. Det avgjørende vil være en konkret vurdering. Ved vurderingen vil de momenter som i dag er relevante for fastsettelsen av samvær fortsatt være relevante.

Det fremgår av bestemmelsen at det kan settes vilkår for kontakten, og at kontakten kan begrenses delvis eller helt.

Når det gjelder kontakt mellom barn og foreldrene fremgår det av tredje ledd at denne bare kan nektes eller begrenses sterkt, dersom særlig tungtveiende grunner taler for det.

§ 39 Hvem som vedtar begrensninger i retten til kontakt

Bestemmelsen regulerer hvem som treffer vedtak om begrensinger i retten til kontakt.

Der vedtaket gjelder barnets rett til kontakt med foreldrene, treffer fylkesnemnda vedtak. Barnevernstjenesten kan likevel treffe vedtak ved hastevedtak eller vedtak om flytteforbud. I disse tilfellene kan hensynet til barnet tilsi at vedtak treffes hurtig.

Der vedtaket gjelder barnets kontakt med andre personer, treffer barnevernstjenesten vedtak. Vedtaket kan påklages av den det retter seg mot. Det fremgår forslaget til fjerde ledd fra utvalgets flertall at klage fra andre enn barn med partsrettigheter, søsken og personer som har hatt omsorgen for barnet i foreldrenes sted før omsorgsovertakelsen, og besteforeldre, bare kan behandles av nemnda når nemnda har gitt samtykke til dette. Ved vurderingen av om samtykke skal gis må nemnda ta særlig hensyn til hvem den nærstående er, hvilken tilknytning det er mellom vedkommende og barnet, sakens betydning for vedkommende og om det er vesentlige svakheter ved barnevernstjenestens saksbehandling og vedtak. Vilkåret om at det er vesentlige svakheter ved barnevernstjenestens saksbehandling og vedtak, må forstås på tilsvarende måte som vilkåret i tvisteloven § 36-10 bokstav c, jf. Rt. 2014 side 1034.

En privat part kan ikke fremmet nytt krav om kontakt dersom kontakten har vært regulert ved vedtak eller dom de siste tolv måneder.

§ 40 Oppfølging av barn og foreldre ved hjelpetiltak

Innholdsmessig tilsvarer bestemmelsen i hovedsak gjeldende § 4-5. De foreslåtte endringene er av strukturell og språklig art.

Plandelen av bestemmelsen er flyttet til en egen bestemmelse om plan ved hjelpetiltak, jf § 45.

§ 41 Oppfølging av barn etter vedtak om omsorgsovertakelse, bosted i institusjon etter § 19 eller § 20 og hastevedtak

Etter gjeldende rett fremgår kravet om oppfølging av barn etter omsorgsovertakelse og atferdsplassering av § 4-16 og § 4-24 andre ledd siste setning.

Oppfølgingsansvaret ved omsorgsovertakelser og vedtak om bosted i institusjon, er slått sammen i én bestemmelse.

Lovens krav om oppfølging av hastevedtak er nytt.

Det samme gjelder kravet om oppfølging ved frivillig bosted i institusjon.

Kravet om at barnevernstjenesten skal vurdere om det er nødvendig med endringer eller ytterligere tiltak er også nytt, og vurderes som en naturlig del av oppfølgingsansvaret som bør fremgå av loven.

Gjeldende § 4-16 andre setning, om søskensamvær, er fjernet. Retten til søskensamvær omfattes nå av bestemmelsen som er foreslått om barnets rett til kontakt, se § 37. Det er begrensning av søskensamvær som må begrunnes i det enkelte tilfelle. Det forslås en ny egen bestemmelse om at det skal utarbeides en plan for gjennomføring av kontakt, herunder søskensamvær, se § 48.

§ 42 Oppfølging av foreldre etter vedtak om omsorgsovertakelse, bosted i institusjon etter § 19 eller § 20 og hastevedtak

På samme måte som for barn i forslaget § 41, er oppfølging av foreldre ved omsorgsovertakelse, bosted i institusjon og hastevedtak samlet i én bestemmelse.

Krav om oppfølging av foreldre ved omsorgsovertakelse fremgår av gjeldende § 4-16. Kravet om at det om mulig skal legges til rette for at omsorgen kan tilbakeføres til foreldrene er nytt, og må ses i sammenheng med EMK artikkel 8 og praksis fra EMD. Utgangspunktet er at omsorgsovertakelse er et midlertidig tiltak. EMD har lagt til grunn at myndighetene har en plikt til jevnlig å undersøke om det har vært forbedringer i familiens situasjon som kan tilsi at et barn som er tatt ut av sin familie kan tilbakeføres. Det legges også til grunn i en viss utstrekning en positiv plikt til å tilrettelegge for familiegjenforening. Hvis det ikke er mulig å tilbakeføre omsorgen etter oppfølging, vil formålet med oppfølgingen typisk være å gi råd og veiledning knyttet til gjennomføring av kontakten mellom barnet og foreldrene, eller bistand knyttet til å forberede foreldrene på å ta i mot et barn som snart er 18 år og vil flytte hjem ved oppnådd myndighetsalder.

Kravet om oppfølging av foreldre etter vedtak om bosted i institusjon og hastevedtak er nytt.

Foreldrene har fortsatt omsorgsansvaret for barnet etter vedtak om bosted i institusjon, slik at gjenforeningsaspektet ikke gjør seg gjeldende på samme måte som ved omsorgsovertakelser. Men også i slike tilfeller bør barnevernstjenesten følge opp foreldrene, slik at de settes best mulig i stand til å ivareta barnet når det kommer hjem til foreldrene etter endt opphold.

Oppfølging av foreldre vurderes som svært viktig etter hastevedtak, for eventuelt å kunne unngå å følge opp hastevedtaket med en begjæring om omsorgsovertakelse.

Krav om at det skal avholdes et møte mellom foreldene og barnevernstjenesten etter vedtak er nytt. Møtet er ment å sikre at det er kommunikasjon mellom partene samt at relevant oppfølging og veiledning diskuteres mellom partene.

Det inntas et krav om at barnevernstjenesten skal gi foreldene informasjon om barnet. Dette vurderes som et viktig ledd i oppfølgingen av foreldre.

Forslaget om støtteperson for foreldre som har blitt fratatt omsorgen for barn er nytt, og er basert på et lignende system som i Danmark. Støttepersonen skal gi foreldrene hjelp og støtte med de spørsmål den enkelte måtte ha i kontakt med det offentlige system. Støttepersonen skal også hjelpe foreldrene med forberedelse og evaluering av møter og lese og forstå informasjon omkring omsorgsovertakelsen. Foreldrene skal få tilbudet om støtteperson når det foreligger et endelig vedtak eller rettskraftig dom om omsorgsovertakelse.

§ 43 Oppfølging av barn etter vedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 4-30 andre og tredje ledd.

§ 44 Forbud mot å ta med barnet ut av Norge

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 4-31.

Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 18. desember 2015 nr. 126, som trådte i kraft 1. januar 2016 (internasjonal barnebortføring). Overtredelse er straffesanksjonert i straffeloven § 261, med en strafferamme på inntil 2 års ubetinget fengsel.

§ 45 Plan ved hjelpetiltak

Plandelen av gjeldende § 4-5 er tatt inn i en egen bestemmelse.

Bestemmelsen regulerer formålet med tiltaksplanen og hva den skal inneholde. Tiltaksplanen skal sikre en systematisk og regelmessig oppfølging av barnet og foreldrene, og skal inneholde en angivelse av tiltakenes målsetting, innhold og antatte varighet

For øvrig innebærer bestemmelsen en videreføring av gjeldende § 4-5.

Når det gjelder kravet om at planen skal evalueres regelmessig, må det avgjøres konkret hvilken evalueringshyppighet som er forsvarlig i det enkelte tilfelle.

§ 46 Plan ved omsorgsovertakelse

Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak gjeldende § 4-15 tredje og fjerde ledd.

Nytt er kravet om at planen skal angi tidsperspektivet for omsorgsovertakelsen. Dette er et viktig aspekt ved den konkrete oppfølgingen av både barn og foreldre.

Nytt er også kravet om at utkast til plan skal foreligge når fylkesnemnda behandler saken. Kravet er satt for å ansvarliggjøre barnevernstjenesten med hensyn til å tenke nøye gjennom begjæringen om omsorgsovertakelse samt gi fylkesnemnda bedre grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som er til barnets beste.

§ 47 Plan ved bosted i institusjon etter § 19 eller § 20

Bestemmelsen tilsvarer i all hovedsak gjeldende § 4-28.

Grensen for når barnets samtykke er avgjørende med hensyn til utarbeidelse av plan ved frivillig bosted i institusjon, endres til 12 år. Dette er i tråd med utvalgets forslag til lovendring hva gjelder barns partsrettigheter.

Gjeldende § 4-28 siste ledd, om at departementet kan gi retningslinjer om tiltaksplanens innhold, er en unødvendig hjemmel. Slike retningslinjer kan uansett gis, og den foreslås derfor opphevet.

§ 48 Plan for gjennomføring av kontakt

Bestemmelsen er ny og må ses i sammenheng med den nye bestemmelsen i § 37 om barnets rett til kontakt med familie og nærstående.

Formålet med planbestemmelsen er å sikre at barnevernstjenesten foretar en grundig og helhetlig vurdering av barnets rett til kontakt. Det må legges en konkret plan for hvordan barnets kontakt med foreldre, eventuelt søsken, besteforeldre og andre nærstående, skal gjennomføres. Dette gjelder både ved omsorgsovertakelse og bosted i institusjon.

Plan for kontakt er viktig for å skape forutsigbarhet for barnet, foreldre, og andre familiemedlemmer. Det samme gjelder for de som skal ivareta barnet etter at barnet er bosatt utenfor hjemmet, som institusjon og fosterhjem. Det er svært viktig at barnevernstjenesten foretar en grundig vurdering av samvær når kretsen av samværsberettigede nå forslås utvidet i forhold til gjeldende rett.

Barnevernstjenesten må ved utarbeidelsen sørge for å kartlegge både hvilke personer som ønsker regelmessig kontakt med barnet, hvem barnet selv anser det som viktig å ha kontakt med og hvilken kontakt barnevernstjenesten vurderer at er best for barnet. Planen må utarbeides i samarbeid med både barnet og familien, og skal evalueres jevnlig. Utvalget legger til grunn at planen i mange tilfeller vil innebære en tilstrekkelig løsning av spørsmålene om hvem som skal ha kontakt med barnet, og i hvilket omfang. Planen sikrer forutberegnelighet for omfanget av kontakt og gir rom for at det kan gjøres endringer ved behov. Planen vil imidlertid ikke utgjøre noe vedtak om kontakt mellom barnet og andre. Der planen ikke vurderes å være tilstrekkelig, må det i stedet vurderes om det bør treffes vedtak om begrensning i kontakt etter § 38.

På samme måte som for plan ved omsorgsovertakelse og bosted i institusjon uten barnets samtykke, er det et krav om at utkast til plan må foreligge når fylkesnemnda behandler saken. Videre er det et krav om at endelig plan skal utarbeides så snart som mulig etter at nemndas vedtak foreligger.

§ 49 Definisjon av fosterhjem. Krav til fosterforeldre

Lovens definisjon av fosterhjem i gjeldende § 4-22 første ledd videreføres, med unntak av private hjem som skal godkjennes etter gjeldende § 4-7 ettersom § 4-7 foreslås opphevet. Definisjonen er for øvrig justert noe språklig.

Når det gjelder krav til fosterforeldre, videreføres innholdet i gjeldende § 4-22 andre ledd i en annen språkdrakt.

§ 50 Godkjenning av fosterhjem

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 4-22 fjerde ledd.

§ 51 Formidling av fosterhjem

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 4-23. Språk og struktur er forenklet. Henvisningen til adopsjonsloven kapittel 3 A er unødvendig, og henvisningen er derfor fjernet fra lovteksten. Straffebudet i gjeldende § 4-23 andre ledd er inntatt i § 133, i kapittel 14.

§ 52 Forskrift om fosterhjem

Bestemmelsen tilsvarer forskriftshjemmelen i gjeldende § 4-22 tredje ledd, med unntak for hjemmelen til å gi forskrift om tilsyn som er inntatt i § 130, i kapittel 14.

§ 53 Barnets rettigheter i institusjon

Forslaget er en omskriving av gjeldende § 5-9, og det foreslås at sentrale bestemmelser om rettigheter løftes opp fra rettighetsforskriften og inn i loven. Barnets rett til selvbestemmelse, bevegelsesfrihet og rett til kontakt og kommunikasjon er fremhevet. Retten til nødvendig medisinsk tilsyn og behandling er tatt inn i loven.

Angivelsen av at kontakt med familie og nærstående ikke kan begrenses i større utstrekning enn det som følger av vedtak fra barnevernstjenesten eller fylkesnemnda, er inntatt som følge av de nye kontaktbestemmelsene, se §§ 37-39.

Det er foreslått en egen forskriftshjemmel i § 58, som gir adgang til å gi nærmere bestemmel-

ser om barns rettigheter og utøvelse av tvang mot barn i institusjon.

De rene tvangstiltakene er tatt ut av gjeldende § 5-9, og fremgår som egne bestemmelser i loven.

Begrepet «beboer», som i dag benyttes i lov og forskrift, er gjennomgående byttet ut med «barn».

Spesialreguleringen av tiltak etter gjeldende § 4-29 (menneskehandel), er foreslått tatt ut fra den generelle rettighetsbestemmelsen. I stedet er den inntatt som en egen spesialbestemmelse i § 57.

§ 54 Krav til forebygging av bruk av tvang

I første ledd er kravet om forebygging av bruk av tvang under opphold på institusjon løftet opp fra rettighetsforskriften § 12 og inn i barnevernsloven. Det er presisert at bruk av tvang må være «absolutt nødvendig» og skal gjennomføres så skånsomt som mulig. Andre fremgangsmåter skal være prøvd først, og disse fremgangsmåtene skal protokolleres, jf. § 86 første ledd.

I andre ledd er det inntatt en presisering av at institusjonene skal arbeide systematisk for å forebygge tvangsbruk.

§ 55 Adgang til bruk av tvang

De generelle tvangshjemlene i rettighetsforskriften §§ 13 til 20 er løftet opp fra rettighetsforskriften og tatt inn i loven. Dette er inngrep av en så alvorlig karakter at de av hensyn til legalitetsprinsippet bør være regulert direkte i formell lov. Adgangen til tvangsbruk på institusjon, foruten bosted i institusjon etter § 19 og § 20 jf. lovforslaget § 56, er uttømmende regulert i denne bestemmelsen.

Første ledd tilsvarer rettighetsforskriften § 13 andre setning, med en presisering av at tvang *bare* kan anvendes når det er åpenbart nødvendig. Rettighetsforskriften § 13 første setning, som inneholder et absolutt forbud mot fysisk refsing mv., er unødvendig å innta i loven ettersom forbud mot slik tvang uansett følger av legalitetsprinsippet; Det er ikke lovhjemmel for slik tvangsbruk.

Andre ledd tilsvarer rettighetsforskriften § 14 om tvang i akutte faresituasjoner. Isolasjon er kun tillatt ved akutte faresituasjoner, og dette fremgår nå av loven og ikke bare av forskriften som i dag. Nærmere krav til gulvflate ved isolasjon forutsettes regulert i forskrift slik det er etter gjeldende rett. For å avklare enhver tvil om at det heller ikke i slike situasjoner er adgang til å anvende mekaniske tvangsmidler, som for eksempel belter, inntas et absolutt forbud mot dette i lovteksten. Bruk av mekaniske tvangsmidler er aldri tillatt i barnevernsinstitusjoner.

Tredje ledd tilsvarer rettighetsforskriften § 15 om kroppsvisitasjon. Det absolutte forbudet mot undersøkelse av kroppens hulrom ved kroppsvisitasjon, innebærer en innskjerping av gjeldende rett ettersom det i rettighetsforskriften § 15 i dag også er adgang til undersøkelse av munnhule. Forslaget til avgrensing mot kroppens hulrom som sådan, er likelydende begrensingen i § 4-6 andre ledd i lov om psykisk helsevern. Det bør ikke være en videre adgang til bruk av tvang ved barnevernsinstitusjoner enn institusjoner for psykisk helsevern.

Fjerde ledd tilsvarer rettighetsforskriften § 16 om ransaking av rom og eiendeler.

Femte ledd tilsvarer rettighetsforskriften § 18 første ledd tredje setning om at post som kommer inn til institusjonen kan kontrolleres når det er begrunnet mistanke om at forsendelsen inneholder rusmidler eller farlige gjenstander. Kontroll med barnets kommunikasjon for øvrig, er ikke tillatt.

Sjette ledd er i samsvar med nylige vedtatte endringer på rusfeltet, om at adgangen til rusmiddeltesting er endret fra urinprøve til en teknologinøytral bestemmelse. Bestemmelsen innebærer at kan tas prøver av biologisk materiale for å påvise bruk av rusmidler.[3] Dette vil i tillegg til urinprøver, blant annet gi adgang til testing via spytt og hår. Vilkårene om at tvang og restriksjoner skal begrenses til det strengt nødvendige (se lovutkastet § 54), og at rusmiddeltesting bare skal benyttes når det er nødvendig for å oppnå formålet med oppholdet, vil sette grenser for hvilke metoder som kan benyttes.

Etter rettighetsforskriften § 20 kan barnet om nødvendig bringes tilbake til institusjonen ved rømming dersom plasseringsgrunnlaget gir adgang til det. Bestemmelsen angir i stedet eksplisitt hvilke lovhjemler barnet må være bosatt etter for at det skal være en adgang for å bringe barnet tilbake ved en rømming.

§ 56 Utvidet adgang til bruk av tvang ved bosted i institusjon etter § 19, § 20 og § 35

Den utvidede adgangen til bruk av tvang ved bosted i institusjon etter gjeldende § 4-24 og § 4-26, slik den framgår av rettighetsforskriften §§ 22 til 25, er inntatt direkte i loven. Dette er inngrep av en så alvorlig karakter at de av hensyn til legalitetsprinsippet bør være regulert direkte i formell lov. Adgangen til tvangsbruk på institusjon for

[3] Se lov 20. mai 2016 nr. 10 om endringer i psykisk helsevernloven mv. (rettigheter og bruk av tvang på rusfeltet).

denne typen opphold på institusjon, er uttømmende regulert i § 55 og § 56.

Første ledd tilsvarer rettighetsforskriften § 22 om begrensninger i barnets adgang til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område.

Andre ledd tilsvarer rettighetsforskriften § 23 om begrensinger i barnets adgang til å motta besøk i institusjonen. Som følge av forslaget til nye bestemmelser om barnets rett til kontakt, er det inntatt en presisering av at institusjonen ikke kan begrense barnets adgang til kontakt med familie og nærstående i større utstrekning enn det som følger av vedtak fra barnevernstjenesten eller fylkesnemnda etter § 38.

Tredje ledd tilsvarer rettighetsforskriften § 24 om begrensinger i rett til elektronisk kommunikasjon og inndragelse av elektroniske kommunikasjonsmidler.

Fjerde ledd erstatter rettighetsforskriften § 25 første ledd om rusmiddeltesting, og er på samme måte som etter § 55 en teknologinøytral hjemmel for rusmiddeltesting. Det kan avkreves rusmiddeltest uten barnets samtykke dersom barnet har opphold etter lovforslaget § 20 og det følger av fylkesnemndas vedtak. Selv om det ikke fremkommer av lovteksten som i § 55, at rusmiddeltesting bare skal benyttes når det er nødvendig for å oppnå formålet med oppholdet, er dette en forutsetning for at fylkesnemnda skal kunne treffe vedtak om slik testing. Barn som har opphold etter § 20 kan samtykke til rusprøver etter lovforslaget § 55 sjette ledd.

§ 57 Særlige tiltak ved fare for utnyttelse til menneskehandel

Bestemmelsen tilsvarer gjeldende § 5-9 siste ledd, og må ses i sammenheng med § 30 tredje ledd som gir hjemmel for de spesielle tiltakene. I § 30 tredje ledd er det krav om at de tiltakene som iverksettes fremgår av nemndas vedtak. Bestemmelsen her angir at institusjonen er forpliktet til å iverksette disse tiltakene.

§ 30 tredje ledd og denne bestemmelsen gir en videre adgang til begrensninger enn ved andre typer bosted i institusjon.

§ 58 Forskrift om rettigheter og tvangsbruk

Bestemmelsen angir at det kan gis forskrift med nærmere bestemmelser om barnets rettigheter og bruk av tvang i institusjon. Det følger av legalitetsprinsippet at det ikke kan gis forskrift som gir adgang til bruk av tvang i større utstrekning enn det som fremgår av loven.

Bruk av tvang mot barn på institusjon er inngrep av en slik art at forskriftskompetansen legges til øverste ansvarlige utøvende myndighet, Kongen i statsråd. Dette er gjort for flere av tvangshjemlene i lov om psykisk helsevern kapittel 4. Rettssikkerhetsgarantien som ligger i dette bør være lik for barn i barnevernsinstitusjon og personer i institusjon knyttet til psykisk helsevern.

§ 59 Rettigheter under opphold i senter for foreldre og barn

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5-9 a, med noen rent språklige endringer. Rettigheter under opphold på senter for foreldre og barn er nærmere regulert i forskrift.

§ 60 Generelle krav til institusjoner og sentre for foreldre og barn

Forslaget andre ledd tilsvarer gjeldende § 5-10.

Det foreslås en overordnet bestemmelse i forslaget første ledd om krav til at institusjoner skal ha en definert målgruppe og målsetting, at metodene som anvendes skal være faglig og etisk forsvarlig samt at institusjonens ansatte skal ha kompetanse tilpasset dette. Det vurderes å være viktig med en overordnet bestemmelse om definert målgruppe og forsvarlighet i lov. Forslaget første ledd er likelydende kvalitetsforskriften § 2.

Nærmere presiseringer av krav til kvalitet og kompetanse forutsettes regulert i forskrift som i dag.

§ 61 Godkjenning av institusjoner og sentre for foreldre og barn

Bestemmelsen tilsvarer gjeldende § 5-8, men det er både språklige og materielle endringer.

Den materielle endringen som foreslås er at også statlige institusjoner må godkjennes. I dag er det bare private og kommunale institusjoner som skal godkjennes. Selv om statlige institusjoner skal kvalitetssikres etter kvalitetsforskriften, innebærer det forskjellsbehandling at sanksjonsmuligheter mot kommunale og private institusjoner kan lede til bortfall av godkjenning, mens det ikke er noen slik sanksjonsmulighet overfor statlige institusjoner. Krav om godkjenning er ment å bidra til å sikre at tjenesten, før den ytes, oppfyller kravene i lov og forskrift. Dette er særlig viktig på et område hvor det er tale om tvungne opphold, med adgang til bruk av tvang under institusjonsoppholdet. Hensynet til barnas retts-

sikkerhet tilsier at både faglige metoder, materiell utforming og personell, bør kvalitetssikres før tjenesten ytes.

Hensynet til legitimitet og tillit til de avgjørelser som treffes ved godkjenning, taler for at denne oppgaven skilles klart fra ansvar for driftsrelaterte tjenesteyting. Myndigheten til å godkjenne statlige institusjoner legges derfor til Bufdir som førsteinstans, med departementet som klageorgan.

§ 62 Inntak i og utskrivning fra institusjoner

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5-4.

§ 63 Samarbeid med institusjoner som hører under andre lover

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5-6.

§ 64 Institusjoner med hjem

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5-8 a. Bestemmelsen ble vedtatt ved lov 21. juni 2013 nr 63.[4]

§ 65 Krav til andre botiltak

Ulike typer botiltak, som hybler, bofellesskap mv. og som ikke anses som institusjon, fosterhjem eller omsorgssenter, anvendes i praksis men er i dag ikke undergitt nærmere krav til kvalitet, godkjenning og tilsyn.

Bestemmelsen gir en hjemmel for departementet til å gi nærmere bestemmelser om dette i forskrift.

§ 66 Opphold på omsorgssenter for mindreårige

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5A-1.

§ 67 Omsorgsansvaret for barnet

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5A-2.

§ 68 Ansvaret for å ivareta barnets behov ved ankomst til omsorgssenteret

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5A-3.

§ 69 Oppfølgingsvedtak

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5A-4.

§ 70 Ansvaret for å følge barnets utvikling under oppholdet på omsorgssenteret

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5A-5.

§ 71 Kartlegging

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5A-6.

§ 72 Tilsyn, godkjenning, rettigheter under oppholdet og krav til kvalitet

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5A-7.

§ 73 Ansvaret for etablering og drift

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5A-8.

§ 74 Økonomisk ansvar

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5A-9.

§ 75 Bosted i omsorgssenter etter kapittel 3, 4 og 5

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5A-10.

§ 76 Anvendelse av forvaltningsloven. Enkeltvedtak

Bestemmelsens første ledd regulerer anvendelsen av forvaltningsloven i saker etter barnevernsloven. Bestemmelsen innebærer en videreføring av gjeldende § 6-1 første ledd.

I andre ledd reguleres hvilke vedtak som er å anse som enkeltvedtak. Første setning er ny, og slår fast at henleggelse av en melding ikke er et enkeltvedtak. Dette er en klargjøring av gjeldende rett. Andre ledd andre setning er ny, og det fremgår at henleggelse av en sak etter en undersøkelse, er et enkeltvedtak. Dette innebærer en klargjøring av gjeldende rett. Det følger av forvaltningsloven § 2 at vedtak om tiltak etter barnevernloven er et enkeltvedtak. Gjeldende § 6-1 andre ledd er derfor overflødig. Andre ledd tredje setning innebærer en videreføring av gjeldende § 1-3 andre ledd siste setning.

§ 77 Bruk av sakkyndige

Bestemmelsen tilsvarer gjeldende § 4-3 fjerde ledd.

[4] Da NOUen ble levert til trykking den 26. august 2016 hadde bestemmelsen ikke trådt i kraft.

§ 78 Part i sak etter loven

Bestemmelsen oppstiller særregler for hvem som er part i sak etter loven sammenlignet med det som følger av forvaltningsloven § 2 e.

Første ledd regulerer barns adgang til å opptre som part. Det avgjørende for om et barn er part i saken er om barnet har fylt 12 år og ønsker å opptre som part.

I andre ledd oppstilles det en regel om at forelder med del i foreldreansvaret alltid er part i sak om tiltak. For andre enn forelder med del i foreldreansvaret, vil det avgjørende være en konkret vurdering etter forvaltningsloven § 2 e.

Tredje ledd innebærer en videreføring av gjeldende barnevernlov § 6-1 tredje ledd.

§ 79 Trygghetsperson for barn

Bestemmelsen regulerer oppnevning av trygghetsperson for barn. Bestemmelsen er ny og erstatter tidligere ordninger med talsperson, tillitsperson og tilsyn med barn i fosterhjem. Det følger av første ledd at barnevernstjenesten plikter å sørge for at barnet får oppnevnt en trygghetsperson når det fremsettes begjæring om tiltak ved vedtak fra fylkesnemnda, eller tidligere dersom barnet har behov for det. Dette kan for eksempel gjelde i saker der det er et høyt konfliktnivå mellom foreldrene, der barnet selv ber om det eller der barnets situasjon ellers tilsier det. Det er fylkesmannen som foretar oppnevningen av trygghetsperson, jf. tredje ledd.

I andre ledd er trygghetspersonens oppgaver regulert. Barnet kan for det første ha med seg trygghetspersonen i møter med barnevernstjenesten. Bestemmelsen innebærer ikke noen begrensning i barnets rett til å ha med seg andre personer i møter med barnevernstjenesten.

Videre kan trygghetspersonen formidle barnets syn i saker som behandles av fylkesnemnd eller domstol. Barnet har etter § 83 andre ledd og § 104 siste ledd rett til å uttale seg direkte for henholdsvis barnvernstjenesten og fylkesnemnda. Trygghetspersonen kan imidlertid formidle barnets syn dersom barnet ikke ønsker å møte.

Etter andre ledd siste setning skal trygghetspersonene også føre tilsyn med barn i fosterhjem. Dette innebærer at trygghetspersonen overtar de oppgaver som i dag tilligger kommunen etter gjeldende § 4-22 femte ledd.

§ 80 Taushetsplikt og opplysningsrett

Bestemmelsen tilsvarer gjeldende barnevernlov § 6-7.

Første og andre ledd omhandler barnevernstjenestens taushetsplikt. I første ledd er henvisningen til at overtredelse straffes etter straffeloven § 209 tatt ut, idet denne ikke anses nødvendig ved siden av straffelovens bestemmelse.

Andre ledd oppstiller en skjerpet taushetsplikt for ansatte i barnevernet.

Tredje til femte ledd omhandler barnevernstjenestens opplysningsrett og opplysningsplikt.

Det er gjort enkelte språklige endringer i tredje ledd for å tydeliggjøre at det i tredje ledd oppstilles en særregel som innskrenker barnevernstjenestens adgang til å gi opplysninger sammenlignet med det som følger av forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og nr. 6.

§ 81 Plikt til å føre journal

Bestemmelsen er ny.

Første ledd lovfester en dokumentasjonsplikt for barnevernstjenesten, ved at det skal føres journal for det enkelte barn.

Andre ledd stiller krav til journalens innhold. Journalen skal inneholde nødvendige og relevante opplysninger om barnet, og omsorgssituasjonen samt barnevernsfaglige vurderinger av barnets situasjon og behov. Dokumentasjonsplikten gjelder i alle faser i saken, inkludert når det gjøres endringer i tiltak, eller tiltak avsluttes. I tillegg skal det føres referat fra samtaler og møter med barnet, foreldre og andre barnevernstjenesten har vært i kontakt med.

Tredje ledd stiller krav om at det skal fremgå av journalen hvordan barnet har medvirket i saken. Bestemmelsen må ses i sammenheng med den overordnede bestemmelsen i § 3 om barns rett til medvirkning.

§ 82 Partenes rett til dokumentinnsyn og barnevernstjenestens informasjonsplikt

Bestemmelsens første ledd inneholder en henvisning til reglene om varslings- og informasjonsplikt samt partenes rett til innsyn i sakens dokumenter etter forvaltningsloven §§ 17-20.

I andre ledd gis det hjemmel for å unnta dokumenter fra innsyn dersom innsyn ikke kan skje «uten skade eller fare for barnet eller andre personer». Bestemmelsen innebærer en tydeliggjøring av unntaket i forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav d.

I tredje ledd er det inntatt et unntak fra innsynsretten knyttet til når barnevernstjenesten undersøker en sak. Unntaket følger av forvaltningsloven § 20. Bestemmelsen i tredje ledd er tatt inn for å klargjøre at barnevernstjenesten der vilkårene er oppfylt kan unnlate å forelegge slike opplysninger for parten etter forvaltningsloven § 17.

§ 83 Barnets medvirkning. Barnevernstjenestens vedtak

Bestemmelsen omhandler barnets uttalerett og krav til barnevernstjenestens vedtak.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med barns rett til medvirkning i § 3 andre ledd. Første ledd gir barn direkte uttalerett for barnevernstjenesten når det treffes vedtak. En tilsvarende direkte uttalerett er gitt for fylkesnemnda når nemnda treffer vedtak. Bestemmelsen innebærer en styrking av barns medvirkning sammenlignet med gjeldende § 6-3 første ledd. Innholdet i den direkte uttaleretten for barnevernstjenesten er lik den tilsvarende uttaleretten for barn når fylkesnemnda treffer vedtak, jf. lovforslaget § 103 første ledd og merknadene til denne.

Andre ledd er nytt og innebærer at det av begrunnelsen må fremgå hvordan barnets beste er vurdert, inkludert betydningen av barnets mening. Kravet til å begrunne vurderingen av barnets beste, innebærer at det eksplisitt i vedtaket må foretas en vurdering av mulige konsekvenser (positive eller negative) avgjørelsen har for barnet. Det må fremkomme hvordan relevante momenter er vektlagt for å fremme barnets beste. Har barnevernstjenesten kommet til at anførte forhold ikke er relevant i barnets beste- vurderingen, må det også begrunnes. Dersom vedtaket avviker fra synspunktene til barnet, skal årsaken til det fremgå klart.

§ 84 Bruk av tvang ved gjennomføring av undersøkelser og ved fullbyrding av vedtak

Bestemmelsen innebærer en videreføring av gjeldende § 6-8.

§ 85 Klage over barnevernstjenestens og Barne-, ungdoms- og familieetatens vedtak. Rettslig overprøving

Bestemmelsen innebærer en videreføring av gjeldende § 6-5 og § 6-6.

Tredje ledd er nytt og gir barn med partsrettigheter søksmålskompetanse. Det fremgår av tredje ledd at fylkesmannens vedtak i klagesak over barnevernstjenestens enkeltvedtak, kan bringes inn for tingretten av barn som har partsrettigheter etter § 78. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 3 første ledd om barnets rett til nødvendige tjenester og tiltak etter denne loven når vilkårene for det er oppfylt.

§ 86 Saksbehandling og klage ved bruk av tvang i institusjoner mv.

Menneskerettighetene oppstiller krav om at statene har etablert en effektiv kontroll med at vilkårene for tvangsbruk blir fulgt i praksis. Det kreves et velfungerende klage- og tilsynssystem. FNs barnekonvensjon artikkel 25 krever at det skal føres tilsyn med barn under alternativ omsorg, og det skal kontrolleres at barnets tilbud oppfyller kravene i barnekonvensjonen artikkel 39 om at rehabilitering av barn «skal finne sted i et miljø som fremmer barnets helse, selvrespekt og verdighet».

Reglene om saksbehandling og klage ved tvangsbruk er derfor viktige når det gjelder kontroll av tvangsinngrep, og at inngrepene oppfyller de strenge kravene i lov og forskrift. Bestemmelsene om saksbehandling og klage er derfor løftet opp fra rettighetsforskriften og tatt inn i barnevernsloven. Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak rettighetsforskriften § 26 og § 27.

Det er foreslått noen endringer:

Tvangsprotokollen skal vise hvilke andre tiltak som er forsøkt først samt barnets syn på tvangsbruken. Det er også viktig med rask behandling av klager hos fylkesmannen. Vedtak i klagesaken skal foreligge senest innen én måned etter at den er mottatt.

Av hensyn til informasjon og tilgjengelighetshensyn er det presisert at tvang skal begrunnes i protokollen, selv om dette følger av forvaltningslovens alminnelige regler om enkeltvedtak.

§ 87 Fylkesnemndas stedlige virkeområde

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 7-1, med en rent språklig endring i andre ledd siste setning.

§ 88 Fylkesnemndas sammensetning

Begrepet «nemndsleder» introduseres i første ledd bokstav a. Begrepet benyttes i senere bestemmelser i dette kapittelet i loven.

For øvrig videreføres gjeldende § 7-2.

§ 89 Hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda

Nemnda skal være uavhengig og upartisk i den enkelte sak. Dette fremgår nå eksplisitt av § 89 første ledd.

Bestemmelsen er lagt noe nærmere formålsbestemmelsen i tvisteloven § 1-1.

I forhold til gjeldende § 7-3 bokstav b foreslås ordet «kontradiksjon» byttet ut med en beskrivelse av hva dette er, slik det også er gjort i formålsbestemmelsen i tvisteloven § 1-1 andre ledd andre strekpunkt.

For øvrig videreføres § 7-3 med noen språklige og tekniske endringer.

§ 90 Dokumentinnsyn for partene

Ved den foreslåtte endringen i overskriften er det søkt å gi en mer dekkende beskrivelse av hva som reguleres i bestemmelsen.

For øvrig videreføres gjeldende § 7-4 med noen språklige endringer.

§ 91 Fylkesnemndas sammensetning i den enkelte sak

Begrepet «utvidet nemnd» benyttes i praksis hvor nemnda i tillegg til nemndsleder settes med to alminnelige og to fagkyndige medlemmer. Begrepet utvidet nemnd forslås introdusert i lovteksten, i motsetning til «ordinær nemnd» (ett alminnelig og ett fagkyndig medlem i tillegg til nemndsleder).

Det er foreslått at bestemmelsen bygges opp på samme måte som § 7-14, som omhandler skriftlig behandling på samme vilkår. Bestemmelsene har en sammenheng. I praksis, når nemndsleder behandler saken alene, er det også gjerne skriftlig behandling (i praksis omtalt som såkalt «forenklet behandling»). Endringen er av ren strukturell art.

I tillegg til endringssaker og pålegg om hjelpetiltak, er det gitt hjemmel for at fylkesnemndsleder skal kunne behandle saker om samtykke til helsehjelp og spesialundervisning mv. alene. For øvrig videreføres gjeldende § 7-5.

§ 92 Habilitet

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 7-6.

§ 93 Innkalling av partene. Uteblivelse

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 7-7, med noen språklige endringer.

§ 94 Advokater

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 7-8.

§ 95 Innledning av sak for fylkesnemnda

Det er angitt at det er kommunen som innleder sak for fylkesnemnda, i motsetning til gjeldende bestemmelse som angir «barneverntjenesten». Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for å fremme sak, og det er også den aktuelle kommunen som anses som part i saken.

Dagens reguleringen av klage på flyttevedtak etter barnevernloven § 4-17, jf. gjeldende § 7-10 første ledd andre setning fjernes ettersom det foreslås at klager på flytting skal gå som klagesak for fylkesnemnda, jf. § 108 og merknadene til denne bestemmelsen.

Klage på vedtak om begrensing av kontakt for andre enn foreldre er inntatt i bestemmelsen. Det er satt en frist på to uker for å forberede å oversende slik klagesak til fylkesnemnda for behandling.

Gjeldende § 7-10 tredje ledd, som inneholder en spesialregel for tilfeller hvor begjæringen skal forelegges for et folkevalgt organ etter gjeldende § 2-1 tredje ledd, er fjernet ettersom utvalget foreslår å oppheve gjeldende § 2-1 tredje ledd om at kommunestyret kan beslutte at oppgavene etter loven kan legges til et folkevalgt organ.

Foruten en språklig endring i overskriften, viderefører for øvrig bestemmelsen gjeldende § 7-10.

§ 96 Begjæring om tiltak. Tilsvar

I første ledd er kravene til innholdet i begjæring om tiltak presisert. Kravene ligger nærmere kravene til stevning etter tvisteloven § 9-2 enn gjeldende barnevernlov § 7-11. Bokstav g er ny og er gitt for å fremme kontradiksjon og en tilstrekkelig vurdering av barns direkte uttalerett for fylkesnemnda.

I tredje ledd er det inntatt en hjemmel for nemnda til å avvise begjæringer om tiltak hvis de ikke rettes innen den fristen som er satt. Avvisning vil ikke være til hinder for at saken fremmes på nytt ved inngivelse av rettet begjæring.

For øvrig viderefører bestemmelsen gjeldende § 7-11.

§ 97 Saksforberedelsen i fylkesnemnda

I fjerde ledd foreslås at saker som gjelder foreldrenes felles barn kan forenes selv om det foreligger ulik partskonstellasjon og taushetsplikt. Dette er en endring sammenlignet med gjeldende § 7-12

fjerde ledd hvor taushetsplikt er til hinder for forening av saker som gjelder samme barn eller foreldre, men hvor det er ulik partskonstellasjon. Dette kan typisk være i saker hvor far ikke har en del av foreldreansvaret og ikke anses som part i sak om omsorgsovertakelse, men hvor det skal fastsettes begrensninger i kontakt mellom far og barn.

En forsvarlig behandling av en begrensning av kontakt for begge foreldre forutsetter en grundig gjennomgang av alle relevante opplysninger i et felles møte.

Bestemmelsen innebærer en harmonisering av hvordan behandlingen er i domstolene, jf. tvisteloven § 15-6 som bestemmer at disse sakene kan forenes.

Utvalget presiserer at den særskilte foreningsbestemmelsen er en «kan»-bestemmelse, og at forening alltid må være gjenstand for en konkret vurdering.

Bestemmelsen gjelder ikke tilfeller hvor det er tale om en mor med barn med forskjellige fedre. Det er da vesentlige hensyn som taler for å verne det enkelte barn mot innsyn i opplysninger fra fedrene til de andre barna.

For øvrig videreføres gjeldende § 7-12 med noen språklige endringer.

§ 98 Saksstyrende avgjørelser. Avvisning og heving

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 7-13.

§ 99 Når forhandlingsmøte skal holdes

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 7-14 med en språklig endring.

§ 100 Gjennomføringen av forhandlingsmøte

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 7-15 med en språklig endring.

§ 101 Lukkede dører

Nemndas beslutning om at for eksempel en forsker eller noen under opplæring, som er underlagt taushetsplikt, skal få overvære forhandlingene bør ikke være betinget av samtykke eller begjæring fra partene. Henvisningen til vilkårene i første ledd i gjeldende § 7-16 andre ledd er tatt bort, og vilkåret er kun at nemnda finner det ubetenkelig at de aktuelle personene er til stede under forhandlingene.

For øvrig videreføres gjeldende § 7-16 med noen språklige og tekniske endringer.

§ 102 Bevis

I tredje ledd fremgår en ny bestemmelse om adgang til anonym vitneførsel i saker der barnet oppholder seg på skjult adresse. Ordlyden er basert på straffeprosessloven § 130 a, som regulerer adgangen til anonym vitneførsel i straffesaker.

Forslaget har sin bakgrunn i Høyesteretts ankeutvalgs uttalelser i beslutning HR-2015-01452-U, hvor anonym vitneførsel fra fostermor i en sak der barnet var plassert på skjult adresse ble ansett som en saksbehandlingsfeil.

Bosted på skjult adresse skjer når det foreligger en sikkerhetsrisiko for barnet, for eksempel kidnappingsfare, og hensynet til å verne barnet i en slik situasjon gjør seg gjeldende med tyngde. Dette hensynet er mer tungtveiende enn at de private parter får opplyst fosterforeldre, eller beredskapsforeldres identitet, og dermed barnets oppholdssted. De private parter har fortsatt adgang til kontradiksjon om innholdet i vitnets forklaring, og vil være kjent med vitnets rolle i saken.

Endringen her vil kun gjelde fylkesnemnda. I utredningen er det anbefalt at det i tvisteloven gis en tilsvarende adgang til anonym vitneførsel for domstolene i barnevernssaker hvor det foreligger vedtak om skjult adresse.

For øvrig viderefører bestemmelsen gjeldende § 7-17.

§ 103 Fylkesnemndas avgjørelsesgrunnlag

I første ledd er angitt at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal informeres og gis anledning til å uttale seg direkte for nemnda før det treffes vedtak i sak som berører barnet.

Når det gjelder den konkrete høringen av barnet i fylkesnemnda kan dette for eksempel gjennomføres ved at barnet forklarer seg i forhandlingsmøtet eller at barnet uttaler seg for nemnda på forhånd, og at nemndsleder formidler barnets syn til øvrige aktører i forhandlingsmøtet.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med barns rett til medvirkning i § 3 andre ledd. Det er en forutsetning for den direkte uttaleretten at barnet er i stand til å formidle sine synspunkter på en måte som fylkesnemnda kan forstå. Hvilke barn som er stand til å danne egne synspunkter og formidle disse til fylkesnemnda, beror på en konkret vurdering av barnets alder og utvikling.

Hvis barnet ikke ønsker å uttale seg direkte for nemnda, må barnets syn innhentes på annen måte. Utvalget legger til grunn at det da primært er barnets trygghetspersonen som er talerør for

barnet. Gjeldende ordning med talsperson er foreslått opphevet.

For å sikre gode rammer og ensartet praksis av høring av barn i fylkesnemndene, etableres det hjemmel for departementet til å gi forskrift om høring av barn i fylkesnemndene.

For øvrig videreføres gjeldende § 7-18, med en rent språklig endring i bestemmelsens overskrift.

§ 104 Fylkesnemndas vedtak.

I tredje ledd er det inntatt krav om at barnets mening og vurderingen av barnets beste skal fremgå av nemndas vedtak. Formålet med denne endringen er å sikre at barnets rett til medvirkning blir ivaretatt, og at barnets beste blir betryggende vurdert i den enkelte sak. Kravet til å begrunne vurderingen av barnets beste innebærer at det eksplisitt i vedtaket må foretas en vurdering av mulige konsekvenser, positive eller negative, avgjørelsen har for barnet. Det må fremkomme hvordan relevante momenter er vektlagt for å fremme barnets beste. Har fylkesnemnda kommet til at anførte forhold ikke er relevant i barnets beste-vurderingen, må det også begrunnes. Dersom vedtaket avviker fra synspunktene til barnet, skal årsaken til det fremgå klart.

For øvrig viderefører bestemmelsen gjeldende § 7-19, med en rent språklig endring i overskriften.

§ 105 Retting av feil. Tilleggsvedtak

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 7-20.

§ 106 Forkynning av vedtak

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 7-21.

§ 107 Godkjenning av hastevedtak og vedtak om flytteforbud

Ordlyden er oppdatert etter forslag om ny begrepsbruk for akuttvedtak og flytteforbud.

Ordlyden i gjeldende § 7-22 gir inntrykk av at vedtaket skal godkjennes, og at det ikke er gjenstand for en vurdering. Ordlyden foreslås derfor endret språklig, uten at dette innebærer en materiell endring.

§ 108 Klage over hastevedtak, vedtak om flytting og vedtak om flytteforbud

Ordlyden er oppdatert etter forslag om ny begrepsbruk for akuttvedtak.

Videre er vedtak om flytting etter gjeldende § 4-17, inntatt i bestemmelsen. I likhet med hastevedtak og flytteforbud er dette vedtak med store umiddelbare virkninger som det haster å få avklart.

I andre ledd foreslås en ny bestemmelse om at nemnda i særlige tilfeller kan settes med fagkyndig og alminnelig medlem i klagesaker. Endringen er særlig tiltenkt hastevedtak rettet mot spedbarn. Dette er svært alvorlige inngrep, og som gjerne innbefatter kompliserte barnevernsfaglige vurderinger knyttet til tilknytning og samspill mellom foreldre og barn. Men også i andre klagesaker kan det være særlig behov for bistand fra medlemmer. Det kan for eksempel være aktuelt i klagesaker som gjelder flytting av et barn. Avgjørelsen av om det foreligger et særlig tilfelle som krever at klagesaken behandles av en ordinær nemnd, må bero på en konkret vurdering av sakens vanskelighetsgrad, partenes ønske og hensynet til en betryggende saksbehandling.

I tredje ledd er fristen for vedtak i klagesaker med ordinær nemnd utvidet til inntil to uker etter at klagen er mottatt.

Etter utvalgets oppfatning er det uheldig å kreve at det skal holdes et kort møte i alle klagesaker. Lengden på møtet må avgjøres konkret, og vil avhenge av den bevisførsel nemndsleder tillater i det enkelte tilfelle. Utvalget foreslår derfor å fjerne ordet *kort* i gjeldende § 7-23 andre ledd. Det vurderes likevel at lengden på et slikt møte normalt ikke vil overstige én dag.

For øvrig videreføres gjeldende § 7-23.

§ 109 Rettslig prøving

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 7-24.

§ 110 Samtaleprosess

I mai 2016 ble det igangsatt forsøk med samtaleprosess i fem utvalgte fylkesnemnder. Forsøksperioden er satt til mai 2018. Etter endt forsøksperiode må det foreligge forskriftshjemmel for å innføre denne typen prosess i alle nemnder på mer varig basis. Forslaget til nytt andre ledd vurderes å gi slik hjemmel.

For øvrig videreføres gjeldende § 7-25.

§ 111 Klage- og disiplinærordning for nemndsledere

Bestemmelsen er ny.

Det foreligger behov for en regulert klage- og disiplinærordning for nemndsledere, i likhet med ordningen for dommere etter domstolloven kapittel 12.

Klager mot nemndsledere er ikke gjenstand for egen regulering i dag, men går under de generelle reglene om ordensstraff i tjenestemannsloven § 14.

En ren administrativ klageordning er uforenelig med hensynet til nemndslederes uavhengighet samt at dagens ordning er lite forutberegnelig overfor både klager og innklagede. Det er en klar svakhet med reguleringene i tjenestemannsloven og forvaltningsloven, at det ikke foreligger bestemmelser om klageberettigede og klagefrist samt hjemmel for å avvise åpenbart ubegrunnede klager (slik det gjør for klager mot dommere i henhold til domstolloven §§ 237 og 238).

Nærmere bestemmelser om organisering og behandling av disiplinærsaker fastsettes av departementet i forskrift.

På samme måte som for Tilsynsutvalget for dommere, hvor sekretariatfunksjonen er lagt til Domstoladministrasjonen, forutsettes det at sekretariatfunksjonen ivaretas av Sentralenheten for fylkesnemndene.

§ 112 Kommunens ansvar og oppgaver

Bestemmelsen samler og viderefører bestemmelser i gjeldende kapitler 2 og 3.

Første ledd tilsvarer gjeldende § 2-1 første ledd.

Andre ledd tilsvarer gjeldende § 8-1.

Tredje ledd er delvis en videreføring av gjeldende § 3-1 første ledd, og er en presisering av § 1-1 andre strekpunkt. Bestemmelsen samler reguleringen av kommunens forebyggende arbeid rettet mot alle barn i kommunen. Tredje ledd første setning tydeliggjør kommunens ansvar for å fremme gode oppvekstsvilkår for alle barn gjennom forebyggende innsats og sørge for at barns interesser ivaretas av offentlige organer. Siste del av tredje ledd første setning er ny, og pålegger kommunene en plikt til å samordne tjenestetilbudet rettet mot alle barn og unge. Kommunen bestemmer selv hvordan samordningsplikten skal oppfylles ut fra lokale forhold og behov. Tredje ledd andre setning er nytt, hvor det lovfestes en plikt for kommunen til å utarbeide en plan for kommunens arbeid med barn og unge. Ansvaret for planen er lagt til kommunestyret selv. Tredje setning stiller krav til planens innhold, og det fremgår at planen skal beskrive ansvar, organisering, ledelse og samarbeid mellom de ulike etatene. Tredje ledd siste setning er nytt, og pålegger kommunen en samordningsplikt av det kommunale tjenestetilbudet rettet mot et konkret barn. Samordningsplikten inntrer når det er uenighet mellom tjenestene om hvordan et helhetlig tilbud om hjelp til et barn skal ytes, jf. vilkåret «nødvendig».

Fjerde ledd er en videreføring av gjeldende § 3-4.

Femte ledd er en videreføring av gjeldende § 2-1 andre ledd.

§ 113 Kommunens organisering av barnevernstjenesten. Økonomisk ansvar

Bestemmelsen samler og viderefører flere bestemmelser i gjeldende kapitler 2, 8 og 9.

Første ledd tilsvarer gjeldende § 2-1 fjerde ledd. Andre ledd tilsvarer gjeldende § 2-1 femte ledd. Tredje ledd tilsvarer gjeldende § 2-1 sjette ledd. Fjerde ledd tilsvarer gjeldende § 2-1 syvende ledd.

Femte ledd er nytt. Det lovfestes en plikt for kommunen til å sørge for at barnevernstjenesten til enhver tid er tilgjengelig for å gjennomgå bekymringsmeldinger knyttet til ett eller flere barn. Bestemmelsen slår fast at det må være tilbud om en form for barnevernsvakt i kommunen. Dette kan sies å følge av krav til forsvarlige tjenester i gjeldende § 1-4, men er nå uttrykkelig lovfestet. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 34 om kompetanse til å treffe hastevedtak.

Sjette ledd første setning tilsvarer gjeldende § 9-1 første ledd. Andre setning og tredje setning er en videreføring av gjeldende § 9-1 andre ledd.

§ 114 Barnevernstjenestens ansvarsområde

Bestemmelsen er en delvis videreføring av gjeldende § 3-1 andre ledd, men presiserer i tillegg barnevernstjenestens ansvarsområde.

Første ledd er nytt. Bestemmelsen er en presisering av gjeldende § 1-1 første strekpunkt. Bestemmelsen avgrenser barnevernstjenestens ansvar for å gi omsorg og beskyttelse for et barn. Det vil si at barnevernstjenesten ikke har ansvar for å hjelpe et barn med mindre ett av kriteriene som er nevnt i bestemmelsen er oppfylt. Sentralt i vurderingen av om barnevernstjenesten har et ansvar, er om barnets omsorgssituasjon tilsier det, eller om barnet utsetter sin helse eller utvikling i fare. Avgrensningen bidrar til å avgrense barnevernstjenestens ansvar mot andre tjenesters ansvar for utsatte barn. Bestemmelsen angir de

ytre rammene for barnevernets ansvar. Kriteriene for når ansvaret inntrer og hva det går ut på for et konkret barn, fremkommer av andre bestemmelser i loven. Videre oppheves barnevernstjenestens plikt til å delta i det forebyggende arbeidet rettet mot alle barn i kommunen. Det er kommunen som har ansvaret for dette arbeidet, og kommunen kan beslutte hvordan barnevernstjenesten kan være en del av et kommunalt tjenestetilbud. Se § 112 om kommunens ansvar.

Andre ledd tilsvarer gjeldende § 3-1 andre ledd, og omhandler barnevernstjenestens forebyggende virksomhet, som i stor grad består av hjelpetiltak.

§ 115 Barnevernstjenestens plikt til å samarbeide med andre sektorer mv. Individuell plan. Deltagelse i fengslingsmøter

Bestemmelsen samler flere bestemmelser fra gjeldende kapittel 3, og viderefører barnevernstjenestens medvirkning- og samarbeidsplikt.

Første ledd første setning tilsvarer gjeldende § 3-2 første ledd. Andre setning viderefører gjeldende § 3-2 andre ledd første setning. Første og andre setning om barnevernstjenestens medvirknings- og samarbeidsplikt, må ses i sammenheng med kommunens plikt etter § 112 tredje ledd, siste setning. Kommunen er forpliktet når det er nødvendig, til å samordne det kommunale tjenestetilbudet rettet mot et barn med sammensatte behov. Barnevernstjenestens medvirkningsansvar, jf. også forsvarlighetskravet etter § 4, tilsier at barnevernstjenesten henvender seg til kommunens system for samordning dersom det oppstår uenighet om hvordan hjelpen til barnet bør ytes. Tredje setning i bestemmelsen er ny. Det presiseres at barnets behov skal være det grunnleggende hensyn i samarbeidet mellom barnevernstjenesten og andre tjenester. Gjeldende § 3-2 andre ledd andre setning videreføres ikke. Det vil si at barneverntjenesten ikke lenger skal ha plikt til å delta i samarbeidsorganer og lignede som utfører arbeid rettet mot alle barn i en kommune. Se § 112 om kommunens ansvar i denne sammenheng. Siste setning i leddet er en videreføring av gjeldende § 3-3.

Andre ledd tilsvarer gjeldende § 3-2 a om individuell plan. Barnevernstjenestens arbeid med en individuell plan, kan vise at det er behov for at kommunen samordner det kommunale tjenestetilbudet, jf § 112 tredje ledd, siste setning.

Tredje ledd tilsvarer gjeldende § 3-5.

§ 116 Kommunens ansvar for å reise sak

Sammenlignet med gjeldende § 8-4, er det i første ledd presisert at det er den kommunen hvor barnet opphold seg da vedtak ble truffet som har ansvar for å reise sak når det først er truffet hastevedtak. Dette er ikke ment å innebære en endring av gjeldende rett.

Sammenlignet med gjeldende § 8-4 første ledd siste setning, foreslås det at kravet om at barnet skal ha en tilknytning til den kommunen saken overføres til etter avtale mellom kommune, tas bort. Endringen er ment å gi økt fleksibilitet for kommunene med hensyn til å overføre saker seg imellom der det foreligger behov og enighet mellom kommunene.

§ 117 Statlige barnevernsmyndigheters organisatoriske inndeling

Bestemmelsen regulerer den organisatoriske inndelingen av statlige barnevernsmyndigheter. Første ledd og andre ledd i bestemmelsen viderefører gjeldende § 2-2 første og andre ledd. Tredje ledd viderefører § 2-3 fjerde ledd første setning. Fjerde ledd viderefører § 2-3 femte ledd.

§ 118 Departementets ansvar og oppgaver

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 2-3 første ledd.

§ 119 Barne-, ungdoms- og familieetatens ansvar og oppgaver

Bestemmelsens første ledd viderefører gjeldende § 8-2. Andre ledd viderefører § 2-3 andre og tredje ledd.

Bokstav d er en videreføring av gjeldende § 5-1 om etablering og drift av institusjoner.

Bestemmelsen i tredje ledd er ny og innfører en plikt for Bufetat til å inngå samarbeidsavtale med de regionale helseforetak, og stiller krav til avtalens innhold. Det foreslås en tilsvarende plikt for det regionale helseforetak i spesialisthelsetjenesteloven § 2-1e andre ledd.

§ 120 Barne-, ungdoms- og familieetatens økonomiske ansvar. Finansiering

Bestemmelsens første ledd viderefører gjeldende § 9-5. For øvrig viderefører bestemmelsen gjeldende §§ 9-4 og 9-6.

§ 121 Særbestemmelser for Oslo kommune

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 2-3a.

§ 122 Fylkesmannens ansvar og oppgaver. Avgjørelse av tvister

Bestemmelsens første og andre ledd viderefører gjeldende § 2-3 fjerde ledd andre og tredje setning samt femte ledd.

I tredje ledd videreføres gjeldende § 8-3.

§ 123 Opplysningsplikt overfor statlige barnevernsmyndigheter

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 2-3 syvende ledd. Det er foretatt noe språklige endringer i bestemmelsen uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring.

§ 124 Tilskudd fra staten

Bestemmelsen viderefører gjeldende §§ 9-7 og 9-8.

§ 125 Forsøksvirksomhet

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 2-4.

§ 126 Barnesakkyndig kommisjon

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 2-5.

§ 127 Krav om politiattest

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 6-10. Det er gjort endringer i oppbygningen av bestemmelsen for å gjøre denne lettere tilgjengelig. Det er innført krav om politiattest for trygghetsperson etter § 86. Etter gjeldende lov gjelder krav om politiattest for tillitsperson etter § 4-1 andre ledd og person som skal utøve tilsyn etter § 4-22. For talsperson inneholder loven i dag ikke noe krav om politiattest.

§ 128 Tilsyn med anvendelsen av loven

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 2-3 bokstav a.

§ 129 Statlig tilsyn på barnevernsområdet

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 2-3b.

§ 130 Tilsyn med barn i fosterhjem

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 4-22 femte og sjette ledd. Språk og struktur er forenklet. Utvalget foreslår at trygghetspersonen, jf. lovforslaget § 79 skal gjennomføre tilsyn med barn i fosterhjem.

§ 131 Tilsyn med institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for mindreårige

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 5-7, med noen rent språklige endringer. Tilsyn med omsorgssentre er tatt direkte inn i lovteksten. I dag fremgår dette tilsynsansvaret kun gjennom en henvisning til gjeldende § 5-7 i gjeldende § 5A-7.

§ 132 Ileggelse av mulkt

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 6-9 tredje ledd.

§ 133 Straff

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 4-23 andre ledd.

Kapittel 20
Lovforslag

Kapittel 1 Formål og virkeområde. Grunnleggende rettigheter.

§ 1 *Formål*

Formålet med loven er

a) å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig omsorg og beskyttelse til rett tid
b) å bidra til gode og trygge oppvekstsvilkår for alle barn.

§ 2 *Barnets rett til omsorg og beskyttelse. Barnets beste*

Barn har rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse. Barn bør vokse opp i trygghet, kjærlighet og forståelse, og helst i egen familie.

Barn skal ikke utsettes for vold, overgrep eller på annen måte bli behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for skade eller fare. Dette gjelder også om volden brukes som ledd i oppdragelsen av et barn.

Barnets beste skal være det avgjørende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører et barn etter denne loven. I vurderingen av barnets beste skal det blant annet tas hensyn til

– barnets egen identitet
– barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn
– barnets synspunkter
– barnets behov for å bevare familiemiljøet og opprettholde viktige relasjoner
– barnets behov for omsorg og beskyttelse
– barnets sårbarhet
– barnets helse, utdanning og utvikling.

§ 3 *Barnets rett til tiltak og medvirkning*

Barnet har rett til nødvendige tjenester og tiltak etter denne loven når vilkårene for det er oppfylt.

Barnet har rett til å medvirke ved handlinger og avgjørelser som berører barnet etter denne loven. Med medvirkning menes at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og ha rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og utvikling.

§ 4 *Krav til barnevernets virksomhet. Forsvarlighet*

Tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige.

Barnevernet skal utøve sin virksomhet med respekt for og så langt som mulig i samarbeid med barnet og barnets foreldre.

Barnevernets tiltak skal ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig, og skal gjennomføres så skånsomt som mulig.

§ 5 *Lovens virkeområde*

Loven gjelder barn under 18 år når

a) barnet har bosted i og oppholder seg i Norge
b) barnet er flyktning eller er internt fordrevet, eller
c) barnets bosted ikke lar seg fastsette.

Har barn som oppholder seg i Norge bosted i en annen stat, gjelder §§ 12 til 19, § 30 og §§ 33 til 36. Har barn som oppholder seg i en annen stat bosted i Norge, gjelder § 20 og § 21.

Når et barn samtykker, kan tiltak som er iverksatt før barnet fylte 18 år, opprettholdes eller erstattes av andre tiltak etter loven inntil barnet fyller 23 år. Vedtaket skal treffes i samsvar med § 2 tredje ledd. Vedtak etter § 20 som er iverksatt før barnet fylte 18 år, kan gjennomføres etter fylte 18 år i samsvar med § 20 femte ledd.

Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard.

Kapittel 2 Meldinger til barnevernstjenesten. Undersøkelse.

§ 6 *Meldinger til barnevernstjenesten*

Alle kan gi melding til barnevernstjenesten. Melding er all innkommet informasjon om bekymring knyttet til ett eller flere barn. Meldingen kan være både skriftlig og muntlig.

§ 7 *Opplysningsplikt til barnevernstjenesten*

Enhver som utfører oppgaver eller arbeid for et forvaltningsorgan skal uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til barnevernstjenesten av eget tiltak når det er grunn til å tro at

a) et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller
b) et barn utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare.

Plikten til å gi opplysninger som nevnt i første ledd gjelder også overfor fylkesnemnda eller retten i forbindelse med behandling av sak etter loven her.

De organer som er ansvarlig for gjennomføringen av barnevernsloven kan gi pålegg til offentlige myndigheter om å gi ellers taushetsbelagte opplysninger når dette er nødvendig i forbindelse med sak etter § 15, 16, 17, 20, 21, 26, 27, 28, 30, 34, 35 og 36. Adgangen til å gi pålegg gjelder ved vurdering, forberedelse og behandling av saker som nevnt, samt ved rettslig overprøving av nemndas vedtak. Sakens parter skal informeres om at pålegg gis og hva dette omfatter med mindre dette kan hindre eller vanskeliggjøre at barnevernstjenesten kan gi barnet tilstrekkelig hjelp.

Også yrkesutøvere i medhold av helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, lov om familievernkontorer, meklingsmenn i ekteskapssaker (jf. lov om ekteskap), samt friskolelova plikter å gi opplysninger etter reglene i bestemmelsen her. Det samme gjelder organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune.

§ 8 *Barnevernstjenestens gjennomgang av meldinger*

Barnevernstjenestens skal straks vurdere innkomne meldinger. Barnevernstjenesten skal vurdere om meldingen skal følges opp med en undersøkelse etter § 9.

Dersom barnevernstjenesten henlegger meldingen uten undersøkelse, skal dette begrunnes skriftlig.

§ 9 *Barnevernstjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser*

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven, skal barnevernstjenesten undersøke forholdet etter § 10.

Når barn og foreldre ber om hjelp fra barnevernstjenesten skal forholdet undersøkes etter § 10 med mindre det er klart at generell veiledning er tilstrekkelig. Når henvendelser fra barn og foreldre avsluttes med generell veiledning, skal barnevernstjenesten begrunne hvorfor meldingen ikke ble fulgt opp med en undersøkelse.

Foreldrene eller den barnet bor hos, kan ikke motsette seg at undersøkelsen blir gjennomført ved besøk i hjemmet. Barnevernstjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan samtale med barnet i enerom. Barnevernstjenesten kan gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller til annet sted for undersøkelse hvis det foreligger mistanke om at barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet.

§ 10 *Barnevernstjenestens gjennomføring av en undersøkelse*

Barnevernstjenesten skal innen en uke etter mottak av meldingen lage en plan for undersøkelsen. Undersøkelsen skal gjennomføres snarest, og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan undersøkelsestiden utvides til inntil seks måneder.

Undersøkelsen skal klargjøre barnets omsorgssituasjon og behov. Den skal gjennomføres systematisk og tilstrekkelig grundig til å kunne avgjøre om det er nødvendig med tiltak etter loven. Undersøkelsen skal gjennomføres så skånsomt som mulig.

Undersøkelsen er gjennomført når barnevernstjenesten har

a) besluttet å henlegge saken
b) truffet vedtak om hvorvidt det skal igangsettes tiltak, eller
c) tilrådt sak for fylkesnemnda.

§ 11 *Tilbakemelding etter henvendelse til barnevernstjenesten*

Når barnevernstjenesten har mottatt henvendelse etter § 6 skal barnevernstjenesten innen tre uker bekrefte at henvendelsen er mottatt. Bekreftelse kan unnlates der henvendelsen er åpenbart grunnløs.

Ved melding etter § 7 skal barnevernstjenesten også opplyse om hvorvidt det er igangsatt undersøkelse etter §§ 9 og 10. Barnevernstjenesten skal i tillegg gi ny tilbakemelding etter at undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal gis innen tre uker og skal inneholde opplysninger om hvorvidt barnevernstjenesten følger opp barnet og familien videre. Barnevernstjenesten skal også gi melder etter § 7 tilbakemelding om innholdet i oppfølgningen, dersom dette er nødvendig av hensyn til melderens videre oppfølging av barnet.

Kapittel 3 Tiltak der barnet er under foreldrenes omsorg

§ 12 *Hjelpetiltak*

Barnevernstjenesten skal tilby og sette i verk egnede hjelpetiltak for barnet og familien når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlige behov for det. Hjelpetiltak kan likevel ikke gjennomføres uten samtykke fra den tiltaket retter seg mot. Krav om samtykke fra barnet forutsetter at barnet har partsrettigheter etter § 78.

Hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

§ 13 *Tilbud om bosted utenfor hjemmet*

Barnevernstjenesten kan tilby bosted utenfor hjemmet som hjelpetiltak i tilfeller der barnets behov ikke kan ivaretas på annen måte. Hvis oppholdet utenfor hjemmet varer i lengre tid og det er nødvendig for å skape ro og stabilitet for barnet, skal barnevernstjenesten vurdere om det skal fremmes sak om omsorgsovertakelse.

Dersom foreldrene selv har flyttet barnet ut av hjemmet, skal barnevernstjenesten undersøke omsorgssituasjonen i samsvar med §§ 9 og 10, dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven.

§ 14 *Tilbud om bosted i fosterhjem eller institusjon over landegrensene*

Barnevernstjenesten kan beslutte at et barn skal bosettes i et konkret fosterhjem eller i en institusjon i en stat som har sluttet seg til konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn, dersom:

a) vilkårene for å tilby bosted utenfor hjemmet etter § 13 er oppfylt
b) bosettingen er forsvarlig og til barnets beste. Det skal legges særlig vekt på barnets tilknytning til staten som barnet ønskes bosatt i
c) barnets rettigheter er ivaretatt i samsvar med § 3 andre ledd og § 83.
d) forelder med foreldreansvar og barn over 12 år har samtykket til bostedet
e) staten som barnet ønskes bosatt i, har en forsvarlig tilsynsordning
f) gjennomføringen av tilsyn, oppfølging av barnet og utgiftsfordeling i forbindelse med bosettingen er avtalt med myndighetene i den staten som barnet ønskes bosatt i, og
g) vilkår for bosettingen etter artikkel 33 i konvensjonen er oppfylt.

Barnevernstjenesten kan samtykke i å bosette et barn i et konkret fosterhjem eller en institusjon i Norge etter et utenlandsk vedtak truffet av en stat som har tiltrådt konvensjonen. Samtykke kan bare gis dersom vilkårene i første ledd er oppfylt. Barnevernstjenesten skal søke Utlendingsdirektoratet om oppholdstillatelse for barnet når dette er nødvendig. Barnevernstjenesten kan ikke samtykke i å bosette barnet før barnet har fått oppholdstillatelse.

§ 15 *Pålegg om hjelpetiltak*

Fylkesnemnda kan vedta hjelpetiltak uten samtykke, når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg, beskyttelse eller utvikling.

Det kan fattes vedtak om

a) opphold i barnehage eller andre egnede dagtilbud, opphold i besøkshjem eller avlastningstiltak, leksehjelp, fritidsaktiviteter, bruk av støttekontakt eller andre lignende tiltak
b) tilsyn, meldeplikt og urinprøver
c) foreldreveiledning
d) opphold i senter for foreldre og barn, og
e) andre foreldrestøttende tiltak.

Vedtak etter bokstav d kan bare treffes dersom vilkårene for omsorgsovertakelse etter § 21 er oppfylt.

Pålegg om hjelpetiltak kan rettes mot både den barnet bor fast sammen med og samværsforelderen.

For vedtak om opphold i barnehage eller annet egnet dagtilbud gjelder ingen tidsbegrensning. Foreldrestøttende tiltak etter bokstav e kan ikke opprettholdes utover seks måneder fra fylkesnemndas vedtak. For øvrig kan hjelpetiltak uten samtykke opprettholdes i inntil ett år fra vedtakstidspunktet.

§ 16 *Vedtak om samtykke til helsehjelp*

Fylkesnemnda kan vedta å gi samtykke til at et barn kan gis nødvendig helsehjelp etter helselovgivningen, dersom foreldrene eller andre med foreldreansvar ikke samtykker til helsehjelp som kvalifisert helsepersonell mener er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade. Barnevernstjenesten skal bistå med å bringe barnet til lege eller sykehus.

§ 17 *Vedtak om samtykke til spesialundervisning mv.*

Fylkesnemnda kan vedta å gi samtykke til sakkyndig vurdering etter opplæringslova § 5-3, spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1

og spesialpedagogisk hjelp etter opplæringslova § 5-7, dersom foreldrene eller andre med foreldreansvar ikke samtykker og barnet vurderes å ha særlige behov for slike tiltak.

§ 18 *Vedtak om flytteforbud*

Barnevernstjenestens leder eller dennes stedfortreder kan vedta at et barn som er bosatt utenfor hjemmet etter foreldrenes samtykke ikke skal flyttes, dersom det er sannsynlig at flyttingen vil være til skade for barnet.

Vedtak kan fattes for inntil tre måneder. Barnevernstjenesten skal i løpet av vedtaksperioden avklare om flytting kan finne sted og hvordan den bør gjennomføres.

Fylkesnemndas leder kan forlenge vedtaket dersom barnevernstjenesten innen fristen på tre måneder har fremmet forslag om omsorgsovertakelse eller annet tiltak.

§ 19 *Tilbud om bosted i institusjon etter samtykke*

Dersom barnet utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare, kan barnet tilbys bosted i institusjon på grunnlag av samtykke fra barnet og de som har foreldreansvaret. Har barnet fylt 12 år, er barnets samtykke tilstrekkelig.

Institusjonen kan sette som vilkår at barnet kan holdes tilbake i institusjonen i opptil tre uker regnet fra inntaket. Er oppholdet i institusjonen ment å gi behandling eller opplæring i minst tre måneder, kan det også settes som vilkår at barnet kan holdes tilbake i opptil tre uker etter at samtykket uttrykkelig er trukket tilbake.

Dersom barnet rømmer, men blir brakt tilbake innen tre uker, regnes utgangspunktet for tilbakeholdelsesfristen fra det tidspunkt barnet er brakt tilbake til institusjonen.

Barnets samtykke skal være skriftlig og skal gis til institusjonsledelsen senest når oppholdet begynner. Før samtykke blir gitt, skal barnet gjøres kjent med eventuelle vilkår som nevnt i andre ledd.

§ 20 *Vedtak om bosted i institusjon uten samtykke*

Fylkesnemnda kan vedta at et barn skal bosettes i godkjent institusjon uten barnets samtykke, når dette er nødvendig fordi barnet utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare.

Det kan vedtas å bosette et barn i institusjon for opptil fire uker dersom formålet er å observere, undersøke eller korttidsbehandle barnet. Ved nytt vedtak kan tiden forlenges med opptil fire nye uker.

Dersom det er trolig at barnet har behov for mer langvarig behandling, kan det vedtas at barnet skal bosettes i opptil tolv måneder Barnevernstjenesten skal vurdere tiltaket på nytt senest når barnet har hatt opphold i seks måneder. Ved nytt vedtak kan tiden i særlige tilfeller forlenges med opptil tolv nye måneder.

Institusjonen må være faglig og materielt i stand til å tilby barnet forsvarlig hjelp sett opp mot formålet med oppholdet.

Fylkesnemnda kan bestemme at vedtak som er satt i verk før barnet fyller 18 år, kan gjennomføres som bestemt selv om barnet fyller 18 år i løpet av vedtaksperioden.

Barnevernstjenesten kan la være å sette vedtaket i verk om forholdene tilsier det. Fylkesnemnda skal varsles om dette. Er vedtaket ikke satt i verk innen seks uker, faller det bort.

Kapittel 4 Omsorgsovertakelse og tiltak der barnet er under barnevernets omsorg

§ 21 *Vedtak om å overta omsorgen for et barn*

Fylkesnemnda kan vedta at barnevernstjenesten skal overta omsorgen for et barn dersom det er nødvendig ut fra barnets situasjon og det ikke kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved mindre inngripende tiltak. Vedtak kan bare treffes dersom

a) det er alvorlige mangler enten ved den daglige omsorg som barnet får, eller ved den personlige kontakt og trygghet som barnet trenger etter sin alder og utvikling
b) foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring
c) barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet
d) barnet har vært bosatt utenfor hjemmet i mer enn to år med foreldrenes samtykke og barnet har fått en slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at flyttingen kan føre til alvorlige problemer for barnet
e) det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet
f) det er overveiende sannsynlig at flytting av et barn som med foreldrenes samtykke er bosatt utenfor hjemmet vil føre til en situasjon som nevnt i bokstav a, b, c, eller e, eller
g) det er overveiende sannsynlig at flytting av et barn som ble bosatt utenfor hjemmet som nyfødt etter § 34, vil føre til en situasjon som nevnt i bokstav a, b, c eller e.

Vedtak om omsorgsovertakelse skal settes i verk så snart som mulig. Vedtaket faller bort der-

som det ikke er satt i verk innen seks uker fra vedtakstidspunktet. Fylkesnemndas leder kan forlenge fristen når særlige grunner tilsier det.

Når barnevernstjenesten har igangsatt en barnebortføringssak, skal vedtaket om omsorgsovertakelse gjelde for ett år. Fylkesnemndas leder kan forlenge fristen.

§ 22 *Bostedsalternativer etter vedtak om omsorgsovertakelse*

Ved vedtak om omsorgsovertakelse etter § 21 kan fylkesnemnda bestemme at barnet skal bosettes i

a) fosterhjem
b) institusjon, eller
c) omsorgssenter for mindreårige.

Barnet kan også bosettes i en opplærings- eller behandlingssituasjon dersom det er nødvendig av hensyn til barnet.

I sitt forslag til fylkesnemnda skal barnevernstjenesten redegjøre for de synspunkter som bør legges til grunn for valg av bosted for det enkelte barn. Fylkesnemnda kan i vedtaket stille vilkår når det gjelder bostedet. Saken skal forelegges fylkesnemnda på nytt dersom barnet ikke kan bosettes slik det ble forutsatt i forslaget eller vedtaket.

§ 23 *Valg av bosted for barnet etter vedtak om omsorgsovertakelse*

Barnevernstjenesten vurderer og avgjør hvor barnet skal bo innenfor de rammer fylkesnemnda har satt. Ved valget av bosted skal det tas hensyn til blant annet

– barnets egenart og behov for omsorg og opplæring i et stabilt miljø
– behovet for kontinuitet i barnets oppdragelse
– barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn
– hvor lenge det er antatt at barnet skal bo der, om det er mulig og ønskelig at barnet har kontakt med foreldrene og at kontakten kan gjennomføres uten for stor ulempe.

Dersom barnet skal bosettes i fosterhjem skal barnevernstjenesten alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Barnevernstjenesten skal legge til rette for bruk av familieråd ved vurderingen av bosted i familie eller nettverk, dersom det er hensiktsmessig.

§ 24 *Omsorgsansvar og foreldreansvar for barnet etter omsorgsovertakelse*

Etter en omsorgsovertakelse har barnevernstjenesten omsorgsansvaret for barnet. Til omsorgsansvaret hører avgjørelser om vesentlige sider av omsorgen for barnet, som spørsmålet om barnet skal være i barnehage, hvor i landet barnet skal bo, fritidssysler, skolefritidsordning og lignende, samt ansvar som er tillagt barnevernstjenesten etter andre lover.

Fosterforeldrene eller institusjonen der barnet bor utøver omsorgen på vegne av barnevernstjenesten, innenfor de rammene barnevernstjenesten fastsetter.

Barnets foreldre beholder foreldreansvaret for barnet etter omsorgsovertakelsen. Til foreldreansvaret hører avgjørelser som gjelder barnets grunnleggende personlige forhold som vergemål, valg av type skole, endring av navn, samtykke til adopsjon og innmelding i trossamfunn.

§ 25 *Barnevernstjenestens adgang til å flytte barnet etter omsorgsovertakelse*

Flytting av barn etter omsorgsovertakelse skal i størst mulig grad unngås. Barnevernstjenesten kan bare flytte barnet dersom det er nødvendig på grunn av endrede forhold eller det er til barnets beste.

§ 26 *Oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse*

Vedtak om omsorgsovertakelse skal oppheves når det er overveiende sannsynlig at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg. Vedtaket skal likevel ikke oppheves dersom barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet.

Fylkesnemnda treffer vedtak om opphevelse. Hvis partene samtykker kan slikt vedtak treffes av barnvernstjenesten.

Barnets fosterforeldre skal gis rett til å uttale seg, før et vedtak om omsorgsovertakelse oppheves.

Sak om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse kan ikke kreves behandlet av fylkesnemnda, dersom slik sak har vært behandlet av fylkesnemnda eller domstolen de siste tolv måneder. Fristen på tolv måneder løper fra rettskraftig avgjørelse foreligger. I tilfeller der krav om opphevelse i forrige vedtak eller dom ikke ble tatt til følge på grunn av barnets tilknytning til menneskene eller miljøet der det er, kan ny sak bare kreves behandlet dersom det foreligger opplysninger om vesentlige endringer i barnets situasjon.

§ 27 *Fratakelse av foreldreansvar*

Fylkesnemnda kan vedta at foreldrene skal fratas foreldreansvaret dersom det er truffet

vedtak om omsorgsovertakelse og det foreligger særlige grunner som tilsier at fratakelse av foreldreansvaret er nødvendig for å ivareta barnets beste.

Dersom barnet etter at foreldreansvaret er fratatt foreldrene blir uten verge, skal barnevernstjenesten snarest informere fylkesmannen om at barnet har behov for ny verge.

§ 28 *Adopsjon*

Fylkesnemnda kan gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted dersom barnets foreldre er fratatt foreldreansvaret.

Samtykke kan gis dersom særlig tungtveiende grunner taler for det og

a) det må regnes som sannsynlig at foreldrene varig ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg eller barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet
b) adopsjon vil være til barnets beste
c) adoptivsøkerne har vært fosterforeldre for barnet og har utøvd omsorgen for barnet på en god måte
d) vilkårene for å innvilge adopsjon etter adopsjonsloven er til stede.

Departementet skal utstede adopsjonsbevillingen når fylkesnemnda gir samtykke til adopsjon.

§ 29 *Besøkskontakt etter adopsjon*

Når fylkesnemnda treffer vedtak om adopsjon etter § 28, skal den samtidig vurdere om det skal være besøkskontakt mellom barnet og dets biologiske foreldre etter at adopsjonen er gjennomført. Fylkesnemnda skal kun vurdere slik besøkskontakt dersom noen av partene har krevd det, og adoptivsøkerne samtykker til slik kontakt. Dersom en begrenset besøkskontakt etter adopsjonen i slike tilfeller er til barnets beste, skal fylkesnemnda treffe vedtak om det. Fylkesnemnda må i et slikt tilfelle samtidig fastsette omfanget av kontakten.

Barnevernstjenesten i den kommune som har reist saken skal bistå med gjennomføringen av besøkskontakten. Ved avtale mellom barnevernstjenesten i de berørte kommuner kan ansvaret overføres til en annen kommune som barnet har tilknytning til.

Et vedtak om besøkskontakt kan kun prøves på nytt dersom særlige grunner tilsier det. Særlige grunner kan blant annet være at barnet motsetter seg kontakt, eller at de biologiske foreldrene ikke følger opp vedtaket om kontakt.

Barnevernstjenesten kan av eget tiltak bringe et vedtak om besøkskontakt inn for fylkesnemnda for ny prøving etter tredje ledd. Adoptivforeldrene og barnet selv, dersom det har partsrettigheter, kan kreve at barnevernstjenesten bringer saken inn for nemnda på nytt.

Fylkesnemndas vedtak om besøkskontakt etter første ledd kan bringes inn for tingretten, jf. § 109, av kommunen, de biologiske foreldrene og barnet selv, dersom det har partsrettigheter. Et nytt vedtak etter tredje ledd kan bringes inn for tingretten av kommunen, de biologiske foreldrene, adoptivforeldrene og barnet selv, dersom det har partsrettigheter.

§ 30 *Vedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel*

Fylkesnemnda kan treffe vedtak om bosted i institusjon dersom det, basert på politiets vurdering og øvrige opplysninger, er nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, jf. straffeloven § 257. Vedtak kan kun treffes dersom det er nødvendig for å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg. Institusjonen skal faglig og materielt være i stand til å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg. Bestemmelsen i § 22 tredje ledd gjelder tilsvarende.

Dersom det er grunn til å anta at en person er under 18 år, kan det treffes vedtak overfor personen etter denne bestemmelsen inntil alderen er fastsatt.

I vedtaket kan det fastsettes beskyttelsestiltak dersom det er nødvendig for å hindre at barnet får kontakt med personer som det er fare for kan utnytte barnet til menneskehandel. Beskyttelsestiltakene skal ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Det kan treffes vedtak for opptil seks uker. Oppholdet kan forlenges med opptil seks uker av gangen gjennom nye vedtak. Samlet oppholdstid, inkludert oppholdstid etter hastevedtak, kan ikke overstige seks måneder.

Barnevernstjenesten kan unnlate å sette i verk vedtaket dersom forholdene tilsier det og politiet samtykker. Fylkesnemnda skal varsles om dette. Vedtaket faller bort dersom det ikke er satt i verk innen seks uker.

§ 31 *Foreldres plikt til å betale for oppfostringen av barnet*

Når et barn oppholder seg utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter loven, kan kommunen kreve at foreldrene skal betale oppfostringsbidrag fra måneden etter at vedtaket ble

iverksatt og til den måneden vedtaket opphører. Oppfostringsbidrag kan bare kreves dersom dette anses rimelig ut fra foreldrenes økonomiske situasjon.

Krav om bidrag eller endring av fastsatt bidrag etter første ledd, sendes til bidragsfogden. Bidragsfogd etter denne bestemmelsen er det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer, og dette organ avgjør kravet og fastsetter beløpet. Bidragsfogdens vedtak kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer.

Departementet kan gi forskrifter om bidrag etter denne bestemmelsen.

§ 32 *Kommunens rett til å kreve egenbetaling fra barnet*

Når et barn oppholder seg utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter loven, kan kommunen kreve at barnet, så lenge oppholdet varer, skal dekke kostnadene ved oppfostringen helt eller delvis.

Egenbetaling som nevnt i første ledd kan bare kreves dersom dette må anses rimelig. Det kan ikke kreves dekning i barnets formue, avkastning av denne, eller barnets egne, opparbeidede midler.

Fylkesnemnda avgjør kravet i de tilfelle det vedtak som gir grunnlag for oppholdet hører inn under fylkesnemndas myndighetsområde.

Egenbetalingen skal innbetales til kommunen.

Departementet kan gi forskrifter om slik egenbetaling.

Kapittel 5 Hastevedtak

§ 33 *Hastevedtak om hjelpetiltak*

Barnevernstjenesten skal straks sette i verk de hjelpetiltak som er nødvendige dersom et barn er uten forsvarlig omsorg. Hjelpetiltakene kan ikke opprettholdes dersom den tiltaket retter seg mot, motsetter seg tiltaket. Et barn uten partsrettigheter kan ikke motsette seg tiltaket.

§ 34 *Hastevedtak om bosted utenfor hjemmet*

Barnevernstjenestens leder eller dennes stedfortreder kan vedta å bosette et barn utenfor hjemmet, dersom det er fare for at barnet uten slikt tiltak blir vesentlig skadelidende.

Vedtaket faller bort dersom barnevernstjenesten ikke snarest og senest innen seks uker, følger det opp med en begjæring om omsorgsovertakelse etter § 21. Vedtak som gjelder et barn med bosted i en annen stat, jf. § 5 andre ledd, faller likevel bare bort dersom norske myndigheter innen samme frist ikke har:

a) fremmet begjæring til bostedsstaten om å treffe nødvendige beskyttelsestiltak, eller
b) truffet vedtak om å få overført jurisdiksjon etter lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, annerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn § 5.

§ 35 *Hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke*

Barnevernstjenestens leder eller dennes stedfortreder kan vedta å bosette et barn i institusjon dersom barnet utsetter sin egen helse eller utvikling for alvorlig fare, og det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende dersom tiltaket ikke iverksettes straks.

Vedtaket faller bort dersom barnevernstjenesten ikke snarest og senest innen to uker, følger det opp med en begjæring om opphold i institusjon etter § 20. Vedtak som gjelder et barn med bosted i en annen stat, jf. § 5 andre ledd, faller likevel bare bort dersom norske myndigheter innen samme frist ikke har:

a) fremmet begjæring til bostedsstaten om å treffe nødvendige beskyttelsestiltak, eller
b) truffet vedtak om å få overført jurisdiksjon etter lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, annerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn § 5.

Oppholdstiden etter et hastevedtak skal inngå i den totale oppholdstiden for vedtak etter § 20.

§ 36 *Hastevedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel*

Barnevernstjenestens leder eller dennes stedfortreder, eller påtalemyndigheten, kan vedta å bosette et barn i institusjon dersom det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende dersom tiltaket ikke iverksettes straks. Bestemmelsen i § 30 andre og tredje ledd gjelder tilsvarende.

Vedtaket faller bort dersom barnevernstjenesten ikke snarest og senest innen to uker, følger det opp med en begjæring om vedtak etter § 30.

Kapittel 6 Kontakt og samvær

§ 37 *Barnets rett til kontakt med foreldre, søsken og andre nærstående*

Barn har rett til kontakt med sine foreldre, søsken og andre nærstående. Retten til kontakt gjelder både samvær og kontakt per telefon og andre kommunikasjonsmidler.

Barnevernstjenesten skal aktivt legge til rette for kontakten. Det skal utarbeides plan for gjennomføring av kontakt etter § 48.

§ 38 *Begrensninger i retten til kontakt. Skjult adresse*

Når det er truffet vedtak om flytteforbud etter § 18, eller barnet er bosatt utenfor hjemmet etter §§ 20, 21, 30, 34, 35 og 36, kan barnets rett til kontakt bare begrenses når det er nødvendig og til barnets beste.

Det kan settes vilkår for kontakten og kontakten kan begrenses delvis eller helt. Det kan vedtas at foreldrene eller andre ikke skal få vite hvor barnet er.

Kontakt med foreldre kan bare nektes eller begrenses sterkt dersom særlig tungtveiende grunner taler for det.

§ 39 *Hvem som vedtar begrensninger i retten til kontakt*

Fylkesnemnda kan vedta begrensninger i kontakten mellom barnet og foreldrene i sak om bosted utenfor hjemmet etter §§ 20, 21 og 30. Vedtak kan treffes samtidig med behandlingen av sak om bosted utenfor hjemmet eller senere.

Ved hastevedtak etter kapittel 5 og flytteforbud etter § 18 kan barnevernstjenesten vedta begrensninger i kontakten mellom barnet og foreldrene.

Barnevernstjenesten kan vedta begrensninger i kontakten mellom barnet og andre enn foreldrene. Barnevernstjenestens vedtak kan påklages av den som det retter seg mot.

Klage fra andre enn barn med partsrettigheter, søsken og personer som har hatt omsorgen for barnet i foreldrenes sted før omsorgsovertakelsen, og besteforeldre, kan ikke behandles av fylkesnemnda uten nemndas samtykke. Ved vurderingen av om samtykke skal gis, skal det i tillegg til barnets beste, særlig tas hensyn til:

- den nærstående sin tilknytning til barnet
- sakens betydning for den nærstående
- om det er vesentlige svakheter ved barnevernstjenestens saksbehandling og vedtak.

En privat part kan ikke fremme nytt krav om kontakt dersom kontakten har vært regulert i vedtak eller dom de siste tolv månedene.

Et mindretall, utvalgsleder Sørensen og utvalgsmedlem Elde, mener at fjerde ledd første setning skal lyde slik: Klage fra andre enn barn med partsrettigheter kan ikke behandles av fylkesnemnda uten nemndas samtykke.

Kapittel 7 Oppfølging av barn og foreldre etter tiltak. Planer

§ 40 *Oppfølging av barn og foreldre ved hjelpetiltak*

Barnevernstjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene etter at hjelpetiltak er vedtatt.

Barnevernstjenesten skal vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten, om det er behov for nye tiltak eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse.

§ 41 *Oppfølging av barn etter vedtak om omsorgsovertakelse, bosted i institusjon etter § 19 eller § 20 og hastevedtak*

Etter vedtak om omsorgsovertakelse, bosted i institusjon etter § 19 eller § 20 og hastevedtak, skal barnevernstjenesten løpende følge med på barnets omsorg og utvikling. Barnevernstjenesten skal vurdere om det er nødvendig med endringer eller ytterligere tiltak.

§ 42 *Oppfølging av foreldre etter vedtak om omsorgsovertakelse, bosted i institusjon etter § 19 eller § 20 og hastevedtak*

Etter vedtak om omsorgsovertakelse, bosted i institusjon etter § 19 eller § 20 og hastevedtak skal barnevernstjenesten følge med på foreldrenes utvikling.

Barnevernstjenesten skal straks etter vedtaket ha et møte med foreldrene, og foreldrene skal få tilbud om veiledning og oppfølging. Ved omsorgsovertakelse skal barnevernstjenesten legge til rette for at omsorgen om mulig kan tilbakeføres til foreldrene. Ved bosted i institusjon etter § 19 eller § 20 skal foreldrene settes i best mulig stand til å ivareta barnet etter oppholdet.

Ønsker foreldrene det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen av foreldrene, formidle kontakt med andre hjelpeinstanser. Barnevernstjenesten skal gi foreldrene informasjon om barnet.

Ved rettskraftig avgjørelse om omsorgsovertakelse skal barnevernstjenesten tilby foreldrene en støtteperson. Nærmere bestemmelser om støtteperson fastsettes av departementet i forskrift.

§ 43 *Oppfølging av barn etter vedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel*

Etter vedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel, har barnevernstjenesten omsorgsansvaret for barnet. På vegne av barnevernstjenesten skal institusjonen utøve omsorgen.

Barnevernstjenesten skal fortløpende følge opp bostedstiltaket, og skal i samarbeid med politiet vurdere om tiltaket fortsatt er nødvendig for å beskytte barnet eller om det kan opphøre. Politiet skal informeres og gis anledning til å uttale seg før tiltaket opphører. Det samme gjelder ved flytting etter § 25.

§ 44 *Forbud mot å ta med barnet ut av Norge*

Det er ulovlig å ta med seg barnet ut av Norge uten samtykke fra barnevernstjenesten når vedtak etter §§ 34, 35 og 36 er iverksatt. Det er videre ulovlig å ta med seg barnet ut av Norge uten samtykke fra barnevernstjenesten når vedtak etter §§ 18, 20, 21 og 30 er truffet eller når begjæring om slike tiltak er sendt fylkesnemnda.

§ 45 *Plan ved hjelpetiltak*

Samtidig med vedtak om hjelpetiltak skal barnevernstjenesten utarbeide en tiltaksplan. Tiltaksplanen skal sikre en systematisk og regelmessig oppfølging av barnet og foreldrene. Planen skal beskrive tiltakenes målsetting, innhold og antatte varighet. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.

§ 46 *Plan ved omsorgsovertakelse*

Barnevernstjenesten skal samtidig med omsorgsovertakelsen utarbeide en foreløpig plan for barnets omsorgssituasjon. Utkast til plan skal foreligge når fylkesnemnda behandler saken.

Dersom omsorgsovertakelsen er forutsatt å vare i lengre tid skal barnevernstjenesten utarbeide en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon. Planen skal angi tidsperspektivet for omsorgsovertakelsen. Planen skal utarbeides senest to år etter fylkesnemndas vedtak og kan bare endres dersom forutsetningene for den er falt bort.

I god tid før barnet fyller 18 år, skal barnevernstjenesten i samarbeid med barnet vurdere om bostedstiltaket skal opprettholdes eller om barnet skal motta hjelpetiltak etter fylte 18 år. Dersom barnet samtykker skal barnevernstjenesten utarbeide en plan for framtidige tiltak. Planen kan endres.

§ 47 *Plan ved bosted i institusjon etter § 19 eller § 20*

Barnevernstjenesten skal i samarbeid med barnet utarbeide planer ved bosted i institusjon etter § 19 eller § 20.

Det skal utarbeides en foreløpig plan for barnet når barnet bosettes i institusjonen. Utkast til plan skal foreligge når fylkesnemnda behandler saken.

Når fylkesnemndas vedtak foreligger skal endelig plan utarbeides så snart som mulig. Planen skal være i samsvar med fylkesnemndas vedtak. Dersom barnets behov tilsier det skal planen endres. Det må ikke gjøres endringer i strid med fylkesnemndas vedtak.

Når barnet er bosatt i institusjon på grunnlag av samtykke, skal barnevernstjenesten utarbeide plan dersom barnet og de som har foreldreansvar samtykker. Barnets samtykke er tilstrekkelig dersom barnet har fylt 12 år. Tiltaksplanen skal om mulig foreligge før barnet er bosatt i institusjonen. Dersom barnets behov tilsier det og det foreligger samtykke, skal planen endres.

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal etter anmodning fra barnevernstjenesten bistå med utarbeidelse av tiltaksplanen.

§ 48 *Plan for gjennomføring av kontakt*

Barnevernstjenesten skal utarbeide en plan for gjennomføring av barnets kontakt med foreldre og nærstående etter omsorgsovertakelse og vedtak om opphold i institusjon uten barnets samtykke. Utkast til plan skal foreligge når fylkesnemnda behandler saken. Når fylkesnemndas vedtak foreligger skal endelig plan utarbeides så snart som mulig. Planen skal evalueres regelmessig.

Kapittel 8 Fosterhjem

§ 49 *Definisjon av fosterhjem. Krav til fosterforeldre*

Med fosterhjem menes i denne loven private hjem som tar imot barn til oppfostring på grunnlag av barnevernstjenestens vedtak om hjelpetiltak eller i forbindelse med omsorgsovertakelse.

Fosterforeldre skal ha særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem, og oppfostre barnet i samsvar med de forutsetningene som er lagt til grunn for oppholdet.

§ 50 *Godkjenning av fosterhjem*

Kommunen der fosterhjemmet ligger, har ansvaret for godkjenning av fosterhjemmet.

§ 51 *Formidling av fosterhjem*

Bare organisasjoner som har tillatelse fra departementet kan formidle fosterhjem. Departementet fører tilsyn med organisasjonene.

§ 52 *Forskrift om fosterhjem*

Departementet kan gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles ved valg av fosterhjem, om fosterhjemmenes rettigheter og plikter og om barnevernstjenestens plikt til veiledning og oppfølging av fosterhjemmene.

Kapittel 9 Institusjoner og senter for foreldre og barn mv.

§ 53 *Barnets rettigheter i institusjon*

Bestemmelsene i § 53 til § 55 gjelder alle barn som er bosatt i institusjon. Barn skal selv kunne bestemme i personlige spørsmål så langt dette er forenlig med barnets alder og modenhet, formålet med tiltaket og institusjonens ansvar for å gi barnet forsvarlig omsorg. Barnets bestemmelsesrett må også være forenlig med institusjonens ansvar for drift, trygghet og trivsel for alle på institusjonen.

Barn skal ha rett til å bevege seg både i og utenfor institusjonens område, med de begrensninger som fastsettes av hensyn til behovet for trygghet og trivsel. Barn har rett til kommunikasjon med andre med mindre behovet for trygghet og trivsel for barnet eller andre på institusjonen, tilsier begrensninger i kommunikasjonen.

Barns rett til kontakt med familie og andre nærstående kan ikke begrenses i større utstrekning enn det som følger av vedtak fra barnevernstjenesten eller fylkesnemnda etter § 38.

Barn har rett til nødvendig medisinsk tilsyn og behandling under opphold i institusjon.

§ 54 *Krav til forebygging av bruk av tvang*

Bruk av tvang og andre inngrep i den personlige integritet skal gjennomføres så skånsomt som mulig og skal ikke benyttes overfor barnet i større grad enn det som er absolutt nødvendig. Andre fremgangsmåter skal være prøvd først.

Institusjoner skal arbeide systematisk for å forebygge tvangsbruk.

§ 55 *Adgang til bruk av tvang*

Mindre inngripende fysisk tvang eller makt, som for eksempel kortvarig fastholding eller bortvisning fra fellesrom, kan bare anvendes når dette er åpenbart nødvendig som ledd i institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg eller av hensyn til trygghet og trivsel for alle på institusjonen.

Dersom det er absolutt nødvendig for å avverge fare for skade på person eller vesentlig skade på eiendom, kan det etter alminnelige nødretts- og nødvergebetraktninger, jf. straffeloven § 17 og § 18, anvendes nødvendig tvang. Dersom situasjonen gjør det nødvendig å isolere barnet, kan det bare besluttes av institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt. Mekaniske tvangsmidler, som for eksempel bruk av belter, er ikke tillatt.

Institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt, kan bestemme at det skal foretas kroppsvisitasjon av et barn dersom det foreligger begrunnet mistanke om at barnet besitter tyvegods, farlige gjenstander, rusmidler eller andre skadelige medikamenter. Undersøkelse av kroppens hulrom er ikke tillatt.

Institusjonenes leder eller den lederen gir fullmakt, kan bestemme at det skal foretas ransaking av barnets rom eller eiendeler dersom det foreligger begrunnet mistanke om at barnet besitter tyvegods, farlige gjenstander, rusmidler eller andre skadelige medikamenter.

Post som kommer inn til institusjonen kan kontrolleres når det er begrunnet mistanke om at forsendelsen inneholder rusmidler eller farlige gjenstander. Kontroll med barnets kommunikasjon for øvrig, er ikke tillatt.

Institusjonen kan kreve at det tas prøver av biologisk materiale for å påvise bruk av rusmidler når det er nødvendig for å oppnå formålet med tiltaket, hvis det foreligger skriftlig samtykke.

Barnet kan om nødvendig bringes tilbake til institusjonen ved rømming, dersom barnet er bosatt etter §§ 18, 20, 21, 25, 34 og 35. Med rømming forstås de tilfeller hvor barnet forlater institusjonen uten tillatelse eller unnlater å komme tilbake til institusjonen etter fravær.

§ 56 *Utvidet adgang til bruk av tvang ved bosted i institusjon etter § 19, § 20 og § 35*

Utvidet adgang til tvang etter denne bestemmelsen gjelder barn med bosted i institusjoner etter § 19, § 20 og § 35. Institusjonen kan begrense barnets adgang til å forlate institusjonsområdet og til å bevege seg fritt innenfor institusjonsområdet i den utstrekning det er nødvendig ut fra tiltakets formål. Vedtaket kan treffes for inntil 14 dager av gangen, men skal fortløpende vurderes.

Institusjonen kan nekte barnet besøk hvis det er nødvendig av hensyn til behandlingsopp-

legget eller formålet med bosettingen. Vedtaket kan treffes for inntil 14 dager av gangen, men skal fortløpende vurderes. Besøk kan ikke nektes dersom det vil være urimelig overfor barnet i det enkelte tilfelle. Barnets rett til kontakt med familie og andre nærstående kan ikke begrenses i større utstrekning enn det som følger av vedtak fra barnevernstjenesten eller fylkesnemnda etter § 38. jf. § 39.

Institusjonen kan nekte barnet å bruke elektroniske kommunikasjonsmidler dersom det er nødvendig av hensyn til behandlingsopplegget eller formålet med tiltaket. Institusjonen kan inndra det elektroniske kommunikasjonsmiddelet dersom barnet ikke retter seg etter institusjonens avgjørelse om å nekte bruk. Vedtaket kan treffes for inntil 14 dager av gangen, men skal fortløpende vurderes. Bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler kan ikke nektes dersom det vil være urimelig overfor barnet i det enkelte tilfelle.

Ved bosted i institusjon etter § 20 kan institusjonen kreve at det tas prøver av biologisk materiale for å påvise bruk av rusmidler dersom det følger av fylkesnemndas vedtak.

§ 57 *Særlige tiltak ved fare for utnyttelse til menneskehandel*

Ved vedtak etter §§ 30 og 36 skal institusjonen iverksette de angitte beskyttelsestiltak for å hindre at barnet får kontakt med personer som kan ønske å utnytte det til menneskehandel. Beskyttelsestiltakene kan begrense barnets adgang til å motta besøk, kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr og bevege seg fritt utenfor institusjonens område. Beskyttelsestiltakene kan også fastsette begrensninger for hvem som kan få vite hvor barnet er.

Beskyttelsestiltakene kan ikke hindre barnet i å ha kontakt med verge, advokat, barnevernstjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell som er beboerens behandler, prest, annen sjelesørger eller lignende.

§ 58 *Forskrift om rettigheter og tvangsbruk*

Kongen i statsråd kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om barnets rettigheter og bruk av tvang i institusjon.

§ 59 *Rettigheter under opphold i sentre for foreldre og barn*

Foreldre og barns rett til privat- og familieliv, og foreldrenes rett til å ta beslutninger i kraft av den daglige omsorg for barnet, skal respekteres under opphold på sentre for foreldre og barn så langt dette er forenelig med formålet med oppholdet og institusjonens ansvar for drift, trygghet og trivsel for alle på senteret.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om barn og foreldres rettigheter og plikter i sentre for foreldre og barn.

§ 60 *Generelle krav til institusjoner og sentre for foreldre og barn*

Institusjonen skal ha en definert målgruppe og en formulert målsetting for sin faglige virksomhet. De faglige metoder som anvendes ved institusjonen skal være faglig og etisk forsvarlige, tilpasset institusjonens målgruppe og målsetting og være forankret i allment anerkjent fagteori.

For å sikre en forsvarlig standard på institusjoner og sentre for foreldre og barn, kan departementet for øvrig gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til institusjonene og sentrene, herunder faglige krav og krav til bygninger, utstyr og bemanning.

§ 61 *Godkjenning av institusjoner og sentre for foreldre og barn*

Institusjoner og sentre for foreldre og barn må godkjennes før barn kan bosettes der.

Barne-, ungdoms- og familieetaten sentralt godkjenner statlige institusjoner og senter for foreldre og barn. Barne-, ungdoms- og familieetaten regionalt godkjenner private og kommunale institusjoner og senter for foreldre og barn.

Institusjonen eller senteret kan bare godkjennes dersom det drives i samsvar med denne loven med forskrifter, og ellers drives på en forsvarlig måte.

Avgjørelser om godkjenning etter denne loven er enkeltvedtak. Avgjørelser om godkjenning av statlige institusjoner og senter kan påklages til departementet. Avgjørelser om godkjenning av kommunale og private institusjoner og senter kan påklages til sentralt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om godkjenningsordningen, herunder om vilkår for godkjenning, og om klageordningen.

Departementet kan gi forskrifter om regnskapsføring og om innsyn for offentlige myndigheter i regnskapene.

§ 62 *Inntak i og utskrivning fra institusjoner*

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal gi regler for hvordan inntak i og utskrivning fra institusjoner skal besluttes.

Er det bestemt at barnet skal ha plass i en institusjon, kan institusjonen ikke nekte å ta imot barnet.

Barn kan ikke utskrives før tiden uten samtykke fra barnevernstjenesten.

Uenighet om inntak eller utskrivning kan kreves avgjort av fylkesmannen i det fylket institusjonen ligger.

§ 63 *Samarbeid med institusjoner som hører under andre lover*

For barn som det blir vurdert å bosette i en institusjon under en annen lov, skal Barne-, ungdoms- og familieetaten sørge for at det blir etablert et samarbeid med barnevernstjenesten og disse institusjonene. Kongen kan gi regler om samarbeidsordninger, herunder om plikt til å delta i samarbeidsgrupper, inntaksteam o.l.

§ 64 *Institusjoner med hjem*

Institusjoner som skal ta imot barn på grunnlag av vedtak eller samtykke som nevnt i § 19 eller § 20 kan omfatte institusjoner med hjem.

Hjemmene må ha særlige forutsetninger til å ta imot barn som utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare og må være knyttet opp mot en oppfølgingsenhet.

Oppfølgingsenheten har ansvaret for oppfølgingen av hjemmene, herunder ansvaret for opplæring, behandling og veiledning.

Departementet kan gi forskrifter om institusjoner med hjem.

§ 65 *Krav til andre botiltak*

Departementet skal gi forskrift om kvalitet, godkjenning og tilsyn for botiltak som ikke anses som fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter.

Kapittel 10 Omsorgssentre for mindreårige

§ 66 *Opphold på omsorgssenter for mindreårige*

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal gi barn som har kommet til riket og søkt asyl uten foreldre eller andre med foreldreansvar, tilbud om opphold på et omsorgssenter for mindreårige.

Tilbudet skal gjelde fra barnet blir overført fra utlendingsmyndighetene til Barne-, ungdoms- og familieetaten og frem til det blir bosatt i en kommune eller forlater riket.

Bestemmelsen gjelder barn som er under 15 år når asylsøknaden fremmes. For barn over 15 år gjelder bestemmelsen fra den tid Kongen bestemmer.

§ 67 *Omsorgsansvaret for barnet*

Når barnet har opphold på et omsorgssenter, har Barne-, ungdoms- og familieetaten omsorgsansvaret for barnet. På vegne av Barne-, ungdoms- og familieetaten skal omsorgssenteret utøve omsorgen.

Omsorgssenteret skal gi barnet god omsorg og trygghet og bidra til at det får den oppfølgingen og behandlingen det har behov for.

§ 68 *Ansvaret for å ivareta barnets behov ved ankomst til omsorgssenteret*

Omsorgssenteret skal ved barnets ankomst til senteret vurdere barnets situasjon og behov og ivareta behovene på best mulig måte også før det foreligger oppfølgingsvedtak etter § 69.

Dersom omsorgssenteret vurderer at barnets behov ikke kan ivaretas på en tilfredsstillende måte på omsorgssenteret, eller barnet ønsker opphold utenfor omsorgssenteret, skal omsorgssenteret varsle barnevernstjenesten for vurdering av om det bør iverksettes særlige tiltak etter loven.

§ 69 *Oppfølgingsvedtak*

Omsorgssenteret skal i samarbeid med barnet utrede barnets situasjon og behov og utarbeide et forslag til oppfølging av barnet mens det oppholder seg på omsorgssenteret. Forslaget skal oversendes Barne-, ungdoms- og familieetaten innen tre uker etter barnets ankomst til senteret. Barne-, ungdoms- og familieetaten skal innen seks uker etter barnets ankomst til senteret treffe vedtak om oppfølging av barnet mens det oppholder seg på senteret.

Oppfølgingsvedtaket skal ligge til grunn for den videre oppfølgingen av barnet på omsorgssenteret.

§ 70 *Ansvaret for å følge barnets utvikling under oppholdet på omsorgssenteret*

Omsorgssenteret og Barne-, ungdoms- og familieetaten skal følge barnets utvikling nøye. Ved vesentlige endringer i barnets behov for oppfølging skal det om nødvendig treffes nytt oppfølgingsvedtak i tråd med § 69 første ledd.

Dersom barnets utvikling medfører at barnets behov etter omsorgssenterets vurdering ikke lenger kan ivaretas på en tilfredsstillende måte på omsorgssenteret, eller barnet ønsker opphold utenfor omsorgssenteret, skal omsorgssenteret varsle barnevernstjenesten for vurdering av om det bør iverksettes særlige tiltak etter kapittel 3, 4 eller 5.

§ 71 *Kartlegging*

Omsorgssenteret skal i løpet av barnets opphold på senteret foreta en kartlegging av barnets situasjon og behov som grunnlag for en etterfølgende bosetting i en kommune.

Kartleggingen skal utarbeides i samarbeid med barnet. Oversendelse av kartleggingen til aktuelle myndigheter forutsetter skriftlig samtykke.

§ 72 *Tilsyn, godkjenning, rettigheter under oppholdet og krav til kvalitet*

Lovens §§ 53, 60, 61 og 131 med tilhørende forskrifter gjelder tilsvarende for omsorgssentre som for institusjoner.

§ 73 *Ansvaret for etablering og drift*

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvar for at det etableres og drives omsorgssentre for mindreårige.

§ 74 *Økonomisk ansvar*

Utgiftene forbundet med opphold i omsorgssenter i medhold av § 66 dekkes av Barne-, ungdoms- og familieetaten.

§ 75 *Bosted i omsorgssenter etter kapittel 3, 4 og 5*

Når et barn er bosatt i omsorgssenter ved vedtak etter kapittel 3, 4 og 5 gjelder § 24 om ansvaret for omsorgen i foreldrenes sted, § 62 om inntak og utskriving og bestemmelsene i § 121 om utgiftsfordeling tilsvarende som ved bosted i institusjon.

Kapittel 11 Saksbehandlingsregler

§ 76 *Anvendelse av forvaltningsloven. Enkeltvedtak*

Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i denne loven. Dette gjelder også for klientsaker i private institusjoner, senter for foreldre og barn og omsorgssentre for mindreårige som er godkjent etter § 61. Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrifter om forvaltningslovens anvendelse for avgjørelser som blir tatt mens barnet oppholder seg i institusjon eller barnet og foreldrene oppholder seg i senter for foreldre og barn.

Avgjørelse om å henlegge en melding er ikke et enkeltvedtak. Avgjørelse om å henlegge saken etter en undersøkelse, er et enkeltvedtak. Opphør av tiltak ved fylte 18 år og avslag på søknad om tiltak etter fylte 18 år, skal regnes som enkeltvedtak.

§ 77 *Bruk av sakkyndige*

Barnevernstjenesten kan engasjere sakkyndige. Den sakkyndiges rapport skal være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon før den kan legges til grunn for vedtak etter barnevernsloven. Dette gjelder ikke for hastevedtak etter kapittel 5. Den sakkyndiges rapport skal også være vurdert av kommisjonen før den legges til grunn for barnevernstjenestens beslutning om å henlegge en sak etter undersøkelse, jf. § 10.

§ 78 *Part i sak etter loven*

Et barn kan etter eget ønske opptre som part i en sak og gjøre partsrettigheter gjeldende dersom barnet har fylt 12 år.

Forelder med del i foreldreansvaret er alltid part i sak om tiltak etter loven.

Er det flere som samtidig søker en tjeneste det er knapphet på, regnes de likevel ikke som parter i samme sak, og en søker som mener seg forbigått, kan ikke klage over at en annen har fått ytelsen.

§ 79 *Trygghetsperson for barn*

Ved begjæring om tiltak etter § 95 skal barnevernstjenesten sørge for at barnet får oppnevnt en trygghetsperson. Dersom barnets behov tilsier det kan barnevernstjenesten sørge for at barnet får oppnevnt en trygghetsperson også tidligere.

Barnet kan ha med seg trygghetspersonen i møter med barnevernstjenesten. Trygghetspersonen kan formidle barnets syn i saker som behandles av fylkesnemnd eller domstol. Trygghetspersonen skal også føre tilsyn med barn i fosterhjem.

Fylkesmannen oppnevner trygghetspersonen. Departementet kan gi forskrift om trygghetspersonen.

§ 80 *Taushetsplikt og opplysningsrett*

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, en institusjon, et senter for foreldre og barn eller et omsorgssenter for mindreårige etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e.

Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Opplysning om en klients oppholdssted kan likevel gis når det er klart at det ikke vil skade tilliten til barnevernstjenesten, institusjonen eller senteret for foreldre og barn å gi slik opplysning.

Barnevernstjenestens adgang til å gi andre forvaltningsorganer opplysninger etter forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, begrenses til der dette er nødvendig for å fremme barnevernstjenestens, institusjonens, senteret for foreldre og barns eller omsorgssenteret for mindreåriges oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Også yrkesutøvere etter helsepersonelloven kan gis opplysninger etter denne bestemmelsen.

Uten hinder av taushetsplikt skal barnevernstjenesten av eget tiltak gi opplysninger til helse- og omsorgstjenesten i kommunen når det er grunn til å tro at en gravid kvinne misbruker rusmidler på en slik måte at det er overveiende sannsynlig at barnet vil bli født med skade, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 10-3. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av helse- og omsorgstjenesteloven, plikter barnevernstjenesten å gi slike opplysninger.

Er et barn bortført fra barnevernet, skal barnevernstjenesten gi opplysninger til myndighetene i barnets oppholdsstat, med mindre det ikke er forsvarlig eller til barnets beste.

Dersom et barns interesser tilsier det, kan fylkesmannen eller departementet bestemme at opplysninger skal være undergitt taushetsplikt, selv om foreldrene har samtykket i at de gjøres kjent.

§ 81 *Plikt til å føre journal*

Barnevernstjenesten skal føre journal for det enkelte barn.

Journalen skal inneholde

a) nødvendige opplysninger om barnet, og omsorgssituasjonen
b) beskrivelser av hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn
c) beskrivelser av de barnevernsfaglige vurderinger av barnets situasjon og behov, og
d) referat fra samtaler og møter med barnet, foreldre og andre barnevernstjenesten har vært i kontakt med.

Departementet kan gi forskrift om plikten til å føre journal.

§ 82 *Partenes rett til dokumentinnsyn og barnevernstjenestens informasjonsplikt*

Partene har rett til å gjøres seg kjent med sakens dokumenter etter reglene i forvaltningsloven §§ 18 til 19. Partene har også rett til å bli forelagt opplysninger etter forvaltningsloven § 17.

I tillegg til grunnlagene i forvaltningsloven §§ 18 a til 19 kan innsyn i sakens dokumenter også nektes dersom innsyn ikke kan skje uten skade eller fare for barnet eller andre personer.

Så lenge barnevernstjenesten undersøker en sak, kan parten nektes innsyn dersom innsyn kan motvirke muligheten til å få saken avklart.

På samme vilkår som etter første og andre ledd kan barnevernstjenesten unnlate å forelegge opplysninger for partene etter forvaltningsloven § 17.

§ 83 *Barnets medvirkning. Barnevernstjenestens vedtak*

Et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg direkte for barnevernstjenesten før det treffes vedtak i sak som berører barnet.

Det skal fremgå av vedtaket hvordan barnets beste er vurdert, inkludert betydningen av barnets mening.

§ 84 *Bruk av tvang ved gjennomføring av undersøkelser og ved fullbyrding av vedtak*

Barnevernstjenestens leder kan når det er nødvendig kreve bistand av politiet til gjennomføring av undersøkelser og fullbyrdelse av vedtak etter §§ 16, 17, 18, 20, 21, 25, 30, 34, 35 og 36.

§ 85 *Klage over barnevernstjenestens og Barne-, ungdoms- og familieetatens vedtak. Rettslig overprøving*

Barnevernstjenestens enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen. Det samme gjelder oppfølgingsvedtak som Barne-, ungdoms- og familieetaten har truffet. Saker som hører under fylkesnemnda etter kapittel 12, kan ikke påklages med mindre noe annet er sagt i denne loven.

Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Dersom et vedtak som gir klageren medhold, ikke kan settes i verk straks, kan fylkesmannen bestemme at det straks skal settes i verk midlertidige tiltak som kan dekke det øyeblikkelige behovet.

Fylkesmannens vedtak i klagesak etter første ledd første setning, kan bringes inn for tingretten av barn som har partsrettigheter etter § 78.

§ 86 *Saksbehandling og klage ved bruk av tvang i institusjoner mv.*

Avgjørelser om bruk av tvang overfor barn i institusjon er enkeltvedtak. Avgjørelser om bruk av tvang skal protokollføres, begrunnes og forelegges tilsynsmyndigheten. Av protokollen skal det fremgå hvilke andre tiltak som er forsøkt først. Barnet skal gis anledning til å uttale seg om tvangsbruken, og uttalelsen skal fremgå av

protokollen. Protokoll etter rømming skal også sendes til barnevernstjenesten.

Barnet eller barnets foreldre kan klage til fylkesmannen dersom de mener det er begått brudd på reglene om rettigheter og tvangsbruk på institusjon. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken. Vedtak i klagesaken skal foreligge senest innen én måned fra klagen er mottatt.

Klagen sendes til fylkesmannen, som kan prøve alle sider av saken. Vedtak i klagesaken skal foreligge senest innen én måned fra klagen er mottatt.

Institusjonens leder skal gjøre klageadgangen kjent for dem det gjelder. Institusjonen skal bistå barn som ønsker det med å utforme og oversende klagen.

Kapittel 12 Saksbehandlingsregler for fylkesnemnda

§ 87 *Fylkesnemndas stedlige virkeområde*

I hvert fylke skal det være en nemnd, fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Departementet kan bestemme at flere fylker skal ha felles nemnd.

Fylkesnemnda avgjør saker som reises av kommunene, jf. § 116, i det fylket nemnda omfatter. Departementet kan bestemme at saker som reises i en eller flere kommuner skal avgjøres i en annen nemnd, når hensynet til en hensiktsmessig saksavvikling tilsier det.

§ 88 *Fylkesnemndas sammensetning*

Hver fylkesnemnd skal bestå av

a) en eller flere nemndsledere som fyller kravene til dommere,
b) et utvalg av fagkyndige, og
c) et alminnelig medlemsutvalg. Departementet kan bestemme at utvalget skal deles i underutvalg som dekker ulike deler av nemndas geografiske område.

Departementet oppnevner utvalg som nevnt i første ledd bokstav b og c. Oppnevningen gjelder for fire år om gangen. Medlemmer til utvalg som nevnt i første ledd bokstav c, skal tas fra utvalget for meddommere som velges etter domstolloven § 66 første ledd.

Departementet kan gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til medlemmene av utvalg som nevnt i første ledd bokstav b og c.

§ 89 *Hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda*

Fylkesnemnda skal være uavhengig og upartisk. Saksbehandlingen skal være rettferdig, forsvarlig, effektiv og tillitsskapende, og støtte opp under lovens grunnleggende hensyn.

For å oppnå målene i første ledd, skal fylkesnemnda sørge for at partene i saken:

a) blir hørt, normalt ved muntlige forklaringer umiddelbart for nemndene,
b) gis mulighet for å imøtegå motpartens fremstilling av saken, og
c) likebehandles og får den nødvendige veiledning.

Fylkesnemnda skal sørge for at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag, og foreta en selvstendig og reell vurdering av avgjørelsesgrunnlaget. Avgjørelser om tiltak og andre viktige avgjørelser skal begrunnes.

Nemndsleder har ansvaret for at saksbehandlingen skjer i samsvar med første og andre ledd, og skal med dette formål planlegge og lede saksforberedelse, forhandlingsmøte og rådslagning, og påse at saksbehandlingen står i forhold til det som skal avgjøres.

§ 90 *Dokumentinnsyn for partene*

Partene har rett til innsyn i begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter, fylkesnemndsvedtak og andre dokumenter i saken for fylkesnemnda, og kan kreve kopi av dem.

Begrensningene i partens rett til å se saksdokumenter som er fastsatt i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav c og andre ledd, gjelder ikke for disse dokumentene.

§ 91 *Fylkesnemndas sammensetning i den enkelte sak*

I den enkelte sak skal fylkesnemnda bestå av nemndsleder, ett medlem fra det alminnelige utvalg og ett fra det fagkyndige utvalg (ordinær nemnd). Når sakens vanskelighetsgrad gjør det nødvendig, kan nemndsleder beslutte at nemnda, i tillegg til nemndsleder, skal bestå av to medlemmer fra det alminnelige utvalg og to fra det fagkyndige utvalg (utvidet nemnd).

Nemndsleder kan avgjøre saken alene:

a) når sakens parter samtykker og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det, eller
b) når saken gjelder krav om endring av tidligere vedtak eller dom, eller pålegg om hjelpetiltak etter § 15, samtykke til helsehjelp etter § 16 eller samtykke til spesialundervisning mv. etter § 17, og nemndsleder finner dette ubetenkelig ut fra sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet, og hensynet til en forsvarlig behandling.

Når saken gjelder forlengelse av fylkesnemndas vedtak etter § 30, skal nemndsleder avgjøre saken alene.

§ 92 *Habilitet*

For nemndsleder og medlemmene gjelder domstolloven kapittel 6 tilsvarende.

Deltagelse ved tidligere behandling av saker med de samme parter eller i samme sakskompleks i fylkesnemnda, medfører ikke i seg selv inhabilitet.

§ 93 *Innkalling av partene. Uteblivelse*

Fylkesnemnda skal innkalle partene til forhandlingsmøtet, om nødvendig ved forkynning. Ved forkynning gjelder § 106 om forkynning av vedtak tilsvarende. Fylkesnemnda kan unnlate å forkynne innkallingen på de vilkår som følger av forvaltningsloven § 16 tredje ledd.

Saken kan behandles selv om en privat part uteblir, så lenge parten er innkalt etter reglene i første ledd.

§ 94 *Advokater*

Fylkesnemnda skal oppnevne advokat for de private partene. Advokaten skal omgående gjøres kjent med begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter, og gis frist for tilsvar etter § 96. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om utvalg av advokater som kan oppnevnes for privat part i saker etter § 108.

Den offentlige part skal som regel være representert av advokat.

§ 95 *Innledning av sak for fylkesnemnda*

Sak for fylkesnemnda innledes ved at kommunen utarbeider begjæring om tiltak. En klagesak etter § 39 tredje ledd skal forberedes av kommunen etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 33 første til fjerde ledd. Saken skal sendes fylkesnemnda snarest mulig og senest innen to uker fra barnevernstjenesten mottok klagen.

Når saken gjelder krav fra den private part om endringer i et tidligere vedtak, skal kommunen forberede og sende saken til fylkesnemnda snarest mulig og senest innen tre måneder fra barnevernstjenesten mottok kravet. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.

Dersom fylkesmannen etter klage, jf. § 85, eller på annen måte blir kjent med forhold som tilsier at det bør iverksettes tiltak som forutsetter vedtak i fylkesnemnda, kan fylkesmannen fremme forslag som nevnt i første ledd.

§ 96 *Begjæring om tiltak. Tilsvar*

Begjæring om tiltak sendes fylkesnemnda og skal inneholde

a) betegnelse på nemnda
b) partenes, lovlige stedfortrederes og advokaters navn, stilling og adresse
c) en kort angivelse av hva begjæringen gjelder
d) saksfremstilling
e) de bevis som vil bli ført, herunder oppgave over vitner og sakkyndige, med angivelse av hva forklaringene gjelder
f) forslag til vedtak, en kort oppsummerende redegjørelse for de omstendigheter som begrunner forslaget med henvisning til de rettsregler som kommer til anvendelse.
g) en vurdering av barnets rett til å uttale seg, jf. § 103 første ledd.

Begjæringen skal gi grunnlag for en forsvarlig behandling av saken for partene og nemnda. Krav, forslag til vedtak samt faktisk og rettslig begrunnelse skal være utformet slik at de private partene kan ta stilling til kravene og forberede saken. Barnevernstjenestens argumentasjon skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta disse hensyn. Begjæringen skal redegjøre for forhold som kan ha betydning for nemndsleders vurdering av den videre behandling og avgjørelsesform, herunder nemndas sammensetning og fremdriftsplan for et eventuelt forhandlingsmøte.

Dersom en begjæring om tiltak ikke tilfredsstiller de krav som følger av første og annet ledd, skal nemndsleder gi pålegg om retting og sette en kort frist for dette. Nemndsleder kan avvise saken hvis begjæringen ikke rettes innen fristen.

De private parter skal umiddelbart varsles om begjæringen, og gis en kort frist for tilsvar, normalt ikke lenger enn ti dager. Tilsvaret skal inneholde:

a) en redegjørelse for partenes syn på begjæringen
b) egne bevistilbud, og
c) forhold av betydning for nemndsleders vurdering av den videre behandling og avgjørelsesform, herunder fylkesnemndas sammensetning og fremdriftsplan for et eventuelt forhandlingsmøte.

§ 97 *Saksforberedelsen i fylkesnemnda*

Gjennom saksforberedelsen skal rammene for saken i nemnda trekkes opp, slik at den videre saksbehandling og avgjørelse kan skje i samsvar med § 89.

Umiddelbart etter at begjæring om tiltak kommer inn til nemnda, skal nemndsleder vurdere og eventuelt treffe avgjørelse om den videre behandling, blant annet knyttet til

a) nemndas sammensetning
b) behovet for møter, herunder om det skal holdes forhandlingsmøte
c) tema, tid og sted for slike møter
d) behovet for ytterligere bevisførsel, herunder for sakkyndige utredninger
e) bevisførselens form, herunder bruk av fjernavhør, og
f) om og eventuelt hvordan barnet skal høres.

I saker med uoversiktlig faktisk forhold kan nemndsleder pålegge kommunen å inngi en kortfattet kronologisk eller annen systematisert redegjørelse for de faktiske forhold eller deler av dette. Den eller de private parter skal gis en frist til å gi et svar med angivelse av hvilke deler av den faktiske beskrivelsen som aksepteres, og hvilke deler som ikke aksepteres. Aksepteres ikke beskrivelsen, kan nemndsleder anmode partene om kort å angi det faktiske forhold parten mener er riktig. Nemndsleder kan oppfordre partene til å samarbeide om redegjørelsen.

Saker som gjelder foreldrenes felles barn, kan behandles samlet uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Nemndsleder kan innkalle til saksforberedende møte for blant annet å klarlegge uenigheten mellom partene og drøfte videre behandling av saken.

Nemndsleder kan innen avsluttet saksforberedelse kreve at partene inngir en kort avsluttende redegjørelse for forslag til vedtak, de omstendigheter som begrunner det og de rettsregler som kommer til anvendelse, samt de bevis partene vil føre.

§ 98 *Saksstyrende avgjørelser. Avvisning og heving*

Avgjørelser om saksbehandlingen under saksforberedelsen treffes av nemndsleder. Er vedkommende nemndsleder avskåret fra raskt å treffe avgjørelsen, kan avgjørelsen treffes av en annen nemndsleder.

Nemndsleder kan treffe avgjørelse om å avvise eller heve saken under saksforberedelsen etter reglene i første ledd.

Avgjørelser som nevnt i første ledd kan omgjøres hvis hensynet til lovens formål tilsier det. Avgjørelser under saksforberedelsen er ikke bindende ved forhandlingsmøtet.

§ 99 *Når forhandlingsmøte skal holdes*

Før vedtak treffes skal det holdes forhandlingsmøte. Forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken.

Det kan treffes vedtak etter skriftlig behandling

a) når sakens parter samtykker og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det
b) når saken gjelder krav om endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom, pålegg om hjelpetiltak etter § 15, samtykke til helsehjelp etter § 16 eller samtykke til spesialundervisning mv. etter § 17, og nemndsleder finner dette ubetenkelig ut fra sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling.

Når vilkårene i annet ledd bokstav a eller b er oppfylt, kan det treffes vedtak på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling etter første ledd og skriftlig behandling.

§ 100 *Gjennomføringen av forhandlingsmøte*

Nemndsleder styrer forhandlingsmøtet og påser at det gjennomføres etter de rammer som er fastsatt. For øvrig gjelder tvisteloven § 9-15 tilsvarende så langt den passer.

§ 101 *Lukkede dører*

Fylkesnemndas møter holdes for lukkede dører.

Det kan likevel besluttes at møtet skal holdes helt eller delvis for åpne dører, når partene begjærer det eller samtykker og nemnda finner dette ubetenkelig.

Hvis nemnda finner det ubetenkelig kan det besluttes at personer med tilknytning til en part kan overvære forhandlingene. Nemnda kan også gi personer adgang til å overvære forhandlingene og rådslagningsmøtet når dette skjer i opplærings- eller forskningsøyemed.

Alle tilstedeværende har taushetsplikt og referatforbud med mindre nemnda bestemmer noe annet.

§ 102 *Bevis*

For fylkesnemndene gjelder følgende regler i tvisteloven tilsvarende så langt de passer

a) kapittel 21 om alminnelige regler om bevis, unntatt § 21-4
b) kapittel 22 om bevisforbud og bevisfritak
c) kapittel 24 om vitnebevis
d) kapittel 25 om sakkyndighetsbevis

e) kapittel 26 om realbevis
f) kapittel 27 om bevisopptak i rettssak.

Sakkyndighetsbevis kan bare legges til grunn av fylkesnemnda om det har vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. § 126.

I saker hvor barnet oppholder seg på skjult adresse, kan vitner føres anonymt i den grad det er nødvendig for å holde barnets oppholdssted skjult. Anonym vitneførsel kan gå ut på ethvert tiltak som er nødvendig for å holde vitnets identitet skjult for de private parter. Personalia som ikke oppgis i forhandlingsmøtet, oppgis skriftlig til nemndsleder.

§ 103 *Fylkesnemndas avgjørelsesgrunnlag*

Et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg direkte for fylkesnemnda før det treffes vedtak i sak som berører barnet. Hvis barnet ikke ønsker å uttale seg direkte for fylkesnemnda, skal barnet gis anledning til å uttale seg på annen måte. Departementet kan gi forskrift om høring av barn i fylkesnemndene.

Avgjørelser etter forhandlingsmøte treffes på grunnlag av behandlingen i møtet. Nemndsleder kan bestemme at skriftlige redegjørelser om faktiske forhold, jf. § 97 tredje ledd, skal inngå i avgjørelsesgrunnlaget.

Der saken avgjøres uten forhandlingsmøte etter § 99 annet ledd, er avgjørelsesgrunnlaget sakens dokumenter og eventuell bevisførsel i møte som nevnt i § 97 femte ledd.

Der saken avgjøres på grunnlag av en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling etter § 99 tredje ledd, er avgjørelsesgrunnlaget behandlingen i forhandlingsmøtet og sakens dokumenter.

Ved klage over hastevedtak, flytteforbud og vedtak om flytting gjelder § 108 tredje ledd.

§ 104 *Fylkesnemndas vedtak*

Fylkesnemnda treffer vedtak snarest mulig og senest to uker etter at forhandlingsmøtet ble avsluttet, med mindre dette ikke er praktisk mulig. Hvis fristen overskrides, skal årsaken oppgis i vedtaket.

For rådslagningsmøte og avstemning gjelder tvisteloven § 19-3 tilsvarende så langt den passer.

Vedtak skal begrunnes som dommer. Tvisteloven § 19-6 gjelder tilsvarende så langt den passer. Det skal fremgå av vedtaket hvordan barnets beste er vurdert, inkludert betydningen av barnets mening.

I meldingen om vedtaket skal det gjøres oppmerksom på adgangen til å kreve rettslig prøving, jf. § 109.

Nemndas vedtak blir bindende når det er underskrevet av alle nemndas medlemmer. Nemndsleder underskriver til slutt.

§ 105 *Retting av feil. Tilleggsvedtak*

For retting av feil i fylkesnemndas vedtak gjelder tvisteloven § 19-8 tilsvarende så langt den passer. Nemnda plikter å behandle en begjæring om retting når begjæringen fremsettes innen fristen for å kreve rettslig prøving.

For tilleggsvedtak i nemnda gjelder tvisteloven § 19-9 tilsvarende så langt den passer.

§ 106 *Forkynning av vedtak*

Fylkesnemndas vedtak forkynnes ved postforkynning etter domstolloven § 163a.

Nemnda kan beslutte forkynning ved stevnevitne etter reglene i domstolloven dersom den finner det nødvendig for å sikre en forsvarlig forkynning.

For øvrig gjelder domstollovens regler om forkynning tilsvarende så langt de passer.

§ 107 *Godkjenning av hastevedtak og vedtak om flytteforbud*

Hastevedtak etter §§ 34, 35 og 36 og vedtak om flytteforbud etter § 18, skal umiddelbart etter iverksettingen sendes til fylkesnemnda for vurdering av om vedtaket skal godkjennes. Saken skal snarest, og om mulig innen 48 timer etter at fylkesnemnda har mottatt den, avgjøres av nemndsleder. Det skal gis en kort begrunnelse for avgjørelsen.

Avgjørelsen av om vedtaket skal godkjennes eller ikke skjer på grunnlag av hastevedtaket eller vedtaket om flytteforbud. Nemndsleder kan innhente ytterligere opplysninger når det er nødvendig for å ta stilling til godkjenningsspørsmålet.

§ 108 *Klage over hastevedtak, vedtak om flytting og vedtak om flytteforbud*

De private parter kan påklage hastevedtak etter §§ 34, 35, 36 og 39 andre ledd, vedtak om flytteforbud etter §§ 18 og 39 andre ledd og vedtak om flytting etter § 25. Klagen fremsettes skriftlig eller muntlig overfor fylkesnemnda.

Klagen behandles av nemndsleder alene. I særlige tilfeller kan nemnda settes med fagkyndig og alminnelig medlem (ordinær nemnd).

Det skal holdes et møte hvor partene gis mulighet til å redegjøre for sitt syn og til å tilby slik supplerende bevisførsel som nemndsleder tillater.

Vedtak i klagesaken skal foreligge innen en uke etter at fylkesnemnda mottok saken. Er klagen behandlet av ordinær nemnd, jf. andre ledd siste setning, kan vedtak likevel foreligge innen to uker.

§ 109 *Rettslig prøving*

Nemndas vedtak kan bringes inn for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36 av den private part eller av kommunen. Kommunen er part i saken. Om adgangen for et barn til å reise søksmål gjelder § 78 første ledd.

Fristen for å reise søksmål er én måned fra den dag den som har rett til å reise søksmål, fikk melding om vedtaket. Det kan gis oppfriskning mot oversittelse av søksmålsfristen.

Sakkyndighetsbevis kan bare legges til grunn av retten om det har vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. § 126.

Kommunen dekker sine egne kostnader med saken.

§ 110 *Samtaleprosess*

Departementet kan gi samtykke til at det i en eller flere nemnder igangsettes forsøk med at nemndsleder tar initiativ til en samtaleprosess hvor det søkes etter grunnlag for enighet mellom partene. Departementet kan gi nærmere regler om gjennomføringen av slike forsøk.

Etter forsøk som nevnt i første ledd, kan departementet gi forskrift om innføring av samtaleprosess i fylkesnemndene.

§ 111 *Klage- og disiplinærordning for nemndsledere*

Det skal være en klage- og disiplinærordning for nemndsledere. Departementet gir forskrifter om dette.

Kapittel 13 Ansvar, organisering og finansiering

§ 112 *Kommunens ansvar og oppgaver*

Kommunen er ansvarlig for å utføre oppgavene i denne loven som ikke er lagt til et statlig organ.

Kommunen skal sørge for at barnevernstjenesten yter tjenester og tiltak til alle som oppholder seg i kommunen.

Kommunen har ansvar for å fremme gode oppvekstsvilkår for alle barn og sørge for at kommunens tjenestetilbud rettet mot barn og familier er samordnet. Kommunestyret selv skal vedta en plan for kommunens arbeid med barn og unge. Planen skal beskrive ansvar, organisering, ledelse og samarbeid mellom de ulike etatene. Når det er nødvendig skal kommunen samordne tjenestetilbudet rettet mot et barn.

Ved bosetting av enslige mindreårige som har søkt om asyl eller som har fått opphold på grunnlag av slik søknad, skal kommunen vurdere den enkeltes behov, og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak. Kongen kan gi forskrift om kommunens oppgaver knyttet til bosetting. Dersom kommunen i forbindelse med vurderingen etter første ledd finner rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak, skal barnevernstjenesten undersøke forholdet, jf. § 9.

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i loven eller i medhold av loven. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll.

§ 113 *Kommunens organisering av barnevernstjenesten. Økonomisk ansvar*

I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven.

Administrasjonen skal utføre det daglige løpende arbeid, herunder

a) gi råd og veiledning
b) treffe vedtak etter loven, eventuelt innstille til vedtak, jf. tredje ledd
c) forberede saker for behandling i fylkesnemnda, eller
d) iverksette og følge opp tiltak.

De organer som utfører oppgaver på vegne av kommunen utgjør kommunens barnevernstjeneste.

Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barnevernstjenestens personell. Personalet er forpliktet til å delta i den opplæringen som blir bestemt, og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like. Kongen kan gi forskrifter om opplæring.

Kommunen skal sørge for at barnevernstjenesten til enhver tid er tilgjengelig for gjennomgang av meldinger om bekymring knyttet til ett eller flere barn.

Den enkelte kommune skal sørge for nok bevilgninger til å yte nødvendige tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter denne loven. Bevilgningene gis av den kommunen som er ansvarlig for å yte tjenesten eller sette i verk tiltaket etter §§ 112 og 116. Bare etter reglene i §§ 31, 32, 121 og 124 kan det kreves at disse kostnadene skal dekkes av andre.

§ 114 *Barnevernstjenestens ansvarsområde*

Barnevernstjenesten har ansvar for å sikre at barn mottar forsvarlig omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller at barnet utsetter sin helse eller utvikling for fare.

Barnevernstjenesten skal arbeide for å avdekke omsorgssvikt, om barnet utsetter sin helse eller utvikling for fare, og sette inn tiltak så tidlig at varige problemer kan unngås.

§ 115 *Barnevernstjenestens plikt til å samarbeide med andre sektorer mv. Individuell plan. Deltagelse i fengslingsmøter*

Barnevernstjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Barnevernstjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter loven. Barnets behov skal være grunnleggende ved samarbeidet. Barnevernstjenesten bør også samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge.

Barnevernstjenesten skal utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet, og det foreligger samtykke. Barnevernstjenesten skal samarbeide om planen med andre instanser barnet mottar tiltak fra. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om hvilke grupper av barn plikten omfatter, og om planens innhold i forskrift.

Der barnevernstjenesten har fått melding om møte om fengsling av barn etter straffeprosessloven § 183 tredje ledd, skal barnevernstjenesten møte til hvert fengslingsmøte, med mindre retten finner at deltagelse utover det første fengslingsmøtet er åpenbart unødvendig. Barnevernstjenesten skal uttale seg om behovet for tiltak etter kapittel 3,4 og 5 og gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak. Reglene i straffeprosessloven § 118 gjelder tilsvarende.

§ 116 *Kommunens ansvar for å reise sak*

Kommunen der barnet oppholder seg, har ansvaret for å reise sak for fylkesnemnda etter §§ 15 til 18, § 20, § 21 og § 30. Når det er truffet hastevedtak etter kapittel 5, har den kommunen hvor barnet oppholdt seg da vedtak ble truffet, ansvar for å reise sak etter første setning. Ved avtale mellom de berørte kommuner kan ansvaret overføres til en annen kommune.

Ansvarsforholdet består, selv om det skulle oppstå en endring i barnets tilknytning til kommunen i tidsrommet mellom begjæringen om tiltak er sendt fylkesnemnda og vedtaket er fattet. Dette gjelder ikke dersom den kommunen som har reist saken ikke får medhold i fylkesnemnda, eller det blir inngått avtale som nevnt i første ledd andre setning.

Barnevernstjenesten i den kommune som har reist saken, har ansvaret for gjennomføring, oppfølging og kontroll. Endring i barnets tilknytning til kommunen endrer ikke ansvarsforholdet hvis det ikke blir inngått avtale som nevnt i første ledd andre setning. Dette gjelder også når det er truffet vedtak etter §§ 13 og 19.

§ 117 *Statlige barnevernsmyndigheters organisatoriske inndeling*

De statlige barnevernsmyndighetene består av departementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og fylkesmennene. De statlige barnevernsmyndighetene ledes av departementet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Etatens sentrale nivå leder etatens virksomhet.

Fylkesmannen er statlig barnevernsmyndighet på fylkesnivå.

Barnevernsinstitusjonene er statlig barnevernsmyndighet på lokalt nivå.

Departementet kan gi forskrifter om statlige barnevernsmyndigheters myndighet, oppgaver og organisering på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

§ 118 *Departementets ansvar og oppgaver*

Departementet skal

a) føre tilsyn etter § 128
b) sørge for at erfaringene med loven blir vurdert, og at det blir gjennomført nødvendige endringer i regelverket
c) gi nødvendige retningslinjer og instrukser for å nå mål som er nevnt i bokstav a
d) sette i gang forskning som kan få betydning for løsningen av oppgaver etter loven
e) sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personell, og at de som skal anvende loven ellers får forsvarlig veiledning, og
f) sørge for at det blir utarbeidet informasjonsmateriell som barnevernstjenesten kan bruke.

Departementet kan kreve at kommunale organer som hører under loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at departementet skal kunne utføre sine oppgaver etter første ledd.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om statlige barnevernsmyndigheters myndighet, oppgaver og organisering på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

§ 119 *Barne-, ungdoms- og familieetatens ansvar og oppgaver*

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal yte tjenester etter denne loven til alle som oppholder seg i riket. Regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten skal yte tjenester etter denne loven til alle som oppholder seg i regionen.

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal

a) etter anmodning fra kommunen bistå barnevernstjenesten i kommunen med bosetting av barn utenfor hjemmet
b) ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem
c) ha ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning
d) ha ansvar for å etablere og drifte institusjoner, som eventuelt også kan ha tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn.
e) utpeke hvilke institusjoner som skal ta imot barn på grunnlag av vedtak som nevnt i §§ 19 og 20.

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal inngå en samarbeidsavtale i hver region med det regionale helseforetaket, eller med det helseforetaket som det regionale helseforetaket bestemmer. Avtalen skal blant annet inneholde retningslinjer for samarbeid hvor barn blir vurdert å ha behov for et opphold i institusjon under spesialisthelsetjenesteloven. Avtalen skal også etablere en tvisteløsning mellom partene.

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal utføre internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med de kravene som er fastsatt i loven eller i medhold av loven. Etaten skal også kunne redegjøre for hvordan kravet oppfylles. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll.

§ 120 *Barne-, ungdoms- og familieetatens økonomiske ansvar. Finansiering*

Barne-, ungdoms- og familieetaten kan kreve egenbetaling av kommunen for oppholdsutgifter ved bruk av institusjon og sentre for foreldre og barn. Satser for egenbetalingen fastsettes av departementet. Egenbetalingen skal ytes av den kommunen som har søkt om opphold for barnet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal dekke utgiftene til institusjoner og sentre for foreldre og barn som overstiger den andelen av utgiftene som kommunen plikter å betale etter første ledd. Barne-, ungdoms- og familieetaten skal dekke en andel av kommunens utgifter til fosterhjem etter satser som fastsettes av departementet. Barne-, ungdoms- og familieetatens økonomiske ansvar gjelder for barn under 20 år.

Regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten der barnet får nytt bosted, skal selv dekke utgiftene de har for et barnet, selv om barnet ved innskrivningstidspunktet bodde i en annen region.

Departementet kan gi forskrifter om egenbetalingen etter første ledd, betalingsordningen etter andre ledd, herunder forskrifter som fastsetter nærmere rammer for statens betalingsansvar, og om retten til å kreve refusjon etter tredje ledd.

§ 121 *Særbestemmelser for Oslo kommune*

Lovens bestemmelser om Barne-, ungdoms- og familieetatens oppgaver og myndighet gjelder ikke Oslo kommune. I Oslo kommune skal Barne-, ungdoms- og familieetatens oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen. Kommunens vedtak om godkjenning etter § 5-8 kan påklages til sentralt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Departementet gir nærmere forskrifter om Oslo kommunes plikter, oppgaver og kompetanse og om statlig tilsyn og kontroll.

§ 122 *Fylkesmannens ansvar og oppgaver. Avgjørelse av tvister*

Fylkesmannen plikter å føre tilsyn etter §§ 129 og 131.

Fylkesmannen skal sørge for at kommunene får råd og veiledning.

Oppstår det tvist mellom kommuner om anvendelse av § 112, kan kommunene kreve at fylkesmannen avgjør tvisten. Departementet kan gi nærmere forskrifter om behandlingsmåten.

§ 123 *Opplysningsplikt overfor statlige barnevernsmyndigheter*

Statlige sentrale myndigheter, statlige regionale myndigheter, Statens helsetilsyn og fylkesmannen kan kreve at alle institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for mindreårige, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at myndighetene skal kunne utføre oppgavene etter loven. Myndighetene kan også kreve adgang til stedene.

§ 124 *Tilskudd fra staten*

Staten gir årlige tilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter til barnevernstjenesten.

Staten gir et tilskudd til kommunene til dekning av utgifter for flyktningebarn og asylsøkende barn som er kommet til landet uten foreldre eller andre med foreldreansvar.

Tilskudd gis også ved omsorgsovertakelse etter § 21 for barn i mottak for asylsøkere og flyktninger som er kommet til landet med foreldre eller andre med foreldreansvar.

§ 125 *Forsøksvirksomhet*

Kongen kan samtykke til at det iverksettes forsøk i kommuner for å utvikle samarbeidsformer mellom barnevernstjenesten og aktuelle samarbeidspartnere i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.

Kongen kan samtykke til at andre som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, kan fravike lovbestemt taushetsplikt som er fastsatt i denne loven og i følgende lover: Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. § 6-1, lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. kapittel 5, lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker §§ 13 til 13 f, lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager § 20, lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester § 12-1 og lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 15-1. Det kan også gis samtykke til at det opprettes et felles registreringskartotek på forsøksstedet. Kartoteket skal angi hvorvidt de enkelte forvaltningsorganer sitter inne med opplysninger om den enkelte klient eller pasient, og hvor opplysningene eventuelt finnes.

Kommunestyret skal fastsette vedtekter for det enkelte forsøk. Ved utarbeidelse av vedtektene får § 37 i forvaltningsloven tilsvarende anvendelse.

Vedtektene skal godkjennes av Kongen. I forbindelse med godkjenningen kan Kongen gjøre mindre endringer i vedtektene. Kongen kan foreta mindre endringer i allerede godkjente vedtekter.

Kongen kan gi nærmere regler om forsøk etter denne bestemmelse, herunder om antallet forsøksenheter totalt og innenfor det enkelte forsøksområde, prosedyre for utvelgelse av forsøksenheter og forsøksområder, og godkjenning og iverksetting av forsøk.

Departementet skal føre overordnet tilsyn med forsøksvirksomheten.

§ 126 *Barnesakkyndig kommisjon*

Rapporter fra sakkyndige i barnevernssaker skal vurderes av en kommisjon, Barnesakkyndig kommisjon. Kommisjonens medlemmer oppnevnes av Kongen.

Kommisjonen underretter oppdragsgiveren og den sakkyndige om sin vurdering. Departementet kan gi nærmere regler om kommisjonens oppgaver, organisasjon og saksbehandling.

§ 127 *Krav om politiattest*

Det skal legges frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 for

- den som skal ansettes i barnevernstjenesten
- støttekontakter og andre som utfører oppgaver for barnevernstjenesten som ledd i hjelpetiltak etter § 12 og 15.
- trygghetsperson etter § 79
- den som skal ansettes i institusjon mv. omfattet av kapittel 9
- et omsorgssenter for mindreårige etter kapittel 10
- andre som utfører oppgaver for institusjoner mv. omfattet av kapittel 9, eller omsorgssenteret for mindreårige etter kapittel 10, og som har direkte kontakt med barn og unge eller foreldre som oppholder seg der.

Det skal legges frem uttømmende og utvidet politiattest i samsvar med politiregisterloven § 41 for

- den eller de som skal godkjennes som fosterforeldre, jf. § 49
- private som tar imot barn som avlastningstiltak.

Det kan kreves avgrenset politiattest etter politiregisterloven § 39 første ledd også fra andre som bor i fosterhjemmet eller avlastningshjemmet.

Følgende personer skal ikke få adgang til å ha oppgaver overfor mindreårige:

- person med anmerkning knyttet til lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231, 233 og 268 jf. 267 eller straffeloven §§ 231, 232, 257, 258, 274, 275, 282, 283, 291, 293, 294, 295, 296, 299, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 309, 310, 311, 312, 314, 327 og 328.

Person med anmerkning knyttet til øvrige straffebud skal ikke få adgang til å ha oppgaver som nevnt etter andre og tredje ledd, dersom anmerkning kan skape tvil om vedkommende er egnet for oppgaven.

Kapittel 14 Tilsyn, straff og sanksjoner

§ 128 *Tilsyn med anvendelsen av loven*

Departementet fører tilsyn med at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester og tiltak etter denne loven, blir anvendt riktig og på en måte som fremmer lovens formål.

§ 129 *Statlig tilsyn på barnevernsområdet*

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med barnevernsvirksomheten i de enkelte kommuner, med institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for mindreårige samt med andre statlige tjenester og tiltak etter denne loven. Statens helsetilsyn skal utøve myndighet i samsvar med det som er bestemt i barnevernsloven og forskrifter til denne.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter denne loven. Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner kapittel 10A gjelder for denne tilsynsvirksomheten. Departementet kan gi forskrifter om gjennomføringen av tilsynet.

Fylkesmannen skal videre føre tilsyn med lovligheten av andre statlige tjenester og tiltak etter denne loven. Fylkesmannen kan gi pålegg til Barne-, ungdoms- og familieetaten om å rette forhold som er i strid med bestemmelser etter denne loven. Det skal gis en rimelig frist til å rette forhold før pålegg benyttes. Pålegg kan påklages til Statens helsetilsyn.

Tilsynsmyndighetenes plikt til å føre tilsyn og adgang til å gi pålegg etter de foregående ledd omfatter også private som utfører tjenester og tiltak etter denne loven.

Statens helsetilsyn og fylkesmannen kan kreve at kommunale organer som hører under loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at disse myndighetene skal kunne utøve sine tilsynsoppgaver i henhold til loven.

§ 130 *Tilsyn med barn i fosterhjem*

Det skal føres tilsyn med barnet i fosterhjemmet frem til barnet fyller 18 år.

Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for oppholdet blir fulgt opp.

Departementet kan gi forskrift om tilsyn med barn i fosterhjem.

§ 131 *Tilsyn med institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for mindreårige*

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at godkjente institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for mindreårige drives i samsvar med denne loven og forskrifter til loven.

Ved uforsvarlig drift i institusjonen eller senteret, kan fylkesmannen gi pålegg om å rette på forholdet, eller å nedlegge driften. Pålegget kan gis til institusjonens leder eller institusjonens eier.

Fylkesmannen kan oppnevne tilsynsutvalg som skal føre tilsyn med institusjonene. Departementet kan gi forskrifter om tilsynsutvalgenes arbeidsområde og sammensetning.

§ 132 *Ileggelse av mulkt*

Ved oversittelse av fristen etter §§ 8 og 10 kan fylkesmannen ilegge kommunen mulkt. Departementet kan gi forskrifter om gjennomføringen av ordningen og om mulktens størrelse.

§ 133 *Straff*

Den som overtrer forbudet i § 51, straffes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder. Forsøk straffes likt med fullbyrdet overtredelse.

Kapittel 15 Lovens ikrafttredelse

§ 134 *Lovens ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene i loven skal tre i kraft til ulik tid.

Vedlegg 1

Oversikt over forslag til ny barnevernslov

Kapittel 1 Formål og virkeområde. Grunnleggende rettigheter

§ 1 *Formål*
§ 2 *Barnets rett til omsorg og beskyttelse. Barnets beste*
§ 3 *Barnets rett til tiltak og medvirkning*
§ 4 *Krav til barnevernets virksomhet. Forsvarlighet*
§ 5 *Lovens virkeområde*

Kapittel 2 Meldinger til barnevernstjenesten. Undersøkelse

§ 6 *Meldinger til barnevernstjenesten*
§ 7 *Opplysningsplikt til barnevernstjenesten*
§ 8 *Barnevernstjenestens gjennomgang av meldinger*
§ 9 *Barnevernstjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser*
§ 10 *Barnevernstjenestens gjennomføring av en undersøkelse*
§ 11 *Tilbakemelding etter henvendelse til barnevernstjenesten*

Kapittel 3 Tiltak der barnet er under foreldrenes omsorg

§ 12 *Hjelpetiltak*
§ 13 *Tilbud om bosted utenfor hjemmet*
§ 14 *Tilbud om bosted i fosterhjem eller institusjon over landegrensene*
§ 15 *Pålegg om hjelpetiltak*
§ 16 *Vedtak om samtykke til helsehjelp*
§ 17 *Vedtak om samtykke til spesialundervisning mv.*
§ 18 *Vedtak om flytteforbud*
§ 19 *Tilbud om bosted i institusjon etter samtykke*
§ 20 *Vedtak om bosted i institusjon uten samtykke*

Kapittel 4. Omsorgsovertakelse og tiltak der barnet er under barnevernets omsorg

§ 21 *Vedtak om å overta omsorgen for et barn*
§ 22 *Bostedsalternativer etter vedtak om omsorgsovertakelse*
§ 23 *Valg av bosted for barnet etter vedtak om omsorgsovertakelse*
§ 24 *Omsorgsansvar og foreldreansvar for barnet etter omsorgsovertakelse*
§ 25 *Barnevernstjenestens adgang til å flytte barnet etter omsorgsovertakelse*
§ 26 *Oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse*
§ 27 *Fratakelse av foreldreansvar*
§ 28 *Adopsjon*
§ 29 *Besøkskontakt etter adopsjon*
§ 30 *Vedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel*
§ 31 *Foreldres plikt til å betale for oppfostringen av barnet*
§ 32 *Kommunens rett til å kreve egenbetaling fra barnet*

Kapittel 5 Hastevedtak

§ 33 *Hastevedtak om hjelpetiltak*
§ 34 *Hastevedtak om bosted utenfor hjemmet*
§ 35 *Hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke*
§ 36 *Hastevedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel*

Kapittel 6 Kontakt og samvær

§ 37 *Barnets rett til kontakt med foreldre, søsken og andre nærstående*
§ 38 *Begrensninger i retten til kontakt. Skjult adresse*
§ 39 *Hvem som vedtar begrensninger i retten til kontakt*

Kapittel 7 Oppfølging av barn og foreldre etter tiltak. Planer

§ 40 *Oppfølging av barn og foreldre ved hjelpetiltak*
§ 41 *Oppfølging av barn etter vedtak om omsorgsovertakelse, bosted i institusjon etter § 19 eller § 20 og hastevedtak*

§ 42 *Oppfølging av foreldre etter vedtak om omsorgsovertakelse, bosted i institusjon etter § 19 eller § 20 og hastevedtak*
§ 43 *Oppfølging av barn etter vedtak om bosted i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel*
§ 44 *Forbud mot å ta med barnet ut av Norge*
§ 45 *Plan ved hjelpetiltak*
§ 46 *Plan ved omsorgsovertakelse*
§ 47 *Plan ved bosted i institusjon etter § 19 eller § 20*
§ 48 *Plan for gjennomføring av kontakt*

Kapittel 8 Fosterhjem

§ 49 *Definisjon av fosterhjem. Krav til fosterforeldre*
§ 50 *Godkjenning av fosterhjem*
§ 51 *Formidling av fosterhjem*
§ 52 *Forskrift om fosterhjem*

Kapittel 9 Institusjoner og senter for foreldre og barn mv.

§ 53 *Barnets rettigheter i institusjon*
§ 54 *Krav til forebygging av bruk av tvang*
§ 55 *Adgang til bruk av tvang*
§ 56 *Utvidet adgang til bruk av tvang ved bosted i institusjon etter § 19, § 20 og § 35*
§ 57 *Særlige tiltak ved fare for utnyttelse til menneskehandel*
§ 58 *Forskrift om rettigheter og tvangsbruk*
§ 59 *Rettigheter under opphold i sentre for foreldre og barn*
§ 60 *Generelle krav til institusjoner og sentre for foreldre og barn*
§ 61 *Godkjenning av institusjoner og sentre for foreldre og barn*
§ 62 *Inntak i og utskrivning fra institusjoner*
§ 63 *Samarbeid med institusjoner som hører under andre lover*
§ 64 *Institusjoner med hjem*
§ 65 *Krav til andre botiltak*

Kapittel 10 Omsorgssentre for mindreårige

§ 66 *Opphold på omsorgssenter for mindreårige*
§ 67 *Omsorgsansvaret for barnet*
§ 68 *Ansvaret for å ivareta barnets behov ved ankomst til omsorgssenteret*
§ 69 *Oppfølgingsvedtak*
§ 70 *Ansvaret for å følge barnets utvikling under oppholdet på omsorgssenteret*
§ 71 *Kartlegging*
§ 72 *Tilsyn, godkjenning, rettigheter under oppholdet og krav til kvalitet*
§ 73 *Ansvaret for etablering og drift*
§ 74 *Økonomisk ansvar*
§ 75 *Bosted i omsorgssenter etter kapittel 3, 4 og 5*

Kapittel 11 Saksbehandlingsregler

§ 76 *Anvendelse av forvaltningsloven. Enkeltvedtak*
§ 77 *Bruk av sakkyndige*
§ 78 *Part i sak etter loven*
§ 79 *Trygghetsperson for barn*
§ 80 *Taushetsplikt og opplysningsrett*
§ 81 *Plikt til å føre journal*
§ 82 *Partenes rett til dokumentinnsyn og barnevernstjenestens informasjonsplikt*
§ 83 *Barnets medvirkning. Barnevernstjenestens vedtak*
§ 84 *Bruk av tvang ved gjennomføring av undersøkelser og ved fullbyrding av vedtak*
§ 85 *Klage over barnevernstjenestens og Barne-, ungdoms- og familieetatens vedtak. Rettslig overprøving*
§ 86 *Saksbehandling og klage ved bruk av tvang i institusjoner mv.*

Kapittel 12 Saksbehandlingsregler for fylkesnemnda

§ 87 *Fylkesnemndas stedlige virkeområde*
§ 88 *Fylkesnemndas sammensetning*
§ 89 *Hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda*
§ 90 *Dokumentinnsyn for partene*
§ 91 *Fylkesnemndas sammensetning i den enkelte sak*
§ 92 *Habilitet*
§ 93 *Innkalling av partene. Uteblivelse*
§ 94 *Advokater*
§ 95 *Innledning av sak for fylkesnemnda*
§ 96 *Begjæring om tiltak. Tilsvar*
§ 97 *Saksforberedelsen i fylkesnemnda*
§ 98 *Saksstyrende avgjørelser. Avvisning og heving*
§ 99 *Når forhandlingsmøte skal holdes*
§ 100 *Gjennomføringen av forhandlingsmøte*
§ 101 *Lukkede dører*
§ 102 *Bevis*
§ 103 *Fylkesnemndas avgjørelsesgrunnlag*
§ 104 *Fylkesnemndas vedtak*
§ 105 *Retting av feil. Tilleggsvedtak*
§ 106 *Forkynning av vedtak*
§ 107 *Godkjenning av hastevedtak og vedtak om flytteforbud*

§ 108 *Klage over hastevedtak, vedtak om flytting og vedtak om flytteforbud*
§ 109 *Rettslig prøving*
§ 110 *Samtaleprosess*
§ 111 *Klage- og disiplinærordning for nemndsledere*

Kapittel 13 Ansvar, organisering og finansiering

§ 112 *Kommunens ansvar og oppgaver*
§ 113 *Kommunens organisering av barnevernstjenesten. Økonomisk ansvar*
§ 114 *Barnevernstjenestens ansvarsområde*
§ 115 *Barnevernstjenestens plikt til å samarbeide med andre sektorer mv. Individuell plan. Deltagelse i fengslingsmøter*
§ 116 *Kommunens ansvar for å reise sak*
§ 117 *Statlige barnevernsmyndigheters organisatoriske inndeling.*
§ 118 *Departementets ansvar og oppgaver*
§ 119 *Barne-, ungdoms- og familieetatens ansvar og oppgaver.*
§ 120 *Barne-, ungdoms- og familieetatens økonomiske ansvar. Finansiering*
§ 121 *Særbestemmelser for Oslo kommune*
§ 122 *Fylkesmannens ansvar og oppgaver. Avgjørelse av tvister*
§ 123 *Opplysningsplikt overfor statlige barnevernsmyndigheter*
§ 124 *Tilskudd fra staten*
§ 125 *Forsøksvirksomhet*
§ 126 *Barnesakkyndig kommisjon*
§ 127 *Krav om politiattest*

Kapittel 14 Tilsyn, straff og sanksjoner

§ 128 *Tilsyn med anvendelsen av loven*
§ 129 *Statlig tilsyn på barnevernsområdet*
§ 130 *Tilsyn med barn i fosterhjem*
§ 131 *Tilsyn med institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for mindreårige*
§ 132 *Ileggelse av mulkt*
§ 133 *Straff*

Kapittel 15 Lovens ikrafttredelse

§ 134 *Lovens ikrafttredelse*

Vedlegg 2

Lovspeil

Bvl §	Bvl ledd	Bvl setning	Lovforslag	Merknad
§ 1-1			§ 1	
§ 1-2	1		§ 5, 1. ledd	
	2		§ 5, 2. ledd	
	3		§ 5, 4. ledd	
§ 1-3	1		§ 5, 1. ledd	
	2	1 og 2	§ 5, 3. ledd	
		3	§ 76, 2. ledd, 3. setning og § 5, 3. ledd, 2. setning	
§ 1-4			§ 4, 1. ledd	
§ 2-1	1		§ 112, 1. ledd	
	2		§ 112, 5. ledd	
	3			Opphevet
	4		§ 113, 1. ledd	
	5		§ 113, 2. ledd	
	6		§ 113, 3. ledd	
	7		§ 113, 4. ledd	
§ 2-2	1		§ 117, 1. ledd	
	2		§ 117, 2. ledd	
§ 2-3	1		§ 118, 1. ledd	
	2		§ 119, 2. ledd	
	3		§ 119, 4. ledd	
	4	1	§ 117, 3. ledd	
		2	§ 122, 1. ledd	
		3	§ 122, 2. ledd	
	5		§ 129, 2. ledd, 3. setning	
	6		§ 117, 4. ledd	
	7	1	§ 118, 2. ledd	
		2	§ 129, 5. ledd	
		3 og 4	§ 123	

Bvl §	Bvl ledd	Bvl setning	Lovforslag	Merknad
	8		§ 117, 5. ledd	
§ 2-3 a			§ 121	
§ 2-3 b	1		§ 129, 1. ledd	
	2		§ 129, 2. ledd	
	3		§ 131, 1. ledd	
	4		§ 129, 3. ledd	
	5		§ 129, 4. ledd	
§ 2-4			§ 125	
§ 2-5			§ 126	
§ 3-1	1		§ 112, 3. ledd, 1. setning	
	2		§ 114, 2. ledd	
§ 3-2	1		§ 115, 1. ledd, 1. setning	
	2	1	§ 115, 1. ledd, 2. setning	
		2		Opphevet
§ 3-2 a			§ 115, 2. ledd	
§ 3-3			§ 115, 1. ledd, 4. setning	
§ 3-4	1 og 2		§ 112, 4. ledd	
§ 3-5			§ 115, 3. ledd	
§ 4-1	1		§ 2, 3. ledd	
	2	1	§ 3, 2. ledd	
	2	2 og 3		Opphevet. Se § 79 om trygghetsperson.
§ 4-2			§ 8, 1. ledd	
§ 4-3	1		§ 9, 1. ledd	
	2		§ 10, 2. ledd	
	3		§ 9, 3. ledd, 1. setning	
	4		§ 77	
	5		§ 9, tredje ledd, 2. og 3. setning	
§ 4-4	1 og 2		§ 12	
	3, 4 og 5		§ 15	
	6		§ 13, 1. ledd	
§ 4-4 a			§ 14	
§ 4-5		1 og 3	§ 45	
		2	§ 40	
4-6	1		§ 33	
	2, 4 og 5		§ 34	

Bvl §	Bvl ledd	Bvl setning	Lovforslag	Merknad
	3		§ 39, 2. ledd	
§ 4-7	1 og 2			Opphevet
	3			Se § 13, 2. ledd
§ 4-8	1		§ 18, 1. og 2. ledd	
	2	1	§ 21 bokstav f	
		2	§ 21 bokstav g	
		3	§ 21 første ledd	
	3		§ 21 bokstav d	
§ 4-9	1		§§ 18 og 34, 1. ledd	
	2		§ 39, 2. ledd	
	3 og 4		§ 34, 2. ledd	
§ 4-10			§ 16	
§ 4-11			§§ 16 og 17	
§ 4-12			§ 21	
§ 4-13	1		§ 21, 2. ledd	
	2		§ 21, 3. ledd	
§ 4-14			§ 22, 1. og 2. ledd	
§ 4-15	1		§ 23, 1. ledd	
	2		§ 22, 3. ledd	
	3	1	§ 46, 1. ledd, 1. setning	
		2	§ 46, 2. ledd	
	4		§ 46. 3. ledd	
§ 4-16		1	§ 41 og 42, 1. ledd	
		2		Opphevet. Se § 37 om barnets rett til kontakt.
		3	§ 42, 2. ledd, 1. setning	
		4	§ 42, 3. ledd, 1. setning	
§ 4-17		1	§ 25, 2. setning	
		2	§ 108, 1. ledd	
§ 4-18	1		§ 24	
	2			Opphevet
§ 4-19	1		§ 37, 1. ledd	
	2	1	§ 38 og § 39, 1. ledd	
		2	§ 38, 2. ledd, 2. setning	
	3 og 4		§ 37, 1. ledd, § 38 og § 39	
	5		§ 39, 5. ledd	

Bvl §	Bvl ledd	Bvl setning	Lovforslag	Merknad
§ 4-20	1	1	§ 27, 1. ledd	
		2	§ 27, 2. ledd	
	2, 3 og 4		§ 28	
§ 4-20 a			§ 29	
§ 4-21	1	1 og 2	§ 26, 1. og 2. ledd, 1. setning	
		3	§ 26, 3. ledd	
	2		§ 26, 4. ledd	
§ 4-22	1 bokstav a		§ 49, 1. ledd	
	1 bokstav b			Opphevet
	2		§ 49, 2. ledd	
	3		§ 52 og § 130, 3. ledd	
	4		§ 50 og § 130, 1. ledd	
	5		§ 130, 1. og 2. ledd	
	6			Opphevet. Se § 79 om tryggh-etsperson.
§ 4-23	1		§ 51	
	2		§ 133	
	3			Fjernet. Følger direkte av adopsjonsloven.
§ 4-24	1		§ 20, 1. og 2. ledd	
	2		§ 20, 3. ledd og § 41	
	3		§ 20, 5. ledd	
	4		§ 20, 4. ledd	
§ 4-25	1	1	§ 4, 3. ledd og § 12	
		2	§ 41 og § 42	
	2	1	§ 20, 1. ledd	
		2 og 3	§ 35	
	3		§ 20, 6. ledd	
§ 4-26	1		§ 19, 1. ledd	
	2		§ 19, 2. ledd	
	3		§ 19, 3. ledd	
	4		§ 19, 4. ledd	
§ 4-27		1	§ 119, 2. ledd, bokstav e	
		2		Opphevet. Se § 64 om institu-sjoner med hjem.
§ 4-28	1	1 og 2	§ 47, 2. ledd	

Bvl §	Bvl ledd	Bvl setning	Lovforslag	Merknad
		3 og 4	§ 47, 3. ledd, 1. og 2. setning	
		5, 6 og 7	§ 47, 4. ledd, 1., 2. og 3. setning	
	2	1	§ 47, 3. ledd, 3. setning	
		2	§ 47, 1. ledd	
		3	§ 47, 3. ledd, 3. setning	
		4	§ 47, 4. ledd, 4. setning	
	3		§ 47, 5. ledd	
	4			Opphevet
§ 4-29	1 og 2		§ 30, 1. ledd	
	3		§ 30, 4. ledd	
	4		§ 36	
	5		§ 30, 3. ledd og § 57	
	6		§ 30, 5. ledd	
	7	1		Kapittel 12 gjelder
		2	§ 30, 2. ledd	
§ 4-30	1		§ 30, 1. ledd, 3. setning	
	2		§ 43, 1. ledd	
	3		§ 43, 2. ledd	
§ 4-31			§ 44	Se også § 21, 3. ledd
§ 5-1			§ 119, 2. ledd, bokstav d	
§ 5-2				Opphevet tidligere
§ 5-3				Opphevet tidligere
§ 5-4			§ 62	
§ 5-5				Opphevet tidligere
§ 5-6			§ 63	
§ 5-7			§ 131	
§ 5-8			§ 61	
§ 5-8 a			§ 64	
§ 5-9	1		§ 53, 2. ledd	
	2	1	§ 53, 3. ledd	
		2	§ 56, 2. ledd	
	3		§ 55	
	4		§ 58	
	5		§ 57 og § 58	
§ 5-9 a			§ 59	

Bvl §	Bvl ledd	Bvl setning	Lovforslag	Merknad
§ 5-10			§ 60, 2. ledd	
§ 5A-1			§ 66	
§ 5A-2			§ 67	
§ 5A-3			§ 68	
§ 5A-4			§ 69	
§ 5A-5			§ 70	
§ 5A-6			§ 71	
§ 5A-7			§ 72	
§ 5A-8			§ 73	
§ 5A-9			§ 74	
§ 5A-10			§ 75	
§ 6-1	1		§ 76, 1. ledd, 1. setning	
	2			Se forvaltningsloven § 2 bokstav b
	3		§ 78, 3. ledd	
	4		§ 76, 1. ledd, 3. setning	
§ 6-2			§ 76, 1. ledd, 2. setning	
§ 6-3	1	1	§ 83, 1. ledd og § 103, 1. ledd	
		2	§ 3, 2. ledd, 3. setning	
	2	1	§ 78, 1. ledd	
		2 og 3		Opphevet
§ 6-4	1		§ 7, 3. ledd, 3. setning og § 4, 2. ledd	
	2	1	§ 7, 1. ledd	
		2	§ 7, 4. ledd, 2. setning	
		3 og 4	§ 7, 3. ledd	
	3		§ 7, 4. ledd, 1. setning	
§ 6-4 a				Opphevet tidligere.
§ 6-5			§ 85, 1. ledd	
§ 6-6	1		§ 85, 2. ledd, 1. setning	
	2		§ 85, 2. ledd, 2. setning	
§ 6-7	1	1	§ 80, 1. ledd	
		2		Fjernet. Følger direkte av straffeloven.
	2		§ 80, 2. ledd	
	3	1 og 2	§ 80, 3. ledd	

Bvl §	Bvl ledd	Bvl setning	Lovforslag	Merknad
		3 og 4	§ 80, 4. ledd	
	4		§ 80, 5. ledd	
	5		§ 80, 6. ledd	
§ 6-7 a	1	1 og 2	§ 11, 1. ledd, 1. setning	
		3	§ 11, 1. ledd, 2. setning	
	2	1	§ 11, 1. ledd, 1. setning	
		2	§ 11, 2. ledd, 1. setning	
	3	1	§ 11, 2. ledd, 2. setning	
		2	§ 11, 2. ledd, 3. setning	
	4		§ 11, 2. ledd, 4. setning	
§ 6-8			§ 84	
§ 6-9	1		§ 10, 1. ledd, 2. og 3. setning	
	2		§ 10, 3. ledd	
	3		§ 132	
§ 6-10			§ 127	
§ 7-1			§ 87	
§ 7-2			§ 88	
§ 7-3			§ 89	
§ 7-4			§ 90	
§ 7-5			§ 91	
§ 7-6			§ 92	
§ 7-7			§ 93	
§ 7-8			§ 94	
§ 7-9				Opphevet. Se § 79 om trygghetsperson.
§ 7-10	1, 2 og 4		§ 95	
	3			Opphevet
§ 7-11			§ 96	
§ 7-12			§ 97	
§ 7-13			§ 98	
§ 7-14			§ 99	
§ 7-15			§ 100	
§ 7-16			§ 101	
§ 7-17			§ 102, 1. og 2. ledd	
§ 7-18			§ 103, 2. til 4. ledd	
§ 7-19			§ 104	

Bvl §	Bvl ledd	Bvl setning	Lovforslag	Merknad
§ 7-20			§ 105	
§ 7-21			§ 106	
§ 7-22			§ 107	
§ 7-23			§ 108	
§ 7-24			§ 109	
§ 7-25			§ 110, 1. ledd	
§ 8-1			§ 112, 2. ledd	
§ 8-2			§ 119, 1. ledd	
§ 8-3			§ 122, 3. ledd	
§ 8-4			§ 116	
§ 9-1			§ 113, 6. ledd	
§ 9-2	1		§ 31, 1. ledd	
	2	1 og 2	§ 31, 2. ledd, 1. og 2. setning	
		3 til 6		Fjernes. Overlates til forskriftsregulering.
	3		§ 31, 2. ledd, 3. setning	
	4			Fjernes. Overlates til forskriftsregulering.
	5		§ 31, 3. ledd	
§ 9-3			§ 32	
§ 9-4	1 og 2		§ 120, 2. ledd	
	3		§ 120, 4. ledd	
§ 9-5		1 og 2	§ 120, 1. ledd	
		3	§ 120, 4. ledd	
§ 9-6		1	§ 120, 3. ledd	
		2	§ 120, 4. ledd	
§ 9-7			§ 124, 1. ledd	
§ 9-8			§ 124, 2. og 3. ledd	
§ 10-1			§ 134	Ikke utarbeidet.
§ 10-2				P.t. ikke utarbeidet.
§ 10-3				P.t. ikke utarbeidet.
§ 10-4				P.t. ikke utarbeidet.

Vedlegg 3

Forslag som innebærer behov for endringer i andre lover:

Kapittel 8

- Endringer i spesialisthelsetjenesteloven. Se punkt 8.5.2 og punkt 8.5.3. Det foreslås for det første en endring i spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a for å presisere de regionale helseforetakenes ansvar ved sektorovergripende plasseringer. For det andre foreslås det en endring i spesialisthelsetjenesteloven § 2-1e hvor de regionale helseforetak pålegges å inngå samarbeidsavtaler som nevnt i forslag til ny barnevernlov § 119.

Kapittel 10

- Regler om opplysningsrett. Se punkt 10.5.1. Det foreslås endringer i helsepersonelloven § 25, slik av helsepersonell kan dele opplysninger også med barnevernansatte etter bestemmelsen.
- Regler om opplysningsplikt. Se punkt 10.5.2.1. Endring av barnevernslovens bestemmelse om opplysningsplikt, jf. ny § 7, medfører behov for endringer i:
  - Barnehageloven § 22
  - Opplæringsloven § 15-3
  - Friskoleloven § 7-4
  - Helsepersonelloven § 33
  - Sosialtjenesteloven § 45
  - Familievernkontorloven § 10
  - Krisesenterloven § 6

Kapittel 11

- Endringer i bestemmelse om samtykke til helsehjelp. Se punkt 11.7.3.2. Som følge av endring av barnevernlovens bestemmelse om samtykke til helsehjelp, jf. ny § 16, foreslås samtidig endring i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4.
- Endringer i bestemmelse om samtykke til spesialundervisning mv. Se punkt 11.7.3.3. Som følge av endring av barnevernslovens bestemmelse om samtykke til spesialundervisning mv., jf. ny § 17, foreslås samtidig endringer i opplæringsloven §§ 5-3, 5-1 og 5-7.

Kapittel 17

- Ny bestemmelse om adgang til anonym vitneførsel. Se punkt 17.3.3. Ny bestemmelse i § 102 medfører behov for endringer i tvisteloven.

Vedlegg 4

Barnevern og menneskerettighetene

Utredning til Barnevernslovutvalget, 23. desember 2015, rev. 20. juni 2016

Fylkesnemndsleder og universitetslektor II Christian Børge Sørensen

Innhold

1 Presisering av utredningens tema 307
2 Rettsgrunnlagenes betydning for norske rettsanvendere 308
2.1 Det konstitusjonelle utgangspunktet 308
2.2 Kort om de relevante internasjonale menneskerettsinstrumenter 309
2.3 Tolkningen av de internasjonale kildene 310
2.4 Kort om menneskerettighetenes gjennomslagskraft 312
3 Prinsippet om barnets beste 313
3.1 Innledning 313
3.2 Barnekonvensjonen 314
3.2.1 BK artikkel 3 nr. 1 – en oversikt .. 314
3.2.2 Nærmere om det materielle innhold 315
3.2.3 Kort om den prosessuelle side av barnets beste. 316
3.3 Hensynet til barnets beste i EMK 317
3.4 Grunnloven § 104 andre ledd 318
4 Barnets rett til omsorg og beskyttelse 320
4.1 Det rettslige grunnlag for barnets rett til omsorg og beskyttelse 320
4.2 Rett til omsorg i egen familie 322
4.3 Hvilken omsorg som er vernet og forpliktelsens karakter 323
4.4 Nærmere om statens plikt til å beskytte barn mot omsorgssvikt .. 325
4.5 Rett til omsorg og beskyttelse for barn som er midlertidig eller permanent fratatt sitt familiemiljø. 331
4.6 Særlig om tvangsplassering av barn med utfordrende atferd 332
5 Retten til familieliv som ledetråd og skranke for barnevernstiltak ... 333
5.1 Innledning 333
5.2 Relasjoner til barn som omfattes av retten til familieliv 334
5.3 Hvilke interesser er det retten til familieliv verner om? 338
5.4 Generelle prinsipper og krav som gjelder ved tvangsplassering av barn 339
5.4.1 Innledning 339
5.4.2 Kravet til nasjonal lovhjemmel 339
5.4.3 Oversikt over forholdsmessighetskravet i barnevernsaker 340
5.4.4 Særlig om betydningen av den nasjonale beslutningsprosessen ... 341
5.5 Retten til familie- og privatliv som skranke i barnevernets undersøkelser og tiltak forut for en mulig omsorgsovertakelse 344
5.6 Beslutning om omsorgsovertakelse 346
5.7 Retten til familieliv etter omsorgsovertakelse av barn 348
5.7.1 Utgangspunktet om midlertidighet – plikten til å tilbakeføre barn 348
5.7.2 Plikten til å bevare familierelasjoner og tilrettelegge for gjenforening – kontakt (herunder samvær), plassering og oppfølgning av foreldre. 349
5.8 Tiltak som bryter familiebånd – Samværsnekt/sterkt begrenset kontakt og adopsjon 354

1 Presisering av utredningens tema[1]

Tema for utredningen fremkommer av oppdragsbeskrivelsen som ble gitt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i juni 2015:

> «Det skal gjøres en rettslig utredning av sentrale barnevernrelevante menneskerettigheter for barn og foreldre. Målet med utredningen er gi Barnevernslovutvalget en oppdatert oversikt over hvilke forpliktelser staten har på barnevernfeltet, i tillegg til å styrke lovutvalgets muligheter til å foreta menneskerettslige godt informerte avveiinger og standpunkter.
>
> Utredningen skal baseres på anerkjent juridisk metode, samtidig som den skal gi en sammenstilling av aktuelle standpunkter som tidligere er inntatt i vitenskapelig anerkjent juridisk litteratur.
>
> Utredningen skal foretas med grunnlag i relevante bestemmelser i Grunnloven og internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og FNs barnekonvensjon (BK) er de sentrale internasjonale konvensjoner. Det skal også undersøkes om FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gir forpliktelser utover EMK og BK. Eventuelle forskjeller i forpliktelsene skal påpekes, og hva som er gjeldende rett for norske rettsanvendere skal påpekes så langt det er mulig.
>
> Tre temaer skal utredes.
>
> For det første skal barnevernrelevante aspekter ved *retten til familie- og privatliv* utredes. Sentrale rettsgrunnlag vil her være Grunnloven § 102, jf. § 104, EMK art. 8, BK art. 16, jf. art. 9, art. 7, samt SP art. 17. Andre bestemmelser vil også kunne være relevante. Følgende problemstillinger skal utredes:
> – Hvilken forpliktelse har staten for a tilrettelegge for at barn kan vokse opp med sine foreldre?
> – Hva er terskelen for omsorgsovertakelse og adopsjon?
> – Hvilken betydning har retten til familieliv for kontakten mellom barn og foreldre etter en omsorgsovertakelse (herunder samværsfastsettelse)?
>
> For det andre skal det *barnets særlige rett til omsorg og beskyttelse* utredes. Sentrale rettsgrunnlag vil være Grunnloven § 104, jf. § 102. EMK art. 3 og 8, samt BK art. 19, jf. art. 3 nr. 2, art. 7 nr. 1, 16 og 9. Andre bestemmelser vil også her kunne være relevante. Det skal ses nærmere på i hvilken grad barnets krav på beskyttelse gir staten en forpliktelse til a sette inn hjelpetiltak, eventuelt akuttvedtak, omsorgsovertakelse og plassering i institusjon.
>
> For det tredje skal innholdet av hensynet til/prinsippet om *barnets beste* utredes. Dette er et gjennomgripende tema. De grunnleggende bestemmelser er likevel Grunnloven § 104 andre ledd og BK art. 3 nr. 1. Det skal særlig gjøres en vurdering av forholdet til andre hensyn/verdier, herunder biologiske bånd, tilknytning og relasjonskvalitet, mildeste effektive inngrep, barnets medvirkning, etnisk, språklig og kulturell tilhørighet.»

En ny barnevernlov kan ikke utformes uten å ta i betraktning de overordnede rettslige skranker som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Grunnloven § 92 pålegger statens myndigheter, herunder den lovgivende myndighet å «respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». Lignende såkalte sikringsbestemmelser er inntatt i menneskerettighetskonvensjonene som er inkorporert som norsk lov og gitt forrang gjennom menneskerettsloven § 2, jf. § 3. Det gjelder blant annet EMK artikkel 1, BK artikkel 4, SP artikkel 2 nr. 1 og 2, og ØSK artikkel 2 nr. 1. Formålet med denne utredningen er å synliggjøre innholdet i de sentrale materielle menneskerettigheter som en ny barnevernlov må utformes i samsvar med.

«Barnevernrelevante» menneskerettigheter forstås i denne utredningen som overordnede normer i Grunnloven og/eller internasjonale konvensjoner, som regulerer det offentliges rett og plikt til å sikre nødvendig hjelp og omsorg for barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling.[2] Videre defineres «barn» som fødte mennesker under 18 år. En slik definisjonen av barn er i samsvar med hovedregelen i gjeldende barnevernloven § 1-1 og BK artikkel 1.[3]

De tre problemstillingene som er tema for denne utredningen – barns rett til omsorg og beskyttelse, retten til familieliv (og privatliv) samt

---

[1] Jeg ønsker å takke Marius Emberland, Kristen Sandberg og Jørgen Aall for kommentarer til utkast til utredningen. Synspunktene i utredningen står selvsagt bare jeg ansvarlig for.

[2] Dette er også kjerneoppgaven til det norske barnevernet, jf. barnevernloven § 1-1 første strekpunkt.

prinsippet om barnet beste – utgjør samlet de sentrale materielle menneskerettslige forpliktelser på barnevernets område.[4] En ny barnevernlov må selvsagt også utformes og praktiseres i samsvar med andre materielle menneskerettighetsforpliktelser, herunder ulike former for diskrimineringsforbud, ytringsfrihet, religionsfrihet, vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse, bevegelsesfrihet, retten til helse og retten til utdanning. Utredningen vil kun omtale slike forpliktelser i den grad det kan belyse barns rett til omsorg og beskyttelse, retten til familieliv og privatliv eller prinsippet om barnets beste.

Prosessuelle forpliktelser faller i utgangspunkt utenfor utredningen. Samtidig er det innfortolket en rekke selvstendige prosessuelle forpliktelser i de materielle forpliktelsene, i tillegg til at kvaliteten på beslutningsprosessen ofte vil har betydning for om de materielle krav er tilfredsstilt. Der det er relevant for de materielle forpliktelsene som barnverntjenesten må forholde seg til, vil utredningen derfor også ta for seg prosessuelle sider ved rettighetene. Rene prosessuelle krav til domstolsbehandlingen som retten til en rettferdig rettergang og retten til et effektivt rettsmiddel vil derimot ikke omtales. Spørsmålet om dobbeltstraff ved tvangsplassering etter barnevernloven § 4-24 vil heller ikke omtales.

Utredningen vil gi en oversikt over det menneskerettslige prinsippet om barnets beste i punkt 3. Retten til omsorg behandles i punkt 4, mens retten til familieliv behandles i punkt 5. Først skal det gis en kort oversikt over hvilken betydning de aktuelle rettsgrunnlagene har i norsk rett.

2 Rettsgrunnlagenes betydning for norske rettsanvendere

2.1 Det konstitusjonelle utgangspunktet

Den norske Grunnloven var lenge taus om barns rett til omsorg og beskyttelse, retten til familieliv og privatliv samt prinsippet om barnet beste. Ved grunnlovsrevisjonen 6. mai 2014 var dette blant de rettigheter som fant veien inn i grunnlovsteksten. Grunnloven § 102 knesetter blant annet retten til respekt for privatliv og familieliv. Barnets beste er nedfelt i Grunnloven § 104 andre ledd. Barns rett til respekt for sitt menneskeverd og vern om sin personlige integritet er inntatt i Grunnloven § 104 første og tredje ledd, og har som vi skal se en side mot retten til omsorg. Det er imidlertid kun de menneskerettighetene som er inntatt i Grunnloven som har grunnlovs rang.

Grunnloven § 92 kan ikke forstås som en inkorporeringsbestemmelse som gir folkerettslige traktater med menneskerettslig innhold grunnlovs status. Forarbeidene lest i sammenheng viser tydelig at en slik gjennomgripende strukturendring av norsk rett ikke var meningen med Grunnloven § 92.[5] Internasjonale menneskerettsforpliktelser har derfor fremdeles kun betydning for norske rettsanvendere i den grad forpliktelsene er gjennomført i norsk rett og/eller gjennom det såkalte presumpsjonsprinsippet.

Grunnlovens § 92 kan likevel sies å gi presumpsjonsprinsippet en konstitusjonell forankring; det følger nå også av Grunnloven at «statens myndigheter» plikter å vektlegge internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, uansett om de er inkorporert eller ikke, ved tolkningen og anvendelsen av nasjonal lovgivning.[6]

Når innholdet i de nye grunnlovsbestemmelsene om menneskerettigheter skal fastlegges er utgangspunktet at de må tolkes i samsvar med alminnelige prinsipper for grunnlovstolkning.[7] Det kan likevel være grunn til å fremheve at to rettskilder har en særskilt betydning i tolkningen av de nye grunnlovsbestemmelsene.

For det første er forarbeidene til de nye menneskerettighetsbestemmelsene uvanlig utførlige til grunnlovsbestemmelser å være. Det gjelder særlig rapporten fra utvalget som Stortingets presidentskap satte ned i forbindelse med Grunn-

---

3 BKs fortale niende avsnitt påpeker at konvensjonspartene tar hensyn til at barn har behov for spesielle beskyttelsestiltak og omsorg «before as well as after birth». Det er lite trolig at denne passusen innebærer at forpliktelsene i BK gjelder det ufødte liv, se nærmere Detrick 1999 s. 53–57. Som det store utgangspunkt har også EMD reservert retten til liv etter EMK art. 2 for det fødte menneske. EMD har imidlertid holdt døren på gløtt for at fosteret i spesielle tilfeller kan ha et visst vern, jf. dommen Vo mot Frankrike (2004), avsnitt 80.

4 Jeg holder meg til det innarbeidede begrepet «menneskerettigheter» i betydningen overordnede rettslige normer som pålegger staten rettslig forpliktelser. Jeg går ikke inn på diskusjonen om det kan eksistere såkalte grunnrettigheter utover det som kan utledes av de formelle/positive rettskildene. Se Sigurdsen 2015, s. 72 for en oversikt over ulike synspunkter i diskusjonen om grunnrettigheter.

5 Se nærmere drøftelsen i Aall 2015 s. 99–100, som jeg slutter meg til. Se i samme retning Smith 2015 s. 159–160.

6 *Smith 2015* s. 160.

7 Se for eksempel Smith 2015 s. 357–368 for grunnlovstolkning generelt.

lovens 200 års jubileum for å utrede en begrenset revisjon av Grunnloven med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett (heretter «Lønning-utvalget» etter navnet på utvalgsleder Inge Lønning).[8] Lønning-utvalgets rapport og særlig innstilingen fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen (heretter stortingskomiteen) gir viktige tolkningsbidrag til de nye bestemmelsene. For det andre er bestemmelsene inspirert av, og i stor utstrekning utformet etter mønster fra, internasjonale traktatbestemmelser. Dette innebærer at de internasjonale forbildene har stor betydning som tolkningsbidrag.[9]

Høyesterett har i det vesentlige tolket de nye menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven på samme måte som de internasjonale konvensjonene. Høyesterett har til og med brukt de internasjonale forbildene til å innfortolke en begrensningshjemmel i Grunnloven § 102; ved at det kan gjøres inngrep i retten til privat- og familieliv dersom det har hjemmel, et legitimt formål og fremstår som forholdsmessig, jf. Rt. 2015 s. 93, avsnitt 60. Dette til tross for at Stortinget i mai 2014 uttrykkelig utsatte behandlingen av Lønning-utvalgets forslag om å grunnlovsfeste en begrensningshjemmel.[10] I Rt. 2015 s. 93 har imidlertid Høyesterett formulert en viktig (og konstitusjonelt nødvendig) begrensning når det gjelder betydningen av de internasjonale kildene:

> «Jeg legger til grunn at § 102 skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene, men likevel slik at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene: Det er etter vår forfatning Høyesterett – ikke de internasjonale håndhevingsorganene – som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser.»[11]

Selv om de internasjonale kildene er sentrale ved tolkningen av Grunnloven, vil denne utredning likevel tilstrebe å kartlegge hva som konkret kan utledes av det enkelte rettsgrunnlag. Det er ikke alltid lett å se hvilke rettskilder som har vært avgjørende for Høyesterett i saker der både grunnlov og internasjonale konvensjoner anvendes samtidig. Jeg mener det bør unngås å konstruere én menneskerettslig størrelse, da det lett øker uklarheten om hvilket rettslig grunnlag som ligger til grunn for et standpunkt.[12] En stringent og presis angivelse av hva man har bygget på er et allment mål for rettsanvendelsen.[13] Det kan også rettes demokratiske innvendinger mot en enhetlig tilnærming til kildematerialet, både fordi det som egentlig er rettspolitiske synspunkter lettere kan tilsløres og fordi det blir vanskeligere å avdekke hva som følger av konvensjoner og hva som følger av Grunnloven selv. En annen sak er at hensynet til rettsharmoni mellom ulike rettsgrunnlag er et sentralt tolkningsmoment i tolkningen av menneskerettsbestemmelser.

2.2 Kort om de relevante internasjonale menneskerettsinstrumenter

Det må skilles mellom folkerettslig bindende menneskerettsinstrumenter – konvensjonene/traktatene – og ikke-bindende resolusjoner, erklæringer og lignende. De siste vil kun omtales i denne utredningen i den grad de kan tenkes å ha betydning for tolkningen av relevante konvensjoner. Med «menneskerettsinstrumenter» menes her rettslig bindende konvensjoner.

For norsk retts vedkommende er det særlig de konvensjoner som er inkorporert som norsk lov og gitt forrang gjennom menneskerettsloven § 2, jf. § 3. som har betydning. På barnevernsfeltet er det særlig to inkorporerte konvensjoner som er viktige.

For det første er den regionale menneskerettighetskonvensjonen EMK sentral. Samtlige medlemsstater i Europarådet har ratifisert denne konvensjonen. EMK utmerker seg ved at den har en mye benyttet individuell klagerett til Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD), jf. EMK artikkel 34. Både foreldre og barn har rett til å fremme en individuell klage. EMD avsier folkerettslig bindende dommer i saker staten selv er part, jf. EMK artikkel 45. EMD har avsagt en rekke dommer på barnevernsfeltet, herunder i saker anlagt mot Norge.[14]

---

8 Dokument 16 (2011–2012).

9 Se for eksempel Smith 2015 s. 368 og Aall 2015 s. 36–37.

10 Dommen har vært gjenstand for stor oppmerksomhet i både media og juridisk teori. I kronikks form har Hans Petter Graver vært kritisk blant annet til dette punktet i dommen, jf. Graver 2015. Forlaget om en generell begrensningshjemmel i Grunnloven ble drøftet og forkastet av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite 9. februar 2016, jf. Innst. 165 S (2015–2016).

11 Rt. 2015 s. 93, avsnitt 57.

12 Se i samme retning Frøberg 2014 s. 310

13 En annen sak er at de nasjonale kildene og tolkningen av disse etter omstendighetene også vil kunne bidra til utviklingen av de internasjonale konvensjonene.

Den andre sentrale menneskerettskonvensjonen på barnevernsfeltet er BK. Med unntak for USA har alle FNs medlemsland tiltrådt denne konvensjonen. Ingen annen menneskerettighetskonvensjon har en tilsvarende oppslutning. Den sentrale håndhevingsmekanismen etter BK er medlemsstatenes rapportering til FNs komite for barns rettigheter (Barnekomiteen), jf. BK artikkel 43 og 44. I medhold av BK tredje tilleggsprotokoll om individuell klagerett, er det også opprettet en individklagerett for barn. Den trådte i kraft i april 2014. Det er til nå 22 stater som har ratifisert den tredje tilleggsprotokollen. Norge er ikke blant disse. Barnekomiteen har enda ikke truffet realitetsavgjørelser i individklagesaker. Barnekomiteen har derimot utarbeidet en rekke generelle kommentarer («General Comments») til utvalgte problemstillinger. Barnekomiteens anbefalinger og kommentarer er ikke rettslig forpliktende.

SP og ØSK inneholder også relevante bestemmelser for denne utredningen og vil bli omtalt fortløpende i utredningen. Menneskerettsloven inkorporerer både SP og ØSK.

Andre konvensjoner som er bindende for Norge vil sporadisk bli omtalt da de inneholder relevante bestemmelser. Dette gjelder FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner, FN konvensjonen om personer med nedsatt funksjonsevne og Den reviderte europeiske sosialpakt.

EUs pakt om grunnleggende rettigheter (heretter EU-pakten) har status som en del av EUs primærrett, jf. EU-traktaten artikkel 6 nr. 1. EU-pakten har bestemmelser både om retten til familieliv (artikkel 7 og artikkel 3 nr. 3) og om barns rettigheter, herunder barnets beste (EU-pakten artikkel 24). EU-pakten kan etter omstendighetene få betydning i norsk rett gjennom EØS-samarbeidet.[15] EU-pakten har likevel ikke rettslig betydning for norsk barnevernsrett. For EUs medlemsland kan EU-pakten være relevant i barnevernssaker som følge av Brüssel II bis-forordningen.[16] Denne forordningen faller imidlertid utenfor EØS-avtalens anvendelsesområde. EU-pakten artikkel 24 er likevel av interesse for denne utredningen. Bestemmelsen var et av forbildene for grunnlovsfestingen av prinsippet om barnets beste og den sier noe om utviklingen av barns rettigheter i Europa.

2.3 Tolkningen av de internasjonale kildene

Wien-konvensjonen om traktatretten (Wien-konvensjonen) av 23. mai 1969 artikkel 31–33 angir folkerettens regler for tolkning av traktater. Norge har ikke tiltrådt Wien-konvensjonen, men den angir allment aksepterte tolkningsprinsipper som benyttes ved traktattolkning også i Norge, jf. for eksempel Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2008 s. 513, avsnitt 48. Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 1 fastslår hovedregelen for traktatstolkning: Traktater skal tolkes i god tro («in good faith»), i samsvar med den vanlige betydning av ordlyden, i den kontekst ordene er brukt, og i lys av traktens formål og gjenstand («object and purpose»). Praksis fra konvensjonenes håndhevingsorganer har stor rettskildemessig verdi i tolkningen av den konvensjon som det aktuelle organ er satt til å håndheve.

Verken EMK, BK eller andre folkerettsinstrumenter er statiske i den forstand at meningsinnholdet er fastlagt en gang for alle. Både EMD og Barnekomiteen legger til grunn en samtidsorientert tolkning.[17] Dette fører til en såkalt dynamisk tolkning hvor rettighetene, innenfor konvensjonenes rammer, kan endre innhold. Spørsmålet om dynamisk tolkning og andre tolkningsspørsmål har vært gjenstand for omfattende diskusjoner som det fører for langt å gå inn i her. Tre forhold er det likevel nødvendig å fremheve.

For det første har rettslige prinsipper en sentral plass i tolkningen og anvendelsen av menneskerettighetskonvensjoner. Dette må særlig ses på bakgrunn av at menneskerettighetskonvensjonene er formulert i vide vendinger og i liten grad er gjenstand for endringer. Rettslig prinsippargumentasjon er en særskilt juridisk argumentasjonsmåte, som er noe normativt mer enn det som for norske jurister er kjent som analogislutninger, sedvanerett eller reelle hensyn.[18] Menneskerettighetskonvensjoner søker gjennomgående å fremme en rimelig balanse mellom samfunnets interesse og beskyttelse av individets rettigheter.[19] Proporsjonalitets-/forholdsmessighetsprin-

---

[14] EMD har i perioden desember 2015 til mai 2016 kommunisert fem saker til Norge som gjelder ulike påstander om at ulike barnevernstiltak har krenket EMK art. 8; *Strand Lobben m.fl. mot Norge* (klagenummer 37283/13*), Szuba mot Norge* (klagenummer 60371/15), *Ljunggren mot Norge* (klagenummer 43701/14), *Jansen mot Norge* (klagenummer 2822/16) og *Mohamed Hasan mot Norge* (klagenummer 27496/15). Alle sakene er under saksforberedelse i EMD.

[15] Se nærmere Fredriksen 2013, s. 371–399

[16] Schiratzki 2009, s. 490–450 og Steeve m. fl. 2014 s. 665–666.

[17] Se for eksempel EMDs dom *Tyrer mot Storbritannia* (1978), avsnitt 31 og Generell kommentar nr. 8, avsnitt 20.

[18] Se nærmere Frøberg 2014 s. 242–280.

sippet er det sentrale menneskerettslige prinsipp som har til siktemål å regulere denne balansen.[20] I saker som gjelder barn er prinsippet om barnets beste i tillegg helt sentralt. Den rettslige prinsippargumentasjon må ses i sammenheng med det menneskerettslige subsidiaritetsprinsippet som bygger på en tanke om at statene har det primære ansvar for å gjennomføre rettighetene, og at den internasjonale kontrollen er subsidiær.[21] Subsidiaritetsprinsippet, slik EMD har utviklet det, innebærer en forventning om at nasjonale myndigheter foretar grundige proporsjonalitetsvurderinger i samsvar med de kriterier og prinsipper som følger av EMK og EMDs praksis.[22]

For det andre har praksis fra konvensjonsorganene betydelig vekt for tolkningen av den konvensjon det aktuelle organ er satt til å håndheve. EMDs avgjørelser står her i en særstilling både på grunn av at dette er rettslig bindende dommer som er blitt til etter en kontradiktorisk prosess, og fordi EMD fungerer som en domstol. EMD selv legger stor vekt på sine dommer. Det samme gjør Høyesterett, som legger til grunn samme metode som EMD selv.[23]

Det har vært mer omstridt hvilken betydning uttalelser og avgjørelser fra andre konvensjonsorganer skal ha. Det er på det rene at andre menneskerettighetsorganer enn EMD ikke avsier rettslig bindende avgjørelser. Muligens må det skilles mellom ulike avgjørelser – individklager, kommentarer til statsrapporter og generelle kommentarer – men utgangspunktet i folkeretten synes å være at konvensjonsorganenes uttalelser og avgjørelser har betydelig rettskildemessig vekt i konvensjonstolkningen.[24] En slik oppfatning synes også den norske Høyesterett å ha, jf. blant annet Rt. 2015 s. 1388, avsnitt 151 og 152 med henvisning til Rt. 2009 s. 1261, avsnitt 41–44.[25] I sistnevnte dom fremhever Høyesterett at det avgjørende for vekten av en generell kommentar, er hvor klart den må anses å gi uttrykk for overvåkingsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonen. Etter min oppfatning er Høyesterett her fullt på linje med folkerettslige prinsipper for traktatstolkning.

Hvorvidt håndhevingsorganene har ment å uttrykke et syn på innholdet i den rettslige forpliktelsen, må bero på en nærmere tolkning av den aktuelle uttalelsen. Hvis det uttrykkes et klart syn på hvordan det rettslige innholdet er å forstå – og ikke bare fremmes en anbefaling om hvordan statene *bør* opptre – så har uttalelsen betydelig vekt. Men den er ikke nødvendigvis avgjørende. Dersom uttalelsen er godt begrunnet, bygger på langvarig praksis og har støtte i statspraksis har den større betydning enn dersom dette ikke er tilfelle.[26]

I Rt. 2015 s. 93 avsnitt 64 la Høyesterett til grunn at Generell kommentar nr. 14 utgjør «et naturlig utgangspunkt ved tolkningen» av BK artikkel 3 nr. 1 (og for Grunnloven § 104 andre ledd!). Det kan spørres om Høyesterett her ville legge større vekt på den generelle kommentarer enn det Høyesterett hadde gjort tidligere.[27] Etter plenumsdommen inntatt i Rt. 2015 s. 1388, må det imidlertid anses som avklart at det er det rettskildemessige syn som ble uttrykt i Rt. 2009 s. 1261 som er gjeldende.

For det tredje kan ulike konvensjonsbestemmelser potensielt gi ulike løsninger på samme rettsspørsmål. I barnevernssaker vil den menneskerettslige normen ofte kreve en finere avveiing mellom barn og foreldres interesser. Hvilken løsning som skal legges til grunn som den menneskerettslige riktige løsning vil derfor ikke alltid være opplagt, og det er ikke gitt at løsningen vil være den samme etter ulike konvensjoner. Risikoen for ulike standpunkt er særlig til stede for EMK og BK. Foreldrenes interesser har i liten grad betydning ved tolkningen av rettighetene i BK. Dette er annerledes etter EMK som også verner foreldres rettigheter. For eksempel var det lenge antatt i juridisk teori at EMD aksepterer en viss form for fysisk avstraffelse uten at det innebærer en krenkelse av EMK.[28] Barnekomiteen har derimot lenge lagt til grunn at BK forbyr all form for fysisk avstraffelse, enten det skjer i familien eller i institusjoner.[29]

---

19 Dette er også påpekt av EMD i flere saker, blant annet i dommen *Soering mot Storbritannia* (1989), avsnitt 89, og i juridisk teori, se for eksempel *Ryssdal 1996*, på s. 26.

20 Se for eksempel *Arai-Takahashi 2002* s. 14.

21 Prinsippet er nå også vedatt inntatt i fortalen til EMK, jf. protokoll nr. 15 av 24. juni 2013 artikkel 1 (ikke i kraft).

22 Se nærmere Sørensen 2014.

23 Fastslått i Rt. 2000 s. 996, på s. 1007, sammenholdt med Rt. 2005 s. 833, avsnitt 45, og fulgt i senere dommer.

24 Ulfstein 2012, særlig s. 553–556. Se også *Søvig 2009*, s. 32–37 for en vurdering av betydningen av Barnekomiteens praksis.

25 Se tilsvarende Ulfstein 2012 s. 565.

26 Tilsvarende Ulfstein 2012 s. 556.

27 Se i denne retning Stang 2015 s. 123 som omtaler dommen som «et stort rettskildemessig fremskritt».

28 Som det vil fremkomme nedenfor i punkt 4.5, er det mye som kan tale for at det har skjedd en rettsutvikling som innebærer at statene nå også etter EMK (i en viss utstrekning) er forpliktet til å sikre barn mot å bli utsatt for enhver form for fysisk avstraffelse.

29 Se nærmere Van Bueren 2007 s. 20–23 og Generell kommentar nr. 13: The right of the child to freedom from all forms of violence, blant annet i avsnitt 20–22.

Det er ingen uttrykkelig regel for hvordan en konflikt mellom folkerettslige konvensjoner skal løses. Selv om det ikke finnes et folkerettslig regelhierarki på dette området, gjelder et såkalt «systemisk integrasjonsprinsipp» etter Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 3 bokstav c. Dette har også hatt stor betydning i EMDs praksis. I dommen *Neulinger og Shuruk mot Sveits* (2010) la EMD følgende til grunn:

> «The Convention cannot be interpreted in a vacuum but must be interpreted in harmony with the general principles of international law. Account should be taken, as indicated in Article 31 § 3 of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969, of «any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties», and in particular the rules concerning the international protection of human rights (see Golder v. the United Kingdom, 21 February 1975, § 29»[30]

I spørsmål hvor ulike løsninger kan fremstå som aktuelle i saker som berører barn, har hensynet til barnets beste og BK en særlig gjennomslagskraft. Når det gjelder vekten av BK i tolkningen av andre menneskerettighetskonvensjoner, har det betydning at BK er en spesialkonvensjon som skal ivareta barns interesser og realisere barns rettigheter. Med unntak for USA har alle stater nå sluttet seg til konvensjonen. BK artikkel 41 fastslår at konvensjonen kun kan fravikes til fordel for annen nasjonal lovgivning eller folkerett som i større grad bidrar til å realisere barns rettigheter enn BK selv. SP og EMK kan på sin side ikke tolkes slik at de begrenser eller fraviker rettigheter som følger av nasjonal rett eller andre konvensjoner, jf. EMK artikkel 53 og SP artikkel 5 nr. 2. Dette gjelder selvfølgelig også for forpliktelser som følger av BK. På denne bakgrunn er det derfor ikke overraskende at EMD stadig oftere viser til BK i saker som berører barn.[31] EMDs syn på BK fremkommer blant annet i *Sahin mot Tyskland* (2003), der EMD uttalte at «[t]he human rights of children and the standards to which all States must aspire in realizing these rights for all children are set out in the United Nations Convention on the Rights of the Child.»[32]

[30] *Neulinger og Shuruk mot Sveits* (2010), avsnitt 131.

[31] Se for eksempel Van Bueren Child Rights in Europe, 2007 s. 18 flg.

[32] *Sahin mot Tyskland* (2003), avsnitt 39

2.4 Kort om menneskerettighetenes gjennomslagskraft

Både Grunnloven og de internasjonale konvensjonene har innledende bestemmelser som angir *sikringsplikten* etter de respektive rettsgrunnlag, jf. blant andre Grunnloven § 92, EMK artikkel 1, SP artikkel 2 nr. 1 og ØSK artikkel 2 nr. 1 og BK artikkel 4.

Som nevnt i punkt 2.1 må Grunnloven § 92 forstås slik at det kun er de menneskerettighetene som har forankring i Grunnlovens egne menneskerettighetsbestemmelser som har grunnlovs rang. Som lovgiver står derfor Stortinget formelt sett fritt til å gi regler som bryter våre internasjonale forpliktelser. En annen sak er at dette er lite politisk ønskelig (eller aktuelt). Der lovgiver ikke har tatt et klart standpunkt om at man ønsker å fravike en internasjonal norm, må loven presumeres å være i samsvar med konvensjonsbestemmelsen, eller settes til side i medhold av menneskerettsloven § 3 hvis det gjelder en inkorporert konvensjon.

Når det gjelder det materielle innhold i de folkerettslige sikringsbestemmelser, kan staten pålegges en negativt plikt til å la være å gripe inn i en aktuell rettighet, men også en positiv plikt til å sikre/tilrettelegge for at en rettighet blir reell. Forpliktelsene kan være mer eller mindre vage i den forstand at det ikke er alle som egner seg for å håndheves av en domstol. Tradisjonelt har det vært oppstilt et skille mellom sivile- og politiske rettigheter på den ene siden, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter på den andre. Den siste gruppen av rettigheter gir statene en vagere forpliktelser som ikke så lett lar seg håndheve for domstolene. Dette ut fra en tanke om at dette er rettigheter som har en svakere rettskvalitet, og er mer resurskrevende å gjennomføre. Skillet ligger også til grunn for BK artikkel 4 som bestemmer at partene «shall undertake all appropriate legislative, administrative and other measures», mens plikten for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er begrenset til «such measures to the maximum extent of their available resources».

I juridisk teori har flere kritisert koblingen mellom en rettighets rettsvirkning til hvilken gruppe rettigheter den tilhører. For eksempel skriver Jørgen Aall: «Flere av ØSK-rettighetene er relativt ressursuavhengige og/eller presist utformet, noe som hver for seg – og særlig samlet – øker egenskapene for gjennomføring ved domstolene.»[33] Barnekomiteen har i flere uttalelser fore-

[33] Aall 2015 s. 32, se også Stang 2007 s. 373.

tatt en tilnærmet likestilling mellom de to grupper rettigheter.[34] Hvorvidt, og i hvilken grad, det kan knyttes individuelle rettigheter til en bestemmelse, eller om den kun pålegger en vagere forpliktelse for myndighetene kan altså ikke besvares generelt, men må bero beror på en tolkning av den konkrete retthetsbestemmelsen.

3 Prinsippet om barnets beste

3.1 Innledning

Barnevernloven § 4-1 fastslår at det skal «legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet». Barne- og likestillingsdepartementet og Stortingets familie- og kulturkomite har for kort tid tilbake – i dokumenter som må karakteriseres som etterarbeider med begrenset rettskildemessig vekt – fastslått at det «overordnede prinsippet om barnets beste fortsatt skal være grunnregelen for alt arbeid i barnevernet», og at barnets beste skal baseres på følgende «faglige prinsipper»: Tilknytnings- og relasjonskvalitet, biologiske bånd, mildeste effektive inngrep og barnets medvirkning.[35] Barnevernslovutvalget er blant annet bedt om å utrede hvordan «prinsippene kan presiseres ytterligere i loven».[36] Her skal det redegjøres for overordnede rettslige normer om barnets beste i konvensjoner og Grunnloven med det siktemål å få frem elementer som er særlig relevante for barnevernsaker, og derfor også for spørsmålet om regulering i norsk barnevernlov.

Barnets beste er et internasjonalt anerkjent rettsprinsipp.[37] Prinsippet har røtter i nasjonal rett. Det er referanser til barnets beste i engelske og amerikanske dommer allerede på 1800-tallet.[38] Den tidligere norske lov om barnevern fra 1953 fastslo i § 17 at «[n]år helse- og sosialstyret skal avgjøre hvilke åtgjerder som skal tas, skal det holde seg barnets beste for øye.» På grunnlovs nivå kom prinsippet om barnets beste til uttrykk først etter grunnlovsendringene i mai 2014. Grunnloven § 104 andre ledd fastsetter nå at «[v]ed handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.» Grunnloven § 104 andre ledd er utformet etter mønster fra tilsvarende internasjonale bestemmelser i BK artikkel 3 nr. 1 og EU-pakten artikkel 24 nr. 2.

BK artikkel 3 nr. 1 er den mest utbroderte bestemmelsen om barnets beste i våre overordnede menneskerettslige normer. Bestemmelsen uttrykker det mest grunnleggende rettslige prinsipp i BK. Innholdet og funksjonen til BK artikkel 3 nr. 1 skal det redegjøres nærmere for i neste punkt.

Prinsippet om barnets beste er ikke eksplisitt nedfelt i EMK. Det betyr ikke at barnets beste ikke har betydning i saker for EMD. Som det skal redegjøres nærmere for i punkt 3.4 er barnets beste et tungtveiende hensyn i EMDs praksis.

Barnets beste fremkommer heller ikke av ordlyden i de øvrige menneskerettighetskonvensjonene som Norge er bundet av. Det er likevel utslag av prinsippet også i øvrige FN-konvensjoner. I SP artikkel 24 heter det at barn uten diskriminering har «the right to such measures of protection as are required, by his status as a minor, on the part of his family, society and the State». ØSK artikkel 10 nr. 3 fastsetter generelt at «[s]pecial measures of protection and assistant should be taken on behalf of all children.» I Generell kommentar nr. 17 til SP artikkel 24 uttaler FNs menneskerettighetskomite at nødvendige skritt for å bekytte barn ved skillsmisse skal tas med tanke på «the paramount interest of the children, to give them necessary protection and, so far as is possible, to guarantee personal relations with both parents».[39] I Generell kommentar nr. 19 indikerer FNs menneskerettighetskomité at forskjellsbehandling ved skilsmisse, omsorg, samvær etc. må forbys med mindre et overordnet («paramount») hensyn til barnets beste krever det.[40] Prinsippet om barnets beste er også nedfelt FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner artikkel 5 bokstav d) og 16 nr. 1 bokstav d).

Hvilken løsning som i en sak er til barnets beste beror på en utpreget konkret vurdering. Mangelen på retningslinjer for vurderingen har vært kritisert i juridisk teori, også fordi barnets beste har blitt benyttet som begrunnelse for avgjørelser som i realiteten har hatt andre årsaker.[41] Faren for misbruk av begrepet barnets beste er

[34] Generell kommentar nr. 5, punkt 6.

[35] Prop. 106 L (2012–2013), kap. 11, s. 82–83 og Innst. 395 L (2012–2013) s. 30

[36] Mandatet til Barnevernlovutvalget s. 2.

[37] EMD gir eksplisitt uttrykk for denne oppfatningen i *R. og H. mot Storbritannia* (2011), avsnitt 135.

[38] Se Woolf 2003 s. 208 (fotnote 20).

[39] CCPR Generell kommentar nr. 17, avsnitt 6.

[40] CCPR Generell kommentar nr. 19, avsnitt 9.

[41] Se for eksempel Woolf 2003, s. 208 med henvisninger.

påpekt også av Barnekomiteen.[42] De senere år har både Barnekomiteen, EMD og Høyesterett utbrodert innholdet i prinsippet om barnets beste.

3.2 Barnekonvensjonen

3.2.1 BK artikkel 3 nr. 1 – en oversikt

Barnets beste er BKs mest sentrale begrep.[43] Prinsippet er nedfelt i BK artikkel 3 nr. 1. Barnets beste er dessuten inntatt som vilkår i flere bestemmelser i konvensjonen, herunder BK artikkel 9 nr. 1 og 3 (som regulerer henholdsvis omsorgsovertakelse og kontakt mellom barn og foreldre etter en omsorgsovertakelse) artikkel 37 bokstav c) (kontakt med familie når et barn er frihetsberøvet) og artikkel 20 nr. 1 (alternativ omsorg) og artikkel 21 bokstav a) (adopsjon).

BK artikkel 3 nr. 1 har slik ordlyd:

> «In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.»

I Generell kommentar nr. 14 redegjør FNs Barnekomite for bestemmelsens bakgrunn og funksjon, og omtaler en rekke tolkningsspørsmål. Kommentaren fastslår at formålet med BK artikkel 3 nr. 1 er å sikre både full og effektiv utnyttelse av de rettighetene som er nedfelt i BK, og en helhetlig utvikling av barnet.[44]

BK artikkel 3 nr. 1 har et svært vidt anvendelsesområde. Den omfatter så å si alle slags beslutningstakere som involverer eller berører barn. Det er ikke nødvendig at den aktuelle avgjørelsen direkte er rettet mot barn. Bestemmelsen gjelder «all actions concerning children». Dette inkluderer ikke bare beslutninger, men også alle gjerninger og unnlatelser, atferd, forslag, tjenester, prosedyrer m.m.[45] Det avgjørende er om barn som individ, barn generelt eller som en bestemt gruppe direkte eller indirekte er berørt. Med andre ord må barnevernloven utformes slik at den tilrettelegger for at det kan treffes barnevernstiltak som er best for det enkelte barn, herunder at kollektive kulturelle rettigheter, der det foreligger slike, inngår som en del av avgjørelsen av hva som er til barnets beste.[46]

Det vide anvendelsesområde til BK artikkel 3 nr. 1 er årsaken til formuleringen «a primary consideration» ble valgt, fremfor «the primary consideration».[47] Det fremkommer av konvensjonens forarbeider at det var behov for en viss fleksibilitet i saker der andre sterke hensyn gjorde seg gjeldende.[48] Den valgte formuleringen innebærer likevel at barnets beste som utgangspunkt skal ha større vekt enn andre hensyn. Det er bare i unntakstilfeller at en løsning som ikke er til barnets beste kan forsvares.[49] Som vi skal se i neste punkt er barnets interesser gitt en enda sterkere prioritet i flere typer saker på barnevernets område.

I følge Barnekomiteen har barnets beste tre normative elementer; det er et grunnleggende juridisk fortolkningsprinsipp, en selvstendig rettighet som kan prøves av en domstol og en saksbehandlingsregel.[50] Når det gjelder barnets beste som et juridisk fortolkningsprinsipp, har Barnekomiteen lenge fremhevet at barnets beste er ett av fire generelle prinsipper i BK. De tre andre er retten til ikke-diskriminering (BK artikkel 2), retten til liv, overlevelse og utvikling (BK artikkel 6) og retten til å bli hørt.[51] Prinsippene har innbyrdes sammenheng og utgjør kjerneverdier som må tas i betraktning ved tolkning av konvensjonen. Denne siden ved barnets beste er ikke omstridt. De materielle og prosessuelle sider ved prinsippet har derimot vært gjenstand for diskusjon, og skal redegjøres nærmere for i de neste to punkter.

---

42 Se Generell kommentar nr. 14 som i avsnitt 34 fastslår: «The flexibility of the concept of the child's best interests allows it to be responsive to the situation of individual children and to evolve knowledge about child development. However, it may also leave room for manipulation; the concept of the child's best interests has been abused by Governments and other State authorities to justify racist policies, for example; by parents to defend their own interests in custody disputes; by professionals who could not be bothered, and who dismiss the assessment of the child's best interests as irrelevant or unimportant.»

43 Tilsvarende Haugli 2012 s. 51.

44 Generell kommentar nr. 14, avsnitt 4 og 57.

45 Generell kommentar nr. 14, avsnitt 17 og 18.

46 Barnekomiteen har fremhevet at anvendelsen av BK artikkel 3 nr. 1 for urfolksbarn som gruppe krever en vurdering av hvordan retten er knyttet til kollektive kulturelle rettigheter, jf. Generell kommentar nr. 14, avsnitt 23.

47 Den eneste regionale barnekonvensjon, Det afrikanske charteret om barns rettigheter og velferd, vedtatt i 1990 og i kraft 29. november 1999, har et sterkere vern når den i artikkel 4 fastslår at «the best interests of the child shall be *the* primary consideration [min utheving].»

48 Se nærmere Detrick 1999, s. 91 med henvisninger

49 Generell kommentar nr. 14 avsnitt 39 og 97, og for eksempel Detrick 1999 s. 91 og Stang 2015 s. 125

50 Generell kommentar nr. 14, avsnitt 6

51 Se for eksempel Generell kommentar nr. 12, avsnitt 2, og Retningslinjene for periodiske rapporter rev. 2. (2010) og rev. 3 (2015), begge III B 3.

3.2.2 Nærmere om det materielle innhold

Barnekomiteens uttalelse om at BK artikkel 3 nr. 1 gir en rett for det enkelte barn som er «directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court» har det vært stilt spørsmål ved om er uttrykk for gjeldende rett.[52] Så vidt meg bekjent har ikke Barnekomiteen tidligere gitt uttrykk for en slik oppfatning. I teorien har det vært vanlig å omtale BK artikkel 3 nr. 1 som et rettslig prinsipp.[53] I Rt. 2015 s. 93 gjengir Høyesterett Barnekomiteens uttalelse i Generell kommentar nr. 14, men uten å problematisere om uttalelsen faktisk gir uttrykk for gjeldende rett. For min del finner jeg grunn til å bemerke at folkerettens alminnelig utgangspunkt er at spørsmålet om selvkraft løses etter internrettslige regler. I Rt. 2012 s. 2039 la flertallet i Høyesterett til grunn at det ikke var hjemmel etter tvistelovens regler til å få fastsettelsesdom på at BK artikkel 3 nr. 1 var krenket.[54] For denne utredningens del er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på spørsmålet om BK artikkel 3 nr. 1 er en selvstendige rettighet på den måten Barnekomiteen har lagt til grunn. Uansett er det hevet over enhver tvil at også prinsippet innebærer en rettslig plikt til å tillegge barnets beste den nødvendige vekt, både ved gjennomføringen av andre rettigheter og når en lov som berører barn åpner for skjønn.[55]

Prinsippet om barnets beste har nær sammenheng med barns krav på respekt for sin integritet og sitt menneskeverd.[56] Formålet med barnets beste – å sikre full og effektiv utnyttelse av konvensjonens rettigheter, og en helhetlig utvikling av barnet – innebærer at barnets beste ikke kan benyttes som begrunnelse for å innskrenke rettighetene som ellers føler av konvensjonen.[57] En voksens vurdering av hva som er best for barnet kan for eksempel ikke tilsidesette plikten til å beskytte barn mot alle former for vold.[58]

I Generell kommentar nr. 14 legger Barnekomiteen opp til at barnets beste prinsippet innebærer en to-trinns vurdering: Først må innholdet i barnets beste avklares (optimaliseringsnormen). Deretter må det som vurderes å være til barnets beste avveies mot eventuelle motstridende hensyn (avveiingsnormen).[59] I nyere dommer på utlendingsområdet foretar også Høyesterett en slik to-trinns vurdering, jf. Rt. 2015 s. 93 og Rt. 2015 s. 155.[60]

Når det gjelder *barnets beste som optimaliseringsnorm,* er det innholdet i barnets beste for et konkret barn, aktuell gruppe av barn eller barn generelt, som skal vurderes og fastlegges. Det skal foretas en vurdering av de konkrete omstendighetene som er relevante i en aktuelle saken. Når ulike behov kartlegges og rettigheter veies mot hverandre, er skal siktemålet være å finne den løsning som passer best for det konkrete barn, gruppe barn eller barn generelt.[61] Innholdet i barnets beste må foretas i hvert enkelt tilfelle i lys av de aktuelle omstendigheter.

Barnekomiteen angir i Generell kommentar nr. 14 en ikke-uttømmende liste over relevante momenter som kan inngå i barnets beste vurderingen: Barnets synspunkter, barnets identitet (herunder kjønn, seksuell legning, nasjonal opprinnelse, religion og livssyn, kulturell identitet og personlighet), bevaring av familiemiljø og opprettholdelse av relasjoner, omsorg, beskyttelse og sikkerhet for barnet, barnets særlige sårbarhet, barnets rett til helse og retten til utdanning.[62]

Etter det er vurdert og bestemt hva som er til barnets beste, er neste trinn i argumentasjonen basert på artikkel 3 nr. 1 en *avveiingsnorm*. Her må det som anses som barnets beste veies mot andre interesser eller rettigheter. I barnevernsaker vil dette typisk være private interesser eller rettigheter; de til foreldre, søsken eller andre familiemedlemmer. Hvis det ikke er mulig med en harmonisering, skal barnets beste ikke bare være ett av flere hensyn; det skal bli vurdert som et grunnleggende hensyn («primary consideration»). Barnekomiteen har i Generell kommentar nr. 14 uttalt at dette innebærer at barnets interesser skal ha høy prioritet. Det skal ikke bare være ett av flere momenter i en helhetsvurdering; det skal tillegges stor vekt.[63] For enkelte inngripende barnevernstiltak, oppstiller enkelte bestemmelser i BK en skjerpet avveiingsnorm.

---

52 Sigurdsen 2015 s. 2015, på s. 92.

53 Se for eksempel Dietrich 1999 s. 86–93, Woolf 2003 s. 207–208, Freeman 2007, særlig s. 32–33 og Haugli 2012 s. 51–56.

54 Et mindretall, ført i pennen av samme dommer som var førstvoterende i Rt. 2015 s. 93 var av motsatt oppfatning.

55 Sigurdsen 2015 s. 92 påpeker at dette «muligens er noe av innholdet i den rettighet som Barnekomiteen mener følger av artikkel 3 nr. 1.»

56 Haugli 2012 s. 52 og Generell kommentar nr. 14, avsnitt 5.

57 Generell kommentar nr. 14, avsnitt 4.

58 Generell kommentar nr. 13, avsnitt 61.

59 Begrepene er hentet fra Sigurdsen 2015 s. 91

60 Se også Rt. 2015 s. 1388, avsnitt 252 der Høyesterett tydelig skiller mellom de to vurderingstemaene og bemerker at det i den saken ikke skulle foretas en avveiing mellom barnets interesser og andre interesser.

61 Sigurdson s. 94 med henvisninger.

62 Generell kommentar nr. 14, avsnitt 52–79.

63 Generell kommentar nr. 14, avsnitt 39.

BK artikkel 21 fastslår at barnets beste ikke bare skal være et grunnleggende hensyn ved adopsjon, men det overordnede («paramount») hensynet. Det er liten grunn til at andre hensyn, for eksempel hensynet til fosterforeldre, skal trekkes inn her og veie tyngre enn barnets beste. Den styrkede prioritet for barnets interesser må ses på bakgrunn av at adopsjon er svært inngripende ved at det bryter alle familiebånd og at den først og fremst gjelder barnet. Videre fastslår BK artikkel 9 nr. 1 at et barn kun kan adskilles fra sine foreldre dersom det er nødvendig av hensyn til barnets beste. BK artikkel 9 nr. 3 bestemmer at barn som er adskilt fra sine foreldre har rett på regelmessig kontakt med dem, med mindre det er i strid med barnets interesser. Andres interesser eller hensyn kan med andre ord ikke begrunne omsorgsovertakelser eller nektelse av regelmessig kontakt etter en omsorgsovertakelse.[64] Når det gjelder andre barnevernstiltak som berører barn, som for eksempel hjelpetiltak eller regulering av samvær etter omsorgsovertakelse, er det antagelig tilstrekkelig etter BK at barnets beste er et «et grunnleggende hensyn», jf. BK artikkel 3 nr. 1. Barnevernloven § 4-1 rekker i så henseende lengre enn BK.

Utredningen av barnets rett til respekt for familieliv og rett omsorg vil vise at visse elementer i barnets beste ligger fast for barnevernstiltak (se særlig punkt 4.2, 4.3, 5.6 og 5.7). Det er likefullt vanskelig å konkretisere og angi de normative rammene for prinsippet om barnets beste. Vurderingen av hva som er til barnets beste varierer avhengig av hvilken kontekst man befinner seg innenfor, og det varierer fra tid til tid, og fra kultur til kultur. Sigurdsen skriver at det derfor er vesentlig å holde fast ved at barnets beste må tolkes i lys av konvensjonen som helhet.[65] Jeg slutter meg til Sigurdsens synspunkt, men vil tilføye at en god og grundig beslutningsprosess er helt sentralt for å realisere barnets beste i den konkrete sak.

3.2.3 Kort om den prosessuelle side av barnets beste.

Barnekomiteen har gitt følgende beskrivelse av den prosessuelle siden av barnets beste i Generell kommentar nr. 14:

> «[T]he decision-making process must include an evaluation of the possible impact (positive or negative) of the decision on the child or children concerned. Assessing and determining the best interests of the child require procedural guarantees. Furthermore, the justification of a decision must show that the right has been explicitly taken into account. In this regard, States parties shall explain how the right has been respected in the decision, that is, what has been considered to be in the child's best interests; what criteria it is based on; and how the child's interests have been weighed against other considerations»[66]

I Rt. 2015 s. 1388 mente et flertall på 12 av 19 dommere at det var uklart om Barnekomiteens krav til begrunnelse var et utrykk for gjeldende rett. Under enhver omstendighet, bemerket Høyesteretts flertall, hadde kravene ikke «forankring» som endrer det som tidligere hadde vært lagt til grunn av Høyesterett i plenumsdommene av 2012, jf. Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 185. I de nevnte plenumsdommer fra 2012 la Høyesterett til grunn at «hensynet til barnets beste … må være forsvarlig vurdert og avveid mot eventuelle motstående hensyn, innebærer at det må fremgå av vedtaket at hensynet til barnets beste er tillagt vekt som et grunnleggende hensyn», jf. Rt. 2012 s. 1985, avsnitt 149. Mindretallet på syv dommere i 2015-dommen mente derimot Generell kommentar nr. 14 ga god veiledning for hvilke krav BK artikkel 3 nr. 1 oppstiller til begrunnelsen som berører barn, jf. Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 270–274.

Selv om det kan være uenighet om rekkevidden, mener jeg det ikke kan være tvilsomt at prinsippet om barnets beste også har en prosessuell dimensjon.[67] Bestemmelsen sier noe hvordan én bestemt interesse – barnets beste – skal vektes i selve beslutningsprosessen. Som Eekelaar skriver, barnets beste setter aganda for prosessen.[68] Rammene for argumentasjonen – beslutningsprosessen – virker inn på om man får et materielt riktig resultat. Barnekomiteen har også tidligere uttalt at det er prosessuelle elementer i BK artikkel 3 nr. 1. Særlig koblingen mellom barnets beste og barnets rett til å bli hørt tydeliggjør den prosessuelle dimensjonen:

---

64 Se i samme retning Sandberg 2003 s. 173 for så vidt gjelder spørsmålet om tilbakeføring av barn etter en omsorgsovertakelse.

65 Sigurdsen 2015, s. 377.

66 Generell kommentar nr. 14, avsnitt 6 bokstav c.

67 Se også Haugli 2012 som skriver at «[p]rinsippet har en klar prosessuell side.

68 Eekelar 1994*, s. 46.*

> «The best interests of the child is similar to a procedural right that obliges States parties to introduce steps into the action process to ensure that the best interests of the child are taken into consideration … There is no tension between articles 3 and 12, only a complementary role of the two general principles: one establishes the objective of achieving the best interests of the child and the other provides the methodology for reaching the goal of hearing either the child or the children. In fact, there can be no correct application of article 3 if the components of article 12 are not respected.»

Etter Rt. 2015 s. 1388 er det muligens ikke like strenge minimumskrav til norske utlendingsmyndighetenes begrunnelse som det Barnekomiteen legger til grunn i Generell kommentar nr. 14 avsnitt 6 bokstav c. Etter min oppfatning må barnekomiteens formulerte krav til begrunnelse likevel legges til grunn som gjeldende rett på barnevernets område. De ovennevnte høyesterettsdommene gjaldt alle utlendingssaker. I barnevernsaker har hensynet til barnets beste en naturlig særstilling. Barnekomiteens oppfatning ligger dessuten nær EMDs forventning om en grundig og balansert forholdsmessighetsvurdering som gjør seg særlig gjeldende i barnevernsaker.[69]

I Generell kommentar nr. 14 avsnitt 85–99 gir Barnekomiteen en nærmere oppregning av hvilke kvaliteter beslutningsprosessen bør ha for å sikre en korrekt gjennomføring av barnets rett til å få hans eller hennes interesser ansett som et grunnleggende hensyn. Etter min oppfatning gir barnekomiteen her uttrykk for kvaliteter som, i alle fall på barnevernets område, i stor grad må anses som rettslige krav. I tillegg til å utdype begrunnelseskravet, fremhever Barnekomiteen blant annet annet at beslutningsprosessen må gjennomføres på kortest mulig tid, iverksatte tiltak må jevnlig revurderes, barnet må involveres ved å bli hørt, eventuelt ved juridisk representasjon, og kvalifiserte fagfolk må involveres for å sikre et godt opplyst beslutningsgrunnlag. Som vi skal se i punkt 5.4.4, ligger disse prosessuelle elementene nært opp til hva EMD vektlegger når den prøver forholdsmessigheten av barneverntiltak som griper inn i EMK artikkel 8.

3.3 Hensynet til barnets beste i EMK

EMK har som nevnt ingen egen bestemmelse om barnets beste. Hensynet til barnets beste har likevel stor betydning i EMDs argumentasjon. Det er først og fremst i saker etter EMK artikkel 8 at barnets beste som grunnleggende hensyn har blitt viet oppmerksomhet av EMD,[70] herunder i barnevernsaker, barnefordelingssaker, barnebortføringssaker og på utlendingsfeltet. Når det gjelder barnevernsaker kommer hensynet til barnets beste inn enten som begrunnelse for å gripe inn i familielivet etter EMK artikkel 8 nr. 2 (typisk ved omsorgsovertakelse og adopsjon), eller som et moment i vurderingen av om staten har oppfylt sin positive forpliktelse etter EMK artikkel 8 nr. 1 til å sikre familielivet (samværsutmåling og oppfølgning av foreldre etter en omsorgsovertakelse kan ses under en slik synsvinkel). EMD har presisert at vurderingstema i begge situasjoner er om det foreligger en rimelig balanse – a «fair balance» – mellom de ulike interessene (se nærmere punkt 5.4.1).

I tråd med dette har EMD tradisjonelt foretatt en avveiing mellom barnets behov for omsorg og beskyttelse og foreldrenes interesse i opprettholdelse av familielivet. Dette er annerledes enn BKs tilnærming til prinsippet om barnets beste. Etter BK artikkel 3 nr. 1 er det barnets beste-vurderingen som står i sentrum. Ved omsorgsovertakelse, kontakt/samvær, tilbakeføring og adopsjon er det som nevnt ikke noe rom for å foreta en avveiing mot andre interesser etter BK, jf. BK artikkel 9 nr. 1 og nr. 3, BK artikkel 21.

I spørsmålet om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon i *Johansen mot Norge* argumenterte staten, blant annet med henvisning til BK, at også EMD måtte foreta en barnets beste vurdering fremfor en avveiing mellom barn og foreldrenes interesser. EMD fulgte ikke dette, men holdt fast ved avveiingsnormen. Samtidig fremhevet EMD at barnets interesse måtte ha spesiell vekt, og sluttet seg til den subsidiære norske anførsel om foreldrene ikke hadde rett etter artikkel 8 på tiltak som kan skade barnets helse og utvikling.[71] Denne normen har EMD gjentatt i en rekke senere dommer. De senere år har en noe annen argumentasjon vokst frem slik at barnets interesser i større grad har blitt omdreiningspunktet i EMDs vurdering. EMD fremhever nå at hensynet til barnet kan trekke i to retninger:

---

[69] Se særlig *Y. C mot Storbritannia* (2012), avsnitt 138, og nedenfor i punkt 5.4.4.

[70] Tilsvarende Van Baueren (2007) s. 34.

[71] *Johansen mot Norge* (1996), avsnitt 78, sammenholdt med avsnitt 76.

> «In identifying the child's best interests in a particular case, two considerations must be borne in mind: first, it is in the child's best interests that his *ties with his family be maintained* except in cases where the family has proved particularly unfit; and second, it is in the child's best interests to *ensure his development in a safe and secure environment* (see *Neulinger and Shuruk*, cited above, § 136; and *R. and H.*, cited above, §§ 73-74). It is clear from the foregoing that family ties may only be severed in very exceptional circumstances and that everything must be done to preserve personal relations and, where appropriate, to «rebuild» the family [mine uthevinger].»[72]

Med andre ord inntas også hensynet til biologiske bånd i EMDs barnets beste-vurdering. De strenge vilkårene for adopsjon og andre tiltak som bryter familiebånd (se punkt 5.8) blir ikke lengre bare begrunnet i hensynet til foreldrene, men også i barnets beste. Den andre siden av barnets beste er barnets eget behov, uavhengig biologi, for å kunne utvikle seg i et trygt og sikkert miljø. Denne forståelsen av barnets beste styrkes gjennom at EMD også har stilt krav til at barnets beste gis en særskilt plass i den nasjonale beslutningsprosess:

> «it is incumbent upon the Court to ascertain whether the domestic courts conducted an in-depth examination of the entire family situation and of a whole series of factors, in particular of a factual, emotional, psychological, material and medical nature, and made a balanced and reasonable assessment of the respective interests of each person, with a constant concern for determining what would be the best solution for the child»[73]

Hvilken betydning har så barnets beste i avveiingen mot andre hensyn? Bendiksen skrev i 2008 at EMD beveget seg i retning av å gjøre barnets beste mer og mer fremtredende, og at det samsvarte bedre med BK enn en norm om rimelig avveiing («fair balance») mellom barnets og foreldrenes interesse.[74] Den økte oppmerksomhet rundt innholdet i barnets beste i EMDs praksis styrker dette synspunktet. I tillegg har EMD i økende grad formulert seg på måter som signaliserer en økt vektlegging av barnets beste i saker som berører barn generelt og i barnevernsaker spesielt. EMD har for eksempel uttalt at barnets beste skal være «primary»,[75] «the paramount consideration»[76] og «must come before all other considerations»[77]. Som Søvig har bemerket kan det være vanskelig å si hvor mye man skal legge i de forskjellige ordvalgene.[78] At barnets beste skal ha en helt sentral plass i vurderingene og tillegges spesielt stor vekt, kan det likevel ikke være tvil om. En annen sak er at barnets beste ikke nødvendigvis må være avgjørende i alle type saker som gjelder barn. Dette har EMD direkte lagt til grunn på utlendingsfeltet.[79] Som det vil fremkomme i punkt 4 og 5 kan dette stille seg annerledes i barnevernsaker, særlig for tiltak som bryter familiebåndene etter en omsorgsovertakelse, som for eksempel vedvarende samværsnekt og adopsjon.

På barnevernsfeltet har statene en skjønnsmargin for EMD, særlig ved tiltak i en undersøkelsesfase og for beslutninger om omsorgsovertakelser og tilbakeføring. EMD prøver mer inngående tiltak som innebærer ytterligere inngrep i familielivet som reduksjon av kontakt etter en omsorgsovertakelse og adopsjon. Statens skjønnsmargin innebærer at statene selv vil ha en viss frihet til å vurdere om et tiltak er til barnets beste og hvordan hensynet til barnet skal balanseres mot andre hensyn. Den statlige skjønnsmargin blir imidlertid snevret inn ved at EMD stiller store krav til den nasjonale beslutningsprosessen. EMDs vektlegging av prosessen kan på den ene siden føre til at barnets beste får mindre plass, fordi EMD legger stor vekt på hvordan foreldrene er ivaretatt i prosessen.[80] På den annen side vil prosessuelle krav kunne fremme barnets beste da det også har betydning om prosessen er egnet til å avdekke det som er barnets beste. Som vi skal se i punkt 5.4.4 har det stor betydning om barn blir hørt. Som nevnt kreves det også «a constant concern for determining what would be the best solution for the child».[81]

3.4 Grunnloven § 104 andre ledd

Barnevernstiltak vil lett innebære at vernet om familielivet i Grunnloven § 102 aktualiseres. Høyes-

[72] *Y. C. mot Storbritannia* (2012), avsnitt 134.
[73] *Y. C mot Storbritannia* (2012), avsnitt 138.
[74] Bendiksen 2008 s. 161.
[75] *Neulinger and Shuruk mot Sveits* (2010), avsnitt 134.
[76] Jeunesse mot Nederland (2014), avsnitt 107 og R. og H.
[77] Gnahoré mot Frankrike (2000), avsnitt 59.
[78] Søvig 2008 s. 116.
[79] Jeunesse mot Nederland (2014), avsnitt 107 og *R. og H. mot Storbritannia* (2011), avsnitt 73.
[80] Dette er fremhevet av Woolf 2003, s. 212.
[81] *Y. C mot Storbritannia* (2012), avsnitt 138.

terett har lagt til grunn at Grunnloven § 102 og § 104 er «komplementære, slik at barnets interesser inngår som et tungtveiende element ved forholdsmessighetsvurderingen etter Grunnloven § 102.»[82] Dette er i samsvar med tilnærmingen som rettsanvendere må foreta etter både EMK og BK.[83] Lønning-utvalget og Stortingskomiteen la til grunn at Grunnloven § 104 andre ledd ikke skulle endre rettstilstanden for barn.[84] Dette er også lagt til grunn av Høyesterett, jf. HR-2015 s. 1388, avsnitt 162.

Til tross for Grunnlovsgivers klare forutsetning om at grunnloven § 104 andre ledd ikke skulle være rettsendrende, har det i utlendingssaker for Høyesterett vært en utvikling i retning av økt betoning av barnets interesser i avveiingen mot hensynet til en effektiv og rettferdig utlendingsforvaltning. Frem til dommen i Rt. 2015 s. 93, var det klare utgangspunkt at det skulle mye til for at EMK artikkel 8 var krenket i saker om utvisning av en person som har barn, der utvisningen fører til en splittelse av familien. Barnets beste var en interesse som skulle veie tungt i en helhetsvurdering, men krenkelse av EMK forelå kun i ekstraordinære tilfeller.[85] Vurderingsnormen er hentet fra EMDs praksis. I Rt. 2015 s. 93 snudde Høyesterett vurderingstemaet. Grunnloven § 104 og BK artikkel 3 nr. 1 synes å ha vært medvirkende.[86] I følge Høyesterett skal nå barnets interesser i forholdsmessighetsvurderingen «danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen», og det må «svært gode og tungtveiende grunner» til for å oppveie en klar og tungtveiende interesse et barn har av å bli værende i Norge.[87] Verken Barnekomiteens Generell kommentar nr. 14 eller forarbeidene til Grunnloven §§ 104 og 102, gir klart anvisning på en slik vurderingsnorm. Samtidig er nok tilnærmingen bedre i samsvar med den todelte barnets beste-vurderingen som Barnekomiteen legger til grunn, sammenlignet med den konkrete helhetsvurdering med barnets beste som tungtveiende hensyn som Høyesterett tidligere forfektet.[88]

På barnevernsfeltet har Høyesterett hittil kun omtalt Grunnloven § 104 andre ledd særskilt i tre dommer. Én dom gjelder samværsnekt etter barnevernloven § 4-19. To gjelder tvangsadopsjon. I samværsaken inntatt i Rt. 2014 s. 976 la Høyesterett kort til grunn at normen som Høyesterett har lagt til grunn for å nekte samvær («spesielle og sterke grunner») er i samsvar med Grunnloven § 104 (og § 102), jf. dommens avsnitt 37. I dommen inntatt i Rt. 2015 s. 110, som gjaldt adopsjon, likestilte Høyesterett Grunnloven § 104 andre ledd med BK artikkel 3 nr. 1 i begrunnelsen for at foreldrenes interesser måtte vike dersom «avgjørende forhold på barnets side tilsier adopsjon», jf. dommens avsnitt 46. Uttalelsen ble gjengitt i Rt. 2015 s. 1107. Det generelle utgangspunktet må på denne bakgrunn være at barnets beste i Grunnloven § 104 per i dag ikke har et annet innhold enn BK artikkel 3 nr. 1 på barnevernsfeltet.

Det kan spørres om Grunnloven § 104 andre ledd ikke har selvstendig betydning i barnevernsaker, fordi den etter ordlyden kun krever at barnets beste skal være «et grunnleggende hensyn», mens barnevernloven § 4-1 bestemmer at det skal «legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet» ved anvendelse av tiltaksbestemmelsene i barnevernloven.[89] Etter min mening må Grunnloven § 104 andre ledd forstås som et *relativt prinsipp* der vekten myndighetene plikter å tillegge barnets beste beror på hvor inngripende en avgjørelse/handling er for barnet, hvor sentral barnets interesse er i saken og hvor viktig avgjørelsen er for han eller henne. Følgende rettskilder underbygger synspunktet om prinsippets relativitet:

Lønning-utvalget påpekte at prinsippet om barnets beste vil bære i seg en forholdsmessighetsvurdering der barnets interesse er av stor betydning, men likevel *ikke alltid* det avgjørende hensyn. Både Lønning-utvalget og Stortingskomiteen fremhevet at vekten barnets interesser skal gis, må sees ut fra hvor sterkt berørt barnet er og hvor alvorlig beslutningen er for barnet.[90] I en slik forholdsmessighetsvurdering må det være en mulighet for å innfortolke et krav om at barnets beste skal være det avgjørende hensyn dersom interessene på barnets hånd er tilstrekkelig sterke. For barnevernstiltak vil nok det lett

---

82 Rt. 2015 s. 93, avsnitt 66.

83 En annen sak er at det er overraskende at Høyesterett, uten nærmere begrunnelse, har innfortolket en begrensningshjemmel med et forholdsmessighetskrav etter mønster fra blant annet EMK, til tross for at grunnlovsgiver har utsatt behandlingen av Lønning-utvalgets forslag om en slik hjemmel, se nærmere om diskusjonen om begrensningshjemler i Aall 2015 s. 151–153, Smith 2015 s. 350–353 og Graver 2015.

84 Dokument 16 (2011–2012) s. 192 og Innst. 186 S (2013–2014) s. 30.

85 Se for eksempel Rt. 2009 s. 534

86 Se nærmere i Blaker Strand 2015.

87 Rt. 2015 s. 93, avsnitt 65. Formuleringen er gjentatt og lagt til grunn i Rt. 2015 s. 155, avsnitt 47.

88 Se nærmere Stang 2015, s. 121–127 og s. 137.

89 Se i denne retning Stang 2015 s. 117.

90 Dokument 16 (2011–2012) s. 192 og Innst. 186 S (2013–2014) s. 30.

være tilfelle. Høyesteretts tilnærming til barnets beste i Rt. 2015 s. 93 taler også for en relativ forståelse av barnets beste-prinsippet. I den saken talte barnets interesser «klart og med stor tyngde» for at barnet skulle bli i Norge. Det skulle som nevnt «svært gode og tungtveiende grunner til for å oppveie dette»[91] Høyesterett la etter min oppfatning også til grunn en relativ barnets beste-norm i de ovennevnte adopsjonssaker. Dette er for øvrig i samsvar med BK artikkel 3 nr. 1 sett i sammenheng med BK artikkel 21 og BK artikkel 9 nr. 1 og 3.

På denne bakgrunn er det, etter min oppfatning, grunnlag for å si at Grunnloven § 104 andre ledd krever at barnets beste er det avgjørende hensyn i barnevernsaker, med mindre barnet i helt ubetydelig grad er berørt.[92] På den andre side er bestemmelsen heller ikke til hinder for at lovgiver går lengre enn Grunnlovens minstekrav, og viderefører dagens barnevernlov § 4-1.

4 Barnets rett til omsorg og beskyttelse

4.1 Det rettslige grunnlag for barnets rett til omsorg og beskyttelse

Mange menneskerettigheter kan sies å forutsette at barn får omsorg og beskyttelse. Retten til liv krever at barnet får et minimum av fysisk omsorg som mat, klær og bolig. Vernet om den personlige integritet forutsetter også at barn blir beskyttet mot fare. Få vil være uenige i at menneskeverdet – den grunnleggende bakenforliggende verdi i menneskerettighetsbeskyttelsen – også krever at barn får et visst minimum av emosjonell omsorg ved tilstrekkelig trygghet og kontakt fra sine omsorgsgivere. Sandberg skriver for eksempel at når barnet har en rett til disse helt grunnleggende verdiene [integritet og verdighet], er det vanskelig å tenke seg at det ikke også skulle ha en rett til omsorg.[93] På grunnlag av slike betraktninger er det en utbredt oppfatning at barn har en menneskerett til omsorg.[94] Her skal det redegjøres for det positive rettsgrunnlag (i overordnede normer) for barns rett til omsorg og beskyttelse. Innholdet i retten behandles i punkt 4.2–4.6.

Grunnloven § 104 første ledd gir barn krav på respekt for sitt menneskeverd. Grunnloven § 104 tredje ledd første punktum gir barn rett til vern om sin personlige integritet. Samme ledd andre punktum gir staten en mer vag positiv forpliktelse for staten til å «legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie». Kan man innfortolke en rett til omsorg i disse bestemmelsene?

Ifølge Lønning-utvalget skal Grunnloven § 104 første ledd første punktum forstås som en fanebestemmelse som angir det grunnleggende utgangspunkt, i tillegg til å understreke at de øvrige menneskerettighetene også gjelder barn. Lønning-utvalget pekte på at barns integritetsvern både omfattet alvorlige integritetskrenkelser som «vold, mishandling og seksuell utnyttelse», og mindre inngrep i den personlige integritet.[95] Stang hevder at Grunnlovens integritetsvern for barn må ses i sammenheng med vernet om menneskeverd, «da disse overlapper og utfyller hverandre», og tar til orde for at det gjelder et grunnlovsfestet integritets – og verdighetsvern som også omfatter identitet, privatliv og utvikling. En slik vid forståelse av integritetsvernet støttes av Lønning-utvalgets merknader til Grunnloven § 102, som påpeker at integritet omfatter «bl.a. retten til respekt for privatliv, familieliv, hjem og kommunikasjon, men også den enkeltes rett til selvbestemmelse og selvutfoldelse.»[96] Utgangspunktet må være at et tilsvarende vidt integritetsvern gjelder for barn etter Grunnloven § 104 tredje ledd. For barn er omsorg helt avgjørende for deres selvutfoldelse. Som bakgrunn for å gi barn et særskilt integritetsvern pekte Lønning-utvalget på barns sårbarhet og avhengighet av voksenpersoner, og at det «gjør dem særlig utsatt for blant annet utnyttelse, vold, mishandling og *omsorgssvikt*» [min utheving]. Stortingskomiteen pekte også spesielt på at Grunnloven § 104 blant annet skulle leses som et vern mot omsorgssvikt:

> «Komiteen viser til at den økende bevissthet omkring barn i menneskerettighetsbildet kan ha en sammenheng med økt kunnskap om overgrep mot barn og om langvarige skadevirkninger som kan ramme barn i fattigdom

91 Rt. 2015 s. 93 avsnitt 79.

92 Den siste reservasjonen må nok gjelde, selv om Lønning-utvalget i Dokument 16 (2011–2012) s. 192 la til grunn at også «norsk praksis» vil være nyttige bidrag til fortolkningen av grunnlovsbestemmelsen.

93 Sandberg 2003 s. 94.

94 Se for eksempel Sandberg 2003 s. 96–98, Stang 2007 s. 369–371, Bendiksen 2008 s. 100–103 og Sigurdsen 2015 s. 87–88.

95 Dokument 16 (2011–2012) s. 193.

96 Dokument 16 (2011–2012) s. 177.

eller barn som er utsatt for omsorgssvikt. Bestemmelsene skal leses som et vern mot dette.»[97]

Barns rett til omsorg og beskyttelse fremkommer også på ulikt vis i det internasjonale menneskerettighetsvernet som Grunnloven må tolkes i lys av.

Barn er ikke gitt en eksplisitt rett til omsorg i menneskerettighetskonvensjonene som er inkorporert gjennom menneskerettsloven.[98] Barns rett til omsorg fremkommer tydeligst i BK. Allerede fortalen fremhever barns behov for særlig omsorg, og peker på at dette er nedfelt i ulike erklæringer og konvensjoner:

«*Recalling* that, in the Universal Declaration of Human Rights, the United Nations has proclaimed that childhood is entitled to special care and assistance …

Bearing in mind that the need to extend particular care to the child has been stated in the Geneva Declaration of the Rights of the Child of 1924 and in the Declaration of the Rights of the Child adopted by the General Assembly on 20 November 1959 and recognized in the Universal Declaration of Human Rights, in the International Covenant on Civil and Political Rights (in particular in articles 23 and 24), in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (in particular in article 10) and in the statutes and relevant instruments of specialized agencies and international organizations concerned with the welfare of children…

Bearing in mind that, as indicated in the Declaration of the Rights of the Child, «the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguards and care, including appropriate legal protection, before as well as after birth…»

BK artikkel 3 nr. 2 er den sentrale bestemmelse om barns omsorg. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«States Parties undertake to ensure the child such protection and care as is necessary for his or her well-being, taking into account the rights and duties of his or her parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her, and, to this end, shall take all appropriate legislative and administrative measures.»

Det synes å være enighet i juridisk teori om at bestemmelsen medfører en rett for barnet.[99] BK artikkel 7 fastslår at barnet har rett til omsorg fra foreldrene. Der barnet er fratatt sitt familiemiljø skal staten sørge for alternativ omsorg, jf. BK artikkel 20 nr. 2. Alt i alt kan mange av BKs bestemmelser anses som utslag av eller presisering av retten til omsorg. Retten til utvikling i artikkel 6 er helt sentral. Barnets rett til å utvikle seg på en god måte krever at barnet får forsvarlig omsorg. I ytterste konsekvens kan mangel på forsvarlig omsorg true barnets rett til liv. Barns rett til helsestandard, behandlingstilbud, sosiale trygdeytelser og en forsvarlig levestandard er nedfelt i artiklene 24, 26 og 27.

Verken SP eller ØSK har uttrykkelige bestemmelser om barns rett til omsorg. SP artikkel 24 nr. 1 og ØSK artikkel 10 nr. 3 pålegger imidlertid staten en særskilt plikt til å beskytte barn. Innholdet i beskyttelsesplikten omtales nærmere nedenfor i punkt 4.4.

EMK inneholder ingen særskilte rettigheter for barn. Barns sårbarhet og behov for beskyttelse er like fullt understreket av EMD i mange ulike type saker. Beskyttelse av barns omsorg har lenge vært anerkjent som et legitimt inngrepsformål ved inngrep i retten til familieliv etter artikkel 8 nr. 2, som «rights of others». Omsorgssvikt kan utgjøre både en relevant og tilstrekkelig grunn til å ta et barn ut av en familie. EMD anerkjenner således at barn har en rett til omsorg, selv om den som sådan ikke er uttrykkelig vernet i konvensjonen. Barns omsorgsbehov anses også som en del av barns rett til vern om sin integritet som er vernet i artikkel 3, og til dels i artikkel 8. Integritetsvernet innebærer blant annet at statene har en positiv plikt til å beskytte barn som utsettes for alvorlig omsorgssvikt, etter omstendighetene også ved at barnet tas ut av familien. Rekkevidden av denne beskyttelsesplikten skal drøftes nærmere i punkt 4.4.

RevESP artikkel 17 nr. 1 pålegger statene å iverksette tiltak for å sikre barns omsorg og beskyttelse som et ledd i å sikre barnets rett til utvikling:

«With a view to ensuring the effective exercise of the right of children and young persons to grow up in an environment which encourages

97 Innst.186 S (2013–2014) s. 29.

98 Derimot gir EU-pakten artikkel 24 nr. 2 barn en uttrykkelig rett til omsorg og beskyttelse.

99 Se for eksempel Detrick 1999 s. 93, Sandberg 2003 s. 96 og Bendiksen 2007 s. 102.

the full development of their personality and of their physical and mental capacities, the Parties undertake, either directly or in co-operation with public and private organizations, to take all appropriate and necessary measures designed:

1.a.to ensure that children and young persons, taking account of the rights and duties of their parents, have the care, the assistance, the education and the training they need, in particular by providing for the establishment or maintenance of institutions and services sufficient and adequate for this purpose;

b. to protect children and young persons against negligence, violence or exploitation;

c. to provide protection and special aid from the state for children and young persons temporarily or definitively deprived of their family's support»

Gjennomgangen viser at barnets rett til omsorg og særlige beskyttelse har positivrettslig forankring i både Grunnloven og menneskerettskonvensjoner som Norge er bundet av. Det nærmere innhold i statens forpliktelsen til å sikre denne retten er tema for resten av punkt 4.

4.2 Rett til omsorg i egen familie

Barns rett til omsorg må ses i sammenheng med barn og foreldres rett til familieliv. Barn som har en familie har rett til å få omsorg i sin familie og vokse opp i denne. Menneskerettighetsinstrumentene pålegger statene en forpliktelse til å legge til rette for at barn kan vokse opp med sine foreldre. Som det skal vises i punkt 5 har dette betydning for om tvangsvedtak etter barnevernloven, som omsorgsovertakelse, samvær, adopsjon m.v., kan anses som et forholdsmessig inngrep i familielivet. Forpliktelsen til å tilrettelegge for at barn skal vokse opp i sin egen familie inntrer imidlertid før en tvangssak etter barnevernloven, og er en forpliktelse som hviler på alle offentlige myndigheter.

Grunnloven § 104 tredje ledd siste setning fastslår at staten skal legge til rette for barnets utvikling, «fortrinnsvis i egen familie». Som nevnt er dette først og fremst ment som en politisk rettesnor. Lønning-utvalget holdt likevel en muligheten åpen for at domstolene «helt unntaksvis vil kunne overprøve forvaltningens skjønn i for eksempel barnevernsaker under henvisning til en slik formulering i Grunnloven.»[100] Etter mitt syn rekker Grunnloven likevel ikke lengre enn konvensjonenes forpliktelse til å legge til rette for barns oppvekst i egen familie.

Av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene er det BK som har de mest detaljerte regler som pålegger statene å legge til rette for at barn kan få omsorg i sin egen familie. BK artikkel 18 nr. 1 fastsetter at foreldre, eventuelt verger, har hovedansvaret for barnets oppdragelse og utvikling. Etter BK artikkel 3 nr. 2 er statene forpliktet til å ta hensyn til foreldrenes rettigheter og plikter, når tiltak iverksettes for å ivareta barns rett til omsorg og beskyttelse. Etter BK er statene også pålagt en plikt til å hjelpe foreldre og andre med ansvar for barn med deres omsorgsansvar. I BK artikkel 18 nr. 2 heter det i den forbindelse at «States Parties shall render appropriate assistance to parents and legal guardians in the performance of their child-rearing responsibilities and shall ensure the development of institutions, facilities and services for the care of children». Videre fastslår BK artikkel 27 nr. 3 at statene skal sette inn tiltak for å virkeliggjøre barns rett til en tilfredsstillende levestandard, herunder sørge for materiell hjelp og støttetiltak. Hjelpeplikten overfor foreldre og andre omsorgspersoner etter BK artikkel 18 nr. 2 er ikke begrenset til situasjoner med vold og omsorgssvikt.[101]

Både SP artikkel 23 nr. 1 og ØSK artikkel 10 nr. 1 fastsetter at familien er samfunnets naturlige og grunnleggende samfunnsenhet. Sistnevnte bestemmelse fastslår også uttrykkelig at vern og bistand til familien særlig skal gis når den er ansvarlig for omsorgen og utdanningen av barn som ikke forsørger seg selv. FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne kan også trekkes frem i dennes sammenheng. I artikkel 23 (2) siste setning pålegger den medlemsstatene å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne hensiktsmessig hjelp til å utøve ansvaret for oppfostring av barn.

Familiens rolle som primære omsorgsgiver følger også av fast og langvarig praksis fra EMD. I punkt 5 skal det redegjøres for at EMK artikkel 8 ikke bare gir beskyttelse mot inngrep i familielivet, men også en positiv plikt for staten til å tilrettelegge for et normalt familieliv når barnet bor med foreldrene, i tillegg til å legge til rette for gjenoppretting av familielivet etter en omsorgsovertakelse. Statens positive forpliktelse til å sikre barns rett familieliv ble fastslått av EMD allerede i dommen *Marckx mot Belgia* (1979).[102] Belgisk lovgivning

[100] Dokument 16 (2011–2012) s. 195.

[101] Generell kommentar nr. 13, avsnitt 6.

anerkjente ikke forholdet mellom mor og barn på samme måte når barnet var født utenfor ekteskap, verken i forhold til formelle bånd eller arverettigheter. EMD la til grunn at selv om artikkel 8 hovedsakelig ga et vern mot vilkårlig innblanding, måtte den også innebære en plikt for statene til å legge til rette for et normalt familieliv.

4.3 Hvilken omsorg som er vernet og forpliktelsens karakter

Det er vanskelig å angi detaljert hva som er innholdet i retten til omsorg. Retten kan sies å innebære at det skal tilrettelegges og sørges for barnets rett til liv, utvikling, verdighet og integritet.[103] Dette innebærer at ivaretakelse av barns fysiske og psykiske behov blir sentralt. Etter BK er foreldrene tillagt et omsorgsansvar som de ikke skal utøve utfra egne interesser, men med det formål å sikre barna et grunnlag for utvikling av eget liv, jf. BK artikkel 18 nr. 1.[104] Foreldrene har ansvar for å veilede og støtte barnet i utøvelsen av rettighetene barnet har etter konvensjonen, tilpasset barnets utvikling og fremmer barnets autonomi, jf. BK artikkel 5 og 14 nr. 2. For å hente et begrep fra psykologien kan det sies at barnet krav på *utviklingsfremmende* omsorg. En grunnleggende forutsetning for at slik omsorg kan finne sted er at barns liv og utvikling er at barnet blir beskyttet mot overgrep, vold og utnytting.

Som nevnt i punkt 4.1 må Grunnloven § 104 tredje ledd første punktum også innebære et vern mot vold, mishandling og omsorgssvikt. Det fremkommer imidlertid ikke av Grunnloven eller dens forarbeider hva som menes med «omsorgssvikt». I samsvar med innarbeidede norske barnevernrettslige prinsipper må dette omfatte slike forhold som gir grunnlag for omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 første ledd. Det sentrale er om det foreligger mangler ved den fysiske, praktiske eller emosjonelle omsorgen, jf. barnevernloven § 4-12 første ledd bokstav a.

Barnets rett til omsorg og beskyttelse favner vidt etter BK. Statene plikter etter BK artikkel 19 å beskytte barn mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller utnytting. BK har imidlertid et videre omsorgsbegrep enn kun å beskytte barnet mot fare eller skade. Det fremkommer av konvensjonens forarbeider at man fant det unødvendig å presisere at omsorg for barn også omfattet emosjonell omsorg.[105] Barnets rett til omsorg etter BK artikkel 3 nr. 2 innebærer imidlertid noe mer enn at barnet skal få tilfredsstilt basale overlevelsesbehov. Det skal sørges for slik omsorg som er nødvendig for barnets trivsel («wellbeeing»). I Generell kommentar nr. 14 forklarer barnekomiteen innholdet i BK artikkel 3 nr. 2 slik:

> «The terms «protection and care» must also be read in a broad sense, since their objective is not stated in limited or negative terms (such as «to protect the child from harm»), but rather in relation to the comprehensive ideal of ensuring the child's «well-being» and development. Children's well-being, in a broad sense includes their basic material, physical, educational, and emotional needs, as well as needs for affection and safety.»[106]

Samme sted fremhever Barnekomiteen betydningen av emosjonell omsorg og knytter dette til barnets behov for en trygg tilknytning:

> «Emotional care is a basic need of children; if parents or other primary caregivers do not fulfill the child's emotional needs, action must be taken so that the child develops a secure attachment. Children need to form an attachment to a caregiver at a very early age, and such attachment, if adequate, must be sustained over time in order to provide the child with a stable environment.»[107]

Denne vide definisjonen av omsorg støttes av fortalen til BK hvor det heter at «barn bør vokse opp i et familiemiljø, i en atmosfære av glede, kjærlighet og forståelse for å sikre full utvikling av deres personlighet».

Det kan spørres om dette innebærer at det i rett til omsorg også ligger en rett til «kjærlighet». Bendiksen skriver at det ikke er mulig å hevde «at noen, ei heller barn, har en rett til å motta kjærlighet» og at dette kun er noe man kan oppfordre til.[108] Stang hevder derimot at barn har

---

[102] *Marckx mot Belgia* (1979), avsnitt 31

[103] Se for eksempel Sandberg 2003 s. 94, Stang 2007 s. 88 og Bendiksen 2008 s. 103 som på ulik måte fremhever dette.

[104] Tilsvarende Sandberg 2003 s. 87.

[105] Den norske representanten i arbeidsgruppen foreslo at det etter ordet «care» i BK artikkel 18 nr. 2 skulle inntas «and emotional, intellectual and social stimulation». Forslaget ble trukket etter en diskusjon der den dominerende oppfatning var at dette allerede var omfattet av ordene «care of children», se nærmere redegjørelsen i Detrick 1992 s. 269–270.

[106] Generell kommentar nr. 14 avsnitt 71.

[107] Generell kommentar nr. 14 avsnitt 72.

[108] Bendiksen 2008 s. 102.

«en rett til å bli ivaretatt på en kjærlig og omsorgsfull måte».[109] For min del vil jeg nøye meg med å påpeke at spørsmålet avhenger av hvordan man definerer kjærlighet. Mange vil nok hevde at begrepet ikke kan (eller bør) underkastes en juridisk definisjon. Jeg vil likevel påpeke at det er en flytende overgang mellom «kjærlighet» og «emosjonell omsorg». Barn kan vanskelig få emosjonell omsorg uten å bli møtt av voksne som setter barnets behov foran sine egne, og som møter barnet med varme, omtenksomhet, sensitivitet og forståelse. Mange vil nok mene at voksne som møter barn på denne måten også viser barnet kjærlighet.

EMD anerkjenner både materielle, fysiske, pedagogiske og emosjonelle behov som relevante grunner for inngrep i familielivet etter EMK artikkel 8, noe som følgende uttalelse fra EMD viser:

> «In contrast to other cases which the Court has been called upon to examine, the applicant's child in the present case had not been subjected to violence or to physical or psychological ill-treatment …, or to sexual abuse … The courts did not note any lack of emotional development …, or any worrying health problems on the part of the child or psychological instability on the part of the parents … While it is true that in some cases declared inadmissible by the Court, the children concerned may have been placed in care because of unsatisfactory living conditions or material deprivation, this was never the sole reason on which the decision of the domestic courts was based, since other factors such as the psychological state of the parents or their inability to provide their child with emotional and educational support were also considered …»[110]

I likhet med BK setter også EMD barns behov for omsorg i sammenheng med barns rett til utvikling som i EMK er en del av barnets rett til privatliv etter artikkel 8. Dette kommer blant annet til uttrykk i EMDs praksis ved at foreldres rett til familieliv må vike der det skader barns helse og utvikling.[111] I Odievre mot Frankrike (2003) uttalte EMD at «[t]he child's vital interest in its personal development is also widely recognised in the general scheme of the Convention».[112] Saken gjaldt spørsmålet om en voksen kvinne, hvis mor hadde bortadoptert som nyfødt, hadde rett til informasjon om sitt biologiske opphav. Uttalelsen er imidlertid generelt formulert og er underbygget blant annet med en henvisning til barnevernsaker. På denne bakgrunn må det være klart at barn også etter EMK har en beskyttet rett til utvikling.

Det substansielle innholdet i hva som er omsorg må etter dette anses som relativt klart. Den nedre grensen for rett til omsorg angis tydelig i BK artikkel 3 nr. 2 som gir en rett til en omsorg som er «nødvendig» for barnets «wellbeeing». Selv om omsorg er et vidt begrep og ikke negativt avgrenset som påpekt av Barnekomiteen, er det den nedre grensen – den nødvendige – omsorgen som er rettighetsfestet. Det samme synspunktet må også gjelde for EMK og Grunnloven. Men hva slags rettslig karakter har retten til omsorg; hvilke forpliktelser har staten?

Barns rett til omsorg har vært karakterisert som en absolutt rettighet i den forstand at det ikke kan gjøres unntak fra den, selv ikke når den kommer i konflikt med andres rettigheter som foreldrenes rett til familieliv.[113] Barns rett til omsorg innebærer imidlertid først og fremst positive forpliktelser for staten. Det nærmere omfanget av pliktene beror også på en avveiing mot andre hensyn og rettigheter, herunder foreldrenes foreldreansvar. Statens forpliktelser er dessuten ikke den samme for alle elementer ved omsorgen, men grensene kan være vanskelig å trekke.

Grunnloven § 104 tredje ledd første punktum gir barn «rett til vern om sin integritet». Stortingskomiteen uttalte at utrykket «peker på at statens myndigheter har en plikt til å sørge for et regelverk og for håndhevelse av et regelverk som på best mulig måte kan verne barnet mot utnyttelse, vold og mishandling.»[114] Innholdet i denne beskyttelsesplikten redegjøres det nærmere for under i punkt 4.4. Når det gjelder barns rett til utvikling utover integritetsvernet, gir Grunnloven § 104 tredje ledd andre punktum som nevnt en mer vag forpliktelse til «å legge til rette for» barnets økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet. Dette skillet mellom en konkret beskyttelsesplikt og den mindre konkrete «sørge for»-forpliktelsen bygger på den tradisjonelle oppfatningen om at sivile rettigheter er mer håndhevbare enn typiske økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

---

[109] Stang 2007 s. 82.

[110] *R.M.S mot Spania* (2013) avsnitt 84.

[111] Uttalt av EMD første gang i *Johansen mot Norge* (1996), i avsnitt 78, og lagt til grunn i senere praksis.

[112] *Odievre mot Frankrike* (2003), avsnitt 44.

[113] Sandberg (2003) s. 98

[114] Innst.186 S (2013–2014) s. 30.

Som nevnt i punkt 2.4 pålegger BK artikkel 4 statene å realisere såkalte økonomisk, sosiale og kulturelle rettigheter i størst mulig utstrekning innenfor de ressursene de har til rådighet. Tatt i betraktning Norges særstilling når det gjelder økonomiske ressurser, vil forpliktelsen til å realisere økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter for Norges del være ganske høy.[115] Denne «maksimumsstandarden» innebærer, etter min oppfatning, at det i dag er vanskelig å tenke seg at ressurssituasjonen skal kunne begrunne fravær av tiltak som er nødvendig for barns fysiske omsorg i Norge. En omsorgsovertakelse som er begrunnet med at foreldrene ikke klarer å dekke barns materielle behov vil dessuten kunne føre til en krenkelse av barn og foreldres rett til vern om sitt familieliv. Både Barnekomiteen og EMD har tydelig fastslått at økonomisk og materiell fattigdom ikke kan være den eneste begrunnelsen for omsorgsovertakelse (se nærmere punkt 5.6). Når det gjelder plikten til å beskytte barn mot fare for liv, fysisk og psykisk mishandling vil den ikke variere ut fra statens resurser. Denne beskyttelsesplikten er tema i neste punkt.

4.4 Nærmere om statens plikt til å beskytte barn mot omsorgssvikt

Tema i dette punktet er i hvilken grad menneskerettighetsinstrumentene pålegger statene en positiv forpliktelse til å beskytte barnet mens foreldre (eventuelt andre med foreldreansvar) har omsorgen for barnet. En slik forpliktelse kan tenkes å være plikt til å sette inn ulike hjelpetiltak, eventuelt å ta barnet ut av familien midlertid eller for en lengre tid. To spørsmål er forsøkt besvart i det følgende: For det første, hvilke handlinger eller situasjoner utløser statens beskyttelsesplikt? For det andre, hvilken rettslig karakter og hvilket omfang har statens forpliktelse?

Som nevnt innebærer barns integritetsvern i Grunnloven § 104 første ledd første punktum en plikt for myndighetene til å sørge for et regelverk og håndhevelse som på best mulig måte verner barnet mot utnyttelse, vold og mishandling. Integritetsvernet gir barn et sterkere rettslig vern enn myndige personer, jf. Grunnloven § 102 andre ledd hvor det heter at statens myndigheter skal *sikre* et vern mot den personlige integritet. I følge Lønning-utvalget innebærer Grunnloven § 104 første ledd første punktum at barn kan gå til søksmål mot statens myndigheter med krav om bedre beskyttelse enn det har fått tilbud om i dag. Samtidig ble det lagt til grunn at et slikt søksmål normalt ikke vil kunne føre frem dersom det finnes et regelverk som i dag og dette håndheves.[116] Et sentralt spørsmål for barns rettsstilling er om denne individuelle retten kun gjelder vern mot alvorlige integritetskrenkelser som vold, mishandling og utnyttelse, eller om den gjelder for omsorgssvikt mer generelt. For å ta stilling til rekkevidden av rettigheten må det ses hen til hva som følger av de internasjonale menneskerettighetsforpliktelsene.

I BK er det artikkel 19 som pålegger statene å beskytte barn mot skadevoldende adferd. Bestemmelsen lyder slik:

> «1. States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.
> 2. Such protective measures should, as appropriate, include effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement.»

Etter ordlyden gjelder BK artikkel 19 nr. 1 når foreldre eller andre har omsorgen for barnet. Men antagelig må den tolkes som en generell forpliktelse til å gi barn beskyttelse, uansett om det er noen som kan sies å ha omsorgen for barnet.[117] Hvilke situasjon må barnet befinne seg i for at vernet etter denne bestemmelsen utløses? Ordlyden i BK artikkel 19 nr. 1 tilsier at den verner om et vidt spekter av situasjoner. Den verner barn mot «all forms» for ulike handlinger eller unnlatelser som kan anses som potensielt skadevoldende adferd. Barnekomiteens generelle kommentarer underbygger den vide beskyttelsesplikten etter BK artikkel 19. Bestemmelsen har en svært vid definisjon av vold, ved at alt som står i nr. 1 anses som

[115] Se i samme retning Stang 2008 s. 372, og til dels Bendiksen 2008 s. 106.

[116] Dokument nr. 16 s. 193.

[117] Se Generell kommentar nr. 13, punkt 35.

vold mot barn. Det fremkommer allerede av tittelen i Generell kommentar nr. 13 – «The right of the child to freedom from all forms of violence» – hvor innholdet i bestemmelsen er nærmere forklart. I Generell kommentar nr. 13 avsnitt 24 heter det at fysisk avstraffelse er nedverdigende, uansett hvor lett smerte eller ubehag barnet utsettes eller er ment å utsettes for, og at dette omfattes av BK artikkel 19.[118] Kategorien «neglect and negligent treatment» – altså forsømmelse eller omsorgssvikt – defineres slik:

> «Neglect means the failure to meet children's physical and psychological needs, protect them from danger, or obtain medical, birth registration or other services when those responsible for children's care have the means, knowledge and access to services to do so. It includes:
> (a) Physical neglect: failure to protect a child from harm, including through lack of supervision, or failure to provide the child with basic necessities including adequate food, shelter, clothing and basic medical care;
> (b) Psychological or emotional neglect: including lack of any emotional support and love, chronic inattention to the child, caregivers being «psychologically unavailable» by overlooking young children's cues and signals, and exposure to intimate partner violence, drug or alcohol abuse;
> (c) Neglect of children's physical or mental health: withholding essential medical care;
> (d) Educational neglect: failure to comply with laws requiring caregivers to secure their children's education through attendance at school or otherwise; and
> (e) Abandonment: a practice which is of great concern and which can disproportionately affect, inter alia, children out of wedlock and children with disabilities in some societies.»[119]

Hvilke tiltak er det så BK artikkel 19 krever at staten skal sette inn for å beskytte barn mot vold og omsorgssvikt? Virkemidlene er i BK artikkel 19 nr. 1 angitt som «all appropriate legislative, administrative, social and educational measures». BK artikkel 19 nr. 2 spesifiserer innholdet i disse virkemidlene. Generelt kan det sies at bestemmelsen pålegger statene å ha en form for barnevern som kan hjelpe barn og familier med omsorg for barn, i tillegg til å beskytte barn mot omsorgssvikt.[120] Barnekomiteen understreker at barnevern må begynne med forebygging av alle former for vold mot barn, og at det må reageres effektivt når det forekommer vold.[121] Det ligger i oppregningen av tiltakene i BK artikkel 19 nr. 2 at bestemmelsen krever et effektivt samarbeid med andre etater med ansvar for barn.[122] Når det gjelder rapportering mener Barnekomiteen at det som et minimum må kreves at fagpersoner som jobber med barn har meldeplikt om voldelige episoder og når det er fare for bruk av vold mot barn.[123] Barnekomiteen legger videre til grunn at rettslig inngrep også kan innebære intervensjon i familien for å iverksette spesifikke tiltak for å beskytte barn.[124] Som vi skal se i punkt 5.6 er det imidlertid en høy terskel for å gripe inn i familien med tvang også etter BK.

BK artikkel 19 er formulert som en plikt («shall take») for myndighetene. Barnekomiteen legger til grunn at staten ikke har noe spillerom for skjønn.[125] Samtidig mener jeg det er klart at bestemmelsen må tolkes slik at flere ulike tiltak i den konkrete situasjon kan godtas som «appropriate» i bestemmelsens forstand. Innretningen på offentlige tjenester vil jo variere sterkt fra stat til stat.

Et spørsmål som har vært noe omstridt er om BK artikkel 19 også gir en individuelle rettighet til barn. Til tross for at ordlyden er formulert som en en plikt for staten, har Barnekomiteen tolket BK artikkel 19 som en individuell rett for barn til beskyttelse mot vold. Dette gjenspeiles allerede i tittelen til Generell kommentar nr. 13 og Generell kommentar nr. 8 («the right of the child»).[126] Meningene er noe delte i juridisk teori, men den dominerende oppfatning synes å være at bestemmelsen gir barn en individuell rett til beskyttelse.[127] Uansett hvordan man ser på spørsmålet om BK artikkel 19 er en individuell rettighet som kan håndheves for en domstol, så oppstiller bestemmelsen en sterk forpliktelse for staten til å forebygge og gripe inn mot omsorgssvikt.

---

[118] Tilsvarende forståelse av BK artikkel 19 er lagt til grunn av Høyesterett, jf. Rt. 2005 s. 1567 og Rt. 2014 s. 702.

[119] Generell kommentar nr. 13, avsnitt 20.

[120] I samme retning Sandberg 2003 s. 169

[121] Generell kommentar nr. 13, avsnitt 46 flg.

[122] Se nærmere i Generell kommentar nr. 13, særlig avsnitt 49 og 50.

[123] Generell kommentar nr. 13, avsnitt 49.

[124] Generell kommentar nr. 13, avsnitt 55 b og 72 d.

[125] Generell kommentar nr. 13, avsnitt 37.

[126] Se også Søvig 2009 s. 162 og Oppedal 2008 s. 66.

[127] Se Søvig 2009 s. 134 med henvisninger. Se også Oppedal 2008 s. 65–69 som viser at meningene fra ulike norske hold har vært mer skeptiske.

Når barn utsettes for mer alvorlige integritetskrenkelser vil forbudene mot tortur og andre former for umenneskelig, grusom eller nedverdigende behandling i BK artikkel 37a og SP artikkel 7 forplikte staten til å sette inn tiltak for å beskytte barn. Dessuten vil spesialbestemmelsene i artikkel 34 (vern mot seksuelt misbruk) og artikkel 28 (2) (skoledisiplin skal utøves på en måte som er forenlig med barnets menneskeverd) gi vern mot overgrep. Artikkel 19 har imidlertid den laveste terskelen for hva som aksepteres av handlinger/unnlatelser overfor barn.

SP artikkel 24 nr. 1. gir også staten en plikt til å beskytte barn:

> «Every child shall have, without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, national or social origin, property or birth, the right to such measures of protection as are required by his status as a minor, on the part of his family, society and the Stat.»

Ordlyden er i motsetning til BK artikkel 19 nr. 1 formulert som en rettighet for individet. Nowak skriver at SP artikkel 24 nr. 1 først og fremst pålegger statene positive plikter hvor statene har et vidt spillerom, men han utelukker ikke at bestemmelsen også gir individuelle rettigheter til barn dersom det rettslige systemet mislykkes og fører til at barnet blir stående uten beskyttelse eller uten omsorg.[128]

Når det gjelder spørsmålet om hvilke handlinger eller situasjoner som utløser beskyttelsesplikt må SP artikkel 24 nr. 1, etter min oppfatning, tolkes slik at det er de samme situasjoner som utløser statens handleplikt som BK artikkel 19. Oppedal skriver derimot at BK artikkel 19 antagelig omfatter mindre alvorlige handlinger og unnlatelser enn SP artikkel 24 nr. 1,[129] og begrunner standpunktet med FNs menneskerettighetskomités følgende generelle merknad til bestemmelsen:

> «[I]n cases where the parents and the family seriously fail in their duties, ill-treat or neglect the child, the State should intervene to restrict parental authority and the child may be separated from his family when circumstances so require.»[130]

Så vidt jeg kan forstå er meningsinnholdet i denne kommentaren at terskelen for å intervenere i en familie med tvang skal være høy. Dette stemmer overens med Barnekomiteens fortolkning av artikkel 19. Kommentaren fra FNs menneskerettighetskomite sier derimot ikke noe om hvilke situasjoner som utløser beskyttelsesplikten, slik Oppedal synes å mene. Under enhver omstendighet er det slik at den aktuelle kommentaren fra menneskerettighetskomiteen er utgitt før BK ble vedtatt. Tolkningen av SP artikkel 24 nr. 1 må nå også ta i betraktning BK artikkel 19.[131]

EMD har behandlet flere saker hvor det er anført at staten har krenket artikkel 3 og/eller artikkel 8 på grunn manglende inngripen når barn har vært utsatt for mishandling eller forsømmelse fra sine foreldre, eller påstått å ha vært utsatt for slik behandling. Det rettslig grunnlaget har vært artikkel 3, som blant annet fastsetter at ingen skal utsettes for nedverdigende behandling. Det er lang og sikker praksis fra EMD som viser at statene ikke bare må avstå fra behandling i strid med EMK artikkel 3, men at det også er et ansvar for å gripe inn når det er rimelig grunn til private individer begår overgrep mot hverandre. EMD har også lagt til grunn at mindre alvorlige faresituasjoner kan rammes av artikkel 8.

Der det er tale om å ivareta den fysiske integritet, vil det på samme måte som etter BK artikkel 19 foreligge en prosessuell forpliktelse til å sørge for en effektiv strafferettslig etterforskning.[132] Staten har imidlertid også en materiell forpliktelse til å ivareta individer gjennom lovgivning og håndheving av lovgivningen, særlig overfor sårbare individer som barn. Den prosessuelle siden av sikringsplikten skal ikke behandles i sin fulle bredde her. Det er imidlertid viktig å minne om at den prosessuelle og materielle forpliktelsen vil kunne overlappe, særlig fordi kvaliteten av den nasjonale beslutningsprosessen i en konkret sak vil kunne ha betydning i vurderingen av om myndighetene har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å avverge en aktuell risiko.

EMD har presisert og utviklet innholdet i, og rekkevidden av, sikringsplikten ovenfor overgrep mot barn gjennom ulike sakstyper. Den ene sakstypen gjelder klager fra voksne personer som uten hell har fremmet erstatningssøksmål for nasjonale domstoler på grunn av myndighetenes manglende inngripen når klagerne var barn og ble utsatt for alvorlig omsorgssvikt fra sine foreldre.

---

[128] Nowak 2005 s. 547, se også Oppedal 2008 s. 65 som slutter seg til synspunktet.

[129] Oppedal 2008 s. 56.

[130] Generell kommentar nr. 17, avsnitt 6.

[131] Tilsvarende Nowak 2005 s. 548.

[132] Se for eksempel *M.P. med flere mot Bulgaria* (2011), avsnitt 109 med henvisninger.

Det foreligger tre slike dommer fra EMD, *Z med flere mot Storbritannia* (2001), *DP og JC mot Storbritannia* (2002) og *E med flere mot Storbritannia* (2002), som gjennomgås nedenfor. En annen sakstype gjelder spørsmålet om politiet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å beskytte ofre, herunder barn, mot familievold, jf. Høyesteretts gjennomgang av praksis fra EMD i Rt. 2013 s. 588. En tredje sakstype er foreldre (og barn) som klager over at nasjonale domstoler, blant annet i foreldretvister, ikke har tatt til følge krav om å flytte barn fra en familie etter opplysninger om at bostedsforelderen har utsatt barnet for overgrep.[133] Forutsetningen for at sikringsplikten kan utløses, er at forholdene et barn lever under er av en slik karakter at de utløser vernet etter artikkel 3 eller artikkel 8.

EMK artikkel 3 rammer mer alvorlige integritetskrenkelser. Overgrepet må overstige et minimum av alvorlighet hvis det skal falle innenfor rammen av artikkel 3. Hvorvidt vernet utløses beror på en helhetsvurdering av de konkrete omstendigheter slik som handlingens alvor, herunder formål og varighet, fysiske og psykiske effekter, i noen tilfeller, kjønn, alder og helsetilstand til offeret.[134] EMK artikkel 8 verner mindre alvorlige faresituasjoner enn artikkel 3.[135] Bestemmelsen har vært vurdert i flere av sakene som gjelder statens sikringsplikt for å verne om barns integritet, mens den i andre saker ikke har vært vurdert i det hele tatt. Hovedinntrykket er at EMK artikkel 8 foreløpig ikke har hatt selvstendig betydning når det gjelder plikten til å beskytte barn mot omsorgssvikt.[136]

I de tre sakene som direkte gjelder ansvar for barneverntjenestens mangelfulle inngrep, var barna utsatt for svært alvorlige overgrep eller svært alvorlig omsorgssvikt. I *Z. med flere mot Storbritannia* (2001) var EMK artikkel 3 krenket ettersom myndighetene i en periode på ca. fire og et halvt år hadde vært kjent med opplysninger om at en barnesøskenflokk på 5 ble utsatt for vanskjøtsel og emosjonell mishandling som ikke kan beskrives som annet enn ekstrem. Myndighetene fikk blant annet opplysninger om at barna lette etter mat i søppelkasser på skolen og i parker, at de ble låst ute av huset og måtte holde seg i hagen hele dagen mens foreldrene ikke var hjemme og at de levde under svært uhygieniske forhold (for eksempel at senger var gjennomtrukket med urin, avføring var spredd utover barnerommet). Noen naboer hadde også meldt om fysisk mishandling. EMK artikkel 3 var også krenket i *E med flere mot Storbritannia* (2002). Denne saken gjaldt fire 4 søstre som var utsatt for seksuelle og fysiske overgrep over flere år fra sin stefar. I *D.P. og J.C. mot Storbritannia* (2002) var det også tale om seksuell overgrep fra en stefar mot to søstre over flere år som utløste vernet etter både artikkel 3 og 8. Sikringsplikten var imidlertid ikke krenket fordi EMD, etter en konkret vurdering, kom til at myndighetene verken visste eller burde vite om risikoen for overgrep.

Øvrig praksis om staters plikt til å forhindre foreldres omsorgssvikt overfor barn, synes også å vise at det er tale om alvorlige overgrep.[137] EMDs dom *M. og P. mot Bulgaria* (2011) gjaldt påståtte seksuelle overgrep mot en gutt på fire år. Dommen *M. og M. mot Kroatia* (2015) gjaldt alvorlig fysisk og psykisk mishandling over en periode på over tre år.

Det kan spørres om også mindre alvorlige krenkelser kan utløse sikringsplikten etter EMK. Hva med mindre alvorlig vold som lettere klaps og mer «ordinær» emosjonell omsorgssvikt som er vernet etter FN-konvensjonene? I EMDs dom *Costello-Roberts mot Storbritannia (1993),* hadde en syv år gammel gutt fått anmerkninger på skolen for å ha kommet for sent og for å ha snakket i korridorene. Han ble straffet av skolens rektor med tre slag med en sko på et påkledd seteparti. Dette var etter EMDs oppfatning handlinger som verken var i strid med artikkel 3 eller artikkel 8. Kilkelly hevdet i 1999 at det er lite trolig at EMD vil strekke sikringsplikten så langt til å omfatte noe mer enn overgrep og misbruk.[138] Oppedal synes derimot å hevde at sikringsplikten etter EMK må omfatte de situasjonene som er opplistet i BK artikkel 19.[139] EMD har henvist til BK artikkel 19 i noen saker, men ikke for å begrunne hvilke typer handlinger/unnlatelser som utløser en beskyttelsesplikt etter EMK. Henvisningen til BK artikkel 19 har vært foretatt en begrunnelse for om de aktuelle virkemidlene som er satt inn til å verne barnet kan godtas eller ikke.[140]

Hvorvidt EMK kan sies å verne barn mot like mange situasjoner som BK artikkel 19 er nok noe usikkert. Etter min mening taler likevel de beste grunner for å tolke EMK i harmoni med BK art 19

[133] Se f. eks. *M.P. med flere mot Bulgaria* (2011) og *M. og M. mot Kroatia* (2015)

[134] Se for eksempel *Rumor mot Italia* (2014), avsnitt 54.

[135] Se også Søvig 2009 s. 117.

[136] I samme retning Oppedal 2008 s. 62

[137] Se også Kjølbro 2010 s. 641 som i fotnote 311 viser til en rekke saker om seksuelle overgrep som eksempel på saker som kan utløse sikringsplikten overfor foreldre.

[138] Kilkelly 1999 s. 271.

[139] Oppedal 2008 s. 60–62

når det gjelder den nedre terskelen for hvilke handlinger/unnlatelser som rammes av artikkel 8. Til og med i 1993 var det sterk dissens (5–4) i EMD om «mildere» vold var beskyttet. I en vurdering av hva som er nedverdigende behandling i strid med EMK artikkel 3, eller en fysisk integritetskrenkelse som er vernet av EMK artikkel 8, må det etter min oppfatning ha stor betydning at synet på vold mot barn har utviklet seg siden 1993 da *Costello-Roberts mot Storbritannia (1993)* ble avsagt. Dette gjenspeiles ikke minst i generelle kommentarer fra barnekomiteen. Som Aall skriver i sin lærebok om menneskerettigheter i 2015; «fysiske avstraffelser hører fortiden til».[141]

Staten forventes imidlertid ikke å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Som Høyesterett bemerket i Rt. 2013 s. 588, som gjaldt statens plikt til å forhindre såkalt «stalking» fra en mann mot en voksen kvinne; konvensjonen krever ikke det umulige eller uforholdsmessige. Det kan nok være nyanser i det EMD legger til grunn, blant annet på grunn av ulike sakstyper og rettsutviklingen som har skjedd. Når det gjelder sikringsplikten overfor barn, kan komponentene deles i to:

For det første forventes det ikke at stater må avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Det er kun *den risikoen* som myndighetene er *kjent med*, eller *burde* være kjent med som det forventes at staten reagerer mot. Dette innebærer også at staten kan ha en plikt til å undersøke om et barn utsettes for overgrep i hjemmet.[142] Undersøkelser for å avdekke omsorgssvikt i en familie vil som hovedregel innebære et inngrep i retten foreldres rett til vern om sitt privat- og eller familieliv.[143] Kravene etter EMK artikkel 8 nr. 2 vil da gjelde for tiltak som iverksettes.

Foreldre rett til privatliv vil i liten grad forhindre undersøkelser av barns omsorgssituasjon. I EMDs dom *Juppala mot Finland* (2008) hadde en bestemor tatt med seg barnebarnet til legen og fortalt at hun hadde mistanke om at gutten ble slått av sin far. Opplysningene viste seg senere å ikke medføre riktighet. Bestemoren ble dømt for ærekrenkelse av finske domstoler. EMD kom til at de finske domstoler hadde vektlagt hensynet til farens privatliv for mye, og kom til at domfellelsen krenket bestemorens ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. EMD uttalte at slike begrensinger på dette feltet kun i eksepsjonelle tilfeller kan anses som nødvendig i et demokratisk samfunn.[144]

Når det gjelder hvilke holdepunkter staten må ha for at et barn utsettes for vold eller omsorgssvikt, er det klart at strafferettens beviskrav ikke kan legges til grunn.[145] Det må imidlertid stilles visse krav til hvilke opplysninger som utløser sikringsplikten. For så vidt gjelder en offentlig skoles plikt til å forhindre at elever utøvde vold mot andre elever uttalte EMD i *Đurđević mot Croatia* (2011) at; «[f]or such an obligation to be triggered, allegations of violence must be specific and more detailed as to the place, time and nature of the acts complained of».[146] Terskelen for å undersøke overgrep i hjemmet ligger lavere enn dette. Kjølbro skriver at «[m]yndigheter kan ha plikt til at foretage undersøgelser av forholdet mellom børn og foreldre, når der fremkommer opplysninger eller beskyldninger, der giver grundlag for at undersøke om mulig vanrøkt, forsømmelse, manglende trivsel, mishandling eller misbrug.»[147] Hvor grensen skal trekkes for hva som kreves av undersøkelser m.v. er vanskelig å angi generelt. Men praksis tilsier at EMD ikke stiller urimelige krav til de nasjonale myndigheter.[148]

I *M. og M mot Kroatia (2015)* forelå det anklager i en barnefordelingssak om at om faren, som barnet bodde sammen med, hadde utsatt barnet for fysisk og psykiske mishandling. Moren hadde forgjeves anvendt ulike rettsmidler for å få den daglige omsorgen. EMD kom til at sikringsplikten ikke var krenket, og la avgjørende vekt på at både barneverntjenesten, som hadde omfattende kontakt med familien (blant annet gjennom tilsyn), og sakkyndige i barnefordelingstvisten ikke fant noe som tilsa at det var noen risiko for overgrep. Grundige undersøkelser fra barneverntjenesten ble også tillagt betydelig vekt av EMD i *M.P med flere mot Bulgaria* (2011). Saken gjaldt blant annet spørsmålet om sikringsplikten var krenket fordi

[140] EMDs dom *A. mot Storbritannia* (1998) gjaldt et barn som gjentatte ganger ble slått med en stokk av sin stefar. Den engelske loven fritok foreldre for straff dersom vold i anledning oppdragelsen av barn var en «reasonable chastisement». *Etter* EMD hadde konstatert at volden var rammet av artikkel 3, viste EMD til artikkel 19 i forbindelse med spørsmålet om den engelske loven ga et tilstrekkelig effektivt strafferettslig vern, jf. dommens avsnitt 22. I *K.T. mot Norge* (2008) henviste EMD til BK artikkel 19 i avsnitt 63 og 67 for å begrunne at en undersøkelsessak var et virkemiddel som utgjorde et nødvendig inngrep i en fars privat- og familieliv. I *M. og M. mot Kroatia* (2015), avsnitt 146, ble det henvist til BK artikkel 19 for å begrunne den prosessuelle plikten til å etterforske overgrep.

[141] Aall 2015 s. 205.

[142] Tilsvarende Kjølbro 2010 s. 641.

[143] *K.T. mot Norge* (2008), avsnitt 49

[144] *Juppala mot Finland* (2008), avsnitt 45.

[145] *E. med flere mot Storbritannia* (2002), avsnitt 91.

[146] *Đurđević mot Croatia* (2011), avsnitt 118.

[147] Kjølbro 2010 s. 642.

[148] Tilsvarende Søvig (2005) s. 67 for så vidt gjelder *D.P. og J.C. mot Storbritannia* (2002)

en gutt ikke ble tatt ut av hjemmet, der han ifølge moren hadde blitt utsatt for seksuelle overgrep fra sin far. I de tre sakene mot Storbritannia som gjaldt manglende inngripen fra barnevernet var det uomtvistet at barna hadde vært utsatt for overgrep. Dommene bekrefter likefult at det gjelder et aktsomhetskrav i form av krav til undersøkelser og samhandling med andre offentlige etater når det er konkrete opplysninger om at barn risikerer å bli utsatt for vold og overgrep i hjemmet. I *D.P. og J.C. mot Storbritannia* (2002) hadde barneverntjenesten vært inne i familien med hjelpetiltak gjennom hele oppveksten. Det var imidlertid ikke holdepunkter som kunne gi grunn til å kritisere myndighetene for ikke å ha undersøkt underliggende problemer (som kunne ha avdekket seksuelt misbruk). I *E. med flere mot Storbritannia* (2002) mente derimot EMD at myndighetene burde vært klar over at barna stod i fare for å bli misbrukt seksuelt. EMD pekte blant annet på at stefaren i 1977 ble dømt for seksuelle overgrep mot to av stebarna, manglende undersøkelser fra barneverntjenesten og mangelfull kommunikasjon mellom ulike offentlige etater som kunne ha gitt myndighetene kunnskap.

For det andre – dersom det er en reell risiko for at barnet utsettes for overgrep – må beskyttelsestiltakene etter EMDs praksis *være* tilstrekkelig til at rettigheten får en reell og effektiv beskyttelse. Eller som EMD uttalte i *E. med flere mot Storbritannia* (2002):

> «These measures should provide effective protection, in particular, of children and other vulnerable persons, and include reasonable steps to prevent ill-treatment»[149]

Både lovgivning og håndhevelsen har betydning i vurderingen av om staten har oppfylt denne sikreplikten. De fleste sakene som gjelder krav til lovgivningen har omhandlet straffelovgivningen og at den må gi et tilstrekkelig vern mot vold overfor barn.[150] Som vi skal se i punkt 5 aksepterer EMD stor grad av skjønn i hjemlene for barnevernets tvangstiltak. De barnevernrelevante tiltakene det er tale om handler først og fremst om rettshåndhevelsen. Staten har en viss skjønnsmargin i det konkrete valg av virkemidler fordi nasjonale myndigheter er nærmest til å vurdere hvordan barn best kan beskyttes.[151] Generelt må det legges til grunn at det er mindre skjønnsmessig spillerom for statene etter EMK artikkel 3 enn etter artikkel 8.

Det stilles ikke noe krav om ideelle virkemidler. EMD oppstilte følgende minstekrav i *E. med flere mot Storbritannia* (2002):

> «The test under Article 3 however does not require it to be shown that «but for» the failing or omission of the public authority ill-treatment would not have happened. A failure to take reasonably available measures which could have had a real prospect of altering the outcome or mitigating the harm is sufficient to engage the responsibility of the State.»[152]

Når det gjelder omsorgsovertakelse vil det måtte foretas vanskelige avveininger opp mot plikten til å verne familielivet. Statene har, som vi skal se i punkt 5.6, en vid skjønnsmargin i avgjørelsen av om et barn skal tas ut av hjemmet. I vurderingen av den positive forpliktelsen til å verne barn mot overgrep uttalte *M. og M. mot Bulgaria* (2015) følgende:

> «In respect of the first applicant's court proceedings … for removal of the second applicant from his current home …, the Court reiterates that undoubtedly consideration of what lies in the best interest of the child is of crucial importance in every case concerning custody and removal of a child from his home. Moreover, it must be borne in mind that the national authorities have the benefit of direct contact with all those concerned and enjoy a wide margin of appreciation, in particular when assessing the necessity of taking a child into care.»[153]

Oppsummeringsvis kan det sies at både BK og EMK gir statene en omfattende positiv forpliktelse til å hindre vold og omsorgssvikt i familien. Hvilke barnevernstiltak som kan kreves må ses i lys av retten til familieliv. Generelt kan det sies at både BK artikkel 19 og EMK artikkel 3 gir en omfattende plikt til å tilby frivillige hjelpetiltak. Som vi skal se i punkt 5 innebærer retten til familieliv at tvangsinngrep krever mer tungtveiende

---

[149] *E. med flere mot Storbritannia* (2002), avsnitt 92.

[150] Se for eksempel *X og Y mot Nederland (1985)*, og *A mot Storbritannia* (1998)

[151] Jeg har tidligere konstatert at EMD ikke gir statene noen skjønnsmargin ved vurderingen av rekkevidden av de positive forpliktelsene etter absolutte rettigheter som EMK artikkel 3, se Sørensen 2004 s. 144. I takt med en stadig utvidelse av sikringsplikten har også området for doktrinen om statenes skjønnsmargin blitt utvidet.

[152] *E. med flere mot Storbritannia* (2002), avsnitt 99

[153] *M. og M. mot Bulgaria* (2015), avsnitt 116–117. Se også Søvig 2005 s. 74 og fotnote 11.

grunner. Barnets rett til privatliv etter EMK artikkel 8 vil kunne gi barnet krav på tiltak ved mindre graverende hjemmeforhold, men statens forpliktelse etter denne bestemmelsen inkluderer neppe en plikt til å ta barnet ut av familien.[154]

Det er etter min oppfatning bare når omsorgsovertakelse er nødvendig for å beskytte barnet mot mer alvorlige krenkelser, som er så alvorlige at de omfattes av EMK artikkel 3, at barn vil kunne ha krav på et slikt tiltak etter EMK. At EMK artikkel 3 kan gi barn en rett til omsorgsovertakelse underbygges av ovennevnte dom fra EMD; Z. m.fl. mot Storbritannia (2001).[155] Selv om EMD ikke direkte uttalte at barnet i den saken hadde krav på omsorgsovertakelse, ble det eksplisitt trukket frem som et tiltak som stod til myndighetenes disposisjon.[156] Det er nærliggende å tolke dommen slik at EMD mente at det var få andre tiltak som kunne brakt krenkelsen av EMK artikkel 3 til opphør.

Dersom hjemmeforholdene er så graverende at barnet kan sies å være utsatt for umenneskelig og nedverdigende behandling i EMK artikkel 3s forstand, og andre tiltak ikke kan gi barn et effektivt vern, har barn, etter min oppfatning, en rett til omsorgovertakelse også etter BK artikkel 19 og Grunnloven § 104 tredje ledd først punktum.[157]

4.5 Rett til omsorg og beskyttelse for barn som er midlertidig eller permanent fratatt sitt familiemiljø.

Det er på det rene at de sentrale menneskerettsinstrumenter gir barnet rett til omsorg selv om det ikke lever i en familie. Selv om familien anses som den primære omsorgsgiver, betyr ikke det at barn som ikke har familie ikke har behov for omsorg og beskyttelse. Tvert imot vil barn uten familie ofte være særlige sårbare barn. Barnekomiteen har påpekt at barns rett til utvikling blir alvorlig satt på prøve når barn blir foreldreløse, forlatt eller berøvet familiens omsorg, eller dersom de blir skilt fra sine nærmeste for lengre tid (f.eks. på grunn av naturkatastrofer eller andre krisesituasjoner, epidemier som hiv/aids, fengsling av foreldre, væpnet konflikt, krig eller tvungen migrasjon).[158] Barnekomiteen vært opptatt av å identifisere sårbare grupper av barn, blant annet gatebarn.[159] En aktuell kategori spesielt sårbare barn er enslige mindreårige asylsøkere. Det er utlendingsmyndighetene som har ansvaret for denne gruppen barn i Norge, når det gjelder barn mellom 15 og 18 år. Dersom dette innebærer at denne gruppen får dårligere omsorg enn yngre barn som er under barnevernmyndighetenes ansvar, kan det reises spørsmål om menneskerettslige diskrimineringsforbud overholdes.[160] Barnekomiteen har i sine avsluttende merknader av 29. januar 2010 til Norges siste periodiske rapport uttrykt bekymring for at barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere er begrenset til barn under 15 år, og som komiteen skriver «leaving older children with reduced assistance».[161]

Barnets rett til vern om sin integritet er generelt formulert i Grunnloven § 104. Lønning-utvalget fremholdt at barn har rett til vern om sin personlige integritet gjelder uavhengig av hvor barnet bor eller har opphold. Det innebærer at barnets integritet skal ivaretas enten barnet bor med sin familie eller oppholder seg i for eksempel fosterhjem, barnehjem eller fengsel.[162]

SP artikkel 24 nr. 1 er generelt utformet som en rett til å få «such measures of protection as ar reqeured by his status as a minor». FNs menneskerettighetskomite synes å ha forstått den slik at den blant annet innebærer en plikt for staten til å sørge for omsorg hvis et barn er midlertidig eller varig fratatt sitt familiemiljø.[163]

Barn som er fratatt sitt familiemiljø har derimot fått et uttrykkelig vern i BK artikkel 20:

> «1. A child temporarily or permanently deprived of his or her family environment, or in whose own best interests cannot be allowed to remain in that environment, shall be entitled to special protection and assistance provided by the State.
> 2. States Parties shall in accordance with their national laws ensure alternative care for such a child.
> 3. Such care could include, *inter alia*, foster placement, *kafalah* of Islamic law, adoption or if necessary placement in suitable institutions for the care of children. When considering solutions, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child's

[154] Tilsvarende Søvig 2008 s. 163.

[155] I samme retning Sandberg (2003) s. 279.

[156] *Z. m.fl. mot Storbritannia* (2001) avsnitt 70- 74

[157] For så vidt gjelder BK artikkel 19 se i samme retning Sandberg, s. 96–97 og Stang, blant annet 396. Søvig 2008 s. 163 er mer tilbakeholden.

[158] General Comment no 7 avsnitt 36 b.

[159] Hodgkin med flere 2007 s. 41.

[160] Namdal 2015 drøfte spørsmålet og konkluderer med at det forekommer diskriminering av asylbarn som innebærer brudd på BK art. 2 nr. 2, jf. artikkel 20.

[161] Barnekomiteens avsluttende merknader til Norges fjerde periodiske rapport av 29. januar 2010, avsnitt 51.

[162] Dokument 16 (2011–2012) s. 193.

[163] Se Oppedal 2008 s. 55 med henvisninger

> upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background.»

BK artikkel 20 må særlig ses i sammenheng med BK artikkel 3 nr. 3, BK artikkel 22 nr. 2 (flyktningebarn) og BK artikkel 37 c) (barn som er berøvet sin frihet). BK artikkel 3 nr. 3 stiller krav til å etablere standarder for institusjoner og tjenester for barn, i tillegg til å overvåke at standardene etterleves. BK artikkel 3 nr. 3 lyder slik:

> «States Parties shall ensure that the institutions, services and facilities responsible for the care or protection of children shall conform with the standards established by competent authorities, particularly in the areas of safety, health, in the number and suitability of their staff, as well as competent supervision.»

Plikten omfatter alle institusjoner og tjenester, herunder fosterhjem og barneverninstitusjoner. Det fremkommer av forarbeidene til bestemmelsen at «suitability of their staff» krever adekvat trening og kvalifisering av personell i barneverninstitusjoner.[164] Barnekomiteen har ofte påpekt mangler når det gjelder tilsyn og kontroll, især når det gjelder institusjoner.[165] I tillegg til standardene som skal etterleves ifølge bestemmelsen, må institusjoner med ansvar for barns omsorg eller beskyttelse også etterleve de øvrige bestemmelsene i konvensjonen, herunder de grunnleggende prinsippene om ikke-diskriminering, barnets beste, retten til å bli hørt og retten til å bli beskyttet mot alle former for vold og utnyttelse.

BK artikkel 20 nr. 3 angir eksempler på plasseringsalternativer. For de helt små barna har Barnekomiteen angitt fosterhjem som det foretrukne alternativ.[166] Passusen om at «due regard shall be paid to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background» er i samsvar med den generelle forpliktelsen i SP artikkel 27 om vern av minoriteter. Innlemmelsen av BK i menneskerettighetsloven i 2003 innebar at et tilsvarende kriterium ble inntatt barnevernloven § 4-15, som fastsetter kriteriene som skal legges til grunn ved valg av plasseringssted.

Når det gjelder barn som er berøvet sin frihet reiser det særlige spørsmål som behandles nedenfor i punkt 4.6.

EMK har ikke særskilte regler om situasjonen etter en omsorgsovertakelse. Men foreldre og barns rettigheter i EMK må selvsagt respekteres også i en slik situasjon. Det finnes flere saker fra EMD som omhandler alvorlige integritetskrenkelser mot barn som er plassert institusjoner. Det kan også tenkes at plassering av barn i et fosterhjem med en annen religiøs oppfatning enn barnet og dets foreldre kan være i strid med EMK P1-2.[167] Retten til familieliv etter EMK artikkel 8 har også hatt betydning for valg av plasseringssted og innholdet i plasseringen (se nærmere nedenfor i punkt 5.7.2). EMD har også stilt krav til de som jobber med barn som det offentlige har overtatt omsorgen for.[168]

4.6 Særlig om tvangsplassering av barn med utfordrende atferd

Barn som utfordrer sine omsorgsgivere med alvorlige atferdsvansker relatert til rus, kriminalitet eller på annen måte har ofte rett til omsorg og beskyttelse av en annen karakter enn det som er vanlig. I noen tilfeller kan det innebære frihetsinnskrenkninger. Barn som må beskyttes mot egen destruktiv adferd er derfor spesielt sårbare barn. I de mest ekstreme tilfellene kan barnets beste til og med tilsi at barnet plasseres med tvang.[169] Barn har i likhet med voksne en rett til ikke å utsettes for vilkårlig frihetsberøvelse. Det faller utenfor utredningen å behandle retten til vern om vilkårlig frihetsberøvelse. Imidlertid skal to problemstillinger fremheves når det gjelder barns rett til omsorg og tvangsplassering av barn med utfordrende atferd.

For det første kan det spørres om i hvilken grad barns særlige omsorgsbehov – som følge av alvorlige atferdsproblemer – kan begrunne en frihetsberøvelse i medhold av barnevernloven § 4-24. Grunnloven § 94, BK artikkel 37 bokstav b og SP artikkel 9 nr. 1 angir alle et generelt forbud mot vilkårlig frihetsberøvelse. EMK angir derimot eksplisitt hvilke formål som er legitime som begrunnelse for en frihetsberøvelse. Etter EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav d fremkommer det at frihetsberøvelse kan skje for «the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision». Det er på det rene at «educational supervision» ikke bare omfatter tiltak med et opplæringsformål som den engelske ordlyden kunne indikere. Det fremkommer av EMDs praksis at tiltak med et videre oppdragerformål også

---

[164] Se Freemann 2007 s. 72 med henvisninger.

[165] Haugli 2012 s. 58.

[166] Generell kommentar nr. 7 avsnitt 36 b

[167] Se nærmere Kilkelly 1999 s. 275.

[168] For eksempel EMDs dom *Scozzari og Giunta mot Italia* (2000) som omtales nedenfor i punkt 5.7.2.

[169] Se nærmere Sigurdson 2015 s. 375–380.

omfattes. Således la EMD i *D.G. mot Irland* (2002) følgende til grunn:

> «It is also accepted that, in the context of the detention of minors, the words «educational supervision» must not be equated rigidly with notions of classroom teaching: in the context of a young person in local authority care, educational supervision must embrace many aspects of the exercise, by the local authority, of parental rights for the benefit and protection of the person concerned»[170]

Det må imidlertid trekkes en grense mot institusjoner som overhode ikke kan sies å ha et oppdragerformål.[171]

Såkalte atferdsplasseringer etter den norske barnevernloven § 4-24 vil i utgangspunktet kunne forankres i EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav d. Tvangsplassering av barn for å behandle alvorlige atferdsvansker som skyldes rusmisbruk vil etter omstendighetene også kunne forankres i EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav e som blant annet oppgir «alcoholics or drug addicts» som et legitimt formål formål. Barnevernloven § 4-24 tredje ledd gir en adgang til å videreføre tvangsplasseringen etter fylt 18 år under den forutsetning at vedtaket er fattet før barnet fylte 18 år. Når en person i Norge fyller 18 år er imidlertid vedkommende unge voksne ikke lenger en «minor» i EMKs artikkel 5 nr. 1 bokstav ds forstand. Etter min oppfatning er det klart at det etter bestemmelsen gjelder et krav om at den frihetsberøvede er mindreårig gjennom hele plasseringstiden.

EMD har generelt lagt til grunn at «both the order to detain and the execution of the detention must genuinely conform with the purpose of the restrictions permitted by the relevant sub-paragraph of Article 5 § 1»[172] EMD har anvendt denne forståelsen også for kategorien «minor» i bokstav d. I *D.G. mot Irland* (2002), fremkommer dette tydelig når EMD, etter å ha fastslått at den aktuelle ungdom ikke hadde nådd myndighetsalder etter irske regler, uttalte at «[s]ince the applicant was therefore a minor throughout the relevant period, the only question for the Court is whether the detention was lawful and «for the purpose» of educational supervision».[173]

For at en plassering som løper over i myndighetsalderen ikke skal være i strid med EMK, må den derfor kunne forankres i EMK artikkel 5 første ledd bokstav e.[174] Det er grunn til å spørre om barnevernloven § 4-24 tredje ledd praktiseres i overenstemmelse med nevnte begrensning.[175]

For det andre stiller de internasjonale menneskerettighetene krav til den omsorgen og beskyttelsen som en § 4-24-institusjon må gi. BK artikkel 37 bokstav d første punktum fastslår at «[e]very child deprived of liberty shall be treated with humanity and respect for the inherent dignity of the human person, and in a manner which takes into account the needs of persons of his or her age.» EMD har på sin side lagt til grunn at EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav d forutsetter at stater har passende institusjonsfasiliteter som møter behovene for sikkerhet og oppdragelsesformål. *D.G. mot Irland* gjaldt en ungdom, som etter endt soning ble tilbakeført til fengsel fordi det ikke fantes en passende institusjon som kunne ivareta vedkommendes selvskadingsproblematikk. EMD kom til at artikkel 5 var krenket, og la til grunn at stater som har system med adferds/oppdragelsesinstitusjoner også plikter å ha tilstrekkelige fasiliteter til å ivareta barna som plasseres der.

5 Retten til familieliv som ledetråd og skranke for barnevernstiltak

5.1 Innledning

Retten til familieliv er en klassisk menneskerettighet og er vernet i både Grunnloven og konvensjonene. Hvilke forpliktelser retten til familieliv pålegger statens myndigheter når den vurderer å sette inn barnevernstiltak må ses på bakgrunn av Grunnlovens og konvensjonenes anerkjennelse av familien som samfunnets grunnleggende enhet og primære omsorgsbase for barn (se nærmere punkt 4.2). Familieliv som vernet interesse har stor og ofte avgjørende betydning for den menneskeligrettslige holdbarheten av barnevernvernstiltak. Staten må avstå fra vilkårlige og uforholdsmessige inngrep i familielivet, men må også

[170] EMDs dom *D.G. mot Irland (2002)*, avsnitt 80 under henvisning til EMDs avvisningsavgjørelse av *Koniarska mot Storbritannia (2000)*.

[171] I dommen *Bouamar mot Belgia* (1988) godtok for eksempel EMD ikke fengsling av en ungdom under tilnærmet isolasjon uten hjelp fra personale med pedagogisk opplæring.

[172] EMDs dom *Saadi mot Storbritannia* (2008) avsnitt 69.

[173] *D.G. mot Irland* (2002) avsnitt 76. Tilsvarende tilnærming er anvendt i *Koniarska mot Storbritannia* (200).

[174] Se i samme retning Sigurdsen 2015, s. 415.

[175] Se Sigurdsen 2015, s. 409 med henvisninger. Ofstad og Skar 2015 s. 257 uttaler at «barneverntjenesten bør være tilbakeholden med å fremme forslag om tvangstiltak overfor ungdom som om kort tid fyller 18 år». Forholdet til EMK er ikke omtalt.

i en viss utstrekning tilrettelegge for et normalt familieliv.

Bestemmelsene om familieliv er formulert på noe ulik måte. EMK artikkel 8 omfatter både en negativ forpliktelse til ikke å gripe inn i familielivet, og en positiv forpliktelse til å sikre familielivet. FN-konvensjonene skiller tydeligere mellom den negative plikten til ikke å gripe inn, jf. SP artikkel 17 og BK artikkel 16, jf. artikkel 9 nr. 1 og den positive plikten til å beskytte familielivet, jf. SP artikkel 23 nr. 1, ØSK artikkel 10 nr. 1, og BK artikkel 9 nr. 2, jf. også BK artikkel 18 nr. 1 og 2 som blant annet forplikter statene til å bistå foreldrene med oppdragelse av barn.

Uten holdepunkter for noe annet, bør Grunnloven § 102, jf. § 104, tolkes slik at den inneholder slike negative og positive forpliktelser til å verne om familielivet som følger av det internasjonale vernet. Høyesterett har på tidspunktet denne utredningen skrives avsagt tre dommer der barnevernstiltak vurderes mot Grunnloven § 102, jf. § 104; Rt. 2014 s. 976 (samværsnekt), Rt. 2015 s. 110 (tvangsadopsjon), Rt. 2015 s. 467, Rt. 2015 s. 1107 (tvangsadopsjon). I disse dommene utledet Høyesterett ikke noen annen norm fra grunnlovsbestemmelsene enn det som følger av de internasjonale konvensjonene.

Det er ikke alltid noe logisk skille mellom negative og positive forpliktelser, heller ikke i barnevernsaker. Det å gripe inn og fjerne et barn fra foreldrene er klart et inngrep i den negative forpliktelsen. Andre tiltak som for eksempel restriksjoner på samvær og fratakelse av foreldreansvar kan ses som ytterligere inngrep i retten til familieliv. Men det kan også ses på som manglende tilrettelegging for gjenopprettelse av familielivet. Om forpliktelsene bedømmes som positive eller negative forpliktelser har i seg selv ikke betydning for tiltakets rettmessighet. I begge tilfeller er det etter EMK forholdsmessighetskravet som ofte vil være det sentrale kriterium. I *Pontes mot Portugal* (2012) formulerte EMD vurderingstemaet slik:

> «The boundaries between the State's positive and negative obligations under the Convention do not lend themselves to precise definition; the applicable principles are nonetheless similar. In particular, in both instances regard must be had to the fair balance which has to be struck between the competing interests – those of the child, of the two parents, and of public order … bearing in mind, however, that the child's best interests must be the primary consideration …, and may, depending on their nature and seriousness, override those of the parents … The parents' interests, especially in having regular contact with their child, nevertheless remain a factor when balancing the various interests at stake…»[176]

Det må altså foretas en rimelig avveiing «a fair balance» – mellom de ulike interessene.

Hovedvekten i fremstillingen av retten til familieliv vil bli lagt på EMK artikkel 8 på grunn av den rikholdige praksis fra EMD. Rettskildene knyttet til Grunnloven og FN-konvensjonene er mindre omfattende. Den betydning retten til familieliv har for barnevernstiltak, redegjøres for i punkt 5.4–5.8. Først skal det redegjøres for hvilke relasjoner som er vernet, og hvilke interesser som er beskyttet i bestemmelsene om rett til familieliv.

5.2 Relasjoner til barn som omfattes av retten til familieliv

SP artikkel 17, BK artikkel 16 og EMK verner alle om privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. Det er «privatliv» som er den mest omfattende av de vernede interesser og i stor grad omfatter privatliv også det som kan karakteriseres som hjem, korrespondanse og familierelasjoner. Retten til privatliv omfatter ikke bare en rett til å få leve sitt private liv slik en ønsker uten innblanding. Det innebærer til en viss grad også en rett til å etablere og utvikle relasjoner med andre mennesker.[177] Retten til familieliv har en sentral og selvstendig plass som menneskerett. Men den sosiale dimensjonene av retten til privatliv innebærer at det må tas høyde for at barnevernstiltak kan utløse rettigheter for flere personer enn det som faller inn under familiebegrepet.

Ingen av menneskerettighetsinstrumentene inneholder noen definisjon eller nærmere redegjørelse for hva som skal regnes som en familie. Hva som anses som en familie varierer mellom ulike stater og kulturer, og familier er i stadig endring. På grunn av de store variasjonene mellom ulike kulturer og endringene i synet på hva som skal anses som en familie, er det ikke mulig å fastslå en gang for alle hva familiebegrepet omfatter. Visse grenser lar seg imidlertid trekke opp, særlig som følge av en omfattende praksis i EMD.

---

[176] *Pontes mot Portugal* (2012) avsnitt, 75 slik den er gjengitt av EMD selv i Paradiso og Campanelli mot Italia (2015), avsnitt 80.

[177] Se for eksempel EMD i dommen *Niemietz mot Tyskland* (1992), avsnitt 29.

Familiebegrepet i Grunnloven § 102 er ikke nærmere definert. Lønning-utvalget ville ikke ta «mål av seg å gi en definisjon av familiebegrepet.»[178] Innholdet i familiebegrepet ble heller ikke avklart under Stortingets behandling av hvilket vern familien skulle få i Grunnloven. Etter min oppfatning må det iallfall sies at relasjoner mellom medlemmer av kjernefamilien er vernet av Grunnloven § 102. Bestemmelsen ville ellers mistet sitt innhold. Antagelig må enkelte andre relasjoner etter omstendighetene også ha Grunnlovs vern. Hvorvidt Grunnlovens familiebegrep er like vidtfavnende som tilsvarende begrep i konvensjonene er nok mer usikkert, da familiebegrepet i konvensjonene har blitt strukket ganske langt.[179]

Det er få rettskilder som kan bidra til forståelsen av familiebegrepet i SP og ØSK. Familiebegrepet i SP artikkel 23 er berørt i henhold til FNs menneskerettighetskomités Generell kommentar nr. 19 fra 1990 hvor det fremkommer at forståelsen og definisjonen av familiebegrepet vil variere fra stat til stat, og at komiteen derfor ikke vil gjøre noe forsøk på å definere begrepet. Samtidig forutsettes at den enhet som anses som familie under nasjonal lovgivning, har krav på beskyttelse etter SP artikkel 23. Komiteen forutsetter videre at statene må ivareta samboende par og deres barn, samt enslige foreldre og deres barn, på lik linje med andre familier.[180]

BK har flere bestemmelser om barns familie, og er den eneste konvensjonen som i teksten skiller mellom foreldre og øvrig familie. Flere av artiklene i BK handler om barnets forhold til foreldrene. Barn har rett til å kjenne til og få omsorg fra sine foreldre, se BK artikkel 7, jf. artikkel 8, 9, 18 nr. 1 og 27 nr. 2. Visstnok er det forutsatt at dette er biologiske foreldre.[181] All den tid BK anerkjenner adopsjon, må imidlertid også adoptivforeldre anerkjennes som foreldre i BKs forstand. BK artikkel 16, som verner om vilkårlig eller ulovlig innblanding i barns familieliv, har et videre familiebegrep. I Generell kommentar nr. 14 har Barnekomiteen lagt til grunn at «begrepet «familie» i artikkel 16 skal tolkes i vid forstand til å omfatte biologiske foreldre, adoptivforeldre, fosterforeldre, og eventuelt medlemmer av storfamilien eller samfunnet etter eventuelle lokale skikker.[182]

Vernet om familieliv etter EMK artikkel 8 tar utgangspunkt i en europeisk forståelse av familien som kjernefamilien bestående av gifte foreldre og deres barn.[183] EMD foretar en konkret vurdering av biologiske, sosiale og rettslige bånd. Generelt kan en si at de biologiske og sosiale forhold er av størst betydning.[184] Det kan skilles mellom familieforhold der det foreligger et biologisk slektskap og familieforhold til personer uten biologiske bånd til barnet.

Når det gjelder *forholdet mellom barn og foreldre* kan det påpekes at dette kan være omfattet av familiebegrepet uavhengig av om barnet er født i eller utenfor ekteskap.[185] Videre har EMD behandlet mor og far ulikt i vurderingen av om det eksisterer et familieliv med barn.

De biologiske bånd har spesielt stor betydning for forholdet mellom mor og barn. EMD fastslo allerede i *Marckx mot Belgia* (1979) at familieliv mellom mor og barn oppstår når barnet blir født.[186] Et familieliv mellom mor og datter vil imidlertid kunne opphøre, typisk ved adopsjon. Et grensetilfelle er dommen *I. S. mot Tyskland* (2014). Her hadde moren kort tid etter fødselen samtykket til adopsjon av et tvillingpar født i 2000. Etter adopsjonen var gjennomført forsøkte moren uten hell å få adopsjonen omgjort. Deretter reiste hun søksmål med krav om informasjon og samvær med barna uten å nå frem. Moren hadde vært barnas primære omsorgsgiver de to første ukene etter fødselen, men hadde ikke hadde hatt kontakt med barna siden. EMD uttalte at familielivet mellom moren og barna kunne ha opphørt da moren undertegnet adopsjonspapirene. EMD tok imidlertid ikke uttrykkelig stilling til spørsmålet da EMD mente at sakens spørsmål likevel utgjorde en del av morens rett til respekt for sitt privatliv.

For at forholdet mellom fedre og barn skal kunne anerkjennes som et familieliv ved fødsel kreves det i utgangspunktet at foreldrene er gift,

---

[178] Dokument nr. 16 (2011–2012) s. 185.

[179] I dommen HR-2016-1111, som gjaldt spørsmålet om fosterforeldre har søksmålskompetanse i sak som gjelder flytting av fosterbarn, la Høyesterett til grunn at blant annet retten til familieliv var sentral og viste til både EMK art. 8 og Grunnloven § 102. Høyesterett gjenga videre at EMD har anerkjent at forholdet mellom fosterforeldre og fosterbarn kan utgjøre familieliv etter EMK art 8. Høyesterett kom imidlertid ikke inn på om dette også var en relasjon som var vernet av Grunnloven § 102.

[180] CCPR Generell kommentar nr. 19, avsnitt 2, se også Nowak 2005 s. 393.

[181] Se Bendiksen 2008 s. 112 med henvisninger.

[182] Generell kommentar nr. 14, avsnitt 59. Se tilsvarende Detrick 1999 s. 273 og s. 335.

[183] Fremstillingen av EMKs familiebegrep er inspirert av Bendiksen 2008 s. 112–127 som drøfter familiebegrepet mer inngående. Det har imidlertid skjedd en rettsutvikling som gjør at hennes fremstilling ikke lenger er helt oppdatert.

[184] Se Bendiksen 2008 s. 114–115 med henvisninger.

[185] Dette ble allerede fastslått av EMD i *Marckx mot Belgia* (1979).

[186] *Marckx mot Belgia* (1979), avsnitt 31.

bor sammen med barnet i tillegg til at farskapet er erkjent eller registrert.[187] Det samme vil vanligvis være tilfelle også for fedre som er samboer med biologisk mor når barnet blir født.[188] Utenfor disse tilfellene må det foretas en konkret vurdering av om de faktiske bånd er av en slik karakter at det kan sies å foreligge et «real family life» eller «close personal ties».[189] Det kreves da noe mer enn den rent biologiske tilknytning. En sæddonor har for eksempel ikke noe familieliv å gjøre gjeldende.[190] Relevante forhold i vurderingen av om tilstrekkelige bånd foreligger, er blant annet varighet og karakter av forholdet til barnemoren, vedkommende sin interesse for barnet før og etter fødselen, kvaliteten på forholdet til barnet og den formelle anerkjennelsen av farskapet.

I EMDs dom *Keegan mot Irland* (1994) hadde far og barnemoren hatt et kjæresteforhold som brøt sammen før barnet ble født. Det var her et familieforhold mellom far og barnet idet forholdet mellom foreldrene hadde vart i to år, graviditeten var planlagt og de også hadde planlagt å gifte seg. I EMDs dom *Ahrens mot Tyskland* (2012) mente EMD derimot ikke at det eksisterte et familieliv. Sakens spørsmål var om nasjonale domstolers nektelse av å fremme farskapssak innebar en krenkelse av en manns rett til familieliv med sin biologiske datter. Forholdet mellom klager og barnemoren hadde opphørt ett år før barnet ble født. Da barnemoren ble gravid hadde de et kortvarig forhold som utelukkende var av seksuell karakter. Klager hadde heller ingen intensjon om å danne en familie eller vist noe interesse for barnet før fødselen. EMD vurderte likevel tyske domstolers avvising av farskapssøksmålet som et inngrep i klagers privatliv, og måtte derfor vurdere om inngrepet oppfylte vilkårene etter EMK artikkel 8 nr. 2. EMD fant at statene hadde en vid skjønnsmargin i forhold til spørsmålet om hvilke regler som skal gjelde for adgangen til å fremme sak for å få fastslått farskap, særlig fordi det er så store variasjoner mellom land hvordan dette er løst. Retten til privatliv var derfor ikke krenket i saken.

I *Anayo mot Tyskland*, (2010) kom EMD også at det var grepet inn i en klagers rett til privatliv når han var nektet samvær med sine biologiske barn (tvillinger). EMD ville ikke utelukke at nektelse av samvær også utgjorde et inngrep i klagers familieliv, men tok ikke stilling til spørsmålet. Avgjørelsen må tolkes som en positiv forpliktelse etter EMK artikkel 8 til å undersøke om det er i barnets interesse å la barnet etablere kontakt med far, for eksempel gjennom samvær.[191] Klager hadde hatt et forhold med barnemoren i over to år som hadde opphørt fire måneder før fødselen. EMD fremhevet at det således ikke hadde vært et tilfeldig forhold mellom dem. Klager hadde dessuten vist interesse og engasjement for sin datter både før og etter fødselen. Det kunne ikke holdes mot klager at han ikke hadde fått anledning til å etablere et familieliv med sin datter fordi barnets mor og hennes ektemann (som var far formelt sett) hadde avslått klagers forespørsel om samvær.

EMD har i flere saker anerkjent at det vil foreligge et konvensjonsvernet familieliv mellom et barn som er født ved hjelp av en surrogatmor og de biologiske foreldre, forutsetningen er at det kan sies å foreligge et de facto familieliv.[192] *Paradiso og Campanelli mot Italia* (2015), er spesiell. Saken gjaldt et italiensk ektepar som hadde fått hjelp fra en russisk klinikk til kunstig befruktning og surrogati. Det viste seg at paret ikke var genetisk beslektet med barnet som ble båret frem for dem. Italienske myndigheter nektet å utstede fødselsattest for barnet, og etter seks måneder ble det også truffet vedtak om omsorgsovertakelse av barnet. EMD kom etter en konkret vurdering til at det forelå et familieliv mellom klagerne og barnet. Det ble lagt stor vekt på at ekteparet hadde handlet som foreldre for barnet i en periode på seks måneder fra barnets tredje levemåned.[193]

EMD har i stor utstrekning anerkjent at familieliv kan foreligge mellom *en rekke andre persongrupper med mer eller mindre nært slektskap* til barnet. Generelt vil det være slik at desto fjerner slektskap det er til barnet, desto større krav er det til at det foreligger omfattende faktiske bånd mellom barnet og den aktuelle person.[194] Det må foreligge en betydningsfull relasjon i det konkrete tilfellet. Søsken vil således lett ha et konvensjonsvernet familieliv,[195] men også forholdet mellom barn og besteforeldre[196] og barn og onkel/

[187] Bendiksen 2008 s. 115.

[188] Harris, O´Boyle, Bates og Buckley 2014 s. 527.

[189] Se for eksempel EMDs dom *K. og T. mot Finland* (2001), avsnitt 150.

[190] Se EMDs avvisningsavgjørelse *J.R.M. mot Nederland* (1993)

[191] Denne forståelse er lagt til grunn av EMD selv i *Ahrens mot Tyskland* (2012), avsnitt 74.

[192] Se for eksempel *D. med flere mot Belgia* (2014). En annen sak er at EMD gir staten en vid skjønnsmargin når det gjelder reguleringen av surrogati.

[193] Saken ble behandlet av EMD i Storkammer i desember 2015. Storkammeret hadde enda ikke avsagt dom da denne utredningen ble levert til trykking.

[194] Se Bendiksen 2008 s. 119 med henvisinger

tante[197] vil kunne utgjøre familieliv i EMKs forstand. Et grensetilfelle er avvisningsavgjørelsen *I og U mot Norge* (2004). Saken gjaldt spørsmålet om fratakelse av foreldreansvar for en jente med sikte på adopsjon krenket familielivet mellom henne (C) og hennes to eldre søstre (A og B), når adopsjon ville umuliggjøre den kontakt som A og B ønsket med C. EMD mente det var tvilsomt om det eksisterte et familieliv mellom de to eldste søstrene og C. A og B hadde blitt plassert i fosterhjem fire år før C ble født, og hadde hatt begrenset kontakt med foreldrene. C ble plassert i fosterhjem rett etter fødselen, og hun var ikke klar over at hun hadde noen biologisk familie. A og B hadde aldri sett eller vært sammen med C. Hensett til A og Bs ønske om å møte C, behandlet EMD klagen under forutsetning av at det eksisterte et «family life», men avviste den som åpenbart grunnløs.

EMD har etter hvert utviklet familiebegrepet i artikkel 8 til også å omfatte relasjoner mellom barnet og *personer uten biologiske bånd til barnet.* For at det skal foreligge et konvensjonsvernet «family life» i disse tilfellene må det i utgangspunktet ha eksistert et familieliv de facto over en viss tid.

Forholdet mellom adoptivforeldre og adoptivbarn krever ikke sterke faktiske bånd før relasjonen anses som et familieliv i EMK artikkel 8s forstand. EMDs dom *Pini m.fl. mot Romania* (2004) omhandlet to italienske ektepar som hadde adoptert hvert sitt barn som bodde på barnehjem i Romania. Da det ikke lyktes å hente barna ut fra barnehjemmet hevdet de at deres familieliv var krenket. For EMD var det ikke avgjørende at barna ikke bodde med adoptivforeldrene eller at det ikke var etablert faktiske bånd av betydning. Den eneste som var i nærheten av noe som kunne forstås som faktiske bånd var at adoptivforeldrene hadde sent bilder og skrevet brev til barna. For EMD var dette tilstrekkelig:

> «It further appears from the evidence before the Court that the applicants always viewed themselves as the girls' parents and behaved as such towards them through the only means open to them, namely by sending them letters written in Romanian …
>
> In the light of the foregoing, the Court considers that such a relationship, arising from a lawful and genuine adoption, may be deemed sufficient to attract such respect as may be due for family life under Article 8 of the Convention, which accordingly is applicable.»[198]

Forholdet mellom fosterforeldre og fosterbarn kan etter omstendighetene også utgjøre et familieliv. Ved vurderingen må det ses hen til plasseringens karakter, varighet og den rolle fosterforeldrene har hatt overfor barnet.[199] I *Kopf og Liberda mot Østerrike* (2012) hadde fosterforeldrene hatt barnet boende hos seg i nesten fire år da det ble tilbakeført til sin biologiske mor. Fosterforeldrene fremmet krav om samvær med barnet. Fordi kravet ikke ble avgjort av de nasjonale domstoler før det var gått over tre år var EMK artikkel 8 krenket (se punkt 5.4.4 om krav til den nasjonale beslutningsprosessen). EMD la til grunn at fosterforeldrene var genuint opptatt av barnet og det var utviklet følelsesmessige bånd mellom barnet og fosterforeldre i en periode da barnet utviklet seg. Dette var tilstrekkelig til at relasjonen falt inn under familiebegrepet i EMK artikkel 8. EMD la til grunn at de nasjonale domstolene hadde foretatt en rimelig avveiing av de motstridende hensyn når fosterforeldre ikke ble innvilget samvær. Det ble vektlagt at samvær ikke var i barnets interesse. Imidlertid kunne det ha vært gode grunner til å innvilge samvær dersom avgjørelsen hadde blitt tatt tidligere.[200]

I *Moretti og Bennedetti mot Italia* (2010), var spørsmålet om det å bortadoptere et barn til en annen familie enn fosterfamilien som barnet hadde bodd med i 19 måneder, krenket fosterfamiliens familieliv.[201] EMD konkluderte med at fosterforeldrene også i denne saken hadde et konvensjonsvernet familieliv. Det ble vektlagt at barnet hadde bodd med fosterfamilien i sine første levemåneder. Barnet var også godt integrert i familien og nært knyttet til fosterforeldrene og familiens biologiske barn. Fosterforeldrene hadde på alle måter opptrådt som jentas foreldre, og hadde dessuten fremmet en forespørsel om å adoptere barnet.

Andre personer som har bodd sammen med barnet over lengre tid uten rettslige eller biologiske bånd kan etter omstendighetene også danne så nære relasjoner med barnet at det dannes et de facto familieliv som er vernet etter EMK artikkel 8. For eksempel fastslo EMD i *X, Y og Z mot Storbritannia* (1997) at en transkjønnet mann (født

---

[195] For eksempel i *Olsson mot Sverige* nr. 1 (1988) og *I og U mot Norge* (2004).

[196] For eksempel *Marckz mot Belgia* (1969) og *Manuello og Nevi mot Italia* (2015)

[197] *Boyle mot Storbritannia* (1994)

[198] *Pini m.fl. mot Romania* (2004), avsnitt 147–148

[199] Kjølbro 2010 s. 617.

[200] *Kopf og Liberda mot Østerrike* (2012), avsnitt 47

[201] *Moretti og Bennedetti mot Italia* (2010)

kvinne) hadde et konvensjonsvernet familieliv med et barn som var unnfanget ved sæddonasjon. Mannen og den biologiske mor hadde sammen søkt om sæddonasjon. Barnet regnet mannen som sin far, og han hadde bodd sammen med barnemoren og barnet i mange år.

Gjennomgangen viser at konvensjonenes familiebegrep rekker videre enn det som ligger til grunn for barnevernloven. Dette viser seg særlig i barnevernloven § 4-19 som i svært begrenset utstrekning gir andre enn foreldrene rett til samvær med et barn som det offentlige har omsorgen for. Barnevernloven § 4-19 samsvarer etter min oppfatning dårlig med EMDs familiebegrep. En annen sak at det i det konkrete tilfelle kan være nødvendig av hensyn til barnets beste å begrense kontakten barnet skal ha med familiemedlemmer, og at det ikke vil krenke andres rett til familieliv.

5.3 Hvilke interesser er det retten til familieliv verner om?

Den omfattende personkretsen som er vernet etter EMK innebærer ikke at alle har de samme rettighetene. For å bruke Jørgen Aalls begrep; vi står overfor et relativt familiebegrep.[202] Mer perifere familieforhold gir ikke like omfattende rettigheter som det barn og foreldre har. Det må også tas i betraktning at innholdet i retten til familieliv vil ha flytende overganger til de beslektede rettighetene «hjem», «privatliv» og «korrespondanse». Hvilken rett barn og andre vil få tilkjent i det enkelte tilfelle beror på en nærmere vurdering, og vil kunne variere noe mellom Grunnloven og de internasjonale konvensjonene. Interessene som skal vernes er etter min oppfatning likevel de samme for de ulike rettsgrunnlagene.

Sandberg har påpekt at retten til familieliv kan sies å ha to sider.[203] Den ene er erverv og bevaring av identitet. Dette er en sentral side også etter retten til privatliv som antagelig rekker lengre enn retten til familieliv på dette punkt. EMDs dom *Ahrens mot Tyskland* (2012) illusterer dette. Som nevnt forelå det det ikke et familieliv mellom biologisk far og barnet i den saken, men nektelsen av å anlegge farskapssak ble ansett som inngrep farens privatliv. Barns rett til kjenne sine foreldre og andre sider ved erverv av identitet er eksplisitt nedfelt i BK artikkel 7. Den andre siden ved av retten til familie er retten til å utøve et familieliv. «The mutual enjoyment by parents and the children of each other's company constitutes a fundamental element of family life» er generelt utgangspunkt for EMD.[204] Men som nevnt kan også andre enn foreldre ha en rett til kontakt med barnet. Forholdet mellom barn og foreldre har likevel et særlig sterkt vern. BK har en eksplisitt bestemmelse om at barn ikke skal bli adskilt fra sine foreldre, jf. artikkel 9 nr. 1. Det samme vern er innfortolket som en sentral del av retten til familieliv i de andre konvensjonene. Det samme må gjelde Grunnloven § 102 lest i sammenheng med Grunnloven § 104.

Retten til å utøve familieliv innebærer også en rett for foreldre til å utøve foreldreansvar. Det innebærer blant annet en rett til å bestemme hvor barnet skal bo, og til en viss grad å begrense barnets frihet, eller samtykke til at andre gjør det. Barnets beste forutsettes likevel å komme i første rekke også for foreldrene, jf. BK artikkel 18 nr. 1. EMDs dom *Osman mot Danmark* (2011), gjaldt danske myndigheters nektelse av å fornye oppholdstillatelsen for et barn som mot sin vilje var sent til utlandet i to år for å pleie sin bestemor. Om foreldreansvaret som en del av foreldres rett til familieliv uttalte EMD følgende:

> «Moreover, the applicant's view that her father's decision to send her to Kenya for so long had been against her will and not in her best interest, was disregarded by the authorities with reference to the fact that her parents had custody of her at the relevant time. The Court agrees that the exercise of parental rights constitutes a fundamental element of family life, and that the care and upbringing of children normally and necessarily require that the parents decide where the child must reside and also impose, or authorise others to impose, various restrictions on the child's liberty (see, for example Nielsen v. Denmark, 28 November 1988, § 61, Series A no. 144). Nevertheless, in respecting parental rights, the authorities cannot ignore the child's interest including its own right to respect for private and family life.»[205]

Det er på det rene at retten til familieliv ikke opphører selv om det offentlige overtar omsorgen for et barn. Den fortsatte eksistensen av retten til familieliv har stor betydning for hvilke forpliktelser som hviler på statens myndigheter etter en omsorgsovertakelse. Familielivets fortsatte eksis-

[202] Aall 2015, s. 234.

[203] Sandberg 2003 s. 80 med videre henvisninger.

[204] Se for eksempel *Johansen mot Norge* (1996), avsnitt 52 og *K. og T. mot Finland* (2001), avsnitt 151.

tens er bakgrunnen for BK artikkel 9 nr. 3, som i utgangspunktet gir barn rett til samvær med sine foreldre også etter barnet er tatt ut av familien. Retten til familieliv har særlig stor betydning for gjennomføringen av en omsorgsovertakelse etter EMK der hensynet til å gjenopprette det brutte familielivet har stor og ofte avgjørende betydning.

5.4 Generelle prinsipper og krav som gjelder ved tvangsplassering av barn

5.4.1 Innledning

Retten til respekt for familielivet er en relativ rettighet i den forstand at det i visse tilfeller kan gripes inn i de rettighetene som er knyttet til å la barn vokse opp med sine foreldre. Adgangen til å gjøre inngrep er uttrykkelig nedfelt i de aktuelle bestemmelser i internasjonale konvensjoner. For eksempel er det den vilkårlige eller ulovlige innblanding i familielivet, BK artikkel 16 og SP artikkel 17 gir vern mot. BK artikkel 9 gir beskyttelse mot å bli adskilt fra sine foreldre, men det er gjort unntak dersom det skjer etter visse prosessuelle regler og er nødvendig ut fra barnets beste. Det kan også gjøres inngrep i familielivet etter EMK artikkel 8 nr. 2 dersom inngrepet forfølger et legitimt formål, har hjemmel i lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Høyesterett har som nevnt innfortolket en tilsvarende begrensningshjemmel i Grunnloven § 102.

Det er på det rene at tiltak som skal verne barn mot opptreden fra foreldres side som truer barnets helse, utvikling eller integritet har legitime formål etter EMK artikkel 8 nr. 1, nemlig barnets «helse eller moral» og/eller «andres rettigheter og friheter».[206] Dette innebærer at undersøkelser og tiltak som er hjemlet i barnevernloven også vil være et legitimt inngrepsformål etter EMK artikkel 8 nr. 2. Det er kravet om at et inngrep er nødvendig i et demokratisk samfunn som vies størst oppmerksomhet i de fleste sakene som kommer for EMD. Kravet til nødvendighet innebærer et forholdsmessighetskrav som inneholder både materielle og prosessuelle elementer. Dette behandles i punkt 5.4.3 og 5.4.4. Først skal det kort redegjøres for innholdet i lovskravet.

5.4.2 Kravet til nasjonal lovhjemmel

Kravet til at et inngrep i retten til familie- og eventuelt privatliv må ha hjemmel i lov innebærer de samme krav som ellers der en rettighet inneholder en inngrepshjemmel.[207] Kravet til lovhjemmel problematiseres sjeldent av EMD i saker som gjelder barnevern. I enkelte dommer har EMD likevel drøftet lovskravet grundig. I *Margareta og Roger Andersson mot Sverige* (1992), ble innholdet i lovskravet gjengitt slik:

> «The Court recalls that the expression «in accordance with the law», within the meaning of Article 8 para. 2 (art. 8–2), requires firstly that the impugned measures should have a basis in domestic law. It also refers to the quality of the law in question, requiring that it be accessible to the persons concerned and formulated with sufficient precision to enable them – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. A law which confers a discretion is not in itself inconsistent with this requirement, provided that the scope of the discretion and the manner of its exercise are indicated with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference»[208]

Det første kravet er at et tiltak har grunnlag i nasjonal lov. Det kan ikke gripes inn i familielivet uten nasjonal hjemmel. I dommene *Eriksson mot Sverige* (1989) og *Olsson mot Sverige* nr. 2 (1992) kom EMD til at det (den gang) ikke var hjemmel i svensk rett til å ilegge samværsrestriksjoner under et flytteforbud som var nedlagt etter omsorgsovertakelsen var opphevet. Det kan være grunn til å påpeke at en konvensjonsbestemmelse, i fravær av en hjemmel med internt opphav, neppe kan tjene som selvstendig inngreps-

[205] *Osman mot Danmark* (2011), avsnitt 73. I *Nielsen mot Danmark* (1988) (referert til i sitatet) mente flertallet at en mors begjæring om innleggelse av sin 12 år gamle sønn på et psykiatrisk sykehus var en utøvelse av foreldreansvaret, som sett i sammenheng med de relativt frie forhold han var underlagt, ikke ble ansett som en frihetsberøvelse. Konsekvensen var at gutten ikke fikk det vernet som følger av vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse i EMK artikkel 5. Sigurdsen 2015 s. 112–120 er kritisk til dommen og mener blant annet at resultatet er i dårlig samsvar med vernet om frihetsberøvelse i BK artikkel 37b.

[206] Enkelte forfattere behandler temaet under synsvinkelen at barns rett til omsorg er en absolutt rettighet som det ikke kan gripes inn i, se for eksempel Bendiksen 2008 s. 134–135. En slik begrepsbruk kan lett føre til en slutning om at hensynet til foreldrene ikke er relevant. Som det vil fremgå er dette en feilaktig slutning, i alle fall for EMKs vedkommende.

[207] Den grunnleggende dommen fra EMD som utpenslet lovskravet er *Sunday Times mot Storbritannia* (1979).

[208] *Margareta og Roger Andersson mot Sverige* (1992), avsnitt 75.

hjemmel, selv om den er inkorporert i norsk lov.[209] Oppedal er av en annen oppfatning når det gjelder akuttsituasjoner som ikke dekkes av barnevernlovens akutthjemler, selv om han påpeker at det ikke er noen «ideell løsning».[210]

Kravet til hjemmel i nasjonal lov innebærer ikke nødvendigvis et krav til hjemmel i formell lov på tilsvarende måte som legalitetsprinsippet etter Grunnloven § 113. Men da et tvangspreget barneverntiltak som ikke har hjemmel i formell lov vil stride med det norske legalitetsprinsippet, vil det heller ikke være «in accordence with law» i EMK artikkel 8s forstand. På denne bakgrunn kan det være grunn til å vurdere å lovfeste tvangstiltak som i dag har en svak forankring formell lov. Et eksempel er fylkesnemndas hjemmel til pålegge rusmiddeltesting under plassering etter barnevernloven § 4-24, som i dag kun følger av forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon § 25. Til sammenligning fremkommer adgangen til å ta urinprøver av voksne rusmiddelmisbruker av helse- og omsorgstjenesten § 10-2 andre ledd.

De to andre elementene i lovskravet går på hjemmelens kvalitet. Hjemmelen må være tilstrekkelig tilgjengelig og presis til at den enkelte skal kunne forutse konsekvensene av sine handlinger. Tilgjengeligheten er det ikke grunn til å kommentere nærmere her. Når det gjelder kravet til presisjon må det bemerkes at EMD har godtatt at barnevern er et område hvor det er vanskelig å utforme regler som tar opp alle eventualiteter på en presis måte. For eksempel uttalte EMD i *Olsson mot Sverige* (1988) følgende:

> «The Swedish legislation applied in the present case is admittedly rather general in terms and confers a wide measure of discretion, especially as regards the implementation of care decisions. In particular, it provides for intervention by the authorities where a child's health or development is jeopardised or in danger, without requiring proof of actual harm to him (see paragraphs 35 and 37 above).
>
> On the other hand, the circumstances in which it may be necessary to take a child into public care and in which a care decision may fall to be implemented are so variable that it would scarcely be possible to formulate a law to cover every eventuality.»[211]

I *Margareta og Roger Andersson mot Sverige* (1992) var en mor (Margareta) nektet samvær med sin sønn (Roger) etter en omsorgsovertakelse, i tillegg til at det var lagt ned restriksjoner på telefon- og brevkontakt. EMD konstaterte at ordlyden i den svenske loven kunne tilsi at den ikke ga hjemmel for samværsnekt. EMD la imidlertid avgjørende vekt på at forarbeidene og praksis fra forvaltningsdomstolen tilsa at loven ga slik hjemmel. Når det gjaldt brev- og telefonrestriksjoner var rettskildegrunnlaget i svensk rett mer usikkerhet, men det forelå noe praksis fra forvaltningsdomstolene som tydet på at dette også kunne reguleres. EMD konkluderte med at lovskravet ikke var krenket.

Det synes å være en alminnelig oppfatning at det er et stort rom for å ha skjønnsmessige hjemler på barnevernsfeltet uten at det strider med lovskravet i EMK, dersom loven kan utfylles med retningslinjer i forarbeider og rettspraksis, og dersom mulighetene for rettslig overprøving minsker farene for vilkårlighet.[212] Med forbeholdene som er nevnt ovenfor er det derfor grunn til å tro at norsk barnevernlov ikke er i strid med EMKs lovskrav.

5.4.3 Oversikt over forholdsmessighetskravet i barnevernsaker

Det er på det rene at alle de aktuelle menneskerettighetsinstrumentene til vern om familielivet krever at barnevernets tiltak er forholdsmessige. Her skal det gis en oversikt over forholdsmessighetskravet i barnevernsaker slik dette fremkommer i EMK artikkel 8.

Forholdsmessighetskravet ved inngrep i retten til familieliv etter EMK artikkel 8 er innfortolket i kravet om at inngrep skal være nødvendig i et demokratisk samfunn. Det kreves at det legitime formålet (som her er beskyttelse av barnet), i det enkelte tilfelle må ha nedfelt seg i et påtrengende samfunnsmessig behov, og at det er forholdsmessighet mellom mål og middel. Dette innebærer at grunnene for det nasjonale vedtaket, bedømt etter saken som en helhet, må være relevante og tilstrekkelige («relevant and sufficient»). Kravet til relevante grunner innebærer at den konkrete grunnen til inngrepet er å fremme barnets beskyttelse/beste. Relevanskravet byr sjeldent på problemer i EMDs praksis. Det er spørsmålet om grunnene er tilstrekkelig som for det

---

[209] Tilsvarende Søvig 2009 s. 133 med henvisninger.

[210] Se Oppedal 2008 s. 63–64. Akutthjemlene i barnevernloven kapittel 4 er detaljert utformet og fanger ikke opp alle situasjoner selv om barnet åpenbart har et beskyttelsesbehov.

[211] *Olsson mot Sverige nr. 1* (1988), avsnitt 62.

[212] Se for eksempel Haugli 2000 s. 234–235 og Bendiksen 2008 s. 137–138.

meste vies mest oppmerksomhet av EMD. I kravet til tilstrekkelige grunner har EMD oppstilt både materielle og prosessuelle krav. Detaljene og hva som fremheves kan variere etter tid og sakstype. I punkt 5.5 til 5.8 redegjøres det nærmere for de materielle kravene i tilknytning til ulike barnevernstiltak. Her skal det gis en oversikt over de felles hovedtrekkene i forholdsmessighetskravet.

Generelt kan det skilles mellom tiltak forut for en plassering av et barn, og det som skjer etter barnet er plassert. Det å ta barn ut av familien anses av EMD som et alvorlig inngrep. EMD har likevel tradisjonelt oppstilt en relativt «løs» vurderingsnorm; nemlig at omsorgsovertakelse krever «sufficiently sound and weighty considerations in the interests of the child».[213] I vurderingen av om omsorgsovertakelse er tilstrekkelig begrunnet, har statene en vid skjønnsmargin, særlig der barnet er i en akutt faresituasjon.[214] Samtidig skal vi se at kravene til beslutningsprosessen innebærer en innsnevring av det nasjonale handlingsrommet.

EMD legger til grunn som et grunnleggende premiss at det normalt er i barnets interesse å bli gjenforent med sine foreldre når forholdene som begrunnet omsorgsovertakelsen ikke lengre gjør seg gjeldende. EMD legger derfor til grunn at omsorgsovertakelse skal anses som et midlertidig tiltak. Som det store utgangspunkt skal barnevernstiltak etter en omsorgsovertakelse, herunder samvær og plassering, derfor være i samsvar med formålet om å gjenforene barnet med sine foreldre.[215] EMD foretar en mer inngående prøving med at gjennomføringen av omsorgsovertakelsen er i samsvar med gjenforeningsformålet. Hovedregelen er at tiltak som ikke er i samsvar med gjenforeningsmålsettingen, for eksempel adopsjon eller nektelse av samvær, kun er tillatt dersom det foreligger eksepsjonelle omstendigheter og tiltaket er motivert av et dominerende hensyn til barnets beste. Som det skal redegjøres for i punkt 5.8 finnes det imidlertid unntak fra dette strenge kravet når det foreligger en svært svak tilknytning mellom barn og foreldre samt når det har gått lang tid etter omsorgsovertakelsen.

Når det gjelder den nasjonale beslutningsprosessen i forvaltning og domstolsapparat, foretar EMD en inngående vurdering av om den har vært rettferdig og i tilstrekkelig grad har ivaretatt klagernes rettigheter under artikkel 8. Den nasjonale beslutningsprosess er helt sentral i praksis for EMD i barnevernsaker, både ved at det utledes selvstendige prosessuelle krav som kan føre til en krenkelse dersom de ikke opprettholdes og ved at den nasjonale beslutningsprosess har betydning for EMDs materielle forholdsmessighetsvurderingen; om EMD anser grunnene for et barnevernstiltak som «tilstrekkelige».[216] Det er ikke alltid EMD skiller mellom de to betydningene som prosessuelle garantier kan ha. De prosessuelle krav som har vært utledet av EMK artikkel 8 overlapper i noen grad EMK artikkel 6 om retten til en rettferdig rettergang. EMK artikkel 8 rekker imidlertid lengre ved at den også stiller krav til barnverntjenestens saksbehandling, ikke bare til «rettergangen» i fylkesnemnd og domstol slik som EMK artikkel 6.[217]

Nedenfor gis en fremstilling av hovedinnholdet i hvilke sider ved den nasjonale saksbehandling/prosess som har betydning når EMD vurderer om et barnevernstiltak er forholdsmessig/tilstrekkelig begrunnet. Det tas derimot ikke sikte på å gi en uttømmende fremstilling av hvilke prosessuelle forpliktelser statens har.

5.4.4 Særlig om betydningen av den nasjonale beslutningsprosessen

De prosessuelle krav som stilles til de nasjonale myndigheter bør ses i sammenheng med subsidiaritetsprinsippet i den internasjonale menneskeretten som innebærer en idé om at rettighetene primært skal gjennomføres nasjonalt. Et ofte sitert utsagn er Torkel Opsals om at den nasjonale gjennomføring er alfa og omega.[218] Den internasjonale kontrollen er subsidiær. Desto bedre kvalitet den nasjonale saksbehandlingen har, desto større er sannsynligheten for at det gjøres en «riktig» avveiing, og desto mindre grunn har EMD til å sette sin egen vurdering foran den nasjonale.[219]

Dette fører blant annet til at den nasjonale beslutningsprosess er sentral når et internasjonalt

---

[213] Første gang uttalt av EMD i *Olsson mot Sverige* nr. 1(1988), § 72 og gjentatt i en rekke senere dommer.

[214] Se for eksempel *Hanzelkovi mot Tjekkia* (2014), avsnitt 72 og *Zhou mot Italia* (2014), avsnitt 55, gjengitt på engelsk i *Paradiso og Campanelli mot Italia* (2015) avsnitt 80.

[215] Dette utgangspunktet ble formulert i *Olsson mot Sverige* nr. 1 (1988) avsnitt 81 og *Johansen mot Norge* (1996) avsnitt 78, og er lagt til grunn i senere praksis.

[216] I juridisk teori behandles de prosessuelle krav etter artikkel 8 gjerne som selvstendige krav, men det er på det rene at EMDs prøving av de materielle spørsmål i økende grad har blitt avhengig av den nasjonale beslutningsprosess, se nærmere Christoffersen 2009 s. 463–478,

[217] Se for eksempel Christoffersen 2009 s. 468, jf. s. 464, og Kjøbro 2010 s. 652.

[218] Blant annet fremført i Opsahl 1996, s. 85.

[219] I nyere praksis frå EMD har dette ført til en mer prosessorientert kontroll, se nærmere Sørensen 2014.

håndhevingsorgan skal ta stilling til om det foreligger en krenkelse av den aktuelle menneskerett. Som vi skal se er dette særlig tydelig i saker for EMD, men det er et trekk som er tydelig også etter andre konvensjoner.

Den nasjonale beslutningsprosessen i forvaltning og domstolsapparat er sentral etter BK. Retten til å bli hørt er i denne sammenheng, jf. artikkel 12. BK artikkel 9 nr. 1 og BK artikkel 21 bokstav a fastslår det selvsagte, at nasjonale saksbehandlingsregler skal følges ved vedtak om omsorgsovertakelse og adopsjon. Imidlertid stilles det også krav til saksbehandlingen. BK artikkel 9 nr. 2 knesetter regelen om at alle berørte parter skal gis anledning til å delta i saksbehandlingen og fremføre sine synspunkter før det treffes vedtak om omsorgsovertakelser. Når det gjelder adopsjon fastsetter BK artikkel 21 bokstav a at tillatelse til adopsjon bare skal treffes på bakgrunn av alle relevante pålitelige («reliable») opplysninger. Som vist i punkt 3.2.3 har Barnekomiteen innfortolket prosessuelle garantier i BK artikkel 3 nr. 1 om barnets beste. Retten for barn til ikke å bli utsatt for «arbitrary» inngrep i sitt familieliv må leses i sammenheng med alle disse kravene til beslutningsprosessen.

SP artikkel 17 fastsetter også at inngrep i familieliv ikke skal være «arbitrary».Det gjelder også etter SP artikkel 23, hvor det ikke er like innlysende at beslutningsprosessen er av betydning. Den nasjonale beslutningsprosessen ble tillagt stor vekt av menneskerettighetskomiteen i individklagesaken *Buckle mot New Zealand* som gjaldt omsorgsovertakelse. For så vidt gjaldt SP artikkel 17 og 23 uttalte menneskerettighetskomiteen følgende:

> «Concerning the author's claim under article 17 of the Covenant, the Committee notes the information provided by the State party with respect to the *extensive procedures followed* in the author's case. The Committee also notes that the situation is under *regular review* and that the author has been given the opportunity to retain access to her children. In the circumstances, the Committee finds that the interference with the author's family has not been unlawful or arbitrary and is thus not in violation of article 17 of the Covenant.
>
> The author has also claimed a violation of article 23 of the Covenant. The Committee recognizes the weighty nature of the decision to separate mother and children, but notes that the information before it shows that the State party's authorities and the *Courts considered carefully all the material presented to them* and acted with the best interests of the children in mind and that nothing indicates that they violated their duty under article 23 to protect the family [mine uthevinger]»[220]

De første barnevernsakene hvor EMD konstaterte at EMK artikkel 8 inneholder krav til beslutningsprosessen i forvaltningen og domstolene *er fem dommer mot Storbritannia* avsagt 8. juli 1987.[221] Klagerene hadde i ulik grad fått begrenset sin rett til å ha kontakt med sine barn som var under offentlig omsorg. Klagerene prosederte på prosessuelle svakheter i den nasjonale beslutningsprosessen. Staten anførte at artikkel 8 ikke inneholder krav til prosessen, men ble ikke hørt med dette. EMD mente sakene gjaldt et område «in which there is an even greater call than ususal for protection against arbitrary interference», dels fordi barn kan etablere bånd med nye omsorgsgivere, dels fordi det kan vise seg ikke å være i barnets interesse å forstyrre eller bryte de nye bånd som etableres ved å reversere vedtak om å begrense eller hindre kontakten. Den opprinnelige avgjørelsen kan derfor vise seg å være irreversibel og bestemmende for familielivet.[222] På den bakgrunn ble det oppstilt prosessuelle krav i EMK artikkel 8 som senere er fulgt og utviklet i senere praksis fra EMD. Kravene til den nasjonale beslutningsprosessen varierer etter sakens omstendigheter, og det kan være ulike måter å kategorisere kravene på.[223] De prosessuelle garantier har delvis innbyrdes sammenheng og er delvis overlappende. EMD har vektlagt om det er muligheter for rettslig overprøving av et spørsmål, og har stilt krav til at både forvaltning og domstoler behandler barnevernsaker raskt – med «exceptional diligence».[224] Forøvrig har særlig tre sider ved beslutningsprosessen særlig betydning for EMD:

For det første må beslutningsprosessen, bedømt som helhet, være slik at foreldrene i tilstrekkelig grad *involveres i beslutningsprosessen* slik at deres interesser har blitt ivaretatt og at de i tilstrekkelig grad har fått anledning til å presentere

---

[220] *Buckle mot New Zealand* (1999)

[221] *O. mot Storbritannia* (1987), *H. mot Storbritannia* (1987), *W. mot Storbritannia* (1987), *B. mot Storbritannia* (1987) og *R. mot Storbritannia* (1987).

[222] *W. mot Storbritannia* (1987), avsnitt 62.

[223] Se for eksempel Kjølbro 2010 for en grundig redegjørelse for prosessuelle krav i barnevernsaker. Oppedal 2008 s. 501–510 drøfter prosessuelle krav ved akutte inngrep i familielivet.

[224] For eksempel var den lokale barneverntjenestens unnlatelse av å sørge for fremdrift i en periode på åtte måneder ikke tilstrekkelig til å overholde plikten til fremdrift i *H mot Storbritannia* (1987), jf. avsnitt 84–85.

sin sak. EMD anerkjenner at det kan foreligge nødssituasjoner der det ikke alltid vil være mulig eller ønskelig å varsle eller involvere foreldre i beslutningsprosessen. Varsling i forkant av et vedtak kan imidlertid bare unnlates når det foreligger en overhengende fare for barnet og det er «åpenbart» at varsling vil ødelegge tiltakets effektivitet.[225] EMD har oppstilt en høy terskel for at varsling av foreldrene kan unnlates. Et typisk er eksempel er at det foreligger fare for kidnapping eller overgrep. Akuttplassering av nyfødte barn anses av EMD som et ekstremt inngripende tiltak. Dersom et slikt vedtak skal treffes uten å involvere foreldrene i den forutgående beslutningsprosessen (som ofte vil være tilfelle i slike situasjoner), kreves ekstraordinære tungtveiende grunner.[226]

Det er ikke bare foreldrene som vil kunne ha krav på å bli involvert i beslutningsprosessen, også andre nærstående med rett til familieliv vil kunne ha en slik rett. Imidlertid har de ikke nødvendigvis samme krav som foreldre til å bli involvert i beslutningsprosessen.[227]

Når det gjelder høring av barn har det vært et sentralt tema i flere saker for EMD. To forhold kan det være grunn til å merke seg i denne sammenheng. Det ene er at lav alder ikke nødvendigvis utelukker at barn skal høres. I *Kutzner mot Tyskland* (2002) la EMD vekt på at barna – som var fire og seks år gamle da den nasjonale sisteinstansen behandlet saken – ikke var hørt. Dette er i samsvar med at BK artikkel 12 ikke setter noen aldersgrenser for barnets rett til å uttrykke sine synspunkter.[228] Det andre forhold som kan fremheves, er at det ikke er et absolutt krav om at et barn forklarer seg direkte for en beslutningsmyndighet som fylkesnemnd/domstol. I *Sahin mot Tyskland* (2008) konkluderte et flertall på fem av totalt syv dommere med at en fars rett til familieliv var krenket da han i en barnefordelingssak var nektet samvær med sin datter som på det aktuelle tidspunktet var fem år. Kammeret hadde kommet til at det ikke var tilstrekkelig at barnet hadde hatt samtaler med en psykolog som var oppnevnt som sakkyndig. Storkammeret fremholdt at spørsmålet om å høre barn måtte avgjøres etter en helhetsvurdering der barnets alder og modenhet vil stå sentralt. Samme synspunkt vil gjelde for barnevernsaker. Etter min oppfatning er Storkammerets tilnærming fornuftig og i samsvar med BK artikkel 12.[229] Selv om direkte høring av barn er den foretrukne metode etter BK artikkel 12, er det eksplisitt regulert i bestemmelsen at barnets mening også skal kunne fremsettes gjennom en representant.[230]

For det andre har det betydning om barnevernstiltaket har blitt truffet på bakgrunn av et *tilstrekkelig opplyst faktisk forhold*.[231] Vurderinger som i ettertid viser seg å være feilaktige, innebærer ikke nødvendigvis at EMK artikkel 8 er krenket.[232] EMD vurderer tiltakene opp mot situasjonen slik den var da en nasjonale myndighet traff sin beslutning. I *B.B. og F.B mot Tyskland (2013),* godtok EMD et akuttvedtak som ble truffet alene på grunnlag av at et søskenpar på åtte og ni år hadde fortalt at faren utøvde vold mot dem. Derimot var barnas uttalelser i seg selv ikke tilstrekkelig til å frata foreldrene foreldreansvaret kort tid etter. Barna var ikke hørt av ankeinstansen og det var flere forhold som gjorde at det kunne stilles spørsmål ved om anklagene var riktige. Blant annet vektla EMD at barna hadde snakket med flere psykiatere og psykologer som ikke fant tegn på at barna var utsatt for overgrep. I *N.P. mot Moldova* (2015), foretok et flertall i EMD en grundig overprøvelse av den nasjonale bevisvurderingen. Saken gjaldt blant annet fratakelse av foreldreansvar. De nasjonale domstolene hadde ganske ukritisk lagt til grunn rapporter fra politiet og sosialtjenesten i en akuttsituasjon også ved avgjørelsen om å frata en mor foreldreansvar. Et tungtveiende moment for flertallet i EMD når den fant at det ikke var tilstrekkelige grunner for inngrepet, var at de nasjonale domstolene ikke hadde vurdert bevis som tilsa at omsorgssituasjonen ikke var så ille, herunder tidligere rapporter fra sosialtjenesten og politi samt uttalelser fra naboer. En

[225] Se for eksempel Kjølbro 2010 s. 649 med henvisninger.

[226] Blant annet uttalt i *K. og T mot Finland* (2001), avsnitt 168, og *Hanzelkovi mot Tjekkkia* (2014), avnitt 72.

[227] Kjølbro 2010 s. 650.

[228] Dette fremkommer av ordlyden selv og er lagt til grunn av Barnekomiteen i Generell kommentar nr. 12, avsnitt 21.

[229] Se i samme retning Søvig 2009 s. 120. Stang 2009 s. 116 er mer skeptisk og mener Kammerets syn er rett.

[230] Dersom barnet uttrykker et ønske om å bli hørt direkte, anbefaler Barnekomiteen at barnet får mulighet til å uttale seg direkte for avgjørelsesorganet, Generell kommentar nr. 12, avsnitt 35–37. Hvorvidt barnet har en *rett* til selv å avgjøre om det skal uttale seg direkte for utlendingsmyndighetene i en utlendingssak ble drøftet av Høyesterett i Rt. 2015 s. 1388. Et flertall på 11 dommer la til grunn at en slik rett ikke kan utledes av BK art. 12, jf. dommens avsnitt 153–164. Et mindretall på 6 dommere la seg nærmere Barnekomiteens anbefaling.

[231] EMK gir i utgangspunktet ikke beskyttelse mot nasjonale domstolers feilvurderinger av faktum. Det anses likevel i strid med retten til rettferdig rettergang etter artikkel 6 dersom nasjonale domstoler har foretatt grovt vilkårlige bevisvurderinger, jf. Harris, O'Boyle, Bates og Buckley 2014 s. 371.

[232] Blant annet uttalt av EMD i *R og H mot Storbritannia* (2011), avsnitt 81.

dissenterende dommer var enig i at det kunne reises prosessuelle innvendinger, men mente at EMD måtte være tilbakeholden med å overprøve de faktiske forhold, og at det måtte være innenfor statens skjønnsmargin å prioritere barnets psykiske helse.

I vurderingen av om tiltaket har et tilstrekkelig faktisk grunnlag legger EMD ofte stor vekt på om det har vært uavhengige sakkyndige som har opplyst saken for den nasjonale domstolen.[233] Hvorvidt sakkyndig bevis bør innhentes må bero på en konkret vurdering av om det er nødvendig for å saken tilstrekkelig opplyst. *Elsholz mot Tyskland* (2000) gjaldt en far som ble nektet samvær med et barn som bodde med sin mor. Kombinasjonen av nektelse av å oppnevne en uavhengig sakkyndig erklæring rapport og manglende muntlige forhandlinger for ankedomstolen innebar etter EMDs oppfatning at den statlige skjønnsmargin var overtrådt. I *Sommerfeld mot Tyskland* (2003), aksepterte derimot EMD at sakkyndig bevis ikke ble innhentet i samme type sak. Her ble det lagt avgjørende vekt på at det aktuelle barn var 13 år og at førsteinstans domstolen hadde snakket direkte med barnet som ikke ville treffe sin far.

For det tredje har det i seg selv betydning om de nasjonale myndigheter har foretatt en *grundig og balansert* forholdsmessighetsvurdering, hvilket innebærer at tiltakets konsekvenser for foreldre og barn må vurderes, herunder om mindre inngripende tiltak kunne vært benyttet. EMD har i mange saker konstatert krenkelse av artikkel 8 der det har vært av stor betydning at myndighetene ikke har vurdert mindre inngripende tiltak. Det kan ikke oppstilles et materielt krav om at det alltid skal benyttes det minst inngripende barnevernstiltak. Derimot kan det oppstilles et prosessuelt krav om at det alltid skal vurderes om mindre inngripende tiltak er tilstrekkelig til å gi barnet nødvendig beskyttelse.[234] *Görgülü mot Tyskland* (2004), kan tjene som illustrasjon. Saken gjaldt en enslig mor som hadde plassert sin nyfødte gutt i fosterhjem for adopsjon. Få måneder etter hadde den biologiske faren kommet på banen og fremmet krav om å få samvær og omsorgen for barnet. Etter å ha fått medhold i første instans i domstolen, ble farens krav avslått, både hva gjaldt spørsmålet om omsorgen og samvær, i ankedomstolen. EMD kom til at EMK artikkel 8 var krenket. De nasjonale myndighetene hadde etter EMDs oppfatning ensidig festet seg ved tilknytningen barnet (på ett år og 10 måneder) hadde til fosterforeldrene og barnets særlige behov for kontinuitet som følge av at barnet allerede hadde blitt adskilt fra sin biologiske mor. EMD la særlig vekt lagt på at ankedomstolen ikke hadde vurdert tiltak som kunne minimere den følelsesmessige uro gutten ville oppleve dersom han ble gjenforent med sin biologiske far. Videre vektla EMD også at myndighetene heller ikke hadde vurdert de langsiktige effektene det ville ha for gutten å bli holdt borte fra faren.

Kravet om en grundig og balansert forholdsmessighetsvurdering har nær sammenheng med den stilling hensynet til barnets beste etter hvert har fått i EMDs praksis. Som nevnt i punkt 3.3 vil EMD vurdere om den nasjonale domstol har gjennomført en grundig undersøkelse av hele familiesituasjonen og de relevante momenter; og om formålet har vært å finne den løsning som er til barnets beste.

5.5 Retten til familie- og privatliv som skranke i barnevernets undersøkelser og tiltak forut for en mulig omsorgsovertakelse

Barnverntjenestens åpning av undersøkelse i en familie for å avdekke om det er grunnlag for å sette inn barnevernstiltak i en familie og gjennomføringen av denne innebærer fort et inngrep i barn og/eller foreldres rett til vern om sitt privat- og familieliv.[235] Barneverntjenestens undersøkelser og tiltak må derfor også kunne legitimeres etter de tre vilkårene i EMK artikkel 8 nr. 2. Det må foreligge hjemmel i lov, et relevant formål og inngrepet må anses nødvendig i et demokratisk samfunn. Som ofte ellers er det forholdsmessighetskravet som er utledet av «necessary in a democratic society» som er det sentrale.

Når det gjelder spørsmålet om å åpne undersøkelsesak, har EMD behandlet dette i *K. T. mot Norge (2008)*. I denne saken anførte en far at barnverntjenestens undersøkelse som konkluderte med frivillige hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 krenket hans privat- og familieliv. EMD la til grunn at en tidligere undersøkelse som var henlagt ikke forhindret en ny undersøkelse når det innkom nye opplysninger som ga grunn til bekymring (i den aktuelle saken rusmisbruk). EMD uttalte også at det ikke kunne utledes en plikt fra EMK artikkel 8 til å undersøke holdbar-

[233] Se for eksempel Van Bueren 2007 s. 142–143.

[234] Slik oppfatter jeg også Kjølbro 2010 s. 643.

[235] For så vidt gjelder EMK artikkel 8 fastslo EMD i *K.T. mot Norge* (2008), at en undersøkelsessak etter barnevernloven § 4-3 utgjorde et inngrep.

heten av en bekymringsmelding før undersøkelsessak ble åpnet, og begrunnet det slik:

> «If it were to be a prerequisite that all such reports, even those that appear credible on their face, should be verified in advance, it would risk delaying such investigations, deflecting attention and resources away from the real problems and reducing their effectiveness and hampering efforts in instances where it was paramount to establish urgently and without delay whether a child was living under conditions that may harm his or her health or development. In this connection, the Court cannot but note the emphasis placed on effectiveness in Article 19 of the UN Convention on the Rights of the Child»[236]

Som et minstekrav til å kunne åpne undersøkelsessak uten å krenke artikkel 8, må det foreligge konkrete opplysninger som gir grunn til å tro at omsorgssvikt i familien kan forekomme. På grunn av at formålet med undersøkelsen – å verne barnet mot potensiell omsorgssvikt – berører så vitale interesser for barnet, har barnverntjenesten et vidt skjønnsmessig spillerom til å åpne en undersøkelsessak. Det gjelder også en vid skjønnsmargin ved gjennomføringen av en undersøkelse. Kravet til forholdsmessighet begrenser imidlertid handlingsrommet barnverntjenesten har til å sette inn tiltak uten foreldrenes samtykke. Det må foreligge relevante og tilstrekkelige grunner også for barnevernstiltak som ikke innebærer en adskillelse av barn og foreldre. Generelt vil kravene til grunnene for et inngrep øke i tråd med inngrepets styrke. Det må ses hen til om tiltaket har likhetstrekk med praksis som gjelder adskillelse av barn og foreldrene. Hvorvidt et tiltak er forholdsmessig beror derfor både på substansielle og prosessuelle forhold.

For det første må tiltaket være egnet til å avdekke den aktuelle mistanken. Egnethetskravet kan illustreres med dommen av *A.D. og O.D mot Storbritannia* (2010). Barnevernets bekymring var om foreldrene utsatte sitt fem måneder gamle barn for vold fordi barnet hadde unormale benbrudd. Senere viste det seg at barnet led av medfødt benskjørhet. Barnet og foreldrene ble plassert på et familiesenter i 12 måneder for å få tatt en «risikovurdering, men i stedet ble det foretatt en vurdering av foreldrenes generelle omsorgsevne. Dette medførte at barnet ble plassert midlertidig i fosterhjem slik at de nødvendige «risikovurderinger» av foreldrene kunne undersøkes. EMD konstaterte at det var en reell sjanse for at fosterhjemsplassering kunne vært unngått om den egnede/relevante undersøkelsen hadde blitt foretatt på familiesenteret.[237] En naturlig slutning fra dommen er at myndighetene i en viss utstrekning også plikter å foreta de relevante undersøkelser, i alle fall når den iverksetter et tiltak uten foreldrenes samtykke. Dette kan også illustreres med *M.A.K. og R.K. mot Storbritannia* (2010). Dommen gjaldt en ni år gammel jente som hadde merker i underlivet som feilaktig ble tolket som symptomer på seksuelt misbruk. Barnet ble holdt på sykehus i 10 dager der alle besøk fra foreldrene ble holdt under tilsyn. EMD mente denne perioden kunne ha vært forkortet med noen dager dersom man hadde gjort de relevante undersøkelser på et tidligere tidspunkt.[238]

For det andre må myndighetene søke å velge de minst inngripende midler, det aktuelle tiltak være nødvendig. *A.D. og O.D mot Storbritannia* (2010) illusterer også dette kravet. EMD fremhevet at plasseringen i fosterhjem ikke var det minst inngripende, både fordi de aktuelle undersøkelsene kunne ha blitt gjort mens hele familien var på familiesenteret og fordi det var en mulighet å plassere barnet hos slektninger.[239] Det siste kunne bare utelukkes dersom der ikke var rimelig praktisk eller i barnets interesser. Muligheten for en slektsplassering var utelukket for raskt av engelske myndigheter uten at det var gjort en skikkelig vurdering av dette alternativet.

Et interessant eksempel er EMDs dom *Hanzelkovi mot Tjekkia* (2014), som gjaldt en midlertidig avgjørelse som påla en mor å være på sykehuset de første tre dagene etter en fødsel.[240] Bakgrunnen for pålegget, var at hun, mot legenes råd, hadde forlatt sykehuset med sin nyfødte sønn samme dag som hun hadde født. EMD fant under dissens (5–2) at artikkel 8 var krenket. EMD tok utgangspunkt i de krav som som gjelder for akuttpassering av nyfødt (se punkt 5.6) selv om det ikke var tale om å skille barnet fra moren:

> «It should be noted that this is not a classic case of taking a child into care in so far as the measure complained of lasted only three days and the applicants were not separated because the first applicant was able to accompany her son, who was the only one concerned by the meas-

[236] *K.T. mot Norge* (2008), avsnitt 67.

[237] *A.D. og O.D mot Storbritannia* (2010), avsnitt 88.

[238] Avgjørelsen er kritisert for at den ikke i tilstrekkelig grad beskytter barnet. Se Greasley 2010.

[239] *A.D. og O.D mot Storbritannia* (2010), avsnitt 99.

[240] *Hanzelkovi mot Tjekkia* (2014).

> ure, to the hospital. In the Court's view, that did not however relieve the authorities, and in particular the court, of their obligation to seek to establish the risks actually incurred by the child and determine whether his health could be protected by less intrusive measures.»[241]

Det er på det rene at statene har vid skjønnsmargin ved undersøkelser av om et barn utsettes for omsorgssvikt i en familie. Der det er nødvendig for å beskytte et barn kan det også tas ut av hjemmet ved akuttvedtak eller om nødvendig med vedtak om omsorgsovertakelse.

5.6 Beslutning om omsorgsovertakelse

En beslutning om å skille barn fra sine foreldre er et alvorlig inngrep i barn og foreldres rett til familieliv slik dette er vernet i alle de relevante menneskerettighetsinstrumenter. Det foreligger enda ikke dommer fra Høyesterett hvor omsorgsovertakelse er vurdert opp mot Grunnloven § 102, jf. Grunnloven § 104. I det følgende skal det ses på hvilke rettslige skranker som følger konvensjonene for adgangen til å overta omsorgen for barn.

Det første spørsmålet som kan stilles er hvilken vurderingsnorm konvensjonene oppstiller for omsorgsovertakelse. Vilkåret som oppstilles etter BK artikkel 9 nr. 1 er at omsorgsovertakelse er nødvendig av hensyn til barnets beste. Som eksempel på når det kan være nødvendig med atskillelse av foreldre og barn, nevner bestemmelsen foreldres mishandling, omsorgssvikt eller dersom foreldrene lever atskilt og det må treffes en avgjørelse om hvor barnet skal bo. BK artikkel 9 nr. 1 må ses i sammenheng med barns rett til beskyttelse mot vold og omsorgssvikt etter artikkel 19. I Generell kommentar nr. 8 om barns rett til vern mot kroppslig avstraffelse, uttaler Barnekomiteen:

> «Children's dependent status and the unique intimacy of family relations demand that decisions to prosecute parents, or to formally intervene in the family in other ways, should be taken with very great care… It is the Committee's view that prosecution and other formal interventions (for example, to remove the child or remove the perpetrator) should only proceed when they are regarded both as necessary to protect the child from significant harm and as being in the best interests of the affected child.»[242]

Generell kommentar nr. 14 underbygger at det gjelder en høy terskel for omsorgsovertakelse etter BK:

> «Given the gravity of the impact on the child of separation from his or her parents, such separation should only occur as a last resort measure, as when the child is in danger of experiencing imminent harm or when otherwise necessary; separation should not take place if less intrusive measures could protect the child»[243]

Det er altså ikke enhver mangel ved omsorgssituasjonen som kan føre til omsorgsovertakelse. Denne kvalifiserte terskelen for skille barn fra foreldre følger også av SP artikkel 17 slik den er forstått av FNs menneskerettighetskomite som omtaler tersken for omsorgsovertakelse at «parents and the family seriously fail in their duties».[244] Generelt er FN organer i sine merknader til statene opptatt av at statene bør holde antallet omsorgsovertakelser på et lavt nivå. Antallet omsorgsovertakelser i Norge har flere år vært en uttalt bekymring fra FN-organer i avsluttende merknader til landets rapportering. Barnekomiteen fremmet sin bekymring i siste avsluttende merknader til Norge, i 2010.[245] I 2013 kom en tilsvarende bekymring i de avsluttende merknader fra ØSK komiteen.[246]

EMD har som nevnt oppstilt en løs materiell vurderingsnorm («Sufficient sound end weighty considerations») ved omsorgsovertakelser. I *Paradiso og Campanelli mot Italia* 2015) kan det synes som om EMD oppstiller en strengere norm, når den uttaler at «[s]uch a measure can only be justified if it corresponds to the aim of protecting a child who is faced with immediate danger.» Så vidt jeg kan se har dette generelt formulerte kravet om at barnet må være i en umiddelbar faresituasjon ikke dekning i tidligere praksis fra EMD, heller ikke i den praksis som EMD selv viser til i nevnte dom. En annen sak er at EMD har operert med et slikt skjerpet krav for å kunne treffe akuttvedtak om å ta et barn ut av familien uten å varsle foreldrene. Ved slik akuttplassering av nyfødte legger EMD til grunn at det kreves «extraordinarily compelling reasons», men det er fordi slike

---

[241] *Hanzelkovi mot Tjekkia* (2014)*, avsnitt 74.*

[242] Generell kommentar nr. 8, avsnitt 41.

[243] Generell kommentar nr. 14, avsnitt 61.

[244] Generell kommentar nr. 17, avsnitt 6.

[245] Barnekomiteens avsluttende merknader til Norges fjerde periodiske rapport av 29. januar 2010 , avsnitt 34.

[246] ØSK komiteens avsluttende merknader til Norges fjerde periodiske rapport av 13. desember 2013, avsnitt 11.

inngrep anses som «an extremely harsh measure».[247] Det gjenstår å se om den formulerte normen for omsorgsovertakelser generelt i *Paradiso og Campanelli mot Italia* (2015) opprettholdes av Storkammeret som behandlet saken i desember 2015. Under enhver omstendighet er det ikke tvilsomt at EMD har utpenslet de materielle og prosessuelle krav ved omsorgsovertakelse slik at EMKs terskel for når omsorgsovertakelse kan skje i realiteten er minst like høy som etter FN konvensjonene.

Når det gjelder de detaljerte krav til hva som kan anses som relevant og tilstrekkelig til å begrunne en omsorgsovertakelse er EMK og BK etter min oppfatning rimelig på linje.[248] Hverken EMD eller menneskerettighetskomiteen foretar en inngående prøving av den konkrete forholdsmessigheten av omsorgsovertakelser. Det er grunn til å tro at Barnekomiteen også vil utvise en viss tilbakeholdenhet med å overprøve den konkrete vurderingen av inngrepets nødvendighet i eventuelle individuelle klager etter BK P-3. Imidlertid kan det etter praksis fra EMD, og BK utledes visse felles minstekrav, både til det materielle og til beslutningsprosessen.

Det er *barnets interesser* og behov for omsorg som må være begrunnelsen for en omsorgsovertakelse. Barnekomiteen har understreket at det offentliges økonomi ikke er en relevant begrunnelse for å skille et barn fra hans eller hennes foreldre.[249] Det samme må gjelde etter EMK. Det er heller ikke tilstrekkelig at barnet vil få det bedre i et fosterhjem eller institusjon enn der det befinner seg. Det må foreligge andre omstendigheter som gjør et slikt inngrep nødvendig.[250] Omstendigheter som ikke er begrunnet i barnets forhold (manglende trivsel, utvikling, adferdsproblemer, beskyttelse mot vold og mishandling osv.) eller foreldrenes forhold (manglede foreldrekompetanse, fysiske eller psykiske sykdommer, rusmisbruk, mistanke om misbruk eller vold mot barn m.v) kan i liten grad begrunne en omsorgovertakelse.[251] Både Barnekomiteen og EMD har fremhevet at foreldrenes svake økonomi, boforhold og andre materielle forhold aldri kan være den eneste begrunnelsen for en omsorgsovertakelse.[252] Dette må ses i lys av statens positive plikter til å overveie alternative og mindre inngripende tiltak.

BK artikkel 9 nr. 1 pålegger også statene positive forpliktelser til å forebygge adskillelse fra familien og bevare samholdet i familien. I Generell kommentar nr. 14 har Barnekomiteen presisert plikten på følgende måte:

> «[S]eparation should not take place if less intrusive measures could protect the child. Before resorting to separation, the State should provide support to the parents in assuming their parental responsibilities, and restore or enhance the family's capacity to take care of the child, unless separation is necessary to protect the child»[253]

Freemann stiller spørsmål ved om det er i samsvar med intensjonene til BK artikkel 3 nr. 2 å gi foreldre en sjanse til å bli gode foreldre, typisk ved å sette inn hjelpetiltak eller når foreldre som tidligere har utøvd omsorgssvikt får nytt barn.[254] Etter min oppfatning må det utledes av nevnte merknader fra Barnekomiteen i Generell kommentar nr. 14 at tidligere utøvd omsorgssvikt ikke automatisk kan føre til omsorgsovertakelse. En slik tolkning er også på linje med EMDs holdning om at omsorgsovertakelse må begrunnes i aktuelle forhold.[255]

Myndighetene skal som utgangspunkt forsøke å anvende mindre inngripende tiltak, før man går til det dramatiske skritt å tvangsfjerne et barn.[256] Et vanlig synspunkt i juridisk teori er at EMD er varsom med å overprøve selve omsorgsovertakelsen, og at det er ved svikt under gjennomføringen (som for eksempel avskjæring av samvær eller adopsjon) EMD konstaterer krenkelse.[257] Mindre fremhevet i teorien er at kravene til en god beslutningsprosess som er redegjort for ovenfor i punkt 5.4.4 oppstiller viktige skranker også når det gjelder omsorgsovertakelse. Kravene til beslutningsprosessen innebærer at EMD kan gå ganske detaljert inn i de nasjonale vedtak om omsorgs-

---

[247] Se for eksempel *Hanzelkovi mot Tjekkia* (2014), avsnitt 72.

[248] Freemann 2007 s. 71 hevder at foreldrene er gitt større spillerom etter EMK enn det er anledning etter BK art. 3 nr. 2. Jeg har vanskelig å se at dette gjelder spørsmålet om omsorgsovertakelse. Muligens er det, som vi skal se nedenfor i punkt 5.7, et mer berettiget synspunkt at hensynet til foreldrene har større vekt etter EMK når det gjelder betydningen gjenforeningsmålet etter en omsorgsovertakelse.

[249] Generell kommentar nr. 14 avsnitt 61.

[250] Noe som også er uttrykkelig fastslått av EMD i flere saker, for eksempel i *Kutzner mot Tyskland* (2002), i avsnitt 69.

[251] Kjølbro 2012 s. 644.

[252] Se Barnekomiteens merknad i Generell kommentar nr. 14, avsnitt 62. og for eksempel EMDs dom *R.M.S. mot Spania* (2013), avsnitt 84.

[253] Generell kommentar nr. 14, avsnitt 60.

[254] Freeman 2007 s. 71

[255] Kjølbro 2010 s. 643.

[256] Se for eksempel Olsson mot Sverige, §§ 73-74.

[257] Se blant andre Søvig 2003 s. 67, Haugli 2000 s. 248, Sandvik 2003 s. 153 og Bendiksen 2009 s. 142.

overtakelse, selv om staten i utgangspunktet har en vid skjønnsmargin ved slike avgjørelser. Det er flere saker de senere år hvor EMD har kommet til at en beslutning om omsorgsovertakelse ikke er holdt innenfor den nasjonale skjønnsmargin. Det er ikke alltid lett å se om EMD har foretatt en annen substansiell vurdering, eller om det er svakheter ved den nasjonale beslutningsprosessen som har vært avgjørende. I mange saker er det elementer av begge deler. Som illustrasjon nevnes her to dommer.

Kutzner mot Tyskland (2002) gjaldt omsorgsovertakelse av to jenter på fire og seks år hvor begge foreldrene hadde varige psykiske problemer.[258] Tre momenter var sentrale i EMDs begrunnelse for at omsorgsovertakelsen (og måten den var gjennomført på) var i strid med EMK artikkel 8.[259] For det første var det tvil om det faktiske grunnlaget for tyske domstolers vurdering da sakkyndige var av ulik oppfatning med hensyn til foreldrenes omsorgskompetanse. For det andre fremhevet EMD at barna, i motsetning til tidligere saker på det tidspunktet, ikke hadde vært utsatt for forsømmelse («neglected») eller mishandling («ill-treated»). For det tredje stilte EMD spørsmål ved om forvaltningen og domstolene i tilstrekkelig grad hadde vurdert om de aktuelle problemene kunne avhjelpes med hjelpetiltak.

I *Zhou mot Italia* (2014) var også en omsorgsovertakelse (og etterfølgende adopsjon) i strid med EMK artikkel 8.[260] Italienske myndigheter hadde besluttet å frata en alenemor omsorgen for sitt barn med den begrunnelse at moren var ute av stand til å fremme barnets utvikling, og at hun virket psykisk nedbrytende for barnet. EMD stilte spørsmål ved bevisene som lå til grunn for konklusjonen om at barnet levde i en situasjon som truet barnets utvikling. Erklæringene fra de rettsoppnevnte sakkyndige kunne underbygge at moren ikke klarte å ivareta omsorgen godt nok, men ikke at morens oppførsel var skadelig for barnet. Sentralt for EMD synes å ha vært den manglende vurderingen av om hjelpetiltak kunne vært tilstrekkelig. EMD fremhevet at moren var i en sårbar situasjon, og derfor trengte særlig hjelp fra det offentlige. De nasjonale domstolene hadde ensidig festet seg ved morens vanskeligheter, uten å avklare om disse kunne avhjelpes gjennom mer målrettede tiltak fra barnverntjenesten.

Etter min oppfatning må konvensjonenes minimumsgarantier som gjelder omsorgsovertakelser også innfortolkes i Grunnloven § 102, jf. § 104. Høyesterett har i Rt. 2002 s. 875 uttalt at de rettigheter som følger av EMK artikkel 8 ikke går lengre eller er andre enn det som følger av de strenge vilkårene for omsorgsovertakelse etter barnevernloven. Det er ikke grunnlag for å si at Grunnloven stiller strengere krav på dette punktet enn det EMK gjør.

5.7 Retten til familieliv etter omsorgsovertakelse av barn

5.7.1 Utgangspunktet om midlertidighet – plikten til å tilbakeføre barn

Utgangspunktet om at omsorgsovertakelser skal være et midlertidig tiltak ble tidlig slått fast av EMD.[261] EMD har også lagt til grunn at myndighetene har en plikt til jevnlig å undersøke om det har vært forbedringer i familiens situasjon som kan tilsi at barnet kan tilbakeføres.[262] På samme måte som ved spørsmålet om omsorgsovertakelse, tilkjenner EMD staten en vid skjønnsmargin i vurderingen av om det er nødvendig å opprettholde en omsorgsovertakelse.[263] Praksis fra EMD gir likevel visse kriterier som den nasjonale vurderingen må holdes innenfor. I likhet med etter barnevernloven § 4-21, er det etter EMDs praksis forhold ved foreldre og barnet som er det avgjørende for om en omsorgsovertakelse må oppheves.

Når det gjelder forhold ved foreldre, er utgangspunktet at barn skal tilbakeføres til sine foreldre når de forhold som begrunnet en omsorgsovertakelse ikke lenger er tilstede. Forutsetningen for en tilbakeføring er at den positive utviklingen hos foreldrene er rimelig stabil. Som EMD har uttalt vil det ikke være i barnets interesse å bli tilbakeført, dersom det kort tid etter må bli tatt ut av hjemmet igjen.[264] Dessuten kan problemer en tilbakeføring påfører barnet etter omstendighetene være en tilstrekkelig begrunnelse for at barnet ikke tilbakeføres. Det at et barn har fått det bedre under en plassering er ikke tilstrekkelig for å opprettholde omsorgsovertakelsen.[265] Den generelle reservasjonen fra

[258] Dommen er redegjort for og kommentert i Søvig 2003.

[259] *Kutzner mot Tyskland* (2002), avsnitt 72–75.

[260] Dommen er kun publisert på fransk. Redegjørelsen for dommen bygger på sammendraget som er inntatt i <http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":["002-9319"]}> og Søvig 2015 s. 118–119 og 121.

[261] Se dommene henvist foran i fotnote 214.

[262] For eksempel *K. og T. mot Finland* (2001), avsnitt 179

[263] Kjølbro 2010 s. 643

[264] *Olsson mot Sverige* nr. 1 (1988), avsnitt 76.

[265] *Olsson mot Sverige* nr. 1 (1988), avsnitt 76.

EMD om at foreldre ikke har rett til tiltak som kan skade barnets helse eller utvikling gjelder også for spørsmålet om tilbakeføring. Det beror på en konkret vurdering om forhold ved barnet kan hindre en tilbakeføring. Sandberg oppsummerer at EMD har godtatt disse argumentene i en helhetsvurdering av om barnets problemer kan være grunn nok til å opprettholde en omsorgsovertakelse: Plassering som helt liten, manglende tilknytning til foreldrene, foreldrenes evne til å takle barnets problemer og barnets egen mening.[266] For små barn kan en ganske kortvarig plassering innebære at det ikke er en plikt til å tilbakeføre barnet. Som nevnt var omsorgsovertakelse av et seks måneder gammelt barn i strid med EMK artikkel 8 i *Paradiso et Campenelli mot Italia* (2015). Samtidig la EMD til grunn at myndighetene ikke hadde noen plikt til å tilbakeføre barnet som da var fire år, fordi barnet de siste to årene hadde bodd hos en fosterfamilie som det hadde utviklet følelsesmessige bånd til.[267]

Det kan ikke være tvilsomt at lignende utgangspunkter og retningslinjer også følger av SP artikkel 17 og BK artikkel 9. I FNs generalforsamlings resolusjon av 18. desember 2009, Guidelines for the Alternative Care of Children, fremkommer det tydelig at omsorgsovertakelser skal være midlertidige:

> «All decisions concerning alternative care should take full account of the desirability, in principle, of maintaining the child as close as possible to his/her habitual place of residence, in order to facilitate contact and potential reintegration with his/her family …
>
> Removal of a child from the care of the family should be seen as a measure of last resort and should, whenever possible, be temporary and for the shortest possible duration. Removal decisions should be regularly reviewed and the child's return to parental care, once the original causes of removal have been resolved or have disappeared, should be in the best interests of the child…»[268]

Tatt i betraktning at resolusjonen er forholdsvis ny og er vedtatt av FNs øverste organ, bør retningslinjene ha betydelig vekt ved tolkningen av de relevante FN-konvensjonene. Barnekomiteen har også i sine avsluttende merknader til Norges fjerde periodiske rapport i 2010 anbefalt at norske myndigheter jevnlig undersøker mulighetene for å tilbakeføre barn til sin familie.[269] Dette viser at også Barnekomiteen forutsetter at omsorgsovertakelser skal være en midlertidig løsning.

Barnevernloven § 4-16 er på linje med konvensjonenes utgangspunkt om at omsorgsovertakelser skal være midlertidige. Bestemmelsen pålegger barneverntjenesten å løpende følge utviklingen til barnet og foreldrene. Det fremkommer av forarbeidene, at barneverntjenesten har et selvstendig ansvar for til enhver tid å fremme sak om tilbakeføring dersom vilkårene for omsorgsovertakelse ikke lenger er tilstede.[270] De materielle kravene til opphevelse av offentlig omsorg etter barnevernloven § 4-21 må også sies å være i samsvar med EMK artikkel 8.[271] Bestemmelsen krever at det er «overveiende sannsynlig» at foreldrene har en bedre omsorgskompetanse, og at flytting ikke fører til «alvorlige» problemer for barnets helse og utvikling.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig etter konvensjonene at det jevnlig vurderes om vilkårene for å opprettholde omsorgsovertakelsene er tilstede. Myndighetene har i en viss utstrekning også en positiv plikt til å tilrettelegge for familiegjenforening.

5.7.2 Plikten til å bevare familierelasjoner og tilrettelegge for gjenforening – kontakt (herunder samvær), plassering og oppfølgning av foreldre.

EMK har de mest utpenslede reglene for hvilke forpliktelser staten har til å tilrettelegge for at et omsorgsovertatt barn kan tilbakeføres til sin familie. Det er lang og fast praksis i EMD som viser at tiltak som ledd i gjennomføringen av en omsorgsovertakelse som utgangspunkt skal være i samsvar med et overordnet mål om gjenforening av barnet med foreldrene. Dette har nær sammenheng med utgangspunktet om midlertidighet. I *K. og T. mot Finland* (2001) uttalte EMD følgende:

> «As the Court has reiterated time and again, the taking of a child into public care should normally be regarded as a temporary measure, to be discontinued as soon as circumstances per-

[266] Sandberg 2003 s. 159.

[267] *Paradiso et Campenelli mot Italia* (2015), avsnitt 88.

[268] Guidelines for the Alternative Care of Children (2009), avsnitt 11 og 14.

[269] Avsluttende merknader til Norges fjerde periodiske rapport av 29. januar 2010, avsnitt 35.

[270] Ot. prp. nr. 44 (1991–92) s. 48.

[271] Tilsvarende Sandberg 2003 s. 296 for så vidt gjelder lovbestemmelsen slik den da lød (kravet til bevis for foreldrenes omsorgsevne ble skjerpet ved lov 19. juni 2009 nr. 45).

> mit, and any measures implementing such care should be consistent with the ultimate aim of reuniting the natural parent and the child. The positive duty to take measures to facilitate family reunification as soon as reasonably feasible will begin to weigh on the responsible authorities with progressively increasing force as from the commencement of the period of care, subject always to its being balanced against the duty to consider the best interests of the child.»[272]

Rekkevidden av plikten til å tilrettelegge for gjenforening beror altså på en forholdsmessighetsvurdering; en avveiing mellom foreldre (*og* barns) interesse *av* at familien gjenforenes på den ene siden og hensynet til å beskytte barnets helse og utvikling på den andre. Barnets interesser skal veie særlig tungt, og avhengig av dets karakter og viktighet, kan det måtte veie tyngre enn foreldrenes interesser. Foreldre har ikke krav på samvær eller andre tiltak som kan skade barnets helse eller utvikling.[273] Som vi skal se i punkt 5.8 er det likevel bare i helt spesielle situasjoner EMD aksepterer en oppgivelse av gjenforeningsmålsettingen. Her skal det ses på hva som ligger i kravet om en gjenforeningsmålsetting, og hvilke forpliktelser kravet fører med seg.

Det klare utgangspunktet etter EMDs praksis er at tiltak etter en omsorgsovertakelse skal fremme formålet om at barn så raskt som mulig skal tilbakeføres for å få vokse opp med sine foreldre.[274] Det var åpenbart en slik forståelse av gjenforeningsmålsettingen EMD opererte med i flere dommer mot Finland på 2000-tallet.

I nevnte dom, *K. og T. mot Finland* (2001), vurderte EMD et månedlig samvær på tre timer som mer egnet til å hindre enn å fremme gjenforening.[275] Den samme karakteristikk brukte EMD på til dels langt mer omfattende samvær i *K.A mot Finland* og *R mot Finland*.[276] I førstnevnte sak var omsorgen tatt for tre barn på henholdsvis tolv, elleve og seks år. Foreldrene hadde først samvær tre ganger i uken, deretter fire ganger i året i ca. halvannet år. Etter fem år ble samværet redusert til seks i året, før det etter åtte år ble økt til tolv ganger i året. I *R mot Finland* ble en fem år gammel gutt overtatt omsorgen for. Faren hadde samvær med gutten to helger i måneden. Etter to og et halvt år ble samværet begrenset til en helg i måneden i tillegg til kortere feiresamvær. Fire år etter omsorgsovertakelsen ble kontakten ytterligere redusert til en helg annenhver måned i tillegg til en uke sommersamvær, i tillegg til en telefonsamtale i uken. I alle sakene synes det å ha vært sentralt for at EMD kom til at EMK artikkel 8 var krenket at sosialmyndighetene ikke foretok noen reell vurdering av gjenforening, men snarere handlet ut fra en forutsetning om at barnet ville trenge en langtidsplassering. Myndighetenes intensjon hadde mer vært å styrke båndene mellom barnet og fosterforeldrene enn å gjenforene barn og foreldre.[277]

Haugli og Sandberg er kritiske til den sterke gjenforeningsmålsettingen i EMDs praksis, og mener at det viser at EMD har en mer foreldrevennlig holdning enn norsk rett.[278] Norsk retts syn på gjenforening av barn med foreldre etter en omsorgsovertakelse fremkommer gjennom forarbeidene til barnevernloven. Departementet tok uttrykkelig avstand fra en generell regel om at barnevernet skulle ha en plikt til å tilrettelegge grunnlaget for oppheving av omsorgsovertakelse og opprettholdelse av forbindelse mellom foreldre og barn. Årsaken var at dette kunne komme på kollisjonskurs med hensynet til barnets behov for en ny stabil omsorgssituasjon.[279] Slik Høyesterett har anvendt barnevernloven § 4-19 er plasseringens antatte varighet av stor betydning for samværsomfanget som utmåles ved omsorgsovertakelser. Ved antatte midlertidige plasseringer skal det være hyppige samvær for å holde kontakten mellom barn og foreldre mest mulig vedlike for å gjøre en tilbakeføring lettere. Ved plasseringer som er antatt å være av lengre varighet gis barn og foreldre normalt langt sjeldnere samvær. Det normale samvær som utmåles ved langtidsplasseringer i Norge varierer fra tre til seks per år.[280] Formålet med samværet er i slike tilfeller å gi barnet en kognitiv/intellektuell forståelse av hvem som er de biologiske foreldrene; ikke å skape eller opprettholde en følelsesmessig tilknytning til foreldrene.[281] Samlet sett er det grunn til å hevde at midlertidighet ikke er et så klart premiss for

[272] *K.A. mot Finland* (2001), avsnitt 138.

[273] *Johansen mot Norge* (1996), avsnitt 78, sammenholdt med avsnitt 76.

[274] Se for eksempel *Johansen mot Norge* (1996), avsnitt 78.

[275] *K. og T. mot Finland* (2001) avsnitt 179 sammenholdt med avsnitt 57.

[276] *K.A. mot Finland* (2003) og *R mot Finland (2006)*

[277] *K.A. mot Finland* (2003), avsnitt 143, *R mot Finland* (2006), avsnitt 93 og *K. og T mot Finland* (2006), avsnitt 179.

[278] Haugli 2000 s. 269 og Sandberg 2003 s. 183.

[279] NOU 1985: 18 s. 162 og Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 46.

[280] Se Rt. 2012 s. 1832, avsnitt 37.

[281] Blant andre Rt. 2012 s. 1832, avsnitt 31.

omsorgsovertakelse etter de norske reglene som etter EMDs tradisjonelle syn.

I dom *Levin mot Sverige* (2012) kan det imidlertid synes som om EMD modifiserer gjenforeningsmålsettingen. I denne saken hadde det offentlige overtatt omsorgen for tre barn på ca. seks, fem og to og et halvt år. Moren hadde samvær med barna henholdsvis annenhver uke, hver uke og hver tredje uke de første månedene etter omsorgsovertakelsen. Etter ca. ni måneder ble samværene redusert til en gang i måneden fordi mor flyttet til et sted langt fra fosterhjemmene (1100 km). Etter ytterligere syv måneder ble samværet begrenset til to ganger i året. To år etter dette igjen, som følge av anke fra mor, ble samværene økt til fire timer fire ganger i året. EMD mente samværsrestriksjonene var alvorlige, men at hensynet til å beskytte barnas helse og utvikling mot ytterligere skade måtte veie tyngre enn morens rett til kontakt. En dommer dissenterte og begrunnet sitt standpunkt etter de samme linjer som EMD hadde gjort i de ovennevnte dommene mot Finland. Flertallet formulerte gjenforeningsmålet slik:

> «[T]he Court notes from the outset that the Social Council has consistently strived to keep the contact between the applicant and her children, the children and their father, B., as well as between the three children. Thus, it is apparent to the Court that the Social Council has at no point taken any measures to sever all links between the family members or had any such intentions. On the contrary, it appears to have continuously tried to find a balance where the interests of all parties are taken into account to ensure that the various family members can *maintain contact and develop their relationship* in a positive manner… In these circumstances, the Court finds no reason to question that the ultimate goal of the Swedish authorities is to improve the relationship between the applicant and her children in order for them *one day to reunite or at least have a good and close relationship* [mine uthevinger].»[282]

En slik gjenforeningsmålsetting er om enn ikke likt, så i alle fall nærmere norsk Høyesteretts formulering av samværets formål ved langsiktige plasseringer. Kanskje ligger EMDs formulering av gjenforeningsmålet i *Levin mot Sverige* (2012) en plass mellom det som etter norsk rett anses som formålet med samvær ved langsiktige og midlertidige plasseringer.

EMDs begrunnelse for det etterhvert så begrensede samværet i *Levin mot Sverige* (2012) ligger også nærmere en barnas beste vurdering slik vi kjenner den fra norsk rett. Det ble særlig lagt vekt på at barna allerede var utviklingsskadet og at begrensing av samvær var nødvendig for å hindre ytterligere skade. Videre ble det lagt stor vekt på barnas sterke motvilje mot mer samvær med moren. Det ble hensyntatt at biologisk far hadde kommet på banen, og at barnets beste derfor tilsa at hver av foreldrene fikk færre samvær. Et tredje viktig moment var mer prosessuelle forhold; særlig at moren var representert ved advokat i de nasjonale prosessene, at sosialmyndighetene hver tredje måned vurderte samværsordningen og samværet faktisk var økt fra to til fire samvær når moren hadde fått en bedret livssituasjon og hadde gjennomført samværene på en grei måte.

Både samværsfastsettelsen i norsk barnevernsrett og barnevernets oppfølgning av foreldre etter en omsorgsovertakelse kan etter min mening være tvilsom i forhold til EMK uansett hvilken forståelse av gjenforeningsmålet man mener gjelder etter EMK. Selv om det er variasjoner i norsk praksis, er som nevnt samvær av få timers varighet tre til seks ganger i året det normale ved plasseringer som antas å bli langvarige. *Levin mot Sverige* (2012) innebærer etter mitt syn at et slikt samværsnivå kan være i samsvar med EMK. Det kan imidlertid hevdes at det må ha gått en viss tid etter omsorgsovertakelsen før man kan begrense samværet så mye, med mindre et mer omfattende samvær vil være til skade for barnet.[283] Situasjonen i *Levin mot Sverige* (2012) var jo at svenske myndigheter så tiden noe an. Først når det viste seg at et hyppig samvær ikke var til barnets beste, ble samværet begrenset.

Når det gjelder forpliktelsene som følger av plikten til å bevare familiebåndene og gjenforeningsmålet, kan to forhold trekkes frem.

For det første er *kontakt og samvær* mellom barn og foreldre helt sentralt som gjennomgangen av gjenforeningsmålsettingen ovenfor også viser. Utgangspunktet er at samvær skal skje med

[282] *Levin mot Sverige* (2012), avsnitt 62.

[283] Se i samme retning Bendiksen 2008 s. 151–152 som på grunnlag av de tre nevnte dommene mot Finland konkluderer med at gjenforeningsmålet kan oppgis etter hvert som tiden går, også utenfor adopsjonstilfellene. *Levin mot Sverige* (2012) bærer imidlertid bud om å praktisere gjenforeningsmålet mer fleksibelt, snarere enn at målet om gjenforening fullstendig forlates. Tiltak som bryter alle familiebånd krever normalt sterkere grunner (se punkt 5.8).

rimelige intervaller uten forsinkelser.[284] Administrative vanskeligheter aksepteres ikke som begrunnelse for ikke å arrangere samvær.[285]

Myndighetene må aktivt tilrettelegge for kontakt, også når forhold ved foreldrene eller barnet gjør kontakt vanskelig. I *Clemeno med flere mot Italia* (2008) ble en 7 år gammel jente plassert med sikte på adopsjon etter mistanke om at faren hadde utsatt henne for seksuelle overgrep.[286] Hverken moren, hennes to brødre eller faren som senere ble frikjent fikk ha samvær med jenta etter omsorgsovertakelsen. Myndighetene hadde ikke gjort noe for å opprettholde kontakten mellom jenta og biologisk familie, og artikkel 8 var derfor krenket. EMD vektla at det ikke var utarbeidet noen plan for å etablere kontakt mellom jenta og familien, eller ytt familien hjelp med dens relasjonelle problemer eller noen bistand til å gjenoppbygge familien. Artikkel 8 krever imidlertid ikke endeløse forsøk på familiegjenforening, den krever bare at det tas alle nødvendige skritt med sikte på gjenforening som med rimelighet kan forventes i den konkrete saken.[287] I *Olsson mot Sverige* nr. 2 (1988) hadde sosialmyndigheten gjort store anstrengelser for at samværene kunne gjennomføres på en måte som var forenelig med hensynet til barnet, men foreldrene hadde nektet å samarbeide. Staten hadde derfor oppfylt sine positive forpliktelser til å tilrettelegge for gjenforening.[288]

For det andre er det visse krav t*il selve plasseringen* som kan utledes av plikten til å bevare familiebåndene.

Myndighetene har plikt til å vurdere å plassere barn hos familie/slektninger, i alle fall der det fremsettes krav om slik plassering. Etter min mening kan det ved omsorgsovertakelse av barn som har levd med far eller mor alene, være en plikt til å vurdere plassering hos den andre forelderen. Dette følger av den alminnelig plikten til å gjenforene barnet med hans eller hennes biologiske forelder. Gjenforeningsmålet var utslagsgivende i EMDs dom *Görgülü mot Tyskland* (2004).[289] Her var et barn plassert i fosterhjem med siktemål om adopsjon med morens samtykke. Biologisk far kom etterhvert på banen og krevde daglig omsorg og samvær med barnet uten å få dette fordi barnet var sterkt knyttet til fosterfamilien. EMD kom til at artikkel 8 var krenket, blant annet fordi det ikke var vurdert om «gjenforening» med far var mulig med tiltak som minimerte påkjenningene for barnet. En rimelig slutning fra dommen er at det også ved omsorgsovertakelse av barn som har bodd med en av foreldrene, skal vurderes plassering hos den andre forelderen når et slikt krav er fremsatt. I dommen *R.M.S. mot Spania* (2013) var spørsmålet om myndighetene i tilstrekkelig grad hadde vurdert mindre inngripende tiltak enn adopsjon flere år etter en omsorgsovertakelse. Som et av flere argumenter for at myndighetene ikke hadde oppfylt sin positive forpliktelse til å sikre morens rett til å bli gjenforent med sin datter, ble det vektlagt at spanske domstoler hadde forkastet morens ønske om å plassere datteren hos sin grandonkelen fremfor et fosterhjem med sikte på adopsjon. EMD var ikke overbevist om at det var berettiget å avvise plassering hos grandonkelen. EMD underbygget sitt syn med å vise til at spanske myndigheters standpunktet om at grandonklene ikke hadde kapasitet, verken var begrunnet eller bygget på en prosess der grandonkelen selv var hørt.[290]

Et barn som plasseres langt fra foreldre og eventuelle søsken kan også føre til at gjennomføringen av omsorgsovertakelsen anses som et uforholdsmessig inngrep i familielivet. I *Olsson mot Sverige* nr. 1 (1988) var artikkel 8 krenket ved at tre barn var plassert i tre ulike fosterhjem, som ikke lå langt fra hverandre, men langt fra foreldrene. Dette gjorde det vanskelig for foreldrene å bevare kontakten med barna.[291]

Endelig må det også oppstilles visse krav til de som arbeider ved en institusjon/fosterforeldre. EMDs dom *Scozzari mot Giunta mot Italia* (2000) gjaldt plassering av to gutter i en privat barnevern-institusjon (Il forteto). EMD foretok en bred vurdering av en rekke forhold som til sammen innebar at artikkel 8 var krenket. EMD vektla at to av lederne for institusjonen (for 20 år siden) var dømt for seksuelle overgrep og mishandling av tre handikappede barn og feilaktig hadde utgitt seg for å være psykologer. Videre la EMD vekt på at plasseringen var tidsubegrenset og at personale ved institusjonen hadde bidratt til å forsinke og hindre samvær med moren, medvirket til splid mellom mor og barna som til sammen førte til en irreversibel separasjon fra moren.

Verken ordlyden i SP eller BK pålegger statene eksplisitt å arbeide aktivt for at et barn under

[284] Kjølbro 2010 s. 644

[285] *Scozzari og Guinta mot Italia (2000),* avsnitt 173.

[286] *Clemeno med flere mot Italia* (2008). Dommen er kun publisert på fransk. Redegjørelsen for dommen bygger på sammendraget som er inntatt i < http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-1904%22]}>

[287] *R. og H mot Storbritannia* (2011), avsnitt 88, *Olson mot Sverige nr. 2 (1992)*, avsnitt 90. Se også Kjølbro 2010 s. 646

[288] *Olsson mot Sverige* nr. 2 (1992), avsnitt 91

[289] *Görgülü mot Tyskland* (2004)

[290] *R.M.S. mot Spania* (2013)*, avsnitt 88.*

[291] *Olsson mot Sverige* nr. 1 (1988), avsnitt 81–83.

offentlig omsorg skal tilbakeføres til sine foreldre. Imidlertid krever BK artikkel 9 nr. 1 at atskillelse av barn fra foreldre skal være «necessary» og SP artikkel 17 nr. 1 forbyr «arbitrary» inngrep i blant annet familielivet. En plikt til å tilrettelegge for gjenforeningen kan hevdes å ligge implisitt i begge begreper, slik gjenforeningsmålet er ansett å følge av i nødvendighetsbegrepet i EMK artikkel 8 nr. 2. Det fremkommer også av sitatet gjengitt i punkt 5.4.4 fra menneskerettighetskomiteens individklagesak *Buckle mot New Zealand* (1999) at vilkårlighetsbegrepet i SP artikkel 17 også innebærer et krav om at heller ikke omsorgsovertakelser skal gå (vare) lengre enn nødvendig.

Gjenforeningsmålsettingen er også tydelig uttalt i Generalforsamlingens resolusjon Guidelines for the Alternative Care of Children (2009):

> «49.In order to prepare and support the child and the family for his/her possible return to the family, his/her situation should be assessed by a duly designated individual or team with access to multidisciplinary advice, in consultation with the different actors involved (the child, the family, the alternative caregiver), so as to decide whether the reintegration of the child in the family is possible and in the best interests of the child, which steps this would involve and under whose supervision.
> 50. The aims of the reintegration and the family's and alternative caregiver's principal tasks in this respect should be set out in writing and agreed on by all concerned.
> 51. Regular and appropriate contact between the child and his/her family specifically for the purpose of reintegration should be developed, supported and monitored by the competent body.
> 52. Once decided, the reintegration of the child in his/her family should be designed as a gradual and supervised process, accompanied by follow-up and support measures that take account of the child's age, needs and evolving capacities, as well as the cause of the separation.»

På denne bakgrunn er det, etter min oppfatning, ikke tvilsomt at det også etter FN konvensjonene må oppstilles en plikt for statene å aktivt tilrettelegge for gjenforening.[292] FN-konvensjonene pålegger statene som nevnt en plikt til å jevnlig vurdere om omsorgsovertakelser skal opprettholdes. I tillegg fremkommer det av Guidelines for the Alternative Care of Children (2009) avsnitt 49 at barneverntjenesten må vurdere hvilke tiltak en eventuell gjenforening krever. Dessuten må bestemmelsene om rett til familieliv i SP artikkel 17 og BK artikkel 16 samt BK artikkel 9 nr. 3, på bakgrunn av resolusjonens avsnitt 51, tolkes slik at samvær og annen kontakt mellom barn og foreldre skal være regelmessig og ha gjenforening som formål. Derimot er det neppe holdepunkter for å si at BK og SP, i like stor grad som EMK, krever kontakt og samvær som fremmer et mål om at et omsorgsovertatt barn så raskt som mulig skal gjenforenes med sine foreldre.[293]

Etter min mening er det noe usikkert hvordan den norske Grunnloven § 102 er å forstå i forhold til gjenforeningsmålsettingen. Etter min oppfatning er det mest nærliggende å hevde at det heller ikke etter Grunnloven gjelder et like rigid gjenforeningsmål som EMD har operert med. En slik tolkning er i samsvar med en langvarig norsk tradisjon om å prioritere barns behov for ro i sin nye omsorgsbase ved langvarige plasseringer, og er trolig i samsvar med BK. Til tross for at EMD med *Levin mot Sverige* (2012) synes å ha myket opp betydningen av gjenforeningsmålsettingen, prioriterer nok EMD fremdeles gjenforeningsmålet mer enn det som kan utledes som et krav etter BK. Grunnloven § 104 kan tale for at barnets rettigheter og barnets beste er det sentrale, også ved bedømmelsen av omfanget av kontakt mellom barn og foreldre etter en omsorgsovertakelse.

For å fremme rettsavklaring på dette området, bør lovgiver kanskje ta stilling til om norsk praksis bør korrigeres i samsvar med EMDs praksis. Alternativt kan det forsøkes å inngå i en rettslig dialog med EMD for å skyve rettsutviklingen i retning av en ytterligere oppmykning av gjenforeningsmålsettingen. Det kan med grunnlag i norske verdivalg og praksis argumenteres for at barnets beste i enda større grad skal være omdreiningspunktet for vurderingene av kontakt og samvær etter en omsorgsovertakelse. For å nå frem i en rettslig dialog med EMD, kreves det antagelig grundige og faglige holdbare undersøkelser og vurderinger av om det norske systemet med svært beskjedent samvær umiddelbart etter antatte langvarige omsorgsovertakelser, virkelig er til barnets beste og for øvrig er i samsvar med barnets rettigheter etter BK.[294]

---

[292] Tilsvarende Van Bueren 2007 s. 36.

[293] Jeg oppfatter Sandberg 2003 s. 303 i denne retning, når hun skriver at det ville være ønskelig med en sterkere prioritering av barnets interesser i EMDs praksis og at det «vil være i tråd med barnekonvensjonen».

5.8 Tiltak som bryter familiebånd – Samværsnekt/sterkt begrenset kontakt og adopsjon

Barnevernstiltak som adopsjon og nektelse av samvær, eller sterkt begrenset samvær, er de barnevernstiltak som i sterkest grad griper inn i retten til familieliv. Slike tiltak bryter familiebåndene og er i strid med gjenforeningsmålesettingen. Det ligger i forholdsmessighetskravet at slike inngrep krever en særlig begrunnelse.

Når det gjelder BK fremkommer det av artikkel 21 at adopsjon krever at barnets beste skal være det overordnede hensynet («the paramount consideration»). Konvensjonen lest i sammenheng tilsier at meningen er at det skal sterkere grunner til å adoptere enn andre barnevernstiltak. Menneskerettskomiteen har i en barnefordelingssak lagt til grunn at SP artikkel 23 innebærer at foreldre og barn har krav på opprettholdelse av personlige relasjoner og regelmessig samvær med mindre det det foreligger eksepsjonelle omstendigheter («exceptional circumstances»).[295] Det er ingen grunn til at ikke det samme gjelder i barnevernsaker. BK artikkel 9 nr. 3. må forstås på samme måte.[296] Et krav om eksepsjonelle omstendigheter for å bryte familiebånd er også i samsvar med EMDs praksis etter EMK artikkel 8.

Det er langvarig praksis fra EMD om at tiltak som i realiteten bryter alle familiebånd mellom barn og foreldre bare aksepteres ved eksepsjonelle omstendigheter og dersom de er motivert/begrunnet i et dominerende hensyn til barnets beste.[297] EMD skiller ikke alltid mellom de to kriteriene, og i noen dommer formuleres det som alternative kriterier.[298] Det vil som regel være de samme forholdene som gjør situasjonen spesiell nok (til å være ekstraordinær) som også vil si at adopsjon er klart til barnets beste.[299] I det følgende vil det derfor ikke skilles mellom de to kriteriene.[300] Betydningen av kravet til eksepsjonelle omstendigheter beror på hvilke situasjoner som utløser et slikt krav, og hva som er innholdet i selve normen.

Hvilke tiltak som aktualiserer kravet om eksepsjonelle omstendigheter beror på en konkret vurdering av om det aktuelle tiltaket bryter alle familiebånd. Adopsjon og en nektelse av samvær over tid vil alltid bryte familiebåndene. Hvorvidt andre tiltak bryter familiebåndene beror på en konkret vurdering. Dette innebærer at fratakelse av foreldreansvar kan utløse et krav om sterke grunner.[301] Videre vil et sterkt begrenset samvær også kunne bryte familiebåndene. Som EMD har uttalt:

> «The possibilities of reunification will be progressively diminished and eventually destroyed if the biological parents and the children are not allowed to meet each other at all, or only so rarely that no natural bonding between them is likely to occur.»[302]

Hvorvidt familiebåndene brytes ved et sterkt begrenset samvær eller periodevis samværsnekt beror på en helhetsvurdering av situasjonen der det særlig ses hen til om myndighetene har hatt tilbakeføring som et overordnet mål og handlet utfra en slik målsetting. Slike betraktninger synes å ha vært avgjørende for EMD i *Levin mot Sverige* (2012). Det samme gjelder *Dolhamre mot Sverige* (2010), der EMD uttalte:

> «However, as concerns the first and second applicants' contact with B. and C., this was formally restricted by the Social Council's decision. Still, it appears clear to the Court that the Social Council's ultimate goal was to reunite the family, which can been seen by B. and C. being kept together all along and being allowed contact with A. Also, the first and second applicants were given regular reports about the younger children's situation at the evaluation home and, as soon as the preliminary investiga-

[294] Rettslig dialog med EMD er behandlet blant annet i Sørensen 2014, særlig på s. 378–383.

[295] *Hendriks mot Nederland* (1988), avsnitt 10, 4.

[296] Slik et nærliggende å tolke Detrick 1993 s. 177 som i kommentaren til BK artikkel 9 nr. 3 nettopp omtaler nevnte synspunkt til menneskerettighetskomiteen.

[297] Se for eksempel *Johansen mot Norge* (1996), avsnitt 78 , *Aune mot Norge* (2010), avsnitt 66 og *R. og H. mot Storbritannia* (2011), avsnitt 81.

[298] Se for eksempel *P.,C. og S. mot Storbritannia* (2002), avsnitt 118.

[299] Bendiksen 2008 s. 162.

[300] Som nevnt i avsnitt 3.3 har det vært en utvikling mot å gjøre barnets interesser mer og mer fremtredende. Samtidig fremhever EMD i nyere praksis at kravet om eksepsjonelle grunner begrunnes i at det normalt er i barnets interesse at familiebånd opprettholdes. Hvorvidt den økte betoningen av barnets interesser har ført til en økt aksept for tiltak som bryter familiebåndene er derfor vanskelig å si. En kartlegging av dette spørsmålet i sin fulle bredde gir denne utredningens rammer ikke rom for.

[301] Bendiksen 2008 s. 144 konkluderer sin analyse av praksis fra EMD slik: «Avgjørende for hvilken vurdering fratakelse av foreldreansvaret undergis synes å være om det er ledd i omsorgsovertakelsen, eller om det er et ytterligere tiltak som medfører risiko for at familiebåndene brytes helt»

[302] *K. og T. mot Finland* (2001), avsnitt 179.

> tion against the first applicant had been cancelled by the police, the Social Council lifted the access restrictions completely, allowed unlimited telephone contact and tried to find an agreement with the first and second applicants to meet with their children … Therefore, in the case at hand, it cannot be said that all links were severed between the parents and the children or that the authorities had any such intentions. Rather, *seen as a whole,* the measures implemented by the authorities *were taken in pursuance of the ultimate aim of reuniting the family* [mine uthevinger]»[303]

Dersom myndighetene i perioder med sterkt begrenset samvær eller samværsnekt har handlet i samsvar med gjenforeningsmålsettingen må det foretas en alminnelig forholdsmessighetsvurdering utfra det alminnelige prinsipp om barnets beste. Det skjerpede forholdsmessighetskravet, som kriteriet eksepsjonelle omstendigheter medfører, er reservert situasjoner der myndighetene ikke handler i samsvar med gjenforeningsmålet.

Det er vanskelig å gi en uttømmende beskrivelse av det normative innhold i kriteriet «exceptional circumstances». Generelt innebærer det et krav om at de positive sidene ved å ha kontakt med foreldrene ikke gjør seg gjeldende. Dette fremkommer tydelig av koblingen med kriteriet om «an overriding requirement pertaining to the child's best interest». Utfra EMDs forståelse av barnets beste (se punkt 3.3) kan det generelt sies at det vil foreligge eksepsjonelle omstendigheter dersom foreldrene er særlig uskikket («particulary unfit») eller en opprettholdelse av familiebånd ellers vil skade barnets helse eller utvikling. I sin analyse av EMDs praksis konkluderer Bendiksen at fysiske eller psykiske skader hos barnet, foreldrenes voldelige eller aggressive oppførsel overfor barnet og barnets reaksjon på kontakt med foreldrene, er viktige i vurderingen av om det foreligger eksepsjonelle omstendigheter. Derimot skriver hun at generelle samarbeidsproblemer, tidligere erfaringer mellom barnverntjenestene og foreldrene samt generell usikkerhet hos barnet med hensyn til plasseringen, tillegges mindre vekt.[304]

Høyesterett har lagt til grunn at norsk retts krav om at det må foreligge «sterke«/«særlige» grunner for adopsjon, samværsnekt og sterkt begrenset samvær har samme innhold som EMKs krav til eksepsjonelle omstendigheter.[305] Det er en rettsteknisk forskjell mellom Høyesteretts «regeltilnærming» om «sterke»/ «særlige» grunner, og den avveiingsbaserte forholdsmessighetsvurderingen til EMD der også beslutningsprosessen har vesentlig betydning for EMDs prøvingsintensitet. Utover dette er det neppe grunnlag for å hevde at EMDs krav innebærer noe annet eller mer.[306]

I Rt. 2014 s. 976 synes kommunen å ha anført at uttalelsen «in all decisions concerning children, their best interest must be paramount» i *R. og H. mot Storbritannia* (2011) innebar en annen norm enn ekstraordinære/sterke grunner. Høyesterett påpekte imidlertid i avsnitt 37 at EMDs egen utlegning av barnets interesser som to sider – «two limbs» – som er redegjort for foran i punkt 3.3, og at denne ikke ga anvisning på en annen norm enn det som tidligere var lagt til grunn og at denne også var i samsvar med Grunnloven § 102 og 104, jf. § 92. Etter min oppfatning er Høyesteretts vurdering korrekt. Uttalelsen viser at EMD forankrer kravet til en eksepsjonell situasjon i barnets egne interesse av å opprettholde familiebånd, men at den innebærer en lavere terskel for å bryte familiebåndene er vanskelig å se.

En side ved EMDs praksis som ofte overses, både i juridisk teori og norsk rettspraksis, er at det finnes situasjoner der familiebåndene mellom barn og foreldre er så svake at EMD ikke krever ekstraordinære grunner for å bryte båndene ved adopsjon, samværsnekt og lignende. Dette kan også ses på som et utslag av forholdsmessighetsprinsippet. Når familiebåndene er svake, er det heller ikke veldig inngripende å bryte dem. Man må da falle tilbake til en mer ordinær interesseavveiing. Det kan pekes på to situasjoner der EMD ikke har oppstilt krav til eksepsjonelle omstendigheter.

Den ene er tilfeller der det er en svak tilknytning mellom barn og foreldre. Dette ble uttrykkelig lagt til grunn av EMD i *P.,C. og S. mot Storbritannia* (2002):

> «That approach, however, may not apply in all contexts, depending on the nature of the parent-child relationship (see Söderbäck v. Sweden, judgment of 28 October 1998, Reports 1998-VII, pp. 3095-96, §§ 31-34, where the severance of links between a child and father, who had never had care and custody of the child,

[303] *Dolhamre mot Sverige* (2010), avsnitt 123

[304] Bendiksen 2008 s. 160.

[305] Se for eksempel Rt. 2001 s. 14 (samvær to timer to ganger i året), Rt. 2014 s. 976, avsnitt 37 (samværsnekt) og Rt. 2015 s. 110, avsnitt 46 (adopsjon).

[306] I samme retning Bendiksen 2010 s. 247. Det kan derfor heller ikke være riktig, som Høyesterett uttaler i Rt. 2007 s. 561, avsnitt 51, at det alltid vil foreligge en ekstraordinær omstendighet ved langvarige plasseringer.

was found to fall within the margin of appreciation of the courts which had made the assessment of the child's best interests).»[307]

Den andre situasjonen er når en omsorgsovertakelse har vart i lang tid. I slike situasjoner forutsetter EMD at barns interesse i en stabil omsorgssituasjon kan veie tyngre enn foreldres interesse i å bli gjenforent med sitt barn. Forutsetningen er at myndighetene har gjort satt i verk de tiltak som er nødvendige for å oppnå gjenforening. Dette fremkommer av *R. og H. mot Storbritannia* (2011), der EMD kom med følgende uttalelse:

> «Article 8 does not require that domestic authorities make endless attempts at family reunification; it only requires that they take all the necessary steps that can reasonably be demanded to facilitate the reunion of the child and his or her parents … Equally, the Court has observed that, *when a considerable period of time* has passed since a child was originally taken into public care, the interest of a child not to have his or her de facto family situation changed again may override the interests of the parents to have their family reunited (see, mutatis mutandis, K. and T. v. Finland, cited above, § 155; Hofmann v. Germany (dec.), no. 66516/01, 28 August 2007) [min kursivering]»[308]

Kilder

Norske lover og forskrifter

Grunnloven: lov av 17. mai 1814

Barnevernloven: lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100

Menneskerettsloven: lov om styrking av menneskerettighetene i norsk lov av 21. mai 1999

Lov om endringer i barnevernloven, lov av 19. juni 2009 nr. 45

Helse- og omsorgstjenesteloven: Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. sosialtjenester av 24. juni 2011

Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon av 15. november 2011

Lov om barnevern av 17. juli 1953 nr. 14

Forarbeider til lover (herunder grunnlovsendringer)

NOU 1985: 18, Lov om sosiale tjenester mv.

Ot.prp. nr. 44 (1991–92), Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)

Prop. 106 L (2012–2013), Endringer i barnevernloven

Innst. 395 L (2012–2013), Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven

Dokument 16 (2011–2012), Rapport til Stortingets presidentskap for Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

Innst. 186 S (2013–2014), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV,

Innst. 165 S (2015–2016), Innstilling til Stortingets presidentskap

Internasjonale konvensjoner m.v

EMK: Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

SP: FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966, International Covenant on Civil and Political rights

ØSK: FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og politiske rettigheter av 16. desember 1966, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

Wien-konvensjonen om traktatretten av 23. mai 1969, Vienna Convention on the law of treaties

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner av 18. desember 1979, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

BK: FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989, Convention on the Rights of the Child

Det afrikanske charteret om barns rettigheter og velferd, African Charter on the Rights and Welfare of the Child (1990)

Den reviderte europeiske sosialpakt av 3. mai 1996, European Social Charter (revised)

FN konvensjonen om personer med nedsatt funksjonsevne av 13. desember 2006, Convention on the Rights of Persons with Disabilities

Brüssel II bis-forordningen: EU rådsforordning 2201/2003 av 27. november 2003 om domstolens kompetanse og om anerkjennelse og full-

---

[307] *P.,C. og S. mot Storbritannia* (2002), avsnitt 118.

[308] *R. og H. mot Storbritannia* (2011), avsnitt 88.

byrdelse av rettsavgjørelser i ekteskapssaker og i saker vedrørende foreldreansvar mv.

EU-pakten: EUs pakt om grunnleggende rettigheter av 26. oktober 2012, EU Charter of Fundamental Right

Tredje tilleggsprotokoll til BK om individuell klagerett av 19. desember 2011, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure

Offentlige utredninger

Søvik 2008: Karl Harald Søvig, Overordnede rettslige normer – hvilke skranker setter menneskerettighetene?, vedlegg 2 til NOU 2008: 9, Med barnet i fokus – en gjennomgang av barnelovens regler om foreldreansvar, bosted og samvær

Søvik 2009: Karl Harald Søvig, Barns rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett, En utredning gjort på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet. Det juridiske fakultets skriftsserie, UiB nr. 115 2009

Uttalelser og avgjørelser fra FN-organer

FNs generalforsamling

FNs generalforsamlings resolusjon av 18. desember 2009, Guidelines for Alternative Care of Children, A/RES/64/142

Barnekomiteen

Generell kommentar nr. 5: General Comment No. 5, General measures of implementation of the Rights of the child (art. 4, 42 and 44), av 27. november 2003

Generell kommentar nr. 7: General Comment no 7, Implementing child rights in early childhood, av 20. september 2006

Generell kommentar nr. 8: General Comment No. 8, The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia), av 2. mars 2007

Generell kommentar nr. 12: General Comment No. 12, The right of the child to be heard, av 20. juli 2009

Generell kommentar nr. 13: General Comment No. 13: The right of the child to freedom from all forms of violence, av 18. april 2011

Generell kommentar nr. 14: General Comment No. 14: On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (article 3, para. 1), av 29. mai 2013

Retningslinjene for periodiske rapporter rev. 2. (2010): og rev. 3 (2015): Treaty specific reporting guidelines rev. 2 av 23. november 2010

Retningslinjene for periodiske rapporter rev. 3 (2015): Treaty specific reporting guidelines rev. 3 av 3. mars 2015

Avsluttende merknader til Norges fjerde periodiske rapport av 29. januar 2010, CRC/CNOR/CO/4

FNs menneskerettighetskomite

CCPR Generell kommentar nr. 17: CCPR General Comment No. 17: Rights of the child (Art. 24), av 7. april 1989

CCPR Generell kommentar nr. 19: General Comment No. 19: Article 23 (The Family) Protection of the Family, the Right to Marriage and Equality of the Spouses, av 27. juli 1990

Buckle mot New Zealand (1999), synspunkt (views) av 25. oktober 2000, klagenummer 858/1999

Hendriks mot Nederland (1988), synspunkt (views) av 27. juli 1988, klagenummer 201/1985

Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK komiteen)

Avsluttende merknader til Norges fjerde periodiske rapport av 13. desember 2013, 2010E/C.12/NOR/CO/5

Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

A mot Storbritannia (1998), dom av 23. september 1998, klagenummer 25599/94

A.D. og O.D mot Storbritannia (2010), dom av 16. mars 2010, klagenummer 28680/06

Ahrens mot Tyskland (2012), dom av 22. mars 2012, klagenummer 45071/09

Anayo mot Tyskland, (2010), dom av 21. desember 2010, klagenummer 20578/07

Aune mot Norge (2010), dom av 28. oktober 2010, klagenummer 52502/07

B. mot Storbritannia (1987), dom av 8. juli 1987, klagenummer 9840/82

B.B. og F.B mot Tyskland (2013), 14. mars 2013, klagenummer 18734/09 og 9424/11

Bouamar mot Belgia (1988), dom av 29. februar 1988, klagenummer 9106/80

Boyle mot Storbritannia (1994), dom av 28. februar 1994, klagenummer 16580/90
Clemeno med flere mot Italia (2008), dom av 21. oktober 2008, klagenummer 19537/03
D. med flere mot Belgia (2014), 8. juli 2014, klagenummer 291760
D.G. mot Irland (2002), dom av 16.mai 2002, klagenummer 39474/98
DP og JC mot Storbritannia (2002), dom av 10. oktober 2002, klagenummer 38719/97
Dolhamre mot Sverige (2010), dom av 8. juni 2010, klagenummer 67/04
Đurđević mot Croatia (2011), dom av 19. juli 2011, klagenummer 52442/09
E med flere mot Storbritannia (2002), dom av 26.november 2011, klagenummer 33218/96
Elsholz mot Tyskland (2000), dom av 13. juli 2000, klagenummer 25735/94
Eriksson mot Sverige (1989), 22. juni 1989, klagenummer 11373/85
Gnahoré mot Frankrike 2000, dom av 19. September 2000, klagenummer 40031/98
Görgülü mot Tyskland (2004), dom av 26. februar 2004, klagenummer 74969/01
H. mot Storbritannia (1987), dom av 8. juli 1987, klagenummer 9580/81
Hanzelkovi mot Tjekkia (2014), dom av 11. desember, klagenummer 43643/10
I. S. mot Tyskland (2014), dom av 5. juni 2014, klagenummer 31021/08
I og U mot Norge (2004), avvisningsavgjørelse av 21. oktober 2004, klagenummer75531/01
J.R.M. mot Nederland (1993), avvisningsavgjørelse av 8. februar 1993, klagenummer 16944/090
Johansen mot Norge (1996), dom av 7. august 1996, 17383/90
Jeunesse mot Nederland (2014), dom av 3. oktober 2014, klagenummer 12738/10
Juppala mot Finland (2008), dom av 2. desember 2008, klagenummer 18620/03.
K. og T. mot Finland (2001), dom av 12. juli 2001, klagenummer 25702/94
K.T. mot Norge (2008), dom av 25 september 2008, klagenummer 26664/03
K.A. mot Finland (2003), dom av 14. januar 2003, klagenummer 27751/95
Kutzner mot Tyskland (2002), dom av 26. februar 2002, klagenummer 46544/99
Keegan mot Irland (1994), dom av 26. mai 1994, klagenummer 16969/90
Koniarska mot Storbritannia (2000), avvisningsavgjørelse av 12. oktober 2000, klagenummer 33670/96
Kopf og Liberda mot Østerrike (2012), dom av 17. januar 2012, klagenummer 1598/06
Levin mot Sverige (2012), dom av 15. mars 2012, klagenummer 35141
M. og M. mot Kroatia (2015), dom av 3. september 2015, klagenummer 10161/13
M.P. med flere mot Bulgaria (2011), dom av 5. november 2011, klagenummer 22457/08
M.A.K. og R.K. mot Storbritannia (2010), dom av 23 mars 2010, klagenummer 45901/05
Manuello og Nevi mot Italia (2015), dom av 20. januar 2015, klagenummer 107/10
Marckx mot Belgia (1979), dom av 13. juni 1969, klagenummer 6833/74
Margareta og Roger Andersson mot Sverige (1992), dom av 25. februar 1992, klagenummer 12963/87
Moretti og Bennedetti mot Italia (2010), dom av 27. april 2010, klagenummer 16318/076
N.P. mot Moldova (2015), dom av 6. oktober 2015, klagenummer 58455/13
Neulinger og Shuruk mot Sveits (2010), dom av 6. juni 2010, klagenummer 41615/07
Nielsen mot Danmark (1988), dom av 28. november 1988, klagenummer 10929/84
Niemietz mot Tyskland (1992), dom av 16. desember 1992. klagenummer 13710/88
O. mot Storbritannia, dom av 8. juli 1987, klagenummer 9276/81
H. mot Storbritannia (1987), dom av 8. juli 1987, klagenummer 9590/81
Odievre mot Frankrike (2003), dom av 13. februar 2003, klagenummer 42326/98
Olsson mot Sverige nr. 1 (1988), dom av 24. mars 1988, klagenummer 10465/83
Olsson mot Sverige nr. 2 (1992), dom av 27. november 1992, klagenummer 13441/87
Osman mot Danmark (2011), dom av 14. juni 2011, klagenummer 38058/09
P., C. og S. mot Storbritannia (2002), dom av 16. juli 2002, klagenummer 56547/00
Paradiso og Campanelli mot Italia (2015), dom av 27. januar 2015, klagenummer 25358/12
Pontes mot Portugal (2012), dom av 10. april 2012, klagenummer 19554/09
Pini m.fl. mot Romania (2004), dom av 22. juni 2004, klagenummer 78028/01
R. mot Finland (2006), dom av 30. mai 2006, klagenummer 34141/96
R. mot Storbritannia (1987), dom av 8. juli 1987, klagenummer 10496/83
R. og H. mot Storbritannia (2011), dom av 31 mai 2011, klagenummer 35348/06
R.M.S mot Spania (2013), dom av 18. juni 2013, klagenummer 28775/12
Rumor mot Italia (2014), dom av 27. mai 2014, klagenummer 72964/10

Saadi mot Storbritannia (2008), dom av 29. januar 2008, klagenummer 13229/03
Sahin mot Tyskland (2003), dom av 8. juli 2003, klagenummer 30943/96
Scozzari og Giunta mot Italia (2000), dom av 13. juli 2000, klagenummer 39221/98 og 41963/98
Soering mot Storbritannia (1989), dom av 7. Juli 1989, klagenummer 14038/88
Sommerfeld mot Tyskland (2003), dom av 8. juli 2003, klagenummer 31871/96
Sunday Times mot Storbritannia nr. 1 (1979), dom av 26. april 1979, klagenummer 6538/74
Tyrer mot Storbritannia (1978), dom av 25. april 1978, klagenummer 5856/72
Vo mot Frankrike (2004), dom av 8. juli 2004, klagenummer 53924/00
W. mot Storbritannia (1987), dom av 8. juli 1987, klagenummer 9749/82
R. og H. mot Storbritannia (2011), dom av 31. mai 2011, klagenummer 35348/06
X. og Y. mot Nederland (1985), 26. mars 1985, klagenummer 8978/80
Y. C. mot Storbritannia (2012), dom av 13. mars 2012, klagenummer 4547/10
Z. med flere mot Storbritannia (2001), dom av 10. mai 2001, klagenummer 29392/95
Zhou mot Italia (2014), dom av 21. januar 2014, klagenummer33773/11

Saker EMD har kommunisert (men enda ikke behandlet):

Strand Lobben m.fl. mot Norge, kommunisert 1. desember 2015, klagenummer 37283/13
Szuba mot Norge, kommunisert 1. april 2016, klagenummer 60371/15
Ljunggren mot Norge, kommunisert 25. april 2016, klagenummer 43701/14
Jansen mot Norge, kommunisert 27. april 2016, klagenummer 2822/16
Mohamed Hasan mot Norge, kommunisert 4. mai 2016, klagenummer 27496/15

Avgjørelser fra Høyesterett

Rt. 2000 s. 996
Rt. 2005 s. 833
Rt. 2005 s. 1567
Rt. 2009 s. 534
Rt. 2009 s. 1261
Rt. 2014 s. 702
Rt. 2015 s. 93
Rt. 2015 s. 1388
HR-2016-1111

Litteratur

Arai-Takahashi 2002: Yutaka Arai-Takahashi, The margin of appreciation doctrine and the principle of proportionality in the jurisprudence of the ECHR, Antwerpen: Intersentia.
Bendiksen 2008: Lena R.L. Bendiksen, Barn I langvarige *fosterhjemsplasseringer – foreldreansvar og adopsjon,* Bergen: Fagbokforlaget.
Bendiksen 2010: Lena Renate L. Bendiksen, Adopsjon som barnevernstiltak Aune mot Norge, klagenr. 52502/07, dom av 28. oktober 2010, *familierett Tidsskrift for familierett, arverett- og barnevernrettslige spørsmål,* s. 236–249.
Christoffersen 2009: Jonas Christoffersen, Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights, Leiden Boston: Martinus Nijhoff.
Detrick 1992: Sharon Detrick, The United Convention on the Rights of the Child: A Guide to the «Travaux Preparatoires», Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff.
Detrick 1999: Sharon Detrick, A Commentary on the United Convention on the Rights of the Child, Haag/Boston/London: Martinus Nijhoff.
Eekelar 1994: John Eekelar, «The best interest of the Child and the Childs Wishes: The Role of Dynamic Self-Determinism» s. 42–61 i The best Interest of the Child Reconciling Culture and Human Rights, Oxford: Clarendon.
Van Bueren 2007: Geraldine Van Bueren, Child rights in Europe, Convergence and divergence in judicial protection, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
Fredriksen 2013: Halvard H. Fredriksen, Betydningen av EUs pakt om grunnleggende rettigheter for EØS-retten, Jussens Venner 2013, s. 371–399.
Freeman 2007: A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 3 The best interests of the Child, Leiden/Bosten: Brill.
Frøberg 2014: Thomas Frøberg, Rettslig Prinsippargumentasjon, Oslo: Gyldendal.
Greasley 2010: Kate Greasley, A negligent Blow to Children at Risk: MAK and RK v United Kingdom (European Court of Human Rights), *The Modern Law Review,* 2010.
Harris, O´Boyle, Bates og Buckley 2014: David J. Harris, Law of the European Convention on Human Rights, Oxford: Oxford University Press.
Haugli 2000: Trude haugli, Samværsrett i barnevernsaker, 2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget.

Haugli 2012: Trude Haugli, Hensynet til barnets beste, s. 51–72 i Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg (red.), Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge, Oslo: Universitetsforlaget.

Hodgkin med flere 2007: Rachel Hodgkin and Peter Newell (red.), *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, 3. utgave, New York: UNICEF.

Kilkelly 1999: Ursula Kilkelly, The Child and the European Convention on Human Rights, Aldershot: Ashgate, Dartmouth.

Kjølbro 2010: Jon Fredrik Kjølbro, Den Europeiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 3. utgave, København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag.

Namdal 2015: Malin Namdal, Utsettes enslige asylbarn på mottak for diskriminering i strid med FNs barnekonvensjon?, Lov og Rett 2015, s. 87–105.

Nowak 2005: Manfred Nowak, U.N. Covenant on Cicil and Political Rights CCPR Commentary, 2. utg. Kehl: N.P. Engel.

Ofstad og Skar 2015: Kari Ofstad og Randi Skar, Barnevernloven med kommentarer, 5. utgave, Oslo: Gyldendal.

Oppedal 2008: Mons Oppedal, Akutthjemlene i barnevernloven, Oslo: Gyldendal.

Opsahl 1996: Torkel Opsahl, Internasjonale menneskerettigheter – En innføring, 2.utg., Oslo: Institutt for menneskerettigheter.

Ryssdal 1996: Rolv Ryssdal, Opinion: The coming of Age of the European Convention on Human Rights, European Human Rights Law Review, 1996, s. 18–26.

Sigurdsen 2015: Randi Sigurdsen, Tvangsplassering av barn med utfordrende atferd. En sammenligning av regler i barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og Psykisk helsevernloven, Oslo: Fagbokforlaget.

Smith 2015: Eivind Smith, Konstitusjonelt demokrati, Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys, 3. utgave, Oslo: Fagbokforlaget.

Stang 2007: Elisabeth Gording Stang, Det er barnets sak –Barnets rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4, Oslo: Universitetsforlaget.

Stang 2015: Elisabeth Gording Stang, Grunnloven § 104 – en styrking av barns rettsvern?, s. 102–139 i Geir Kjell Andersland (red.), De Castbergske Barnelover 1915–2015, Oslo: Cappelen Damm.

Sørensen 2004: Christian Børge Sørensen, Læren om statens skjønnsmargin etter EMK og betydningen for norsk domstolskontroll med forvaltningen, *Tidsskrift for Rettsvitenskap* nr. 1-2/2004, s. 134–196.

Sørensen 2014: Christian Børge Sørensen, Nasjonale proporsjonalitetsvurderinger etter EMK – prosessuell rasjonalitet, Tidsskrift for rettsvitenskap 2014, s. 348–383.

Søvig 2005: Karl Harald Søvig, Statens ansvar for unnlate barnevernstiltak, *Tidsskrift for familierett, arverett- og barnevernrettslige spørsmål*, 2005 nr. 1 s. 59–71.

Søvig 2015: Karl Harald Søvig, Avgjørelser fra EMD i saker om vern av privat- og familieliv fra 2014, *Tidsskrift for familierett, arverett- og barnevernrettslige spørsmål*, 2015 nr. 1 s. 111–136.

Søvig 2003: i Karl Harald Søvig, Omsorgsovertakelse av barn fra foreldre med psykiske problemer, *Tidsskrift for familierett, arverett- og barnevernrettslige spørsmål*, 2003 nr. 1 s. 63–69.

Ulfstein 2012: Geir Ulfstein, Den rettslige betydningen av avgjørelser fra menneskerettslige konvensjonsorganer, Lov og Rett 2012 s. 552–570.

Aall 2015: Jørgen Aall, Rettsstat og menneskerettigheter, 4. utgave, Bergen: Universitetsforlaget.

Schiratzki 2009: Johanna Schiratzki, Tvangsvårdens fria Rørlighet – nye forutsättningar för samhällsvård av barn i EU och Norden, Europarettslig tidsskrift 2009 nr. 3, s. 490–505.

Peers m.fl. 2014: Steeve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner og Angela Ward, The Charter of Fundamental Rights A Commentary, Oxford: Hart.

Woolf 2003: Mitchell Woolf, Comming of Age? – The principle of «the Best Interest of the Child», European Human Rights Law Review, 2003 nr. 2, s. 205–229.

Kronikker

Graver 2015: Hans Petter Graver, Den gode løsning i et konkret tilfelle, *Morgenbladet* 9. april 2015

Blaker Strand 2015: Vibeke Blaker Strand, Ikke kun en Grunnlov på papiret – Barns menneskerettigheter er styrket, Morgenbladets nettsider 20. februar 2015, inntatt <https://morgenbladet.no/debatt/2015/ikke_kun_en_-grunnlov_pa_papiret_barns_menneskerettigheter_er_styrket>

Norges offentlige utredninger 2015 og 2016

Statsministeren:

Arbeids- og sosialdepartementet:
NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015
NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:
NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

Barne- og likestillingsdepartementet
NOU 2016: 16 Ny barnevernslov

Finansdepartementet:
NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi
NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt
NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring
NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet
NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven – flagging og periodisk rapportering
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten
NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmeler om årsberetning mv.
NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk

Forsvarsdepartementet:
NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

Helse- og omsorgsdepartementet:
NOU 2015: 11 Med åpne kort
NOU 2015: 17 Først og fremst

Justis- og beredskapsdepartementet:
NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet
NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn
NOU: 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning
NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova

Klima- og miljødepartementet:
NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:
NOU 2015: 7 Assimilering og motstand
NOU 2016: 4 Ny kommunelov

Kulturdepartementet:
NOU 2016: 12 Ideell opprydding

Kunnskapsdepartementet:
NOU 2015: 2 Å høre til
NOU 2015: 8 Fremtidens skole
NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn
NOU 2016: 13 Samvittighetsfrihet i arbeidslivet
NOU 2016: 14 Mer å hente

Landbruks- og matdepartementet:

Nærings- og fiskeridepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:
NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 09/2016