

Høringsuttalelse til NOU 2016:16

Ny barnevernslov — Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse

Høringsuttalelse fra

Den Nasjonale Bekymringsmeldingen om Barnevernet

1. Generelle merknader og hovedpunkter

Utvalget som har levert NOU2016:16 har generelt sett gjort et grundig arbeid i å drøfte de problemstillinger og den kritikk som er kommet frem om barnevernsystemet i de senere år, og det har også tatt opp noen av de problemstillinger som ligger bak tidligere revisjoner av barnevernloven og de uheldige resultater som kan ha kommet av disse. Utvalget foreslår en betydelig strukturendring av loven og en modernisering av lovens språkdrakt. Dette vil langt på vei gi en betydelig forbedring av lesbarhet og forståelse av loven.

Vi vil imidlertid peke på at lovforslaget med denne utredningen ikke har det nødvendige grunnlag for å kunne bli fremmet som endelig lovforslag. Utvalget peker selv på at parallelle utredninger foregår som berører denne lov, spesielt Særdomstolsutvalget som vil omhandle saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda. En vesentlig premissleverandør til lovforslaget vil også være den nylig igangsatte undersøkelse i regi av Helsetilsynet av et større antall barnevernsaker. Dette er det første større tilsyn av barnevernsaker som også omfatter fylkesnemndenes behandling. Det er ventet at resultatene fra denne undersøkelsen vil kunne gi vesentlige innspill til forslaget til ny barnevernlov.

Vi vil her innledningsvis få trekke frem noen få hovedpunkter til utredningen og lovforslaget. Flere og mer utdypende kommentarer vil følge i de enkelte avsnitt nedenunder, ordnet etter kapitteinndelingen i utredningen.

Hovedgrep – Utvalget synes å ha tatt dagens struktur og ansvarsdeling som gitt og videreført en barneverntjeneste som i hovedsak er kommunalt basert. Det er erkjent at norske kommuner både er tallrike, og mangfoldige i størrelse, personalressurser og økonomi. Det er en svakhet at utvalget ikke drøfter om en annen struktur kunne bidratt til bedre rettssikkerhet og mer kompetent og lik praksis over hele landet. Vi etterlyser en diskusjon om en deling av barneverntjenestens nåværende problematiske dobbeltrolle, slik at det som vedrører undersøkelser, støtte- og hjelpetiltak kunne forbli kommunalt, mens tiltak som innebærer tvang kunne være et statlig ansvar.

Barnets beste – Vi er helt enig med utvalget i at det overordnede prinsipp i loven skal være å ivareta barnets rett til omsorg og beskyttelse og at barnets beste skal være det avgjørende hensyn ved alle handlinger og beslutninger etter loven. Imidlertid kan ikke disse hovedprinsipper fastslås uten at det settes i sammenheng med hvilke kriterier som legges til grunn for disse overordnede prinsipper.

Dette gjelder spesielt barn og foreldres rett til familieliv og samvær. Utvalget nevner dette som et bærende hensyn i loven. Det er likevel ønskelig at disse bærende hensyn kommer tydelig frem i alle sammenhenger der «barnets beste» brukes som kvalifiserende avveining i loven.

Utvalget peker spesielt på at prinsippet om «barnets beste» må gjelde alle handlinger og beslutninger etter loven. Dette gjelder ikke minst for handlinger og beslutninger som fattes når barnet også er under barnevernets formelle omsorg. Prinsippet bør anvendes og avveiningen dokumenteres ved hver eneste handling som vedrører barnet: Vil handlingen medføre «et beste» for barnet i forhold til alternative hensiktsmessige tiltak i dets eget hjem? Særlig paradoksalt fremstår prinsippet om hva som er til barnets beste i de tilfeller der det gjøres bruk av tvang ved omsorgsovertakelse eller av omsorgsovertatte barn, f.eks. i institusjon.

Barns partsrettighet – Vi er i prinsippet enig i forslaget om å styrke barnets rettigheter, herunder barnets rettssikkerhet. Når det foreslås å gi barnet egne partsrettigheter i loven, så må dette gjøres med en forståelse av at et barn, avhengig av alder, har liten mulighet til å gjøre disse rettighetene gjeldende uten støtte og god rådgivning. Dessuten vil en slik rettighet ha liten betydning om ikke saksbehandlingsreglene og prosedyrer legger til rette for at rettighetene får praktisk betydning. Det er for sent at barnet får partsrettigheter effektivt og advokat først når det skal flyttes fra sine foreldre. Et barn har dermed ingen reell mulighet, selv ikke med advokat, å kreve støttende tiltak for sine foreldre som gjør det mulig å bli boende hjemme. En annen fare er at familien som samlet rettighetshaver er kommet enda mer ut av fokus med utvalgets rettighetstilnærming. Familien blir en samling individer med hver sine rettigheter. Dette forsterker en uheldig tendens til å fremstille foreldre og barn som motparter i barnevernsaker, i stedet for å se etter hjelpetiltak som vil kunne styrke familien som samlet enhet.

Tilknytningskvalitet – Det er vår oppfatning at bruken av begrepet «tilknytningskvalitet» har gått alt for langt og at tilknytningskvalitet som et grunnleggende vurderingstema innen alt arbeid i barnevernet har vært et feil spor og en bakenforliggende årsak til mye av kritikken mot barnevernet. Utvalget er selv betenkt over bruken av et slikt «faglig prinsipp» og peker på at et slikt faglig kriterium kan være omstridt i fagkretser. Vi vil legge til at innholdet i et begrep som «tilknytningskvalitet» vil være svært subjektivt og «målemetodene» er ofte basert på få og subjektive observasjoner. Det er også slik at hva som er «god» tilknytningskvalitet vil være kulturavhengig, og ikke minst kan uttrykk for tilhørighet kunne bli kulturbetinget endret i forhold til en fremmed observatør. Vi er derfor enige at begrepet tilknytningskvalitet og lignende faglige prinsipper må fjernes fra loven.

Men samme betraktning gjør seg gjeldende i forhold til vilkåret mot oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse i §26 1.ledd, 2.setn. (bvl §4-21). Dersom foreldrene er i stand til å ta tilbake omsorgen for barnet, evt. med hjelpetiltak, og barnet er enig, så må barnet alltid tilbakeføres. En tilknytning til en fosterfamilie, understøttet av betydelige midler fra det offentlige, kan ikke erstatte den rett barnet har til å vokse opp i sin egen familie, selv etter noen år i midlertidig plassering. Det er mulig å få til en tilbakeføring uten å skjære brått over barnets og fosterforeldrenes bånd.

Atferdsbegrepet – Utvalget har foreslått, etter barnevernsbarnas ønske, å erstatte ordet "atferd" med "setter sin helse og utvikling i fare". Samtidig utvides den opprinnelige definisjonen av alvorlig atferd fra «lovløshet» til også å omfatte psykiske vansker. Også terskelen for melding senkes for barn som setter sin helse og utvikling i fare i litt mindre alvorlig grad. Dette er en skjult utvidelse av barnevernets mandat i retning mot spesialisthelsetjeneste. Barnevernet har i liten grad vist seg i stand til å håndtere barn med psykiske vansker. En begrepsutvidelse kan føre til enda mer av den stigmatiseringen ungdommene i barnevernet ønsket å unngå. Byttet av atferdsbegrepet er altså mye mer enn språkvask. Vi foreslår å vente med definisjons- og begrepsendringer til den bebudete barnevernhelsereform.

Omsorgsovertakelse – Utvalget har valgt i hovedsak å videreføre kriteriene for omsorgsovertakelse fra den nåværende loven (§4-12). Utvalget synes ikke å ha oppfattet at selv om de ikke har mottatt direkte innspill om behov for å endre lovens vilkår slik de er formulert, så er praktiseringen av lovteksten fra barnevern og fylkesnemnder etter hvert blitt slik at en skjerpelse av kriteriene for omsorgsovertakelse bør være på sin plass.

Det er ikke uenighet i at loven må inneholde tiltak «for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk» (Barnekonvensjonen art. 19 nr 1). Imidlertid er det vår oppfatning at det ved vedtak om omsorgsovertakelser har vært en økende grad av henvisning til bvl §4-12 d, som gjelder en hypotetisk fremtidsvurdering, der det i stor utstrekning brukes et subjektivt skjønn som i dagens praksis ikke synes underlagt de skjerpede beviskrav som utvalget forutsetter. Spesielt kommer denne hypotetiske og subjektive vurdering under kritikk når det gjelder flere

omsorgsovertakelser av nyfødte i den senere tid. Praktiseringen av bvl §4-8 2.ledd og §4-12 d i kombinasjon har ofte ikke fulgt de strenge vilkår som utvalget forutsetter skal bli anvendt.

Hastevedtak (akuttvedtak) – Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av gjeldende rett når det gjelder hastevedtak. Dette er denne høringsinstansen helt uenig i.

Vi mener at retten til å fatte og iverksette hastevedtak må tas vekk fra det kommunale barnevernet. Det er uakseptabelt at en enkelt underskrift av en barnevernsleder skal ligge til grunn for å iverksette handlinger som kan medføre varige traumer og skader for barn og familie. Praksis viser at en ankebehandling over vedtaket kan ta mange måneder.

Bruken av hastevedtak etter bvl §4-6 har økt foruroligende. Utvalget har ikke gjort noen analyse av hva som kan være årsaken til en slik utvikling. Det er vår oppfatning at kriterier for akuttvedtak har blitt anvendt mer og mer lempelig og har etter hvert blitt brukt ofte i en hensikt å «få kontroll over barnet» inntil en varig omsorgsovertakelse kan bli vedtatt, ofte uten at fakta i saken er blitt undersøkt og klarlagt. Fylkesnemndene har ikke evnet å utføre tilstrekkelig kontroll med at de materielle vilkårene for et hastevedtak foreligger, og har i hovedsak understøttet utviklingen. Vi mener at hastevedtak etter forslaget §34 (bvl §4-6 2.ledd) bare bør komme til anvendelse i tilfeller som medfører «akutt og umiddelbar fare for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, akutt vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk». I slike tilfeller er politiet, evt. en forhørsrett, rette instans til å gjøre vedtak og dermed gi barnevernet oppdraget å ivareta barnet inntil en mer varig situasjon er utredet og kan gis behandling og vedtak etter barnevernloven.

Adopsjon – Vi mener at adopsjonshjemmelen må bli helt fjernet fra barnevernloven.

Adopsjon har vidtrekkende og irreversible konsekvenser for barnet. Vi har en adopsjonslov som ivaretar alle de hensyn som må tas i forbindelse med en adopsjon. Det foreligger strenge kriterier og det er en sentral ankeinstans som sikrer lik behandling for alle. Om de ordinære adopsjonskriteriene foreligger, evt. at det er utvilsomt at foreldre ikke kan ha omsorg, så kan fosterforeldre – eller barnevernet om barnet er på institusjon – søke om adopsjon etter de ordinære prosedyrer.

Barnesakkyndig kommisjon – Vi støtter utvalgsmedlem Frode Lauareids merknad om at Barnesakkyndig kommisjon må nedlegges, og at reglene om at sakkyndighetsbevis må vurderes av en slik kommisjon, må oppheves. Slik praksis har utviklet seg i fylkesnemndsbehandling, gir kommisjonens vurdering intet bidrag til kvalitetssikring av psykologfaglige rapporter. Fylkesnemndene håndhever heller ikke oppnevning av sakkyndige selv, men godtar ofte barnevernets innleide fagperson(er) som sakkyndige. Reglene bidrar dessuten til skjev bevistyingde ved at nemnda synes å legge mest vekt på det vitnet fra den offentlige part med «godkjent sakkyndige vurdering», mens like faglig kompetente vitner fra den private part blir neglisjert. Faglige vitnemål fra offentlig så vel som fra privat part må veie likeverdig. Nemnda må fortsatt selvstendig kunne oppnevne særskilte sakkyndige innenfor hvilket som helst relevant fagområde om de finner det nødvendig for å opplyse saken (jf. straffeprosessloven §25-2). En spesiell «kommisjon» for godkjenning av rapporter fra en særskilt profesjon fratar nemnda retten til selvstendig, fritt og objektivt å bedømme de fremførte vitnemål. Dette i særlig grad sett i sammenheng med at nemnda selv skal ha et psykologfaglig medlem.

Fylkesnemndas saksbehandling – Det er en vesentlig mangel med utredningen og forslag til ny barnevernlov at utvalget ikke har hatt hverken mandat til, eller faktagrunnlag til å vurdere fylkesnemndenes saksbehandling. Det er vår oppfatning at en vesentlig årsak til de mange protester mot barnevernsystemet i de siste år har vært fylkesnemndenes manglende evne og vilje til å opptre som en selvstendig og objektiv kontrollør av barnevernets saksbehandling og det grunnlag saker fremmet for nemndene er tuftet på.

Det er et langt steg i riktig retning at nemnda etter lovforslaget kan sette krav til barnevernets saksfremlegg, og at nemnda må referere til barnets egen mening i vedtaket. I tillegg mener vi at nemnda bør pålegges en selvstendig plikt til å verifisere at alle sakstrinn og vedtak foretatt i saksgangen forut for nemndbehandlingen er i henhold til lov, forskrifter og basert på de kriterier som

følger av lovens og dens forarbeider. En slik uavhengig «tilsynsplikt» vil nødvendiggjøre en større uavhengighet og et mer objektivt saksgrunnlag for nemnda. Man kan vente at et større antall saker vil måtte returneres til barnevernet med pålegg om å utføre flere hjelpetiltak eller fremskaffe sikrere bevis.

Utvalget foreslår videreført at fylkesnemndsforhandlinger som hovedregel bør foregå for lukkede dører. Etter vårt syn bør det være hovedregelen at nemndas forhandlinger (og tilsvarende for de saker som føres for ordinær rett, jf. §109) normalt kan føres for åpne dører (jf. domstolsloven §124). Dette vil også samsvare med Grunnlovens §95 1. ledd. Nødvendig skjerming av vitneprov kan uansett sikres ved tvistemålsloven § 22-12.

De neste kapitlene følger kapittelstrukturen i NoU 2016:16.

2. Mandat etc.

Prinsipielt mener vi at utvalget burde ha drøftet om dagens struktur og ansvarsdeling er hensiktsmessig. Utvalget viderefører en barneverntjeneste som i hovedsak er kommunalt basert. Norske kommuner er både tallrike, og mangfoldige i størrelse, personalressurser og økonomi. Barnevernstjenesten har idag en problematisk dobbeltrolle. På den ene siden skal den hjelpe og støtte der omsorgen kan ha mangler, på den annen side har den mandat til å ta barnet vekk fra familien og flytte det til en annen omsorg med begrunnelse i de samme mangler. Vi etterlyser en diskusjon om en deling av barneverntjenesten kunne være hensiktsmessig; slik at det som vedrører undersøkelser, støtte- og hjelpetiltak kunne forbli kommunalt ansvar, mens tvangstiltak som omsorgsovertakelse etc. kunne være et statlig ansvar. En alternativ organisering kunne bidra til styrket rettssikkerhet for barn og foreldre, og mer kompetent og lik praksis over hele landet.

Det er en vesentlig mangel med utredningen og forslag til ny barnevernlov at utvalget ikke har hatt hverken mandat til, eller faktagrunnlag til å vurdere fylkesnemndenes saksbehandling. Det er vår oppfatning at en vesentlig årsak til de mange protester mot barnevernssystemet i de siste år har vært fylkesnemndenes manglende evne og vilje til å opptre som en selvstendig og objektiv kontrollør av barnevernets saksbehandling. Forslaget til ny lov må avvente parallelle utredninger som foregår og som berører denne lov, spesielt Særdomstolsutvalget. En vesentlig premissleverandør til lovforslaget vil også være den nylig igangsatte undersøkelse i regi av Helsetilsynet av et større antall barnevernsaker. Dette er det første større tilsyn av barnevernsaker som også omfatter fylkesnemndenes behandling.

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

Vi er helt enig med utvalget i at loven må i tydelig grad synliggjøre at foreldre og barns etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn er sentrale for alle handlinger som berører barn. I dette ligger et særlig ansvar på barnevernet i å vise respekt for bl.a. familiens religiøse og kulturelle valg, selv om disse skulle være forskjellig fra «det gjengse flertall», og selv om disse valg ikke alltid vil være «tidsriktig».

Vi vil også fremheve det viktige utvalget sier om at «God kommunikasjon med familier er helt sentralt i alt barnevernsarbeid», og at «det som fremmer et godt samarbeid [med familien] er til det beste for barnet».

4. Lovstruktur, språklig og teknisk forenkling

Vi slutter oss til utvalgets forslag til revidert struktur og språklig forenkling. Den nye lovstrukturen gjør det mye enklere å finne frem. Også den språklige forenkling er i hovedsak vellykket. Dette er viktig hvis ungdom og foreldre uten juskunnskap skal kunne lese og forstå loven.

Vi stiller oss kritisk til enkelte språklige begrepsendringer. Vi er ikke enige i at «alvorlige atferdsvansker» blir forandret til at «barnet utsetter sin egen helse eller utvikling for alvorlig fare».

Som inngrepsvilkår er begrepet «adferdsvansker» ganske presist definert i dagens lovpraksis. Det foreslåtte erstatningsbegrep er langt mer omfattende, subjektivt og dels hypotetisk (jf. begrepet «utvikling»). Etter vårt syn må inngrepsvilkåret være så konkret og presist som mulig, uten at dette avgrenser formålet med inngrepet: en behandling som fører til at barnet settes i stand til å ta valg som ikke truer dets helse eller utvikling.

5. Regulering av grunnleggende rettigheter og prinsipper

Vi er enig med utvalget i at det overordnede prinsipp i loven skal være å ivareta barnets rett til omsorg og beskyttelse og at barnets beste skal være det avgjørende hensyn ved alle handlinger og beslutninger etter loven. Imidlertid er ikke «barnets beste» et innholdsmessig selvstendig begrep. Barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 nedfeller «barnets beste» som et grunnleggende hensyn som skal tas ved alle hensyn som berører barn. Innholdet i begrepet «barnets beste» utdypes i barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 2, som «å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, i det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne» (vår understrekning). I alt for stor utstrekning har nåværende barnevernlov og praksis bygget på en tolkning av «barnets beste» som ikke har tatt hensyn til barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 2. Vi støtter fullt ut utvalgets understrekning av at retten til «familieliv» må være en grunnleggende rett som barnevernloven må bygge på.

Utvalget vil styrke familietilknytningen ved å ta inn i lovteksten en formulering om at barn bør vokse opp «helst i egen familie» (lovforslag §2). Det anføres at formuleringen er «inspirert» av Grunnlovens § 104, siste setning. Grunnloven bruker teksten «fortrinnsvis i egen familie». Selv om det kan anføres at ordene «helst» og «fortrinnsvis» har lik betydning, er det uheldig at en grunnlovsrettighet kan bli gjenstand for juridisk/semantiske tolkninger ved ulik ordbruk.

Vi vil også advare mot å relativisere begrepet «egen familie». Det må være utvetydig at «egen familie» i utgangspunktet er «biologisk» (dvs. opprinnelig) familie, og kun når barnet ikke har foreldre som kan ta vare på det, skal det offentlige få barnet bosatt i et erstatningshjem.

6. Barnevernsloven som en rettighetslov for barn

Utvalget foreslår å gjøre barnevernloven til en rettighetslov. Barnekonvensjonen og barnekomiteen definerer barnets rettigheter holistisk, dvs. også barnets sosiale systemer, spesielt foresatte, men også familie, skolen, lokalsamfunnet, etc. (dvs. det som er nødvendig for barnets trivsel) skal tas hensyn til. Men utvalget velger å la loven konsentrere seg om barnet selv, og skal ikke være en «foreldrevennlov». Dette er forsåvidt riktig, og utvalget går langt i å understøtte foreldrerettigheter og barnets rett til familieliv.

En egen partsrettighet for barn har likevel begrenset verdi alene. Det er urealistisk å tro at små barn kan gjøre sine rettigheter gjeldende på egenhånd. Selv større barn vil være avhengig av støtte og rådgivning for å kunne gjøre sine egne rettigheter og synspunkter gjeldende. Utvalget foreslår å styrke barnets mulighet til påvirkning gjennom bl.a. lovfesting at barns mening skal høres og tillegges vekt, ved å senke alder for partsrettighet til 12 år og ved forenkling av trygghetspersons-ordningen. Dette er bra tiltak, men forutsetningene for at tiltakene skal reelt bedre barnets rettsstilling kunne vært bredere drøftet. Tiltaket med trygghetsperson f.eks. fordrer ikke bare uavhengighet, men også at barnet har nødvendig tillit og fortrolighet til personen, og at støtten etableres tidlig i saksgangen, for at ordningen skal kunne være til barnets beste.

Utvalget peker selv på at selv om barnets rettigheter blir lovfestet, så vil disse rettigheter etter loven bli begrenset. F.eks. vil barnet ikke bruke sine rettigheter til god omsorg til å innkreve mer støtte og stabilitet til sin familie. Barnevernet har ikke lov hjemmel og kompetanse til å gi hele familien helhetlige tjenester. Også de prosessuelle rettigheter er begrenset. Det er først når en sak blir fremmet for fylkesnemnd at trygghetsperson må oppnevnes, og barnet selv har ingen påvirkning på

hvem som er trygghetsperson. Også der barnet er stor nok til å ha partsrettigheter vil advokat først bli oppnevnt når saken kommer til fylkesnemnd.

Lovforslaget vil få sin fulle uttelling for barna først når det også finnes likeverdige rettigheter for foreldre og for barnefamilier overfor både barnevern og andre etater. Likeledes må rettighetene få effekt fra barnevernsakens åpning. Før dette er på plass, vil lovfestede rettigheter, uansett hvor velformulert, kunne forbli papirbestemmelser.

7. Ansvar for trygt oppvekstmiljø, omsorg og beskyttelse

Utvalget legger stor vekt på å presisere en ansvarsdeling mellom barnevern og andre tjenester. Sett i denne sammenheng er formuleringene i § 7 b) (Opplysningsplikten) og § 114 1.ledd (Barneverntjenestens ansvarsområde) uheldige. I § 7 b) gis det en selvstendig meldeplikt om det er grunn til å tro at barn utsetter sin helse og utvikling for alvorlig fare. I § 114 gis barneverntjenesten ansvar når det er nødvendig på grunn av omsorgssituasjon eller at barnet utsetter sin helse eller utvikling for fare. Begge paragrafer gir barnevernet plikt til handling om «et barn utsetter sin helse og utvikling for fare» (i § 7 gjelder «alvorlig fare», i § 114 bare «fare»). Dette kriterium er vel så relevant ved psykiske vansker som ikke nødvendigvis er utløst av **omsorgssvikt**. Tersklene for de to paragrafene er tilnærmet likt. Det kan føre til feil og forsinket tiltak for barnet. Barnevernets kompetanse og fokus vil ligge i å avdekke omsorgssvikt som årsak til symptomene, mens det like gjerne kan være annen helsehjelp som er nødvendig for barnet. Vi avventer en barnevernhelsereform og foreslår i mellomtiden å definere klarere ved hvilke typer atferd og hvilken alvorlighetsgrad barnevernet skal kobles inn for å undersøke foreldrenes omsorg.

Barnets individuelle plan har ventet på sin forskrift siden 2009. Den venter fortsatt. En samkjøring og avgrensning av de individuelle planene i de ulike lovene vil tvinge frem det nødvendige samarbeid mellom de ulike tjenestene. Rettighetsfesting av individuelle planer vil være et juridisk verktøy i barnas og foreldrenes hender. Det vil direkte komme barna til gode. Det juridiske arbeidet med individuelle planer burde ha kommet før det vedtas en ny barnevernlov.

§ 113 9.ledd (Kommunens organisering av barneverntjenesten, barnevernsvakt) er urealistisk sett i forhold til dagens kommunestørrelse. En døgnåpen vakt vil normalt bli veldig lite brukt i små kommuner, og akutte situasjoner vil først og fremst bli håndtert av politiet. En organisering av en barnevernsvakt per politidistrikt synes mer realistisk. Behovet burde bli utredet før lovendringen.

8. Særlig om samarbeid mellom barnevern og psykisk helsevern

En barnevernhelsereform er påkrevd, spesielt på bakgrunn av de store medieoppslagene etter Glassjentasaken, Valdres-saken og Vollen-drapet. Det er godt at utvalget ser behovet, og foreslår noen endringer uten lovfesting så langt, inntil reformen kommer på plass.

9. Meldinger og undersøkelser

Utvalget har skjerpet tidsfristene for behandling av meldinger, foreslått økt bruk av kartleggingsverktøy i undersøkelser, og innført et krav om begrunnelse for henleggelse av en undersøkelse. Vi frykter at mange formelle prosedyrer for undersøkelse vil skje på bekostning av tidlige og målrettede tiltak i velbegrunnede tilfeller. Her har utvalget gjort barnevernets mandat uklart. Er barnevernets hovedoppgave å kartlegge og fange opp ethvert gryende risikotilfelle (velferdsbarnevern), eller er det å identifisere og avverge omsorgssvikt når den foreligger? Langt viktigere enn formelle prosedyrer er at undersøkelser gjøres objektivt, faktabasert og ikke over lenger tidsrom enn nødvendig og forsvarlig. Mer enn å lete etter bevis på omsorgssvikt, burde fokus for barnevernets undersøkelse være hvilken hjelp familien evt. kunne trenge. Utvalget burde ha avventet resultatene fra diskusjonen Nordlandsforskningen har satt i gang etter prosjektet "Det nye barnevernet".

Det synes å være et misforhold mellom det skjerpede krav til å vurdere innkomne meldinger («skal straks vurdere innkomne meldinger») og at barnevernstjenesten først etter 3 uker skal bekrefte at en henvendelse (melding) er mottatt. Begge tidskrav synes urimelige. Meldinger må vurderes «uten ugrunnet opphold», men det må være rom for å foreta vurderingen i normal arbeidstid (om meldingen varsler om lovstridig handling er politiet rett instans til øyeblikkelig å gripe inn). Tilbakemelding til melder om at henvendelse er mottatt bør likeledes kunne gis så snart meldingen er blitt vurdert. Det synes ikke å være noen rimelig grunn til å unnta «åpenbart grunnløse meldinger» for tilbakemelding. For å avgjøre om henvendelsen er grunnløs må det gjøres en vurdering, og det må være riktig å identifisere og melde fra til en som kommer med grunnløse meldinger.

Utvalget synes å forutsette at dagens praksis med anonyme meldinger skal videreføres, uten at betingelser for behandlingen av slike meldinger er drøftet eller inntatt i lovforslaget. Dagens regler for behandling av anonyme meldinger er kun inntatt i saksbehandlingsrundskriv. Rundskrivreglene tar høyde for at anonyme meldinger kan fremsettes i annen hensikt enn å beskytte barn, og det pålegges å vise særlig aktsomhet og nøye vurdere om meldingen er gitt i sjikanehensikt. Den generelle aktsomhet til å undersøke forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven tilsier at også anonyme meldinger må vurderes, men da må aktsomhetsregelen også inntas i loven. Anonymitet ved melding vil også skape vansker ved tilbakemelding etter § 11. Dette er en problemstilling som utvalget ikke har drøftet. Det bør ikke være anledning for en melder å påberope seg anonymitet bare overfor den part som blir anmeldt.

Utvalget avklarer at meldinger fra foreldre og barn i utgangspunktet bør anses som søknader uansett hvordan de er kommet inn. Imidlertid er det fare for at barnevernet undersøker familien for andre forhold enn det henvendelsen gjelder. Det kan føre til at familier med behov for hjelp ikke henvender seg til barnevernet. Den foreslåtte § 9 2. ledd bør derfor endres slik at ved henvendelse fra barn og foreldre kan både generell og spesiell hjelp gis etter barneverntjenestens vurdering, og at undersøkelser etter § 10 for forhold som går ut over det henvendelsen gjelder, bare igangsettes om det er rimelig grunn til det.

Publikum burde informeres at også spørsmål til barnevernet angående konkrete barn regnes som melding. Hvis de kun vil spørre, ikke melde, må de anonymisere barnet.

Plikten til å føre journal med krav til innhold er bra. Vi ville likevel foreslå å legge til et punkt om at referater fra møter skal fremlegges partene. Det er tilsynelatende tidskrevende. Men hvis feiltolkninger rettes opp og foreldrenes synspunkter blir dokumentert, selv om barnevernet ikke er enig, så kan det bety færre fylkesnemndsaker og mer effektive hjelpetiltak. Det vil sørge for bedre rettssikkerhet, spesielt for de som ikke behersker tilstrekkelig norsk. Det er forresten ikke alle foreldre som vet at de kan sende inn en skriftlig rettelse, eller som er i stand til å skrive en.

Det siste berører også et rettssikkerhetsspørsmål i videre sammenheng med reglene for advokatbistand etc (§ 94) og med det som over er anført om barns partsrettigheter. Etter forvaltningslovens § 12 1. ledd har en part rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen. Dette må også gjelde all saksbehandling etter barnevernloven. Det følger av dette at både foreldre og barn har rett til å bli bistått av advokat eller annen fullmektig (f.eks. tillitsperson) fra det tidspunkt barnevernet åpner undersøkelsessak etter § 10. Dette bør presiseres i loven.

10. Opplysningsplikt, taushetsplikt og opplysningsrett

Utvalget peker på at regler om taushetsplikt og opplysningsrett er komplekse og følger av flere ulike lover, dels ulike for ulike etater. En endelig utforming må antageligvis vente til barnevernhelsereformen og andre samarbeidsmodeller. Vi er enige med utvalget i at det må tas hensyn til at foreldre kan unnlate å ta kontakt med en tjeneste av frykt for å bli meldt til barnevernet. Vi ber også ta hensyn til at foreldre må kunne ha en viss innflytelse på om deres sak blir behandlet av

barnevernet eller en annen tjeneste, hvis det ikke foreligger klare indikasjoner på omsorgssvikt. Foreldre må i slike tilfeller reelt kunne nekte samtykke uten at det legges dem til last.

11. Tiltakene i barnevernet

Vi støtter utvalgets forslag til inndeling og opprydning i begreper for tiltak. Det er imidlertid en mangel at loven ikke presiserer at det skal være sammenheng mellom det undersøkelsen (etter § 10) avdekker av fakta, og de tiltak som vedtas. Lovforslaget (og dagens lov) setter som kriterium for iverksettelse av tiltak at barnet «på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det». Det er ikke krav om at disse forhold skal være dokumentert ved undersøkelse. Dette kan føre til at tiltak vedtas uten begrunnelse fra fakta .

11.5 Tilbud om bosted utenfor hjemmet (§ 13)

Ved langvarig frivillig plassering åpner loven for at «ro og stabilitet» gir vilkår for omsorgsovertakelse. Kriteriet «ro og stabilitet» burde for ordens skyld nevnes også i § 21 som samler alle kriterier for omsorgsovertakelse.

Sammenholdes § 13 med § 21 d) gis det en grense på to år for frivillig plassering. En slik grense setter sterke føringer på frivillig plassering og kan ikke være formålstjenelig. Hvis foreldrene eller slektsfosterhjemmet må frykte at det frivillig plasserte barn blir omsorgsovertatt etter to år, vil de kunne motsette seg et ellers nyttig plasseringstiltak.

11.8 Flytteforbud

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens bestemmelser om flytteforbud. Den vesentlige endring er å overføre myndighet fra fylkesnemnd til barnevernstjenestens leder eller stedfortreder. Et flytteforbud, forutsatt brukt kun ved frivillig plassering, synes å være et sterkt inngrep i foreldreretten. Utvalget har ikke drøftet denne problemstilling, men synes å mene at et slikt inngrep i foreldreretten uten videre kan overføres til et forvaltningsvedtak. Vi er ikke enig i dette. Det kan diskuteres om et slikt flytteforbud ved frivillig plassering overhodet er nødvendig, sett i forhold til øvrige tvangsvedtak som står til rådighet. Det er en sannsynlighet for at flytteforbudsvedtak mest er brukt i forhold til bvl § 4-8 3. ledd dvs. lovforslagets § 21 d). Vi er uenig i en slik tidsbestemt tilknytningsklausul.

11.9 Omsorgsovertakelse.

Det stemmer ikke at Norge har tilsvarende mange omsorgsovertakelser som andre land. Tabell 11.8 viser at Norge har det desidert høyeste nivå av tvangsplasseringer (7,2 per 1000 barn) av landene i sammenligningen. Dette burde bekymre. I stedet for å senke tersklene for tvangsbruk, burde de heller heves.

Det er en forenkling av utvalget å anta at kritikken mot barnevernet i hovedsak er basert på de skjønsmessige vurderinger i enkeltsaker og mot barnevernets kompetanse. Kritikken har i høyeste grad også rettet seg mot det metodiske grunnlag, i særlig grad mot de kriterier som bygger på begrepet «tilknytningskvalitet» og vurdering av sannsynlighet for en mulig fremtidig situasjon («kan bli...»). Det metodiske grunnlag for disse kriterier fremstår etter hvert som mer og mer subjektiv, med sparsomt faktabasert undersøkelsesgrunnlag og hypotetiske risikofaktorer.

Omsorgsovertakelse er allment akseptert berettiget i tilfeller der det er nødvendig «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» (Barnekonvensjonen art. 19 nr 1). Dette bør legges inn som hovedvilkår for omsorgsovertakelse, og legge listen for inngrepskriteria for omsorgsovertakelse. Vilkår som bygger på overveiende subjektive begreper som «tilknytningskvalitet» eller «sannsynlighet for skade», må kreve mer enn vanlig sannsynlighetsovervekt. Det må kreves faktabekreftet omsorgsmangel eller samstemt og utvetydig sakkyndig vurdering.

Vi er helt uenig i at en bosetting utenfor hjemmet (dvs. ikke hos foreldre) på to år eller mer skal nærmest automatisk føre til omsorgsovertakelse (jf. § 21 d). Bestemmelsen er et hinder for at frivillig plassering kan være et virksomt tiltak og åpner for at en frivillig plassering f.eks. hos slektninger avbrytes ved en flytting bestemt av barnevernet.

Når det gjelder omsorgsovertakelse av nyfødte, så er vi sterkt uenig med utvalget og sterkt kritisk til den praksis barnevernet i mange saker har brukt. Utvalget anfører at i praksis vil det for nyfødte treffes hastedtak etter § 34 (bvl § 4-6). Det er nok en riktig observasjon av praksis, men utvalget går ikke inn på hvilke kriterier som kan ligge til grunn for å hevde at et nyfødt barn «blir vesentlig skadelidende» av oppholdet på sykehus eller fødestue. Det skal svært konkrete bevis for at mor eller foreldre er uten omsorgsevne eller vil påføre barnet «vesentlig skade» under oppholdet på en fødeavdeling. For nyfødte må det heller kreves at det offentlige planlegger og setter i verk hensiktsmessige hjelpetiltak slik at barnet kan vokse opp under foreldreomsorg.

Et særlig paradoks er at vilkår § 21 g) krever overveiende sannsynlighet for at flytting av et barn som ble bosatt utenfor hjemmet som nyfødt, vil føre til en situasjon som nevnt i bokstav a, b, c eller e. Men a, b, c krever kun alminnelig sannsynlighetsovervekt for mangler ved den daglige omsorgen, mishandling, etc. Hvordan skal en fylkesnemnd ha nesten sikker viten om fremtidig omsorgssvikt, hvis man ikke har sett omsorgssvikten i praksis, fordi foreldrene aldri har hatt omsorgen? Denne type sikker viten burde gjelde såpass avgrensede og alvorlige tilfeller at det er mulig å liste dem opp i et eget vilkår.

Det burde være en mer eksplisitt overordnet målsetting i loven at tvangsvedtak som omsorgsovertakelse bare skal nyttes i den utstrekning andre tiltak ikke er virksomt. Prinsippet om «det minste inngrep» i § 4 kan synes for generelt formulert til å bidra til å heve terskelen for slike tvangsmidler.

11.10 Oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse (§ 26)

Det er bra at forslaget nå gir barnevernet lov å oppheve en omsorgsovertakelse, hvis de private parter samtykker. Det vil gjøre det mulig å flytte barnet hjem uten unødige opphold også i de tilfellene der fosterhjemmet plutselig sier opp eller at deres omsorg svikter. Dette tetter et lov hull i fosterbarns rettssikkerhet.

Men følgende bestemmelse er uheldig (§ 26, 4.ledd): «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.» For det første er barnevernet ikke forpliktet til å gi opplysninger om vesentlige endringer i barnets situasjon raskt, for det andre innskrenker den nye § 82 foreldrenes innsynsrett i dokumentene, for det tredje mister også barnet sin rett til å bli hørt for nemnda, hvis foreldrene ikke kan reise ny sak. Vi forstår behovet for å skjerme barn fra unødvendige saker, men de kan si sin mening til trygghetspersonen og trenger ikke møte opp. Vi snakker her for de barn som barnevernet skjermer fra foreldrene mot barnas vilje og for de barn som kan ha endret sin mening om fordelene ved å bo i fosterhjem, eller som opplever tvang under omsorgsovertakelsen.

11.11 Fratakelse av foreldreansvar og adopsjon (§ 28):

Vi mener at adopsjonshjemmelen helt bør fjernes fra barnevernloven.

Adopsjon har vidtrekkende og irreversible konsekvenser for barnet. Vi har en adopsjonslov som ivaretar alle de hensyn som må tas i forbindelse med en adopsjon. Det foreligger strenge kriterier og det er en sentral ankeinstans som sikrer lik behandling for alle. Om de ordinære adopsjonskriteriene foreligger, evt. at det er utvilsomt at foreldre ikke kan ha omsorg, så kan fosterforeldre – eller barnevernet om barnet er på institusjon – søke om adopsjon etter de ordinære prosedyrer. Dagens lovbestemmelser og praksis kan gi grobunn til mistanke om at barnevernstjenesten bedriver adopsjonsformidling, på siden av hva som er tillatt etter adopsjonsloven. Det finnes ingen saklige grunner til at barnevernstjenesten trenger denne hjemmel for å ivareta sitt mandat.

Begrunnelsen til å kunne frata foreldrene foreldreansvaret fremstår som svært overfladisk og mangelfull. Det forutsettes at fylkesnemnda kan vedta, som særskilt vedtak, å frata foreldre foreldreansvaret dersom det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse og det foreligger **særlige grunner** som tilsier at fratakelse er **nødvendig for å ivareta barnets beste**. Utvalget har ikke funnet det nødvendig å drøfte hverken hva som skal kunne være «særlige grunner» eller hva som i denne forbindelse kan være «nødvendig» for barnets beste.

Utvalget har ikke drøftet det forhold at en rekke av bestemmelsene i barnevernsloven implisitt medfører fratakelse av vesentlige deler av foreldreretten. Dette gjelder spesielt alle former for tvangsvedtak. Tydeligst kommer dette til uttrykk i bestemmelsen om forbud mot å ta barnet ut av Norge (§ 44). Her fratas foreldre retten til f.eks. å kunne flytte med familien til et hjemland.

11.12 Tiltak der barn utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare

Atferdsbegrepet som før omfattet alvorlig eller gjentatt kriminalitet, vedvarende bruk av rusmidler, og lovløs atferd, blir nå utvidet til å gjelde all type atferd der barnet utsetter sin helse og utvikling for alvorlig fare, herunder også selvskading, sier utvalget. Den nye definisjonen kommer til anvendelse i tvangsplassering på institusjon, i opplysningsplikten («grunn til å tro»), og for å avdekke omsorgssvikt («setter helse og utvikling i fare»).

Denne utvidelsen er ikke gjennomtenkt. Hvis samtykke fra foreldre manglet for å gi behandling til barn «som utsetter sin helse og utvikling for alvorlig fare», så er fylkesnemndas samtykke etter § 16 tilstrekkelig. Hvis samtykke fra foreldrene foreligger, men barnet ikke vil, så kan dette i prinsippet løses med tvang etter psykisk helsevernlov, eller med atferdsdefinisjonen fra bvl § 4-24 (kriminalitet, rus, lovløs atferd). Hvis helsevesenet ikke kan ta imot barnet, men barnevernet mener at barnet trenger psykiatrisk behandling, får barnevernet etter lovforslaget lov å plassere barn på barneverninstitusjon. For å få dette til, vil barnevernet kunne overdrive betydningen av omsorgssvikten. Det betyr, for det første, at barnevernet bygger opp et parallell-tilbud for behandling av psykisk syke barn, og, for det andre, at foreldrene vil bli unødig mistenkeliggjort. Plassering etter feil lov og i feil budsjett vil havne i tvisteløsningsnemnda. Slike tvister burde løses i barnevernhelsereformen. Den kan gjøre en utvidelse av atferdsbegrepet i retning psykiske vansker unødvendig.

Har barnevernsbarna vært klar over følgene av den nye formuleringen? Er de også klare over at de vil kunne straffes to ganger for sine kriminelle handlinger, den første gangen som beskyttelse mot seg selv, den andre gangen som straff?

Og hvorfor falt kravet om hjelpetiltak før vedtak om bosted i institusjon uten samtykke, bort?

12. Hastevedtak

De nye paragrafene har en mye bedre struktur enn de gamle.

Generelt mener vi at hastevedtak kun skal anvendes i tilfeller som medfører «akutt og umiddelbar fare for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, akutt vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting, herunder seksuelt misbruk». I slike tilfeller er politiet, evt. en forhørsrett, rette instans til å fatte vedtak. Se kapittel 1 for begrunnelse. Det vises også til departementets rundskriv 200802794-/EGS, «Bruken av barnevernloven § 4-6 andre ledd», som presiserer at det må foreligge en kvalifisert fare eller skaderisiko for å gjøre vedtak etter hasteparagrafen. Rundskrivet presiserer også at bestemmelsen har som formål å beskytte barnet, og innebærer ikke at omsorgsansvaret formelt overføres til barnevernet.

Om statistikken: Det er merkelig at det ikke finnes tidsserier med antall akuttvedtak etter de ulike paragrafene. For alle andre typer tiltak var tidsserier angitt i utredningen. Akuttvedtak er såpass tallrike og omstridte, at Bufdir eller SSB burde publisere tallene jevnlig. SSB har Kostra-data om vedtak og vedtaksparagraf per barn med tiltak i barnevernet. Det er departementets ansvar å sørge for god nok statistikk på et så viktig område.

Særlig om hastevedtak overfor nyfødte.

Utvalget anfører at tiltak overfor nyfødte barn er ett av de mest inngripende tiltak som er hjemlet i barnevernloven. Utvalget viser også til at EMD stiller svært strenge krav til vedtak mot nyfødte barn, herunder også til forutgående saksbehandling. Utvalget anser gjeldende inngrepskriterium å være i tråd med EMDs strenge krav. Imidlertid har utvalget ikke innhentet noe informasjon om hvordan inngrepskriteriene har vært brukt i dagens praksis.

Det er bra at klager over hastevedtak overfor nyfødte barn nå foreslås avgjort for ordinær nemnd, og med kort tidsfrist. Det hadde vært enda bedre å sette en frist for barnevernet å innlevere en begjæring om omsorgsovertakelse på maksimalt to uker, så som hos hastevedtak om bosted i institusjon uten barnets samtykke. Ofte ser en at akuttvedtak hos nyfødte er forberedt allerede før fødselen, så fristen er mulig å overholde. Barnevernet vil da være nødt til å følge kravene for begjæring om tiltak, etter § 96. Tatt i betraktning at EMD anser omsorgsovertakelser av nyfødte som svært alvorlige inngrep, burde bevisførselen fra barnevernet underlegges ekstra strenge og objektive konkrete kriterier. Se også våre bemerkninger under pkt. 11.9.

13. Kontakt og samvær

Det er bra at kretsen av folk som kan ha samvær med barnet, utvidet, og at flere får klagerett. Dette er mer i tråd med barnekonvensjonen.

Utvalget har ikke hatt tilgjengelig data om hvilket samvær som fastsettes eller hvilke vilkår som settes for samvær. Vårt inntrykk fra praksis er at barnevernet ofte foreslår og får gjennomslag for en svært avgrenset kontakt mellom omsorgsovertatte barn og foreldre. Utvalget viser selv til (uten holdepunkt i offisiell statistikk) at det er vanlig at samvær fastsettes fra tre til seks ganger i året om det anses at omsorgsovertakelsen blir langvarig. En slik praksis er klart i strid med EMK. Vi vil påpeke at denne praksis virker som en styrt utvikling fra barnevernets side mot en varig adskillelse mellom barn og foreldre. Ved omsorgsovertakelsen fastsettes det et begrenset samvær. Deretter vises det til at barnet har etablert mer tilknytning til fosterhjem enn til foreldre, slik at tilbakeføring hindres.

Omsorgsovertakelse må og skal i prinsippet være et midlertidig tiltak inntil barnet kan gjenforenes med foreldre i en normal familiesituasjon. Det er kun i de tilfeller der det er helt åpenbart at foreldre ikke på noen måte vil være i stand til å ha omsorg for barnet at en virkelig varig omsorgsovertakelse vil være aktuelt. Normalt samvær bør derfor settes som en norm f.eks. minst ukentlig. Endringer kan så vedtas etter erfaring.

Utvalget foreslår at retten til kontakt også skal omfatte retten til kontakt per telefon og andre kommunikasjonsmidler. Vi frykter at telefonkontakten ikke vil bli særskilt nevnt i samværsplanen og i fylkesnemndvedtaket. Hvis det er fastlagt få samvær, begrenser det samtidig telefonkontakten. Ifølge «Tolkningsuttalelsen vedrørende regulering av telefonkontakt etter omsorgsovertakelse - barnevernloven § 4-19, 18.07.2008» har barnevernet ikke lov til å begrense telefonkontakten, hvis fylkesnemnda ikke har uttalt seg eksplisitt om det. Begrensning i telefonkontakten er som tvang å regne. Den foreslåtte utvidelsen av begrepet «kontakt» kan altså minke barnas kontaktflate med foreldrene, stikk motsatt med utvalgets intensjon. Barnevernloven burde behandle telefonkontakt separat fra samvær, slik at fylkesnemnda eventuelt er nødt til å fastsette grenser for de to kontaktformene hver for seg.

14. Oppfølging av barn og foreldre etter tiltak. Planer

Vi er helt enig i at barneverntjenesten forpliktes til å følge med på utviklingen og tilrettelegge for en mulig tilbakeføring.

Spesielt oppfølging etter hastevedtak har vært forsømt. Foreldrene kan være knust og tro det verste om fremtiden. Oppfølging etter hastevedtak kan også føre til at en permanent omsorgsovertakelse blir unødvendig. Oppfølgingen kan erstatte barnevernets undersøkelse som jo blir sterkt forkortet ved et akuttvedtak.

En støtteperson til foreldre er i utgangspunkt en god idé. Det burde vurderes støtteperson for foreldre med kommunikasjonsproblemer, for eksempel innvandrere og psykisk utviklingshemmede, allerede i undersøkelsesfasen. For innvandrere finnes det støttepersoner allerede på frivillig basis (Link Workers). Rapporten av Jan Tøssebro, Turid Midjo, Veronika Paulsen og Berit Berg, «Foreldre med kognitive vansker i møte med barnevernet», Rapport 2014, NTNU, side 106 og 154, nevner at noen engelsktalende land har støttepersoner for psykisk utviklingshemmede. Når det gjelder foreldre utenom de nevnte gruppene, viser vi til overstående merknad (under pkt. 9) om konsekvens av forvaltningslovens § 12.

Vi deler likevel noen av de betenkelighetene som utvalgsmedlem Lauareid anfører. En støtteperson vil ikke nytte i de tilfellene der det er kommunikasjonssvikt mellom barnevernet og foreldrene. Det kunne vært mer hensiktsmessig å lovfeste muligheten for foreldre å få hjelp av advokat el.lign. ut over rettsforhandlingene i fylkesnemnd eller rett (kfr. forvaltningsloven § 12), eller å få inn en uavhengig sakkyndig, eller å få utpekt en settekommune. Det siste er tilnærmet umulig per i dag. Bedre muligheter for å bytte saksbehandler vil også kunne bedre tilliten til barnevernet.

Hvis tilliten mellom foreldre og saksbehandler er til stede, vil foreldrenes støtteperson kunne konsentrere seg om foreldrene uten å komme i konflikt med barnevernet. Ved gjensidig tillit vil også en saksbehandler med god nok tid kunne følge opp foreldrene.

15. Bosted utenfor hjemmet

Utvalget viderefører i hovedsak gjeldende bestemmelser om fosterhjem. Det står ikke i loven, men kan følge av forsvarlighetsprinsippet i § 4 1. ledd, at godkjenning av fosterhjem skal være dokumentert og begrunnet i vedtak. Loven fordrer videre at fosterforeldre skal være personer med særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem. Det må forutsettes at dette også må gjelde for fosterhjem i nær familie eller nære nettverk, og at tilsvarende begrunnet vedtak skal gjøres.

Den nye § 51 lyder: «Bare organisasjoner som har tillatelse fra departementet, kan formidle fosterhjem. Departementet fører tilsyn med organisasjonene.» Men det er fortsatt ikke definert hva formidling av fosterhjem er. Adopsjonsloven definerer både formidling av barn og kriteriene for godkjenning av formidling. Siden farene ved uregulert adopsjonsformidling og fosterhjemsformidling er de samme, burde utvalget ha sett nærmere på adopsjonslovens løsning. Farene ved mangel på regulering er følgende: Barnevernets avtale med fosterforeldre involverer ikke lenger kun barnevernet og fosterforeldre, men også Bufetats rammeavtaler med fosterhjemsorganisasjoner, barnevernets oppdrag til organisasjonen, og organisasjoners arbeidskontrakt med sine ansatte fosterforeldre. Organisasjoner og private selskaper tilbyr, ved siden av fosterhjem, ofte også hjelpetiltak, saksbehandling, utredninger fra beredskapshjem og utredning fra sentre for foreldre og barn. De kan altså ha kontakt med barna også før omsorgsovertakelsen og en mulig økonomisk interesse i å fylle sine fast ansatte fosterhjem. Ingen har et ansvar å følge med mulige inhabiliteter i vedtakene. Tilstandene er stikk i strid med godkjenningskriteriene i adopsjonsloven. Vi anbefaler å oppdatere § 51 i tråd med adopsjonslovens § 16 a-f.

Fosterhjemsplassering er en kostbar løsning for det offentlige. Med dagens system skjermes disse kostnader for barnevernets kommunale budsjettammer, enten ved at det føres som «lovpålagte utgifter» eller at utgiftene betales av Bufetat. Det bør være en regel som påla barnevernet å vurdere hjelpetiltak med kostnadsrammer opp til kostnaden for et fosterhjem før vedtak om plassering fattes.

Det er bra at familieråd skal vurderes før fosterhjem. Enda bedre hadde det vært å lovfeste bruk av familieråd allerede i hjelpetiltaksfasen.

Det er et paradoks at grensesetting ved tvang er ansett som ulovlig for foreldre og et grunnlag for omsorgsovertakelse (jf. barneloven § 30 3. ledd), mens det gis lovhjemmel for tvangsbruk i barnevernsloven «såfremt det er åpenbart nødvendig som ledd i institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg eller av hensyn til trygghet og trivsel for alle». Det er vanskelig å se at fosterhjem

og institusjoner skulle ha mer aktverdige grunner enn foreldre til å bruke tvang som ledd i å gi forsvarlig omsorg eller av hensyn til trygghet og trivsel for alle i familien. Vi viser i denne forbindelse til reportasjen om «Glassjenta», der bruk av vold var tildels massivt mens barnet var under barnevernets omsorg.

Man skal være forsiktig med å gi trygghetspersonen oppgaven å diskutere behov og grenser for bruk av tvang med fosterforeldrene. Da kan trygghetspersonen miste fosterbarnets tillit. Det kan nemlig hende at barnet forteller trygghetspersonen om voldsbruk hos fosterforeldrene og ber personen om ikke å fortelle det videre av redsel for reaksjoner. Derfor er det uheldig å bruke trygghetspersonen som rådgiver for fosterforeldre.

Det er bra at kravet om å ha en definert målgruppe og en formulert målsetting for sentre for foreldre og barn er flyttet fra forskrift til loven. Målsettingen (utredning eller hjelpetiltak) avgjør finansieringsansvaret. Feil type behandlingsmetode vil ikke bare føre til feil bruk av ressurser, men har også konsekvenser for familiene.

16. Partsrettigheter og ordninger som sikrer barns prosessuelle rettigheter

Vi er enig i at barn fra 12 år kan få partsrettigheter. Men det må ikke føre til at dets trygghetsperson får færre rettigheter til å fremlegge barnets synspunkter, fordi barnet eventuelt kan bruke advokat eller opptre selv. Få barn er så modne at de kan instruere sin advokat eller tør opptre i fylkesnemnda. Partsrettigheten må dessuten kunne gjøres gjeldende fra det tidspunkt barnevernet åpner sak ved undersøkelse. Se også avsnittet om Barns partsrettigheter i Kap.1.

Det er bra at begge foreldre (med foreldreansvar) nå også kan få partsrettigheter. Her blir kretsen av mulige omsorgspersoner utvidet, og far likbehandlet med mor.

Utvalget har kommet til at det kan tas inn bestemmelser om begrensning i dokumentinnsynsretten for partene. Men Rundskriv Q24 «Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten» anbefalte å praktisere størst mulig åpenhet av hensyn til parten (s.13). Rundskrivet tolker innsynsrett i interndokumenter i retning mer åpenhet. Utvalget tolker innsynsretten i retning mindre åpenhet. Retten til innsyn i alle dokumenter som kan utgjøre grunnlaget for et forvaltningsvedtak, er en grunnleggende rettssikkerhet. Barnevernsloven bør gjøre det mulig å praktisere mest mulig åpenhet.

Trygghetspersonen er i utgangspunktet en god idé. Barnevernsbarna har lenge ønsket seg et redusert antall offentlige personer i sine liv. Det at fylkesmannen skal oppnevne trygghetspersonene vil gjøre denne person mer uavhengig av barneverntjenesten både ved nemndsbehandling såvel som ved tilsynet med fosterhjemmet, og gjøre rapportene deres mer slagkraftige.

På den annen side må det være viktig at trygghetspersonen har barnets tillit helt fra starten. Utvalget ser for seg at fylkesmannen oppnevner trygghetspersoner blant personer som har erfaring fra å jobbe med barn. Forslaget tillegger barnevernstjenesten å sørge for at barnet får en trygghetsperson. Det er en reell fare for at denne gruppen oppnevnte personer vil utgjøre en særskilt «trygghetsperson-profesjon» på linje med sakkyndige som engasjeres av barnevernet. Utvalget peker selv på at trygghetspersonen ikke vil kunne velges fritt av barnet og at dette innebærer en svekkelse av barnets [retts-]stilling. Utvalget anfører imidlertid at barnets rett til å ha med seg en person de ønsker i møter med barnevernet ikke svekkes. Imidlertid er dette ikke lovfestet og § 79 sier klart at barnet kan ha med seg **trygghetspersonen** i møter med barnevernet. Lovforslaget er dermed ikke samsvarende med forslaget forutsetning. Det vises også til lovforslagets § 9 3. ledd der barnevernstjenesten og sakkyndige har rett til å samtale med barnet i enerom.

I likhet med diskusjonen om partsrettighet for barnet bør trygghetspersonen normalt bli oppnevnt allerede når barnevernsaken åpnes for å sikre barnet tilstrekkelig trygghet og rettssikkerhet.

17. Økt rettssikkerhet ved saksbehandlingen i fylkesnemndene

Det er bra at kravene til begjæringens begrunnelse skjerpes og at foreldrene får en mulighet til å reise innsigelser angående den faktiske beskrivelsen. Det vil sørge for vesentlig bedre opplysning av saken, men bare hvis også fylkesnemnda er sitt ansvar bevisst. Fylkesnemnda bør spesielt kontrollere barnevernstjenestens saksbehandling frem til begjæringen, om undersøkelsen er i samsvar med meldingens innhold, og om passende hjelpetiltak var iverksatt, så langt det lar seg gjøre, etc. Det at barnevernet får en kort frist for å fremlegge saken på nytt, vil føre til at mindre godt begrunnede saker ikke når fylkesnemnda.

Det er en stor forbedring at barnets mening skal høres av nemnda og at det inntas krav om hvordan barnets beste er vurdert og at betydningen av barnets mening skal inngå i vedtaket. Ifølge § 97 g) skal fylkesnemnd ta stilling til om og hvordan barnet skal høres. Et barn som ikke vil høres, men har en mening, kan da miste den lovfestede retten til at det vurderes å innkalle trygghetspersonen. Vi foreslår at pkt. g) gis ordlyden: «om og hvordan barnet og/eller dens trygghetsperson skal høres».

Det er en svakhet ved saksbehandlingen i fylkesnemnd at det ikke er tatt inn krav om at hovedpunkter i parts- og vitneforklaringer skal innføres i rettsboken. Dette gjelder i særlig grad sett i sammenheng med at det foreslås at fylkesnemndas møter normalt skal holdes for lukkede dører.

Den foreslåtte formuleringen for § 94: «Fylkesnemnd skal oppnevne advokat for de private partene» er ikke heldig. Mulig det bare er en språklig forenkling av «fylkesnemnda skal sørge for at det blir oppnevnt advokat for de private partene», men denne forenklingen kan føre til at foreldrene mister retten til å fritt velge advokat.

Vi foreslår også å oppheve bestemmelsen om at fylkesnemndsmøter og domstolsforhandlinger i barnevernssaker som hovedregel skal holdes for lukkede dører. Spørsmålet om møtet skal helt eller delvis være åpent gjelder i særlig grad hensynet til de private parter. Kommunen som part har ikke på egne vegne noen grunn til unntak fra offentlighet. Den offentlige saksbehandling og vedtak må alltid være av en kvalitet som tåler offentlighet.

En åpning av dørene vil føre til en samfunnsdiskusjon rundt hva barnevernets mandat egentlig burde være – et risikokartleggingsbarnevern, et velferdsbarnevern, et psykisk-helse-barnevern, eller politi. Dette kan ikke kun barnevernet og deres jurister selv avgjøre.

Vi foreslår at bestemmelsen om at sakkyndighetsbevis «bare kan legges til grunn om det har vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon», blir tatt ut av loven. Ordningen har ikke medført noen vesentlig kvalitetssikring og reglene bidrar dessuten til skjev bevistygde ved at nemnda synes å legge mest vekt på vitnemålet fra den offentlige part med «godkjent sakkyndige vurdering». Faglige vitnemål fra offentlig så vel som fra privat part må veie likeverdig. Vi støtter således utvalgsmedlem Frode Lauareids merknad om at Barnesakkyndig kommisjon må nedlegges, og at reglene om at sakkyndighetsbevis må vurderes av en slik kommisjon, må oppheves.

18. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som nevnt under kap. 7 synes forslaget om en døgntilgjengelig barnevernsvakt å være unødvendig og urealistisk for alle kommuner. Små kommuner har færre hastesaker. Kort reaksjonsfrist (fra barnevernsvakter langt unna) må veies mot nærheten til åstedet (i en liten kommune med dagsbemanning). Det er ikke sikkert at reaksjonstiden blir kortere.

Innføring av trygghetsperson for barna og støtteperson for foreldrene må ikke spise av ressursene for saksbehandling og hjelpetiltak. Det burde heller ikke spise av ressursene for universelle tiltak og tiltak mot grupper av barn, i andre etater. Allmenn forebygging, tiltak og saksbehandling burde prioriteres. Først da får trygghets- og støttepersonene en mening. Man vil også trenge færre av dem, fordi det blir færre omsorgsovertakelser.