Barne- og familiedepartementet

Prop. 129 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidig lov om forskriftshjemmel for tilpasninger i regelverket for fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av covid-19

Barne- og familiedepartementet

Prop. 129 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidig lov om forskriftshjemmel for tilpasninger i regelverket for fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av covid-19

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet 17. juni 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)

# Hovedinnholdet i proposisjonen

Barne- og familiedepartementet foreslår i denne proposisjonen at det vedtas en midlertidig lov med en forskriftshjemmel som gir Kongen hjemmel til å gjeninnføre de midlertidige reglene om saksbehandlingen i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, som i dag følger av midlertidig lov 22. desember 2021 nr. 150 om tilpasninger i regelverket for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 §§ 2 til 4. Reglene regulerer adgangen til å benytte fjernmøter, fjernavhør, delvis skriftlig behandling og rådslagning og avstemning i fjernmøte.

Midlertidige regler som utfyller og supplerer barnevernloven ble først fastsatt i midlertidig forskrift 3. april 2020 nr. 575 om forenklinger og tiltak for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 og satt i kraft samme dag. Reglene ble videreført i midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 44 om tilpasninger i regelverket for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19. Varigheten til den midlertidige loven ble ved lov 16. oktober 2020 nr. 116 forlenget fra 22. oktober til 1. april 2021 og på nytt til 10. november 2021 ved lov 26. mars 2021 nr. 12. De samme bestemmelsene ble igjen vedtatt i midlertidig lov 22. desember 2021 nr. 150, som gjelder frem til 1. juli 2022.

Siden smittesituasjonen i tiden fremover er usikker, foreslås det at det vedtas en forskriftshjemmel som vil gi Kongen adgang til å fastsette slike midlertidige regler om fjernmøter, fjernavhør, delvis skriftlig behandling og rådslagning og avstemning i fjernmøte i fylkesnemnda som i dag følger av den midlertidige loven §§ 2 til 4. I motsetning til gjeninnføring av den midlertidige loven, vil midlertidige regler i en forskrift kunne fastsettes og oppheves raskere på bakgrunn av den til enhver tid gjeldende smittesituasjonen. Den foreslåtte forskriftshjemmelen er begrenset til å kunne gjeninnføre reglene om adgang til fjernmøter, fjernavhør, delvis skriftlig behandling og rådslagning og avstemning i fjernmøte i fylkesnemnda, og bestemmelsene vil bare kunne benyttes dersom det er nødvendig som følge av utbruddet av covid-19. De øvrige delene av den midlertidige loven foreslås ikke omfattet.

Det foreslås at en forskrift fastsatt etter den nye hjemmelen kun skal kunne gjelde for et begrenset tidsrom og ikke lenger enn fire måneder av gangen. Den midlertidige loven foreslås opphevet 1. januar 2024.

# Gjeldende rett

## Anvendelse av den midlertidige loven

Midlertidig lov av 22. desember 2021 nr. 150 om tilpasninger i regelverket for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19, inneholder regler som gir en snever adgang til å anvende tilpassede saksbehandlingsregler som fraviker enkelte regler i barnevernloven når det er nødvendig for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. Formålet med loven er å tilrettelegge for ivaretakelse av barns rett til hjelp, omsorg og beskyttelse etter barnevernloven og for en forsvarlig og rettssikker virksomhet i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker under utbruddet av covid-19, jf. § 1. Det følger av § 7 andre ledd at den midlertidige loven opphører å gjelde 1. juli 2022, mens overgangsregler i § 8 sier at dersom en behandlingsmåte med hjemmel i loven er besluttet eller påbegynt før opphevingstidspunktet, skal loven gjelde ved behandlingen inntil saken er avsluttet i fylkesnemnda.

Den midlertidige loven stiller strenge krav til nødvendigheten av å anvende unntaksbestemmelsene. Videre er unntaksbestemmelsene innrettet slik at rettssikkerheten til barn og foreldre skal ivaretas på en betryggende måte. Myndighetene skal følge lovens ordinære regler og innrette smitteverntiltak, så langt det lar seg gjøre, på en slik måte at normal drift kan opprettholdes. Bestemmelsene i den midlertidige loven kommer kun til anvendelse når det er nødvendig på grunn av konsekvensene av utbrudd av covid-19 og når de øvrige vilkårene som fremgår av de enkelte bestemmelsene i den midlertidige loven er oppfylt.

De midlertidige saksbehandlingsreglene for fylkesnemndene gjelder ved behandling av saker etter barnevernloven, smittevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven, jf. § 1. Dette gjelder alle tvangssaker etter barnevernloven. Det gjelder også saker om innleggelse og tilbakeholdelse i rusinstitusjon uten samtykke etter helse- og omsorgstjenesteloven § 10-2 og innleggelse og tilbakeholdelse i institusjon av gravide rusavhengige etter helse- og omsorgstjenesteloven § 10-3.

Videre gjelder den ved fylkesnemndenes behandling av saker om bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning etter helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 andre ledd bokstavene b og c, jf. § 9-11. Vedtakene gjelder planlagte skadeavvergende tiltak i gjentatte nødssituasjoner og tiltak for å dekke brukerens eller pasientens grunnleggende behov for mat og drikke, påkledning, hvile, søvn, hygiene og personlig trygghet, herunder opplærings- og treningstiltak.

Adgangen til bruk av de midlertidige saksbehandlingsreglene gjelder også når fylkesnemnder fungerer som smittevernsnemnd, behandler saker om tvungen legeundersøkelse, innleggelse til undersøkelse og kortvarig isolering etter smittevernloven § 5-2 og tvungen isolering og legemiddelbehandling etter smittevernloven § 5-3.

Det vises til Prop. 112 L (2019–2020) punkt 6.1, 7.1, 8.1 og 9.1 for nærmere beskrivelse av gjeldende rett etter barnevernloven, og punkt 6.3, 7.3, 8.3, 9.3 og 13 for en beskrivelse av det nærmere innholdet i de enkelte bestemmelsene i den midlertidige loven. Det vises også til senere omtale i Prop. 145 L (2019–2020) punkt 2 og 6.1.2, Prop. 96 L (2020–2021) punkt 2 og 4.2, og Prop. 40 L (2021–2022) punkt 2 og 6.

Midlertidig lov av 22. desember 2021 nr. 150 om tilpasninger i regelverket for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 inneholder også bestemmelser om midlertidig flytting av barn fra en barnevernsinstitusjon, jf. § 5, og om adgang for statsforvalteren og barnevernstjenesten til å erstatte tilsyns- og oppfølgingsbesøk med andre kommunikasjonsformer, jf. § 6. Departementet foreslår ikke å omfatte disse bestemmelsene i forskriftshjemmelen. Det vises til Prop. 86 L (2021–2022) punkt 6 hvor erfaringene med den midlertidige loven beskrives for å svare ut anmodningsvedtak nr. 244, 17. desember 2021, jf. Innst. 84 L (2021–2022). I punkt 6.1 og 6.2 beskriver departementet erfaringene med bruk av de midlertidige bestemmelsene i §§ 5 og 6 om henholdsvis flytting av barn og bruk av andre kommunikasjonsformer ved oppfølgings- og tilsynsbesøk. Bestemmelsene har vært lite brukt under pandemien, og oppheves 1. juli 2022.

## Fjernmøte og fjernavhør

Det følger av den midlertidige loven § 2 at en nemndleder kan beslutte å behandle saker i fjernmøte og med fjernavhør. Et fjernmøte er et møte der ikke alle deltakerne er til stede, men deltar ved hjelp av fjernmøteutstyr, for eksempel telefon- eller videokonferanse. Ved fjernavhør er den som avhøres ikke til stede, men deltar ved fjernmøteutstyr.

Nemndlederen kan beslutte at forhandlingsmøter og møter i klagesaker helt eller delvis skal holdes som fjernmøter, og avhør gjennomføres som fjernavhør, når det er nødvendig og ubetenkelig. Om det er nødvendig i den enkelte sak må vurderes i lys av hvorvidt det på grunn av sykdom eller tiltak for smittebegrensninger som følge av utbruddet av covid-19 er mulig å behandle saken med fysisk møte og hva som er de reelle alternativene.

Ubetenkelighetsvilkåret gir anvisning om at det skal foretas en konkret vurdering av forsvarligheten av å benytte fjernmøte og fjernavhør. Relevante momenter i vurderingen er sakens karakter, private parters rettigheter, ulempene ved oppmøte, formålet med møtet, fjernmøteutstyret, herunder om møtet holdes som telefon- eller videokonferanse, om møtet holdes helt eller delvis som fjernmøte, hvor deltakerne kan befinne seg og i hvilken grad det kan sikres betryggende rammer for møtet og partenes syn. Det skal særlig legges vekt på sakens karakter og private parters rettigheter. Sakens karakter omfatter sakens tema, omfang, kompleksitet og alvorlighetsgrad. Private parters rettigheter må ivaretas på en tilfredsstillende måte, herunder retten til å bli hørt, føre bevis, kontradiksjon og kontakt med advokat. Hovedprinsippene for fylkesnemndas saksbehandling i barnevernloven § 7-3 gjelder.

Det er ikke et krav om samtykke fra partene, men partene skal gis anledning til å uttale seg før det tas en beslutning om fjernmøte og fjernavhør. Partenes mening bør tillegges betydelig vekt. Et barn uten partsrettigheter, som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal gis anledning til å uttale seg før beslutning om fjernmøte og fjernavhør tas.

Beslutning om fjernmøte og fjernavhør skal begrunnes. Dette omfatter dokumentasjon av vektleggingen av partenes og eventuelt barnets syn. Hvis et barn uten partsrettigheter ikke er gitt anledning til å uttale seg om behandlingsformen, skal dette også dokumenteres skriftlig.

Det fremgår ikke av bestemmelsen om noen sakstyper anses bedre egnet for fjernmøter og fjernavhør. Dette må vurderes konkret i den enkelte sak. Fjernmøter kan være aktuelt særlig når tidsmomentet er av avgjørende betydning, slik som i klager over akuttvedtak. Det åpnes ikke for at saker om tvangsadopsjon kan behandles som fjernmøte uten at partene samtykker og nemnda anser det ubetenkelig. Fjernmøter bør fortrinnsvis gjennomføres med bruk av video og det forutsettes at nemndene benytter trygge digitale løsninger som ivaretar partenes personvern.

Fjernmøter og fjernavhør kan benyttes for hele eller deler av møtet og kan også brukes i kombinasjon med skriftlig behandling når dette er tillatt etter barnevernloven eller den midlertidige loven § 3. Det er ikke krav om at noen av deltakerne må være til stede på samme sted, og nemnda kan beslutte hvilke deltakere som skal delta ved fjernmøteutstyr.

Nemndleder kan bestemme at tolking skal skje som fjerntolking når det er forsvarlig.

Beslutning om fjernmøte og fjernavhør kan ikke kreves rettslig overprøvd. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at behandlingsformen kan brukes som begrunnelse for å kreve vedtaket rettslig overprøvd.

## Kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling

Det følger av den midlertidige loven § 3 at nemndleder kan beslutte at forhandlingsmøtets omfang begrenses, og at vedtak treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling i møte og sakens dokumenter, når det anses nødvendig og ubetenkelig. Partsavhør og vitneavhør skal alltid skje i møte. Møte kan skje ved fysisk møte eller fjernmøte etter § 2. Bestemmelsen åpner for at sakens dokumenter som vanligvis leses opp i nemndsmøte, kan vurderes av nemnda skriftlig.

Nemndleder kan beslutte at prosessfullmektigene kan inngi avsluttende innlegg skriftlig, når det anses nødvendig og ubetenkelig. Det skal gis adgang til etterfølgende skriftutveksling slik at partene får ivaretatt retten til kontradiksjon.

Nemndleder må foreta en konkret vurdering i den enkelte sak om det anses nødvendig og ubetenkelig at saken behandles i en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling etter denne bestemmelsen. Om det er nødvendig må vurderes i lys av hvorvidt det på grunn av sykdom eller tiltak for smittebegrensninger som følge av utbruddet av covid-19 er mulig å behandle saken med barnevernlovens ordinære regler eller fjernmøte etter § 2, og hva som er de reelle alternativene. Ordinært møte eller hel eller delvis skriftlig behandling etter barnevernloven § 7-14 skal benyttes når det er mulig. Dette innebærer at kun dersom det ikke er mulig eller dersom det er uforholdsmessig byrdefullt å gjennomføre saken med ordinære regler eller fjernmøte som følge av utbruddet av covid-19, kan saken behandles i en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling etter denne bestemmelsen. I vurderingen av om det anses uforholdsmessig byrdefullt kan det ses opp mot saksavviklingen i nemnda.

Videre må behandlingsformen anses ubetenkelig. Dette beror på en konkret vurdering av om behandlingsformen samlet sett er forsvarlig. Også i vurderingen av om delvis skriftlig behandling er ubetenkelig skal det særlig legges vekt på sakens karakter og private parters rettigheter. Sakens karakter omfatter sakens tema, omfang, kompleksitet og alvorlighetsgrad. Private parters rettigheter må ivaretas på en tilfredsstillende måte, herunder retten til å bli hørt, føre bevis, kontradiksjon og kontakt med advokat. Momenter i ubetenkelighetsvurderingen i § 2 om fjernmøte og fjernavhør har også relevans ved beslutning om delvis skriftlig behandling. Hovedprinsippene for fylkesnemndas saksbehandling i barnevernloven § 7-3 gjelder.

Det er ikke krav om samtykke fra partene, men partene skal gis anledning til å uttale seg før det treffes beslutning om delvis skriftlig behandling. Partenes mening om behandlingsformen bør tillegges betydelig vekt. Et barn uten partsrettigheter, som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal gis anledning til å uttale seg før beslutning om delvis skriftlig behandling tas.

En beslutning om delvis skriftlig behandling skal begrunnes. Dette omfatter også dokumentasjon av vektleggingen av partenes og eventuelt barnets syn. Hvis et barn uten partsrettigheter ikke er gitt anledning til å uttale seg om behandlingsformen, skal dette også dokumenteres skriftlig.

Beslutning om delvis skriftlig behandling kan ikke kreves rettslig overprøvd. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at behandlingsformen kan brukes som begrunnelse for å kreve vedtaket rettslig overprøvd.

Det er ikke angitt i bestemmelsen om noen sakstyper anses bedre egnet for å behandle i en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling. Dette må vurderes konkret. Bestemmelsen er særlig relevant for andre sakstyper enn pålegg av hjelpetiltak og endringssaker som kan behandles skriftlig, uten partenes samtykke, når det er ubetenkelig etter barnevernloven § 7-14 annet ledd bokstav b. Det vises for øvrig til omtale av ulike sakstyper i punkt 2.2 om fjernmøter og fjernavhør.

## Rådslagning og avstemning ved fjernmøte

Den midlertidige loven i § 4 gir adgang til å holde rådslagning og avstemning ved fjernmøte. Avgjørelsen tas av nemndlederen, og det stilles ikke krav om at partene har rett til å uttale seg.

# Bakgrunnen for lovforslaget

## Erfaringer med de midlertidige reglene

Erfaringer med de midlertidige reglene tilsier at de har fungert etter sitt formål og bidratt til å ivareta partenes rettssikkerhet, samtidig som smitteverntiltak har blitt overholdt. Reglene har vist seg hensiktsmessige og fleksible for å tilpasse saksbehandlingen til den konkrete smittesituasjonen og redusere smitterisikoen.

Fylkesnemnda har brukt loven hyppig i hele perioden, dog i ulik grad i nemndene, og loven hadde aller størst betydning i starten av pandemien. Bruk av loven har forhindret en lengre saksbehandlingstid og en uheldig situasjon der berørte barn og familier ville kunne oppleve at deres sak hadde blitt utsatt. Loven har også bidratt til å hindre smittespredning i nemndene, noe som ville ha skapt ytterligere utfordringer med sykefravær blant ansatte i nemnda. Ut ifra fylkesnemndas samfunnsoppdrag vurderer Sentralenheten for fylkesnemndene at muligheten til å benytte unntaksbestemmelsene i midlertidig lov fram til nå har vært avgjørende for å kunne oppfylle dette. Det vises blant annet til erfaringsbeskrivelser i Prop. 145 L (2019–2020) punkt 4, Prop. 96 L (2020–2021) punkt 4.2 og 4.3 og Prop. 86 L (2021–2022) punkt 6.

Utviklingen av pandemien har over tid redusert behovet for bruk av fjernmøter i nemnda. I perioden 1. januar 2021 til 9. desember 2021 (tidspunktet for oppheving av midlertidig lov av 26. mai 2020 nr. 44), behandlet fylkesnemndene 1080 saker. En eller flere av de midlertidige bestemmelsene ble benyttet i 538 saker. Fjernmøte ble benyttet i 213 saker, fjernavhør av vitner i 363 saker og kombinert skriftlig og muntlig behandling ble benyttet i 217 saker.

Etter den midlertidige loven ble vedtatt på nytt i slutten av desember 2021, startet nemndene ny registrering i sitt saksbehandlingssystem fra 28. januar 2022. Frem til 28. februar 2022 behandlet nemndene 168 saker, i disse ble bestemmelser i midlertidig lov benyttet i 39 saker. Fjernmøte ble benyttet i 17 saker, fjernavhør av vitner i 29 saker, kombinert skriftlig og muntlig behandling i 10 saker, og rådslagning ved fjernmøte ble benyttet i 6 saker.

Generelt og overordnet har erfaringene vært gode med avvikling av møter som fjernmøter, at flere vitner ha blitt avhørt digitalt, at nemndene har hatt sine rådslagningsmøter digitalt og at det har blitt besluttet kombinert muntlig og skriftlig behandling. Inntrykket hos fylkesnemndene er at partenes opplevelser og erfaringer med bruk av unntaksbestemmelsene har vært bra. Dette er basert på nemndledernes observasjoner i sakene, samt at det ikke har vært sterke innsigelser mot digital deltagelse. I de aller fleste sakene har man kommet til enighet om hvordan møtene skulle avvikles.

Det som har kommet fram som en begrensning er den totale kommunikasjonen ved bruk av fjernmøter. Kroppsspråk og stemmebruk blir mindre tydelig enn i et fysisk møte, noe som betyr at et digitalt møte aldri helt kan sidestilles med et fysisk møte. Et annet moment er at nemndleder ved vitneførsel eller digitalt oppmøte ikke har kunnet være sikre på at det ikke har vært andre til stede i rommet. Det har også vært tilfeller der en part har hatt tekniske utfordringer med lyd og bilde på grunn av mangelfullt utstyr o.l. Sentralenheten har gitt uttrykk for at hovedregelen etter pandemien derfor bør være fysisk oppmøte for parter, advokater og vitner. Kombinert muntlig og skriftlig behandling har totalt sett fungert bra. Dette har medført kortere digitale møter og virket positivt i forhold til utfordringer med å konsentrere seg over lenger tid, samt redusert smittespredningsfare.

Fylkesnemndenes syn er at rettssikkerheten har vært hensyntatt i perioden med midlertidig lov, også sett i lys av lav saksbehandlingstid og at sakene har blitt gjennomført som planlagt. Sentralenheten har uttalt at det kan vise seg å være nyttig å ha en permanent hjemmel for bruk av fjernmøter i fylkesnemnda til bruk etter 1. juli 2022.

## Høring

### Forslaget i høringsnotatet

Forslaget til midlertidig lov om ny forskriftshjemmel var på høring fra 25. mars til 18. april 2022. I høringsnotatet ga departementet uttrykk for at den store usikkerheten rundt pandemiens videre forløp medfører et behov for å ha mulighet til å gjeninnføre de midlertidige reglene etter den midlertidige lovens opphørsdato 1. juli 2022, dersom smittesituasjonen skulle tilsi det.

Som et alternativ til å forlenge den midlertidige loven, foreslo departementet å innføre en forskriftshjemmel som gir Kongen myndighet til å gjeninnføre de midlertidige reglene om fjernmøter, fjernavhør, kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling og rådslagning og avstemning ved fjernmøte. Departementet mente at behovet for å kunne innføre og avvikle nødvendige tilpasninger vil være bedre ivaretatt med en forskriftshjemmel, blant annet fordi det legger til rette for å gjøre vurderingene av behovet for tilpasninger ut fra den aktuelle smittesituasjonen tett opptil vedtakelsen, og ikke lang tid i forveien slik som har vært tilfelle ved proposisjonene om forlengelse av den midlertidige loven.

Det ble foreslått å vedta en midlertidig lov som inneholder en forskriftshjemmel som er avgrenset til å gjelde regler om utvidet bruk av fjernmøter, fjernavhør, kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling og rådslagning og avstemning ved fjernmøte. Videre gikk forslaget ut på at det i forskriftshjemmelen skal angis en formåls- og tidsbegrensning og oppstilles et krav om proporsjonalitet. En forskrift gitt i medhold av den foreslåtte hjemmelen kan etter forslaget bare gjelde for et begrenset tidsrom på inntil fire måneder av gangen. Den midlertidige loven ble foreslått å gis varighet til 1. januar 2024.

Departementet presenterte i høringsnotatet et forslag til forskriftshjemmel innrettet etter mønster av formålsbestemmelsen i den någjeldende midlertidige loven, det vil si at forskrift kan gis for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19. Forskriften kan bare gis når det er nødvendig for å sikre en forsvarlig og rettssikker virksomhet i fylkesnemndene.

### Høringsinstanser

Lovforslaget ble sendt på høring til følgende instanser:

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Domstoladministrasjonen

Folkehelseinstituttet

Helsedirektoratet

Sentralenheten for fylkesnemndene

Statens helsetilsyn

Statsforvalterne

Norges institusjon for menneskerettigheter

Alta kommune

Bergen kommune

Bærum kommune

Drammen kommune

Fredrikstad kommune

Flekkefjord kommune

Gjesdal kommune

Hamar kommune

Harstad kommune

Hurdal kommune

Kristiansand kommune

Kongsberg kommune

Larvik kommune

Molde kommune

Orkland kommune

Oslo kommune

Porsanger kommune

Ringerike kommune

Ringsaker kommune

Sandnes kommune

Sokndal kommune

Stad kommune

Stavanger kommune

Steinkjer kommune

Sunnfjord kommune

Tinn kommune

Tromsø kommune

Trondheim kommune

Tønsberg kommune

Årdal kommune

De regionale helseforetakene

Actis

A-larm bruker- og pårørendeorganisasjon for åpenhet om rus og behandling

Blå Kors

Den Norske Advokatforening

Den norske legeforening

Fagrådet innen rusfeltet i Norge

Fellesorganisasjonen (FO)

Forandringsfabrikken

Forbundet mot rusgift

Foreningen for human narkotikapolitikk

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)

Ivareta – Pårørende berørt av rus

Juristforbundet

KS – Kommunesektorens organisasjon

Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende (LUPE)

Landsforeningen for barnevernsbarn

Norsk Forbund for Utviklingshemmede

Norsk sykepleierforbund

Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF)

proLAR

Redd Barna

Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (RIO)

SOS-barnebyer

Høringsfristen var 18. april 2022. Departementet har mottatt høringsuttalelser fra følgende instanser:

Domstoladministrasjonen

Sentralenheten for fylkesnemndene

Statens helsetilsyn

Den Norske Advokatforening

Demokratene i Fredrikstad

Fellesskapet Norge

Foreningen fritt vaksinevalg

Foreningen lov og helse

Foreningen norske bedrifter for inkludering

Inlakech Nor

Landsgruppen for helsesykepleiere

Led for verden (LFV)

I tillegg er det kommet ca. 370 innspill fra privatpersoner og fem innspill fra bedrifter.

### Høringsinstansenes syn

Sentralenheten for fylkesnemndene, Domstoladministrasjonen og Advokatforeningen støtter forslaget. Statens helsetilsyn svarte at de hadde «ingen merknad». Det kom høringsuttalelser fra rundt 370 privatpersoner, fem bedrifter og ni foreninger som er negative til forslaget. Dette omfattet blant annet Landsgruppen for helsesykepleiere, Foreningen fritt vaksinevalg, Demokratene i Fredrikstad, Foreningen norske bedrifter for inkludering og Foreningen lov og helse. Flere av uttalelsene har samme avsender.

Sentralenheten for fylkesnemndene uttaler:

«Fylkesnemnda er enig med departementet i at smittesituasjonen som følge av Covid-19 pandemien fremdeles er usikker. Selv om tidligere smitteverntiltak nå i hovedsak er fjernet og erstattet av anbefalinger, har erfaringen fra høsten 2021 vist at Covid-19 viruset er uforutsigbart. Det er fremdeles fare for at nye mutasjoner kan oppstå. Dette vil kunne resultere i nye smitteverntiltak som kan få betydning for avvikling av sakene i fylkesnemnda. I en slik situasjon er det nødvendig at man raskt kan iverksette tiltak som hindrer at smitteverntiltakene går på bekostning av saksavviklingen i fylkesnemnda.

Erfaringen har vist at den midlertidige koronaloven, med dertil utvidet adgang til blant annet å gjennomføre forhandlingsmøter som fjernmøte, har hatt stor betydning for saksavviklingen i fylkesnemnda under pandemien. Med en uforutsigbar smittesituasjon er det viktig at det er beredskap slik at nødvendig tiltak raskt kan settes inn. Erfaringene fra i høst, da man ikke rakk å forlenge den midlertidige loven i tide, viser at en vanlig lovgivningsprosess kan medføre at saker må utsettes. Det er derfor fornuftig å regulere dette med en forskriftshjemmel. Med en forskriftshjemmel slipper man nye prosesser for å få vedtatt en ny midlertidig lov.»

Sentralenheten for fylkesnemndene viser videre til at Justisdepartementet har sendt på høring forslag om permanent endring av tvisteloven for blant annet utvidet bruk av fjernmøter og fjernavhør i domstolen. Det bes om at det vurderes å gi fylkesnemnda samme adgang for å sikre lik saksbehandling i forbindelse med avvikling av sakene. Det vises til at i likhet med domstolene, har fylkesnemndene en pågående prosess for å digitalisere møtesalene.

Domstoladministrasjonen uttaler:

«Forslaget er velbegrunnet. Vi har samme oppfatning når det gjelder domstolenes behov, og er enig med departementet i at det bør være like muligheter for å innføre midlertidige bestemmelser om saksavvikling for fylkesnemndene som for domstolene. Begge har behov for fleksible regler, og departementet har behov for raskt å kunne gi midlertidige regler alt avhengig av smittesituasjonen i samfunnet. Slik regulering kan skje raskere ved å gi midlertidig forskrift sammenlignet med å gi en midlertidig lov. Samtidig går forslaget ikke lengre enn nødvendig, siden det er foreslått begrensninger i både bruk og varighet.»

Den Norske Advokatforening viser til sin uttalelse avgitt i april 2020, da foreningen mener at de samme hensyn gjør seg gjeldende nå. Advokatforeningen støttet i det vesentlige departementets forslag ved første gangs innføring av midlertidig koronalov.

Landsgruppen av helsesykepleiere er imot forslaget og uttaler at de er «svært bekymret for at foreslått unntak vil gå ut over barn og deres rettsikkerhet. Fjernmøter og fjernavhør vil kunne gi en dårligere vurdering av barnets faktiske situasjon.»

Av de i underkant av 400 uttalelsene som er kommet fra privatpersoner, diverse foreninger og bedrifter, gir mange inntrykk av en generell misnøye med statlig regulering tilknyttet pandemien i stort, og ikke dette spesifikke forslaget. Foreningen fritt vaksinevalg uttaler at det ikke finnes logiske eller medisinskfaglige årsaker til å ville risikere rettssikkerheten til de aller svakeste i samfunnet og antyder at det er «helt andre årsaker til at departementet ønsker å få hjemmel til å begrense den enkeltes rettssikkerhet».

# Departementets vurderinger og forslag

Departementet opprettholder forslaget om å fastsette en midlertidig forskriftshjemmel som gir Kongen myndighet til å gjeninnføre de midlertidige reglene om utvidet adgang til å beslutte at forhandlingsmøter eller møter i klagesaker helt eller delvis skal holdes som fjernmøter, at avhør skal gjennomføres som fjernavhør, at vedtak kan treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling i møte og sakens dokumenter, og at rådslagning og avstemning i fylkesnemnda kan skje ved fjernmøte.

Fylkesnemndenes virksomhet er sentral for ivaretakelse av utsatte barn og unge. Fylkesnemndene behandler tvangssaker etter barnevernloven, herunder vedtak om omsorgsovertakelse, tvangsplassering på institusjon for barn med alvorlige atferdsvansker, saker om samvær og tilbakeføring til foreldre etter et vedtak om omsorgsovertakelse, tvangsadopsjon og besøksforbud. Fylkesnemndene behandler også klager over midlertidige akuttvedtak som treffes av barnevernstjenestens leder.

Det er av avgjørende betydning at fylkesnemndene kan opprettholde en forsvarlig og rettssikker virksomhet for å gi barn nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse også under utbrudd av covid-19. I ytterste konsekvens kan svekket saksavvikling gå ut over barns liv og helse. At fylkesnemndenes virksomhet fungerer er viktig for at den kommunale barnevernstjenestens arbeid ikke skal stoppe opp og barn ikke få den hjelpen de har behov for. Videre er fylkesnemndenes virksomhet viktig for at barn som allerede er under barnevernets omsorg eller i barnevernstiltak får ivaretatt sine rettigheter. Det gjelder også deres foreldre. Fylkesnemndene må også være i stand til å behandle klager over tvangsvedtak og endringssaker.

Tvangssaker etter barnevernloven er svært inngripende for barn og foreldre og det stilles strenge krav til å ivareta deres rettssikkerhet. Dette omfatter både prosessuelle rettigheter og grunnleggende menneskerettigheter, herunder retten til familieliv og en rettferdig rettergang. Disse rettighetene må ivaretas på en forsvarlig måte også under utbrudd av covid-19.

Behovet for midlertidige regler med tilpasninger i prosessregelverket har tidligere hovedsakelig vært vurdert ut fra den generelle smittesituasjonen. Det har først og fremst vært de nasjonale og regionale smitteverntiltakene med karantene- og isolasjonsplikt og anbefalingene om fysisk avstand som har vært førende for tilpasningene. I skrivende stund er tiltakene fjernet, og det gjelder kun en anbefaling om å holde seg hjemme ved nyoppståtte luftveissymptomer.

Covid-19-pandemien har imidlertid vist seg å være uforutsigbar. Som med andre virus skjer det stadig små endringer i virusets arvemateriale (mutasjoner). Mutasjoner som får betydning for smittsomhet, alvorlig sykdom og beskyttelse etter vaksinasjon, kan få betydning for hvordan pandemien utvikler seg. Erfaringene fra høsten 2021 viser at det på kort varsel kan bli aktuelt å innføre strengere smitteverntiltak. Den økende smitten førte til at det mot slutten av 2021 igjen ble innført både regionale og nasjonale tiltak. Den nye virusvarianten omikron overtok som dominerende variant i løpet av kort tid. Den nye varianten hadde større spredningsevne og førte til det høyeste antall meldte tilfeller av covid-19-smitte på én uke (uke 6 i 2022) så langt i pandemien. De høye smittetallene førte til at mange måtte holde seg hjemme og hadde fravær fra jobb mv., inkludert foreldre som måtte være hjemme med smittede barn.

I FHIs ukesrapport for uke 17 i 2022 fremgår følgende:

«Covid-19-pandemien pågår fortsatt. Selv om epidemien i Norge nå er på retur, er det behov for styrket overvåking, gode planer og økt beredskap for å møte eventuelle endringer i situasjonen. Det er fortsatt en risiko for nye bølger av covid-19 med omikron-liknende varianter eller med helt nye, mer virulente varianter som kanskje også unndrar seg dagens vaksiner. Kommunene må følge situasjonen og være årvåkne for forverring av epidemien, og helseinstitusjonene må være forberedt på håndtering av utbrudd i tråd med regjeringens oppdaterte strategi av 5. april.»

I FHIs ukesrapport for uke 20 i 2022 fremgår følgende:

«Overvåkingsdata kan indikere at epidemien ikke lenger minker. Dette understreker behovet for fortsatt overvåking, beredskap og planer for å møte eventuelle endringer i situasjonen…»

For departementet fremstår det på nåværende tidspunkt som et åpent spørsmål om det også etter at den midlertidige loven oppheves 1. juli 2022 igjen vil kunne bli nødvendig med regler om en utvidet adgang til fjernmøte, fjernavhør, delvis skriftlig behandling og rådslagning og avstemning ved fjernmøte. Den høye vaksinedekningen i befolkningen sammenholdt med dagens lave tiltaksnivå kan isolert sett tale for at det ikke vil bli behov for å gjeninnføre de midlertidige reglene. Departementet vurderer det likevel slik at usikkerheten knyttet til pandemiens videre forløp gjør at det bør være en mulighet for å raskt kunne gjeninnføre slike regler dersom smittesituasjonen på nytt skulle tilsi det.

Sammenlignet med en midlertidig lov vil en midlertidig forskriftshjemmel gi større fleksibilitet og tidsmessig handlingsrom når det gjelder vurderingen av behovet for å innføre eller avvikle midlertidige regler. En utfordring med å skulle sørge for nødvendige tilpasninger gjennom å fremme lovproposisjoner om gjeninnføring av den midlertidige loven, er at vurderingene av smittesituasjonen og behovet for tilpasninger må gjøres lang tid i forveien før en proposisjon fremmes. Høringsgrunnlaget vil ligge ytterligere tilbake i tid. Ved en innføring av nødvendige tilpasninger i en forskrift vil vurderingene kunne gjøres tettere opptil vedtakelsen. Departementet mener at behovet for å kunne innføre og avvikle nødvendige tilpasninger vil være bedre ivaretatt med en forskriftshjemmel som gjør det mulig for myndighetene å vurdere midlertidige tilpasninger ut fra den aktuelle smittesituasjonen til enhver tid.

Departementet foreslår at den midlertidige loven med forskriftshjemmel blir opphevet 1. januar 2024. Situasjonen etter utbruddet av covid-19 har til nå vært preget av at det har vært vanskelig å forutse behovene for midlertidige tilpasninger. Det har vært behov for å forlenge de midlertidige reglene i flere omganger. Departementet mener at det bør tas høyde for dette fremover, og at det av den grunn er hensiktsmessig at forskriftshjemmelen har en varighet til 1. januar 2024. At en forskriftshjemmel gis lengre varighet enn hva som har vært tilfelle for den midlertidige loven, må ses i sammenheng med at en midlertidig forskrift som gis med hjemmel i loven, kun kan fastsettes dersom det er nødvendig og forsvarlig, må oppheves når behovet ikke lenger er til stede, og uansett ikke kan vare i mer enn fire måneder av gangen.

Det vises også til at Justis- og beredskapsdepartementet nylig fremmet en lovproposisjon (Prop. 97 L (2021–2022) Endringer i straffeprosessloven og tvisteloven mv. (fjernmøter og fjernavhør i domstolene mv.)) for Stortinget som inneholdt et forslag om en midlertidig forskriftshjemmel som gir Kongen adgang til å fastsette midlertidige regler om fjernmøter i straffesaker for domstolene dersom det er nødvendig som følge av utbruddet av covid-19, og nødvendig og ubetenkelig i den enkelte sak. Forslaget fikk bred støtte i høringen, herunder fra Norges Høyesterett, Riksadvokaten, Domstolsadministrasjonen, samt flere lagmannsretter og tingretter. Det var enighet blant høringsinstansene om at de midlertidige reglene om fjernmøter har vært avgjørende for saksavviklingen i domstolene under pandemien, og at plutselige endringer i smittesituasjonen tilsier at regulering i forskrift er vesentlig mer egnet enn formell lov. Stortinget vedtok enstemmig forslaget den 3. juni 2022, jf. Innst. 384 L (2021–2022).

Saksbehandlingen i fylkesnemndene er basert på de grunnleggende saksbehandlingsprinsippene som er lagt til grunn i tvisteloven. Fylkesnemndene er på samme måte som domstolene en arena hvor mange parter må møtes, og hvor en parts sykefravær kan medføre forsinkelser i saksprosessen. Fylkesnemndene er også avhengig av å ha en forsvarlig saksavvikling av hensyn til partenes rettssikkerhet. Barne- og familiedepartementet mener derfor det bør gjelde like muligheter for å innføre midlertidige bestemmelser om avvikling av saker ved fjernmøter i nemndene som i straffesaker for domstolene, dersom det er nødvendig som følge av utbrudd av covid-19.

# Økonomiske og administrative konsekvenser

En gjeninnføring av regler om utvidet adgang til å beslutte at forhandlingsmøter eller møter i klagesaker helt eller delvis skal holdes som fjernmøter, at avhør skal gjennomføres som fjernavhør, at vedtak kan treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling i møte og sakens dokumenter, og at rådslagning og avstemning i fylkesnemnda kan skje ved fjernmøte, vil gi økt fleksibilitet i saksavviklingen og kan redusere behovet for å utsette saker og dempe konsekvensene av eventuelle smitteverntiltak. En gjeninnføring av bestemmelsene vil kunne bidra til å opprettholde saksavviklingen og redusere restanseoppbygging i fylkesnemndene.

Forslaget er ikke forventet å medføre konsekvenser som forutsetter budsjettendringer for aktørene som berøres.

# Merknader til bestemmelsene

Til § 1 Forskriftshjemmel for regler om behandling i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Det vises til de alminnelige motivene i punkt 4.

Paragrafen inneholder en forskriftshjemmel som gir Kongen myndighet til å gjeninnføre de midlertidige reglene som i dag følger av midlertidig lov 22. desember 2021 nr. 150 om tilpasninger i regelverket for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 §§ 2 til 4.

Disse bestemmelsene gjelder utvidet adgang til å beslutte at forhandlingsmøter eller møter i klagesaker helt eller delvis skal holdes som fjernmøter, at avhør skal gjennomføres som fjernavhør, og at vedtak kan treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling i møte og sakens dokumenter, og at rådslagning og avstemning i fylkesnemnda kan skje ved fjernmøte.

Første ledd angir vilkårene for når det kan gis forskrift om utvidet adgang til å beslutte at rådslagning og avstemming i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker kan skje ved fjernmøte. Dette er en bestemmelse som i dag følger av midlertidig lov 22. desember 2021 nr. 150 om tilpasninger i regelverket for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 § 4.

Det følger av bestemmelsen at Kongen kan gi slik forskrift når det av hensyn til å avhjelpe konsekvenser av covid-19 er nødvendig for å sikre en forsvarlig og rettssikker virksomhet i fylkesnemndene. Se til sammenligning formålsbestemmelsen i midlertidig lov 22. desember 2021 nr. 150 om tilpasninger i regelverket for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 § 1.

En avgjørelse om rådslagning og avstemning ved fjernmøte tas av nemndlederen, og det stilles ikke krav om at det må være nødvendig og ubetenkelig, eller at partene har rett til å uttale seg. Vilkårene for når nemnda skal kunne beslutte dette, svarer til vilkårene i den midlertidige loven § 4 og skal forstås på samme måte.

Andre ledd angir vilkårene for når det kan gis forskrift om utvidet adgang til å beslutte at forhandlingsmøter eller møter i klagesaker helt eller delvis skal holdes som fjernmøter (bokstav a), at avhør skal gjennomføres som fjernavhør (bokstav b), og at vedtak kan treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling i møte og sakens dokumenter (bokstav c). Dette er bestemmelser som i dag følger av den midlertidige loven §§ 2 og 3.

Det følger av første punktum at Kongen bare kan gi forskriften når det av hensyn til å avhjelpe konsekvenser av covid-19 er nødvendig for å sikre en forsvarlig og rettssikker virksomhet i nemndene, se til sammenligning formålsbestemmelsen i midlertidig lov 22. desember 2021 nr. 150 om tilpasninger i regelverket for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 § 1.

Videre oppstilles det i første punktum et vilkår om at det bare kan gis forskrift om at nemda kan beslutte at forhandlingsmøter eller møter i klagesaker helt eller delvis skal holdes som fjernmøter, at avhør skal gjennomføres som fjernavhør, og at vedtak kan treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling i møte og sakens dokumenter, når det i den enkelte saken er nødvendig og ubetenkelig. Vilkårene for når nemnda skal kunne beslutte dette, svarer til vilkårene i midlertidig lov 22. desember 2021 nr. 150 om tilpasninger i regelverket for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 §§ 2 og 3, og skal forstås på samme måte. Se Prop. 112 L (2019–2020) punkt 6.3 og 7.3, Prop. 145 L (2019–2020) punkt 6.1.2, Prop. 96 L (2020–2021) punkt 4.2 og Prop. 40 L (2021–2022) punkt 4.2.

Andre punktum fastsetter at partene skal gis anledning til å uttale seg før det tas en beslutning om at forhandlingsmøter eller møter i klagesaker helt eller delvis skal holdes som fjernmøter, at avhør skal gjennomføres som fjernavhør, og at vedtak kan treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling i møte og sakens dokumenter. Partenes syn bør i alminnelighet tillegges betydelig vekt. Partenes uttalerett skal fremgå av forskrifter gitt i medhold av § 1.

Det følger av tredje ledd at forskrifter gitt etter første eller andre ledd skal legge til rette for en forsvarlig og rettssikker virksomhet i fylkesnemndene ved behandling av saker etter barnevernloven, smittevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Disse lovene gjelder med mindre noe annet følger av den midlertidige forskriften.

Til § 2 Beslutninger som ikke kan kreves rettslig overprøvd

Det følger av paragrafen at nemndas avgjørelse om fjernmøte, fjernavhør, kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling, og rådslagning og avstemning ved fjernmøte truffet i medhold av forskrift gitt etter § 1 første eller andre ledd, treffes som beslutning. Beslutningen kan ikke kreves rettslig overprøvd. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at behandlingsformen kan brukes som begrunnelse for å kreve vedtaket rettslig overprøvd.

Til § 3 Varigheten av forskrifter gitt etter § 1

Det følger av første punktum at en forskrift gitt i medhold av § 1 første eller andre ledd, skal gjøres tidsbegrenset. Den lengste varigheten forskriften kan gis, er fire måneder av gangen.

Andre punktum inneholder en overgangsregel for saker som verserer i nemndene når en midlertidig forskrift gitt i medhold av § 1 første eller andre ledd opphører å gjelde. Overgangsregelen går ut på at dersom fjernmøte, fjernavhør, kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling og rådslagning og avstemning ved fjernmøte er besluttet eller påbegynt før forskriftens opphevingstidspunkt, skal forskriften gjelde ved behandlingen inntil saken er avsluttet i nemnda.

Til § 4 Anvendelse på Svalbard

Det følger av paragrafen at en forskrift gitt i medhold av § 1 første eller andre ledd gjelder for Svalbard. Det er egne forskrifter om barnevernlovens anvendelse på Svalbard og om anvendelsen av helselover og -forskrifter for Svalbard og Jan Mayen.

Til § 5 Ikraftsetting og oppheving

Det følger av første ledd at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det tas sikte på at loven trer i kraft så raskt som mulig.

Andre ledd fastsetter at loven er midlertidig og oppheves 1. januar 2024.

Barne- og familiedepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidig lov om forskriftshjemmel for tilpasninger i regelverket for fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av covid-19.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til midlertidig lov om forskriftshjemmel for tilpasninger i regelverket for fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til midlertidig lov om forskriftshjemmel for tilpasninger i regelverket for fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av covid-19

§ 1 Forskriftshjemmel for regler om behandling i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Når det av hensyn til å avhjelpe konsekvenser av covid-19 er nødvendig for å sikre en forsvarlig og rettssikker virksomhet i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, kan Kongen gi forskrift om at fylkesnemnda kan beslutte at rådslagning og avstemning kan skje ved fjernmøte.

Når det av hensyn til å avhjelpe konsekvenser av covid-19 er nødvendig for å sikre en forsvarlig og rettssikker virksomhet i fylkesnemndene, kan Kongen gi forskrift om at fylkesnemnda, når det i den aktuelle saken er nødvendig og ubetenkelig, kan beslutte at

a. forhandlingsmøter eller møter i klagesaker helt eller delvis skal holdes som fjernmøter

b avhør skal gjennomføres som fjernavhør

c. vedtak kan treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling i møte og sakens dokumenter.

Partene skal gis anledning til å uttale seg før nemnda treffer en beslutning etter første punktum.

Forskrifter gitt etter første eller andre ledd skal legge til rette for en forsvarlig og rettssikker virksomhet i fylkesnemndene ved behandling av saker etter barnevernloven, smittevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

§ 2 Beslutninger som ikke kan kreves rettslig overprøvd

Beslutninger om fjernmøte, fjernavhør, kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling eller rådslagning og avstemning ved fjernmøte, truffet i medhold av forskrift gitt etter § 1 første eller andre ledd, kan ikke kreves rettslig overprøvd.

§ 3 Varigheten av forskrifter gitt etter § 1

En forskrift gitt i medhold av § 1 første eller andre ledd kan bare gjelde for et begrenset tidsrom og ikke lenger enn fire måneder av gangen. Dersom fjernmøte, fjernavhør, kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling eller rådslagning og avstemning ved fjernmøte er besluttet eller påbegynt mens en slik forskrift gjelder, skal forskriften gjelde for saksbehandlingen inntil saken er avsluttet i fylkesnemnda.

§ 4 Anvendelse på Svalbard

Forskrifter gitt etter § 1 første eller andre ledd gjelder også på Svalbard.

§ 5 Ikraftsetting og oppheving

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

Loven oppheves 1. januar 2024.