

Utkast til kgl. res – Midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe utbrudd av Covid- 19

1. Bakgrunnen for forslaget

Utbruddet av sykdommen Covid-19 utgjør en pandemi som har gjort det nødvendig å iverksette raske tiltak for å begrense smittespredning, for å beskytte liv og helse og for å sørge for opprettholdelse av samfunnskritiske funksjoner.

I forbindelse med det pågående Covid-19-utbruddet er barnevern ansett som en samfunnskritisk funksjon. Barnevernets hovedoppgave er at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Det er nødvendig raskt å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen som følge av redusert kapasitet i barnevernet. Barnevernet må være i stand til å ivareta sine oppgaver overfor særlig utsatte barn og unge, selv om tjenestene i ulik grad blir og kan bli rammet av følge av Covid-19.

På barnevernområdet kan utbruddet innebære at sentrale myndigheter opplever fravær av tilgjengelig arbeidskapasitet på grunn av karantene og eventuelt også sykdom. Tjenester kan komme til å befinne seg i en situasjon der det ikke er mulig å løse alle oppgavene og utfordringene. Samtidig er økende grad av både fysisk og psykisk vold i nære relasjoner et sannsynlig scenario i en situasjon som samfunnet nå befinner seg i. Familier som allerede er sårbare kan komme til å oppleve denne unntakstilstanden som særskilt belastende, og destruktive handlingsmønstre kan eskalere. Henvendelser fra naboer, familier og nettverk kan øke i omfang og være av en slik art som må følges opp umiddelbart.

Fylkesnemndenes virksomhet er allerede kraftig redusert som følge av Covid-19-utbruddet. Dette får alvorlige konsekvenser for saksavviklingen i fylkesnemnda som det haster å avhjelpe. Fylkesnemndene prioritert nå å behandle akuttsaker. Dette innebærer at et betydelig antall saker utsettes.

Gjeldende barnevernlov er utarbeidet for å ivareta barn i en normalsituasjon. Landet befinner seg nå i en krisesituasjon som dette regelverket ikke fullt ut tar høyde for. Det er nødvendig raskt å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen som følge av at barnevernet og fylkesnemnda som grunnleggende samfunnsfunksjoner er rammet av Covid-19-utbruddet.

I medhold av midlertidig lov 27. mars 2020 nr. 17 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 (koronaloven) § 2 kan det fastsettes midlertidige forskrifter som kan utfylle, supplere eller fravike utvalgte lover. Lovene kan utfylles, suppleres eller fravikes for å tilrettelegge for forsvarlige, effektive og forholdsmessige tiltak som er nødvendige for å begrense forstyrrelser av normale samfunnsfunksjoner som følge av utbruddet, og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig. Barnevernloven er blant de lover som kan utfylles, supplere eller fravike i medhold av loven.

Barne- og familiedepartementet mener det er nødvendig å foreta enkelte midlertidige endringer i regelverket for at barnevernet skal kunne ivareta barnets rett til omsorg og beskyttelse og for å sikre en forsvarlig og trygg saksavvikling i fylkesnemnda. Behovet for tiltak har blitt belyst gjennom innspill fra Sentralenheten for fylkesnemndene, Bufdir.

Fylkesnemndene ser det som nødvendig å innføre regler for fjernmøte og fjernavhør samt å åpne for utvidet bruk av en kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling av saker. Disse tiltakene gjøre det mulig å avvikle saker uten risiko for overføring av smitte. Slike tiltak er allerede iverksatt for domstolene. Raske tiltak vil sette fylkesnemnda i stand til å behandle flere saker tryggere og mer effektivt i den foreliggende situasjonen. Departementet har sett hen til forskriften for justissektoren ved utforming av midlertidige regler for fylkesnemnda. Det er gjort visse tilpasninger for sakstypen som behandles i fylkesnemnda. Tvangssaker etter barnevernloven stiller store krav til de private parters rettsikkerhet og ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter.

For å forhindre at flere saker enn nødvendig må utsettes på bakgrunn av Covid-19-utbruddet og for å sikre en forsvarlig og trygg saksavvikling i fylkesnemnda i denne perioden foreslår departementet:

- Utvidet adgang til fjernmøter og fjernavhør
- utvide adgang til at saker kan avgjøres etter en kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling
- adgang til at rådslagning og avstemning kan skje i fjernmøte

Forskriften skal tilsvarende legge til rette for en forsvarlig og rettsikker virksomhet i fylkesnemndene ved behandling av saker etter smittevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Bufdir anbefaler flere unntaksregler som skal gi statlig og kommunalt barnevern en mulighet til å prioritere og ivareta barn og foreldre på en god måte i en krisesituasjon. Direktoratet understreker at det er viktig at bruken av de unntakshjemler som fastsettes må vurderes konkret i hver tjeneste slik at normal aktivitet og kvalitet opprettholdes der dette er mulig. Det vil være store forskjell på tjenestenes behov for å benytte seg av unntaksbestemmelser.

For å begrense forstyrrelse av videre samfunnsfunksjoner som følge av utbruddet, foreslår departementet videre:

- utvidet frist for barnevernstjenesten til å fremme begjæring om tiltak til fylkesnemnda etter akuttvedtak
- myndighet for Bufetat til å flytte barn mellom institusjoner
- forenklede regler for oppfølgings- og tilsynsbesøk i fosterhjem og institusjon.

Departementet henviser for øvrig til at KMD har hatt på høring forslag til midlertidige bestemmelser om saksbehandling og delegering mv. i kommuneloven, lov om internkommunale selskaper og partiloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19. Det vises til at utbruddet av Covid-19 fører til en rekke utfordringer for

kommunesektoren, og vil kunne sette tjenesteapparatet i enkelte kommuner under sterkt press. Det vil kunne oppstå situasjoner der kommunen ikke vil klare å levere lovpålagte tjenester til sine innbyggere innenfor kritiske samfunnsområder, som for eksempel barnevern og helse- og omsorg. I proposisjonen vises til at selv om kommuneloven åpner for utstrakt bruk av fjernmøter og gir hjemmel for skriftlig saksbehandling, vil det likevel kunne oppstå situasjoner der det vil være utfordrende for kommunestyret selv å vedta raskt nok et interkommunalt samarbeid, for eksempel der det som følge av sykdom i kommunens tjenesteapparat er nærliggende risiko for at kommunen ikke vil klare å tilby samfunnskritiske tjenester. Det foreslås derfor midlertidige unntak som skal legge ytterligere til rette for at kommunestyret og fylkestinget kan delegerer kompetanse til å inngå interkommunale samarbeid, utover den adgangen som i dag følger av kommuneloven § 11-8 om hastesaker.

2. Høring

Utkast til kgl. res om midlertidig forskrift har vært på høring (fylles inn etter høringen).

3 Fjernmøter og fjernavhør

3.1 Gjeldende rett

Hovedprinsipper for fylkesnemndas saksbehandling

Saksbehandlingen i fylkesnemndene er basert på de grunnleggende saksbehandlingsprinsippene som er lagt til grunn i tvisteloven. Samtidig er prinsippene særskilt innrettet mot saksbehandlingen av tvangssaker etter barnevernloven og de særlige rettssikkerhetsmessige hensyn som her gjør seg gjeldende.

Hovedprinsippene som ligger til grunn for saksbehandlingen i fylkesnemnda innebærer at saksbehandling skal være betryggende, rask og tillitsskapende. Den skal være tilpasset tiltaket og sakens art, omfang og vanskelighetsgrad, og støtte opp under lovens grunnleggende hensyn, jf. § 7-3. Dette er sentrale elementer i kravet til rettferdig rettergang, jf. EMK art. 6 (1). Begrepet «lovens grunnleggende hensyn» peker særlig på hensynet til barnets beste. For å nå disse målene er det listet opp enkelte krav til den konkrete saksbehandlingen i den enkelte sak, herunder at fylkesnemnda skal sørge for at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag, at partene i saken bli hørt, normalt ved muntlige forklaringer umiddelbart for nemndene, at det legges til rette for kontradiksjon, at partene i saken likebehandles og få den nødvendige veiledning, at fylkesnemnda foreta en selvstendig og reell vurdering av avgjørelsesgrunnlaget, og at avgjørelser om tiltak og andre viktige avgjørelser begrunnes.

Hovedprinsippene for fylkesnemndas saksbehandling er basert på muntlighet og bevisumiddelbarhet for partenes rett til kontradiksjon. Tvangsvedtak etter barnevernloven er inngrepene avgjørelser og stiller store krav til private parters rettssikkerhet.

Retten til en rettferdig rettergang er forankret i Grunnloven § 95, Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 6 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14. Sentrale elementer er retten til å imøtegå motpartens opplysninger

og argumenter (kontradiksjon), retten til å la seg representere av advokat, at saken skal prøves av en uavhengig og upartisk domstol som gir en begrunnet avgjørelse, og retten til å anke en avgjørelse videre til en høyere rettsinstans. Om en rettergang er rettferdig beror på en helhetsvurdering. Flere mindre svakheter kan tilsammen medføre at rettergangen ikke anses rettferdig, selv om de ikke gjør det hver for seg. Samtidig kan mer alvorlige enkeltstående svakheter kompenseres, slik at rettergangen samlet sett likevel er rettferdig.

Fjernmøter

Barnevernloven har ikke, i motsetning til tvisteloven og straffeprosessloven, egne regler for bruk av fjernmøter. Etter tvisteloven § 13-1 er fjernmøte definert som et møte der ikke alle deltakerne er tilstede, men deltar ved hjelp av fjernmøteteknikk og det er gitt nærmere regler for bruk av fjernmøter og fjernavhør i lov og forskrift.

Etter bvl. § 7-12 femte ledd kan nemndsleder innkalle til saksforberedende møte for blant annet å klarlegge uenighet mellom partene og drøfte videre behandling av saken. Det fremgår av forarbeidene, Ot.prp. nr. 76 (2005-2006), at det i en del tilfeller kan det være aktuelt å holde saksforberedende møter som telefonmøter.

Det er ikke regulert at forhandlingsmøter kan gjennomføres som fjernmøte. Etter bvl. § 7-14 første ledd skal det som hovedregel avholdes forhandlingsmøte før det treffes avgjørelse i saken. Forhandlingsmøtet er i stor utstrekning lagt opp som en domstols behandlingsform. Tvistelovens regler om bevis i kapittel 21, 22 og kapittel 24 – 27, gjelder tilsvarende «så langt de passer». Alminnelig språklig forståelse og lest i en prosessuell kontekst, gjør det naturlig å forstå begrepet «forhandlingsmøte» i barnevernloven § 7-14 som et fysisk møte mellom mennesker. Denne forståelsen underbygges av at adgangen til fjernmøter er særskilt regulert etter tvisteloven og straffeprosessloven, som et unntak fra det rettslige utgangspunkt om et «fysisk» og direkte møte.

Forhandlingsmøter i fylkesnemnda er preget av en omfattende bevisførsel i form av dokumentasjon og vitneførsel. Normalt varer forhandlingsmøtet i 2-3 dager. Det er vanlig med flere enn to parter med sine prosessfullmektiger. Nemnda settes vanligvis med tre medlemmer som er samlet under hele forhandlingsmøtet og i den etterfølgende rådslagningen.

I klagesaker avgjør nemndsleder saken alene og det skal avholdes et kort møte der partene får anledning til å utdype klagen og eventuelt føre vitner jf. bvl. § 7-23. Heller ikke for disse avgjørelsene er det gitt regler om bruk av fjernmøte, og møter forstås som «fysisk» og direkte møter.

Fjernavhør

Hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda er muntlighet og bevisumiddelbarhet for å ivareta effektiv kontradiksjon. Utgangspunktet er at partene skal bli hørt ved muntlig forklaringer umiddelbart for nemndene og sørge for at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag, i samsvar med bvl. § 7-3. Barnevernloven åpner imidlertid for at det kan

benyttes fjernavhør i fylkesnemnda. Nemndseder skal under saksforberedelsen blant annet ta stilling til bevisførselens form, herunder bruk av fjernavhør, jf. bvl. § 7-12 annet ledd bokstave.

Tvistelovens regler i kapittel 21 til 27 om bevis (med unntak av § 21-4) gjelder tilsvarende for fylkesnemnda så langt de passer, jf. bvl. § 7-17. Tvisteloven har blant annet regler om at parter, vitner og sakkyndige kan avhøres ved fjernavhør etter § 21-10 når direkte avhør ikke lar seg gjennomføre eller er spesielt byrdefullt eller kostnadskrevenne. Når en forklaring kan være særlig viktig, eller andre forhold gjør det betenkelig, bør det ikke foretas fjernavhør. Det kan likevel alltid gjennomføres fjernavhør når kostnadene eller ulempene med direkte avhør er store i forhold til betydningen tvisten har for partene. Videre følger det av bestemmelsen at fjernavhør foretas ved bildeavhør. Er utstyr for bildeavhør ikke tilgjengelig, kan lydavhør brukes hvis vilkårene etter første ledd likevel er oppfylt. Retten bestemmer hvor avhøret skal foretas. Nærmere regler om fjernmøter og fjernavhør er gitt i forskrift 21. desember 2007 nr. 1605 til tvisteloven (tvistelovforskriften).

Midlertidige regler for domstolene

I medhold av midlertidig lov 27. mars 2020 nr. 17 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 (koronaloven) er det vedtatt Midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19. Forskriften inneholder en generell bestemmelse om adgang til fjernmøte og fjernavhør i domstolene. Retten kan beslutte at rettsmøter helt eller delvis skal holdes som fjernmøter, og avhør gjennomføres som fjernavhør, når det er nødvendig og ubetenkelig. Retten kan beslutte at tolking skal gjennomføres som fjerntolking når det er forsvarlig.

Før retten treffer beslutning om fjernmøter og fjernavhør, skal partene gis anledning til å uttale seg. I straffesaker bør det særlig legges vekt på sakens karakter og siktedes rettigheter, og siktede skal sikres adgang til fortrolig kommunikasjon med sin forsvarer under møtet. Beslutning om fjernmøte eller fjernavhør etter første ledd kan ikke ankes.

3.2 Departementets vurderinger og forslag

Fylkesnemndas virksomhet er sentral for ivaretagelse av utsatte barn og unge. Fylkesnemnda 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 en omsorgsovertakelse, adopsjon og besøksforbud. Fylkesnemnda behandler også klager over midlertidige akuttvedtak som er fattet av barneverntjenestens leder.

Barnevern er ansett som en samfunnskritisk funksjon i forbindelse med Covid-19-utbruddet. Det er av avgjørende betydning at fylkesnemndene kan opprettholde sin virksomhet for å kunne gi barn nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse i denne situasjonen. I ytterste konsekvens kan svekket saksavvikling gå ut over barns liv og helse. At fylkesnemndenes virksomhet fungerer er samtidig viktig for den kommunale barneverntjenestens arbeid så saker ikke stoppe opp og barn ikke får den hjelpen de har behov for. Videre er fylkesnemndenes virksomhet viktig for at barn som allerede er under barnevernets omsorg

eller i barneverntiltak får ivaretatt sine rettigheter. Det gjelder også deres foreldre. Barn og foreldre må fortsatt ha mulighet til å få behandlet klager over tvangsvedtak og saker om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse og endret samvær.

Tvangssaker etter barnevernloven er svært inngripende for barn og foreldre og det stilles store 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 utbruddet av Covid-19.

Fylkesnemndenes virksomhet er kraftig redusert som følge av myndighetenes karantene- og isolasjonsplikt, tilrådinger om å unngå personlig kontakt, begrense reisevirksomhet, og om å ta hensyn til særlig risikoutsatte grupper. Fravær og smittebegrensninger gir begrenset kapasitet og utfordringer for fylkesnemndene til å følge de ordinære saksbehandlingsreglene. Dette har allerede fått alvorlige konsekvenser for saksavviklingen i fylkesnemnda som det haster å avhjelpe. Fylkesnemndene prioriterer nå akuttsaker. Dette innebærer at et betydelig antall saker utsettes.

Sentralenheten for fylkesnemndene mener det er nødvendig å kunne ta i bruk fjernmøter og fjernavhør og at flere saker bør kunne avgjøres i en kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling for å avhjelpe de utfordringene Covid-19-tiltakene har medført for saksavviklingen. Sentralenheten etterspør tiltak som langt på vei er samsvarende med midlertidige forskriftsregler som er innført for domstolene i medhold av koronaloven.

Departementet har også fått innspill fra Bufdir som etterlyst prosessuelle regler om fjernmøteløsninger og skriftlig behandling så fremt det ikke går på bekostning av barnas rettssikkerhet. Direktoratet uttrykkes særlig bekymring for at behandlingen av akuttsaker skal stoppe opp. Også en rekke advokater har i innspill til departementet uttrykt bekymring for antallet saker som nå står i kø til å behandles i fylkesnemnda, at det er en belastning for de berørte og kan gå utover deres rettssikkerhet. Det er uttrykket et stort behov for at fylkesnemndene over hele landet behandler barnevernsakene med den hurtighet som forventes, og som loven krever. Det etterlyses digitale løsninger som domstoler tar i bruk for å avhjelpe situasjonen. Både Bufdir og advokater viser til at behovet for akuttvedtak kan øke fordi familier som allerede er sårbare kan komme til å oppleve unntakstilstanden som særskilt belastende og destruktive handlingsmønstre kan eskalere. Dette kan medføre flere akutt plasseringer og lengre køer for saksavvikling i fylkesnemndene.

Departementet mener det er nødvendig med tiltak for å avhjelpe de negative konsekvensene utbruddet av Covid-19 har for saksavvikling i fylkesnemndene. Konsekvensene er alvorlige både for samfunnet som helhet og for rettsikkerheten til familiene som har, og vil få, saker til behandling i fylkesnemndene. Midlertidige regler om adgang til fjernmøter, fjernavhør og kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling anses som nødvendige tiltak som kan avhjelpe flere av utfordringer fylkesnemndene nå står overfor og sikre at fylkesnemnda i stand til å behandle flere saker tryggere og mer effektivt i den foreliggende situasjonen. Departementet understreker at nemndene så langt det lar seg gjøre skal gjennomføre

behandling av saker etter ordinære prosessregler. Samtidig må fylkesnemndene forholde seg til pålegg og anbefalingen fra Folkehelseinstituttet, som erfaringsmessig kan endres raskt.

Midlertidige reglene i medhold av koronaloven må være nødvendige, forholdsmessige og forsvarlige. Dette gjør seg gjeldende med tyngde for inngripende tvangssaker. Fylkesnemndas saksbehandling skal være betryggende, rask og tillitsskapende og det stilles strenge krav til private parters rettssikkerhet. Dette omfatter også barns rettigheter, selv om de ikke alltid formelt er part i saken. Hovedprinsippene for fylkesnemndenes saksbehandling etter § 7-3 skal være førende også i en krisesituasjon og sentrale rettsikkerhetsgarantier kan ikke fravikes.

Etter departementets syn kan private parters prosessuelle rettigheter i stor utstrekning ivaretas ved fjernmøter og fjernavhør. Det er ikke nødvendig at partene fysisk er i samme rom for at parten skal kunne benytte seg av muntlighet, kontradiksjon og bevisumiddelbarhet, samt å bli representert av en advokat. Forutsatt god og sikker fjernmøteteknikk, vil forhandlingsmøtet kunne avholdes på en forsvarlig måte uten at nemndas medlemmer sitter fysisk samlet, eller at nemnda, partene og deres prosessfullmektiger og vitner møter hverandre fysisk. Om fjernmøte er forsvarlig må likevel vurderes konkret.

Departementet mener det er nødvendig med en tydelig hjemmel som gir adgang til helt eller delvis å holde fjernmøter og fjernavhør i fylkesnemnda. Dette anses som et effektivt tiltak for å sette fylkesnemndene i stand til å behandle flere barnevernssaker tryggere og mer effektivt i den foreliggende situasjonen, uten fare for smitte.

Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at nemndsleder kan beslutte at forhandlingsmøtet eller møte i klagesak helt eller delvis skal holdes som fjernmøte og at avhør skal gjennomføres som fjernavhør, når det er nødvendig og ubetenkelig. Det stilles ikke som vilkår at partene samtykker i behandlingsformen, men partene skal få uttale seg før beslutning tas. Partenes syn bør i alminnelighet tillegges betydelig vekt. Dette er de samme vilkår som er innført for domstolene i medhold av koronaloven. Hjemmelen kommer i tillegg til muligheten for å beslutte fjernavhør etter gjeldende rett.

Et fjernmøte er et møte hvor ikke alle deltakerne er til stede samme sted, men deltar ved bruk av fjernmøteutstyr, for eksempel som telefon- eller videokonferanse. Ved fjernavhør er den som avhøres ikke til stede, men deltar ved fjernmøteutstyr.

Den må foretas en konkret vurdering om det anses nødvendig å avholde fjernmøte og fjernavhør helt eller delvis i den enkelte sak. Det skal blant annet tas hensyn til sakens tema og vanskelighetsgrad, ulempene ved fysisk møte, hvordan fjernmøtet kan gjennomføres, hensynet til forsvarlig behandling og partenes syn. Kravet om nødvendighet bør ikke praktiseres strengt, men tolkes i lys av smitterisikoen og hva som er alternativene til forhandlingsmøte.

Ubetenkelighetsvilkåret innebærer at det skal foretas en konkret vurdering av forsvarligheten av å benytte fjernmøte og fjernavhør, alle forhold tatt i betraktning. Det skal blant annet ses hen til sakens karakter, ulempene ved oppmøte, formålet med møtet, fjernmøteutstyret, herunder om møtet holdes som telefon- eller videokonferanse om møtet holdes helt eller delvis som fjernmøte og partenes syn.

Departementet foreslår å presisere i bestemmelsen at det skal legges særlig vekt på sakens karakter og private parters rettigheter. Nemdsleder må vurdere om sakens tema, omfang, kompleksitet og alvorlighetsgrad er egnet for fjernmøte, herunder om det går ut over en forsvarlig opplysning av saken. Fordi nemndene behandler inngripende tvangssaker, er det avgjørende at møteformen ivareta private parters rettigheter på en betryggende måte, herunder, rett til å bli hørt, føre bevis, kontradiksjon og kontakt med advokat. Også rettigheter til barn som ikke formelt er part i saken må ivaretas. Det vises til grunnprinsippene for fylkesnemnda saksbehandlingen i § 7-3.

Departementet foreslår ikke å angi i bestemmelsen hvilke sakstyper det egner seg å behandle i fjernmøter og med fjernavhør. Dette må vurderes konkret i den enkelte sak. Departementet vil likevel fremheve at fjernmøter kan være aktuelt særlig når tidsmomentet er av avgjørende betydning, slik som i klager over akuttvedtak. Sentralenheten har vurdert at i dagens situasjon kan møte i klagesaker gjennomføres som fjernmøte der dette vurderes som forsvarlig. Departementet deler dette synspunktet. I klagesaker avgjør nemdsleder saken alene og det skal avholdes et kort møte der partene får anledning til å utdype klagen og eventuelt føre vitner jf. barnevernloven § 7-23. Ved prøving av akuttvedtak er avgjørelsesgrunnlaget mer begrenset enn ved behandling av saker i ordinært forhandlingsmøte. Det vil være opp til nemdsleder å ta stilling til hva som skal utgjøre avgjørelsesgrunnlaget i den enkelte sak. Dette kan gjøre slike saker egnet for å gjennomføres som fjernmøte, men dette må alltid vurderes konkret.

Saker om vedtak om omsorgsovertakelse og tvangsplassering på institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker er alvorlige etter sin art og stiller strenge krav til partenes rettssikkerhet. Samtidig vil tidsmomentet i noen saker tilsi behov for rask avklaring for å ivareta barnets behov for omsorg og beskyttelse. Det er også en belastning for barn og foreldre å vente på at en alvorlig barnevernssak skal behandles i fylkesnemnda. Partenes syn på behandlingsformen bør i alminnelighet tillegges betydelig vekt. Bestemmelsen åpner for at også denne type saker helt eller delvis kan behandles som fjernmøte etter en konkret vurdering, men det stilles strenge krav til at private parters rettssikkerhet ivaretas på betryggende måte.

Vedtak om adopsjon er det mest inngripende vedtaket nemndene kan treffe. Departementet mener det ikke bør åpnes for at adopsjonssaker kan behandles uten forhandlingsmøte og fysisk oppmøte.

Gjeldende rett åpner for at saker om endring av tidligere vedtak og saker om pålegg om hjelpetiltak helt eller delvis kan avgjøres skriftlig, uten forhandlingsmøte, uten krav om

samtykke fra partene. Vilkårene for en slik beslutning er at nemndsleder finner dette ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling. Når disse sakene etter sin art kan være egnet til skriftlig behandling, skal det mindre til for å anse sakene som egnet for fjernmøte og fjernavhør. Det må imidlertid alltid vurderes konkret.

Det bør avholdes planmøte der forhandlingsmøtet skal behandles med fjernmøte, og partene må gis anledning til å uttale seg om sitt syn på behandlingsformen.

Videre foreslår departementet å gi hjemmel til at nemndsleder kan bestemme at tolkning kan skje ved fjerntolking. Dette kan erfaringsmessig være krevende og kan bare skje der det vurderes å være forsvarlig.

Departementet understreker at gjeldende rett åpner for at saksforberedende møter kan gjennomføres som fjernmøte.

4. Kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling

4.1 Gjeldende rett

Hovedregelen for fylkesnemndenes saksbehandling er muntlighetsprinsippet og bevisumiddelbarhetsprinsippet som skal sikre effektiv kontradiksjon. I saker hvor det avholdes forhandlingsmøte, skal avgjørelsen «treffes på grunnlag av behandlingen i møtet», jf. barnevernloven § 7-18 første ledd første punktum. Bestemmelsen innebærer at nemndas vedtak ikke kan bygge på annet enn det som har fremkommet under forhandlingsmøtet.

Når det gjelder føring av dokumentbevis i fylkesnemndenes saker med forhandlingsmøte, er tvisteloven § 26-2 gitt anvendelse så langt den passer, jf. barnevernloven § 7-17 bokstav e. I praksis føres dokumentbevis ved at store deler av dokumentet leses opp i forhandlingsmøtet. Denne typen dokumentasjon kan ta opp imot en halv dag i fylkesnemndenes saker. Fylkesnemnda kan ikke legge til grunn opplysninger i dokument som ikke er ført på denne måten.

Barnevernloven har i dag hjemmel for å behandle saker skriftlig der partene samtykker og hensynet til betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det, jf. barnevernloven § 7-14 andre ledd a). Nemndsleder kan også beslutte skriftlig behandling i saker om endring av tidligere vedtak og om pålegg om hjelpetiltak uten samtykke fra parten, dersom dette er ubetenkelig jf. § 7-14 andre ledd b). Når vilkårene i bokstav a eller b er oppfylt kan saken også behandles på bakgrunn av en kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling. Ved skriftlig behandling er avgjørelsesgrunnlaget sakens dokumenter. I saker som behandles på grunnlag av en kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling, er avgjørelsesgrunnlaget behandlingen i forhandlingsmøte og sakens dokumenter, jf. barnevernloven § 7-18 andre og tredje ledd.

Uavhengig av behandlingsform har fylkesnemnda et ansvar for at grunnprinsippene som er lagt til grunn for fylkesnemndas saksbehandling i § 7-3 ivaretas. Fylkesnemnda har et selvstendig ansvar for at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag, at partene i saken bli hørt, *normalt* ved muntlige forklaringer umiddelbart for nemndene, at det legges til rette for kontradiksjon, at partene i saken likebehandles og få den nødvendige veiledning, at fylkesnemnda foreta en selvstendig og reell vurdering av avgjørelsesgrunnlaget, og at avgjørelser om tiltak og andre viktige avgjørelser begrunnes.

4.2 Departementets vurderinger og forslag

Det er et presserende behov for midlertidig prosessregler som kan avhjelpe de negative konsekvensene av Covid-19 utbruddet. Fylkesnemndene prioriterer nå akuttsaker og et stort antall saker står i kø for å bli behandlet. Dette er alvorlig for samfunnet som helhet og for de familier som venter på å få sin sak behandlet. Lang ventetid kan gå ut over barns rett til nødvendig omsorg og beskyttelse og i ytterste konsekvens liv og helse. Det er belastende å vente på behandling av en tvangssak etter barnevernloven og lang ventetid kan gå ut over barn og foreldres rettssikkerhet og innebære uforholdsmessig inngrep i familielivet og retten til en rettferdig rettergang.

Departementet mener det er nødvendig å åpne for at saker i større utstrekning enn etter gjeldende rett kan avgjøres på bakgrunn av en kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling. Sammen med en adgang til bruk av fjernmøte og fjernavhør vil det bidra til å avhjelpe de negative konsekvenser av Covid-19-utbruddet og sørge for effektiv saksavvikling i fylkesnemndene. En slik adgang er etterspurt av Sentralenheten for fylkesnemndene.

Tvangssaker etter barnevernloven stiller strenge krav til private parters rettssikkerhet. En vid adgangen til å behandle saker helt eller delvis skriftlig, uten samtykke, er etter departementets syn ikke aktuelt, selv ikke under de rådende forhold. Departementet mener at tvangssaker i barnevernet gjelder så inngripende tiltak at private parters rettigheter til å adressere nemnda direkte og føre vitner i et ordinært forhandlingsmøte eller ved bruk av fjernmøteteknologi, ikke bør innskrenkes uten samtykke.

Sentralenheten etterlyser en hjemmel til at møter kan konsentreres om parts- og vitneforklaringer og at sakens dokumenter utgjør en del av avgjørelsesgrunnlaget uten at dokumentene må leses opp i forhandlingsmøtet. Sentralenheten vurderer at denne fremgangsmåte i de fleste saker vil kunne løses ved samtykke fra partene, men at i forbindelse med Covi-19-utbruddet bør være hjemmel til å fastsette dette også uten samtykke fra alle parter. Videre etterlyser fylkesnemndene en hjemmel for at avsluttende innlegg fra prosessfullmektiger kan skje skriftlig.

Departementet er enig i disse betraktningene og mener det er nødvendig med en hjemmel som gir adgang til økt skriftlig behandling for å begrense smitte og for å sørge for effektiv saksavvikling i nemndene. Forslaget må imidlertid ikke gå på bekostning av en forsvarlig saksbehandling, herunder tilstrekkelig opplysning av saken og ivaretagelse av private parters rettssikkerhet.

Departementet foreslår å regulere at når det er forsvarlig kan nemndsleder beslutte at forhandlingsmøtets omfang begrenses og at vedtak treffes på grunnlag av en kombinasjon av behandling i møte og sakens dokumenter. Partsavhør og vitneavhør skal skje i møtet. Departementet foreslår også at nemndsleder når det er forsvarlig kan beslutte at prosessfullmektigene kan inngi avsluttende innlegg skriftlig. Nemndsleder skal sørge for at kontradiksjon kan ivaretas ved etterfølgende skriftutveksling. Partene skal gis anledning til å uttale seg om behandlingsmåten før det fattes en beslutning.

Departementet mener forslaget balanserer hensyn til rettssikkerhet, smittevern og effektiv saksavvikling i den foreliggende situasjonen på en god måte. Etter gjeldende rett må dokumentbevis lese opp i forhandlingsmøte for å være en del av avgjørelsesgrunnlaget. Forslaget legger til rette for at muntlighet i møte (fysisk eller fjernmøte) vil konsentreres om partenes forklaring og forklaringen fra sentrale vitner. Sakens dokumenter er kjent for alle aktører på forhånd, og det vil være adgang til kontradiksjon omkring saksdokumentene via partsforklaringer og avsluttende innlegg. Dette er gjeldende fremgangsmåte ved behandlingen av klager på akuttvedtak etter barnevernloven § 7-23.

I en situasjon med stor utbredelse av Covid-19 og høy smittefare, kan fjernmøter gjøres mest mulig konsentrert og effektiv. I en situasjon der det i større grad åpnes opp for fysiske møter, men hvor det fremdeles foreligger smittefare, kan en slik hjemmel gi mulighet for kortere fysiske møter for parts- og vitneforklaringer og at dokumentbevis føres skriftlig.

Nemndsleder må foreta en konkret vurdering i den enkelte sak om det anses forsvarlig at saken behandles i en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling. Prinsippene i barnevernloven § 7-3 vil være styrende for nemndas vurderingen. I denne vurderingen skal det særlig ses hen til tiltaket og sakens art, omfang og vanskelighetsgrad, og avgjørelsen må støtte opp under hensynet til barnets beste. Behandlingsformen må samlet sett gi et forsvarlig og tilstrekkelig avgjørelsesgrunnlag og private parters prosessuelle rettigheter må ivaretas på en tilfredsstillende måte, herunder retten til å bli hørt, føre bevis og kontradiksjon. Partenes syn på at behandlingsformen bør i alminnelighet tillegges betydelig vekt.

Departementet foreslår ikke å angi i bestemmelsen hvilke sakstyper det egner seg å behandle i en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling. Gjeldende rett åpner for at saker om endring i tidligere dom eller vedtak og i saker om pålegg om hjelpetiltak kan behandles helt eller delvis uten forhandlingsmøte uten partenes samtykke, så fremt det er ubetenkelig, jf. bvl. § 7-14 annet ledd bokstav b. Forslaget er derfor særlig relevant for andre sakstyper der det i dag kreves samtykke fra partene i tillegg til at behandlingsformen må være betryggende, jf. bvl. § 7-14 annet ledd bokstav a. Det vises for øvrig til departementets vurdering av ulike sakstyper under punkt x om fjernmøter og fjernavhør.

5. Rådslaging og avstemning ved fjernmøte

5.1 Gjeldende rett

Det følger av barnevernloven § 7-19 annet ledd at ved rådslaging og avstemning gjelder tvisteloven § 19-3 tilsvarende så langt den passer. Av tvisteloven § 19-3 første ledd fremgår det at rådslaging ikke kan skje i fjernmøte.

I medhold av midlertidig lov 27. mars 2020 nr. 17 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 (koraloven) er det vedtatt Midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19. Forskriften inneholder en bestemmelse om adgang til å avholde rådslaging med meddommere, ved fjernmøte. Også et rettsmøte for å avsi dom etter krav fra en dommer etter straffeprosessloven § 43 første ledd femte punktum, kan avholdes som fjernmøte. Det er også gitt regler om midlertidige signaturløsninger for avsigelse av rettslige avgjørelser.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

I en situasjon med pågående epidemi og omfattende smitteverntiltak, er det behov for at også nemndas rådslaging og avstemning kan gjennomføres som fjernmøte. Covid-19-utbruddet medfører omfattende restriksjoner som vanskeliggjør og til tider umuliggjør fysiske møter som følge av reise- og møterestriksjoner, karantene og isolasjon. Fjernmøte gjør det mulig å kunne utføre mer arbeid fra hjemmekontor, redusere reisevirksomhet og oppmøte i nemndenes lokaler som bidrar til å begrense smitte i befolkningen i tråd med Folkehelseinstituttets anbefalinger. Fylkesnemndene har allerede innført adgang til elektronisk signatur på vedtakene som bidrar til å begrense smitte og kunne jobbe hjemmefra.

En midlertidig løsning som gir mulighet til rådslaging og avstemning uten at det skjer ved fysisk oppmøte, vil etter departementets syn være et effektivt tiltak som er nødvendig for at saker skal kunne behandles i fylkesnemndene og samtidig overholde smitteverntiltak og praktiske utfordringene og begrensningene som følge av reiseforbud, karantene og isolasjon i situasjonen med utbruddet av Covid-19. Det vises til at det en tilsvarende bestemmelse allerede er vedtatt for domstolene i forskrift i medhold av koraloven.

Bestemmelsen vil være en særregulering av adgangen til fjernmøte som foreslått i punkt 3.2. Nemndas leder avgjør om rådslaging og avstemning av vedtak skal skje som fjernmøte. Det stilles ikke krav om at partene har rett til å uttale seg om dette.

6. Behandling av saker etter smittevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven

Fylkesnemndene behandler tvangssaker også etter smittevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus er nasjonal smittevernemnd og avgjør saker om tvungen legeundersøkelse, tvungen isolering og tvungen legemiddelbehandling i tilknytning til allmennfarlig smittsom sykdom etter smittevernloven §§ 5-2 og 5-3, jf. § 7-5. Ved alvorlig

utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom, kan flere fylkesnemnder utpekes til smittevernnemnder.

Videre behandler fylkesnemndene klager på vedtak 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.

Etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-2 og 10-3 fatter fylkesnemndene vedtak om tvungen innleggelse og tilbakeholdelse i rusinstitusjon, inkludert innleggelse og tilbakeholdelse av gravide rusavhengige.

Sakene etter smittevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven skal i hovedsak behandles etter saksbehandlingsreglene i barnevernloven kapittel 7. Behovene for midlertidige endringer som er omtalt ovenfor i punkt 3, 4 og 5 gjør seg tilsvarende gjeldende for fylkesnemndenes behandling av disse sakene. Departementet foreslår derfor at adgangen til fjernmøte og fjernavhør, til en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling og til rådslaging og avstemning ved fjernmøte også skal gjelde ved behandling av saker etter smittevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

7. Frister for å fremme begjæring for fylkesnemnda

7.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-6 regulerer midlertidige vedtak i akuttsituasjoner. Grunnvilkåret for å kunne fatte vedtak om midlertidig akutt plasseringer jf. annet ledd, er at det er "fare for at et barn blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet".

I henhold til bestemmelsens fjerde ledd skal begjæring om tiltak etter at det er fattet midlertidig vedtak i en akuttsituasjon, sendes fylkesnemnda snarest, og senest innen seks uker, men innen to uker hvis det gjelder tiltak etter § 4-24. Dersom saken ikke er sendt til fylkesnemnda innen disse fristene, faller vedtaket bort, jf. femte ledd. Bestemmelsen innebærer at tvangsvedtaket oppheves dersom begjæring om tiltak ikke er fremmet innen fristen.

Fristreglene bygger på forutsetningen om at hovedregelen er at tvangsvedtak skal fattes av fylkesnemnda, og at akuttvedtak er ment å være midlertidig i påvente av fylkesnemndas avgjørelse. Tvangsvedtak må oppheves når den situasjonen som gjorde vedtaket nødvendig, ikke lenger er til stede. Det påhviler barnevernstjenesten et særlig ansvar å utrede saken så snart som mulig, for å få avklart om barnet har behov for langvarige tiltak.

7.2 Departementets vurderinger og forslag

Midlertidige vedtak i akuttsituasjoner er svært dramatiske for alle involverte, og særlig for barnet det gjelder. Formålet med slike vedtak er å beskytte barnet i akutte faresituasjoner. Sakene er svært inngripende for barn og foreldre og det stilles store krav til å ivareta deres rettssikkerhet. Dette omfatter både prosessuelle rettigheter og grunnleggende menneskerettigheter, herunder barnets og foreldrenes rett til respekt for sitt privatliv og familieliv. Samtidig ivaretar tvangsvedtaket barnets rett til omsorg og beskyttelse.

Fristene for barnevernstjenesten til å sende begjæring til fylkesnemnda, er uttrykk for en avveining mellom disse hensynene. Et akuttvedtak skal ikke opprettholdes lengre enn hva som er nødvendig for å ivareta barnets behov for omsorg og beskyttelse. Dette innebærer at vedtaket skal oppheves når den situasjonen som gjorde vedtaket nødvendig, ikke lenger er til stede. Samtidig kan barnets hjemmesituasjon tilsi at det er behov for videre tiltak. Barnevernstjenestens oppgave er å utrede saken slik at det avklares så raskt som mulig om barnet kan tilbakeføres til hjemmet eller om det er behov for mer langvarige tiltak.

For å kunne foreta en forsvarlig vurdering av behovet for videre tiltak, må barnevernstjenesten opplyse og utrede saken. Slik utredning kan omfatte både samtaler med barn og foreldre, kontakt med familie og nettverk, skole, barnehage eller eventuelt annet hjelpeapparat som er involvert. Det kan også være aktuelt å oppnevne sakkyndig. Dersom barnevernstjenesten på basis av denne informasjonen finner grunnlag for å fremme sak for fylkesnemnda, må begjæring om tiltak jf. § 7-11 sendes innen fristen.

Fristene i dagens barnevernslov på henholdsvis to og seks uker, er satt ut fra forholdene i en normalsituasjon. Dagens frister tar ikke høyde for den krisesituasjonen landet nå befinner seg i. Det vil være barneverntjenester som i den nærmeste tiden vil kunne oppleve fravær av tilgjengelig arbeidskapasitet på grunn av karantene og eventuelt også sykdom. Tilsvarende kan gjelde for vitner og sakkyndige som er nødvendige for å kunne utrede barnets behov på en forsvarlig måte. Dette skaper en stor sårbarhet med hensyn til barnevernstjenestens forutsetninger for å holde fristene. Konsekvensen av at barnevernstjenesten ikke har kapasitet til å fremme sak for fylkesnemnda innenfor fristen er at barnet flytter hjem uten at det er vurdert om barnet har behov for mer langvarige tiltak.

I dagens situasjon er det viktig med god prioritering av tjenestens ressurser. Bufdir har i brev 18. mars til kommunene gitt uttrykk for retningslinjer for slik prioritering. Selv om det å fremme begjæring om langvarige tiltak for barn som er akutt plassert er en høyt prioritert oppgave, anbefaler Bufdir samtidig at det gis en viss fristutsettelse til kommunene for å fremme sak. Departementet er enig i dette. Dagens krisesituasjon utgjør en klar risiko for at kapasitetssvikt kan føre til at barnas rett til omsorg og beskyttelse etter barnevernloven ikke ivaretas godt nok. Etter departementets oppfatning er derfor et nødvendig tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av utbruddet av Covid-19, at barnevernstjenesten får en viss forlenget frist til å fremme sak for fylkesnemnda etter en akutt plassering.

Hvor mye fristen kan forlenges, må vurderes opp mot barnets og foreldrenes rett til privatliv og familieliv. Tvangsvedtak er svært inngripende og en forlenget frist innebærer at varigheten av tiltaket forlenges tilsvarende. En fristforlengelse vil innebære en forlengelse av tiltakets varighet for alle barn i akutttiltak, uavhengig av om barnevernstjenesten kommer til at det er grunnlag for å fremme begjæring om videre tiltak eller ikke. Fristutsettelsen kan derfor ikke være lang. Departementet understreker likevel at forslaget ikke gjelder prøvingen av selve akuttvedtaket. Departementet foreslår etter en helhetsvurdering at fristen utvides med to uker. Departementet har vurdert om dette er en for omfattende utvidelse i saker etter § 4-24, hvor fristen i dag er to uker. Etter departementets vurdering vil imidlertid en utvidelse på en uke ha for liten effekt i den krisesituasjonen vi er i. Departementet foreslår derfor at fristen etter barnevernloven § 4-6 fjerde ledd utvides med to uker, også for saker etter § 4-24.

Departementet har vurdert om unntaksregelen bør formuleres som en skjønnsregel der forlenget frist bare gis der dette er nødvendig som følge av bemanningssvikt som følge av utbruddet av Covid-19. Etter departementets oppfatning vil imidlertid alle barnevernstjenester i praksis kunne falle inn under et slikt vilkår. Alle tjenester er mer eller mindre påvirket av krisesituasjonen. Barnevernstjenesten er videre avhengig av en rekke vitner og profesjonelle aktører i arbeidet med å utrede saken. Selv om barnevernstjenesten skulle være fullt bemannet, kan andre aktører ha redusert kapasitet. Det er derfor uansett barnevernstjenesten selv som vil måtte vurdere om unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse. Sett i forhold til vedtakets varighet er det nødvendig med en definert frist. Departementet foreslår derfor en fristutvidelse som gjelder så lenge unntaksbestemmelsene gjelder. Barnevernstjenestene skal imidlertid bare benytte fristutsettelsen dersom dette er nødvendig på grunn av utbruddet av Covid-19, og bør tilstrebe å følge de alminnelige fristene så langt dette er mulig. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det stilles krav om at barnevernstjenesten begrunner i den enkelte sak hvorfor utvidet frist er nødvendig, samt at begrunnelsen dokumenteres. Departementet forutsetter at kommunene lager en plan for forsvarlig fremdrift i saken slik at vurderingene ikke trekker unødig ut.

Departementet understreker for øvrig at i tilfeller der vilkårene for akuttvedtaket ikke lenger er til stede, faller tiltaket bort. Det er derfor viktig at barnevernstjenesten er oppmerksom på dette. I tilfeller der det er avklart på et tidligere tidspunkt at det ikke er behov for videre tiltak, skal barnevernstjenesten varsle om dette slik at tiltaket opphører.

Departementet foreslår etter dette å utvide fristene for å sende begjæring om tiltak etter § 7-11 når det er truffet vedtak etter § 4-6 annet ledd. Departementet foreslår at fristen settes slik at begjæring sendes fylkesnemnda snarest og senest innen åtte uker. Fristen er fire uker hvis det gjelder tiltak etter § 4-24.

8. Flytting av barn mellom institusjoner

8.1 Gjeldende rett

Ved atferdsplasseringer er det fylkesnemnda som bestemmer plasseringssted. I henhold til § 4-24 siste ledd skal fylkesnemnda bare fatte vedtak om plassering dersom institusjonen faglig

og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp ut fra formålet med plasseringen. Vedtaket er dermed knyttet til et bestemt plasseringssted. Det følger av denne bestemmelsen at det ikke er adgang til å flytte barnet fra en institusjon til en annen uten at dette er uttrykkelig hjemlet i vedtaket. Dersom det vurderes som nødvendig å flytte barnet til en annen institusjon, må barnevernstjenesten fremme ny sak for fylkesnemnda. En slik sak kan ikke utelukkende omfatte flyttespørsmålet, men vil måtte omfatte en samlet vurdering av barnets totale situasjon og behov for videre tiltak.

Etter barnevernloven § 4-17 kan barnevernstjenesten flytte barnet bare dersom endrede forhold gjør det nødvendig, eller dersom det må anses til det beste for barnet. Målet er at flytting i størst mulig grad skal unngås. Bestemmelsen gjelder etter omsorgsovertakelse og har sammenheng med lovens § 4-14 og § 4-15 som gir nærmere bestemmelser om valg av plasseringssted til det enkelte barnet. Det er fylkesnemnda som fastsetter om barnet skal plasseres i fosterhjem eller institusjon jf. § 4-14. Fylkesnemnda kan også stille vilkår for plasseringen. I praksis er det barnevernstjenesten som velger fosterhjem til barnet. Bufetat har det avgjørende ordet når det gjelder hvilken institusjonsplass som tilbys. Flytting etter § 4-17 skal bare finne sted dersom det etter en samlet vurdering anses å være til barnets beste. Barnevernstjenestens vedtak i en sak om flytting kan påklages til fylkesnemnda.

Det følger av forarbeidene at en vesentlig del av tilfellene der barn må flytte fra ett plasseringssted til et annet, faller utenfor anvendelsesområdet til § 4-17. Dette gjelder blant annet tilfeller der institusjonen legges ned eller fosterforeldrene sier opp avtalen. Dette er flyttinger som ikke er initiert av hensynet til barnets behov, men som er nødvendig fordi tiltaket av andre årsaker ikke lenger kan oppfylle sitt ansvar. Barnevernloven gir ikke nærmere regler for hvordan nytt tiltak fastsettes i slike tilfeller. Den alminnelige ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern bygger imidlertid på at det er Bufetat som har best kjennskap til eget tiltaksapparat og dermed har det avgjørende ordet med hensyn til hvilken institusjonsplass barnet skal tilbys. Denne beslutningen må bygge på en helhetlig vurdering av barnets behov og forutsetter derfor dialog med barnevernstjenesten. Barnevernstjenesten har ansvaret for øvrige beslutninger knyttet til tiltaksvalg.

8.2 Departementets vurderinger og forslag

Dagens regler tar ikke høyde for særlige situasjoner som oppstår på grunn av utbruddet av Covid-19. Både ansatte og beboere kan bli syke eller måtte settes i karantene. Dette kan medføre behov for å flytte barn fra en institusjon til en annen. Ved smitte på institusjonen vil det kunne være nødvendig å flytte ungdom for å overholde anbefalinger om isolasjon. Det vil også kunne være nødvendig å stenge institusjoner ved smitte. I en situasjon hvor mange ansatte blir smittet eller satt i karantene, kan det også være nødvendig av kapasitetsgrunner å flytte ungdommer for å opprettholde et forsvarlig tilbud til barn som har behov for dette.

Bufdir har i brev av 13. mars 2020 gitt nasjonale retningslinjer for prioriteringer i institusjonsbarnevernet. Retningslinjene omfatter situasjoner med behov for å redusere antall barn i barnevernsinstitusjoner grunnet bemanningssituasjonen, samt prioriteringsliste for kapasitet og bemanning i ulike type tiltak. Etter Bufdirs oppfatning er det imidlertid også

behov for å gi Bufetat midlertidig myndighet til å beslutte flytting av barn mellom institusjoner.

Departementet understreker at det må ageres raskt når det oppstår behov for nødvendige tilpasninger i en institusjon som følge av smitterisiko eller bemanningssvikt. Dagens regler for flytting av barn med vedtak etter § 4-24 ivaretar viktige rettssikkerhetshensyn ved å stille krav til vedtak i fylkesnemnda. Tvangsvedtaket er her direkte knyttet opp til det enkelte tiltaket. Bytte av institusjon etter vedtak fra fylkesnemnda vil imidlertid ta tid fordi det kreves både at kommunen fremmer ny sak for fylkesnemnda og saksbehandlingstid i fylkesnemnda. Hensynet til å beskytte barnet selv eller andre barn på institusjonen mot smitte, vil kunne kreve at en flytting iverksettes på et langt tidligere tidspunkt. Tilsvarende gjelder ved bemanningssvikt.

Det er derfor behov for økt fleksibilitet i reglene som gjelder ved flytting av barn mellom institusjoner. Etter departementets oppfatning er det nødvendig å gi Bufetat myndighet til å beslutte nødvendig flytting på grunn at utbruddet av Covid-19. Både smitterisiko og bemanningsutfordringer kan gi et udiskutabelt flyttebehov. Dette kan ikke ivaretas dersom ordinære prosedyrer skal følges. Departementet foreslår derfor å gi Bufetat hjemmel i midlertidig forskrift til å flytte barn mellom institusjoner dersom dette er nødvendig på grunn at utbruddet av Covid-19. Forslaget gjelder plasseringer etter atferdsbestemmelsene.

Forslaget innebærer at flytting kan skje uten den rettssikkerhetsgarantien som ligger i et vedtak hos fylkesnemnda. Det er derfor viktig at det stilles krav til Bufetats beslutninger. Unntaksadgangen må praktiseres slik at barnets behov ivaretas. Barn på institusjon har ofte store og sammensatte behov, og barnet må flyttes til et tiltak som kan ivareta barnets behov på en tilfredsstillende måte. Det er allerede i dag slik at det er Bufetat som i samhandlingen med kommunen avgjør hvilken institusjonsplass barnet skal tilbys. Bufetat vil derfor ha gode forutsetninger for å finne fram til det beste alternativet i den situasjonen som har oppstått. Departementet legger til grunn at barnet bare kan flyttes til en institusjon som er godkjent for å ivareta målgruppen og som er egnet til å ivareta barnets behov. Departementet legger videre til grunn at flyttingen må skje etter dialog med kommunen. Barnets rett til medvirkning skal videre ivaretas. Departementet foreslår videre å stille krav om at Bufetats vurderinger dokumenteres. Dette gjelder både begrunnelsen for flyttingen, som må være koronarelatert, og vurderingene av hvilken institusjon barnet flytter til. Departementet foreslår også at Fylkesmannen skal informeres om slike vedtak.

Et særlig spørsmål er om kommunen bør bringe saken inn for fylkesnemnda på et senere tidspunkt, når den konkrete krisesituasjonen er opphørt. Etter departementets vurdering vil dette bero på en konkret vurdering fra kommunens side ut fra en vurdering av barnets behov. Departementet finner ikke grunn til å foreslå særregler for dette.

Forslagene gjelder flyttinger som etter dagens regler må besluttes i fylkesnemnda. Når det gjelder flyttinger av barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, er det i utgangspunktet barnevernstjenesten som skal fatte slike vedtak jf. barnevernloven § 4-17 med mulighet for

klage til fylkesnemnda. Samtidig følger det av dagens regler at denne bestemmelsen ikke gjelder hvis flyttingen er forårsaket av at institusjonen nedlegges. Etter departementets oppfatning er det naturlig å tolke reglene slik at heller ikke flytting som er nødvendig på grunn av utbruddet av Covid- 19, omfattes av § 4-17. Dette innebærer samtidig at dagens regler ikke direkte regulerer prosessen for å finne frem til nytt tiltak i slike tilfeller. Dette vil bero på en tolkning av alminnelige ansvarsregler. Et sentralt premiss er at det er Bufetat som i samhandlingen med kommunene avgjør hvilken institusjonsplass barnet skal tilbys.

Etter departementets oppfatning er det viktig med klare regler i slike krisesituasjoner. Departementet foreslår derfor at den foreslåtte unntaksreglen også skal gjelde for andre institusjonsplasseringer. På denne måten oppnås klare regler og tydeligere formkrav også ved slike flyttinger. Unntaksbestemmelsen harmonerer også med dagens premiss om at det er Bufetat som overfor kommunen avgjør hvilken institusjonsplass et barn skal tilbys.

Departementet foreslår etter dette å gi midlertidig forskrift om at Bufetat kan beslutte å flytte et barn til en annen institusjon dersom det er nødvendig på grunn av utbruddet av Covid-19. Barnet kan bare flyttes til en institusjon som er egnet til å ivareta barnets behov. Beslutningen skal tas i dialog med kommunen. Begrunnelsen for flyttingen og for valg av institusjon skal dokumenteres.

Departementet presiserer at forslagene også omfatter Oslo kommune.

9.Krav til tilsynsbesøk og oppfølgingsbesøk

9.1 Gjeldende rett

Barnevernstjenesten har ansvar for oppfølging av barn i tiltak. Fosterhjemsforskriften stiller konkrete krav til oppfølgingsbesøk i fosterhjemmet. I henhold til fosterhjemsforskriften § 7 skal barnevernstjenesten besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å føre kontroll med barnets situasjon og gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning. Forskriften stiller krav om minst 4 besøk i året. Barnevernstjenesten kan etter nærmere vilkår vedta at antall besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året.

Kommunen har ansvaret for å føre tilsyn med barn i fosterhjem jf. barnevernloven § 4-22. Nærmere bestemmelser om tilsynet følger av fosterhjemsforskriften. I forskriften § 9 fremgår at kommunen skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig for å oppfylle formålet etter § 8 annet ledd, men minimum 4 ganger i året. Kommunen kan etter nærmere regler vedta at tilsynsbesøkene reduseres til minimum 2 ganger i året.

I henhold til barnevernloven § 2-3 b jf. § 5-7 skal fylkesmannen føre tilsyn med barneverninstitusjonene. Nærmere regler om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjon følger av tilsynsforskriften. I forskriften § 8 skal tilsynsmyndighetene føre tilsyn ved besøk i institusjonen så ofte som forholdene ved institusjonen tilsier det. Tilsynsmyndigheten skal i alle tilfeller føre tilsyn ved besøk i institusjonen minst to ganger hvert år og minst ett besøk

skal skje uanmeldt. Institusjoner som tar imot barn plassert etter barnevernloven §4-24 og § 4-26 skal besøkes minst fire ganger hvert år. Minst to besøk skal skje uanmeldt.

9.2 Departementets vurderinger og forslag

Tilsyn er en viktig rettssikkerhetsgaranti for barn i fosterhjem og institusjon. Tilsyn er kanskje særlig viktig i en krevende situasjon med tiltak mot spredning av Koronavirus. Det samme gjelder oppfølging av barn i fosterhjem.

Samtidig kan utbruddet av Covid- 19 svekke bemanningen både i tilsynsmyndighetene og barnevernstjenesten. Barn i fosterhjem og institusjoner kan være syke eller i karantene. Dette kan gi utfordringer knyttet til gjennomføringen av oppfølgings- og tilsynsbesøkene.

Etter departementets oppfatning er det nødvendig med enkelte tilpasninger i forskriftens krav til besøk i institusjoner og fosterhjem, der det tas hensyn til myndighetenes karantene- og isolasjonsplikt, tilrådinger om å unngå personlig kontakt, begrense reisevirksomhet, og om å ta hensyn til særlig risikoutsatte grupper. Fravær og smittebegrensninger gir begrenset kapasitet og utfordringer for fylkesnemndene til å følge de ordinære saksbehandlingsreglene. Etter departementets oppfatning er det nødvendig å åpne for at et besøk i hjemmet eller institusjonen kan erstattes med kontakt på annen måte, som telefonsamtale, videochat eller lignende. På denne måten vil det være mulig for tilsynsmyndighetene å ivareta tilsynsoppgaven uten fysisk oppmøte. Departementet foreslår derfor en slik endring hva gjelder kravene til tilsynsbesøk.

Departementet foreslår at tilsvarende skal gjelde barnevernstjenestens oppfølging av fosterhjem. Også her kan bemanningssvikt og smitterisiko være til hinder for at barnevernstjenesten kan oppfylle kravene om besøk i fosterhjemmet. Også når det gjelder denne oppgaven, foreslår departementet at besøk kan erstattes med kontakt per telefon, videochat el. når dette er nødvendig som følge av utbruddet av Covid-19. Dette gjelder både kontakten med barnet og fosterforeldrene.

Departementet har vurdert om det er nødvendig å lempe på kravene til antall besøk, men mener det foreløpig er tilstrekkelig å åpne for alternative kommunikasjonsformer.

Departementet foreslår etter dette at oppfølgings- og tilsynsbesøk i institusjon etter tilsynsforskriften § 8 annet ledd og fosterhjem etter fosterhjemsforskriften § 9 første ledd kan erstattes med andre kontaktmetoder dersom det er nødvendig som følge av utbruddet av Covid- 19. Tilsvarende gjelder oppfølgingsbesøk i fosterhjem etter fosterhjemsforskriften § 7 tredje ledd.

10.Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene er administrative tilpasninger for å kunne opprettholde viktige funksjoner i barnevernet.

Forslagene som gjelder saksbehandlingsreglene i fylkesnemnda er administrative tilpasninger for å kunne opprettholde fylkesnemndas saksavvikling samtidig som smittespredning i forbindelse med Covid-19 begrenses. En utvidet adgang til å holde fjernmøter og gjennomføre fjernavhør, utvidelse av adgangen til at saker kan avgjøres etter skriftlig og muntlig behandling samt adgang til at rådslagning og avstemning kan skje i fjernmøte, setter fylkesnemndene i stand til å behandle saker som ikke kan behandles ved fysisk oppmøte i nemndenes lokaler. Økt fleksibilitet i saksavviklingen reduserer behovet for å utsette saker og demper derfor konsekvensene av smittevernstiltakene. Forslaget vil kunne bidra til å redusere restanseoppbygningen i fylkesnemndene. Samtidig krever det tilpasning i arbeidsform for fylkesnemndene, barneverntjenestene, advokater, tolker og andre brukere.

Forslaget om å gi utvidet frist på to uker for barnevernstjenesten til å fremme begjæring om tiltak til fylkesnemnda etter akuttvedtak kan innebære at barn bor lengre i akutttiltak sammenlignet med en normalsituasjon. Departementet vurderer at de foreslåtte endringene isolert sett ikke vil føre til vesentlige økonomiske konsekvenser for Bufetat.

Departementet vurderer at det ikke er vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser av å gi Bufetat myndighet til å flytte barn mellom institusjoner.

Forslaget om å innføre forenklete regler for oppfølgings- og tilsynsbesøk i fosterhjem og institusjon kan føre til en besparelse for barnevernstjenesten blant annet på grunn av reduserte reisekostnader.

Departementet vurderer samlet sett at forslagene ikke medfører konsekvenser som forutsetter bevilgningsendringer for berørte aktører.

11. Ikrafttredelse

Det foreslås at forskriften trer i kraft en dag etter at Stortinget har fått skriftlig meddelelse om forskriften, med mindre Stortinget innen den tid har meddelt at forskriften oppheves.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r:

Midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19

Fastsatt i kgl. res (..) med hjemmel i midlertidig lov 27. mars 2020 nr. 17 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koraloven) § 2. Fremmet av Barne- og familiedepartementet.

§ 1 Formål

Forskriftens formål er å tilrettelegge for ivaretagelse av barns rett til omsorg og beskyttelse etter barnevernloven og for en forsvarlig og rettsikker virksomhet i fylkesnemndene ved å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19.

Forskriften skal tilsvarende legge til rette for en forsvarlig og rettsikker virksomhet i fylkesnemndene ved behandling av saker etter smittevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Forskriften gjelder også for Svalbard.

§ 2 Fjernmøte og fjernavhør i fylkesnemnda

Nemndsleder kan beslutte at forhandlingsmøtet eller møte i klagesak helt eller delvis skal holdes som fjernmøte og at avhør skal gjennomføres som fjernavhør, når det er nødvendig og ubetenkelig. Det skal særlig legges vekt på sakens karakter og private parters rettigheter.

Partene skal gis anledning til å uttale seg om fjernmøte og fjernavhør før nemndsleder tar en beslutning.

Nemndsleder kan beslutte at tolking skal gjennomføres som fjerntolking når det er forsvarlig.

§ 3 Kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling i fylkesnemnda

Når det er forsvarlig kan nemndsleder beslutte at forhandlingsmøtets omfang begrenses, og at vedtak treffes på grunnlag av en kombinasjon av behandling i møte og sakens dokumenter.

Partsavhør og vitneavhør skal alltid skje i møte.

Når det er forsvarlig kan nemndsleder beslutte at prosessfullmektigene kan inngi avsluttende innlegg skriftlig, med mulighet for kontradiksjon ved etterfølgende skriftutveksling.

Partene skal gis anledning til å uttale seg før det fattes beslutning etter første og andre ledd.

§ 4 Rådslagning og avstemning ved fjernmøte i fylkesnemnda

Rådslagning og avstemning kan skje i fjernmøte.

§ 5 Utvidet frist for å sende begjæring til fylkesnemnda

Når det er truffet vedtak etter barnevernloven § 4-6 annet ledd, skal begjæring om tiltak som nevnt i lovens § 7-11 sendes fylkesnemnda snarest og senest innen åtte uker. Fristen er fire uker hvis det gjelder tiltak etter § 4-24. Fristutvidelsen skal bare benyttes dersom det er nødvendig. Begrunnelsen for hvorfor det er nødvendig å benytte fristutvidelsen skal dokumenteres.

§ 6 Hjemmel for Bufetat til å flytte et barn fra en barnevernsinstitusjon til en annen

Når det er nødvendig, kan Bufetat beslutte å flytte et barn som er plassert i institusjon etter barnevernloven til en annen institusjon. Barnet kan bare flyttes til en institusjon som er egnet til ivareta barnets behov. Begrunnelsen for flyttingen og for valg av ny institusjonsplass skal dokumenteres. Fylkesmannen skal orienteres om beslutningen.

§ 7 Adgang til å erstatte tilsyns- og oppfølgingsbesøk med andre kommunikasjonsformer

Når det er nødvendig kan tilsynsbesøk i institusjon etter tilsynsforskriften § 8 annet ledd og fosterhjem etter fosterhjemsforskriften § 9 første ledd erstattes med andre kommunikasjonsformer. Tilsvarende gjelder oppfølgingsbesøk i fosterhjem etter fosterhjemsforskriften § 7 tredje ledd.

§ 8 Varighet

Forskriften gjelder så lenge midlertidig lov 27. mars 2020 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven) gjelder.

§ 9 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft én dag etter at Stortinget har fått skriftlig meddelelse om forskriften, med mindre Stortinget innen den tid har meddelt at forskriften oppheves.