

Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Studie- og forskningsenheten

Saksbehandler: Lena Therese Tølfesen

Besøksadresse: B R A veien 4, 1757 HALDEN

Telefon: 69215870

E-post: lena.t.tolfesen@hiof.no

Deres referanse:

Vår referanse: 14/03799-3

Dato: 05.12.2014

Høringsuttalelse - Forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i lov om barneverntjenester

Vi viser til høringsnotat av 20. oktober 2014: Forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i lov om barneverntjenester, med høringsfrist 5. desember 2014. Høringsuttalelsen fra Høgskolen i Østfold bygger på uttalelse fra fagmiljøet ved Avdeling for helse- og sosialfag, barnevernutdanningen.

1. Innledning og bakgrunn

Regjeringen foreslår i høringsnotatet å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak etter bvl. § 4-4. Påleggene kategoriseres som henholdsvis kompenserende, omsorgsendrende og kontrollerende tiltak. Vi knytter kommentarer til de enkelte kategoriene under, men vil innledningsvis kommentere noe av det som trekkes frem i notatets del 1 *Innledning og bakgrunn*. Vi savner her en nærmere dokumentasjon av hvor mange familier/foreldre som faktisk avslår barnevernets forslag om å iverksette hjelpetiltak pr. i dag. Sett på bakgrunn av den lave forekomsten av pålegg p.t., jf. notatet side 5 nederst, og de momenter som her nevnes som forklaring til dette, hadde det også vært fordelaktig med en nærmere drøfting av årsakene til at de eksisterende tvangshjemlene ikke brukes. Er det fravær av frivillighet hos foreldrene, manglende håndhevingsmuligheter, eller erfaring av at slike pålegg har liten effekt for barna som ligger til grunn? Hvis årsaken er det siste, er det kanskje liten grunn til å tro at en utvidelse av adgangen til å gi pålegg vil virke etter hensikten?

Forslaget om økt adgang til pålegg har et todelt formål; å forebygge omsorgsovertakelser og å sikre barnet tilstrekkelig omsorg. Selv om begge isolert sett samsvarer med de overordnede formålene i barnevernloven, kan det være grunn til å se nærmere på om de er fullt ut forenlige som begrunnelse for pålegg om hjelpetiltak. Omsorgsovertakelser vil i mange tilfeller være nødvendige for å sikre at barnet får tilstrekkelig omsorg. Hvis det legges stor vekt på at pålagte hjelpetiltak skal brukes for å hindre omsorgsovertakelser, risikerer man det motsatte av det som var hensikten; at barn som lever under alvorlig omsorgssvikt ikke får tilstrekkelig omsorg til rett tid. Vi kommer tilbake til denne problemstillingen avslutningsvis. Først vil vi kommentere de tre kategoriene av pålagte hjelpetiltak som omfattes av lovforslaget.

2. Kompenserende tiltak

I dag åpner barnevernloven § 4-4 for å kunne gi pålegg om hjelpetiltak som iverksettes utenfor hjemmet, eks. barnehage eller annet dagtilbud. Denne linjen videreføres ved at samtlige av de *kompeniserende* tiltak som foreslås i notatet (leksehjelp, fritidsaktiviteter eller støttekontakt, uttømmende angitt) fortrinnsvis må iverksettes *utenfor* hjemmet. Som følge av dette vil de foreslåtte tiltakene ha begrenset betydning for retten til respekt for privat- og familieliv etter EMK art. 8, og kan sees som en realisering av barnets rett til å motta hjelpetiltak fra barnevernet. Ut fra dette perspektivet er det ukontroversielt å støtte forslaget. Vi er imidlertid tvilende til om de foreslåtte hjelpetiltakene, hver for seg eller i kombinasjon, kan være *kompeniserende* i en grad som kan sikre barnet tilfredsstillende omsorg der det foreligger alvorlig omsorgssvikt fra foreldrenes side. Det er viktig å ha et realistisk forhold til hva som kan oppnås med slike tiltak, sett på bakgrunn av at foreldrene nekter å samtykke til dem. Hvis barnet er utsatt for alvorlig omsorgssvikt i hjemmet, vil ikke noen timer med støttekontakt i uka kunne kompensere for dette.

Vi savner også en nærmere redegjørelse for barnets partsstilling i slike saker. Barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem selv, jf. barnekonvensjonen og bvl. § 6-3, og barnets synspunkt skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Hvis barnet har fylt 15 år kan det opptre som part i saken, og det bør derfor tas stilling til om pålegget her også skal rette seg mot barnet. Ved tvangstiltak som retter seg direkte mot barnet, jf. bvl. § 4-24, er lovens ordning at barnet er part i saken uavhengig av alder. Det bør vurderes om dette også bør gjelde for pålagte hjelpetiltak som retter seg mot barnet. Sagt på en annen måte; skal barn kunne pålegges et omsorgskompeniserende tiltak som barnet motsetter seg, f.eks. et opphold i besøkshjem? Kan barn, uavhengig av alder, pålegges å delta i bestemte fritidsaktiviteter som omsorgskompeniserende tiltak? Støttekontakt er, som notatet påpeker, også et tiltak som er direkte rettet mot barnet. Barnets partsstilling bør derfor utredes nærmere, og barnets rett til å delta og bli hørt i beslutningsprosessen må ivaretas.

3. Omsorgsendrende tiltak

Denne kategorien dreier seg om tiltak som er rettet mot å bedre foreldrenes omsorgsevne og omsorgsutøvelse. Vi støtter departementets syn på behovet for å iverksette slike tiltak, og er med visse reserver positive til at foreldrene kan pålegges å følge visse programmer. Vi mener imidlertid at begrepet *omsorgsendrende tiltak* er svært vidtrekkende, og at det bør presiseres nærmere, eventuelt i forskrifts form, hva som skal være kriteriene for valg av tiltak som kan pålegges foreldre. Vi er ikke overbevist om at den juridiske avgrensningen til tiltak som er *faglig og etisk forsvarlige* (forsvarlighetskravet følger allerede av bvl. § 1-4) og som «bygger på et allment akseptert og sikkert kunnskapsgrunnlag» er tilstrekkelig skarp til å hindre at foreldre som allerede sliter med sin omsorgsevne blir pålagt tiltak med liten eller tvilsom evidens og effekt. Det må forutsettes at tiltakene skal ha en annen faglig innretning enn de foreldrestøttende tiltakene som etter bvl. § 4-4 tredje ledd kan pålegges foreldre som har barn med alvorlige atferdsvansker. Det ser imidlertid ut til at departementet forutsetter at de samme tiltakene heretter skal kunne pålegges foreldre som ikke har barn med atferdsproblemer, men som sliter med sin omsorgsevne. Vi spør om dette er i samsvar med notatets fremheving av viktigheten av å benytte rett tiltak til rett formål.

4. Kontrolltiltak

Departementet foreslår at meldeplikt og urinprøver skal kunne pålegges foreldre som kontrollerende tiltak. Formålet skal være å «dempe anstrengte situasjoner» og kontrollere at barn ikke utsettes for omsorgssvikt. Vi ser ikke bort fra at slike kontrolltiltak unntaksvis kan være et nødvendig supplement til andre hjelpetiltak, men vi er tvilende til om slike tiltak alene kan sikre barn en tilfredsstillende omsorgssituasjon, og frykter at en rutinemessig og ukritisk bruk av slike pålegg kan kamuflere alvorlig omsorgssvikt og forlenge tiden barnet blir værene i en uholdbar situasjon. Vi er enig med departementet i at kontrolltiltakene er svært inngripende

overfor foreldrene, ikke minst med tanke på at de kan pålegges for inntil 2 år. Samlet sett mener vi derfor at den høye graden av integritetskrenkelse, kombinert med en usikker effekt av tiltakene, tilsier at slike kontrolltiltak *ikke* bør kunne pålegges foreldrene, men bør bygge på frivillighet fra deres side. Alternativt mener vi at det bør fremgå av loven at kontrolltiltak bare skal brukes i kombinasjon med omsorgsendrende tiltak, og at pålegget ikke kan overskride 6 mnd. Vi mener for øvrig at håndheving av kontrolltiltakene og konsekvensene av brudd er for dårlig utredet, se nærmere om dette under.

5. Endring av vilkårene ved pålegg om tilsyn

Fylkesnemnda kan i dag gi pålegg om tilsyn i hjemmet når vilkårene for omsorgsovertakelse i § 4-12 er oppfylt, jf. bvl. § 4-4 tredje ledd. Vi støtter forslaget om å senke terskelen for å kunne pålegge slikt tilsyn. Det er vanskelig å fastsette terskelnivået med høy grad av presisjon, og forslaget om at pålegget må være «nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg» er etter vårt syn tilstrekkelig. Vi støtter derfor forslaget, men ønsker en annen utforming av vilkårene, se punkt 8 under.

6. Saksbehandlingen

Vi støtter departementets forslag om å legge kompetansen til å kunne pålegge hjelpetiltak til fylkesnemnda fremfor barneverntjenesten. Dette samsvarer med den påleggsordningen som allerede eksisterer, og ved å legge myndigheten til et uavhengig organ ivaretas rettsikkerheten for de berørte på en mer betryggende måte. Vi støtter også forslaget om å åpne for forenklet og skriftlig behandling av enkelte saker, men vil fremheve viktigheten av at barnets og foreldrenes syn alltid blir innhentet og vektlagt, eventuelt at partene får rett til å uttale seg direkte til nemndsleder. Vi mener at det er behov for nærmere retningslinjer for hvilke saker som kan behandles forenklet og hvilke som skal behandles ordinært, og at det bør vurderes om de private partene skal kunne kreve at saken behandles i ordinær nemnd.

Et pålegg om hjelpetiltak må alltid kunne bringes inn for retten etter reglene i tvistelovens kap. 36, jf. bvl. § 7-24 og departementets egne anmerkinger i notatet del 7.1.

7. Sanksjoner

Vi er enig i at pålagte hjelpetiltak ikke bør kunne gjennomføres med politibistand. Notatet er imidlertid mangelfullt når det gjelder spørsmålet om hvordan påleggene skal kunne håndheves hvis foreldrene ikke samarbeider eller motsetter seg gjennomføringen. Vi savner også en nærmere redegjørelse for konsekvensene av brudd mot påleggene. Skal det være opp til barneverntjenesten å avgjøre dette på fritt grunnlag, eller skal saken behandles av fylkesnemnda på nytt? Hva er følgen av å unndra seg meldeplikt eller avlegge en positiv urinprøve? Hvor mange brudd kan tillates før pålegget må anses å være uvirksomt? Spesielt på bakgrunn av notatets anførsel om at manglende håndhevingsmuligheter kan være årsak til at pålegg ikke blir brukt pr. i dag (pkt. 7.2), mener vi at dette spørsmålet burde vært drøftet nærmere i notatet.

8. Avsluttende kommentarer

Selv om det - ut fra et formål om å sikre barnet rett til hjelp fra barnevernet - kan finnes argumenter for å innføre større mulighet til å pålegge hjelpetiltak etter barnevernloven, mener vi at det er noen momenter som man bør se nærmere på før det gjøres endringer i loven. Det første nevnes i notatet – at den eksisterende påleggsadgangen sjelden blir brukt. Vi savner som nevnt innledningsvis en nærmere utredning av hva som er årsakene til dette. For å unngå at man innfører mer av noe som ikke virker, er det viktig å se kritisk på om flere tvangshjemler er riktig vei å gå. Dagens barnevernlov bygger på at barnevernet først og fremst skal være et

hjelpeorgan overfor barn og foreldre, og at frivillig samarbeid mellom foreldrene, barnet og barnevernet er det beste grunnlaget for positive endringer. Det bør etter vårt syn vises varsomhet med å innføre bestemmelser som innebærer at barnevernet fremstår som et rent kontrollorgan. Foreldrenes og barnets rett til å samtykke til hjelpetiltak må ikke bli en ren formalitet uten noe reelt innhold.

Et viktig moment i denne forbindelse er at barnevernloven bygger på et minsteinngrepsprinsipp. Det betyr at frivillige hjelpetiltak som hovedregel skal utprøves før man går til mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelser. Barnevernet kritiseres for å la frivillige hjelpetiltak løpe for lenge uten å vurdere om disse er tilstrekkelige til å sikre barn forsvarlig omsorg. Vi frykter at forslaget om å innføre økt mulighet til å pålegge hjelpetiltak vil skape et nytt inngrepsnivå i loven, som havner i en mellomposisjon mellom frivillige hjelpetiltak og de mer inngripende tvangstiltakene hvor barnet flyttes ut av hjemmet. Følgen av å innføre et nytt trinn i lovens inngrepssystem kan bli at det blir vanskeligere å foreta omsorgsovertakelser, fordi minsteinngrepsprinsippet krever at man først må prøve ut pålagte hjelpetiltak i hjemmet i inntil ett år, eller enda lenger. Dette kan føre til at barn blir værende i en uholdbar omsorgssituasjon langt ut over det som er forsvarlig.

Når det gjelder anmerkningene om at pålegg kan være nødvendige for å overkomme foreldrenes negative holdning til barneverntjenesten og til å samtykke til hjelpetiltak (se notatet side 7) ser vi ikke bort fra at et pålegg kan føre til at negative holdninger bortfaller, men vi ser også faren for at pålegg kan føre til det motsatte. Vi mener derfor at det er viktig å se på risikoen for at et pålegg kan sette barnet i en mer utsatt posisjon i familien, med fare for å bli utsatt for negative sanksjoner fra sine nærmeste. Et pålagt hjelpetiltak som bryter mot foreldrenes verdisyn vil derfor kreve en økt årvåkenhet fra barneverntjenestens side med hensyn til å følge utviklingen i familien, jf. bvl. § 4-5.

Det siste momentet som skal nevnes her er knyttet til utformingen av vilkårene for pålegg om tilsyn, meldeplikt og urinprøver, jf. forslaget til endret lovtekst i notatet pkt. 9. At vilkåret om nødvendighet for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg kombineres med nødvendighet for å *unngå at en situasjon som beskrevet i bvl. § 4-12 skal oppstå*, gjør at det å unngå omsorgsovertakelser fremstår som et overordnet formål med påleggene. Selv om dette er en innebygget konsekvens av lovens system, jf. det som er sagt over om minsteinngrepsprinsippet, bør man vurdere om en slik utforming av ordlyden innebærer et vilkår om at pålegg om hjelpetiltak må være utprøvd før man kan fatte et vedtak om omsorgsovertakelse. I så fall vil forslaget kunne sette utsatte barn i en svakere posisjon enn de har etter dagens system med hensyn til å få hjelp i rett tid. Å knytte nødvendighetskravet til et vilkår om unngåelse av omsorgsovertakelse vil i tillegg skape en presumsjon for at de pålagte hjelpetiltakene skal kunne ha en slik effekt, og vil medføre at nemnda må ta stilling til et fremtidig forhold som ligger utenfor det som er sakens kjerne – å sikre barnet tilstrekkelig omsorg her og nå. Vi mener derfor, i tråd med det som er nevnt over, at det bør vurderes om det er tilstrekkelig som materielt vilkår at pålegget må være *nødvendig for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorgssituasjon*. Da unngår man å gjøre nødvendigheten av å unngå en omsorgsovertakelse etter § 4-12 til et vilkår for å kunne pålegge hjelpetiltak, jf. forslaget om å gjøre vilkårene for å iverksette tilsyn i hjemmet *uavhengige* av vilkårene for omsorgsovertakelse i § 4-12.

Når det gjelder forholdet til menneskerettighetene (notatet pkt. 2) er vi enig med departementet i at et pålegg om hjelpetiltak kan være et forholdsmessig inngrep i retten til privat- og familieliv etter EMK og barnekonvensjonen. At inngrepet er forholdsmessig betyr imidlertid ikke at det er nødvendig, slik notatet ser ut til å legge til grunn. Forholdsmessighetskravet i EMK art. 8 nr. 2 er at inngrepet må være *nødvendig i et demokratisk samfunn*, bl.a. for å ivareta andres rettigheter og friheter. I dette tilfellet er det barnets rettigheter og friheter som trues av foreldrenes omsorgssvikt. Det er barnets behov for hjelp som gjør at inngrep i foreldrenes rett til familieliv kan bli forholdsmessig. Hvis tiltaket retter seg direkte mot barnet, kan nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen etter art. 8 nr. 2 få en annen innretning når barnet er over 15 år og kan utøve partsrettigheter. Hvis flere hjelpetiltak pålegges samtidig, kan også den samlede effekten av

påleggene utgjøre et uforholdsmessig inngrep i retten til respekt for familielivet. Ved å supplere nødvendighetsvilkåret i forslaget til bvl. § 4-4 tredje ledd med et krav om *forholdsmessighet* ville proporsjonalitetskravet etter EMK art. 8 nr. 2 kommet klarere til uttrykk i bestemmelsen.

Med hilsen

Stein Haugom Olsen
prorektor

Beth Linde
studie- og forskningsdirektør

Kopi til:
Terje Grøndahl, Avdeling for helse- og sosialfag