

HØRINGSUTTALELSE TIL HØRINGSNOTAT AV 5. SEPTEMBER 2012 - Forslag til endringer i barnevernloven

Det vises til departementets høringsbrev av 05.09.12. Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker avgir en felles høringsuttalelse. Uttalelsen er utarbeidet av en gruppe på to fylkesnemndsledere (i Oslo og Akershus) som er oppnevnt av Fylkesnemndenes faglige ressursgruppe. Utkast til uttalelsen er forelagt alle fylkesnemndene. I tillegg til fylkesnemnda i Oslo og Akershus har fylkesnemnda i Troms og Finnmark uttalt seg, og merknadene er gjengitt i uttalelsen som inngis av Direktøren for Sentralenheten for fylkesnemndene.

Fylkesnemndene vil innledningsvis bemerke at en rekke av forslagene til lovendringer gjelder organisatoriske forhold mellom kommunalt og statlig barnevern, og således i liten grad berører fylkesnemndenes daglige virke. Våre merknader knyttes derfor hovedsakelig til høringsnotatets pkt 9.4.2/9.4.3, kapitlene 13, 18 og 24.

Til Høringsnotatets del 1 og 2 om den økonomiske fordelingen mellom kommune og stat

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus er enig i at staten bør beholde ansvaret for de barneverntiltakene som i dag etter loven er statlige, og i at staten avviker ulovfestede oppgaver. Fylkesnemnda er videre enig i at kommunene bør betale en tilnærmet lik prosentandel av de ulike tiltakenes faktiske kostnader for å tilstrebe størst mulig grad av kostnadsnøytralitet ved valg av tiltak både for stat og kommune.

Fylkesnemnda i Troms og Finnmark uttaler følgende:

”Fylkesnemnda Troms og Finnmark mener at høringsnotatet ikke gir et dekkende bilde av de betydelige konflikter som tidvis har oppstått mellom Bufetat og kommuner i alle fall i enkelte av landets regioner.

Fylkesnemnda Troms og Finnmark påpeker at dersom kommunen skal betale tilnærmet lik prosentandel av de ulike tiltakenes faktiske kostnader, vil dette medføre at kommunene heretter skal betale vesentlig mer for en institusjonsplass enn for en plass i et statlig fosterhjem. En tilnærmet lik prosentandel vil således *ikke* gi kostnadsnøytralitet ved valg av tiltak for kommunens vedkommende, og heller ikke for statens (selv om det for statens vedkommende vil skje en viss utjevning i forhold til dagens ordning).

Vårt inntrykk er for øvrig *ikke* at kommunene ved valg av tiltak har tatt økonomiske hensyn på bekostning av faglige hensyn, slik det antydes i høringsnotatet både på side 16, siste avsnitt, og på side 33, annet avsnitt. Fylkesnemnda Troms og Finnmark påpeker at det i § 4-12-saker er fylkesnemnda som avgjør valg av tiltak. Vi er ikke kjent med at kommunens forslag til valg av tiltak baserer seg på hensynet til kommuneøkonomien fremfor hensynet til barnet, og stiller oss uforstående til at vi skal ha latt oss forlede i så måte. For øvrig skriver departementet på side 41, første avsnitt at ”[å] overføre en større andel av barnevernmidlene til kommunene impliserer et større kommunalt ansvar, både faglig og økonomisk. *Det er rimelig å forvente at kommunene vil bli mer kostnadsbevisste, noe som isolert sett vil gi mindre risiko for kostnadsvekst i barnevernet*” (vår utheving). Etter vår oppfatning er det

departementet som legger opp til at kommunene for fremtiden skal vektlegge de økonomiske hensyn.

Fylkesnemnda Troms og Finnmark støtter ikke forslaget om at kommunene skal betale en større andel av tiltakenes kostnad, mot at overføringer skjer til kommunene fremfor til Bufetat. Fylkesnemnda Troms og Finnmark frykter at omfanget av de statlige overføringene over tid vil bli mindre enn om man viderefører dagens ordning. Dette fordi nærmere 430 kommuner vil ha vanskeligere for å nå fram med sine kostnadsberegninger enn det Bufetat har. Mange kommuner har mindre enn én institusjonsplassering pr år. Penger som tildeles slike kommuner kan ikke bli stående "på vent" til det skjer en institusjonsplassering. Resultatet vil trolig bli at slike kommuner ikke tildeles den type midler det her er snakk om, og derved står uten økonomi til å dekke en institusjonsplassering når den måtte dukke opp.

Fylkesnemnda Troms og Finnmark vil dessuten påpeke at dersom de statlige overføringene ikke øremerkes, vil man også i større kommuner oppleve at de benyttes til andre formål, fordi man ikke ser seg råd til å ha pengene stående i påvente av en mulig institusjonsplassering."

Til høringsnotatets punkt pkt 9.4.2/9.4.3 ansvaret for institusjonsplass for det enkelte barn/særlig om saker for fylkesnemnda

Fylkesnemndene er enig i at det er kommunene som skal foreta det avgjørende valget av type tiltak; fosterhjem eller institusjon, men at valg av konkret institusjon fortsatt bør ligge hos staten. Fylkesnemnda forutsetter imidlertid at kommunens utredning av barnets behov legges til grunn for valget av plasseringssted, slik det også er foreslått i høringsnotatet. Etter § 4-24 første ledd kan ungdom med alvorlige atferdsvansker korttids plasseres i institusjon for observasjon, undersøkelse og behandling. Vi forutsetter at forslaget om at kommunens utredning av behovet for tiltak ikke får betydning for statens ansvar for disse institusjonene. Se nærmere om dette i punktet nedenfor.

Fylkesnemndene er videre enig i at det i forskrift stilles krav om at kommunen fremlegger statens tilbud om institusjonsplass for fylkesnemnda. Det må gis en faglig begrunnelse fra staten for valget av den konkrete institusjonen. Det bør også i redegjørelsen fremgå om andre institusjoner har vært vurdert og hvorfor disse ikke vurderes som egnet.

Fylkesnemnda Troms og Finnmark presiserer for sitt vedkommende at tilbud om konkret institusjonsplass sjelden foreligger så tidlig som 2-3 uker før forhandlingsmøtet. Det er gjerne snakk om kun dager før forhandlingsmøtet, og da regelmessig etter at fylkesnemnda har øvet påtrykk via kommunen.

Særlig om plasseringer etter 4-24

I forhold til atferdsplasseringer viser fylkesnemnda i Oslo og Akershus til at det fremmes svært få saker etter bvl § 4-24 første ledd om utredning av ungdom. Det er vårt inntrykk at slike utredninger var vanligere tidligere. I Oslo og Akershus ble ungdom i slike tilfeller utredet på henholdsvis Barnevernets Ungdomssenter (BUS) og Sole, og disse utredningene inneholdt grundige kartlegginger av den enkeltes atferdsvansker og vurderinger av behandlingsbehov, herunder hvilken type institusjon som var mest egnet for behandling.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus erfarer regelmessig at det i forhandlingsmøte oppstår tvil om hvorvidt det foreslåtte plasseringsstedet er faglig og materielt egnet til å behandle ungdommens atferdsproblem. Det har i slike tilfeller forekommet at fylkesnemnda har stanset forhandlingene og bedt om å få fremlagt alternative forslag til institusjoner. Det har også forekommet at forslaget ikke har blitt tatt til følge, selv om lovens grunnvilkår anses oppfylt, fordi den foreslåtte institusjonen ikke vurderes som egnet. Dette medfører at ungdom ikke har fått den behandling de har behov for og/eller at behandlingen iverksettes på et senere tidspunkt enn behovet tilsier. Det er heller ingen tvil om at ungdom i flere tilfeller har blitt plassert i institusjoner som i ettertid viser seg ikke å ha vært egnet i forhold til ungdommens atferdsvansker og behandlingsbehov. For fylkesnemnda viser dette seg ved at det fremmes forslag til nye plasseringer etter § 4-24 annet ledd for de samme ungdommene etter at en tidligere plassering er gjennomført. Ikke sjelden hevdes at ungdommens atferdsvansker har blitt forverret i løpet av den foregående plasseringen (se også bemerkninger til kapittel 24). Vår vurdering er at slike forhold kunne vært unngått dersom utredninger etter første ledd i større grad hadde blitt benyttet.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus vil også peke på at fagteamene i en rekke saker etter § 4-24 skal ha uttalt at økonomiske hensyn setter grenser for hvilke tiltak som kan benyttes, og at ledige plasser i statlige institusjoner skal velges fremfor private tiltak. I flere av disse sakene er det nemndas inntrykk at kommunen primært ville ha benyttet et annet tiltak, som vurderes som mer egnet, men at kommunen låses i valget som følge av bestemmelsesretten til den statlige barneverntjenesten. Det vises videre til at det regelmessig fremmes saker for fylkesnemnda uten at det konkrete plasseringsstedet er angitt i begjæring om tiltak. Institusjonen vil ofte bli navngitt først 2-3 uker før forhandlingsmøtet.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus er enig i at økonomiske hensyn, også innenfor barnevernområdet, må tillegges vekt for å sikre at staten skal kunne ivareta sitt ansvar for likeverdige tilbud over hele landet.

Vi vil likevel peke på at dette i enkeltsaker har fått uheldige utslag, og at ungdom har måttet flytte fra private til statlige institusjoner. En del ungdom har vært omsorgsplassert i private institusjoner, jf bvl § 4-14 litra b, og etablert relasjoner som det kan være viktig å bygge videre på. Dette gjelder i særlig grad ungdom som har ulike tilknytningsforstyrrelser/relasjonsskader. Staten må i slike situasjoner etter en konkret vurdering av det enkelte barns behandlingsbehov og problematikk kunne gjøre unntak fra utgangspunktet om at statlige institusjoner skal velges fremfor private. Fylkesnemnda viser i denne forbindelse til at departementet forslår å styrke barnets rett til medvirkning, og barnets egen mening må derfor også tillegges vekt ved valg av tiltak, herunder ved valg av konkret institusjon. Dette følger direkte av lovens ordlyd, jf. § 6-3, men det er fylkesnemndas inntrykk at barnet i begrenset grad gis adgang til medvirkning i dette spørsmålet før saken behandles i fylkesnemnda.

Til kapittel 11 - Barnevernlovens regulering av kommunens og statens økonomiske ansvar for barneverntiltak

Fylkesnemnda i Troms og Finnmark uttaler:

”Fylkesnemnda Troms og Finnmark er klar over at det er snakk om en videreføring av dagens ordning, men har likevel vanskelig for å forstå hvorfor Bufetats økonomiske ansvar opphører når barnet fyller 20 år.”

Til kapittel 12 – Lovfesting av krav til forsvarlighet i barnevernloven

Fylkesnemndene er enig i å innføre en rettslig standard som setter krav til faglige forsvarlige tjenester på barnevernområdet.

Til kapittel 13 – Barns rett til medvirkning og barns mulighet til å ha en særskilt tillitsperson

Departementet foreslår en lovfesting av barns rett til medvirkning og rett til å benytte en tillitsperson i kontakt med barneverntjenesten.

Innledningsvis viser fylkesnemnda til at barn som har kontakt med barneverntjenesten har mange voksne å forholde seg til, herunder barneverntjenestens saksbehandlere, talspersoner, tilsynsførere i fosterhjemmet og tilsynsførere under samvær, samt eventuelle sakkyndige utredere og behandlere. Kontakten med alle disse voksne innebærer i mange saker betydelig uro for barnet både før omsorgsovertagelsen og etter.

Det er videre fylkesnemndas oppfatning at det ikke er gitt at det vil være enkelt for barnet å kunne velge en tillitsperson som vil kunne opptre uavhengig av de berørte parter i saken. Det kan heller ikke ses bort fra at barnet kan bli utsatt for et betydelig press fra omgivelsene, både med hensyn til om barnet skal benytte seg av en tillitsperson og hvem dette eventuelt skal være.

Fylkesnemndene er usikker på om en lovfesting om bruk av tillitsperson for de mindre barna vil fungere etter sin hensikt og viser særlig til utfordringer knyttet til barns lojalitet til sine foreldre og fosterforeldre. Disse barna vil også i begrenset grad ha nære relasjoner til voksne personer som er uavhengige av biologiske foreldre eller fosterforeldre.

Fylkesnemnda er enig i at den som benyttes som tillitsperson bør fremlegge politiattest.

Det vises i høringsnotatet til at en tillitsperson i liten grad vil ha rett til innsyn i saksdokumentene, og at taushetsplikten må ha forrang for behovet for innsyn. Fylkesnemnda deler departementets oppfatning om at tillitspersonen må undertegne en taushetserklæring slik at man ikke undergraver taushetsplikten.

Fylkesnemnda i Troms og Finnmark uttaler:

” Fylkesnemnda Troms og Finnmark er i det vesentlige enig i utkastet til høringsuttalelse. Fylkesnemnda Troms og Finnmark mener likevel at det må følge direkte av prinsippet om barns rett til å uttale seg, at de allerede i dag har en ubetinget rett til å ha til stede en person etter eget valg. Hvis barnet ønsker å uttale seg, men bare vil gjøre dette dersom han får ha med seg bestemt person, er det etter vår oppfatning en selvfølge at man etterkommer dette. Og skulle den personen være barnets mor eller far, eller en annen person med tilknytning til saken, rokker det likevel ikke ved barnets rett til å ha vedkommende til stede. I slike tilfeller kan man naturligvis lure på hvor fritt barnet står i sine uttalelser. Det vil imidlertid alltid være en fare for at barnet står under press og/eller har et ønske om å uttale seg til noens gunst eller ugunst, uavhengig av om vedkommende er til stede under samtalen eller ikke.

Fylkesnemnda Troms og Finnmark forstår for øvrig ikke hvorfor retten til å ha en særskilt tillitsperson skal inntre først *etter* at omsorgsovertakelse er besluttet.

Fylkesnemnda Troms og Finnmark anser ikke begrepet "medvirkning" som beskrivende for barnets rolle i egen sak. Når det i høringsnotatet s. 75, tredje avsnitt heter at "[v]ed å benytte dette begrepet blir det tydeliggjort at barnet er blitt godt og skikkelig informert, blitt hørt, har fått anledning til å uttale seg i trygge omgivelser og på måter som gir barnet en følelse av å bli lyttet til og tatt hensyn til", er det direkte feil. Man kan naturligvis ha som mål at "medvirkning" vil innebære alle disse momenter, men man vil garantert også for fremtiden oppleve at verken barnet eller dets pårørende oppfatter at barnet har fått en slik behandling, selv om barneverntjenesten sier at barnet har "medvirket".

For øvrig oppfattes ordet "medvirke" som en form for samarbeid, om enn motvillig. I mange tilfeller vil barnet nekte å samarbeide med barneverntjenesten, selv om alle gode intensjoner mht. informasjon og rett til å uttale seg er oppfylt. Man vil da med rette kunne spørre om hvordan barnet har fått anledning til å "medvirke", når det opplever at alle avgjørelser fattes på tvers av egen vilje. Fylkesnemnda Troms og Finnmark antar at mange barn vil oppfatte ordet "medvirke" som et pålegg om samarbeid, og således føle seg satt under press når det blir fortalt at det skal "medvirke" i saken.

Fylkesnemnda Troms og Finnmark har i forbindelse med høring vedr. forskrift om talsperson, tatt til orde for at man ved enkelte anledninger bør kunne unnlate å høre barnet. Dette gjelder spesielt når foreldres krav om tilbakeføring vurderes behandlet i medhold av barnevernloven §§ 7-5 tredje ledd og 7-14 annet ledd bokstav b), såkalt ufrivillig forenklet, evt. når saken vurderes avvist med hjemmel i barnevernloven § 4-21 annet ledd annet punktum. I disse sakene kan det være av vesentlig betydning at barnet ikke på nytt skal uroes av foreldrenes krav, men dersom man fastsettes et ubetinget krav om at barn over en viss alder *skal* høres i alle saker som fremmes for fylkesnemnda, vil disse avgjørelsesformene ikke gi noen som helst gevinst for barnet. Fylkesnemnda Troms og Finnmark mener at det ikke vil være i strid med barnevernloven § 6-3 og FNs barnekonvensjon artikkel 12 at man i enkelte, nærmere angitte situasjoner kan treffe en konkret avgjørelse om at et barn ikke skal måtte foreholdes foreldres krav. Hensett til Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2012 s. 900, må dette likevel trolig reguleres med lov."

Til kapittel 14 – Begrepsbruken i barnevernloven

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus er av den oppfatning at dagens begrepsbruk i barnevernloven er godt innarbeidet, og ser det lite hensiktsmessig å endre på denne.

Når det gjelder "alvorlige atferdsvansker" vil vi peke på at dette ikke bare er et begrep, men et vilkår for å plassere ungdom i medhold av §4-24, og som er nærmere definert i lovbestemmelsen.

Fylkesnemnda i Troms og Finnmark uttaler:

"Fylkesnemnda Troms og Finnmark har ikke sterke motforestillinger mot at enkelte av begrepene i barnevernloven endres i tråd med det brukerorganisasjoner oppfatter som en bedre betegnelse, eksempelvis at fosterhjem skal hete omsorgshjem. Det er

imidlertid uklart for oss om man da skal omtale barn i omsorgshjem som omsorgsbarn?

Det fremstår ikke som formålstjenlig å bytte ut ordet "institusjon" med "hjem". Det blir forvirrende dersom samme ord skal brukes både om foster-/omsorgshjem og om det som i dag heter institusjon. Mange institusjoner har betegnelsen "senter" i navnet, og Fylkesnemnda Troms og Finnmark mener at det evt. kan være en alternativ betegnelse for institusjon.

Fylkesnemnda Troms og Finnmark mener at begrepet "barn med alvorlige atferdsvansker" bør bestå. Formålet med bestemmelsene i §§ 4-24 – 4-26 er nettopp at barnet skal kunne gis behandling for sin atferd uavhengig av omsorgsforholdene i hjemmet. Fylkesnemnda skal i disse sakene bedømme ungdommens opptreden, og, dersom den faller inn under alternativene nevnt i § 4-24 første ledd, vurdere hvordan den enklest og mest hensiktsmessig kan endres. Man kan ofte se at ungdommens opptreden har sammenheng med dets omsorgsomgivelser, men det er ikke alltid slik. Felles for alle sakene er imidlertid at dersom ungdommens opptreden ikke kan endres tilstrekkelig ved hjemmebaserte tiltak, endringer i omsorgsbasen eller andre mindre inngripende tiltak, så er det nettopp fordi ungdommens egen atferd nødvendiggjør behandling. Selv om man finner et annet begrep for disse sakene, vil man vanskelig kunne komme bort fra at det vil dreie seg om en karakteristikk av ungdommen."

Til kapittel 16 – Regulering av institusjoner med behandlingshjem

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus slutter seg til departementets forslag.

Fylkesnemnda i Troms og Finnmark uttaler:

"Fylkesnemnda Troms og Finnmark forstår det slik at fylkesnemnda ikke skal prøve det konkrete behandlingshjemmet, kun den institusjonen som behandlingshjemmet er knyttet til. Dersom en institusjon har flere behandlingshjem knyttet til seg, må det forventes at partenes anførsler vil gjelde konkrete behandlingshjem. Det bør derfor fremgå klart av lov og/eller forarbeider om de skal prøves eller ikke. "

Til kapittel 17 – Oppfølging av barn under og etter varetekt og straffegjennomføring

Fylkesnemndene viser til at det er viktig med god kommunikasjon mellom barneverntjenesten og påtalemyndigheten i disse sakene. Enkelte ungdommer har både kontakt med politi og barneverntjeneste, og det fremgår av Rt 2012-1051 at det er adgang til parallellforfølging dersom det er etablert et tett samarbeid.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus deler også departementets syn om at barneverntjenesten må følge opp alle ungdom som løslates, selv om disse har fylt 18 år under fengselsoppholdet og ikke tidligere har hatt hjelpetiltak fra barneverntjenesten.

Til kapittel 18 – Samvær med søsken etter omsorgsovertakelse

Fylkesnemndene er enig med departementet i at det i de fleste tilfeller er et gode for barn å ha samvær med søsken etter omsorgsovertagelse. Dette er også ofte et tema i forbindelse med

omsorgsovertagelsen, og selv om fylkesnemnda i dag ikke behandler spørsmålet konkret forutsettes det ofte i vedtakets premisser at barna sikres kontakt med hverandre etter omsorgsovertagelsen.

I departementets vurderinger fremgår at søskenbegrepet dekker både hel-og halvsøsken, inkludert søskenrelasjoner skapt ved adopsjon, samt stesøsken og fostersøsken etter en konkret vurdering av hvor personlig kontakt som har oppstått. Fylkesnemnda viser til at det er en rekke ulike konstellasjoner av søsken som skal vurderes etter departementets forslag.

Fylkesnemndene er skeptisk til departementets forslag slik det i dag foreligger. Etter fylkesnemndas oppfatning er ikke forslaget om samværsrett for søsken godt nok utredet, og forslaget reiser mange uavklarte, vanskelige spørsmål.

Innledningsvis vil vi vise til at søsken ikke har noen tilsvarende samværsrett etter barnelovens regler. Vi stiller spørsmål ved hva som er begrunnelsen for at søskens rett til samvær med hverandre skal stille seg annerledes etter en omsorgsovertakelse enn etter et samlivsbrudd mellom foreldrene. Vi stiller også spørsmål ved om samværsrett for et barn skal innebære en samværsplikt for det barnet samværsretten gjelder.

I høringsnotatet er det ikke problematisert hvilken, om noen, partsstatus søsken skal ha i samværsspørsmålet, det er ikke vurdert søskens mulighet for å begjære rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak eller adgangen til ny behandling om endring av samvær på et senere tidspunkt.

Det legges i høringsnotatet til grunn at det er en rettighet for barnet og søsknene å få fastsatt samvær med hverandre. Fylkesnemndene legger etter dette til grunn at vedtaket om samvær retter seg direkte mot de involverte søsknene, og at de etter forvaltningslovens § 2 e derfor vil ha partsrettigheter. Fylkesnemndene legger videre til grunn at søsken fra fylte 15 år vil kunne gjøre partsrettigheter gjeldende i samværsaken om søskensamvær. Dette innebærer at de vil ha rett til egen prosessfullmektig på det offentliges bekostning og til å kunne bruke rettsmidler etter bvl § 7-24, samt kreve saken gjenopptatt for fylkesnemnda etter de alminnelige reglene i barnevernloven 4-19 siste ledd.

Fylkesnemndas vedtak knyttet til fastsettelse av samvær mellom søsken vil være et forvaltningsvedtak som kan bringes inn for domstolene av barn over 15 år og kommunen, jf. § 7-24 første ledd. Når det gjelder barn under 15 år må det avklares om foreldrene, som verge for barnet, kan bringe fylkesnemndas avgjørelse om samvær, evt nektelse av samvær, inn for domstolene. Det må også avklares om foreldrene skal ha egne partsrettigheter i barnas samværs sak.

Det fremgår av forslaget at fylkesnemnda skal fastsette samværet i alle saker hvor omsorgsovertagelse foretas. Det må i den forbindelse avklares hvem som er ansvarlig for å bringe barnas synspunkter frem for fylkesnemnda. Skal talspersonen avklare samværet med barnet som skal omsorgsovertas, og eventuelt også søskens ønsker om samvær eller er det foreldrene eller kommunen som skal fremme søskens syn på kontakt med barnet som tas under omsorg?

Fylkesnemndene viser endelig til at det heller ikke er drøftet nærmere om søskensamvær skal prioriteres foran foreldrenes samværsrett i de tilfeller barnet som omsorgsovertas ikke tåler for

mye kontakt med biologisk familie. Dette kan være aktuelt der barnet har traumeproblematikk og reaktiv tilknytningsforstyrrelse.

Det er endelig ikke vurdert nærmere hvorledes samværsaken skal behandles for fylkesnemnda i forhold til den lovbestemte taushetsplikten.

Fylkesnemndene viser i denne forbindelse til at foreldre uten del i foreldreansvaret har rett til opplysninger om sitt barn i medhold av barneloven § 47. Noen tilsvarende rett til opplysninger har ikke søsken. Den lovbestemte taushetsplikten vil således gjelde ovenfor det omsorgsovertatte barnets søsken, og vil særlig være viktig i de tilfeller der barnet ikke har bodd sammen med det søsken (eldre/voksne søsken eller halvsøsken) som samværet skal fastsettes for. Dette vil særlig komme på spissen i de situasjoner det omsorgsovertatte barnet har særlige behov av psykisk/psykiatrisk art. Det vil i et slikt tilfelle vanskelig kunne foretas en felles behandling av sak om fastsettelse av samværet til foreldrene, med og uten del i foreldreansvaret, og sak om samvær til søsken uten at den lovpålagte taushetsplikten tilsidesettes.

Endelig vises til at det ikke er vurdert overgangsregler for barn som allerede er omsorgsovertatt uten at fylkesnemnda har tatt stilling til samværet med søsken. Dersom søsken skal ansees som parter vil det kunne fremmes en rekke krav fra disse om fastsettelse av samvær for allerede omsorgsovertatte søsken. Dette vil medføre en svært omfattende økning i saker som må behandles av fylkesnemnda i den første tiden etter lovendringen.

Avslutningsvis til spørsmålet om søskensamvær vil vi peke på at forslaget, slik det foreligger, vil føre til at barnet kan bli utsatt for mange flere rettslige prosesser både for fylkesnemnda og domstolene enn i dag. Det foreslås i høringsnotatet en vid definisjon av søskenbegrepet, og dette vil i mange av våre saker føre til at en langt videre personkrets enn i dag vil kunne kreve samværsrett. Etter vårt syn er dette svært uheldig da det i andre sammenhenger synes å være enighet om det er et mål i seg selv å redusere muligheten til slike prosesser fordi de representerer en belastning for de barna det gjelder. Både prosessene i seg selv, samt en formalisert samværsrett for enda flere personer, vil også føre til mindre stabilitet for barnet i fosterhjemmet, og kan også føre til større samlet belastning for fosterhjemmet med de konsekvenser dette kan få for barnet.

For fylkesnemnda og domstolene vil forslaget ha konsekvenser i form av økt saksmengde. Vi forutsetter at dette kompenseres med økte ressurser slik at forslaget ikke får som konsekvens at saksbehandlingstiden økes ytterligere.

I forbindelse med forslaget om samværsrett for søsken, vil fylkesnemnda i Oslo og Akershus benytte anledningen til å ta opp en problemstilling knyttet til partsstatus som nå er aktuell for fylkesnemnda i Oslo og Akershus.

Når det gjelder spørsmålet om partsstatus i saker for fylkesnemnda, herunder i samværsaker, vil fylkesnemnda vise til følgende fra lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 76 (2005-06) s. 44:

”Departementet er enig med utvalget i at hvem som skal anses som part i saker etter barnevernloven fortsatt bør reguleres av forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven §2 bokstav e. Dette innebærer at hvem som skal gis partsstatus i den enkelte sak må vurderes konkret. Departementet er enig med utvalget i at det sentrale vurderingstema er hvorvidt den aktuelle personen har tilstrekkelig grad av tilknytning til saken, og at i denne sammenheng er

personens tilknytning til barnet det sentrale. Departementet er videre enig med utvalget i at foreldre med del i foreldreansvaret som hovedregel vil ha partsstatus i relasjon til alle spørsmål som hører under fylkesnemndas myndighetsområde fordi fylkesnemndas vedtak normalt griper inn i vedkommendes foreldreansvar.

Når det gjelder spørsmålet om partsstatus i saker om omsorgsovertakelse, er departementet enig med utvalget i at hovedregelen er at foreldre som har del i foreldreansvaret skal anses som parter. Foreldre uten del i foreldreansvaret kan, slik departementet ser det, gis partsstatus dersom vedkommende har en så sterk faktisk tilknytning til barnet at fylkesnemndas vedtak kan sies å « rette seg mot » eller « direkte gjelde » vedkommende. Eksempler på situasjoner der det kan være aktuelt å gi foreldre uten del i foreldreansvar partsstatus kan være at vedkommende far eller mor har bodd sammen med barnet eller dersom vedkommende har hatt en regelmessig og omfattende samværsordning med barnet over tid.

Foreldre som etter dette ikke vil kunne gis partsstatus i sak om omsorgsovertakelse, vil likevel alltid ha rett til at fylkesnemnda tar stilling til om vedkommende skal ha rett til samvær med barnet og til omfanget av samværsretten, se nærmere om partsstatus i saker om samvær nedenfor. Han eller hun vil således ha krav på å bli varslet om sak om omsorgsovertakelse. Dette gir vedkommende far eller mor en mulighet til å ta de nødvendige skritt i forhold til å få del i foreldreansvaret for barnet eller til å få foreldreansvaret overført til seg. I påvente av en avklaring av spørsmålet om foreldreansvaret, vil barnet kunne fosterhjemsplasseres hos den andre av foreldrene - forutsatt at en slik løsning er til barnets beste.

Etter departementets oppfatning vil unntaksvis også personer som ikke er barnets biologiske foreldre kunne gis partsstatus i sak om omsorgsovertakelse. Dette vil først og fremst kunne være aktuelt i forhold til utenlandske barn som er kommet til landet uten foreldre og som bor i Norge sammen med andre, for eksempel slektninger, som er i foreldrenes sted. Er det vanskelig å oppspore barnets biologiske foreldre har det vært lagt til grunn at vedtak om omsorgsovertakelse kan rettes mot barnets omsorgspersoner i Norge, og i så fall vil disse være å anse som parter i saken.

Når det gjelder spørsmålet om partsstatus i saker om samvær, er departementet enig med utvalget og flere av høringsinstansene i at personkretsen i forhold til hvem som skal kunne kreve samvær, og derigjennom gis partsrettigheter, bør innsnevres i forhold til gjeldende rett, jf. [Rt-2001-835](#). Kjennelsen innebærer at en begjæring om samværsrett bare kan avvises under henvisning til manglende partsstatus når tilknytningen til barnet er så fjern at det åpenbart ikke er rettslig adgang til å gi vedkommende samværsrett. Kjennelsen i [Rt-2004-1300](#) har som konsekvens at ved rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak om samværsrett, skal alles samværsrett tas opp til en samlet vurdering når en eller flere reiser sak, og alle berørte får da partsrettigheter uavhengig av om de selv har reist sak. Dette har igjen som konsekvens at en forholdsvis vid krets av personer kan få innsyn i til dels svært sensitive opplysninger om hverandre og barnets foreldre. Etter departementets oppfatning er en slik rettstilstand uheldig. Departementet er enig med utvalget i at kjennelsen synes å bygge på en forutsetning om at barnet har en maksimal tålegrense for samvær, slik at samværsretten må fordeles mellom de aktuelle samværsberettigede. Departementet mener, i likhet med utvalget og flere av høringsinstansene, at situasjonen i de fleste samværsaker etter barnevernloven imidlertid er slik at vurderingen for fylkesnemnda og retten er om det vil være til barnets beste å ha samvær med en bestemt person, uten at barnets « tålegrense » for samvær blir satt på spissen eller andres samværsrett har konkret betydning.”

Om spørsmålet om forening av saker fremgår:

”Når det gjelder spørsmålet om forening av saker, ser departementet de hensyn som taler for at forening av saker skal kunne skje i større grad enn det som praktiseres i fylkesnemndene i dag. Departementet mener imidlertid at hensynet til taushetsplikt og personvern her må veie tyngst. Departementet er derfor enig med utvalget i at hvorvidt saker skal kunne forenes i fylkesnemnda vil måtte bero på partsforholdene i saken og hensiktsmessighetshensyn, og at reglene om taushetsplikt skal sette grensen for når sakene kan forenes. Når det gjelder forening av saker om samvær, vil samværsrett for andre enn foreldrene - etter departementets forslag - først og fremst være aktuelt der foreldrene enten er døde eller er nektet samvær med barnet. Departementets forslag vil derfor innebære at en eventuell tålegrense for barnets samvær svært sjelden vil bli satt på spissen, og som en følge av dette vil det derfor heller ikke være behov for en samlet behandling av alle spørsmål om samvær. Departementet legger i alle tilfeller til grunn at foreldrenes samvær behandles uavhengig av samvær for eventuelle andre samværsberettigede.”

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus har forholdt seg til lovens forarbeider når det gjelder spørsmålet om partsstatus og forening av saker. I saker der en av foreldrene ikke har del i foreldreansvaret, og heller ikke på annen måte har nær tilknytning til barnet, har vedkommende ikke blitt innvilget partsstatus i sak om omsorgsovertakelse. Når det gjelder fastsettelse av samvær for den av foreldrene som ikke har del i foreldreansvaret, har dette blitt praktisert slik at samme nemnd tar stilling til dette i egen sak (og møte) umiddelbart etter sak om omsorgsovertakelse. Sakene forenes imidlertid til felles behandling dersom den av foreldrene som har foreldreansvaret samtykker til dette eller dersom forening av sakene kan skje uten overtredelse av taushetsplikten.

Dette er en praksis som, etter vår mening, har vært hensiktsmessig og uproblematisk. I den senere tid har vi imidlertid opplevd at Oslo kommune ikke er enig i dette. Når saken har kommet til tingretten, har Oslo kommune prosedert på at fylkesnemndas vedtak om samvær for foreldre uten del i foreldreansvaret skal oppheves. I mange tilfeller har dette skjedd selv om sakene er behandlet slik kommunen selv har fremmet dem for nemnda.

I Oslo Tingretts dom av 01.06.2012 fremhever tingretten, etter å ha vist til Rt 2003 s 1319 og Rt 2004 s 1300, at,

På bakgrunn av disse kjennelsene antar retten at, dersom ikke begge foreldre er gitt partsstilling i en sak med fullt innsyn i sakens dokumenter, og det samlede samværet for barnet derfor ikke kan vurderes vil en dom i saken kunne bli opphevet av høyere rettsinstans i henhold til tvisteloven § 29-21 første ledd. Det forhold at kjæremålsutvalget har bestemt at alle de samværsberettigede skal behandles i én sak, medfører at alle parter har rett til innsyn i alle sakens dokumenter og forklaringer, og derfor også til de dokumenter/forklaringer som i utgangspunktet måtte gjelde andre parter i saken. Hensynet til kontradiksjon er helt sentralt i domstolenes behandling av saker, jf blant annet formålsbestemmelsen i tvisteloven §1-1 og hensynet til taushetsplikten må da vike.

Fylkesnemnda viser til at tingretten i denne, og i tilsvarende fire saker før denne, har vist til at hensynet til kontradiksjon går foran taushetsplikten, og at samvær for foreldrene må vurderes samlet ut fra hva barnet tåler. Dette i motsetning til departementets vurdering i Ot.prp 76 (2005-2006) og i strid med barnevernlovens § 7-12 fjerde ledd, hvor det fremgår at saker skal

forenes så langt ikke den lovbestemte taushetsplikten er til hinder for dette. Vårt inntrykk er at verken Oslo kommune eller Oslo tingrett er kjent med at lovens forarbeider er av nyere dato enn de nevnte Høyesterettsdommer.

Oslo kommune fremmer nå sakene for fylkesnemnda slik at omsorgsovertakelsen fremmes som en sak og sak om samvær for begge foreldrene som en (felles) sak. I det siste har kommunen også fremmet sak om omsorgsovertakelse og sak om samvær for begge foreldrene (hvorav bare den ene har del i foreldreansvaret) som en felles sak. Dette har ført til sterke protester fra den av foreldrene som har foreldreansvaret på grunn av brudd på taushetsplikten. En slik løsning er også prosessøkonomisk svært uheldig. Dette forutsetter at den av foreldrene som ikke har del i foreldreansvaret (og ikke er part i saken) er til stede, med sin prosessfullmektig, under hele den del av forhandlingsmøtet som gjelder omsorgsovertakelsen med de kostnader dette medfører for det offentlige.

For å unngå ytterligere opphevelser i Oslo tingrett, behandler nå fylkesnemnda i Oslo og Akershus sakene for Oslo kommune slik at samvær for foreldre både med og uten foreldreansvar fastsettes i en egen sak atskilt fra omsorgsovertagelsessaken. Fylkesnemnda har også behandlet omsorgssaker og samværsaker i ett forhandlingsmøte, slik at den part som ikke har innsynsrett må forlate salen når taushetsbelagte opplysninger omtales. Det skrives da ett vedtak pr saksnummer for å sikre at taushetsbelagte opplysninger ikke skal tilfalle parter uten innsynsrett. Dette medfører økte kostnader for det offentlige på samme måte som fullstendig forening av sakene. For kommunene i Akershus behandles sakene som før, slik at sak om omsorgsovertakelse, samt samvær for den av foreldrene som har hatt omsorgen og foreldreansvaret alene, behandles i en sak, og sak om samvær for den av foreldrene som ikke har del i foreldreansvaret behandles i egen sak av samme nemnd. Etter vår erfaring er det ytterst sjelden at barnets tålegrense for samvær settes på spissen. Vi kan derfor ikke se noe saklig eller faglig grunnlag for å endre denne praksisen.

De erfaringer Fylkesnemnda i Oslo og Akershus har med opphevelse av samværsvedtak i saker der en av foreldrene har foreldreansvaret alene medfører at det bør utarbeides klare saksbehandlingsregler for disse sakene enten i lov eller forskrift, eventuelt at disse spørsmålene avklares og presiseres ytterligere i lovforarbeidene.

Når det gjelder forslaget om fastsettelse av samvær for søsken, må det således tas stilling til hvem som skal være parter i saken. Det må presiseres at barna ikke er parter i foreldrenes samværsaker.

Fylkesnemnda i Troms og Finnmark slutter seg til uttalelsen fra Oslo og Akershus og tilføyer:

"Fylkesnemnda Troms og Finnmark påpeker at søsken skilles i atskillig større grad enn det høringsnotatet kan gi inntrykk av, når det under pkt. 18.3, tredje avsnitt gis som eksempler at barnets søsken er over 18 år, at barnets søsken ikke omsorgsovertas, eller at "situasjonen [kan] oppstå når søskenflokken består av mange barn". Etter vår erfaring skjer det relativt ofte at også to søsken må splittes og plasseres i separate fosterhjem.

Det er ikke vanlig at plasseringsstedet er klart på tidspunktet for forhandlingsmøtet. Etter departementets forslag må vi således ta stilling til samvær uten å vite om dette i det hele tatt blir aktuelt, og uten å vite noe om hvilke reiseavstander og andre praktiske konsekvenser dette vil få.

Fylkesnemnda Troms og Finnmark anser det som åpenbart at forslaget vil få store økonomiske og administrative konsekvenser. Når det treffes vedtak om søskensamvær, må det også være mulighet både for overprøving og senere endringsaker.

Departementet skriver under pkt. 18.4, tredje avsnitt, at "[d]ersom samvær med søsken er til det beste for barnet under omsorg, skal barneverntjenesten legge til rette for dette også etter gjeldende rett. Dette innebærer at departementets forslag har til hensikt å sikre barnets eksisterende rettigheter." Departementet har nok rett i prinsippet, men i praksis er det grunn til å anta at en lovendring som foreslått vil medføre at det vil bli mer søskensamvær enn det som er tilfelle i dag. Med de reiseavstander vi har i store deler av landet, vil merkostnadene kunne bli betydelige.

Kapittel 24 Beregning av plasseringstid etter vedtak etter barnevernlovens § 4-24

Fylkesnemndene viser til Rt 2011-662 hvor Høyesteretts ankeutvalg uttalte at varigheten av plasseringstiden etter § 4-24 første og andre ledd skal regnes fra tidspunktet for akutt plasseringen. Praksisen i fylkesnemnda hadde før dette vært sprikende både internt i den enkelte fylkesnemnd og mellom fylkesnemndene. Høyesteretts avgjørelse bidro således til å skape en ensartet praksis som fylkesnemndene nå følger. Departementets forslag oppfattes således som en lovfesting av Høyesteretts beslutning.

Fylkesnemndene kan på dette punkt ikke komme med en ensartet uttalelse da det er betydelig uenighet mellom fylkesnemndene både nasjonalt og innad i den enkelte nemnd om spørsmålet.

Fylkesnemndene viser til at en lovfesting av at plasseringstiden skal regnes fra akutt plasseringen vil sikre en ensartet praksis i alle fylkesnemnder og domstoler. Dette vil sikre ungdommens rettsikkerhet og forutsigbarhet i varigheten av utrednings- eller behandlingsforløpet. Dette medfører at ungdom samlet sett unngår plasseringer for 15-18 måneder som følge av langvarige akutt plasseringer.

Enkelte fylkesnemnder har også registrert at akuttvedtak i større grad enn tidligere oppheves raskere, fremfor at ungdommen blir sittende akutt plassert over lang tid frem til endelig plasseringsvedtak foreligger.

Fylkesnemndene viser imidlertid til at formålet med en akutt plassering og en plassering for utredning eller behandling er ulikt. Den akutte inngripen vil ha som formål å avverge at ungdommen blir vesentlig skadelidende, mens en plassering etter 4-24 (1) og (2) har som formål å utrede eller behandle ungdommen.

Fylkesnemndene erfarer at en rekke av akuttvedtakene etter 4-25 fattes av påtalemyndigheten, som som regel har begrenset kjennskap til den vedtaket gjelder. I enkelte tilfeller fattes det akuttvedtak for ungdom som er helt ukjent også for barneverntjenesten. Det fremgår aldri av påtalemyndighetens vedtak hvorvidt vedtaket er fattet med tanke på en utredning (4-24, (1)) eller langtidsbehandling (4-24 (2)), slik det kan synes som om Høyesterett la til grunn i sin avgjørelse. En slik sonndring fremgår også sjelden i barnevernleders akuttvedtak og besluttes først i forbindelse med fremme av hovedsaken.

Barnevernloven gir anvisning på at barneverntjenesten etter en akutt plassering har 2 uker på å fremme sak etter bvl § 4-24, 1. eller 2. ledd, jf bvl § 4-2 4. ledd. I de tilfeller akuttvedtaket er truffet av påtalemyndigheten vil det ofte være helt nødvendig å benytte disse to ukene til å bli kjent med ungdommen og til å vurdere hvilket ledd i 4-24 som skal benyttes i en senere sak.

En praksis der plasseringstiden skal regnes fra akutt plasseringen medfører at det i realiteten ikke vil være mulig å kunne gjennomføre utredninger av ungdom i medhold av vedtak fattet av fylkesnemnda. Innen et vedtak foreligger fra fylkesnemnda vil allerede utredningstiden ha utløpt som del av akuttvedtaket. Fylkesnemndene anser dette uheldig og viser til at utredningen da enten må foretas etter samtykke fra barnet, eventuelt ved at utredning igangsettes som del av akuttvedtaket. I de tilfeller sak om utredning fremmes for fylkesnemnda må man ofte måtte behandle både sak om utredning og forlengelse av denne (4-24 første ledd siste pkt) i samme møte. Dette kan ha uheldige rettssikkerhetsmessige konsekvenser for ungdommen. I de tilfeller ungdommen/foreldrene klager på akuttvedtaket kan det i noen tilfeller la seg gjøre å behandle sak om utredning i stedet for/sammen med klagesaken. Dette forutsetter at kommunen har bestemt seg for en utredning og at det konkrete utredningsstedet kan presenteres for fylkesnemnda slik at institusjonens faglige og materielle egnethet kan vurderes.

Det er mindre betenkelig å la plasseringstiden regnes fra akutt plasseringen ved en langtidsplassering, men det vises også her til at formålet med akutt plasseringen og langtidsplasseringen for behandling har ulike formål. Det er kjent at fylkesnemndene i dag har lang sakshandlingstid, men til tross for dette blir det konkrete plasseringsstedet foreslått tett opp mot forhandlingsmøtet. I de tilfeller et plasseringsalternativ er på plass tidlig vil ungdommen ofte ha blitt overført fra akuttinstitusjonen til den aktuelle institusjonen, slik at det også i realiteten er barneverntjenesten som iverksetter et vedtak om behandling før vedtak i fylkesnemnda foreligger.

Fylkesnemndene mener det er betenkelig at ungdom skal risikere å fratas muligheten til et års behandling på en egnet institusjon som følge av at varigheten av akutt plasseringen skal gå til fradrag. I den forbindelse vises særskilt til at Fylkesnemnda i Oslo og Akershus har mottatt brev fra MTFK, hvor de presiserer at deres behandlingsplan krever 12 måneders arbeid og at fradrag av akutt-tiden vil hindre deres mulighet til å følge det fastlagte programmet. Dette medfører at tiltaket ikke ser seg i stand til å tilby behandlingen eller at fylkesnemndene vil oppleve flere saker om forlengelse med ytterligere 12 måneder, jf 4-24 andre ledd, andre punkt.

Et alternativ til en lovbestemmelse om at varigheten av akutt plasseringen skal trekkes fra i plasseringstiden på hhv 4 uker eller 12 måneder, er at det utarbeides en lovbestemmelse om den maksimale varigheten av et akuttvedtak, som tar høyde for både kommunes saksbehandling og mulighetene til en forsvarlig behandling i fylkesnemnda. Varigheten utover den fastsatte tiden kan deretter trekkes fra i den maksimale behandlingstiden etter § 4-24, første og andre ledd.

Det vil også være mindre betenkelig å la akutt plasseringstiden gå til fradrag i den samlede behandlingstiden dersom utredningen og/eller behandlingen av ungdommen igangsettes straks akutt plasseringen er iverksatt. I dag skjer dette i liten grad, og det er nok også uenighet om det er rettslig adgang til dette. Imidlertid fremstår det som rettssikkerhetsmessig mindre betenkelig å benytte akutt plasseringen til utredning og/eller behandling enn til ren

”oppbevaring” slik vi har inntrykk av ofte er tilfellet i dag. En av grunnene til at det stilles spørsmål ved om det er rettslig adgang til dette er at loven bruker begrepet ”midlertidig” og ikke ”foreløpig” vedtak. Enkelte har tolket dette dithen at et akuttvedtak etter § 4-25 ikke gir adgang til å forskuttere utredning og behandling etter § 4-24. Vi ber derfor departementet vurdere om akuttvedtak etter § 4-25 i loven bør omtales som ”foreløpig” vedtak med en presisering i forarbeidene om at utredning og behandling forutsettes igangsatt umiddelbart.

Fylkesnemndene vil avslutningsvis påpeke at bestemmelsene om atferdsplassering av ungdom også reiser en rekke andre utfordringer av rettsikkerhetsmessig karakter. Fylkesnemndene mottar f.eks forslag om ny plassering for behandling i opptil 12 måneder, kort tid etter at ungdommen har blitt utskrevet fra en tidligere plassering i medhold av samme bestemmelse. Begrunnelsen for den nye plasseringen kan være at det er påvist ytterligere atferdsproblemer av samme eller ny karakter. Det forekommer også regelmessig at det fremmes sak om en ny institusjon underveis i den første plasseringen eller at det fremmes krav om forlengelse på en ny institusjon. En fortolkning av regelverket der atferdssaker fremmes med nye atferdsproblemer som grunnlag vil kunne innebære at lovens tidsbegrensinger uansett blir illusoriske og at ungdom kan risikere å være tvangsplassert på institusjon mesteparten av sin ungdomstid.

Pernille Pettersen Smith
direktør

Kari Ofstad

Rune Nordby