

HØRING – NOU 2012: 5 Bedre beskyttelse av barns utvikling

Det vises til departementets høringsbrev av 8. mai 2012. Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker avgir en felles høringsuttalelse. Uttalelsen er utarbeidet av en gruppe på tre nemndsledere som er oppnevnt av Fylkesnemndenes faglige ressursgruppe. Utkast til uttalelsen er forelagt alle fylkesnemndene v/daglig leder, og merknader fra disse er innarbeidet i uttalelsen som inngis av Direktøren for Sentralenheten for fylkesnemndene.

Fylkesnemndene vil innledningsvis bemerke at vi finner at utredningen er et viktig dokument som i seg selv vil være et nyttig arbeidsredskap for de vanskelige problemstillinger som arbeid med barnevernsaker representerer. Særlig vil vi framheve at det å innføre et nytt prinsipp ”utviklingsfremmende tilknytning” vil bidra til å løfte forståelsen av barnets egenverdi – dets vekst og utvikling – i forhold til barnet som en del av familien, uten at det biologiske prinsipp fratas sin verdi som et viktig utgangspunkt. Kapittel 3 i utredningen gir en god og oversiktlig redegjørelse for tilknytningens betydning og viktigheten av utviklingsstøttende tilknytning for at barnet skal utvikle seg optimalt i forhold til sitt potensial. Fylkesnemndene har ingen spesielle merknader til dette kapittelet. Våre merknader knyttes til kapittel 5 – 13, samt til punkt 2.2.6.2.

Utvalget har formulert sine forslag som anbefalinger. Noen av anbefalingene er forslag om lovendringer. Fylkesnemndene mener utvalget burde ha utarbeidet en samlet oversikt over forslag til lovendringer med konkret utformet ordlyd. Det ville gjort det enklere å gi innspill til utforming av nye bestemmelser.

Til utredningen punkt 2.2.6.2 - Familiedomstol

Utvalget foreslår at det utredes om en ”family court” kan erstatte dagens fylkesnemndsordning. Det framgår at utvalget ønsker vurdert om ”en samling av alle barne-, ungdoms- og familierelaterte saker til en og samme domstol vil kunne medføre kortere ventetid og mer spesialisert kompetanse”.

Fylkesnemndene gir sin tilslutning til forslaget.

En fersk utredning fra Barneombudet om barns situasjon under konfliktfylte samlivsbrudd går i samme retning. Det er flere gode grunner for å etablere en ny familiedomstol.

Fylkesnemnda er et domstolslignende forvaltningsorgan som fatter tvangsvedtak blant annet i saker om omsorgsovertakelse av barn ved alvorlig omsorgssvikt. Begjæres det rettslig overprøving av vedtaket, må partene på ny gjennom samme behandling i tingretten. En familiedomstol vil få status som ordinær domstol og være førsteinstans på sitt felt. Dette vil innebære færre prosesser og dermed færre belastninger på barna, selv om sliksreglene til lagmannsretten vil måtte vurderes på nytt slik at flere saker sannsynligvis vil komme opp for lagmannsrett og muligens også Høyesterett.

For det andre vil en domstol med samlet ansvar for både barnevernssaker og barnefordelingsaker redusere antallet prosesser uavhengig av om det ankes. Mens fylkesnemnda i dag vedtar omsorgsovertakelse, er det tingretten som behandler barnefordeling ved oppløsning av ekteskap eller samboerskap der partene ikke blir enige. En familiedomstol kan behandle disse forhold under ett og finne en helhetlig løsning.

En nyere SINTEF undersøkelse vedrørende mekling i forbindelse med oppløsning av samliv viser at en fjerdedel av sakene ender for domstolene fordi enighet ikke oppnås. Mange av disse sakene preges av at konfliktnivået er svært høyt – så høyt at belastningene for de barn som berøres må likestilles med omsorgssvikt. I forhold til den spissfaglige barnefaglige og barnerettslige kompetanse som kreves, er det derfor en voksende erkjennelse av at det er mer som forener saker om omsorgssvikt og barnefordeling i de vanskelige sakene, enn hva som skiller de.

Mindretallet i utvalget som vurderte reformer i barneloven (NOU 1998: 17) gikk inn for at fylkesnemnda måtte få status som særdomstol og førsteinstans og uttalte blant annet (punkt 10.6):

”Både i barnevernsaker og i saker etter barneloven står hensynet til hva som er best for barnet helt sentralt.[...]

”Dette gjør det nødvendig med spesielt interesserte og kompetente jurister og sakkyndige ved domstolen.”

Fagdepartementet avviste forslaget med henvisning til at barnevernsakene handler om foreldrenes manglende omsorgsevne, mens i barnefordelingssakene er ”begge foreldrene egnet”. Denne begrunnelsen slår dessverre ikke alltid til.

Fylkesnemndene vil også vise til at vår nye barneminister, daværende stortingsrepresentant Inga Marte Thorkildsen tok opp temaet i en interpellasjon 8/6-2011, hvor hun – nettopp med referanse til likheten mellom de aktuelle sakstypene – ba om en fornyet vurdering av omtalte mindretallsforslag. Det svaret som ble gitt, var ikke særlig forpliktende. Nå styrer imidlertid statsråd Thorkildsen selv den videre utvikling, og fylkesnemndene har derfor håp om at det blir igangsatt en grundig utredning raskt.

Vi vil også påpeke at en familiedomstol sannsynligvis vil få en positiv psykologisk effekt. Som formell domstol vil legitimitet, status og uavhengighet nok bli vurdert høyere enn hva som i dag blir fylkesnemndene til del.

I forbindelse med utredningen av en familiedomstol, bør det samtidig utredes om en slik domstol også bør behandle straffesaker mot lovovertredere under 18 år (strafferettslig ungdomsdomstol). Videre bør det utredes om familiedomstolen også skal gis myndighet til å plassere ungdom med atferdsproblemer, hvor psykiske vansker er tydelige, innen psykisk helsevern, om nødvendig i strid med den såkalte asylsuvereniteten. Flatø-utvalget (NOU 2009: 22 om bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge) foreslo i sin innstilling at fylkesnemndene burde få slik kompetanse, uten at dette er blitt fulgt videre opp.

Til kapittel 5 – Hjelpetiltak

Fylkesnemndene er enig i utvalgets utgangspunkt om at hjelpetiltak som forutsetter en innsats av foreldrene, vil ha best effekt ved frivillighet. Pålegg om tilsyn og barnehage står slik sett i en særstilling som hjelpetiltak idet de ikke krever endringsvilje hos foreldrene for å ha effekt. På den annen side vil fylkesnemndene påpeke at foreldre i praksis fra tid til annen gjennom vedtak fra fylkesnemndene også i dag pålegges øvrige hjelpetiltak som for eksempel veiledning eller miljøtiltak i hjemmet. Dette skjer ved at fylkesnemndene fatter vedtak om at begjæring om omsorgsovertakelse ikke skal tas til følge, fordi det legges til grunn at foreldrene vil samarbeide om nærmere spesifiserte hjelpetiltak. Foreldrene vil i slike tilfeller bli tvunget til å samarbeide for å unngå at barneverntjenesten fremmer ny sak etter kort tid.

Ut i fra det mildeste inngreps prinsipp er fylkesnemndene av den oppfatning at også kompensierende tiltak utover barnehage, og omsorgsendrende tiltak, bør kunne pålegges for å unngå at situasjonen eskalerer og ender med begjæring om omsorgsovertakelse. Det ligger i utvalgets forslag at også disse sakene skal forelegges for fylkesnemndene, og på den måten vil vedtaket som pålegger tiltaket bli løftet ut av barneverntjenesten og komme fra andre enn den saksbehandler som foreldrene i neste omgang skal samarbeide om tiltaket med. Dette vil gi saken et preg av større alvor enn når tiltaket i første omgang foreslås som et frivillig tiltak fra barneverntjenestens side, og kanskje kan det i seg selv bidra til at foreldrene innser at det er fornuftig å samarbeide med barneverntjenesten til barnets beste. Tvangselementet vil da kanskje likevel ikke være til hinder for en god gjennomføring av tiltaket.

Fylkesnemndene slutter seg for øvrig til eksemplifiseringen under punkt 5.3.6.2 av aktuelle tiltak som bør kunne pålegges. Fylkesnemndene er også enig i at kontrollerende tiltak som kan pålegges bør utvides til å omfatte urinprøver. Når det gjelder meldeplikt, er dette et tiltak som lyder noe fremmed for fylkesnemndene. På den ene side vil det være mindre inngripende enn uanmeldte tilsyn, men kan i en gitt hverdag likevel være relativt belastende rent praktisk dersom det forutsetter oppmøte et bestemt sted. Dersom det er sannsynlighetsovervekt for at dette vil bedre barnets omsorgssituasjon ser imidlertid fylkesnemndene ikke noe prinsipielt i veien for å gi hjemmel også for et slikt pålegg.

Når det gjelder vilkårene for å kunne pålegge hjelpetiltak (*punkt 5.4.1*), er fylkesnemndene til en viss grad enig med utvalget i at vilkårene ikke bør være like strenge som for omsorgsovertakelse. Dette for å sikre at tiltakene kan iverksettes før situasjonen eskalerer slik at barna kommer i en situasjon med aktuell omsorgssvikt og fare for akutt plassering. På den annen side er pålagte hjelpetiltak et tvangsinngrep som må brukes med varsomhet, og knyttes opp mot de alvorligste sakene eller saker som vil kunne utvikle seg til å bli alvorlige. Fylkesnemndene mener derfor at pålegg om hjelpetiltak, uavhengig av hvilken type tiltak, bare bør kunne vedtas dersom det er nødvendig for å unngå at barnet kommer i en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12. I utvalgets forslag til lovendring synes det som om rene kompensierende tiltak (som eksempelvis barnehage eller avlastning) skal ha lavere inngrepsterskel enn de øvrige tiltakene idet det der ikke vises til *”for å hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå”*. Fylkesnemndene er ikke enig i denne sondringen dersom den er begrunnet med at kompensierende tiltak er mindre inngripende for foreldrene.

Fylkesnemndene er også enig med utvalget i at tiltakene bør tidsbegrenses i tråd med prinsippet i barnevernloven § 4-5. Selve tidsbegrensningen bør fastsettes av nemnda når hjelpetiltak besluttet i medhold av (nytt) § 4-4 fjerde ledd. Dette vil fremtvinge en aktiv vurdering av tiltakets nytte, slik at tiltak som ikke lenger er nødvendige blir avsluttet, og at tiltak som ikke har tilstrekkelig effekt kan erstattes av andre/sterkere tiltak. I motsatt fall er det fare for at tiltak blir stående i årevis fordi barneverntjenesten vil ”se det an litt til”, i stedet for å fremme ny sak for fylkesnemnda.

Selv om fylkesnemnda har fastsatt en tidsbegrensning for tiltaket, vil det ikke nødvendigvis være til hinder for at barneverntjenesten avslutter tiltaket uten å forelegge saken for fylkesnemnda. Eksempelvis kan formuleringen ”inntil (dato)” benyttes. Barneverntjenesten har i dag tilsvarende adgang til å avslutte pålagte hjelpetiltak samt § 4-24-plassering uten å forelegge spørsmålet for fylkesnemnda. Det er imidlertid ingenting i veien for at adgangen presiseres i loven.

Tidsbegrensningen kan heller ikke være til hinder for at tiltaket forlenges, ved at barneverntjenesten fremmer ny sak for fylkesnemnda. Dette bør fremgå klart av loven.

Når det gjelder forslag til saksbehandlingsmåten (*punkt 5.3.7*), slutter fylkesnemndene seg til at utgangspunktet bør være skriftlig behandling, eventuelt forhandlingsmøte med kun nemndsleder. Saksforberedelsen og omfanget av saken bør være etter mønster av klagesakene.

Tross forenklet saksbehandling antar fylkesnemndene at en utvidelse av adgangen til å pålegge hjelpetiltak, kombinert med noe lavere terskel for å fremme slik sak enn det som er situasjonen i dag, vil generere en del ekstra saksbehandling for fylkesnemndene. Det må følgelig følge økte ressurser med en slik utvidelse av nemndenes arbeidsoppgaver.

De fleste fylkesnemndene er enig i at det bør utredes hvorvidt en samtaleprosess i regi av fylkesnemndsleder kan skape grobunn for en felles forståelse av utfordringer og nødvendige tiltak med sikte på å unngå omsorgsovertakelse eller pålagte hjelpetiltak (*punkt 5.4.2*). Vi er enig i at man må være forsiktig med å mekle om barns omsorgsbetingelser, men samtidig ser man i en del saker at partene får en bedre forståelse for hverandres standpunkter etter å ha møttes i forhandlingsmøte og kanskje fått innspill til å se sakene fra en annen synsvinkel. Det vises for øvrig til hjemmelen i barnevernloven § 7-25, og at flere nemndsledere en tid tilbake har meldt sin interesse for å prøve ut en slik ordning.

Fylkesnemnda Troms og Finnmark har presisert at den ikke anser samtaleprosess som et praktisk tiltak som vil stå i forhold til ressursbruken. Etter deres erfaring er det få saker der man etter forhandlingsmøtet sitter igjen med et inntrykk av at saken kunne ha latt seg løse om man bare hadde diskutert den *enda* mer. Gjennomgående har det vært langvarig kontakt og mange møter mellom barneverntjenesten og de private partene, ofte med private parters prosessfullmektig til stede, uten at det har hjulpet. Det følger av kravene til saksforberedelse at nemndsleder bør ta initiativ til avklaring/løsning mv der man ser at forholdene ligger til rette for det. Fylkesnemnda Troms og Finnmark har vanskelig for å tro at samtaleprosess vil føre til at nevneverdige flere saker vil la seg løse i minnelighet.

Til kapittel 6 – Omsorgsovertakelse

Utvalget foreslår et nytt prinsipp, et utviklingsstøttende tilknytningsprinsipp, som skal ha forrang foran det biologiske prinsipp i saker der tilknytnings- og relasjonskvaliteten er til hinder for barnets utvikling.

Fylkesnemndene er enig i viktigheten av å vektlegge forskning som viser at samspillet mellom barn og omsorgspersonene er så avgjørende for barns utvikling og fungering at kvaliteten av dette må vektlegges ved vanskelige avgjørelser i barnevernsaker.

Fylkesnemndene er også enig i at det biologiske prinsipp ikke må vektes så tungt at det kan føre til at barnet vokser opp under ugunstige omsorgsbetingelser dersom tilknytningen og relasjonsutviklingen mellom barnet og omsorgspersonene er svak.

Til utvalgets anbefaling i punkt 6.8.1 vil fylkesnemndene bemerke at slik vi ser det, inngår en vurdering av tilknytningskvaliteten i fylkesnemndenes vurderingsgrunnlag også i dag i de saker hvor dette er sentralt. Fylkesnemndene tar i sine vurderinger utgangspunkt i det biologiske prinsipp i tråd med EMK art. 8. Hensett at også barnets beste skal vurderes i hver enkelt sak, har fylkesnemndene vanskelig for å se at det biologiske prinsipp gis avgjørende

betydning av fylkesnemndene i saker hvor tilknytningskvaliteten er så dårlig at vilkårene for omsorgsovertakelse finnes oppfylt og plassering utenfor hjemmet anses som barnets beste.

Vi er imidlertid enig i at en fremheving av et slikt tilknytningsprinsipp kan være viktig for å synliggjøre forskningen på området samt viktigheten av å beslutte rett tiltak til rett tid i disse sakene. For å synliggjøre dette på en tydelig måte, mener fylkesnemndene at det bør vurderes å innarbeide prinsippet om utviklingsfremmende tilknytning i barnevernloven § 4-1.

Fylkesnemndene er også enig i at de øvrige to faktorene som er nevnt av utvalget som terskler for omsorgsovertakelse (*punkt 6.8.2*), er sentrale, og påpeker at disse faktorene også vurderes av fylkesnemndene i dag.

I punkt 6.8.3 anbefaler utvalget at det oppnevnes sakkyndige i saker hvor det ikke er observert alvorlig omsorgssvikt, og hvor et vedtak vil måtte begrunnes med barnevernloven § 4-12 første ledd bokstav d), alvorlig skade på barnets helse eller utvikling. Det anbefales videre at sakene fremmes for utvidet fylkesnemnd. Endelig påpekes det at fylkesnemndene bør ta stilling til anvendeligheten av bokstav d) i alle saker der denne bestemmelsen er påberopt, selv om vilkårene er oppfylt etter et av de andre alternativene.

Fylkesnemndene bemerker at bokstav d) i § 4-12 nok er relativt lite brukt i praksis, noe som kan skyldes at fylkesnemndene ikke tar stilling til anvendelsen hvor også bokstav a) eller et av de øvrige alternativene er oppfylt. Fylkesnemndene er imidlertid ikke enig i at det er naturlig å oppstille en hovedregel om at det skal tas stilling til alle grunnlag som er påberopt. Det kan være sammensatte årsaker til at bestemmelsen ikke benyttes som begrunnelse, men det antas ofte å være hensynet til sakens opplysning og det skjerpede beviskravet. Fremtidsvurderingen er ofte den svakest funderte vurderingen i en sak hvor det også er bevist aktuell omsorgssvikt, og det vil kunne føre til en vidløftiggjøring av saken å skulle ta stilling til de strenge kriteriene i bokstav d). Under enhver omstendighet er det fylkesnemndenes oppfatning at en plikt til å vurdere bestemmelsen når den er påberopt, må begrenses til tilfeller hvor man er innenfor bestemmelsens kjerneområde. Dette fordi man i en del tilfeller ser at bestemmelsen tas med ”for sikkerhets skyld” og ut i fra en tankegang om at dårlig omsorg over tid til slutt vil føre til at barnets helse eller utvikling vil bli alvorlig skadd. Det må gjennomgående forventes at barneverntjenesten har innhentet sakkyndigvurderinger før saken fremmes i tilfeller hvor de vil prosedere på bokstav d).

Fylkesnemndene er forøvrig enig med utvalget i at rene bokstav d)-saker ofte vil kreve en sakkyndig utredning av foreldrenes omsorgsevne og eventuell prognose for endring gjennom hjelpetiltak. I mange saker er det imidlertid som nevnt ovenfor naturlig at denne utredningen gjøres av barneverntjenesten i samarbeid med foreldrene før saken sendes inn til fylkesnemndene. En slik utredning vil da også utgjøre en del av barneverntjenestens beslutningsgrunnlag i forhold til om begjæring om tiltak skal fremmes for fylkesnemndene, og hvilket rettslig grunnlag som eventuelt skal påberopes.

Det bør likevel ikke stilles som vilkår for å kunne anvende bokstav d) at det har vært foretatt en sakkyndig utredning. Et ubetinget krav om bruk av sakkyndig, vil innebære et brudd på prinsippet om fri bevisvurdering, jf barnevernloven § 7-17 første ledd bokstav a), jf tvisteloven § 21-2 første ledd. Fylkesnemndene mener at det i mange saker kan være grunnlag for å vurdere bokstav d), selv om sakkyndig ikke er oppnevnt verken av fylkesnemnda eller av kommunen. Når foreldre for eksempel er fratatt barn etter å ha blitt vurdert av sakkyndig, får nye barn uten at det kan spores andre endringer i deres situasjon og/eller fungering, vil det

ikke alltid være nødvendig å innhente ny sakkyndig vurdering for å kunne fastslå at vilkårene etter bokstav d) er oppfylt.

Det bør heller ikke fastsettes som vilkår for å anvende bokstav d) at fylkesnemnda er satt som utvidet nemnd. Det vil være svært uheldig om man kom i en situasjon der en sak som er fremmet etter § 4-12 første ledd bokstav a), men hvor nemnda under sakens gang finner at det er bokstav d) som er aktuell hjemmel, må utsettes fordi sakkyndig ikke har vært oppnevnt, og/eller nemnda ikke har vært satt med fem medlemmer. Forholdet kan for eksempel være at foreldrene åpenbart er varig ute av stand til å ta seg av barnet, men at pågående omsorgssvikt ikke kan konstateres fordi besteforeldre har trådt til for en periode.

Det presiseres at fylkesnemndene som kjent er satt med fagkyndig medlem også når sakene behandles av ordinær nemnd, og fylkesnemndene kan ikke på generelt grunnlag være enig i at det er nødvendig med utvidet nemnd i alle disse sakene. Dette gjelder særlig dersom saken er godt opplyst og utredet på forhånd. Vi vil imidlertid påpeke at utvidet nemnd kan anvendes blant annet dersom saken reiser vanskelige skjønsmessige avgjørelser. Både spørsmålet om utvidet nemnd og spørsmålet om oppnevning av sakkyndig må vurderes og avgjøres av den enkelte fylkesnemndsleder som har saken til behandling, jf barnevernloven § 7-5 første ledd og § 7-12 annet ledd, bokstav d).

Til kapittel 7 – Barnets bosted etter plassering utenfor hjemmet

Fylkesnemndene støtter utvalgets forslag om at det må vurderes nærmere om fylkesnemnda skal få kompetanse til å treffe avgjørelser om daglig omsorg/foreldreansvar. Det gis full tilslutning til utvalgets karakteristikk av dagens tosporede system for barnevern- og barnefordelingssaker som ”ressurskrevende, konfliktdrivende, uoversiktlig og forsinkende”. Det finnes en rekke eksempler fra fylkesnemndenes praksis som empirisk underbygger den siterte beskrivelsen.

Fylkesnemndene understreker videre at det er barnets beste og barnets behov som skal ha hovedfokus. Prosessuelle motforestillinger må ikke forhindre at dette hovedformålet realiseres best mulig. I den sammenheng er utvalgets tanker om å kunne se disse sakene som en samlet omsorgssak, hvor barnets totale omsorgssituasjon vurderes, fremfor som enten som en barnevernssak eller som en barnefordelingssak svært relevante.

Som utvalget selv påpeker, må dette forslaget utredes nærmere. Fylkesnemndene mener at en slik nærmere utredning er nødvendig og at dette arbeidet hører naturlig hjemme som del av mandatet for en eventuell utredning av en ny familiedomstol som utvalget også foreslår, jf utredningen punkt 2.2.6.2 og våre merknader til dette.

Fylkesnemnda som organ har eksistert siden 1993 og fremstår i dag for alle praktiske formål som en særdomstol med spisskompetanse i forhold til vurderinger og avgjørelser knyttet til barnets beste. Utvalget tar derfor neppe for sterkt i når det uttaler som sin vurdering ”at fylkesnemndas faglige eller praktiske kompetanse til å vurdere barnets beste ikke står tilbake for domstolens kompetanse”.

Som høringsinstans stiller vi oss imidlertid spørrende til utvalgets frykt for ”misbruk av fylkesnemnda og fri rettshjelpordningen” om nemndene skulle kunne treffe vedtak om foreldreansvar, fast bosted og samvær på mer permanent basis. Hensynet til barnets beste må veie tyngre enn risikoen for misbruk av rettshjelpordningen. Fylkesnemndene mener at

utvalgets alternative forslag i punkt 7.3.7 om at fylkesnemnda skal gis kompetanse til å treffe midlertidige avgjørelser etter barneloven § 60, ikke vil gi en tilfredsstillende løsning på problemene man i dag ser med å ha et slikt tosporet system.

For øvrig er alle vurderinger og forslag som fremgår av utvalgets drøfting av forholdet mellom barnevernloven og barneloven i saker om omsorgsovertakelse (7.3.5 – 7.3.7), i seg selv en overbevisende begrunnelse for behovet for å utrede en familiedomstol som kunne behandle barne-, ungdoms- og familierelaterte saker, og det vises til våre merknader om dette over.

Fylkesnemndene slutter seg videre til utvalgets anbefalinger vedrørende fosterhjemsområdet (7.5.2), tolketjenesten (7.5.3) og mer forskning i forhold til minoritetsbarn (7.5.4) uten ytterligere utdypning.

Et spørsmål som ikke er drøftet av utvalget, men som fylkesnemndene ønsker å ta opp, er hvor langt fylkesnemnda har plikt til å vurdere plassering i bestemt fosterhjem, dersom en av partene ber om det. Det vises til Høyesteretts avgjørelse i Rt 2012 side 488. I tilknytning til denne avgjørelsen hadde det vært ønskelig om departementet kunne klargjøre at fylkesnemnda ikke kan være forpliktet til alltid å vurdere krav om direkteplassering. Med mindre det foreslåtte fosterhjemmet allerede har vært beredskaps- eller fosterhjem for det aktuelle barnet, eller er utredet av barneverntjenesten, fordrer det betydelig bevisførsel dersom fylkesnemnda skal kunne ta begrunnet stilling til fosterhjemmets egnethet. Dette vil regelmessig bidra til å vidløftiggjøre saken. Ofte kommer slike forslag tett opp til forhandlingsmøtet – eventuelt under forhandlingsmøtet, med den følge at barneverntjenesten ikke får tid til å foreta undersøkelser omkring fosterhjemmets egnethet. Høyesteretts avgjørelse kan tyde på at saken da må utsettes. Andre ganger foreslås flere alternative fosterhjem, eller mor og far foreslår ulike fosterhjem.

Til kapittel 8 – Samvær etter omsorgsovertakelse

Fylkesnemndene er enige i at det er behov for å kunne regulere samvær mellom barn og foreldre etter at det er truffet vedtak om flytteforbud (*punkt 8.3.2.1*). Dette gjelder både der barneverntjenesten treffer et midlertidig vedtak etter § 4-9, og der fylkesnemnda treffer vedtak etter § 4-8 første ledd. I de tilfellene der samvær fastsettes av barneverntjenesten med hjemmel i § 4-9, må det kunne påklages til fylkesnemnda, jf § 7-23.

I tilknytning til endring av barnevernloven § 4-8 tillater fylkesnemndene seg også å bemerke at det i noen tilfeller er klart at barneverntjenesten vil fremme sak om omsorgsovertakelse allerede når det treffes et midlertidig vedtak om flytteforbud. I disse tilfellene er ikke formålet med flytteforbudet ”å legge til rette for at flyttingen kan skje med minst mulig ulempe for barnet”, jf § 4-8 første ledd, siste punktum. Det vises til *Mons Oppedal ”Akutthjemlene i barnevernloven” (2008) punkt 5.2.1 side 230*. Fylkesnemndene ber departementet vurdere om § 4-8 første ledd, siste punktum bør endres slik at det framgår at perioden med flytteforbud også kan benyttes til å forberede en sak om omsorgsovertakelse. Ved en slik endring bør det også presiseres at dersom begjæring om omsorgsovertakelse er fremmet innen 6 uker etter at akuttvedtak om flytteforbud er truffet, får flytteforbudet samme virkning som et ordinært akuttvedtak truffet i medhold av barnevernloven § 4-6 annet ledd. Dette vil innebære at vedtaket består inntil fylkesnemnda har truffet avgjørelse i hovedsaken, også dersom dette skjer etter utløpet av de tre månedene et flytteforbud er ment å vare. Det er i dag delte

meninger om dette, se Oppedal side 260, og motsatt *Ofstad/Skar "Barnevernloven med kommentarer"* (2008) side 102.

Fylkesnemndene er videre enige i forslaget i utredningen punkt 8.3.2.2 om å innføre et vilkår i barnevernloven § 4-19 om at det må dokumenteres endring i barnets eller foreldrenes situasjon, før foreldrene kan kreve sak om endring av fastsatt samvær. Flertallet av nemndene vil imidlertid reise spørsmål om det er grunn til å begrense et slikt vilkår til kun å komme til anvendelse ved gjentatt endringssak. Det kan tenkes tilfeller der framlagte opplysninger med tydelighet viser at samværet ikke bør økes, og der foreldrene ikke kan vise til opplysninger som tilsier at situasjonen er endret. Fylkesnemnda i Agder har imidlertid presisert at den mener at det i alle saker bør være mulighet for én fornyet vurdering av nemndas samværsvedtak, selv om det ikke kan påvises endrede forhold.

Fylkesnemndene er også enige i at det er ønskelig å kunne unnlate å uroe barnet i forbindelse med et avvisningsspørsmål både i forhold til § 4-19 og § 4-21 annet ledd. Under henvisning til Høyesteretts avgjørelse i Rt 2012 side 900 er vi imidlertid usikre på om det vil være i strid med FNs barnekonvensjon artikkel 12 å unnlate å høre barnet i disse sakene. Vi mener at dette spørsmålet må utredes nærmere. Dersom det ikke er i strid med barnekonvensjonen artikkel 12 å unnlate å høre barnet i forbindelse med en saksstyrende avgjørelse, bør det gjøres en presisering i barnevernloven § 6-3 om at barnet i disse tilfellene bare skal høres dersom nemndsleder finner dette nødvendig/ønskelig. Det presiseres at det også i forbindelse med en slik avgjørelse kan være riktig å høre barnet, fordi barnet kan være den nærmeste til å gi synspunkter på hvordan samværet fungerer på det aktuelle tidspunktet.

Fylkesnemndene er også enige i viktigheten av at samværsordningen er utviklingsfremmende for barnet, jf punkt 8.4. Vi mener at dette er så sentralt at det bør presiseres i lovteksten, ikke bare i et rundskriv. Dette kan for eksempel gjøres ved å ta inn en presisering i et nytt tredje ledd i § 4-19 om at det skal legges avgjørende vekt på å finne en ordning som er utviklingsfremmende for barnet. Det vises til at ordlyden i § 4-19 første ledd *kan* tyde på at barn og foreldre er likestilte i vurderingen. Nærmere retningslinjer kan utformes i et rundskriv.

Fylkesnemndene er for øvrig enige i synspunktet som framheves under punkt 8.4.4 om at det er viktig at barneverntjenesten sørger for at foreldrene etter en omsorgsovertakelse får den hjelpen de trenger for å gjøre samværene til gode, trygge og utviklingsfremmende opplevelser for barnet. Det er imidlertid ikke gitt at barneverntjenestens saksbehandler er den beste til å hjelpe foreldrene med dette. Det vises til at det ikke sjelden vil være et motsetningsforhold mellom foreldrene og barneverntjenesten med mindre omsorgsovertakelsen har skjedd etter samtykke fra foreldrene. Det vises også til kapittel 12 i utredningen.

Utvalgets bemerkning under punkt 8.4.5 om at barnet bør gis rett til samvær med støttende tilknytningspersoner, kan tyde på at man tenker også på andre personer enn foreldrene, til tross for at utvalget innledningsvis i kapittel 8 har begrenset sin utredning til kun å gjelde foreldrene. Bestemmelsen i § 4-19 fjerde ledd er meget snever, og man kan tenke seg tilfeller der det vil være utviklingsfremmende for barnet å ha kontakt med andre i nettverket, selv om vilkårene etter denne bestemmelsen ikke er oppfylt. En eventuell lovendring vil imidlertid kreve en nærmere vurdering av de spørsmål dette vil reise.

Til kapittel 9 – Tilbakeføring

Utvalget anbefaler i punkt 9.5.1 at barnets tilknytning til fosterforeldrene skal ha prioritet fremfor foreldrenes rett til å få en omsorgsovertakelse opphevet dersom deres omsorgskompetanse er tilstrekkelig bedret. Utvalget foreslår derfor at det bør være obligatorisk for fylkesnemndene å vurdere tilknytningskriteriet i § 4-21 første ledd, annet punktum i alle saker med krav om tilbakeføring som behandles mer enn to år etter at barnet ble plassert i det aktuelle fosterhjemmet.

Fylkesnemndene er enige i at barnets tilknytning til fosterforeldrene bør ha prioritet. Vi mener imidlertid at dette framgår av loven slik § 4-21 første ledd er utformet. Flertallet av fylkesnemndene er noe skeptisk til å innføre en obligatorisk vurdering av § 4-21 første ledd, annet punktum i alle saker med krav om tilbakeføring som behandles mer enn to år etter at barnet ble plassert i det aktuelle fosterhjemmet. Dette vil kunne medføre en unødvendig vidløftiggjøring av saker der dette vilkåret ikke er til stede, eller der en vurdering av tilknytningen vil medføre behov for en sakkyndig utredning, mens det er nokså klart at foreldrene fortsatt ikke kan gi barnet en forsvarlig omsorg.

Dersom det innføres en slik obligatorisk vurdering av § 4-21 første ledd, annet punktum, mener flertallet av nemndene at dette kun bør gjelde for de sakene der barneverntjenesten påberoper dette alternativet. Barneverntjenesten må da sørge for at også denne siden av saken blir belyst i den bevisførsel som påberopes, eventuelt gjennom en sakkyndig utredning.

Fylkesnemnda i Troms og Finnmark mener imidlertid at § 4-21 første ledd annet punktum skal vurderes etter at plasseringen har vart i 2 år og/eller når barneverntjenesten krever det.

Vi vil påpeke at det kan synes som om det er en uoverensstemmelse mellom punkt 9.3.1 og 9.5.1 i utredningen, idet det under punkt 9.3.1 er presisert at utvalget mener § 4-21 første ledd, annet punktum skal vurderes i *alle* tilbakeføringssaker, mens det i punkt 9.5.1 presiseres at dette gjelder i *alle saker som behandles mer enn to år etter plassering i aktuelt fosterhjem*. Dersom en obligatorisk ordning innføres, støtter fylkesnemndene at regelen kun skal gjelde når det er gått mer enn to år etter plasseringen. I tilfeller der spesielle hensyn gjør seg gjeldende, for eksempel barn som plasseres ved fødsel, kan bestemmelsen vurderes etter en konkret vurdering. Det må imidlertid presiseres at også plassering med hjemmel i barnevernloven § 4-4 femte ledd, § 4-6 annet ledd eller § 4-8, jf § 4-9 i forkant av omsorgsovertakelsen, må telle med i tidsberegningen, idet slike plasseringer også kan bli av en viss varighet.

Det framgår ikke direkte av utredningen om utvalget mener det er nødvendig med en lovendring for å sikre at tilknytningsalternativet vurderes i tråd med utvalgets forutsetninger. Innføres ordningen, mener fylkesnemndene det bør gjøres gjennom en lovendring for å presisere dette med tilstrekkelig tydelighet.

Til kapittel 10 – Adopsjon som barneverntiltak

Fylkesnemndene er generelt enig i at adopsjon brukes for lite som barneverntiltak. Det er behov for enda mer forskning på området, slik utvalget også foreslår. Men med grunnlag i hva vi så langt vet, må det være riktig å hevde at adopsjon gjennomgående bedre ivareta barnets beste enn varige fosterhjems plasseringer. I motsetning til fosterbarn er adoptivbarn, både juridisk og psykologisk, et fullverdig medlem av familien. Det må antas at adoptivstatusen gir større trygghet enn det å være fosterbarn.

Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 8 og Barnekonvensjonens artikkel 9, henholdsvis om respekt for familielivet og barns rett til samvær med sine biologiske foreldre, innebærer imidlertid at adopsjon som virkemiddel ofte må vike for hensynet til at omsorgsovertakelser i utgangspunktet skal anses som midlertidige. Fylkesnemndene vil selvsagt alltid måtte foreta en helt konkret vurdering i den enkelte sak.

De siste årene har det fra myndighetshold skjedd en klimaendring i forhold til å stimulere til mer bruk av tvangsadopsjon som barneverntiltak, først og fremst tilkjennegitt i departementale føringer i Ot.prp. nr. 69 (2008 -2009) og ny § 4-20 a i barnevernloven om adopsjon med besøkskontakt i forhold til biologiske foreldre.

Hittil har det ikke blitt registrert noen stor økning i saker til fylkesnemndene med forslag om tvangsadopsjon. Fylkesnemndene er enig med utvalget i at barneverntjenesten som regel bør vurdere adopsjon som et aktuelt tiltak i barnevernssaker hvor det er tale om langvarige plasseringer.

Når det gjelder utvalgte anbefalinger i punkt 10.4.1 finner fylkesnemndene grunn til å påpeke at det ikke er samsvar mellom tidsfristene som foreslås der sammenholdt med den begrunnede vurderingen som er gitt under punkt 10.3.5.2. Det er også uklart hvilken instans utvalget mener skal ta stilling til saken innen de fristene som foreslås. Dersom utvalget mener å foreslå at fylkesnemnda skal ha avgjort saken innen de fristene som foreslås, vil vi påpeke at dette er åpenbart for korte frister – i alle fall som maksimalfrist.

Når det gjelder anbefalingen i punkt 10.4.3 om mer forskning støttes dette herfra.

Fylkesnemndene slutter seg også til utvalgets bemerkninger i punkt 10.3.7 vedrørende eventuell særlig støtte til foreldre som adopterer fosterbarn. Det er viktig å holde fast ved at adopsjon nettopp må innebære en størst mulig likestilling med ordinære familieforhold uten å videreføre en løpende tilknytning til barneverntjenesten. Det vil også være uheldig om det skal institueres en forskjellsbehandling mellom adopsjon som barneverntiltak og andre adopsjoner. På dette grunnlag stiller fylkesnemndene seg spørrende til utvalgets anbefaling i punkt 10.4.2 om å utrede nærmere muligheter for hjelp til fosterforeldre som har adoptert.

Til kapittel 11 – Vern av ufødte barn fra gravide mødres skadelige livsførsel

Innledningsvis bemerkes det at det er helse- og omsorgstjenesteloven § 10-3 som er korrekt lovhjemmel for tilbakeholdelse av gravid rusmisbruker i institusjon uten eget samtykke. Helse- og omsorgstjenesteloven trådte i kraft 1. januar 2012. Sosialtjenesteloven kapittel 6, herunder § 6-2a, ble imidlertid i det alt vesentlige videreført uendret, slik at realiteten av det som framgår om gjeldende rett under kapittel 11 i utredningen er korrekt selv om lovhjemmelen er endret.

Under henvisning til punkt 11.4 i utredningen vil fylkesnemndene presisere at vi vurderer det som viktig at det snarest igangsettes et utredningsarbeid som ser nærmere på hvilke skranker menneskerettighetskonvensjonene setter i forhold til å verne det ufødte barnet på bekostning av mors rettigheter. Vurderingene må gå lengre enn kun å gjelde gravides rusmisbruk, idet det er mange andre sider ved den gravides livsførsel som er farefullt for fosteret. Det vises til sitatet fra uttalelsen fra Borgestadklinikken.

Fylkesnemndene mener videre at utvalgets vurderinger av om barneverntjenesten bør ha et ansvar også for å ivareta ufødte barn, er for kortfattet og lite dyptgående, jf punkt 11.4.3. Vi er enige i at spørsmålet om hvilke skader et ufødt barn kan bli påført ved rusmisbruk eller annen skadelig livsførsel, først og fremst avhenger av medisinske vurderinger. Slik situasjonen er i dag har imidlertid ingen myndigheter et ansvar for det ufødte barnet, ut over den adgangen helse- og omsorgstjenesteloven § 10-3 gir kommunen. Det er videre ikke gitt at den instans i kommunen som har myndighet etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 10 har særskilte kunnskaper om ivaretagelse av det ufødte barnet, idet avgjørelser etter kapittel 10 ellers retter seg mot å ivareta den rusmiddelavhengige selv fra å utsette seg for helsefare.

Fylkesnemndene mener derfor at det bør utredes videre om barneverntjenesten bør gis et ansvar også for det ufødte barnet. Dette bør utredes samtidig som det utredes hvilke begrensninger internasjonale menneskerettighetskonvensjoner setter på lovgivers myndighet til å verne fosteret mot skader under svangerskapet.

Fylkesnemndene er enige i at helse- og sosialtjenesten må pålegges opplysningsplikt overfor barneverntjenesten vedrørende gravide som har en livsførsel som kan skade fosteret, samt at beviskravet i helse- og omsorgstjenesteloven § 10-3 bør revurderes, jf punkt 11.5.

For øvrig viser fylkesnemndene til at spørsmål om opplysningsplikt m m i disse sakene tidligere er tatt opp med departementet. Det vises til brev av 10. november 2010 med vedlegg fra direktøren for Sentralenheten til departementet, og departementets brev av 13. desember 2010 (ref 201005845-/LGU).

Til kapittel 12 – Oppfølging av foreldre som har barn plassert utenfor hjemmet

Fylkesnemndene er enig i at oppfølging av foreldrene etter en omsorgsovertakelse er svært viktig. Dette gjelder både for å hjelpe foreldrene over den akutte krisen, men også for på noe lenger sikt å hjelpe foreldrene til å finne sin rolle i relasjon til barnet som samværsforelder, for på den måten å øke kvaliteten på samværene. Jevnlige veiledning eller kontakt med støtteperson vil også hjelpe foreldrene mot en tilbakeføring, i saker hvor det kan bli aktuelt. På denne måten vil en styrking av foreldrenes rettigheter på dette området være i samsvar med prinsippet om at en omsorgsovertakelse er å anse som et midlertidig tiltak, og at det skal arbeides mot en tilbakeføring.

Fylkesnemndene bemerker at det ikke er sjelden at de private parter i endringssakene påberoper seg at barneverntjenesten ikke har fulgt pålegget i bvl § 4-16 om å kontakte foreldrene og tilby veiledning og oppfølging. Fylkesnemndene har også et inntrykk av at kvaliteten på denne oppfølgingen er svært varierende. Dette kan imidlertid skyldes mange faktorer, herunder at forholdet mellom foreldrene og barnevernet har blitt så konfliktfylt at foreldrene ikke ønsker videre kontakt med saksbehandler, heller ikke for å få henvisning til det øvrige hjelpeapparatet. Fylkesnemndene bemerker at noen foreldre også vil være engstelige for å innrømme overfor barneverntjenesten at de er i krise og har behov for psykologhjelp/annen hjelp, i frykt for at dette kan skade deres sak for fremtiden.

Fylkesnemndene er enig i forslaget om at foreldrene bør få lovfestet tilbud om en støtteperson eller veileder utenfor barneverntjenesten som foreldrene kan benytte uten å måtte erkjenne et konkret behov for hjelp (*punkt 12.7*). Barneverntjenestens rolle bør da være å formidle kontakt med person eller firma som driver den type veiledning. Fylkesnemndene tiltrer også anbefalingen om at familievernkantorene bør få ansvar for foreldreomsorg, støtte og

oppfølging av foreldre som har mistet omsorgen for et barn. Fylkesnemndene forstår punkt 12.7 med underpunkter slik at dette anbefales som et tillegg til konkret støtteperson. Fylkesnemndene er enig i at familievernkontorene bør kursere i å gi slik omsorg og veiledning, og bemerker at dette nok i noen tilfeller vil være tilstrekkelig, eller begrense behovet for individuell støtteperson i tillegg.

Det er påpekt under punkt 12.6.4 om erfaringer fra tilsvarende ordning i Danmark, at en suksessfaktor for ordningen der er at støttepersonen ikke har opplysningsplikt til forvaltningen og ikke uttaler seg i forbindelse med saker for domstolene. Det er ikke foreslått tilsvarende begrensning i utvalgets anbefaling, og fylkesnemndene vil presisere at et bevisforbud knyttet til støttepersonen vil stride mot barnevernloven § 6-4 om opplysningsplikt også i saker som gjelder §§ 4-19 og 4-21. En støtteperson som har fulgt foreldrene over tid vil ofte være et sentralt vitne i forhold til om foreldrenes fungering er i bedring sammenliknet med situasjonen på tidspunktet for omsorgsovertakelse/fastsettelse av samvær. Det er et bærende prinsipp at barnets beste skal være avgjørende også ved tolkning og anvendelse av prosessuelle regler, og hensynet til foreldrenes tillit bør da ikke aksepteres som en begrensning i forhold til å få saken tilstrekkelig opplyst. For å bevare tillitsforholdet mellom støtteperson og foreldre bør imidlertid ikke støttepersonen ha rapporteringsplikt til barneverntjenesten slik man ser for engasjerte tilsynsførere eller veiledere. Det bør være tilstrekkelig at støttepersonens syn på en endringssak innhentes i forbindelse med at saken forberedes, og at vedkommende tilbys som vitne for fylkesnemndene. I tillegg bør det utredes om ikke en slik støtteperson bør ha en opplysningsplikt til barneverntjenesten etter § 6-4 dersom vedkommende observerer eller får kjennskap til forhold under samvær mellom foreldre og barn som tyder på at barnet utsettes for omsorgssvikt under samvær. Det vises til ovenfor nevnte brev av 10. november 2010 med vedlegg til departementet.

Til kapittel 13 – Rettighetsfesting av barnevernloven

Fylkesnemndene gir full tilslutning til utvalgets anbefaling om å rettighetsfeste barnevernloven. Som det fremgår av gjennomgangen i kapittel 13 er dette etter hvert et gammelt forslag fremmet og støttet av store deler av både praksisfeltet og de fremste fagjuristene på feltet. Fagdepartementet har imidlertid hittil motsatt seg forslaget.

Fylkesnemndene slutter seg til de anførsler mot departementets argumenter som fremgår av utvalgets vurderinger (*punkt 13.2*).

For øvrig vises til Mons Oppedals trykte vedlegg til Flatø-utvalgets utredning (NOU 2009: 22 om bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge) som, etter en grundig gjennomgang av temaet, konkluderer med at rettighetsfesting er nødvendig for at barns rettigheter i forhold til både barneverntjenesten og sine foreldre skal bli tilstrekkelig ivaretatt.

I denne sammenheng skal også nevnes professor Karl H. Søvig's utredning: "Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett (UiB juridisk skriftserie 2009), uarbeidet på oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet, hvorfra siteres:

"Ut fra den klare konvensjonsforpliktelse om å prioritere barn, mener jeg likevel at det er vanskelig å opprettholde dagens manglende lovfesting av barns rett til barneverntjenester, så lenge rettighetsbestemmelser finnes for en lang rekke andre velferdsytelser".

I tillegg anføres følgende argumenter for å rettighetsfeste barnevernloven:

- ◆ Rettighetsfesting vil være et viktig signal, utover den rettslige forankring, om barnet som selvstendig individ og vil kunne skape større bevissthet om barneperspektivet.
- ◆ Rettighetsfesting vil kunne gjøre at ansatte i barnehager, skole og helsesektor føler seg mer forpliktet, også moralsk, til å sende bekymringsmeldinger som gir barneverntjenesten muligheter til å komme tidligere inn i aktuelle saker.
- ◆ Rettighetsfesting vil kunne bidra til at barneverntjenesten i større grad blir oppfattet som en støttespiller for barn snarere enn en trussel mot familie- og privatliv.
- ◆ Rettighetsfesting vil kunne bidra til å synliggjøre bedre Barnekonvensjonens eksistens og forpliktelser.

Pernille Pettersen Smith
direktør

Kirsti Strømstad

Geir Kjell Andersland

Jenny Sellæg