

Ny barnevernslov

NOU 2016:16

Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse

*Forelesning av advokat Cecilia Dinardi
Advokatfirmaet Elden DA*

Ny barnevernslov

1. Barnevernlovutvalget
2. Mandat
3. Overordnede vurderinger
4. Hovedendringer i ny barnevernslov

Barnevernlovutvalget

Barnevernlovutvalget

- Utvalget utnevnt i statsråd 28. november 2014, konstituert 10. desember 2014
- Trude Haugli ledet utvalget frem til 25. april 2016, deretter Christian Sørensen
- Utvalgets medlemmer:
 1. Wenche Dahl Elde
 2. Cecilia Dinardi
 3. Frode Lauareid
 4. Arne Birger Krokeide
 5. Berit Elgsaas
- Sekretariat: Hilde Bautz-Holter Geving, Lola Magnussen og Magnus Aarø

Mandat

Utvalgets mandat

- Foreta en teknisk, språklig og strukturell gjennomgang av hele loven og vurdere forenklinger
- Utrede og utarbeide utkast til ny lov
- Vurdere åtte problemstillinger:

Mandat – åtte problemstillinger:

1. Hvordan gjøre barnevernloven «tidsriktig»?

Mandat – åtte problemstillinger:

2. Bør barnevernrettens prinsipper ytterligere presiseres i loven, eventuelt hvordan?

Mandat – åtte problemstillinger:

3. Bør barnevernloven gjøres til en rettighetslov for barn, eventuelt hvordan?

Mandat – åtte problemstillinger:

4. Hva skal være barnevernets kjerneoppgave og ansvar?

Mandat – åtte problemstillinger:

5. Hvordan skal barnevernets forebyggende arbeid lovreguleres?

Mandat – åtte problemstillinger:

6. Skal barneverntjenestens henleggelses
av meldinger og undersøkelser
begrunnes?

Mandat – åtte problemstillinger:

7. Er tiltakene i dagens lov
hensiktsmessig inndelt og formulert i
loven, og er de dekkende?

Mandat – åtte problemstillinger:

8. Er det behov for endringer når det gjelder partsrettigheter i barnevernssaker, herunder spørsmål av betydning for eventuell rett til samvær med søsken og besteforeldre?

Mandat – avgrensninger

Utvalgets mandat **avgrenses** mot flere pågående lovendringsprosesser

Utvalget skal **ikke** vurdere:

- Fylkesnemndas saksbehandlingsregler
- Spørsmålet om saker etter barnevernloven og barneloven bør samles under ett avgjørelsesorgan
- Lovens ansvarsfordeling mellom stat og kommune

Utvalgets prosess og arbeidsmetode

- Månedlige utvalgsmøter
- Referansegrupper
- Dialogmøter
- Studietur
- Særskilt utredning om menneskerettslige forpliktelser

Overordnede vurderinger

Sentralt i ny barnevernlov:

1. Barn som selvstendige rettssubjekter og rettighetshavere
2. Tydeliggjøring av grunnleggende verdier og rettigheter
3. Nye og endrede begreper
4. Ny lovstruktur
5. Presisering i en rekke av lovens ordninger for å sikre at barn ikke står uten beskyttelse

Hovedendringene i ny barnevernlov

Utvalgets forslag til endringer bygger på en rettighetsbasert lov som kan sikre barn forsvarlig omsorg og beskyttelse, med barnet i sentrum

1. En ny overordnet bestemmelse i § 2 om utgangspunkt i barnets grunnleggende rettigheter (fremfor faglige prinsipper)

§ 2 Barnets rett til omsorg og beskyttelse. Barnets beste

(1) Barn har rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse. Barn bør vokse opp i trygghet, kjærlighet og forståelse, og helst i egen familie.

(2) Barn skal ikke utsettes for vold, overgrep eller på annen måte bli behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for skade eller fare. Dette gjelder også om volden brukes som ledd i oppdragelsen av et barn.

(3) Barnets beste skal være det avgjørende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører et barn etter denne loven. I vurderingen av barnets beste skal det blant annet tas hensyn til

- *Barnets egen identitet*
- *Barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn*
- *Barnets synspunkter*
- *Barnets behov for å bevare familiemiljøet og opprettholde viktige relasjoner*
- *Barnets behov for omsorg og beskyttelse*
- *Barnets sårbarhet*
- *Barnets helse, utdanning og utvikling*

- Bestemmelsen slår først fast den rett loven har til formål å realisere: barnets rett til omsorg og beskyttelse til enhver tid
- Bestemmelsen slår fast en etisk retningslinje og et grunnleggende verdigrunnlag, nemlig at «barn *bør* vokse opp i trygghet, kjærlighet og forståelse, og helst i egen familie»
- Uttrykkelig forbud mot vold mot barnet, også om volden brukes som ledd i oppdragelsen av et barn
- Prinsippet om barnets beste er mer utførlig lovregulert
- Presiseringer i en rekke av lovens ordninger for å sikre at barn ikke står uten beskyttelse

2. Styrket rett for barn til å medvirke

- Medvirkningsretten løftes frem til innledende del av loven, i § 3 andre ledd

Det lovfestes at barnet har en «rett til» å medvirke

Anvendelsesområdet klargjøres ved at det lovfestes at retten til å medvirke ikke bare gjelder i saksbehandling, men ved «handlinger og avgjørelser som berører barnet»

Loven definerer kva medvirkning innebærer (og flere elementer fra medvirkningsforskriften lovfestes)

- Lovfesting av at barnevernet så langt som mulig skal utøve sin virksomhet i *samarbeid* med barnet (og barnets foreldre) jf. § 4
- Barn får en direkte uttalerett for barneverntjenesten og fylkesnemnda når det skal fastsettes vedtak
- Krav til dokumentasjon (journalføring) av barnets medvirkning og krav til begrunnelse av hvilken betydning barnets medvirkning har hatt i barnets beste-vurderingen når det fattes vedtak

3. Styrket partsrettigheter og andre ordninger som styrker barnets prosessuelle rettigheter

- Et barn kan etter eget ønske opptre som *part* i en sak og gjøre partsrettigheter gjeldende dersom barnet har fylt 12 år
- Innsyn: det foreslås en egen bestemmelse om retten til dokumentinnsyn, hvor det fremgår at det er adgang til å nekte partene innsyn dersom det kan medføre «skade eller fare for barnet eller andre»
- Trygghetsperson: det foreslås å lovfeste en «trygghetsperson» og slå sammen de gjeldende ordningene tillitsperson, talsperson for nemnda og tilsyn med barnet i fosterhjem. Fylkesmannen oppnevner trygghetspersonen (forskriftshjemmel).

4. Det lovfestes at barn har rett til nødvendige barneverntjenester

- § 3 første ledd fastslår: «Barnet har rett til nødvendige tjenester og tiltak etter denne loven når vilkårene for det er oppfylt»
- Rettighetsfesting vil ha en symbolsk, psykologisk og pedagogisk funksjon overfor barnet selv, foreldre, barneverntjenesten og andre
- Harmonisering med velferdsretten for øvrig
- Det er grunn til å tro at rettighetsfesting vil ha faktisk betydning ved at barnet i større grad vil se seg selv som et rettighetssubjekt og dermed fremmer krav om tjenester

- Rettslig betydning ved at barnet får en rett til å få et krav om tjenester etter loven vurdert av barneverntjenesten. I tillegg betydning ved at barnet selv kan gjøre rettskravet gjeldende i en klage til fylkesmannen, eventuelt for en domstol (sikkerhetsventil for barnet hvis ingen fremmer krav på vegne av barnet)
- To presiseringer: lovens vilkår for det aktuelle tiltaket må være oppfylt og tiltaket må være nødvendig samt til barnets beste. Dvs. at barnet ikke gis en automatisk rett til tiltak, og retten vil «speile» den plikten barneverntjenesten har til å sette i verk tiltak.

5. Styrket rett til kontakt (herunder samvær)

- Det lovfestes at barnet som hovedregel har rett til kontakt med foreldre, søsken, og andre nærstående. Utvalget mener barnets rett til kontakt uttrykkelig bør fremkomme i lovens ordlyd. Dette vil bringe barnevernsloven på linje med andre nordiske barnevernlovers regulering av kontakt
- Barneverntjenesten pålegges en ny plikt til å aktivt legge til rette for kontakten, og skal også lage en plan for kontakten

- Når barnet er bosatt utenfor hjemmet uten samtykke (tvangsvedtak), kan begrensninger i retten til kontakt fastsettes dersom det er nødvendig og til barnets beste
 - Fylkesnemnda fastsetter begrensning i kontakt mellom barn og foreldre
 - Barneverntjenesten fastsetter begrensninger i kontakt mellom barn og andre enn foreldrene
 - Barneverntjenestens vedtak kan påklages til fylkesnemnda, men nemnda må samtykke til å behandle klager fra andre enn besteforeldre, søsken eller tidligere omsorgsgiver.

6. Bedre ivaretagelse av barnets rettssikkerhet i institusjon

- Lovfestet og presisert alle tvangsinngrepshjemler (tidligere deler av rettighetsforskriften)
- Lovfestet bestemmelsene om klage og saksbehandling ved bruk av tvang (tidligere deler av rettighetsforskriften)

7. Tydeliggjort at barnet skal følges nøye opp etter alle tiltak

- Bestemmelsene om oppfølging av barn (og foreldre) er samlet i et eget kapittel i loven for å gjøre dette viktige temaet mer tilgjengelig
- Presisert i loven at barnet skal følges nøye opp av barneverntjenesten ved alle tiltak

8. Retten til familieliv (og det «biologiske» prinsipp) synliggjøres i lovens overordnede bestemmelse, jf. Ordene «helst i egen familie» i § 2

- Dette har samme betydning som Grunnloven § 104 tredje ledd siste setning

9. Plikt for barneverntjenesten til å «utøve sin virksomhet med respekt for og så langt som mulig i samarbeid med barnet og *barnets foreldre*» jf. ny innledende bestemmelse i § 4

- Styrking av samarbeidet er viktig for tillit til barnevernet. Samarbeidet forutsetter god kommunikasjon.

- Overfor familier med minoritetsbakgrunn innebærer forsvarlighetskravet og samarbeidsplikten et krav om kultursensitivitet og eventuelt bruk av kvalifisert tolkebistand
- Barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn er også et moment i barnets bestevurderingen
- Utvalget understreker samtidig at familiens bakgrunn aldri kan begrunne å tilsidesette eller redusere barnets grunnleggende rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse

10. Familie eller nært nettverk skal alltid vurderes som fosterhjem

- I tillegg lovfestes det at bruk av familieråd må vurderes ved slikt bosted

11. Styrket krav til barneverntjenesten om å følge opp barn og foreldre

- Barneverntjenesten skal følge opp foreldre ved alle former for tiltak, inkludert ny plikt om å følge opp foreldre når barnet bor på institusjon
- Det lovfestes et krav om at barneverntjenesten skal ha samarbeidsmøter med foreldrene, og tilby dem veiledning og oppfølging, straks etter vedtak om omsorgsovertakelse, plassering i institusjon og hastevedtak

- Ved omsorgsovertakelse er det tydeliggjort i loven at barneverntjenesten skal legge til rette for at omsorgen om mulig kan tilbakeføres til foreldrene, i tillegg til at det i en plan skal angis tidsperspektivet for omsorgsovertakelse (nytt). Utvalget mener dette er i samsvar med barnets beste, og at det vil bedre legge til rette for at barn og foreldres rett til familieliv ivaretas i det enkelte tilfelle
- Foreldre skal få tilbud om en støtteperson, ved en rettskraftig avgjørelse om omsorgsovertakelse

12. Foreldrenes rett til kontakt med sine barn styrkes til det beste for barnet.

- Foreldrenes rett til kontakt med sine barn er forankret i Grunnloven § 102 og EMK art. 8 som gjelder som norsk lov (retten til familieliv). Foreldrenes rett til kontakt med barnet etter omsorgsovertakelse fremkommer ikke av ordlyden i utvalgets lovforslag, slik det gjør etter gjeldende lov.
- Utvalget mener likevel forslaget ivaretar også foreldres rett til kontakt bedre enn gjeldende lov:

- Utvalgets lovforslag:
 - Det skal utarbeides en plan for gjennomføring av kontakt, blant annet mellom barn og foreldre, ved vedtak om omsorgsovertakelse og bosted i institusjon. Planen skal evalueres regelmessig
 - Barneverntjenesten pålegges en plikt til å aktivt legge til rette for kontakt
 - Det fremkommer nå uttrykkelig at kontakten bare kan begrenses dersom det er nødvendig og til barnets beste. Kontakt mellom barn og foreldre kan bare nektes eller sterkt begrenses dersom «særlig tungtveiende grunner» taler for det
 - Det er fremdeles fylkesnemnda som skal treffe vedtak om begrensninger i kontakten mellom barn og foreldre, og foreldrene kan bringe fylkesnemndas vedtak inn for domstolene med krav om rettslig prøving

13. Endringer som gjelder foreldreansvaret. Klagebehandling av hastevedtak.

- Innholdet i foreldreansvaret er presisert
- Forelder med del i foreldreansvaret er alltid part i sak om tiltak
- Adgang til å pålegge hjelpetiltak overfor en forelder som barnet kun har samvær med (men ikke fast bosted etter barneloven)
- Adgang til en grundigere fylkesnemndbehandling av klage over hastevedtak

14. Tydeliggjøre og styrke kommunens ansvar

- Kommunens ansvar for arbeid rettet mot alle barn i kommunen videreføres
- Kommunen får en plikt til å samordne det kommunale tjenestetilbudet rettet mot alle barn
- Kommunen skal lage en plan for arbeidet rettet mot alle barn
- Kommunen skal også samordne det kommunale tjenestetilbudet rettet mot et bestemt barn når dette er nødvendig
- Oppheve § 2-1 tredje ledd om at kommunestyret kan beslutte at oppgaver etter loven kan legges til et folkevalgt organ

15. Innskrenkning og presisering av barneverntjenestens ansvar:

- Innskrenke ansvaret ved å fjerne barneverntjenestens lovfestede plikt til å arbeide forebyggende rettet mot alle barn (men kommunen bør bruke barneverntjenesten som en del av det helhetlige tjenestetilbudet)
- Presisere barneverntjenestens ansvar (sett opp mot andre tjenester) ved å tydeliggjøre at kjerneoppgaven er å gi omsorg og beskyttelse når barnets omsorgssituasjon tilsier det eller barnet utsetter sin egen helse og utvikling for fare
- Videreføre samarbeids- og medvirkningsplikt
- Lovfeste krav til at barneverntjenesten til enhver tid er tilgjengelig for gjennomgang av meldinger om bekymringer knyttet til ett eller flere barn («barnevernsvakt»)

16. Utvidet beslutningskompetanse for barneverntjenesten

- Barnevernsleder eller stedfortreder får enekompetanse til å treffe hastevedtak (inkludert flytteforbud, med unntak av hastevedtak ved fare for menneskehandel)
- Kompetanse til å vedta begrensninger i kontakt mellom barnet og andre enn foreldre
- Kompetanse til å oppheve vedtak om omsorgsovertakelse dersom de private parter samtykker

17. Lovfesting av grunnleggende krav til barneverntjenestens virksomhet i § 4

- Forsvarlighetskravet videreføres, i tillegg lovfestes:
 - Prinsippet om minste inngrep og
 - Skånsomhetskrav og samarbeidsplikt

18. Særskilt om barnevern og psykisk helse

- Forslag om utredning av en «barnevernhelsereform»
- Regionale helseforetak pålegges å utpeke institusjoner ved behov for døgnopphold innen psykisk helsevern
- Innføre lovpålagte regionale samarbeidsavtaler (mellom sektorene) med krav til innhold, bl.a. om en tvisteløsningsordning

19. Melding og begrunnelse

- Tydeliggjøre plikt til å følge opp henvendelser fra barn og foreldre
- Lovfeste at henleggelse av melding og sak etter undersøkelse, skal begrunnes
- Krav om journal for det enkelte barn

20. Institusjoner

- Lovfeste krav til kvalitet i barneverninstitusjoner (tidligere kvalitetsforskriften) samt at institusjoner skal ha en definert målgruppe
- Innføre krav til godkjenning av statlige institusjoner og forskriftshjemmel for kvalitetskrav mv. til andre botiltak som ikke anses som institusjon, fosterhjem eller omsorgssentre

21. Informasjonsutveksling

- Ikke senke grensen for opplysningsplikt, bortsett fra hvis barnet utsetter egen helse og utvikling for fare
- Ikke endre taushetsplikten, men presisere bestemmelsen og tydeliggjort unntaksreglene