

Nina Torkildsen

Hvordan vurderes samværsnekt i tvangssaker i barnevernet

**Masteroppgave i barnevern
OsloMet – storbyuniversitetet
Fakultet for samfunnsvitenskap**

Sammendrag

Formålet med masteroppgaven er å undersøke hvordan samværsnekt vurderes i tvangssaker i barnevernet. Det vil innebære å utforske fylkesnemndas sammensetning, skjønnsutøvelse og handlingsnormer når de skal komme frem til avgjørelser. Fylkesnemnda utgjør fylkesnemndleder, fagkyndig medlem og alminnelig medlem. Fylkesnemnda må trekke på ulik kunnskap innen juss, psykologi og allmennmoralske betraktninger for å komme frem til avgjørelser til barnets beste. Det empiriske datamaterialet består av registerdata og individuelle intervjuer av seks medlemmer fra to fylkesnemnder. Datamaterialet er analysert med utgangspunkt i fylkesnemndas sammensetning som hver for seg utgjør juridiske, psykologiske og allmennmoralske vurderinger, og helhetlig vurdering av hva som er til barnets beste.

Abstract

The purpose of the master`s thesis is to investigate how denial of visitation is assessed in coercive cases in the child welfare service. This will involve exploring the County Board of Child Protection and Social Affairs`s composition, exercise of discretion and action norms when they make decisions. The county board must use different knowledge in law, psychology and general moral consideration in order to make decisions in the best interests of the child. The empirical data material consists of register data and individual interviews of six members from two county boards. The data material is analyzed on the basis of the county board`s composition, which each constitutes legal reasoning, psychological reasoning and reasoning on public moral, and combined assessment of what is in the best interests of the child.

Forord

Endelig ferdig! Dette har vært en lang og lærerik periode for meg.

Tusen takk til informantene som gjorde dette prosjektet mulig.

Tusen takk til min veileder Asgeir Falch-Eriksen som hele veien har vært tålmodig, kommet med konstruktive tilbakemeldinger og trodd på prosjektet mitt. Det har vært avgjørende for at jeg skulle gjennomføre.

Jeg vil også takke arbeidsplassen min som har gjort det mulig for meg å ta masterutdanning mens jeg har vært i full jobb.

Takk til familie og venner som har vært tålmodige og forståelsesfulle for at jeg ikke alltid har vært så tilstedeværende midt oppe i alt dette. Og ikke minst, tusen takk til mannen min som har støttet meg i utdanning, tatt en større del av alt ansvar hjemme og ikke minst hjulpet meg med datatekniske utfordringer 😊 Og til mine kjære små der hjemme, nå er mamma ferdig!

Innhold

Kappe	6
1. Innledning.....	6
2. Bakgrunn.....	7
2.1 Fylkesnemndas sammensetning og målsetning	7
2.2 Prinsippet om barnets beste	8
2.3 EMD og Høyesterettspraksis om samværsnekt	9
2.4 Utviklingspsykologisk perspektiv på samvær og samværsbegrensninger.....	11
3. Tidligere forskning.....	12
4. Teoretisk rammeverk.....	14
4.1 Profesjonell kunnskap og anvendelse av kunnskap i vurderingen	14
4.2 Skjønnsutøvelse.....	14
4.3 Handlingsnormer i fylkesnemnda.....	15
5. Metode og data	16
5.1 Rekruttering, kriterier og avgrensning	16
5.2 Utvalg	17
5.3 Gjennomføring av intervjuer	17
5.4 Etske betraktninger.....	17
5.5 Refleksjon over styrker og svakheter ved dataene	18
5.6 Analysemodell.....	18
6. Funn.....	19
7. Diskusjon og oppsummering/konklusjon.....	20
8. Litteraturliste	21
Artikkel: Hvordan vurderes samværsnekt i tvangssaker i barnevernet	24
Innledning.....	25
Bakgrunn	26
Handlingsnormer i fylkesnemnda.....	28
Skjønnsutøvelse.....	29
Utvalg, data og analyse.....	30
Funn.....	31
Juridiske vurderinger av samværsnekt	31
Psykologiske vurderinger av samværsnekt	32
Allmennmoraliske vurderinger av samværsnekt.....	33
Fylkesnemnda samlet og vurderinger til barnets beste	34
Diskusjon.....	35
Juridiske vurderinger av samværsnekt	36

Psykologiske vurderinger av samværsnekt	37
Allmennmoralske vurderinger av samværsnekt	38
Fylkesnemnda samlet og vurderinger til barnet beste	38
Konklusjon og avsluttende kommentar	39
Litteraturliste	42
Vedlegg 1	45
Vedlegg 2	48
Vedlegg 3	49

Kappe

1. Innledning

Samvær i barnevernsaker er grunnleggende for å ivareta bindeledd mellom barn og deres foreldre når det offentlige har overtatt omsorgen for et barn. I Norge tas slike beslutninger av Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (heretter fylkesnemnda). I de siste årene har norsk praksis blitt underlagt sterk kritikk for måten barneverntiltak krenker retten til familieliv etter EMK artikkel 8 gjennom domsavgjørelser i Den europeiske menneskerettsdomstol (heretter EMD). På bakgrunn av denne kritikken har Høyesterett presisert kravene til barnevernets saksbehandling, særlig når det gjelder vurderinger og begrunnelser i saker om adopsjon, omsorgsovertakelser og samvær (Barne- og familiedepartementet, 2020, s. 1). Denne masterstudien vil ta samværsproblematikken til en av dets ytterpunkter og studere hvordan medlemmer av fylkesnemnda vurderer samværsnekt når de vurderer at barn skal tas ut av foreldrenes omsorg.

Retten til familieliv er både barnets rett og foreldrenes rett. Den biologiske presumpsjon (Skivenes, 2004) tilsier at det som er best for barnet under normale forhold er å vokse opp hos sine foreldre. Foreldrenes rett og plikt til å ivareta barnet er underlagt retten til familieliv, og staten skal ikke uten videre gripe inn i den. Familiefortrinnet er også tydelig i Grunnloven der det stadfestes at barn har rett til familieliv jf. § 102, og at barn fortrinnsvis skal vokse opp i sin biologiske familie jf. § 104. Men i de sakene der foreldre svikter så er formålet med den norske barneverntjenesten, jf. Lov om barneverntjenester (heretter bvl), at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid (bvl, § 1-1). Beslutninger som skal sikre et godt vern av barn skal alltid ivareta hva som er til barnets beste.

Retten til familieliv skal ivaretas gjennom samvær når det offentlige har overtatt omsorgen for barnet. Selv om barnets rett til familieliv er avkortet etter omsorgsovertakelse som følge av behovet for vern, så tilsier bruken av samvær at retten til familieliv kan tas bort. Foreldre og barn har som hovedregel rett til samvær etter bvl § 4-19. Samtidig åpnes det opp for at fylkesnemnda kan bestemme at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær (bvl, § 4-19. 2.ledd). Det fremkommer ikke av ordlyden hva konkret som skal til for å kunne beslutte samværsnekt. Når barnevernloven gir så begrenset veiledning på hva som skal til for å nekte samvær, må fylkesnemnda gjøre en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering om hva som er til det konkrete barnets beste, jf. bvl § 4-1 (Riiber, 2018). Fylkesnemnda som beslutningsorgan består av fylkesnemndleder, fagkyndig og alminnelig medlem. Sammensetningen kombinerer nødvendig juridisk og barne- og sosialfaglig innsikt, samt

legmannsskjønn (Ot.prp.nr. 76). Førende for fylkesnemndas vurderinger er praksis fra EMD og Høyesterett. Når det gjelder samværsnekt så legger deres praksis til grunn at det kreves eksepsjonelle omstendigheter for å nekte samvær (Sandberg, 2018).

Med dette som bakteppe blir problemstillingen for denne oppgaven som følger:

«Hvordan vurderes samværsnekt i tvangssaker i barnevernet?»

For å besvare problemstillingen skal jeg først gjennomgå relevante temaer som danner bakgrunnen for studien, for deretter å gjennomgå relevant forskning. I kapittel 4 redegjøres det for teori omkring profesjonell kunnskap, skjønnsutøvelse og handlingsnormer, og i kapittel 5 for studiens metode og data. Deretter går jeg over til funn i kapittel 6, og diskusjon samt oppsummering og konklusjon i kapittel 7. Artikkelen vil ha samme problemstilling, men da vil jeg gå mer spesifikt inn i teori og data. Denne oppbygningen tar utgangspunkt i mal for kappe ved artikkelbasert masteroppgave.

2. Bakgrunn

Registerdata hentet fra Sentralenheten for fylkesnemndene i januar 2020 viser at det har vært en markant økning av beslutninger om samværsnekt i fylkesnemndene i perioden 2011-2019:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antall saker behandlet	59	87	133	192	158	172	217	156	158
Antall påstander (barn) i sakene	74	118	196	277	268	251	217	226	198
Antall vedtak om samværsnekt*	61	87	160	219	216	212	155	188	170

* kan gjelde flere påstander for samme barn, f.eks. nekting samvær mor og nekting samvær far

Kilde: Sentralenheten for fylkesnemndene, 2020.

2.1 Fylkesnemndas sammensetning og målsetning

For å forstå hvordan fylkesnemnda vurderer er det nødvendig å se på hvordan fylkesnemnda er sammensatt. Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker ble opprettet i 1992 som et uavhengig domstollignende organ for å avgjøre tvangssakene i barnevernet. Fylkesnemndene erstattet de tidligere kommunale barnevernemndene som over tid var utsatt for kritikk, særlig for manglende rettssikkerhet for private parter (Haugli, 2000). Intensjonen med opprettelsen av fylkesnemnda var å styrke rettssikkerheten for barn og foreldre, samt sikre at saksbehandlingen er betryggende, rask og tillitsskapende (Ot.prp. nr. 76; bvl, § 7-3). Det

innebærer bl.a at partene blir hørt og likebehandlet, at fylkesnemnda foretar en selvstendig og reell vurdering, og at avgjørelsene begrunnes (bvl, § 7-3). Avgjørelser i fylkesnemnda skal tas med sikte på det enkelte barnets beste, og samtidig sikre likebehandling. Det betyr at fylkesnemnda er satt til å beskytte det enkelte barns interesser uavhengig av lokal bakgrunn. Målet med sammensetningen er å sikre at de som fatter avgjørelsene er i stand til å tilnærme seg barnets beste som prinsipp i alle saker som behandles. For å gjøre det må medlemmene av fylkesnemnda inneha nødvendig kompetanse som sammenlagt gjør at de kan fatte beslutninger som kan hevdes å være til barnets beste (Falch-Eriksen, 2012).

Jeg vil først si litt om de enkelte medlemmenes rolle før jeg går over til prinsippet om barnets beste. Fylkesnemndleder har juridisk kompetanse som fyller kravene til en dommer. Nemndleder skal lede saken og har ansvaret for at saksbehandlingen sikrer rettfærdig behandling (bvl § 7-3; Ot.prp.nr. 76; NOU 2005). Det er videre nemndleders ansvar å sikre at avgjørelser som fattes er i barnets beste interesse. Nemndleders juridiske kompetanse og erfaring er med på å sikre en sammenhengende prosedyre der bestemte regler og krav blir fulgt, samtidig som argumentasjonen fra partene skal høres. Likevel er det ikke slik at allmenn juridisk kompetanse alene automatisk gir spesialisert kunnskap om hva som er til barnets beste. Fagkyndig medlem representerer den antatte nødvendige kunnskapen til å vurdere omsorgsferdigheter, barns behov ut fra tilknytnings- og omsorgshistorie, relasjon og samspill mellom foreldre og barn, samt hvilke tiltak barnet har behov for. (Falch-Eriksen, 2012). Et særtrekk ved fylkesnemnda er at det fagkyndige medlem deltar i selve avgjørelsen, til forskjell fra sakkyndige som kan oppnevnes av fylkesnemnda til å utføre et begrenset mandat (Ot.prp.nr. 76). Alminnelig medlem skal bistå med sin livserfaring og representerer befolkningen og det folkelige skjønn. I forarbeidene blir det påpekt at nettopp legmannsskjønn er viktig fordi barnevernsaker omhandler vanskelige verdispørsmål av allmennmenneskelig karakter. Det ble også trukket fram at alminnelig medlem kan bidra til balanse mellom nemndleder og fagkyndig medlem (NOU 1985:18). En svakhet ved det folkelige skjønn er at dette kan variere fra legmenn til legmenn, og mellom fylkesnemndene. Likevel er det et poeng at alminnelig medlem kan anses som mer likeverdig til foreldrene og kan bidra i samme forstand som jurymedlemmer i diskusjoner om komplekse normative spørsmål (Falch-Eriksen, 2012).

2.2 Prinsippet om barnets beste

Hva som er barnets beste må ses i lys av hvordan utviklingspsykologien vektlegger båndene mellom barn og foreldre (NOU 1985). Barnets beste er en normativ standard som kan

forandre innhold over tid i tråd med endret verdisyn og psykologisk forståelse (Riiber, 2018). Barnets beste som prinsipp er ikke tydelig definert i forarbeidene. Det vektlegges stabil og god voksenkontakt, herunder biologisk tilknytning, og at barnet skal høres og si sin mening utfra alder og modenhet (Ot.prp.nr. 44). Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3.1 vektlegger at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser og handlinger som omhandler barn. Barnevernloven § 4-1 vektlegger at alle tiltak skal være til barnets beste, herunder stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. NOU (2016:16) legger til grunn at barnets beste både er en materiell vurderingsnorm og en saksbehandlingsregel som stiller krav til beslutningstakere i beslutningsprosesser. Utover dette er det en ubestemthet knyttet til hva som er i barnets beste interesse. Høyesteretts tolkning av barnets beste-normen, jf. GrL § 104, har lagt avgjørende vekt på at ved avveining skal barnets beste ha stor vekt og at barnet har rett på vern om sin personlige integritet. Det følger av Høyesteretts tolkning at barnets interesser skal stå i forgrunnen (Aasen, 2015). Det krever derfor at fylkesnemnda i hver sak gjør en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering om hva som er til det konkrete barnets beste (Riiber, 2018). Det vil være hensynet til barnets beste som utgjør de sterke og spesielle grunnene for å nekte samvær i saker der samvær går på bekostning av barnets behov for omsorg og beskyttelse (Gording Stang & Baugerud, 2018). I litteraturen synes det som at skillet for sterkt begrenset samvær og samværsnekt går ved skade eller reell bortføringsfare. Sterkt begrenset samværs anses som to eller færre årlige samvær (Riiber, 2018). Dersom samvær skader barnets helse og utvikling må barnet beskyttes fra det. Samværsbegrensninger regnes som kontrolltiltak og skal være nødvendig av hensyn til barnet. I det ligger barnevernlovens mildeste inngreps prinsipp som tilsier at barnevernet ikke skal bruke strengere tiltak enn nødvendig. Dersom samvær med tilsyn anses å være tilstrekkelig for å ivareta barnets sikkerhet på samvær så må det vurderes framfor samværsnekt. I saker der barnet er redd for å møte foreldrene, eller det foreligger fare for kidnapping, skade eller overgrep så taler det for samvær med tilsyn eller samværsnekt (Riiber, 2018).

2.3 EMD og Høyesterettspraksis om samværsnekt

EMD legger til grunn at statene har en vid skjønnsmargin når det gjelder omsorgsovertakelser, men ikke når det kommer til ytterligere innskrenkninger. Samvær skal ifølge EMD beskytte, styrke og utvikle familieband. Foreldre skal være vurdert som uskikket for å nektes samvær, og samværsnekt kan bare rettferdiggjøres hvis det er begrunnet i et dominerende hensyn til barnets beste (Sandberg, 2018). Myndighetene har en positiv plikt til å sørge for kontakt mellom barn og foreldre i størst mulig utstrekning, uten å utsette barnet for

uforholdsmessig byrde. EMD er kritisk til at Norge for tidlig forlater målsettingen om gjenforening dersom plassering er tenkt å være langvarig. Ved langvarige plasseringer har norsk rettspraksis ofte gitt begrenset samvær med formålet at barnet skal kjenne sitt opphav. Lite samvær gjør det vanskelig å opprettholde kontakt og legger ikke til rette for gjenforening. (Sandberg, 2020). For barn under offentlig omsorg kan samværsnekt resultere i at de vokser ut av det offentlige ansvar uten aktive lenker til familie, og med en forventning om at de skal klare seg utenfor barnevernsystemet (Ainsworth & Hansen, 2017).

Høsten 2019 avsa EMD dom i Strand Lobben-saken om fratakelse av foreldreansvar og samtykke til adopsjon. Saken omhandler ikke samværsnekt, men har fått stor betydning for norsk rettspraksis (Søvig, 2020). EMD går langt i å hevde at formålet med samvær er gjenforening av den biologiske familien, at samvær skal tilrettelegges på en slik måte at det blir vellykket og at det i for stor grad fokuseres på barnets interesser som skaper ubalanse med den biologiske familiens interesser (Strand Lobben vs. Norge, 2019).

Kritiske røster til EMDs praksis spør om EMD i tilstrekkelig grad tar hensyn til barnets beste når EMD ønsker så utvidet samvær som mulig etter omsorgsovertakelse. Det er kanskje å pålegge barnet for stor belastning dersom samværet verken styrker eller utvikler familiebandene (Søvig, 2020). Det er også spørsmål om alle omsorgsovertakelser er å anse som midlertidige. I noen tilfeller har foreldre gjort skader på barna som ikke muliggjør tilbakeføring med det første. I andre tilfeller foreligger det en reell mulighet for ny skade dersom kontakt gjenopptas (Sandberg, 2018). Som konsekvens av EMDs kritikk tok Høyesterett våren 2020 stilling til tre barnevernsaker i storkammer for å avklare om norsk rettspraksis omkring barnets beste og retten til familieliv. Høyesterett fant ikke motstrid med internasjonal praksis, men påpekte at det må skje noen endringer i praksis, særlig med hensyn til samvær (Sandberg, 2020). Høyesterett fremhever at den overordnede målsettingen ved omsorgsovertakelse er gjenforening, også for langvarige omsorgsovertakelser, og tar avstand fra en praksis der samvær fastsettes ut fra standardiserte kriterier. Høyesterett går altså bort fra det som har blitt oppfattet som en rettslig norm om tre til seks samvær per år ved langvarige plasseringer, jf Rt-2012-1832 avsnitt 37. Målsettingen om gjenforening kan bare oppgis hvis foreldre er særlig uegnet eller samvær kan skade barnets helse og utvikling. Videre påpeker Høyesterett at det må arbeides aktivt for at samvær har god kvalitet og finne alternativer for å sikre dette. Samtidig skal ikke samværsomfanget utsette barnet for «urimelig belastning».

Dette må vurderes konkret og bygge på konkrete forhold i saken. (Barne- og familiedepartementet, 2020, s. 6-7).

2.4 Utviklingspsykologisk perspektiv på samvær og samværsbegrensninger

Hvilke situasjoner som taler for og imot samværsnekt kan bli tydeligere i et utviklingspsykologisk perspektiv. Jeg vil først vise til litteratur om hva som taler for samvær, for deretter å gå gjennom hva som kan tale imot. I norsk barnevernpsykologi er det særlig hensyn knyttet til brudd, sorg, tilknytning, kontinuitet, stabilitet og identitet som gjør seg gjeldende i samværssaker (Haugli, 2000). I et retroperspektiv kan man se ulike svingninger innenfor barnevernfeltet, også omkring verdien av samvær. Det har sammenheng med at pendelen har svingt mellom hva som vektlegges; verdien av å støtte familien eller å beskytte barnet. Når det er en overvekt av negative virkninger av den ene vektleggingen, så vinner den andre vektleggingen innpass som et motsvar (Haugli & Havik, 2010). Hovedgrunnen for å tilrettelegge for samvær er å støtte, opprettholde og forbedre kontakten mellom barn og foreldre (Bullen, Taplin, Kertesz, Humphreys & McArthur, 2015). Samværsretten bygger på at det har en egenverdi for barn å ha kontakt med sine biologiske foreldre (NOU 2016). I forarbeidene til barnevernloven er det pekt på viktigheten av å opprettholde det følelsesmessige båndet mellom foreldre og barn, og barnets følelse av kontinuitet i livet sitt (Ot.prp.nr. 44). Å kjenne til sitt opphav er med på å forsterke familieidentitet og følelse av tilhørighet (Haugli & Havik, 2010). Samvær kan øke barnets forståelse for hvorfor det er plassert, og motvirke følelse av at foreldrene har gitt opp barnet. For noen barn er det svært viktig å kunne se at det går bra med foreldrene selv om barnet ikke kan bo med dem. Det er særlig aktuelt i saker der barn forut for plassering har hatt mye ansvar som følge av foreldrenes svikt (Haugli & Havik, 2010).

Det er flere steder i litteraturen omtalt hvordan *svak eller manglende tilknytning* kan tilsi svært begrenset samvær eller samværsnekt (Riiber, 2018; Haugli & Havik, 2010). Det gjelder ofte saker der foreldrene tidlig har mistet omsorgsretten for barnet. I slike saker er foreldrene ofte fremmede for barnet, og det kan oppstå et spørsmål om det er til barnets beste å opprettholde eller bryte familiebandene. Dette blir støttet i NOU (2016) der det utheves at EMD ikke krever ekstraordinære grunner for samværsnekt der familiebandene er svake. «Der tilknytningen mellom biologiske foreldre og barn mangler eller er svak, er det ikke i samme grad familieband å bryte, slik at hensynene som begrunner samværsretten, ikke gjør seg gjeldende» (Riiber & Syse, 2018, s. 97).

Barns sikkerhet er ofte et avgjørende argument når samværsrestriksjoner skal vurderes. Noen samvær kan kun gjennomføres med strenge sikkerhetstiltak, som tilsyn, politibistand eller skjult adresse (Øverli, 2020). Barn har krav på beskyttelse mot fare, vold og overgrep i samværsituasjonen som ellers. Det må vurderes hvor stor risikoen er, og hva slags risiko som kan eller må aksepteres for at barn og foreldre skal ha kontakt etter omsorgsovertakelse (Haugli, 2000). Barn får ofte *reaksjoner* knyttet til samvær. Hvordan disse reaksjonene forstås, har påvirkning på samværsomfanget (Ainsworth & Hansen, 2017). Reaksjoner hos barn kan handle om separasjonen fra foreldre som barnet ønsker å se mer eller at barnet vegrer seg for å se foreldrene (Bullen et.al., 2015). Tolkning av barnets reaksjoner på samvær er komplekst og må utforskes (Bullen et.al., 2015). Dette er også påpekt av EMD og Høyesterett (Søvig, 2020). Mange barn under omsorg er traumatisert av sine foreldre eller har traumatiske opplevelser som danner grunnlaget for omsorgsovertakelsen. Barna bærer med seg disse erfaringene når de skal ha samvær, også de helt minste barna. Samvær kan reaktivere vonde minner og gjøre samværene vanskelige for barnet å håndtere følelsesmessig. Dette blir ofte omtalt som retraumatisering. Da det tidligere ble lagt vekt på at regelmessig samvær kan hjelpe barnet å bearbeide traumet de har vært utsatt for, støtter ikke dagens kunnskapsgrunnlag om traumebehandling en slik oppfatning. Dette fordi kvaliteten på samspillet mellom barn og foreldrene ofte er den samme på samvær som før omsorgsovertakelse. Dette kan forklare mange barns reaksjoner da barnet på samvær ikke kan bearbeide traumer mens de pågår (Kvello, 2015). Dersom foreldre ikke anerkjenner hva barnet har opplevd eller motarbeider plasseringen, kan det gå på bekostning av barnets utvikling og tilknytning til fosterhjemmet. Det kan tale for å begrense samvær drastisk. Også barnets vegring over tid må tillegges betydelig vekt (Haugli & Havik, 2010).

3. Tidligere forskning

Samvær er mye omtalt i juridisk og psykologisk litteratur, også samværsbegrensninger. Det er derimot mindre litteratur og tilnærmet ingen forskning knyttet til samværsnekt. Jeg har derfor måttet se til forskning som kan si noe om begrenset samvær.

Wilson & Devaneys studie (2017) peker på at kvalitet på samvær har større betydning enn kvantitet, og at barn profitterer i større grad på samvær dersom biologisk familie aksepterer barnets behov for å knytte seg til fosterhjemmet. Studien vektlegger en fleksibel holdning til samvær som innebærer at det ikke er mulig å lage standarder for kontakt som passer alle barn, og at samvær må fremme barnets interesser. Studien understreker at en vurdering av

samværsomfang må trekke på forståelsen av barns utvikling, tilknytningsteori, traumer, sikkerhet, barnets mening og foreldrekapasitet for å gjøre en helhetlig vurdering av hva som er til barnets beste. Samværsomfanget må jevnlig evalueres for å sørge for at det er i tråd med barnets behov som er i stadig endring (Wilson & Devaney, 2017).

I Sen & Broadhurst (2011) sin gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget omkring kontakt mellom barn i fosterhjem og foreldrene, er det lite som tyder på at kontakt i seg selv gjør gjenforening mulig, eller øker plasseringsstabilitet. Studien advarer mot å lage standarder for kontakt for alle barn da dårlig planlagt, dårlig kvalitet på og lite støttende kontakt kan være skadelig for barn. Studien peker også på at fravær av kontakt med foreldre kan være skadelig for barn dersom barnet selv ønsker kontakt. Studien viser at barn kan be om mer kontakt med foreldrene enn de er i stand til å takle, særlig kort tid etter plassering.

I en studie av Kiraly & Humphreys (2014) omkring samvær for barn i slektplassering, viste funnene at en stor andel samvær hadde negativ innvirkning på barnets trivsel og utrygghet. Utfordringene handlet ofte om hva som var bakgrunnen for plasseringen. Der noe forskning har vist at hyppig samvær øker sjansen for gjenforening, har annen forskning påpekt at kvaliteten på kontakten har mer å si enn for antall samvær (Bullen et.al, 2015).

I en studie av Crook & Oehme (2007) av hvordan tilsyn under samvær kan gjennomføres for barn som har vært utsatt for mishandling, ble det pekt på å føre tilsyn er en anerkjent måte å la foreldre som kan være en risiko for deres barn likevel ha kontakt. Studien viser at kontakt har dokumentert fordelaktig utfall i forhold til relasjon mellom foreldre og barn, barns trivsel og økt sjanse for gjenforening. Samtidig har slik kontakt potensiale for å øke barnets traumer. Dette funnet bekreftes i en studie av Johnston & Straus (1999) der det blir pekt på at traumatiserte barn kan bli ytterligere psykologisk skadet av kontakt med foreldre dersom barnet blir eksponert for foreldrenes forsøk på kontroll, trusler og/eller bortføring. Slik kontakt kan forverre barnets motstridende og forvirrende følelser angående deres egen fysiske sikkerhet. I studien «På utrygg grunn» (2020) blir det problematisert hvordan gjennomføring av samvær med omfattende sikkerhetstiltak kan være belastende for barn og ikke forenlig med å ivareta barnets beste på samvær. Flere barnevernansatte i studien beskriver at de sjelden får gjennomslag i fylkesnemnda for samværsnekt selv om de mener det er til barnets beste (Øverli, 2020).

4. Teoretisk rammeverk

Jeg vil først si noe om profesjonell kunnskap før jeg deretter går videre til å redegjøre for skjønnsutøvelse og handlingsnormer som utgjør det teoretiske rammeverket for denne studien.

4.1 Profesjonell kunnskap og anvendelse av kunnskap i vurderingen

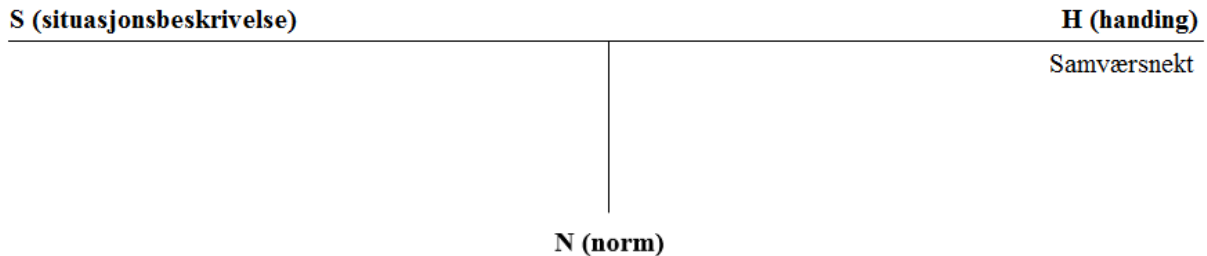
Jeg har tidligere vist i kapittel 2 hvordan fylkesnemndas sammensetning er sammensatt på en gjennomtenkt måte fra lovgivers side, og hvordan de ulike medlemmenes kunnskap skal sikre at avgjørelsene tas for det enkelte barns beste – og samtidig likebehandles. Det er et poeng at juridisk innsikt, barnefaglig innsikt og lekmannsskjønn skal kombineres for å heve kvaliteten på avgjørelsen (Ot.prp nr. 76). Fylkesnemnda har delegert myndighet til å gripe inn for å sikre at tiltak til barnets beste. Fagkyndige medlemmer av fylkesnemnda er ofte psykologer, også i mitt datamateriale. Når det kommer til profesjonell kunnskap i fylkesnemnda så utgjør jurister og psykologer to ulike profesjoner som er sertifisert til å forvalte bestemte typer kunnskap. Det som kjennetegner juristen og psykologens kunnskapsgrunnlag er at de er *heterogene*, det vil si satt sammen av kilder fra ulike fag og disipliner. Juristen og psykologen besitter hver for seg *heterotelisk* kunnskap som betyr at kunnskapen «har sine formål utenfor seg selv» (Grimen, 2008, s. 72). Det er handlingen de er satt til å gjøre som styrer hva de trenger av den kunnskapen de besitter for å løse et praktisk problem (Grimen, 2008). Dette kan også ses på som «best practice». Juristen og psykologen må trekke på den beste profesjonskunnskapen for å tilnærme seg det som kan hevdes å være barnets beste (Falch-Eriksen, 2012). Alminnelig medlem besitter ingen profesjonell kunnskap, og er en representant fra folket.

4.2 Skjønnsutøvelse

Fylkesnemndas sammensetning av juss, psykologi og allmenmoral er ifølge forarbeidene best egnet for å komme frem til beslutninger til barnets beste (NOU 1985). Å utøve skjønn kan ses på å skille noe fra noe og deretter felle en dom ut fra å tilskrive eller fraskrive et objekt visse egenskaper. For fylkesnemndenes beslutninger kan det være å skille sanne fra falske utsagn, riktige fra gale handlinger eller ønsket fra uønskede tilstander (Grimen & Molander, 2008). Skjønn kan beskrives som «hullet i en smultring», jf. Ronald Dworkin strukturelle definisjon av skjønn. I en slik forståelse er skjønn det åpne hullet i midten omkranset av restriksjoner (Grimen & Molander, 2008). Fylkesnemndas restriksjoner kan betegnes som barnevernloven, generelle rettsprinsipper, tidligere domsavsigelser, allmenmoralske verdier og praksis fra EMD og Høyesterett. Fylkesnemnda har beslutningsautonomi innenfor disse rammene og må begrunne sine avgjørelser.

4.3 Handlingsnormer i fylkesnemnda

Jeg vil i denne studien bruke Grimen og Molanders modell for handlingsnormer (2008) for å utforske hvilke handlingsnormer som anvendes når fylkesnemnda foretar vurderinger:



Barnevernloven legger til grunn at barn og foreldre har rett til samvær etter omsorgsovertakelse, dersom ikke annet er bestemt. En rettsregel blir dermed: Hvis x, så y. Med andre ord; hvis omsorgsovertakelse, så samvær. Dette er et ideal som er med på å sikre likebehandling. Nettopp fordi det er et ideal kan det ikke alltid overføres til den enkelte situasjon der flere hensyn må ses i sammenheng. Dersom det skal fattes beslutning om samværsnekt må visse trekk ved situasjonsbeskrivelsen (S) tydeliggjøres for å sannsynliggjøre at det er snakk om en vurdering av å nekte samvær (H). Situasjonstrekkene identifiseres i lys av normer (N). Det kan hevdes at hvis samvær utsetter barnet for skade (S), bør foreldrene nektes samvær (H). Eller hvis barnet har kraftige reaksjoner knyttet til samvær (S), bør barnet slippe å møte foreldrene (H). Men dersom samvær kan gjennomføres med tilsyn slik at fysisk skade ikke gjentas, kan det hevdes av medlemmene i fylkesnemnda at det ikke er til barnets beste med samværsnekt. Og dersom barnets reaksjoner tolkes som at barnet har naturlige reaksjoner på separasjon fra foreldrene, kan det hevdes at samværet må tilrettelegges slik at barnet kan se foreldrene mer i trygge omgivelser. De ulike medlemmene kan vektlegge normer ulikt. Det kan være i kraft av den kunnskapen de besitter som enten jurist, psykolog eller alminnelig medlem, eller i hvilken grad de vektlegger retten til familieliv. Normens funksjon er å rettferdiggjøre skrittet fra S til H. Fravær av handlingsnormer gjør det vanskelig å vite hva man bør gjøre i en gitt situasjon (Grimen & Molander, 2008). Likevel ser man med eksemplene beskrevet ovenfor at normer ikke gir entydige svar på hva man bør gjøre. Handlingsnormen om samvær gir stort spillerom for medlemmenes fortolkninger og handlingsvalg om hva som samlet sett er til barnets beste. Handlingsnormer er faglige når de er juridiske og psykologiske, men ikke når de er allmenmoraliske. I fylkesnemnda er det juristen, psykologen og det alminnelig medlem som sammen fatter beslutningen. Det er

fylkesnemndas sammensetning som samlet utgjør vurderingen som skal være til barnets beste. Fylkesnemnda er satt sammen for å løse et praktisk problem ingen av dem alene kunne klart.

5. Metode og data

Denne studien er basert på datagrunnlag fra seks kvalitative intervjuer av medlemmer av fylkesnemnda og registerdata hentet fra Sentralenheten for fylkesnemndene i januar 2020. Det hadde vært hensiktsmessig dersom studien hadde fullt saksinnsyn hos fylkesnemnda omkring samværnsnekt. Slike saker får man dog ikke adgang til i den tiden man har på å skrive en master. Studiens datagrunnlag er ikke nok til å generalisere funn. Likevel gir metoden god og adekvat adgang til data som kan besvare min problemstilling.

Intervju som forskningsmetode innenfor kvalitative studier har som mål å skape en ny og dypere forståelse av sosiale fenomener. Den kvalitative metoden bygger på teorier om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelig erfaring (fenomenologi) (Kvale & Brinkmann, 2015). I mitt prosjekt har intervjuenes formål vært å utforske hvordan fylkesnemnda vurderer samværnsnekt med en semistrukturert intervjuguide. Et semistrukturert intervju innebærer å få frem informantens beskrivelser av bestemte temaer som introduseres og åpne opp for at nye temaer kan bringes inn. Det er viktig at jeg som forsker ikke leder informantene til bestemte meninger om temaene (Kvale & Brinkmann, 2015).

5.1 Rekruttering, kriterier og avgrensning

Informantene ble rekruttert strategisk. Jeg ønsket å intervju to fylkesnemnder, totalt seks intervjuer. Jeg vurderte det som nødvendig å intervju informanter fra to ulike fylkesnemnder for at datamateriale skal ha variasjon og dermed større gyldighet. Av hensyn til oppgavens tid og omfang anså jeg seks informanter som tilstrekkelig antall. Hensikten med prosjektet er ikke å generalisere, men utforske hvordan de ulike informantene vurderer situasjoner opp mot samværnsnekt. Informantene representerer en hvilken som helst fylkesnemnd som gjør at funnene ikke er relevant kun for disse nemndene, men kan overføres til nemndsystemet i seg selv. Jeg kontaktet Sentralenheten for fylkesnemndene for hjelp til å rekruttere informanter. Det var en fordel om informanten har deltatt i beslutning om samværnsnekt, men ikke et krav. Rekrutteringen foregikk vinteren 2020. I kvalitativ forskning må en forsker være innstilt på å måtte justere prosjektet underveis (Tjora, 2017). Justering ble også tilfelle i mitt prosjekt. Det viste seg vanskelig å rekruttere fylkesnemndsledere som var villige til å la seg intervju om vurderinger som leder til samværnsnekt. Dette til tross for forsikring om at informantene skulle

anonymiseres. Det ble opplyst fra Sentralenheten at det er problematisk for beslutningstakere å redegjøre for hvordan de tar beslutninger, da det vil være uheldig dersom partene kan oppleve at det er kategoriske kriterier. For å kunne gjennomføre prosjektet, utarbeidet jeg en ny prosjektbeskrivelse med en mer åpen tilnærming til samværsnekt samt at intervjuet skulle foregå over video. Sentralenheten hjalp meg med å rekruttere fra alle landets nemnder.

5.2 Utvalg

Utvalget som til slutt ble rekruttert bestod av to nemndledere, to fagkyndige og to alminnelige medlemmer fra to nemnder. Det er mulig at rekrutteringen gikk lettere fordi informantene opplevde intervju over video som tidsbesparende og at de selv kunne velge hvor de ville oppholde seg i intervjusituasjonen. For meg var det også tidsbesparende i forhold til reisevei, og jeg kunne være effektiv ved å gjøre mange intervju på samme dag. Av totalt seks informanter, gjennomførte jeg et intervju en dag og de andre fem intervjuene på samme dag.

5.3 Gjennomføring av intervjuer

Alle informantene samtykket muntlig til å la seg bli intervjuet. Intervju og muntlig samtykke ble tatt opp på analogt lydopptak. I alle intervjuene var det mulig å gå i dybden og avklare poeng som informantene kom med. Informantene ble også avslutningsvis spurt om de hadde noe å legge til, der alle kom med noen siste refleksjoner. Det ga meg innsikt i hva den enkelte informant var opptatt av. Jeg opplevde at tillit ved oppstart av intervjuet raskt ble etablert. Det er mulig det var fordi informantene var rekruttert spesifikt og de visste tema for intervjuet i forkant. Informantene virket ivrige med å sette i gang, og det trengtes kun informasjon om prosjektets formål og etiske retningslinjer før selve intervjuet kunne starte. Jeg opplevde noen tekniske problemer i det første intervjuet. Informanten var tålmodig, lot seg ikke synlig stresse av det og tok selv opp tråden og svarte videre på spørsmålet så fort videoforbindelsen var oppe igjen. Intervjuene ble gjennomført i juni 2020. Intervjuene varte mellom 35 – 45 minutter og ble transkribert i etterkant. Jeg opplevde at flere av informantene var opptatt av bakgrunn for prosjektet og hva som skulle skje videre. I et forskningsintervju skapes det kunnskap i samspillet mellom forsker og informant. Det vil derfor ikke være mulig å produsere helt lik kunnskap i en annen setting (Kvale & Brinkmann, 2015).

5.4 Etske betraktninger

Det stilles en rekke krav til forskningsarbeid og forskningsetiske retningslinjer som skal følges. Forskningsprosjektet er godkjent av Norsk Senter for Forskningsdata (heretter NSD). Den

formelle godkjenningen er et ledd i å sikre etisk atferd i forskning. NSD påpekte at jeg måtte være særlig oppmerksom på taushetsplikten under datainnsamlingen. Ettersom personvernulempen i prosjektet potensielt kan være stor for personer utenfor utvalget, anbefalte NSD å være spesielt oppmerksom på at ikke bare navn, men også identifiserende bakgrunnsopplysninger som alder, kjønn, sted, diagnoser, eventuelle spesielle hendelser eller eksempler måtte utelates. Dette ble gjennomgått med hver informant ved oppstart av intervjuet.

5.5 Refleksjon over styrker og svakheter ved dataene

I denne oppgaven begrenser jeg meg til å se på en normal fylkesnemnd, som utgjør tre medlemmer. Jeg går ikke inn på saker med utvidet nemnd eller der fylkesnemndleder behandler saker selvstendig. Jeg går heller ikke inn i enkeltsaker, men bruker kontrafaktiske eksempler som fremkommer av datamaterialet. Når det gjelder svakheter ved oppgaven så gir vanskelig rekruttering av fylkesnemndledere meg en følelse av at det er noen erfaringer jeg kanskje ikke fikk undersøkt. Hva ville de som ikke ønsket å stille ha sagt? Ville de hatt andre meninger eller erfaringer enn informantene som ble intervjuet? Det er mulig at prosjektet stiller ubehagelige spørsmål knyttet til temaer omkring barnevern og EMDs praksis. Det var likevel ingen informanter som lot være å svare på spørsmål i intervjuet. Motstanden jeg møtte i rekrutteringen av fylkesnemndsledere er med på å underbygge min mening om at temaet for prosjektet er dagsaktuelt. Datamaterialet kan bidra til å belyse fylkesnemndas praksis mer enn det rene dokumentstudier kan. Dette anser jeg som en styrke ved dataene. Det hadde vært interessant for prosjektet dersom alle fylkesnemnder i Norge var representert. Det ville gitt et bedre utgangspunkt for å sammenligne på tvers av nemndene, samt gitt dataene større gyldighet. Jeg oppfatter likevel at dette prosjektet ser utover seg selv i form av behovet for å forske mer på samværsnekt og hvilke konsekvenser det fører med seg.

5.6 Analysemodell

For å studere fylkesnemndas vurderinger vil jeg ta utgangspunkt i de handlingsnormene som bringer de ulike medlemmene hver for seg og samlet fra en situasjonsbeskrivelse over til en beslutning. Disse vil bli gitt benevninger juridisk, psykologisk, allmenmoralsk og barnets beste-vurderinger. Dette skaper følgende fire-delte analysedesign der de tre første vurderingene er individuelle og den siste er en helhetlig vurdering i nemnda av hvorvidt samværsnekt er til barnets beste. I det følgende vil jeg gå gjennom hva som legges i de ulike vurderingene:

1. *Juridiske vurderinger:* Vurdering av rettsregler og krav som sikrer forsvarlighet.

2. *Psykologiske vurderinger*: Faglige vurderinger i lys av utviklingspsykologi.
3. *Allmennmoralske vurderinger*: Verdier og etiske dilemmaer.
4. *Vurderingen til barnets beste*: Hva som helhetlig kan hevdes å være til barnets beste.

I denne oppgaven vil jeg bruke sentrale trekk ved en barnets beste-vurdering fra Riibers studie (2018) av Høyesterettsdommer som kriterier for hva som er til barnets beste: a) Barnets fungering, herunder barnets mening og behov for beskyttelse, b) Barnets tilknytning til foreldrene, c) Foreldrenes fungering og utvikling etter omsorgsovertakelsen, og d) Hvordan samværene fungerer og barnets reaksjoner før og etter samvær.

6. Funn

Hensikten med denne studien er å utforske hvordan samværsnekt vurderes i fylkesnemnda. Studiens funn peker på at samværsnekt er forbeholdt de mest alvorlige tilfellene. De to hovedkategoriene som taler for samværsnekt i datamaterialet synes å være ved *fysisk fare* eller *skadelig kontakt*. Begge kategorier er noe informantene mener at barnet må skjermes fra. I situasjoner der kontakten mellom barn og foreldre anses å være skadelig, blir særlig aspekter ved *tilknytning* og *barnets reaksjoner* trukket fram av informantene. Datamaterialet fremstår mer sprikende i forhold til hva som er skadelig for hvilke barn.

I det følgende vil jeg gi en kort oppsummering av funnene i studien innenfor de fire punktene i analysemodellen:

- *Juridiske vurderinger av samværsnekt*: Informantene vektlegger det biologiske prinsipp, barnets medvirkning og at det er en egenverdi for barnet å ha kontakt med foreldrene. Terskelen for samværsnekt er høy. Det skal mye til før samværsnekt vurderes å være barnets beste. Ofte kan barnet tåle en form for kontakt. Medlemmene av fylkesnemnda forventer en økning av samvær og mindre bruk av samværsnekt som følge av de seneste føringene fra Høyesterett.
- *Psykologiske vurderinger av samværsnekt*: Barnets reaksjoner knyttet til samvær må ses i lys av traumer og tilknytningsforstyrrelser. Før eller siden må det være mulig for barnet å se foreldrene. Langvarig samværsnekt er betenkelig. Samværsnekt må ses som et midlertidig vedtak med et konkret formål som pause eller ro for at barnet skal tilknytte seg fosterhjemmet eller starte behandling. Dette for å bøte på skaden som følge av omsorgssvikt og gjøre barnet rede for samvær senere.
- *Allmennmoralske vurderinger av samværsnekt*: Barneverntjenesten har for mye makt, og det gis generelt lite samvær etter omsorgsovertakelse. Fylkesnemndas medlemmer

vektlegger verdien av kjennskap og kontakt til biologisk familie sterkt. Fylkesnemnda får ikke vite hvordan det går med det enkelte barn. Det hindrer erfaringslæring i forhold til det de har vært med på å bestemme.

- *Vurderingen av barnets beste*: Det må være en overveiende fordel for barnet å ikke ha samvær for at nekt vurderes å være til barnets beste. Informantene oppfatter det som positivt at som følge av seneste føringer fra EMD og Høyesterett så kan fylkesnemnda utøve et mer konkret skjønn og se bort fra standardnormer for samvær.

7. Diskusjon og oppsummering/konklusjon

Fylkesnemndas sammensetning skal forene rettsikkerhet, faglige vurderinger og det alminnelig skjønn. Verken jurist eller psykolog kan gjøre slike beslutningene alene, men sammen som en nemnd er de godt på vei. Handlingsnormer i fylkesnemnda er faglige når de er juridiske og psykologiske, men ikke når de er allmenmorske. Hvordan fylkesnemnda kommer fra en situasjonsbeskrivelse til en handling er basert på den *heteroteliske kunnskapen* som ifølge det enkelte medlem er vurdert å være til barnets beste og rettfærdiggjør skrittet fra en situasjon og til en handling om samværsnekt. Barnets beste er et eksternt krav som legges til skjønnsutøvelsen.

Det har vært en tiltakende økning av samværsnekt i perioden 2011-2019, men mye tyder på at det har skjedd en kursendring. Denne studiens funn tyder på at kritikken fra EMD allerede er tatt på alvor i fylkesnemndene. Det gjenstår å se. Tidligere ble høyesterettsdom fra 2012 tolket på en slik måte at samvær skal utmåles utfra en standardnorm, og dommen utgjorde på slik måte en restriksjon omkring fylkesnemndas skjønn. Det kan nå argumenteres for at de siste føringene fra Høyesterett har forsterket formålet om gjenforening og retten til familieliv, og samtidig endret barnets beste-vurderingen i praksis fra å være standardisert til å sette barnets interesser i forgrunnen. Det har dermed skjedd en endring i de strukturelle restriksjonene omkring fylkesnemndas skjønn. Denne studien peker på behovet for mer fleksible samværsordninger enn det som praktiseres i dag. Det som tidligere ble vurdert som barnets beste i forhold til samvær i Norge, viser seg at var en for streng tolkning. Barnverntjenesten forvalter båndet mellom foreldre og barn. Hvis samvær ikke er mulig, må samvær gis en funksjon. Hvis ikke er det mest logiske tilbakeføring eller adopsjon.

8. Litteraturliste

- Aasen, H. S. (2015). Grunnloven § 104 og barnets beste: Høyesterett viser vei. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 13(03), 197-201.
- Ainsworth, F., & Hansen, P. (2017). Understanding the Behaviour of Children in Care before and after Parental Contact. *Children Australia*, 42(1), 5.
- Barne- og familiedepartementet. (2020). Informasjonsskriv om behandling av barnevernssaker – nye avgjørelser fra Høyesterett. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f29d37d4e9e04d8891693415c19e411c/informasjonsskriv-om-barnevernssaker---nye-retningslinjer-fra-hoyesteretts-omsaksbehandling.pdf>
- Barnevernloven. (1992). Lov om barneverntjenester (LOV-1992-07-17-100). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=barnevernloven>
- Bullen, T., Taplin, S., Kertesz, M., Humphreys, C., & McArthur, M. (2015). Literature review on supervised contact between children in out-of-home care and their parents. *Institute of Child Protection Studies, Australian Catholic University, and University of Melbourne*.
- Case of Strand Lobben and others v. Norway (Norsk sammendrag). (2019). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/EMDN/avgjorelse/emdn-2013-37283-2-norge?q=CASE%20OF%20STRAND%20LOBBEN%20V>.
- Crook, W. P., & Oehme, K. (2007). Characteristics of supervised visitation programs serving child maltreatment and other cases. *Brief Treatment and Crisis Intervention*, 7(4), 291.
- Falch-Eriksen, A. (2012). *The promise of trust-An inquiry into the legal design of coercive decision-making in Norway*. (Doktoravhandling). Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- FNs konvensjon om barnets rettigheter. (1991). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fns-barnekonvensjon/id88078/>
- Gording Stang, E. & Baugerud, G-A. (2018). *Samvær etter omsorgsovertagelse. En barnefaglig og juridisk utredning*. Rapport nr. 10/2018. Oslo: OsloMet Storbyuniversitet.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I A. Molander & L.I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 71 – 86). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander & L.I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179 – 196). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grunnloven. (1814). Kongeriket Norge Grunnlov (LOV-1814-05-17). Hentet fra

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>

- Haugli, T. & Havik, T. (2010). *Samvær i barnevernsaker. Psykologiske og juridiske vurderinger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugli, T. (2000). *Samværsrett i barnevernssaker* (2.utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Johnston, J. R., & Straus, R. B. (1999). Traumatized children in supervised visitation: What do they need?. *Family Court Review*, 37(2), 135-158.
- Kiraly, M., & Humphreys, C. (2016). 'It's about the whole family': Family contact for children in kinship care. *Child & Family Social Work*, 21(2), 228-239.
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. (3. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Kvello, Ø. (2015). *Barn i risiko. Skadelige omsorgssituasjoner* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS 2015.
- Menneskerettsloven. (1999). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (LOV-1999-05-21-30). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>
- NOU 1985:18. (1985). *Lov om sosiale tjenester m.v.* Hentet fra <https://min.rechtsdata.no/Dokument/gNOU85z3A18?directHit=1&dq=NOU%201985:%201985%20Lov%20om%20sosiale%20tjenester%20m.v.>
- NOU 2016:16. (2016). *Ny barnevernlov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2005:9. (2005). *Ressursbruk og rettsikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-09/id390824/?ch=1>
- Ot.prp. nr. 76. (2005-2006). Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-76-2005-2006-/id188947/>
- Ot.prp.nr. 44. (1991-1992). Om lov om barneverntjenester (barnevernloven). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=4&wid=c&psid=DIVL312>
- Riiber, T. (2018). Samvær etter barnevernloven § 4-19. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 16(02-03), 141-155.
- Riiber, T., & Syse, A. (2018). Høyesteretts sirkelgang i Jakob (HR-2017-2015). *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 16(01), 96-99.
- Rt 2012 1832. (2012). Norges Høyesterett. Hentet fra

<https://bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gHR201202309A>

- Sen, R., & Broadhurst, K. (2011). Contact between children in out-of-home placements and their family and friends networks: A research review. *Child & Family Social Work, 16*(3), 298-309.
- Sandberg, K. (2018). Ulogisk fra EMD? *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål årgang 16*(4), 265-268.
- Sandberg, K. (2020). Kommentar til Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern etter EMDs dommer mot Norge. Hentet fra <https://juridika.no/innsikt/kommentar-til-h%C3%B8yesteretts-storkammeravgj%C3%B8relser-om-barnevern-etter-emds-dommer-mot-norge>
- Skivenes, M. (2004). Grensen mellom det private og det offentlige i barnevernet. *Tidsskrift for velferdsforskning* , 7 (1), 17-32.
- Søvig, H. S. (2020). Kommentar til høstens barneverssaker mot Norge. Hentet fra <https://juridika.no/innsikt/kommentar-til-h%C3%B8stens-barnevernssaker-mot-norge>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. (3.utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Wilson, K., & Devaney, J. (2018). Promoting contact for children in State care: learning from Northern Ireland on the development of a framework for assessing contact. *Child Care in Practice, 24* (3), 288-303. DOI: 10.1080/13575279.2017.1406895.
- Øverli, I. T. (2020). *På utrygg grunn. Barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet ved plassering*. NOVA rapport nr. 10/20. Oslo: OsloMet Storbyuniversitet.

Artikkel: Hvordan vurderes samværsnekt i tvangssaker i barnevernet

Sammendrag

Det har i perioden 2011 – 2019 vært en økning av vedtak om samværsnekt i fylkesnemndene. Tiltak i barnevernloven skal være til barnets beste, og der barnets og foreldrenes interesser kommer i konflikt, skal hensyn til barnets interesser ha forrang. Med utgangspunkt i kvalitative intervjuer av seks medlemmer av fylkesnemnda fra to ulike nemnder, tar denne artikkelen sikte på å utforske hvordan samværsnekt vurderes i tvangssaker. Dette gjøres ved å studere hvilke handlingsnormer som anvendes når fylkesnemnda gjør vurderinger om samværsnekt. Den fire-delte analysemodellen tar utgangspunkt i fylkesnemndas sammensetning av nemndleder, fagkyndig og alminnelig medlem. Hver for seg utgjør de juridiske, psykologiske og allmennmoralske vurderinger, og helhetlig skal det vurderes hva som er til barnets beste. Studiens funn peker på at situasjoner som taler for samværsnekt synes å være ved fysisk fare eller skadelig kontakt, samt at samværsnekt må ha et konkret mål og innhold for å ha en funksjon. Studien belyser hvordan samværsnekt er forbeholdt de aller mest alvorlige sakene og at terskelen for samværsnekt er satt svært høyt i fylkesnemnda. De siste føringene fra Høyesterett om gjenforening og retten til familieliv har blitt forsterket og dermed endret barnets beste-vurderingen i praksis fra å være standardisert til å sette barnets interesser i forgrunnen.

Nøkkelord: Samværsnekt, fylkesnemnda, barnevern, tvangssaker.

Abstract

During the period 2011 till 2019, there have been an increased amount of verdicts stipulating denial of visitation from the County Board of Child Protection and Social Affairs. Measures implemented according to the Child Welfare Act ought to be in the best interests of the child, and where the child's interests are in conflict with parents the interests of the child trump those of the parents. By using data from qualitative interviews from six members of two different boards, this article aims at exploring how denial of visitation is reasoned with during cases where children are placed out-of-home. This will be achieved by studying what action norms the different members resort to while reasoning on visitation. The four-part model of analysis is based on the county board's composition of the leader of the board, the professional member, and the lay-member. Separately, they constitute legal reasoning, psychological reasoning and reasoning on public moral, and if they combined can reach

decisions that are in the child's best interests. The findings suggest that care-contexts that call for denial of visitation are characterized by physical danger or harmful contact, and that denial of visitation must serve a concrete purpose to have a function. The study illuminates how denial of visitation is reserved for the most severe cases, and that the threshold for denial is set high by the board itself. The recent Supreme Court rulings call for an increase in efforts for reunification and that the right to family life is strengthened and changed how the best-interests reasoning in practice needs to be individualized to fit the needs of each child respectively.

Keywords: Denial of visitation, court orders, County board, child protection, coercion.

Innledning

Norge har de siste årene blitt kritisert av Den europeiske menneskerettsdomstolen (heretter EMD) for å gi barn og foreldre for lite samvær etter omsorgsovertakelse, slik at myndighetenes plikt til å tilrettelegge for tilbakeføring og gjenforening ikke er mulig (Sandberg, 2020). I Norge tas beslutninger om omsorgsovertakelse og samvær av Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (heretter fylkesnemnda). Som hovedregel har barn og foreldre rett til samvær med hverandre etter barnevernloven (heretter bvl) § 4-19. Samværsretten bygger på prinsippet om barnets beste og retten til familieliv (Sandberg, 2020). Det legges til grunn at det har en egenverdi for barn å ha kontakt med sine foreldre etter omsorgsovertakelse (NOU 2016). Retten til familieliv er vernet i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og det legges til grunn at barn fortrinnsvis skal vokse opp i sin biologiske familie, jf. Grunnloven § 104 (NOU 2016). Men når foreldrene svikter og barneverntjenesten overtar omsorgen for barnet, er det barneverntjenesten som skal fungere som stedfortreder for foreldrene og verne om retten til familieliv. Denne rollen innebærer bl.a at barneverntjenesten skal legge til rette for samvær med søsken, så fremt hensyn til barnet ikke taler imot (bvl, § 4-16). I noen tilfeller vurderes det å være til barnets beste å ikke ha samvær med sine foreldre.

I perioden 2011-2019 har det vært en økning av vedtak om samværsnekt i fylkesnemndene (NOU 2016).¹ Tallene viser at da det i 2011 ble fattet 61 vedtak om samværsnekt, ble det i 2019 fattet 170 tilsvarende vedtak. På det meste ble det i 2014 fattet 219 vedtak om samværsnekt. Dataene sier ingenting om varighet av samværsnekten eller nasjonale variasjoner mellom de ulike fylkesnemndene omkring temaet.

¹ Statistikken er hentet fra fylkesnemndenes fagsystem. Fylkesnemndene har fra 2016 benyttet fagsystemet ProSak. Før dette benyttet fylkesnemndene fagsystemet Sakarias.

Til tross for en markant økning av vedtak om samværsnekt er det tilnærmet ingen forskning omkring samværsnekt. Det er derfor behov for å undersøke hva samværsnekt innebærer som barnevernstiltak og hvilke følger det har for barnet. I denne artikkelen utforsker jeg hvilke handlingsnormer som anvendes når fylkesnemnda gjør vurderinger om samværsnekt. Data er innhentet gjennom kvalitative intervjuer av seks medlemmer fra to ulike fylkesnemnder og registerdata hentet fra Sentralenheten for fylkesnemndene. Fylkesnemnda består av en dommer, fagkyndig og alminnelig medlem, og sammensetningen er gjennomtenkt fra lovgivers side ved at det er juridiske, psykologiske og allmennmoralske vurderinger som sammen optimaliserer evnen til å ta beslutninger til barnets beste (NOU 1985:18). Det er derfor et poeng i denne studien at informantene representerer de tre roller som utgjør en fylkesnemnd. Da forskning knyttet til samværsnekt er svært begrenset, har jeg valgt å se til forskning som kan si noe om begrenset samvær.

Problemstillingen for denne artikkelen er hvordan samværsnekt vurderes i tvangssaker i barnevernet. For å besvare problemstillingen skal jeg først gjennomgå relevant forskning og empiri, og deretter redegjøre for handlingsnormer og skjønnsutøvelse. Videre vil jeg gjennomgå utvalg, data og analysemodell før jeg går over til funn og diskusjon. Artikkelen avsluttes med en konklusjon og avsluttende kommentar.

Bakgrunn

Det er svært få knagger å vurdere samværsnekt ut fra. Barnevernloven § 4-19 annet ledd åpner opp for at fylkesnemnda «kan» nekte samvær, uten at loven oppgir noen form for kriterier. EMD og Høyesterett krever «spesielle og sterke grunner» for sterkt begrenset samvær og samværsnekt (Riiber, 2018). Videre skal fylkesnemnda vurdere samværsomfang opp mot prinsippet om barnets beste som heller ikke har konkret innhold (bvl, § 4-1). Det vektlegges å være til barnets beste med stabil og god voksenkontakt, herunder biologisk tilknytning, og at barnet skal høres og si sin mening utfra alder og modenhet (Ot.prop.nr. 44). Videre at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i det som angår barn (Grunnloven § 104; barnekonvensjonen art. 3 (1)), og at barneverntiltak skal være til barnets beste (bvl § 4-1). Utover dette er det en ubestemthet knyttet til hva som er i barnets beste interesse. Når barnevernloven gir så begrenset veiledning på hvordan vurdere samværsnekt, må fylkesnemnda gjøre en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering om hvilket samvær som er til det konkrete barnets beste.

Ulike forskningsfunn har vist at selv om samvær er til det beste for mange så kan samvær anses som skadelige for enkelte barn (Kiraly & Humphreys, 2014). Sen og

Broadhurst (2011) peker på at god kvalitet på kontakten mellom barn og foreldre kan bidra til større sjanse for tilbakeføring, samt øke stabiliteten i fosterhjems plasseringen. Samtidig blir det advart mot å lage generelle oppskrifter på omfang av kontakt da dårlig planlagte samvær, dårlig kvalitet eller manglende utviklingsstøttende kontakt kan være skadelig. Dette får støtte i Wilson & Devaneys studie (2017) som peker på at kvalitet på samvær har større betydning enn kvantitet. Der noe forskning har vist at hyppig samvær øker sjansen for gjenforening, har annen forskning påpekt at kvaliteten på kontakten har mer å si enn for antall samvær (Bullen et.al., 2015). Ofte byr samvær på utfordringer som følge av bekymringene som først lå til grunn for omsorgsovertakelsen. Sterkt begrenset samvær eller samværsnekt handler alltid om nødvendigheten av å beskytte barnets utviklingsmuligheter (Haugli & Havik, 2010). Det er flere steder i litteraturen omtalt hvordan *svak eller manglende tilknytning* kan tilsi svært begrenset samvær eller samværsnekt (Riiber, 2018; Haugli & Havik, 2010). Det følger også av EMDs praksis at det ikke kreves ekstraordinære grunner for samværsnekt der familiebåndene er svake (NOU 2016). Det er ofte i tilfeller der foreldrene er fremmede for barnet som følge av plassering av barnet i ung alder, eller der det over tid har foreligget en reell fare for skade eller bortføring av barnet (Søvig, 2002). I Norge har det i stor grad vært lett å få gjennomslag for svært begrenset samvær ved å vise til at barnet trenger ro i fosterhjemmet (Haugli, 2000). EMDs praksis er kritisert for å pålegge barnet for stor belastning dersom samværet verken styrker eller utvikler familiebåndene. Ikke alle omsorgsovertakelser er å anse som midlertidige. I noen tilfeller har foreldre gjort skader på barnet som ikke muliggjør tilbakeføring, eller det foreligger en reell mulighet for ytterligere skade dersom kontakt gjenopptas (Sandberg, 2018).

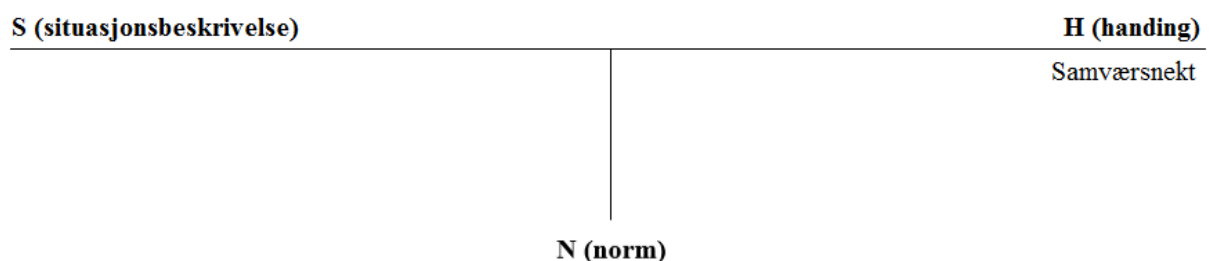
Studier av Johnston & Straus (1999) og Crook & Oehme (2007) viser at traumatiserte barn kan bli ytterligere psykologisk skadet av kontakt med foreldre dersom barnet blir eksponert for foreldrenes forsøk på kontroll, trusler og/eller bortføring. Studiene viser at skadelig kontakt kan forverre barnets motstridende og forvirrende følelser angående deres egen fysiske sikkerhet. *Barns sikkerhet* er ofte et avgjørende argument når samværsrestriksjoner skal vurderes. Det må vurderes hvor stor risikoen er, og hva slags risiko som kan eller må aksepteres for at barn og foreldre skal ha kontakt etter omsorgsovertakelse (Haugli, 2000). Mindre inngripende tiltak som tilsyn og sperret adresse må vurderes om kan avhjelpe faren for skade før samværsnekt er aktuelt. Det er i tråd med barnevernlovens prinsipp om minste inngreps prinsipp. En norsk studie av Øverli (2020) problematiserer hvordan gjennomføring av samvær med omfattende sikkerhetstiltak likevel kan være belastende for barn, og at det må vurderes om et slik samvær er til barnets beste. Studien

peker på at barnevernansatte opplever at de sjelden får gjennomslag for samværsnekt i fylkesnemnda selv om de mener det er til barnets beste (Øverli, 2020). Nyere kunnskap om traumebehandling støtter ikke tidligere oppfatninger om at regelmessig samvær kan hjelpe barnet å bearbeide traumet de har vært utsatt for av foreldrene. I dag vet vi at det er vanskelig å bearbeide traumer mens de pågår (Kvello, 2015). Dagens kunnskapsgrunnlag om barn og traumer legger vekt på at barn må få ro og mulighet til å bearbeide traumer for å oppleve psykologisk trygghet. Traumer kan forklare mange barns reaksjoner før, under og etter samvær. Samvær kan reaktivere vonde minner og gjøre samværene vanskelige for barnet å håndtere følelsesmessig (Kvello, 2015). Likevel kan barnets reaksjoner knyttet til samvær være vanskelige å fortolke, og må derfor undersøkes konkret (Ainsworth & Hansen, 2017). Enkelte barns vegring mot samvær kan også tale for samværsnekt, særlig dersom vegringen er sterkt uttalt verbalt eller kroppslig og vedvarer over tid (Riiber, 2018).

Forskning omkring samvær og begrensninger er altså ikke entydig. Oppsummert viser forskning og litteratur at samvær må tilpasses til den konkrete situasjonen som barnet befinner seg i. Vurderinger i fylkesnemnda er komplekse og krever kunnskap og evne til å sile ut hvilken informasjon som er relevant for beslutningstakerne for å komme frem til en konkret avgjørelse for det enkelte barnet. Manglende forskning på området understreker behovet for mer forskning omkring samværsbegrensninger og virkningen av dette.

Handlingsnormer i fylkesnemnda

Fylkesnemnda trenger konkret og tydelig informasjon om barnets behov og foreldrenes fungering for å vurdere hvilket samvær som er til barnets beste. Det er handlingsnormene som bringer de ulike medlemmene hver for seg og samlet fra en situasjonsbeskrivelse over til en beslutning. Grimen og Molanders modell for handlingsnormer (2008) illustrerer fylkesnemndas vurderinger på følgende måte:



Medlemmene må resonnerer om konkrete situasjonsbeskrivelser for å komme frem til om det er snakk om en situasjon som taler for samværsnekt. For å komme seg fra en

situasjonsbeskrivelse (S) til en handling (H) om samværsnekt, må normer (N) brukes som målestokk. Det er normene (N) som rettferdiggjør skrittet fra S til H. Hva som legges i de ulike normene vil være avhengig av medlemmenes kunnskap og rolle. Juristen og psykologen besitter *heterotelisk* kunnskap som betyr at de må trekke på den beste kunnskapen fra sin profesjon for å løse et praktisk problem (Grimen, 2008). Det kan ses på som «best practice». Fylkesnemndleder leder saken og skal bidra med sin juridiske kompetanse og erfaring for å sikre en rettferdig behandling (NOU 1985:18). Fagkyndig medlem skal bidra med sin fagkunnskap innenfor utviklingspsykologi for å vurdere båndene mellom barn og foreldre, omsorgsferdigheter, barns behov ut fra tilknytnings- og omsorgshistorie, kompenserende forhold, samt hvilke tiltak barnet trenger. Alminnelig medlem har ikke faglig kunnskap, men bistår på lik linje med sin livserfaring og som representant fra folket. NOU (1985) poengterer legmannsskjønn som viktig i barnevernsaker fordi sakene omhandler vanskelige verdispørsmål av allmennmenneskelig karakter. Det gjør at tvangstiltak i barnevernet ofte vekker engasjement, også for de saken ikke gjelder (Ot.prp.nr. 76).

Sammensetningen i fylkesnemnda forener rettsikkerhet, fagkyndighet og det alminnelige folkelige skjønn. Fylkesnemndas design skal bidra til å sikre kvaliteten på beslutningen. Målet med nåværende sammensetning av fylkesnemnda er å sikre at de som bidrar i beslutningen er i stand til å tilnærme seg barnets beste hver gang. Ingen av medlemmene er i stand til det hver for seg. De må ha den nødvendige kompetansen som sammen kan bestemme hvilken type avgjørelse og tiltak som kan hevdes å være til barnets beste (Falch-Eriksen, 2012). Fylkesnemnda er faglig spesialisert i kraft av sammensetningen og mengden tvangssaker de behandler (NOU 2005). Samarbeidet mellom medlemmene sikrer bredde og nyanser i vurderingene som bidrar til en tillitsvekkende prosess. Det styrker avgjørelsens legitimitet, både for de involverte og i samfunnet generelt (Ot.prp.nr. 76).

Skjønnsutøvelse

En avgjørelse om samvær kan stå mellom å opprettholde kontakt eller ikke. Begge utfall kan ha uønskede konsekvenser ved seg og de ulike medlemmenes kunnskapsområder kan kollidere (Grimen, 2008). Vage inngrepskriterier for å nekte samvær i barnevernloven, gjør at fylkesnemnda må bruke skjønn for å fylle tomrommene. Fylkesnemndas skjønnsutøvelse kan beskrives som «hullet i en smultring», jf. Ronald Dworkins strukturelle definisjon av skjønn. I en slik forståelse er skjønn det åpne rommet i midten innhegnet av restriksjonene rundt (Grimen & Molander, 2008). Fylkesnemndas restriksjoner kan oppsummeres som barnevernloven, generelle rettsprinsipper, tidligere domsavsigelser, allmennmoraliske verdier

og praksis fra EMD og Høyesterett. Medlemmene av fylkesnemnda har beslutningsautonomi innenfor disse rammene og må sammen resonnerer seg frem til hva som bør gjøres i den gitte situasjonen. Deretter må de begrunne sin avgjørelse. Skjønn vil alltid innebære et moment av vilkårlighet, og kan forklare hvorfor relativt like tilfeller kan dømmes ulikt.

Som en del av restriksjonene rundt fylkesnemndas skjønn er det særlig EMD og Høyesteretts praksis som har fått betydelig oppmerksomhet de siste årene. EMD kritiserer hvordan Norge generelt legger til grunn for lite samvær ved langvarige plasseringer, jf. Strand Lobben, og Høyesterett påpeker at det må skje endringer i praksis med hensyn til samvær (Sandberg, 2020). Høyesterett tar avstand fra en praksis der samvær fastsettes ut fra standardiserte kriterier. Målsettingen om gjenforening kan bare oppgis hvis foreldre er særlig uegnet eller samvær kan skade barnets helse og utvikling. Videre presiserer Høyesterett at det må arbeides aktivt for at samvær har god kvalitet og finne alternativer for å sikre dette, uten at samværsomfanget utsetter barnet for «urimelig belastning». Dette må vurderes konkret og bygge på konkrete forhold i saken (Barne- og familiedepartementet, 2020, s. 6-7).

Utvalg, data og analyse

Studien baserer seg på seks kvalitative intervjuer av fylkesnemndsleder, fagkyndig og alminnelig medlem ved to fylkesnemnder, samt registerdata hentet fra Sentralenheten for fylkesnemndene vedrørende omfang av samværsnekt. Det ble utarbeidet en semistrukturert intervjuguide i forbindelse med de kvalitative intervjuene. Hensikten med semistrukturert intervju var å få frem hvordan de ulike informantene vurderer situasjoner opp mot samværsnekt og åpne opp for at informantene kunne bringe inn nye temaer. Informantene ble rekruttert av Sentralenheten for fylkesnemndene. Intervjuene varte mellom 35-45 minutter og ble gjennomført i juni 2020. I datamaterialet er informantene anonymisert og likeledes hvilken nemnd de representerer. Fem av intervjuene ble gjennomført over videolink og ett intervju ble gjennomført over telefon. Samtykke og intervjuet i sin helhet ble tatt opp på analogt lydbånd og transkribert i etterkant.

For å studere fylkesnemndas vurderinger vil jeg ta utgangspunkt i de handlingsnormene som bringer de ulike medlemmene hver for seg og samlet fra en situasjonsbeskrivelse over til en beslutning. Den fire-delte analysemodellen tar utgangspunkt i fylkesnemndas sammensetning av nemndsleder, fagkyndig og alminnelig medlem. Hver for seg utgjør de juridiske, psykologiske og allmenmoralske vurderinger, og helhetlig skal det vurderes hva som er til barnets beste. De tre første vurderingene er individuelle og den siste er en helhetlig vurdering av fylkesnemnda samlet.

Funn

Ingen av informantene i studien oppgir å ha mye erfaring med samværsnekt. To av seks informanter hadde ingen erfaring med samværsnekt, kun erfaring med begrenset samvær, og resterende fire informanter hadde noe erfaring med samværsnekt. I dette datamaterialet er begge fagkyndige psykologer. Det er tilfeldig, men reflekterer også praksis der psykologer er mest representert som fagkyndige. Gjennom analysearbeidet identifiserte jeg handlingsnormer som kan tale for samværsnekt hos informantene, hver for seg innen juss, psykologi og allmenmoral, og helhetlig som en barnets beste-vurdering. I det følgende gjennomgår jeg sentrale funn innenfor de fire vurderingene før jeg gjør en diskusjon av hver enkelt og betydningen av disse.

Bakgrunnen for studiens problemstilling baserer seg på registerdata innhentet fra Sentralenheten for fylkesnemndene i januar 2020. Tallene bekrefter en allerede påvist trend i NOU 2016:16, men også at økningen av samværsnekt fortsatt er gjeldende, dog noe lavere enn toppåret 2014. Statistikken sier ingenting om varighet av samværsnekt i den enkelte sak eller variasjoner på nasjonalt nivå mellom de ulike nemndene.

Juridiske vurderinger av samværsnekt

Informantene beskriver nemndleders rolle som den som forklarer lovverk og rettsregler, og har ansvaret for at reglene er i tråd med det faktum nemnda finner sannsynlig. Nemndleders rolle er å styre prosessen og sørge for en trygg og forsvarlig gjennomføring.

I datamaterialet er nemndlederne særlig opptatt av at samvær ikke skal utelukke gjenforening, og at det må vurderes om barnet vil kunne tåle en viss kontakt. Ofte ligger omsorgsovertakelsen flere år tilbake i tid, og fylkesnemnda trenger oppdatert informasjon om foreldre og barns situasjon fordi samvær er en nåtidsvurdering. Nemndlederne påpeker samtidig at det krever god begrunnelse for å fastsette samvær av en viss betydning dersom barnet ikke vil ha samvær. Nemndlederne er opptatt av det biologiske prinsipp, barnets medvirkning, at det er en egenverdi for barnet å ha kontakt med foreldrene, samt en erkjennelse av at det i praksis ikke har vært slik at omsorgsovertakelser er midlertidige. De vektlegger at det blir vanskelig å reetablere kontakt ved langvarig nekt.

Også fagkyndige er opptatt av det biologiske prinsipp, barnets medvirkning, og viktigheten av å begrunne samvær godt dersom barnet vegrer seg eller viser sterke reaksjoner.

Alminnelig medlem har lyttet til standarder for minimumsamvær, men opplever at barnevernloven generelt legger til grunn for lite samvær etter omsorgsovertakelse. Det har problematiske konsekvenser for familiebåndene. Alminnelig medlem vektlegger barnets mening og at barn har biologiske bånd til foreldre som er viktig å beholde.

Alle medlemmene av fylkesnemnda i datamaterialet er innenfor de juridiske vurderingene gjennomgående opptatt av barnets rett på kjennskap og kunnskap om sitt biologiske opphav, fokus på retten til familieliv, og at utgangspunktet alltid er at samvær er positivt. Alle medlemmene vektlegger også at i saker der tilbakeføring ikke vurderes som aktuelt, har barnet fortsatt rett og krav på kjennskap og kontakt med sitt biologiske opphav, samt at barnets mening om samvær må vektlegges.

Psykologiske vurderinger av samværsnekt

Informantene beskriver fagkyndig medlem som en med erfaring og kunnskap om barn og voksne, særlig i krisesituasjoner. Fagkyndig skal bistå med de faglige vurderingene, ha et kritisk blikk til andre sakkyndige bevis i saken, og bringe barne- og familieperspektivet inn i vurderingen.

Fagkyndige beskriver hvordan barn kan regredere eller stoppe opp i utviklingen, bli syke, nattevæting, fravær fra skole, uro, dårlig søvn, bli klengete eller engstelige etter samvær. Fagkyndige ser dette i forbindelse med tilknytningsforstyrrelser hos barnet som følge av omsorgssvikt forut for plassering. Ofte kan fagkyndige tenke at samvær ikke er bra for barnet, i lys av bearbeiding av traumer og tilknytningsforstyrrelser. Fagkyndige påpeker betydningen av barnets alder i vurderingen av samværsomfang da små barn skal danne tilknytning til nye psykologiske foreldre og trenger ro til å utvikle seg i formative år mellom 0-6 år.

Både nemndledere og fagkyndige er opptatt av samværsomfanget ikke skal utsette barn for urimelig belastning. De beskriver hvordan sterke reaksjoner hos barnet kan tilsi at belastningen er for stor og justeringer er nødvendig. Nemndlederne beskriver at det ofte oppstår sterke reaksjoner hos barnet i forbindelse med samvær, og at reaksjonene kan være vanskelige å fortolke. Dette forklares med at den private part i saken, gjerne foreldrene, tolker reaksjonene som savn til foreldre som følge av for lite samvær. Samme reaksjoner kan av andre, ofte barneverntjenesten, tolkes som bevis for at samværet utsetter barnet for en negativ påkjenning. Nemndledere og fagkyndige peker på at samværsnekt kan gi en pause, og at gjenopptakelse av kontakt i ordnede og regulerte former er bedre enn ingen kontakt. Nemndledere og fagkyndig vektlegger at samvær kan være positivt i en terapeutisk tankegang for å motvirke demonoppfatninger av foreldrene.

Alminnelige medlem beskriver hvordan samvær kan skape uro som fører til at det tar tid å finne roen igjen, og at barnet på en måte må starte på nytt etter samværet. Alminnelig medlem påpeker at dette er krevende barn i utgangspunktet, og da kan fosterforeldre oppleve samvær ekstra belastende. Samtidig vektlegger alminnelig medlem at barn er lojale ovenfor

sine foreldre, og at det skal mye til før barn ikke ønsker kontakt med sine foreldre selv om de er emosjonelt skadd. Det kan ta tid før barnet forstår konsekvensen av hva de har blitt utsatt for. Da kan reaksjoner komme lang tid etter. Alminnelige medlem oppfatter at barneverntjenesten over tid har hatt for mye makt, og at det er viktig at foreldre gis en ny sjanse og mer hjelp for å håndtere sine foreldreoppgaver, også på samvær.

Allmennmoralske vurderinger av samværsnekt

Informantene beskriver alminnelig medlem som viktig i vurderingen fordi det er nyttig med det folkelige skjønn, et medlem fra folket, som bidrar med sin livserfaring. Særlig nemndlederne vektlegger fylkesnemndas sammensetning som viktig i forhold til legitimitet utad, og at det alminnelige medlem er en sikkerhetsventil ut til folket. Det vektlegges at det kan være store forskjeller på medlemmene som utgjør en nemnd, men at det i snitt skal være et gjennomsnitt av folket.

Alminnelig medlem er opptatt av at barn må få hjelp og behandling, særlig dersom samvær skal gjenopptas etter en periode med nekt. Alminnelig medlem påpeker at barnet gis en ny mulighet og ny kurs i fosterhjemmet, men frarøves samtidig fra noe grunnleggende når det kommer til sitt biologiske opphav. Alminnelig medlem er kritisk til enkeltsaker der barneverntjenesten baserer sine vurderinger på for tynt grunnlag, eller barneverntjenesten for raskt går inn for å begrense samværet. Det kan gå på bekostning av barnets kjennskap til egen kultur og morsmål. Likevel reflekterer alminnelig medlem omkring hvordan tvang kan være hjelp, og at det ofte ikke er mange andre løsninger når saken er kommet til fylkesnemnda. Alminnelig medlem håper at de gjør rett med tanke på at avgjørelser har store konsekvenser for de involverte.

Fagkyndig kan oppleve at noen saker er overmodne for justeringer eller at barneverntjenesten ikke i tilstrekkelig grad følger opp saken i etterkant av nemndsbehandling. Fagkyndig medlem kan innimellom få følelsen av at det er godt for barneverntjenesten å få saken unnagjort. Fagkyndige påpeker at det er et dilemma at fylkesnemnda ikke får vite hvordan det går med det enkelte barnet. Dersom man skal lære så man evaluere det man har vært med på å bestemme.

Nemndleder vektlegger at nemndleder og fagkyndig kan bli litt blinde på den folkelige biten av vurderingen. Nemndledere oppfatter det som vanskelig å gå imot barnets mening dersom barnet er helt klar på at det ikke ønsker samvær.

Alle medlemmene er opptatt av at å bryte kontakten helt kan få store konsekvenser. Flere av medlemmene påpeker at samværsnekt berører grunnleggende menneskerettigheter og

at det er tankekors dersom barn under offentlig omsorg vokser opp uten kjennskap til sitt biologiske opphav.

Fylkesnemnda samlet og vurderinger til barnets beste

Alle medlemmene beskriver fylkesnemndas sammensetning som avgjørende for å komme frem til avgjørelser til barns beste. Et gjennomgående funn blant informantene er at fylkesnemndas sammensetning består av tre likeverdige medlemmer som hver for seg og sammen har kunnskap, livserfaring og verdier som har betydning for utfallet. Selv om nemndleder har siste ordet, så diskuterer medlemmene helt til de er enige og alles meninger vektlegges.

Medlemmene av fylkesnemnda peker på flere situasjoner der samværsnekt kan være aktuelt. Det kan være situasjoner tilknyttet konflikter, vold, rus, overgrep av ulik art, kidnappingsfare, skjermes barnet fra retraumatisering, barnets kraftige negative reaksjoner etter samvær, eller der barnet er veldig negativ til samvær.

Fagkyndig påpeker at det må være en overveiende fordel for barnet å ikke ha samvær med sine foreldre enn å ha det. Fagkyndige legger vekt på at det ikke alltid er barnets beste å ha samvær. Barn kan få sterke reaksjoner bare av å snakke om forelderen som samværsnekten gjelder. Fagkyndig kommenterer at det da er et paradoks at barnets rett til medvirkning står så sterkt som rettsprinsipp at barnet skal snakkes med, nesten koste hva det koste vil. Likevel skal det, ifølge fagkyndig, mye til for å vurdere at det er til barnets beste å ikke ha kontakt med foreldrene. Samværsnekt kan gjøre barnet rede for å kunne treffe foreldrene på et senere tidspunkt. Det ble trukket fram som positivt hos fagkyndig at som følge av EMD og Høyesteretts seneste dommer så er ikke Høyesteretts tidligere praksis for minimumsamvær like retningsangivende lenger. Fagkyndig medlem ser det som at fylkesnemnda har fått en utvidet mulighet til å utøve et skikkelig skjønn framover med tanke på samværsomfanget i den enkelte sak som følge av dette.

Nemndledere peker på at det er veldig høye terskler for å nekte samvær. Føringer fra Høyesterett og EMD legger til grunn at det må være spesielle og sterke grunner utfra barnets beste. Nemndledere beskriver terskler og glidninger i forhold til begrunnelser. Jo sterkere begrensninger, jo grundigere begrunnelser. Nemndledere peker på konkrete tiltak som kan bøte på en alvorlig trusselsituasjon, som bruk av tilsyn, godt planlagte samvær eller inndragelse av pass.

Alminnelige medlem beskriver barnets beste som tosidig – det er både viktig at barn får god tilknytning til fosterforeldre og samtidig får beholde biologiske bånd til foreldrene.

Alminnelig medlem går inn for mest mulig samvær hvis det går, men at det er en avveining om hva som er best for barnet. Alminnelig medlem ser fortvilelsen hos foreldrene når de ikke får se barna. Alminnelig medlem vektlegger at basale behov må dekkes hos barnet, også etter plassering. Dersom samvær går på tvers av det, så er det ikke til barnets beste.

Både nemndledere og fagkyndige kan noen ganger tenke at samvær ikke kan være til barnets beste, men kanskje at barnet kan tåle det. Da er det av hensyn til at foreldrene har en rett til å se barnet og følge med på barnet. Nemndleder er opptatt av at langvarig samværsnekt gjør det vanskelig med gjenforening, og utfordringer knyttet til å gjenopprette relasjonen. Det kan i noen saker være vurdert som barnets beste å nekte samvær, men at det er en alvorlig beslutning. Nemndledere forventer at det vil bli en økning av samvær framover, og er bekymret for at det kan innebære mer samvær opp mot eller over barnets tåleevne.

Alle medlemmene gir eksempler på situasjoner der samværsnekt kan reverseres. Nemndledere vektlegger at det må være en konstatert endring i foreldrenes forståelse eller atferd som viser at foreldrene har tatt innover seg situasjonen og forstått barnets situasjon. Det kan gjelde situasjoner med alvorlig rusproblematikk der det er dokumentert endring og stabilitet. Det kan også være psykiske problemer som psykose som gjør at foreldrene er ute en periode og så kommer til behandling og tar medisiner som gjør at det ikke lenger er grunnlag for nekt av samvær. Slike situasjoner må fortløpende vurderes. Reversering kan også være aktuelt der barnet endrer mening. Fagkyndige vektlegger at en merkbar og dokumentert endring hos foreldrene må foreligge for at samværsnekt skal reverseres. Fagkyndige er opptatt av å se på reetablering av samvær på samme måte som tilbakeføringsprinsippet ved omsorg. Alminnelig medlem vektlegger at reversering av samværsnekt handler om at foreldrene viser velvilje til å ordne opp og ta imot hjelp, eller har gjennomgått behandling. Alminnelig medlem setter som krav ved reversering av samværsnekt at det må være tilsyn og at barnet må få sagt sin mening før samværet gjenopptas.

Diskusjon

Denne studien har som formål å utforske hvordan fylkesnemnda vurderer samværsnekt ved å se på hvilke handlingsnormer som anvendes i vurderingene. Fylkesnemndas sammensetning av en dommer, fagkyndig og alminnelig medlem innebærer at hvert medlem trekker på ulik kunnskap, erfaring, verdier og normer som sammen optimaliserer målet om å fatte beslutninger til barnets beste. Fylkesnemndas design skal sikre bredde og kvalitet i vanskelige og verdibaserte vurderinger omkring samvær. Særlig er dette avgjørende i de mest alvorlige sakene der det skal vurderes om det er til barnets beste å vernes fra kontakt med foreldrene.

Barnets beste som målestokk skal være avgjørende og førende for fylkesnemndas beslutninger, og handlingsnormer kan bidra til forståelsen av hva som er til barnets beste. Jeg vil i det følgende diskutere de fire knaggene juss, psykologi, allmenmoral og barnets beste som utgjør min analysemodell, og deretter gjøre en overordnet diskusjon til slutt.

Juridiske vurderinger av samværsnekt

Nemndlederne handlingsnormer styres som forventet tydelig av rettslige krav og regler knyttet til saksbehandlingen. Nemndlederne skal ivareta rettssikkerheten i det som kan anses som det mest krenkende når det gjelder tvangssaker i barnevernet. Vern av barn mot kontakt med foreldrene er en formell krenking av foreldrenes rettigheter. Nemndlederne i denne studien begrunner handlingsnormene ut fra lovverk og praksis fra EMD og Høyesterett. Handlingsnormene begrunnes både på et organisatorisk nivå, basert på kritikken som er rettet mot Norge, men også på individnivå hvor retten til samvær kan komme i konflikt med barnets vegring mot samvær eller sterke reaksjoner etter samvær. I datamaterialet er særlig fagkyndig positiv til at som følge av EMD og Høyesteretts seneste dommer så er ikke Høyesteretts tidligere praksis om standardsamvær lenger gjeldende. Et funn i studien peker derfor på at der Høyesteretts praksis tidligere har hatt stor betydning på fylkesnemndas skjønnsutøvelse omkring samværsomfang så er ikke dette like retningsangivende lenger. Det innebærer at restriksjonene omkring skjønnet som hullet i smultringen, jf. Dworkin, er endret ved at fylkesnemnda har fått en utvidet mulighet til å utøve et konkret skjønn i den enkelte sak.

Beslutninger om samværsnekt er ingenting informantene tar lett på. Selv om utgangspunktet for denne studien er registerdata som viser en økning av samværsnekt de siste ti årene, så gir informantene uttrykk for at terskelen for samværnekt er satt svært høyt. Flere av informantene kjenner seg ikke igjen i at det har vært en slik økning. Det fremstår i datamaterialet som at situasjoner som taler for samværsnekt har en så alvorlig form at det er siste stasjon før adopsjon når alle mindre inngripende tiltak er prøvd. Ingen av informantene nevner adopsjon. Det ble heller ikke spurt om. Alle informantene forventer en økning av samvær som følge av EMD og Høyesteretts seneste dommer. Noen informanter er kritiske til barneverntjenestens arbeid. Det kommer til syne gjennom utsagn om at barneverntjenesten kan basere sine vurderinger på for tynt grunnlag, at barneverntjenesten for raskt kan gå inn for å begrense samvær, eller at barneverntjenesten ikke i tilstrekkelig grad følger opp saken i etterkant av nemndsbehandling. Det fremstår da som et tankekors dersom terskelen for samværsnekt er satt så høyt og informantene i tillegg forventer økt samvær som følge av EMD og Høyesteretts seneste dommer. Det er med på å bekrefte barnevernansattes opplevelse

av at det er vanskelig å gjennomslag for samværsnekt i saker der barnevernet mener det er til barnets beste (Øverli, 2020).

Psykologiske vurderinger av samværsnekt

I datamaterialet blir handlingsnormer tolket utfra faglige vurderinger hos de fagkyndige. Dette kommer til uttrykk ved at de fagkyndige gjennomgående er mer beskrivende i forhold til hva slags reaksjoner som kan oppstå hos barn i forbindelse med samvær og hvordan forstå reaksjonene. Der nemndledere og alminnelig medlem oppfatter tolkning av reaksjoner hos barnet som et farefullt terreng, er fagkyndige tydelig på at samvær må ses i forbindelse med bearbeiding av traumer og tilknytningsforstyrrelser. De beskriver situasjoner der barn kan få langvarige reaksjoner som følge av samvær og at noen barn får kraftige reaksjoner bare av å snakke om foreldrene samværsnekten gjelder. De to hovedkategoriene som taler for samværsnekt i datamaterialet synes å være ved *fysisk fare* eller *skadelig kontakt*. Begge kategorier er noe informantene mener at barnet må skjermes fra. Situasjoner med *fysisk fare* gjenspeiles i materialet som situasjonsbeskrivelser av barn som er redde og bor på sperret adresse. I slike situasjoner er det dokumentert historikk hos foreldrene av trusler og handlinger som danner en reell fare kidnapping av barnet. Ofte blir dette trusselbildet forsterket i fylkesnemnda av private og offentlige vitner.

I situasjoner der kontakten mellom barn og foreldre anses å være *skadelig*, blir særlig aspekter ved *tilknytning* og *barnets reaksjoner* trukket fram av informantene.

Handlingsnormene vektlegges i lys av betydningen av *tilknytning* ut fra barnets alder, alvorlighetsgrad av årsak til at barnet ble tatt fra foreldrene, og hvilke reaksjoner barnet viser etter samvær. Særlig fagkyndige medlemmer og nemndlederne er opptatt av at disse barna ofte har tilknytningsforstyrrelser som følge av omsorgssvikten og at samvær kan reaktivere vonde minner hos allerede traumatiserte barn som strever i hverdagen. Datamaterialet fremstår mer sprikende i forhold til hva som er skadelig for hvilke barn.

Barnets reaksjoner fremstår som et viktig vurderingstema i fylkesnemnda. Ofte får medlemmene i nemnda høre beskrivelser av barn som har det vondt under eller etter samværet. Dette beskrives i datamaterialet som både en fysisk eller emosjonell smerte hos barnet, og kan oppstå i kombinasjon med at barnet uttaler at det ikke ønsker å se foreldrene. Det kan være vanskelig for medlemmene å tolke reaksjonene og tilpasse tiltakene deretter. Datamaterialet peker på at til tross sterke reaksjoner så bør samværsnekt anses som et midlertidig tiltak. Ingen av medlemmene anser samværsnekt som et godt alternativ på lengre sikt fordi konsekvensen av å bli frarøvet kunnskap om sitt opphav på sikt kan medføre

identitetsproblemer i tenår og voksen alder. Særlig nemndleder og fagkyndig medlem vektlegger uheldige konsekvenser for barn ved å vokse opp med varige demonoppfatninger av foreldre. Mange barn har behov for å se foreldrene med egne øyne. Midlertidig samværsnekt kan gi barnet en pause, ro til å starte behandling og gjøre barnet rede til å gjenoppta samvær på et senere tidspunkt. Samværsnekt kan på slik måte brukes aktivt som en del av et behandlingsopplegg i et forsøk på å bøte på skaden av omsorgssvikt.

Allmennmoralske vurderinger av samværsnekt

Flere av informantene håper de gjør rett, og at de har tro på at nødvendig tvang er hjelp. De beskriver vanskelige etiske avveininger når det gjelder samværsomfang i de mest alvorlige sakene. Det er kun noen få ganger at det er opplagt at samværsnekt er nødvendig. Det kan være der foreldre er helt ute av stand til å agere normalt med sine barn. Alle medlemmene i datamaterialet er opptatt av verdien av kontakt med biologisk opphav, på kort og på lang sikt. Dette fremstår som en sentral handlingsnorm hos medlemmene som er førende for deres vurderinger. Flere av medlemmene påpeker at samværsnekt berører grunnleggende menneskerettigheter og at det er tankekors dersom barn under offentlig omsorg vokser opp uten kjennskap til sitt biologiske opphav.

Et sentralt funn i datamaterialet er at fylkesnemnda ikke får vite hvordan det går med barna. Dette kan ses på som en svakhet ved designet av fylkesnemnda. Fylkesnemnda har delegert myndighet til å beslutte tvangsvedtak, men følger ikke utviklingen videre. Det fremstår i datamaterialet at selv om samværsnekt kan løse utfordringer i barnets situasjon her og nå, er det betenkelig dersom samværsnekt blir en varig løsning. Da må det diskuteres hvorvidt både barneverntjenester og fylkesnemnder i større grad må ta til orde for å fremme adopsjon som løsning i de sakene det faktisk er aktuelt. Jeg vil påstå at ved formell adopsjon blir barnets grunnleggende rett til familieliv i større grad ivaretatt enn ved langvarig samværsnekt.

Fylkesnemnda samlet og vurderinger til barnet beste

I vurderingen av hva som helhetlig kan hevdes å være til barnets beste er det flere av medlemmene som oppfatter de etiske aspektene ved å vekte barnets interesser mot foreldrenes interesser som vanskelige. Særlig nemndledere stiller spørsmål til om vi fremover, etter EMD og Høyesteretts seneste dommer, vil få flere dommer der samværsomfanget er satt for høyt i forhold til barnets beste og der det blir begrenset samvær i stedet for nekt. Denne bekymringen hos nemndledere synes reell og kan innebære en tolkning av barnets beste som i større grad lener seg mot foreldrenes interesser. Det kan tyde på at Norge er inne i en periode

der pendelen for hva som anses å være til barnets beste er på vei til å endres fra et barneperspektiv til et familieperspektiv. Ubestemtheten i barnets beste som prinsipp gjør det særlig problematisk at rettspraksis har hatt en tendens til å beslutte samvær etter standardiserte kriterier, som tre til seks samvær per år ved langvarige plasseringer. I dag skal barnets beste tolkes i lys av Grunnlovens §104 som gir hvert enkelt barn rett til vern av sin integritet. I høyesterettsdom av 2015 framgår det at barnets beste skal fortolkes ut fra at barnets interesser skal stå i forgrunnen, og da de beste interessene til barnet (Aasen, 2015). Dette er en forståelse av barnets beste-prinsippet mer i tråd med barnekonvensjonen art. 3.1. For at hvert enkelt barns rett til vern skal forvaltes korrekt, og at deres rett til familieliv skal overholdes for å sikre dets integritet så kan ikke beslutninger om samvær være styrt av standardnormer, men må være gjenstand for en skjønnsvurdering fra sak til sak, og altså fra barn til barn.

Flere av informantene peker på behovet for at samværet har et konkret formål til barnets beste. Satt på spissen av flere informanter så kan man i de alvorlige sakene ikke bare kan sette barn og foreldre sammen i et rom og tro at det skal gå bra. Det er i tråd med påstanden i Strand Lobben-saken der det legges til grunn at samvær må tilrettelegges for at det skal bli vellykket. Nemndledere og fagkyndige bringer selv opp tema omkring barnets tåleevne. Det synes som at barnets mening ikke er tilstrekkelig for å nekte samvær. Det må være mer tungtveiende grunner enn barnets vegring. Det anerkjennes av alle informanter at samvær kan være vanskelig for barnet i en oppstartsfase etter lang periode uten kontakt, men at i mange tilfeller kan barnet tåle en viss kontakt. Fagkyndige og nemndleder legger til grunn at selv om samvær kan være vanskelig og traumatisk for barnet så må det før eller siden være mulig å treffes igjen. Igjen gjør barnets rett på kjennskap og kontakt med sitt opphav seg gjeldende som en dominerende handlingsnorm i vurderingen.

Konklusjon og avsluttende kommentar

Kritikk fra EMD har aktivert en intens diskusjon om samvær i tvangssakene i Norge. Denne studiens funn tyder på at kritikken fra EMD allerede er tatt på alvor i fylkesnemndene. Terskelen for samværsnekt i datamaterialet fremstår som svært høy, og kan enten beskrives som en pause for barnet eller siste stopp før adopsjon. Adopsjon har ikke vært undersøkt som et tema i denne studien og ingen av medlemmene brakte adopsjon opp. Likevel er det et tankekors dersom langvarig samværsnekt blir løsningen i mangel på andre tiltak.

Studiens funn peker på at samværsnekt er forbeholdt de mest alvorlige tilfellene som kjennetegner fysisk fare eller skadelig kontakt. Samværsnekt er lagt på foreldrene og det er barna som må leve med konsekvensene. I situasjoner der kontakten mellom barn og foreldre

anses å være skadelig, blir særlig aspekter ved tilknytning og barnets reaksjoner vektlagt i vurderingen.

Et annet tydelig funn er at samværsnekt må ses på som et midlertidig vedtak. En beslutning om samværsnekt kan fremstå som til barnets beste i en nåtidsvurdering, men kan ha negative konsekvenser ved seg på sikt. Mindre inngripende tiltak må være vurdert og virkning av tiltak må være godt dokumentert. Når det vurderes at barn må vernes fra kontakt med foreldrene, må samværsnekt ha et konkret mål og innhold for å ha en funksjon. Det er nødvendig å ha et bevisst forhold til hva samværets formål er og en innstilling om at samvær aktivt kan brukes til noe. Med dette menes at samværsnekt som midlertidig tiltak også er en form for samvær – det kan gi barnet ro, pause, stabilitet til å nyttiggjøre seg omsorg og behandling for å gjøre barnet rede til å gjenoppta samvær. Perioden med samværsnekt kan ha tydelige føringer og krav til foreldre om å gjennomgå behandling og veiledning, slik at det er en påvist endring før samvær gjenopptas i kontrollerte former. Det må fortløpende evalueres for å påse om formålet kan oppnås med mindre inngripende tiltak.

Samvær i 2020 er et betent tema. Når det gjelder å nekte samvær helt, er det mye som tyder på en kursendring framover som følge av presiseringene fra EMD og Høyesterett. For det første peker de seneste føringene på at det har vært en for restriktiv holdning til samvær generelt i Norge. Samværets funksjon har til nå ikke vært annet enn å bekrefte familieforhold så fremt barnet ikke skal tilbakeføres. Her har vi mye å lære. For det andre er det grunn til å tro at fylkesnemndene vil utmåle mer samvær generelt og at bruken av samværsnekt blir mer restriktiv i tiden framover. Dette inntrykket bekreftes av nemndlederene i studien. For det tredje skal det ikke lenger utmåles samvær etter en standardnorm. Funnene viser at handlingsnormene i fylkesnemnda som bringer medlemmene hver for seg og samlet fra en situasjonsbeskrivelse over til en beslutning er tett sammenvevd med Høyesteretts praksis. De seneste føringene skaper en strukturell endring ved fylkesnemndas skjønn fordi restriksjonene omkring skjønnet er endret. Fylkesnemnda skal vurdere samvær konkret i hvert tilfelle – det er det ikke alltid gjort til nå.

Studien synliggjør de mange avveiningene og dilemmaene som fylkesnemnda støter på i vurderingen av samværsnekt. Barnets beste som prinsipp skal verne om barnets interesser og være det grunnleggende hensyn i alle avgjørelser og handlinger som omhandler barn. Sagt med andre ord, barnets interesser skal trumfe foreldrenes interesser ved motstrid. Men hva hvis fylkesnemnda ikke klarer å identifisere det enkelte barns beste fordi det legges for stor vekt på gjenforening eller økt samvær? Kan restriksjonene omkring fylkesnemndas skjønn blir for førende slik at det hemmer den konkrete skjønnsvurderingen? Det fremstår som

nødvendig at fylkesnemnda forstår samvær annerledes. Med dette menes at samvær kan ha en mer dynamisk funksjon enn en instrumentell tilnærming til utmåling av omfang. Et tydelig funn er behovet for et mer differensiert samværsbegrep enn det som praktiseres i dag. Dette fordi restriksjonene omkring fylkesnemndas beslutningsautonomi, jf. hullet i smultringen, er endret som følge av de seneste føringene fra Høyesterett. Kritikken fra EMD og Høyesterett gir nå fylkesnemnda en større mulighet til å utøve skjønn basert på en konkret vurdering. Samtidig har føringene for mål om gjenforening og retten til familieliv blitt forsterket og vil føre til at holdning til samværsnekt blir mer restriktiv.

Særlig i de mest alvorlige sakene der samværsnekt kan synes å være til barnets beste, må det vurderes om familieband skal sikres eller løses opp ved adopsjon. Samtidig lar det seg vanskelig gjøre å lage standardoppskrifter på hvordan samvær skal gjennomføres og om samvær skal gjennomføres for de mest traumatiserte barna. For at hvert enkelt barns rett til vern skal forvaltes korrekt, og at deres rett til familieliv skal overholdes for å sikre dets integritet så kan ikke beslutninger om samvær være styrt av standardnormer. Fylkesnemnda må gjøre en helhetlig skjønnsvurdering der det enkelte barns interesser står i forgrunnen, jf. Grunnloven § 104. Avgjørelser om samvær skal forsøke å ivareta både barnet og foreldrenes hensyn. Kanskje er samværsnekt noe som tvinger seg fram i saker der man ser at hensynet til barnet og foreldrene ikke lar seg forene, eller der fylkesnemnda ikke er villig til å la barnet ta største konsekvensen av skadelig samvær. Det understreker behovet for mer forskning omkring samværsbegrensninger og virkningen av dette.

Litteraturliste

- Aasen, H. S. (2015). Grunnloven § 104 og barnets beste: Høyesterett viser vei. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 13(03), 197-201.
- Ainsworth, F., & Hansen, P. (2017). Understanding the Behaviour of Children in Care before and after Parental Contact. *Children Australia*, 42(1), 5.
- Barne- og familiedepartementet. (2020). Informasjonsskriv om behandling av barnevernssaker – nye avgjørelser fra Høyesterett. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f29d37d4e9e04d8891693415c19e411c/informasjonsskriv-om-barnevernssaker---nye-retningslinjer-fra-hoyesteretts-omsaksbehandling.pdf>
- Barnevernloven. (1992). Lov om barneverntjenester (LOV-1992-07-17-100). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=barnevernloven>
- Bullen, T., Taplin, S., Kertesz, M., Humphreys, C., & McArthur, M. (2015). Literature review on supervised contact between children in out-of-home care and their parents. *Institute of Child Protection Studies, Australian Catholic University, and University of Melbourne*.
- Case of Strand Lobben and others v. Norway (Norsk sammendrag). (2019). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/EMDN/avgjorelse/emdn-2013-37283-2-norge?q=CASE%20OF%20STRAND%20LOBBEN%20V.>
- Crook, W. P., & Oehme, K. (2007). Characteristics of supervised visitation programs serving child maltreatment and other cases. *Brief Treatment and Crisis Intervention*, 7(4), 291.
- Falch-Eriksen, A. (2012). *The promise of trust-An inquiry into the legal design of coercive decision-making in Norway*. (Doktoravhandling). Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- FNs konvensjon om barnets rettigheter. (1991). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fns-barnekonvensjon/id88078/>
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I A. Molander & L.I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 71 – 86). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander & L.I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179 – 196). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grunnloven. (1814). Kongeriket Norge Grunnlov (LOV-1814-05-17). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>
- Haugli, T. (2000). *Samværsrett i barnevernssaker* (2.utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS.

- Haugli, T. & Havik, T. (2010). *Samvær i barnevernsaker. Psykologiske og juridiske vurderinger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnston, J. R., & Straus, R. B. (1999). Traumatized children in supervised visitation: What do they need?. *Family Court Review*, 37(2), 135-158.
- Kiraly, M., & Humphreys, C. (2016). 'It's about the whole family': Family contact for children in kinship care. *Child & Family Social Work*, 21(2), 228-239.
- Kvelling, Ø. (2015). *Barn i risiko. Skadelige omsorgssituasjoner* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS 2015.
- Menneskerettsloven. (1999). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (LOV-1999-05-21-30). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>
- NOU 1985:18. (1985). *Lov om sosiale tjenester m.v.* Hentet fra <https://min.rettsdata.no/Dokument/gNOU85z3A18?directHit=1&dq=NOU%201985:%2018%20Lov%20om%20sosiale%20tjenester%20m.v.>
- NOU 2016:16. (2016). *Ny barnevernlov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2005:9. (2005). *Ressursbruk og rettsikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-09/id390824/?ch=1>
- Ot.prp. nr. 76. (2005-2006). Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-76-2005-2006-/id188947/>
- Ot.prp.nr. 44. (1991-1992). Om lov om barneverntjenester (barnevernloven). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=4&wid=c&psid=DIVL312>
- Riiber, T. (2018). Samvær etter barnevernloven § 4-19. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 16(02-03), 141-155.
- Rt 2012 1832. (2012). Norges Høyesterett. Hentet fra <https://bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gHR201202309A>
- Sandberg, K. (2020). Kommentar til Høyesteretts storkammeravgjørelser om barnevern etter EMDs dommer mot Norge. Hentet fra <https://juridika.no/innsikt/kommentar-til-h%C3%B8yesteretts-storkammeravgj%C3%B8relser-om-barnevern-etter-emds-dommer-mot-norge>
- Sandberg, K. (2018). Ulogisk fra EMD? *Tidsskrift for familierett, arverett og*

barnevernrettslige spørsmål årgang 16(4), 265-268.

Sen, R., & Broadhurst, K. (2011). Contact between children in out-of-home placements and their family and friends networks: A research review. *Child & Family Social Work, 16(3)*, 298-309.

Søvig, H. S. (2020). *Kommentar til høstens barneverssaker mot Norge*. Hentet fra <https://juridika.no/innsikt/kommentar-til-h%C3%B8stens-barnevernssaker-mot-norge>

Wilson, K., & Devaney, J. (2018). Promoting contact for children in State care: learning from Northern Ireland on the development of a framework for assessing contact. *Child Care in Practice, 24 (3)*, 288-303. DOI: 10.1080/13575279.2017.1406895.

Øverli, I. T. (2020). *På utrygg grunn. Barnevernstjenestens arbeid med sikkerhet ved plassering*. NOVA rapport nr. 10/20. Oslo: OsloMet Storbyuniversitet.



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Intervju av to fylkesnemnder om hvordan de kommer frem til beslutninger om samværsnekt

Referansenummer

391343

Registrert

21.01.2020 av Nina Marie Kattem Torkildsen - s136397@oslomet.no

Behandlingsansvarlig institusjon

OsloMet - storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for sosialfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Asgeir Falch-Eriksen, asgeir.falch-eriksen@oslomet.no

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Nina Torkildsen, s136397@oslomet.no

Prosjektperiode

13.01.2020 - 14.09.2020

Status

10.08.2020 - Vurdert

Vurdering (2)

10.08.2020 - Vurdert

NSD har vurdert endringen registrert 10.08.2020 Vi har nå registrert 14.09.2020 som ny sluttdato for forskningsperioden. NSD vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til videre med prosjektet! Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

28.01.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 28.01.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.05.2020.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet DE

REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene

oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Tore Andre Kjetland Fjeldsbø

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

INTERVJUGUIDE-

Fylkesnemndsledere, fagkyndig og alminnelig medlem i Fylkesnemnda

Formål

Formålet med prosjektet er å utforske hva slags informasjon som er nødvendig for å vurdere samværsomfang, samt beskrivelser av skjønnsutøvelsen. Det innebærer å intervju de ulike medlemmene som utgjør en fylkesnemnd.

Intervjuguide

1. I dette prosjektet intervjuer jeg alle medlemmer av en fylkesnemnd; nemndleder, fagkyndig, alminnelig medlem. Om du kan si med hva og på hvilken måte de ulike medlemmene bidrar med. Hva er din rolle?
2. Hva slags informasjon er nødvendig for dere når dere skal vurdere samvær?
3. Hvilke situasjoner er det som taler for samvær?
4. Hvilke situasjoner som kan tale for samværsnekt?
5. Hva som skal til for at samværsnekt kan reverseres?
6. Hvilke normer ligger til grunn for vurderinger av samværsomfang?
7. Ser du noen mulige konsekvenser av samværsnekt? På kort og lang sikt?
8. Hva tenker du at samværsnekt skal løse?
9. Andre forhold som er relevant i forbindelse omkring samværsomfang og samværsnekt?

FORFATTERVEILEDNING *Tidsskriftet Norges Barnevern*

Manuskriptstandard

Fagartikler og vitenskapelige artikler bør ikke overstige **6–7000** ord. Litteraturliste og eventuelle noter kommer i tillegg. Debattinnlegg eller andre faglige bidrag bør ikke overstige **700** ord.

Tidsskriftet benytter fire grader av overskrifter. Artikkelens tittel og undertittel, avsnittstittel og undertittel i den løpende teksten. Marker gjerne tittelgraden i parentes. Manuskriptet skal også inneholde:

- Forfatternavn, tittel, arbeidssted, adresse, e- postadresse
- Artikkeltittel
- Kort sammendrag som vil brukes som ingress
- Artikler som ønskes fagfelleverdert skal også ha et engelsk sammendrag på inntil 120 ord samt nøkkelord på henholdsvis engelsk og norsk.
- Nummererte sluttnoter
- Litteraturliste, alfabetisk ordnet
- Foto

Forfatteropplysninger (se øverste punkt) bes sendt som egen fil for vitenskapelige artikler.

Tabeller og illustrasjoner

Tabeller og figurer markeres i teksten med fortløpende siffer. Disse vedlegges manus som separate dokumenter.

Noter

Bruk et notesystem som plasserer notene fortløpende i teksten. Notene skal føres som sluttnoter etter hovedteksten og før litteraturlisten, unntaket er én til tre noter som kan komme som fotnoter på samme side.

Litteraturhensvisninger i teksten

Tidsskriftet Norges Barnevern bruker standarden APA 6th: Ved henvisning i selve teksten skrives forfatterens navn og årstall i parentes pluss eventuelt sidetall, eksempel (Ogden, 2008, s 15). Dersom det er to forfattere kombineres navnene med &, ellers fungerer det som for én forfatter (Ogden & Hogan, 2008, s 15). Er det mellom tre og fem forfattere nevnes alle

forfatternavnene ved første gangs bruk i teksten (Ogden, Hogan & Mart, 2008, s 15), deretter brukes bare navnet på første forfatter sammen med et al., pluss årstall og sidetall (Ogden et al., 2008, s 15). Snakker vi om seks forfattere eller flere, brukes bare navnet på første forfatter sammen med et al., pluss årstall og sidetall. (Ogden et al., 2008, s 15)
Ved sitatbruk og henvisning til konkrete argumenter eller påstander skal sidehenvisning oppgis. Primærkilde skal brukes ved sitat så sant det er mulig. Eventuell bruk av sekundærkilde skal alltid oppgis.

Litteraturliste

Litteraturlisten skrives **etter** hovedtekst og noter. Tidsskriftet bruker referansesystemet APA 6th. Se <http://kildekompasset.no/referanstiler/apa-6th.aspx>

Dersom boken har en redaktør skrives forfatternavn, årstall og artikkelnavn først deretter «I» og så følger navnet på redaktøren pluss (red) og så tittelen i kursiv. Eks: Seim, S. og Slettebø, T. (2007) i Slettebø, T. (red): *Brukermedvirkning i barnevernet*. Oslo Universitetsforlaget.

For bøker: Alle forfattere nevnes, deretter utgivelsesår i parentes, så boktittel som settes i kursiv. Utgivelsessted skal med. Eksempel på referanser i bøker: Seim, S. og Slettebø T. (2007). *Brukermedvirkning i barnevernet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Er referansen en tidsskriftartikkel fungerer det på samme måte, men tidsskriftets navn og årgang settes i kursiv etter artikkelnavnet. Eksempel: Seim, S. (2007): Barnemedvirkning, *Tidsskriftet Norges barnevern vol 93*, Oslo, Universitetsforlaget.

DOI

Referansene skal alltid inkludere DOI (digital object identifier) for kilder som har dette. DOI skal være en klikkbar URL, og plasseres til sist i referansen. Hvis du er usikker på hva DOI-koden til en referanse er, eller om en DOI-kode finnes, kan du gjøre et raskt søk etter tittel, forfatternavn osv. på <http://search.crossref.org/>.

Eksempel på plassering av DOI-kode med APA-referansestilen: J. Müller, The Sound of Silence, *Historische Zeitschrift*, 2011, 292: 1–29. DOI: <http://dx.doi.org/10.1524/hzhz.2011.0001>.