

Med mål om et bedre barnevern

- Lov 18 juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven)

Julia Köhler-Olsen

Julia Köhler-Olsen er professor i rettsvitenskap ved OsloMet – storbyuniversitetet og professor II i rettsvitenskap ved Universitetet i Stavanger

juliak@oslomet.no

Sammendrag

Artikkelen tar utgangspunkt i de formålene som lå til grunn for forslag til den nye barnevernsloven. Gjennom bruk av eksempler fra enkeltbestemmelser i vedtatt lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven 2021, bvl. 2021) vises hvordan formålene som lå til grunn for utviklingen av den nye barnevernsloven, er forsøkt støttet opp om gjennom lovbestemmelser. På denne måten framheves så vel forskjeller som likheter mellom lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (1992-loven, barnevernloven fra 1992) og den nye barnevernsloven som etter planen trer i kraft 1. januar 2023.¹

Nøkkelord: barnevern, barnevernslov, rettssikkerhet, formål

1. Innledning

Den nye barnevernsloven ble vedtatt av Stortinget 18. juni 2021. Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven, bvl. 2021) og skal sannsynligvis tre i kraft 1. januar 2023. Etter om lag 30 år blir dermed lov 17. juli 1992 om barneverntjenester (1992-loven, bvl. 1992) avløst av en ny sektorlov. På Stortingets nettside skrives om «Vedtak i korthet» at «Stortinget har vedtatt en ny barnevernslov som skal bidra til bedre barnevernsfaglig arbeid, styrke barns og foreldres rettssikkerhet og bidra til økt vekt på forebygging og tidlig innsats».² Med lovvedtaket avsluttes det et mangeårig lovarbeid som også har tatt opp i seg parallelle lovprosesser som hadde som formål å bidra til et bedre barnevern.

¹ Jeg vil takke den anonyme fagfellen for gode råd og innspill i arbeidet med denne artikkelen.

² Stortingets nettside om saksgangen om vedtak av ny barnevernslov: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=84477>, sist lest 21.9.2021; nederst til venstre kan teksten om «vedtak i korthet» leses.

Hvilke forskjeller eller likheter mellom den nye barnevernsloven og barnevernloven fra 1992 som trekkes fram, varierer sannsynligvis fra person til person. I tillegg gir artikkelformatet ikke plass til en helhetlig gjennomgang og sammenligning mellom 1992-loven og den nye barnevernsloven. En gjennomgang av den nye lovens 17 kapitler i tur og orden er også for omfattende, og ikke minst lite engasjerende. Valget falt dermed på å se nærmere på hvilke bestemmelser i den nye barnevernsloven som skal bidra til å oppnå de formålene som lå til grunn for lovgivningsprosessen.

Et hovedformål med å utarbeide en ny barnevernslov var å få en mer tilgjengelig lov som er bedre tilpasset dagens samfunn. Som nevnt av Stortinget hadde utarbeidelsen av den nye barnevernsloven også som formål å bidra til bedre barnevernsfaglig arbeid, styrke barns og foreldres rettssikkerhet og bidra til økt vekt på forebygging og tidlig innsats.³ Artikkelen trekker fram enkeltbestemmelser for å synliggjøre på hvilken måte den nye barnevernsloven skal bidra til å oppfylle disse formålene. På grunn av begrensning av artikkelomfang er det gjort et utvalg av eksempler som skal anskueliggjøre lovgiverens tilnærming for å oppnå formålene med den nye barnevernsloven. Det avgrenses mot en drøftelse av hvorvidt barnevernslovens enkelte bestemmelser bidrar til å oppfylle lovens formål nedfelt i bvl. § 1-1.

Det tok nesten åtte år fra oppstart av arbeidet med barnevernsloven til den ble vedtatt av Stortinget. Prosessen fram til lovvedtak startet med oppnevning av Barnevernlovutvalget ved kongelig resolusjon i november 2014. Utvalget leverte sin innstilling, NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse* til Barne- og likestillingsdepartementet i september 2016, etterfulgt av den første høringsrunden som resulterte i «Høringsnotatet – forslag til ny barnevernslov», publisert mars 2020. Den andre høringsrunden om høringsnotatet ledet fram til departementets utarbeidelse av lovproposisjonen Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven* som ble offentliggjort og overlevert til Stortingets familie- og kulturkomité den 9. april 2021. Familie- og kulturkomitéen avga sin innstilling med noen endringer, Innst. 625 L (2020–2021), 27. mai 2021. Stortinget vedtok deretter lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven).

Mens lovgivningsprosessen med ny barnevernslov foregikk, skjedde det parallelle prosesser innenfor barnevern, både nasjonalt og internasjonalt – prosesser som har påvirket formålet med og innholdet i barnevernsloven slik den ble vedtatt av Stortinget i 2021. Riktignok ble

³ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 1.1.

noen av prosessenes resultater vedtatt i lovs form allerede i 1992-loven, men prosessene er verdt å kjenne til fordi utviklingen disse representerer, er videreført og/eller tydeliggjort i ny barnevernslov. For å få en oversikt over den nye barnevernsloven som helhet er det derfor hensiktsmessig å kjenne til disse nasjonale og internasjonale prosessene. Disse presenteres i det påfølgende avsnittet. Deretter legges fram på hvilken måte, det vil si ved hjelp av hvilke lovbestemmelser, den nye barnevernsloven skal oppfylle formålene som igangsatte lovgivningsprosessen. Avslutningsvis vurderes hvilken betydning den nye barnevernsloven kan ha for barnevernets arbeid.

2. Parallelle prosesser

2.1 Nasjonale lovgivningsprosesser

I mars 2016 startet Barne- og likestillingsdepartementet prosessen med en omstrukturering av barnevern, omtalt som «barnevernsreform».⁴ Reformen endret ansvarsfordelingen mellom det kommunale barnevernet og det statlige barnevernet. Kommunene er gitt et større faglig og økonomisk ansvar enn tidligere for å oppnå formålet om tidlig innsats samt støtte og hjelp til barn og familier der de bor. Tiltak med mål om kompetanseheving i det kommunale barnevernet er også deler av barnevernsreformen. Det større ansvaret til kommunene ble sett i sammenheng med kommunereformen med mål om å gi nye oppgaver til større kommuner. Kommunens ansvar for barnevernet er særlig tydeliggjort i bvl. 2021 kapittel 15, blant annet i bvl. § 15-1 om kommunens ansvar for å forebygge omsorgssvikt, og § 15-8 annet ledd om kommunens plikt for å samordne tjenestetilbudet som er nødvendig for å gi et barn et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Samlet sett skal større ansvar til kommunene der barn og familier bor, øke familienes og barnets rettssikkerhet og gi en mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning i barnevernet.⁵ Målene med barnevernsreformen om å styrke tidlig innsats og økt rettssikkerhet for barn og familier sammenfaller med målene med ny barnevernslov om forebygging og tidlig innsats og styrket rettssikkerhet for barn og familier.

Departementet jobbet også med en kompetansestrategi for barnevernet fra og med oktober 2017. Høringsnotatet – «Kompetanse i barnevernet» – ble sendt ut til høring mars 2020. I

⁴ Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* og Innst. 354 L (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Lovvedtakets deler og bestemmelser trådte i kraft til ulike tidspunkter. Lov 16. juni 2017 nr. 46 om endringer i barnevernloven (barnevernsreform) del III trådte i kraft 15. desember 2017, del II om bvl. § 4-2 a om oppfølging av gravid rusmiddelavhengig etter melding fra kommunen og endringer i lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 10-3 nytt syvende ledd om hjemmel for kommunen til å melde til barnevernstjenesten om gravid rusmiddelavhengig trådte i kraft 1. januar 2018, mens del I trådte i kraft 1. januar 2022. De vedtatte lovendringene er innarbeidet i ny barnevernslov.

⁵ Prop. 73 L (2016–2017) kap. 1.1 og kap. 5.4.

Prop. 133 L (2020–2021) ble så denne prosessen – som inntil da løp parallelt og ved siden av utarbeidelsen av ny barnevernslov – ført sammen med lovforslag til ny barnevernslov. Forslaget om krav til kompetanse for barnevernstjenestens personell, samt kommunenes adgang til å gi midlertid dispensasjon fra kompetansekrav, ble vedtatt i lov 18. juni 2021 nr. 96 og trådte i kraft som henholdsvis § 2-1 a og § 2-1 b i 1992-loven 1. januar 2022.⁶ Dermed ble endringen en del av 1992-loven, vedtatt samme dag som ny barnevernslov, og vil bli videreført i ny barnevernslov § 15-6. Det politiske målet om økt kompetanse i barnevernet ble omtalt som «kompetansestrategi for det kommunale barnevernet» i Prop. 73 (2020–2021). Tilstrekkelig kompetanse i det kommunale barnevernet ble ansett som en forutsetning for å kunne realisere formålene med barnevernsreformen, særlig at utsatte familier skal få tidlig og tilpasset hjelp. Det lovfestede kompetansekravet er dermed også en forutsetning for realisering av den nye barnevernslovens mål om forebygging og tidlig innsats og bedre barnevernsfaglig arbeid.

En ytterligere nasjonal endringsprosess gjaldt regulering av kommunenes adgang til å benytte private tjenesteytere. Etter en separat høringsrunde basert på «Høringsnotatet – Rammevilkår for private tjenesteytere», publisert i april 2020, ble høringsuttalelsene og departementets vurdering inkludert i Prop. 133 L (2020–2021) i april 2021. Stortinget vedtok § 15-7 i ny barnevernslov, om rekkevidden av kommunens adgang til å la seg bistå av private tjenesteytere.⁷ Et formål med regulering av rammevilkår for private tjenesteytere var å sikre en god bruk av private tjenesteytere. Denne gode bruken av private tjenesteytere skulle ivareta barnas og familiens rettssikkerhet og gi god barnevernsfaglig kvalitet. Dette formålet sammenfaller med målet i ny barnevernslov om å styrke rettssikkerhet for barn og foreldre og bedre barnevernsfaglig arbeid.

En rekke, om ikke alle, lovbestemmelser som har sitt grunnlag i barnevernsreformen, kompetansestrategien og regulering av rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet ble vedtatt av det samme Stortinget som vedtok ny barnevernslov juni 2021.⁹ Selv om disse

⁶ Se Prop. 133 L (2020–2021) kap. 4 om krav til kompetanse i barnevernet. Bestemmelsene videreføres i ny barnevernslov § 15-6.

⁷ Barne- og familiedepartementet, 2020, Høringsnotat – Rammevilkår for private tjenesteytere i barnevern, s. 8.

⁸ Forbudet mot plassering av barn i et fosterhjem som har inngått avtale med en privat tjenesteyter om godtgjøring for eller innholdet i fosterhjemsoppraget, jf. barnevernsloven § 15-7 fjerde ledd, ble foreslått i Prop. 133 L (2020–2021), men fikk ikke støtte i Stortingets familie- og kulturkomité i Innst. 625 L (2020–2021). På grunn av regjeringsskiftet og ny sammensetning i Stortinget etter valget høst 2021 har Barne- og familiedepartementet fremmet dette lovforslaget på nytt i Prop. 86 L (2021–2022). Stortinget vedtok forbudet mot bruk av fosterhjem som står i et avtaleforhold med private tjenesteytere, 17. juni 2022. Barnevernsloven § 15-7 fjerde ledd trer i kraft sammen med ny barnevernslov 1. januar 2023.

⁹ Se fotnote 3 ovenfor for omtale av vedtakelse og ikrafttredelsestidspunktene til deler av barnevernsreformen.

lovbestemmelsene strengt tatt ikke er en del av hele lovgivningsprosessen knyttet til den nye barnevernsloven, er det nyttig å kjenne til prosessene, for å ha kjennskap til at noen deler av den nye barnevernsloven er forankret i parallelle prosesser mens lovarbeidet med den nye sektorloven foregikk.

2.2 Internasjonale prosesser av betydning for ny barnevernslov

Norsk barnevernspraksis fikk stor oppmerksomhet i utlandet i løpet av 2010-tallet. I 2012 reagerte den indiske presidenten via ambassaden på omsorgsovertakelse av to barn i en indisk familie. Den tsjekkiske presidenten sammenlignet norsk barnevern med nazistenes Lebensborn-program for rasehygiene i 2015, og samme år i et litauisk TV-program uttalte programlederen at litauiske barn er etterlyst vare i Norge. I 2016 demonstrerte titusenvis av mennesker i 22 land verden over mot norsk barnevern. Protestene ble utløst på grunn av omsorgsovertakelse av fem barn i en rumensk familie.¹⁰

Det kan antas at det finnes en viss årsakssammenheng mellom den internasjonale oppmerksomheten på norsk barnevern og det økende antall av barnevernssaker som Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) antok til vurdering. Før de internasjonale protestene mot norsk barnevern oppsto i begynnelsen av 2010-tallet, hadde EMD vurdert åtte barnevernssaker mot Norge.¹¹ Norge ble kun dømt for krenkelse av EMK artikkel 8 om retten til respekt for familieliv i én av disse, i Johansen mot Norge i 1996.¹² Domstolen avviste fem saker med begrunnelse, og Norge ble frikjent etter dom i to saker: K.T. mot Norge i 2004 og Aune mot Norge i 2010.¹³

Fra og med 2015 og fram til sommeren 2022 har EMD tatt 43 saker til behandling, det vil si saker som er kommunisert for Norge der domstolen ber om Norges syn på saken.¹⁴ Tallet 43 kommuniserte saker med spørsmål om krenkelse av EMK artikkel 8 i barnevernssaker

¹⁰ Internasjonal oppmerksomhet på norsk barnevern viste seg også ved at BBC sendte en dokumentar med tittel «A Scandal about Norway's Child Welfare Services» i 2018, og en spesialrapportør fra Europarådet utga rapporten «Striking a balance between the best interest of the child and the need to keep families together» etter å ha vært på besøk i Norge i 2018 for å innhente informasjon om norsk barnevern. Rapporten ble debattert i Europarådet i juni 2018 og resulterte i en resolusjon. I forkant leverte Norge inn et endringsforslag til resolusjonsteksten støttet av Danmark, Sverige og Litauen, for å løfte fram prinsippet om barnets beste til fordel for familiens.

¹¹ Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, «Hvorfor dømmes Norge i EMD? – En statusrapport om barnevernsfeltet», s. 1, fotnote 5.

¹² Johansen mot Norge, 7. august 1996, Application no. 17383/90.

¹³ K.T. mot Norge, 25. september 2008, Application no. 2664/03; Aune mot Norge, 28. oktober 2010, Application no. 52502/07.

¹⁴ Sommeren 2022 ser dette tallet av kommuniserte saker ut til å ha økt til 43 kommuniserte barnevernssaker mot Norge.

representerer en kraftig økning sammenlignet med til sammen 8 tidligere saker fra det tidspunktet Norge ble part til konvensjonen i 1952.

Den internasjonale politiske og menneskerettslige oppmerksomheten rettet mot Norges barnevern har påvirket arbeidet med den nye barnevernsloven. Ett tegn på det er vedlegg 4 til NOU 2016: 16. Som utvalgsmedlem av Barnevernslovutvalget skrev Christian Børge Sørensen en utredning som ga en oppdatert oversikt over hvilke menneskerettslige forpliktelser staten har på barnevernsfeltet.¹⁵ I sin høringsuttalelse til NOU 2016: 16 framhever Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) at utvalget drøfter menneskerettslige spørsmål på en grundig måte.¹⁶ NIMs høringsuttalelse til Barne- og familiedepartementets «Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov» i 2019 ytrer derimot kritikk mot behandlingen av Norges menneskerettslige forpliktelser. Riktignok anerkjennes forbedringer i lovforslaget med tanke på sikring av barns og familiers menneskerettigheter, men NIM savner «gjennomgående at departementet synliggjør og vurderer de enkelte lovforslagenes forhold til menneskerettighetene».¹⁷

I Prop. 133 L (2020–2021) skriver Barne- og familiedepartementet i innledningen at departementet har lagt stor vekt på menneskerettslige vurderinger. Lovproposisjonen drøfter de menneskerettslige forpliktene særskilt i kapittel 3. For øvrig vurderes Norges menneskerettslige forpliktelser i egne underkapitler i forbindelse med regulering av akuttiltak, omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar og adopsjon, samvær og kontakt etter omsorgsovertakelse, oppfølging av barn og foreldre, fosterhjem og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Riktignok vies det ikke plass til egne underkapitler om relevante menneskerettighetsforpliktelser, men departementet trekker inn relevante menneskerettigheter i sine vurderinger av lovforslag vedrørende bekymringsmelding og undersøkelse, hjelpetiltak, atferdstiltak, barnevernsinstitusjoner og saksbehandlingsregler.

Forut for og parallelt med Barne- og familiedepartementets arbeid med Prop. 133 L (2020–2021) ble Norge dømt i EMD for brudd på retten til respekt for familieliv etter EMK artikkel 8. Storkammersaken Strand Lobben mfl. mot Norge fra 2019 handlet om fratakelse av

¹⁵ Christian Børge Sørensen, «Barnevern og menneskerettigheter», i NOU 2016: 16 Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse, vedlegg 4 «Barnevern og menneskerettigheter».

¹⁶ Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, Høringsuttalelse om NOU 2016: 16 Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse, 30. januar 2017, s. 1.

<file:///C:/Users/juliak/Downloads/H%C3%B8ringsuttalelse%20barnevernslov.pdf> (lastet ned 1. juli 2022).

¹⁷ Norges institusjon for menneskerettigheter, Høringsuttalelse – Høring – forslag til ny barnevernslov, 5. juli 2019, s. 4.

[file:///C:/Users/juliak/Downloads/H%C3%B8ringsuttalelse%20forslag%20til%20ny%20barnevernslov%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/juliak/Downloads/H%C3%B8ringsuttalelse%20forslag%20til%20ny%20barnevernslov%20(1).pdf) (lastet ned 1. juli 2022).

foreldreansvar og tvangsadopsjon.¹⁸ EMD konstaterte krenkelse av EMK artikkel 8 på grunn av norske myndigheters mangelfulle prosess for å ivareta gjenforeningsformålet etter vedtak om omsorgsovertakelse, samt prosessuelle mangler i myndigheters vurdering av om vilkår for fratakelse av foreldreansvar og tvangsadopsjon var oppfylt. Høyesterett fulgte opp EMDs avgjørelse med tre storkammersaker i mars 2020, jf. HR-2020-661-S, HR-2020-662-S og HR-2020-663-S. I de tre enstemmige avgjørelsene konstaterte Høyesterett at det ikke er motstrid mellom norsk barnevernslovgivning og EMK artikkel 8, men at det er behov for en justering av praksis i barnevernssaker.

I Prop. 133 L (2020–2021) begrunner departementet en rekke av sine lovforslag med henvisning til EMDs rettspraksis, både mot Norge og andre land, og med henvisning til høyesterettspraksis, herunder storkammersakene fra 2020 og HR-2021-474-A om samværsfastsettelse. Det er synlig både i drøftelsene i Prop. 133 L (2020–2021) og i ordlyden i enkelte lovbestemmelser at de menneskerettslige forpliktelsene har fått plass og oppmerksomhet i lovgivningsprosessen.

Virkeliggjøring av barn og foreldres menneskerettigheter i barnevernet støtter opp om målet om forebygging og tidlig innsats ved at Norge skal sørge for å unngå at barn må atskilles fra sine foreldre, jf. FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 9 nr. 1 og EMK artikkel 8 nr. 1. Menneskerettighetsperspektivet i barnevernsarbeid vil kunne bidra til en styrket rettssikkerhet for barn og foreldre, og barnevernsfaglig arbeid vil bedres ved at menneskerettigheter trekkes inn i vanskelige avveininger som skal lede til en avgjørelse som er best for det enkelte barn.

3. Bedre tilgjengelig, tilpasset til dagens samfunn og bedre barnevernsfaglig arbeid

Idet lovanvenderen åpner den nye barnevernsloven og sammenligner denne med 1992-loven, ser hen at struktur og oppbygning er endret. Endringen gjør den nye barnevernsloven mer tilgjengelig sammenlignet med 1992-loven. Formålet om en mer tilgjengelig barnevernslov må ses i sammenheng med formålene om å styrke barn og foreldres rettssikkerhet og bidra til bedre faglig arbeid. En enklere og mer tilgjengelig lov er i seg selv et viktig virkemiddel for å oppnå økt rettssikkerhet og bedre barnevernsfaglig arbeid.

¹⁸ Strand Lobben and others v. Norway, 10 September 2019, Application no. 37283/13.

Departementet skriver i proposisjonen avsnitt 6.1 at barnevernloven fra 1992 framstår som fragmentert og lite pedagogisk som følge av at loven ble endret en rekke ganger. I tillegg er forskrifter blitt endret og nye vedtatt, og det mangler en overordnet vurdering av hva som bør være regulert i henholdsvis lov og forskrift, samt hvor detaljert reguleringen bør være på ulike områder. Oppbygningen og strukturen av barnevernloven fra 1992 er ikke blitt revidert som følge av etterfølgende lovendringer, noe som bidrar til at 1992-loven framstår som uoversiktlig.¹⁹

Denne noe uoversiktlige og lite innlysende strukturen er etter mitt syn fjernet i barnevernsloven. Det skyldes særlig at ulike deler av barnevernsarbeid og ulike typer av barnevernstiltak er plassert i separate kapitler. Barnevernsloven starter i kapittel 1 med flere overordnede bestemmelser som sentrale rettigheter for barn. Deretter er rekkefølgen av kapitlene i lovforslaget basert på gangen i en barnevernssak. Regler som gjelder melding til barnevernet og undersøkelse, er tatt inn i kapittel 2, mens saksbehandlingsregler og organisatoriske bestemmelser kommer i lovens siste kapitler. Loven inneholder egne kapitler for de ulike typer av barnevernstiltak.²⁰ Gjennom en slik kapittelinndeling kan brukeren av loven enkelt og raskt få oversikt over hvor i loven ulike sider av barnevernsarbeid er regulert. I tillegg er ulike sider eller deler av barnevernstiltak regulert i separate bestemmelser, som for eksempel i kapittel 3 om hjelpetiltak, der det finnes separate bestemmelser om ulike frivillige hjelpetiltak og pålagte hjelpetiltak.

Barne- og familiedepartementet framhever at lovens tilgjengelighet også er ivaretatt gjennom en omfattende språklig omarbeiding av hele loven med vekt på klart språk. Dette arbeidet er foretatt i samarbeid med Språkrådet.²¹ Det klare og presise lovspråket skal gjenspeiles i overskrifter, lovstruktur og kapittelinndeling. Videre er det vurdert hva som skal reguleres i lov eller forskrift for å sikre et tilgjengelig regelverk på barnevernsfeltet.²²

Tilpasningen av barnevernslovens reguleringer til dagens samfunn begynte gjennom arbeidet til Barnevernslovutvalget i NOU 2016: 16. Utvalgets lovforslag understreket at en tilpasning

¹⁹ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 6.1.

²⁰ Kapittel 3 om hjelpetiltak, kapittel 4 om akuttiltak, kapittel 5 om omsorgsovertakelse, kapittel 6 om atferdstiltak, kapittel 7 om samvær og kontakt etter omsorgsovertakelse, kapittel 8 om oppfølging av barn og foreldre, kapittel 9 om fosterhjem, kapittel 10 om barnevernsinstitusjoner, kapittel 11 om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere.

²¹ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 1.1.

²² Ibid., avsnitt 6.4.

av barnevernlovgivning til i dag krever tydeliggjøring av en rettighetsbasert tilnærming til beskyttelse av barn i ny barnevernslov.²³

Barnets stilling som rettighetssubjekt styrkes ved at loven i kapittel 1 innledes med bestemmelser som framhever barnets rettigheter. Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn, jf. bvl. § 1-3 første punktum. Barnets ubetingede rett til medvirkning er nedfelt i bvl. § 1-4. Retten til omsorg og beskyttelse, fortrinnsvis i egen familie, står i bvl. § 1-5. Det følger av bvl. § 1-6 at barnet har en rett til nødvendige barnevernstiltak når vilkårene for tiltak er oppfylt. Det kommer etter mitt syn tydelig fram at barnevernets arbeid slik det er regulert i den nye barnevernsloven kapittel 1, er basert på sentrale menneskerettigheter nedfelt i barnekonvensjonen.

En ytterligere tilpasning til dagens forståelse av barnevernet er at barnets beskyttelsesbehov er satt i sentrum uavhengig av familieforhold eller barnets fysiske oppholdssted. Det er barnets omsorgssituasjon som skal være avgjørende for om tiltak settes inn.²⁴ Et eksempel på dette er bestemmelsen om samtykkebaserte hjelpetiltak. I bvl. 2021 § 3-1 første ledd første punktum sies det at barnevernstjenesten skal tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene når barnet på grunn av sin *omsorgssituasjon eller atferd* har et særlig behov for hjelp. Den tilsvarende bestemmelsen i 1992-loven § 4-4 annet ledd bruker ordlyden *forholdene i hjemmet eller av andre grunner*. Et annet eksempel er at barnets omsorgssituasjon hos samværsforelder kan tilsi at barnet har et særlig behov for hjelp mens det er på samvær hos samværsforelder. Barneverntjenestene kunne tilby samtykkebaserte hjelpetiltak til samværsforelder etter 1992-loven, men fylkesnemnda kunne ikke pålegge hjelpetiltak overfor samværsforelder. 1992-loven § 4-4 tredje ledd gir bare hjemmel til å pålegge hjelpetiltak i hjemme der barnet bor fast. Barnevernsloven 2021 § 3-4 om pålegg om hjelpetiltak (tredje ledd) hjemler nå en slik adgang. Et ytterlige eksempel på vektlegging av barnets omsorgssituasjon heller enn vektlegging av hvor barnet bor fast, viser seg i bvl. 2021 § 2-2 om undersøkelse. I bestemmelsens tredje ledd første punktum sies det at barnevernstjenesten skal undersøke barnets *helhetlige omsorgssituasjon og behov*. Denne formuleringen ble foreslått av Barnevernlovutvalget med begrunnelsen at den nye barnevernsloven må ta høyde for at det for mange barn er en vanlig situasjon å ha delt bosted, og at barnevernstjenesten derfor må undersøke både barnets faste bosted og samværshjem.²⁵

²³ NOU 2016: 16 avsnitt 3.1. og 3.3.

²⁴ Ibid., avsnitt 3.1

²⁵ NOU 2016: 16 avsnitt 9.5.2.3.

Departementet har videreført forslaget med samme begrunnelse, og påpeker at undersøkelse av barnets «helhetlige omsorgssituasjon» omfatter begge foreldrenes hjem i tilfeller hvor barna har foreldre som ikke bor sammen.²⁶

At begrepet «hjem» ikke lenger brukes må også ses i sammenheng med at barnevernsloven ikke inneholder noen legaldefinisjoner av begrepene «foreldre», «familie» og «hjem».²⁷ Barnevernlovutvalget mente at målet om å tilpasse barnevernsloven til dagens samfunn tilsier at legaldefinisjoner måtte unngås da meningsinnholdet i disse varierer og utvikler seg etter som tiden går. Hva som legges i barnets «hjem» og hvor og når barnet er «hjemmet» for å kunne motta hjelpetiltak, er dermed ikke avgjørende for rett til nødvendige hjelpetiltak. Det er omsorgssituasjonen som er avgjørende.

At barnets «hjem» kan innebære opphold og/eller bosted vekselvis mellom Norge og andre land, har betydning for barnevernets jurisdiksjon og barnevernslovens virkeområde. Barnevernets kompetanse i saker der barn har tilknytning til flere land, videreføres i bvl. 2021 § 1-2 om lovens virkeområde. I bvl. § 1-2 tredje ledd annet punktum lovfestes at barnevernstjenesten kan vedta samtykkebaserte hjelpetiltak etter bvl. § 3-1, eller barneverns- og helsenemnda kan vedta pålagte hjelpetiltak etter bvl. § 3-4, rettet mot foreldre som oppholder seg i Norge mens barnet oppholder seg i en annen stat og har sitt vanlige bosted i Norge. Dette er en kodifisering av en tilsvarende forståelse som måtte bli innfortolket i 1992-loven § 1-2 annet ledd første punktum i saker der barnet oppholder seg i en annen stat og har sitt vanlige bosted i Norge.

I dagens samfunn er tilknytning og bakgrunn variert og mangefasettert for en rekke familier. Barnets og foreldrenes tilknytning til andre land samt deres tilhørighet til urfolk og nasjonale minoriteter kommer til uttrykk gjennom familiens etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Barnevernsloven 2021 § 1-8 første punktum forplikter barnevernet i dets arbeid til å ta hensyn til barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn i alle faser av saken. I bestemmelsens andre punktum reguleres at samiske barns særskilte rettigheter skal ivaretas.

Den overordnede bestemmelsen i bvl. 2021 § 1-8 skal gjelde for all saksbehandling og alle handlinger og avgjørelser i barnevernet.²⁸ Dermed er bestemmelsens anvendelsesområde bredere enn 1992-loven § 4-15 første ledd annet punktum om at det skal tas tilbørlig hensyn

²⁶ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 8.2.5.2 og 8.2.5.4.

²⁷ Heller ikke 1992-loven inneholdt noen legaldefinisjoner av disse begrepene.

²⁸ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 7.4.4.2.

til barnets etniske, religiøse og kulturelle og språklige bakgrunn ved valg av plasseringssted, og bredere enn at barnevernstjenesten alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, jf. 1992-loven § 4-22.²⁹ Departementet understreker at barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn skal være et sentralt moment i vurderingen av barnets beste.³⁰

Den nye barnevernslovens tilpasning til dagens samfunn handler først og fremst om to perspektiver: for det første et perspektiv som anerkjenner og styrker barnets stilling som rettighetshaver, og for det andre et perspektiv som åpner for en utvidet forståelse av familiebegrepet. Barnets familie-, omsorgs- og bosituasjon kan variere og være foranderlig. Barnet kan dessuten ha språklig, kulturell, etnisk og/eller religiøs bakgrunn som barnevernets arbeid skal verne om og hensynta, og det anerkjennes at barnet kan oppleve tilhørighet til flere land.

Departementet viser til et etter hvert omfattende antall utredninger og rapporter som framhever at barnevernsfaglig arbeid bør forbedres.³¹ Formålet om bedre barnevernsfaglig arbeid bør forstås som en erkjennelse av at 1992-loven ikke hadde den kvaliteten som trengs for å støtte opp om god kvalitet i barnevernsfaglig arbeid. Både den mangelfulle språklige og strukturelle kvaliteten og at 1992-loven ikke var tilpasset dagens samfunnsforhold, svekket muligheten til god kvalitet i barnevernsfaglig arbeid.³² Således er det disse målene, bedre tilgjengelighet og tilpasning til dagens samfunn, som skal bidra til å oppnå målet om bedre

²⁹ Barnevernsloven § 9-4 viderefører barnevernstjenestens plikt til å vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.

³⁰ Ibid.

³¹ I Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 4.1 viser departementet til følgende utredninger og rapporter: Se blant annet Barneombudet (2020). «De tror vi er shitkids.» Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon – 2020. Oslo: Barneombudet; Christiansen, Ø. mfl. (2019), «Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning.»; Delrapport 4. «Når barnevernet undersøker.» Rapport 4:2019; Statens helsetilsyn (2019). «Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernssaker om akuttiltak eller omsorgsovertakelse.» Oslo: Statens helsetilsyn; Statens helsetilsyn (2019). «Barnas hjem. Voksnes ansvar. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner» 2018; Rapport fra Helsetilsynet 3/2019, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018). Gjennomgang av institusjoner – del 1 og 2; Statens helsetilsyn (2017). «Bekymring i skuffen – Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt.» Rapport fra Helsetilsynet 1/2017; NOU 2017: 12. Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Barne- og likestillingsdepartementet.

³² I mandatet til Barnevernslovutvalget ble ikke «bedre barnevernsfaglig arbeid» nevnt som et oppdrag for eller spørsmål til utvalget i forbindelse med å foreslå en ny barnevernslov. Målet om at en ny barnevernslov skal bidra til bedre barnevernsfaglig arbeid, er for første gang nevnt i Barne- og familiedepartementets høringsnotat – forslag til ny barnevernslov, i innledningens første avsnitt.

barnevernsfaglig arbeid. I tillegg skal kompetansekrav til barnevernet sørge for at målet om bedre barnevernsfaglig arbeid kan realiseres.³³

Det er etter min oppfatning ikke flere konkrete lovbestemmelser i den nye barnevernsloven som direkte kan knyttes til målet om bedre barnevernsfaglig arbeid. Det er loven sett under ett og dens anvendelse i den enkelte sak som bør kunne bidra til forbedring i barnevernsfaglig arbeid. Det innebærer også at lovbestemmelsene som skal bidra til å styrke barnets og foreldrenes rettssikkerhet, blir anvendt og dermed skaper godt barnevernsfaglig arbeid. Disse lovbestemmelsene vil bli omtalt i det følgende.

4. Styrke barn og foreldres rettssikkerhet

Rettssikkerheten i barnevernet skal styrkes ved at loven skal ivareta både barnets og foreldrenes rettigheter. Særlig barnevernsloven kapittel 1 inneholder sentrale rettigheter for både barnet og foreldrene, som skal bidra til økt rettssikkerhet for de private partene. Barnets rettssikkerhet skal styrkes ved å tydeliggjøre barnets stilling som rettssubjekt, i motsetning til et objekt i en barnevernssak, gjennom lovfesting av sentrale rettigheter.

4.1 Rett til omsorg og beskyttelse, fortrinnsvis i egen familie og det minste inngreps prinsipp
Barnevernsloven 2021 § 1-5 første ledd fastslår barnets rett til omsorg og beskyttelse, fortrinnsvis i egen familie. I annet ledd omtales minste inngreps prinsipp ved å si at tiltak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig. I høringsnotatet om forslag til ny barnevernslov av 2019 gikk departementet imot å lovfeste i en ny barnevernslov det biologiske prinsipp eller retten til respekt for familieliv. Også Barnevernlovutvalgets forslag om å lovfeste barnets rett til omsorg og beskyttelse, samt å lovfeste det minste inngreps prinsipp, ble avvist av departementet. Synet til departementet ble støttet av et flertall av høringsinstansene. Hovedargumentet mot lovfesting av retten til familieliv var at rettigheten allerede følger av Grunnloven og internasjonale konvensjoner som gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven. Barnets rett til omsorg og beskyttelse ble ansett for å være for allment gjeldende for alle barn, og ikke spesifikt nok for barn som er i kontakt med barnevernet eller under barnevernets omsorg. Mot lovfesting av det minste inngreps prinsipp talte dessuten at dette prinsippet allerede gjenspeiles i flere bestemmelser i loven, og departementet så ikke behov for å tydeliggjøre dette ytterligere.³⁴

³³ Som nevnt er kompetansekravene innlemmet i Prop. 133 L (2020–2021) kapittel 4, og vedtatt av Stortinget i lov 18. juni 2021 nr. 96 om endringer i barnevernloven 1992 med ikrafttredelse 1. januar 2022.

Kompetansekravene videreføres i bvl. 2021 § 15-6.

³⁴ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 7.3.2.2.

Avgjørelsene mot Norge i EMD og Høyesteretts oppfatning om at norske myndigheters praksis på barnevernsfeltet måtte justeres, fører til en endret oppfatning i departementet om behov for lovfesting av retten til respekt for familieliv, barnets rett til omsorg og beskyttelse og det minste inngreps prinsipp.³⁵ Når det gjelder retten til respekt for familieliv, peker departementet på flere momenter som taler for lovfesting slik den nå kommer til uttrykk i bvl. § 1-5: i) synliggjøring av en menneskerettighet med grunnleggende betydning i barnevernssaker, ii) synliggjøring av rettstilstanden som følger av overordnede rettsnormer, iii) pedagogisk verdi av å inn ta utgangspunktet i loven, iv) signal om at barnevernet som hovedregel skal arbeide forebyggende og gi hjelp til familien slik at barnet kan bo hjemme, v) økt forståelse for barnevernets arbeid, herunder tjenestens subsidiære rolle i å ivareta barn og at det vil kunne bidra til bedre tillit til tjenesten på sikt, vi) øke bredden i vurderingene til barnevernstjenesten og nemnda, herunder at hensynet til barnets og foreldrenes familiebånd kommer godt nok fram i begrunnelse for tiltak, og vii) lovfesting vil synliggjøre at retten til familieliv også har stor betydning etter at det er gjort inngrep i retten, som at omsorgsovertakelse er midlertidig, at gjenforening er målet, og at samvær skal fastsettes slik at båndene mellom foreldre og barn kan styrkes og utvikles.³⁶

EMD har tydelig uttalt at samvær mellom barn og foreldre har en egenverdi, også i de sakene der gjenforening ikke lenger er mulig.³⁷ Retten til samvær er beskyttet som sådan etter EMK artikkel 8 nr. 1 om retten til respekt for familieliv.³⁸ I den nye barnevernsloven kapittel 7 reguleres samvær og kontakt etter omsorgsovertakelse.³⁹ Barnevernsloven § 7-1 slår fast barnets og foreldrenes rett til samvær og kontakt med hverandre, hvis ikke noe annet er bestemt.

I bvl. 2021 § 7-2 annet ledd stilles vilkår for vedtaket om samværsfastsettelsen. Vilkår for vedtak om samværsfastsettelse er derimot ikke lovfestet i barnevernloven fra 1992. Det følger av bvl. 2021 § 7-2 annet ledd første punktum at nemndas vedtak om samvær og kontakt skal basere seg på en konkret vurdering, og det skal blant annet tas hensyn til barnets behov for

³⁵ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 7.3.5.

³⁶ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 7.3.5.2.

³⁷ Abdi Ibrahim mot Norge, 17. desember 2019, Application no. 15379/16, avsnitt 57.

³⁸ HR-2020-661-S avsnitt 134 og 146.

³⁹ I forarbeid til kapitlets reguleringer om samvær og kontakt etter omsorgsovertakelse redegjør departementet for gjeldende rett til samvær som følger av Norges menneskerettslige forpliktelser, herunder spesielt samværets rettslige stilling etter EMK artikkel 8 om retten til respekt for familieliv, og tilhørende praksis fra EMD, se Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 13.1.1. Departementet redegjør også for nyere praksis fra Høyesterett i spørsmål om samvær etter 1992-loven. Høyesterett oppsummerer de rettslige utgangspunktene fra EMD og presiserer retningslinjene for fastsettelse av samvær ytterligere, se *ibid.* avsnitt 13.1.3. Det vises til HR-2020-661-S, HR-2020-662-S, HR-2020-663-S, HR-2021-474-A, HR-2021-475-A og HR-2021-476-A.

beskyttelse, barnets utvikling, samt barnets og foreldrenes mulighet til å opprettholde og styrke båndene seg imellom.⁴⁰ EMD har uttalt at et eksplisitt formål med samvær er å «strengthen and develop family ties», med tanke på å støtte opp under gjenforeningsformålet.⁴¹ Den konkrete vurderingen skal også sikre at samvær er til barnets beste, jf. bvl. § 7-2 annet ledd siste punktum. I samsvar med EMDs praksis inneholder bvl. § 7-2 tredje ledd vilkår for når nemnda kan bestemme at samværet skal begrenses sterkt eller falle helt bort, eventuelt treffe vedtak om skjult adresse og at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er. Det må foreligge «sterke og spesielle grunner».⁴² Barnevernsloven regulerer også barnevernstjenestens plikt til å sørge for at barnet gjennom samvær og kontakt kan opprettholde og styrke bånd til søsken og andre som har et etablert familieliv og nære personlige bånd til barnet. Det er et vilkår at samvær er til barnets beste, jf. bvl. 2021 § 7-5.

Bekymringen over at lovfestingen av retten til respekt for familieliv vil svekke hensynet til barnets beste og barns rett til omsorg og beskyttelse etter barnekonvensjonen artikkel 3 og artikkel 19, leder departementet til å foreslå at også barnets rett til omsorg og beskyttelse må synliggjøres som en overordnet bestemmelse i den nye barnevernsloven.⁴³ Det presiseres videre at hensynet til barnets beste fortsatt skal være lovens mest sentrale hensyn. I en konkret «barnets beste»-vurdering vil barnets behov for å ivareta familielivet og behov for omsorg og beskyttelse inngå som sentrale momenter.⁴⁴

Det minste inngreps prinsipp, nedfelt i bvl. 2021 § 1-5 annet ledd, skal ifølge departementet gjenspeile nødvendighetsvurderingen i EMK artikkel 8 nr. 2.⁴⁵ I tillegg til prinsippets betydning ved vedtak om tvangstiltak understreker departementet at prinsippet også har betydning ved gjennomføring av undersøkelser, og at barnevernet har en plikt til å arbeide forebyggende for å hindre videre problemutvikling for barnet og familien, jf. bvl. § 1-10 om tidlig innsats.⁴⁶

⁴⁰ Kravet om en konkret vurdering framheves av Høyesterett i HR-2020-662-S avsnitt 124 og 130.

⁴¹ Se for eksempel K.O. og V.M. mot Norge, 19. november 2019, Application no. 64808/16, avsnitt 69.

⁴² Se for eksempel Pedersen mfl. mot Norge, 10. mars 2020, Application no. 39710/15, avsnitt 61, om at familieband kan bare kuttes ved «very exceptional circumstances». I HR-2020-662-S uttaler Høyesterett at som en del av det rettslige utgangspunktet for samværsfastsettelse er at «[b]are der det foreligger spesielle og sterke grunner, kan formålet om gjenforening oppgis og samværet på det grunnlaget begrenses sterkt eller falle helt bort».

⁴³ Det sto aldri om å lovfeste eller ikke lovfeste hensynet til barnets beste.

⁴⁴ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 7.3.5.4.

⁴⁵ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 7.3.5.5.

⁴⁶ Ibid.

4.2 Barnets rett til medvirkning

Barnets rett til medvirkning i bvl. 2021 § 1-4 er en videreføring av den overordnede bestemmelsen i 1992-loven § 1-6. Kjernen i bestemmelsen er at barnevernstjenesten skal informere og snakke med barnet på alle stadier av en barnevernssak, også før barnevernstjenesten tar avgjørelser. Tilsvarende gjelder også før barneverns- og helsenemnda og domstolen treffer avgjørelser. Den særskilte bestemmelsen i 1992-loven § 6-3 første ledd som oppstiller syv år som en føring for når barn har rett til å uttale seg ved administrative og rettslige avgjørelser i barnevernssaker, er ikke videreført i den nye barnevernsloven. Opphevingen av 1992-lovens § 6-3, altså en ikke-videreføring, begrunner departementet med at den anses overflødig, og at det er uheldig å oppstille syv år som en føring for når barn har rett til å uttale seg.⁴⁷

Behandlingen i Stortingets familie- og kulturkomité fører til tre endringer i bvl. 2021 § 1-4 sammenlignet med departementets lovforslag, samt en endring i bvl. § 1-3 om hensynet til barnets beste relatert til barnets rett til medvirkning, og en endring i bvl. § 10-2 om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon.

Komitéens første endring handler om synet på at bvl. § 1-4 bør gi tydeligere uttrykk for barns rett til respekt for sitt privatliv, jf. barnekonvensjonen artikkel 16 og Grunnloven § 102.

Lovgiveren ønsker å understreke at barn skal oppleve at det er trygt nok å fortelle barnevernet det de opplever, og at det skal sikre at saker blir godt nok opplyst og at avgjørelser treffes til barnets beste.⁴⁸ Det leder til Stortingets vedtakelse av et nytt annet punktum i bvl. § 1-4 første ledd sammenlignet med departementets lovforslag som lyder: *«Barn har rett til å uttale seg til barnevernet uavhengig av foreldrenes samtykke, og uten at foreldrene informeres om samtalen på forhånd.»*

I det samme sporet når det gjelder å ivareta barnets rett til respekt for sitt privatliv, ligger den andre endringen komitéen tilrårer Stortinget til å vedta, og som blir vedtatt. Endringen kommer til uttrykk i det andre leddet i bvl. 2021 § 1-4, som ikke forelå i lovproposisjonen. «Stortingets andre ledd» sier at barn skal informeres om hva opplysninger fra barnet kan brukes til og hvem som kan få innsyn i disse opplysninger. Videre har barnet rett til å uttale

⁴⁷ Prop. 133 L (2020-2021) avsnitt 7.2.2.2 og 7.2.4.

⁴⁸ Innst. 625 L (2020-2021) s. 13

seg før det bestemmes at opplysningene skal deles. Barnets syn på delingen av opplysningene skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.⁴⁹

Den tredje endringen gjelder den tidligere ordningen der et barn kan ta med seg en tillitsperson i møtet med barnevernet når barnevernet har overtatt omsorgen for barnet, jf. 1992-loven § 1-6 tredje punktum. Flere høringsinstanser hadde tatt til orde for at tillitspersonsordningen bør gjelde alle stadier av en barnevernssak. I departementets lovforslag derimot lå det en videreføring av 1992-lovens ordning om at barnet kun kan ha med seg en person det har tillit til når barnevernet har overtatt omsorgen for barnet, se lovforslag til ny barnevernslov § 1-4 annet ledd i lovproposisjonen.⁵⁰ I innstillingen til familie- og kulturkomitéen støtter komitéen imidlertid høringsinstansenes syn, og bvl. 2021 § 1-4 tredje ledd om tillitspersonsordningen gjelder nå for alle møter et barn måtte ha med barnevernet.⁵¹

Den fjerde endringen relatert til barnets rett til medvirkning blir foretatt i bvl. 2021 § 1-3 om hensynet til barnets beste. Mens lovforslaget av bvl. 2021 § 1-3 tredje punktum fra departementet lød at hva som er til barnets beste må avgjøres etter en konkret vurdering av det enkelte *barns behov*, endret Stortingets familie- og kulturkomitéen den konkrete vurderingen til å handle om noe litt annet og mer enn barnets behov. Stortinget vedtar at barnets mening skal spille en stor rolle i den konkrete vurderingen og tilføyer et nytt siste punktum i bvl. 2021 § 1-3 med følgende ordlyd: «Barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste.» I tillegg fjerner komitéen ordlyden i bvl. § 1-3 tredje punktum om at den konkrete vurderingen skal gjelde *barns behov*. Hva som er til barnets beste skal avgjøres etter en konkret vurdering – punktum. Og et sentralt moment i denne vurderingen er barnets mening. Komiteen begrunner endringen med at den konkrete vurderingen må foregå med utgangspunkt i barnets uttalelser. Dessuten peker komitéen til at en rekke rettskilder framhever «sammenhengen mellom barnets beste og barnets uttalelser/medvirkning/barnets rett til å bli hørt». ⁵²

Til tross for at bvl. § 1-4 om barns rett til medvirkning gjelder i alle deler av barnevern, mener flertallet i familie- og kulturkomitéen at det foreligger et særlig behov for å sette fokus på

⁴⁹ Ibid., s. 14.

⁵⁰ Prop. 133 L (2020–2021) s. 607.

⁵¹ Innst. 625 L (2020–2021) s. 14.

⁵² Innst. 625 (2020–2021) s. 13.

rettighetene til medvirkning når barn er plassert på institusjon. Stortinget vedtar dermed bvl. 2021 § 10-2 om barns rett til medvirkning på institusjon.

Barnevernsloven 2021 § 14-13 presiserer på hvilken måte barnets rett til medvirkning i barnevernssaker som behandles av barneverns- og helsenemnda, skal ivaretas. Bestemmelsen erstatter 1992-loven § 7-9 om talsperson, og tydeliggjør barnets rett til medvirkning i bvl. § 1-4. Barnevernsloven § 14-13 første ledd første punktum sier at nemnda må vurdere konkret i den enkelte sak hvordan barnet skal høres under nemndas behandling av saken. Videre reguleres i første ledd annet punktum på hvilken måte nemnda kan høre barnet: enten ved at barnet uttaler seg direkte til nemnda, eller ved at nemnda oppnevner en talsperson for barnet, eller oppnevner en sakkyndig til å snakke med barnet.

4.3 Familiens etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn

Foreldrenes og barnets rettssikkerhet er videre styrket ved at barnevernet er forpliktet til å ta hensyn til familiens etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn, jf. bvl. § 1-8.⁵³

Kunnskap og kompetanse i en kultursensitiv tilnærming til familiens livssituasjon kan bidra til et samarbeid mellom barnevernstjenesten og foreldrene og barnet basert på respekt, jf. bvl. § 1-9 om samarbeid med barn, familie og nettverk.⁵⁴ Det kan være et bidrag til at nødvendige tiltak for å bedre barnets omsorgssituasjon eller atferd vil være egnet og ikke mer inngripende enn nødvendig, jf. bvl. § 1-5 annet ledd.

4.4 Presisert forsvarlighetskrav

Et annet grep for å styrke barnets og foreldrenes rettssikkerhet er videreføringen av 1992-lovens krav til forsvarlige tjenester i bvl. 2021 § 1-7. Den nye bestemmelsen presiserer at forsvarlighetskravet gjelder for barnevernets saksbehandling like mye som at tjenester og tiltak skal være forsvarlige. Det forvaltningsrettslige kravet om forsvarlig saksbehandling var tidligere ulovfestet. Valget om å kodifisere gjeldende rett begrunnes med å styrke rettssikkerhet i barnevernet ved at forsvarlighetskravet oppfylles i alle stadier av en sak.⁵⁵ Sentrale krav til forsvarlig saksbehandling er dessuten tydeliggjort ved å lovfeste premisser som allerede følger av gjeldende rett. Barnevernets journalplikt er nedfelt i bvl. 2021 § 12-4, og nærmere krav til begrunnelse av vedtak følger av bvl. 2021 § 12-5. Barnevernet skal

⁵³ Se også ovenfor om lovens tilpasning til dagens samfunn.

⁵⁴ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 7.4.4.1.

⁵⁵ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 25.1, s. 544.

dokumentere hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for beslutninger og til begrunnelse for at tiltakene som iverksettes, møter barnas og familiens behov.

Dette skal øke sannsynligheten for rettssikre vedtak for barnet og foreldrene. I bestemmelsens andre punktum stilles det krav om at det skal framgå av vedtaket hva som er barnets mening, og hvilken vekt barnets mening er tillagt. Et ytterligere krav er at begrunnelsen for vedtaket viser hvordan barnets beste og hensynet til familieband er vurdert, jf. bvl. § 12-5 tredje ledd.

4.5 Fra forskriftsnivå til forankring i lov

En rekke bestemmelser som var forskriftsregulert med hjemmel i 1992-loven, er nedfelt i den nye barnevernsloven.⁵⁶ Denne endringen begrunnes med rettssikkerhetshensyn, herunder bedre tilgjengelighet for brukerne av loven.⁵⁷ Fosterhjemstiltaket er regulert i kapittel 9 i den nye barnevernsloven. Bestemmelser om krav som stilles til fosterhjem, krav om godkjenning av fosterhjem, avtaleplikt mellom omsorgskommunen og fosterforeldrene, oppfølgingsplikten overfor barnet og fosterhjemmet er løftet fra forskriftsnivå til lovsnivå. Nærmere vilkår eller innhold i de enkelte krav og plikter forblir i fosterhjemsforskriften.⁵⁸ I bvl. 2021 § 9-2 reguleres barnets rettigheter under opphold i fosterhjem. En tilsvarende regulering eksisterte verken i 1992-loven eller i fosterhjemsforskriften. I samsvar med forslaget fra Barnevernlovutvalget, som har fått bred støtte fra høringsinstansene, er ikke tvangsbruk i fosterhjem lovregulert.⁵⁹ Tilsvarende er departementet enig med utvalget i at fosterforeldre ikke gis partsstatus.⁶⁰

Flere sentrale bestemmelser fra rettighetsforskriften er tatt inn lov i kapittel 10 om barnevernsinstitusjoner m.m.⁶¹ Høringsinstansenes forslag og innspill om behov for presiseringer av gjeldende rett og ønske om utredninger og materielle endringer er ikke fulgt opp av departementet. Det vises til at en fullstendig gjennomgang av reglene for rettigheter og bruk av tvang på institusjon vil måtte følges opp i et eget utredningsarbeid, og at man uansett bør avvente Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten.⁶² Noen innspill har imidlertid ledet til enkelte strukturelle

⁵⁶ Se Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 15.4.

⁵⁷ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 6.4.

⁵⁸ Forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem. Forskriften er endret ved forskrift 6. april 2021 nr. 1070 som trådte kraft 1. januar 2022.

⁵⁹ Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 15.4.3.

⁶⁰ Ibid., avsnitt 15.4.4.

⁶¹ Forskrift 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang på institusjon.

⁶² Prop. 133 L (2020–2021) avsnitt 16.1.4.1.

endringer og presiseringer i lovforslaget for å tydeliggjøre regelverket og de menneskerettslige kravene til inngrep.⁶³

I Innst. 625 L (2020–2021) viser familie- og kulturkomitéen bekymring for at terskelen for mild maktbruk kunne framstå som senket i lovforslaget, idet vilkår for bruk av mild fysisk makt var foreslått endret til «nødvendig» fra «åpenbart nødvendig», selv om dette ikke skulle medføre en realitetsendring.⁶⁴ Stortinget endrer lovteksten i bvl. 2021 § 10-3 første ledd om å kunne anvende milde former for fysisk makt ut fra omsorgsansvaret og trygghet og trivsel. Stortinget vedtar at milde former for fysisk makt kan brukes av institusjonen dersom det er *åpenbart nødvendig* for å gi barnet forsvarlig omsorg.⁶⁵

En rekke av de lovendringene som skal styrke barns og foreldrenes rettssikkerhet, representerer presiseringer eller kodifisering av gjeldende rett etter 1992-loven. Presisering av gjeldende rett i ny barnevernslov vil bidra til å styrke rettssikkerheten, fordi gjeldende rett blir mer tilgjengelig for den som skal anvende loven. Barnevernet vil gjennom lovanvendelsen kunne yte bedre barnevernsfaglig arbeid som er relevant for barn og familier i dagens samfunn. Samtidig vil kun godt barnevernsfaglig arbeid bidra til at rettssikkerheten ivaretas gjennom god lovanvendelse. Det er tydelig at formålene den nye barnevernsloven skal oppnå, er uløselig knyttet til hverandre og gjensidig avhengige. Det gjelder også for formålet om økt vekt på forebygging og tidlig innsats. Dette formålet styrker familienes rettssikkerhet og krever godt barnevernsfaglig arbeid.

5. Økt vekt på forebygging og tidlig innsats

Den nye barnevernsloven skal støtte opp om formålet om økt vekt på forebygging og tidlig innsats. Tilsvarende formål hadde også barnevernsreformen, jf. Prop. 73 L (2016–2017) avsnitt 4.3. Barnevernsreformen gir kommunene insentiver til å prioritere forebyggende virksomhet som forhindrer omsorgssvikt. Tidlig innsats forstås i barnevernsreformen som et mål om å oppdage og hjelpe og støtte utsatte barn og familier på et tidlig tidspunkt for å forhindre at utfordringer vokser til alvorlige problemer. Hjelpen og støtten må ikke nødvendigvis komme i form av barnevernstiltak, men tiltak fra andre kommunale tjenester,

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Innst. 625 L (2020–2021) s. 26.

⁶⁵ Opposisjonen på Stortinget og mindretallet i familie- og kulturkomitéen mai/juni 2021 uttrykte bekymring for den mangelfulle utredningen av tvangsbestemmelsene i den nye barnevernsloven og viste til høringsinstansenes mange innspill. Komitéens mindretall foreslo derfor at kun de to første bestemmelsene i kapittel 10 skulle bli vedtatt. Rettighetsforskriften skulle fortsatt regulere tvangsbruken fram til forslagene til det oppnevnte Rettssikkerhetsutvalget, utnevnt våren 2021 og med frist utgangen av 2022, skulle bli behandlet, se Innst. 625 L (2020–2021) s. 27–28.

enten rettet mot foreldre, barnet eller hele familien. Tidlig innsats forstås også som å gripe tidlig inn i saker der barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt.⁶⁶ Målet om økt forebygging og tidlig innsats skal oppnås ved å gi kommunene økt faglig og økonomisk ansvar. Det økte økonomiske ansvaret viser seg i at kommunene er gitt fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem og økt finansieringsansvar for andre tiltak utenfor hjemmet som tilbys av Bufetat. Dette skal gi kommunene insentiv til å arbeide forebyggende og sette inn tidlig innsats for å unngå de merkostnadene det vil medføre dersom familiens utfordringer skulle forverre seg til å bli alvorlig omsorgssvikt overfor barnet eller alvorlige atferdsproblemer hos barnet. Endringen er trådt i kraft i 1992-loven § 9-5 og er videreført i ny bvl. § 16-5.

Kommunens ansvar for arbeidet med å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer, er lovfestet i bvl. 2021 § 15-1 første ledd første punktum. Kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak og sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier i det forebyggende arbeidet. Kommunestyret skal dessuten vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid jf. bvl. § 15-2 annet ledd første punktum. Planen skal beskrive hva som er målet for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide.

Dersom et barn eller en familie har behov for hjelp og støtte fra barnevernstjenesten i kommunen, altså dersom det forebyggende arbeidet og tidlig innsats fra andre kommunale tjenester ikke kunne avverge omsorgssvikt eller atferdsproblemer, har også barnevernet en plikt til å vise tidlig innsats for å forebygge en forverring av oppvekstsituasjonen. Det følger av bvl. 2021 § 1-10 at barnevernet skal sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker.

Formålet om å forebygge en forverring av barnets oppvekstvilkår og yte tidlig innsats skal oppnås i samarbeid med og gjennom samordning av andre velferdstjenester.

Barnevernstjenestens plikt til samarbeid med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom det er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, er nedfelt i bvl. 2021 § 15-8 første ledd.⁶⁷ Kommunen skal samordne tjenestetilbudet og ved behov bestemme hvilken kommunal instans som skal ivareta samordningen, jf. bvl. 2021 § 15-8 annet ledd. I tillegg til samarbeid om et konkret barn er barnevernstjenesten også forpliktet til å samarbeide på et generelt og mer strukturelt nivå med andre offentlige instanser og andre

⁶⁶ Prop. 73 L (2016–2017) avsnitt 4.3.

⁶⁷ Bestemmelsen er en videreføring av 1992-loven § 3-2 som ble endret ved lov 11. juni 2021 nr. 78 og som trådte i kraft 1. august 2022.

tjenesteytere, jf. bvl. § 15-8 tredje ledd. Et slikt generelt samarbeid vil kunne komme til uttrykk gjennom samarbeidsavtaler mellom ulike kommunale tjenester. Samarbeidsavtaler kan inneholde faste møtepunkter mellom tjenestene der erfaringer og kunnskap utveksles for å bli kjent med hvilke oppgaver hver av tjenestene jobber med og på hvilken måte, og hvilke tiltak tjenesten har til rådighet for barn og foreldre i kommunen. Slike møter øker kunnskap om og tillit til hverandre og vil kunne bidra til et godt samarbeid mellom tjenestene i konkrete enkeltsaker som gjelder et barn og dets familie.

6. Avsluttende bemerkninger

I tillegg til de konkrete bestemmelsene omtalt i denne artikkelen inneholder barnevernsloven flere endringer og presiseringer, sistnevnte ofte i form av kodifisering av gjeldende rett.⁶⁸ Den grunnleggende forståelsen av hvilke formål barnevernets arbeid har og hvordan disse skal oppnås, er imidlertid uendret. Det var heller aldri lovutvalgets mandat å endre på grunnprinsippene og formålene med barnevernets arbeid. Dette kommer tydeligst fram ved at formålsbestemmelsen i den nye barnevernsloven er lik formålsbestemmelsen i barnevernloven fra 1992.

Som barnevernloven fra 1992 angir barnevernsloven vilkår og kriterier som skal være oppfylt for at et vedtak eller en avgjørelse skal eller kan treffes. Forbedringen ligger i at språket er lettere å forstå, og strukturen gjør loven mer tilgjengelig. Tilsvarende 1992-loven inneholder barnevernsloven fra 2021 en rekke prosessuelle bestemmelser som skal bidra til at behandlingen av saken leder til rettsriktige avgjørelser. Endringen ligger også her i et klarere språk og en bedre struktur, supplert med kodifisering av tidligere ulovfestet rett relatert til krav til forsvarlig saksbehandling og prosessuelle krav som følger av Norges menneskerettslige forpliktelser.

Sosialarbeiderne og andre profesjonsutøvere i barnevernet opplever en rekke ganger komplekse saksforhold der ulike momenter trekker i ulik retning, når saken skal vurderes konkret før den kompetente myndigheten må treffe en avgjørelse. Det gjør den barnevernsfaglige og rettslige skjønnsutøvelsen svært krevende. De dilemmaene som oppstår når momenter taler for ulike utfall i avgjørelser, kan ikke løses ved hjelp av den nye barnevernsloven.

⁶⁸ For eksempel endring i klagebehandling av akuttvedtak, se bvl. § 14-13 med unntak for klagebehandling i ordinær nemnd i «særlige tilfeller»; presisering av partsrettigheter til foreldrene, jf. bvl. § 12-2; lavere terskel til å innvilge barn under 15 år partsrettigheter, jf. bvl. § 12-3 annet ledd; partenes rett til dokumentinnsyn og unntak, jf. bvl. § 12-6; et eget kapittel om taushetspliktregler og unntak, jf. bvl. kapittel 13.

Allikevel, og til tross for fortsatt eksisterende dilemmaer, mener jeg at det er rimelig å legge til grunn at barnets og foreldrenes rettssikkerhet styrkes gjennom bruken av barnevernsloven fra 2021. Det begrunner jeg med at den nye barnevernslovens bestemmelser i større grad enn 1992-lovens krever at momenter i en konkret vurdering – og hvilke dilemmaer som knytter seg til avveiningen av ulike hensyn og momenter – legges fram og synliggjøres.

Barnevernslovens menneskerettighetsbaserte tilnærming vil heller ikke minske dilemmaer eller antallet «hard cases». Men rettssikkerhet øker fordi menneskerettighetene både vil danne utgangspunkt for en avgjørelse og krever å bli hensyntatt i en konkret vurdering og avveining. Til sammen og på sikt vil forhåpentligvis disse endringene som den nye barnevernsloven bringer med seg, føre til økt tillit til barnevernets arbeid.