

Barne- og familiedepartementet

Deres referanse: 24/1516

Vår referanse: 2024/80

Dato: 08.08.2024

Publikasjonsnr.: NIM-H-2024-027

HØRINGSUTTALELSE

Forslag til endringer i barnevernsloven

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev om forslag til endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsreform), med høringsfrist 2. juli 2024. Som vi orienterte om på telefon med fagdirektør Elisabeth Solberg Halvorsen, leverer vi vårt hørings svar med noe utsatt frist.

I hørings svaret vurderer vi først forslaget om å gi barn ned til 12 år partsrettigheter og forslaget om at nemnda tydeliggjør antatt varighet av en omsorgsovertakelse. Videre vurderer vi departementets forslag om beslutningsmyndighet for fosterforeldre, fosterforeldres prosessuelle rettigheter og barnevernstjenestens adgang til å stanse fastsatt samvær etter en omsorgsovertakelse. Når det gjelder barn som lever på sperret adresse, mener NIM det er grunn til å utrede ordningen mer helhetlig for å sikre barns menneskerettigheter. I tillegg bør hjemmelsgrunnlaget utredes. NIM har også vurdert forslagene om tiltak for barn der gjenforeningsmålet anses oppgitt, og vi har vurdert deler av kapittelet om rettigheter og bruk av tvang på barnevernsinstitusjoner. Til sist vurderer vi forslaget om åpenhet i barneverns- og helsenemnda samt opprettelse av nytt barnevernsregister.

NIM stiller seg til disposisjon for videre diskusjoner og utdypninger dersom departementet ønsker det.

2. Styrking av barns medvirkning og prosessuelle rettigheter, oppfølging av foreldre mv. (kapittel 5)

2.1 Partsrettigheter – gjeldende rett og departementets forslag

Etter gjeldende rett har barn over 15 år partsrettigheter etter barnevernsloven, jf. § 12-3. Reglene om partsrettigheter ble utvidet i ny barnevernslov, som bestemmer at Barneverns- og helsenemnda kan innvilge også yngre barn partsrettigheter «dersom hensynet til barnet tilsier det», jf. § 12-3 annet ledd.

I NOU 2023: 7 foreslo barnevernsutvalget at aldersgrensen for partsrettigheter bør senkes fra 15 til 12 år. Forslaget er begrunnet med barns manglende innflytelse på

beslutninger som fattes, mangel på likebehandling av barns rett til medvirkning og manglende mulighet til å klage på vedtak og å be om en ny vurdering. Halvparten av de som har uttalt seg i høringen, støtter forslaget, mens de andre er imot eller usikre.¹

Partsrettigheter innebærer at barn har rett til innsyn i dokumentene i saken, rett til forhåndsvarsel før vedtak, rett til å uttale seg før det tas avgjørelser og rett til å klage på barnevernstjenestens vedtak. Barn får oppnevnt egen advokat i saker for nemnda, og barn med partsrettigheter har rett til å delta i møtene. Barn med partsrettigheter kan også kreve at nemndas vedtak blir rettslig overprøvd, og de kan initiere endringssaker om samvær og tilbakeføring. Av type saker er akuttsaker etter barnevernsloven kapittel 4 (blant annet akuttvedtak om omsorgsovertakelse og midlertidig flytteforbud), tvangssaker, endringssaker (bl.a. om samvær, opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse eller opphevelse av vedtak om fratakelse av foreldreansvar), jf. lovens §§ 7-4, 5-7 og 5-9.

Departementet forslår to alternative forslag for å styrke barnets rettsstilling i beslutningsprosessene i barnevernet. Etter departementets syn er begge forslag i samsvar med prinsippet om barnets beste, og bidrar til ytterligere realisering av barnets rett til medvirkning. De skal også gi et bedre beslutningsgrunnlag, grundigere vurderinger og dermed tiltak som er riktigere og bedre.

Alternativ 1 er å gi barnet partsrettigheter fra 12 år, med en snever adgang til å begrense barnets mulighet til å få innsyn i sakens dokumenter og deltakelse i nemndsmøter. Vilkåret for begrensningene er at innsyn eller deltakelse kan skade barnets helse og utvikling. Barnet kan også velge ikke å utøve partsrettigheter, og heller benytte seg av retten til å medvirke.

Alternativ 2 er å gi barn fra 12 år rett til å få oppnevnt en advokat som kan ivareta barnets interesser i nemndssaken.

I tillegg ber departementet om høringsinstansenes syn på om det er andre tiltak enn å senke aldersgrensen for partsrettigheter eller oppnevne advokat for barn under 12 år i saker for nemnda, som kan gjøre barnevernet bedre i stand til å realisere barnets rett til medvirkning.

2.2 NIMs vurdering av partsrettigheter mv.

Barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og meningen deres skal vektlegges i samsvar med alder og modenhet. Dette følger av FNs barnekonvensjon artikkel 12 og Grunnloven § 104. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 5 at

¹ Høringsnotatet s. 45

staten skal respektere ansvaret foreldre og andre med ansvar har for å gi barnet veiledning og støtte, tilpasset barnets gradvise utvikling av evner og anlegg, under barnets utøvelse av sine rettigheter. Barnekomiteen fremholder at artikkel 5 inneholder et prinsipp om at foreldre og andre har plikt til å gradvis justere sin støtte til barnet på en måte som tar hensyn til barnets interesser og ønsker. Justeringene skal blant annet ta hensyn til barnets evne til å ta selvstendige beslutninger.² I Barnekomiteens generelle kommentar nr. 5 om gjennomføringen av konvensjonen, uttaler komiteen at effektive rettsmidler må være tilgjengelig for at rettigheter skal ha mening, og at dette kravet ligger implisitt i konvensjonen.³

Partsrettigheter kan være et egnet virkemiddel for å øke barnets innflytelse over saker som angår dem. Barnekonvensjonen med tilhørende praksis gir imidlertid ikke klare retningslinjer for spørsmålet om partsrettigheter.⁴ Spørsmålet er derfor om partsrettigheter på det enkelte saksområde er et egnet virkemiddel for å ivareta barnets rettigheter.

Vi har tidligere spilt inn at vi ikke har grunnlag for å ta stilling til om å senke aldersgrensen for partsrettigheter vil realisere barns rettigheter bedre, blant annet under henvisning til at bvl. § 12-3 (2), som utvider adgangen til å innvilge partsrettigheter, nylig var innført (fra 1. januar 2023), og at det var ønskelig å innhente erfaringer før dette eventuelt innføres som en hovedregel. For eksempel har det betydning i hvilken grad domstoler og nemnder er rigget for å ivareta yngre barn som parter.

Vi har merket oss at Barneverns- og helsenemnda har vært, og fremdeles er, delt i synet på om aldersgrensene for partsrettigheter bør senkes til 12 år. Barneverns- og helsenemnda i Oslo og omegn støttet ikke forslaget som ble fremmet i NOUen, blant annet under henvisning til at det etter deres erfaring kan være belastende også for barn som i dag kan gis partsrettigheter, og skriver at «dette gjelder særlig barn ned mot 12 års alder». Som NIM tidligere har spilt inn, har Norge et ansvar for å sikre tilgang til tilgjengelige og effektive og nasjonale klagemekanismer som kan sikre barns rettigheter i praksis. NIM forstår forslaget slik at alternativ 1 vil kunne gi flere barn klagemulighet på flere vedtakstyper enn i dag, i motsetning til alternativ 2. Samtidig må klageprosessen tilpasses barn. Ifølge barnekomiteen må statene være særlig oppmerksomme på å sikre at det finnes effektive og barnevennlige prosedyrer, både for barn og deres representanter.⁵

² Barnekomiteens generelle kommentar nr. 7, avsnitt 17.

³ Generell kommentar nr. 5, avsnitt 24.

⁴ Dette spilte NIM også inn gjennom [høringssvar til NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker framtid](#).

⁵ Barnekomiteens generelle kommentar nr. 5, avsnitt 24.

Når vi fremdeles er usikre på om det er riktig å senke aldersgrensen for partsrettigheter til 12 år, er det først og fremst fordi det er ønskelig med erfaringer om hvordan dagens utvidede løsning har virket, og om systemet er tilpasset de yngre barna. Det gjelder både erfaringer fra nemnder der barn ned til 12 år er blitt innvilget partsrettigheter, og ikke minst erfaringer fra barn selv om hvordan de har opplevd prosessen. NIM mener det er vanskelig å støtte alternativ 1 før et slikt kunnskapsgrunnlag foreligger. Vi har merket oss at Danmark nylig har innført en løsning med partsrettigheter fra fylte 10 år, men har ikke nok kunnskap om hvorvidt den danske løsningen er overførbar til den norske. Dersom departementet går videre med forslaget, anbefaler vi at departementet i arbeidet med proposisjon innhenter ferske erfaringer fra nemnder og barn selv når det gjelder tilfeller der barn ned til 12 år er blitt innvilget partsrettigheter. Erfaringene vil være klagjørende for å kunne ta stilling til hva som vil være til barns beste og for øvrig best ivaretar barns rettigheter.

Alternativ 2 om rett til å få oppnevnt advokat for nemndssaken kan være en mulig løsning mens slike erfaringer innhentes. Løsningen vil imidlertid ikke få betydning for barnet i stadiene før nemndssaken.

Partsrettigheter vil videre innebære klagerett for en rekke ulike vedtakstyper, fra barnevernstjenestens avgjørelser om hjelpetiltak til akuttvedtak om omsorgsovertakelse. Et alternativ til å innføre partsrettigheter for barn ned til 12 år, kan være å vurdere spørsmålet om klageadgang for hver av vedtakstypene, slik departementet har gjort for barns rett til å klage på flyttevedtak (5.3). Fordi innvilgelse av partsrettigheter utløser en rekke ulike beføyelser på ulike stadier i en sak, kan et ytterligere alternativ være en løsning der disse beføyselsene skilles ut og vurderes separat.

I høringsnotatet punkt 5.3 foreslår departementet klageadgang for visse vedtakstyper som skal gjelde for alle barn, uavhengig av alder og partsstatus. Vedtak som departementet foreslår at barn skal kunne påklage, er vedtak om hjelpetiltak utenfor hjemmet etter barnevernsloven § 3-2 (flytte i fosterhjem eller institusjon som et hjelpetiltak) samt flytting etter et vedtak om omsorgsovertakelse (flytte fra et fosterhjem eller institusjon). Departementet har vurdert klagerett på vedtak om frivillige hjelpetiltak i hjemmet, men foreslår ikke dette.

NIM er enig i at vedtakene der departementet foreslår en utvidet klageadgang, på hver sin måte kan være inngripende overfor barnet, noe som taler for en klageadgang. Vi vurderer ikke departementets forslag i det videre, men vil påpeke at det i disse sakene er særlig viktig at det finnes gode strukturer for tilpasset informasjon og veiledning, i og med at klageadgangen omfatter alle barn, uavhengig av alder. Informasjon og veiledning er nødvendig for å sikre at klageadgangen blir

reell. Videre vil det være viktig å gi alderstilpasset informasjon om hva som kan være mulige utfall av en klage, slik at barnet får et realistisk bilde av hva en klage eventuelt kan munne ut i.

2.3 Nemnda tydeliggjør antatt varighet og foreldrenes utviklingsbehov i vedtaket om omsorgsovertakelse

Etter gjeldende rett skal barneverns- og tvangsvedtak begrunnes som dommer, og etter barnevernsloven § 14-20 skal tvisteloven § 19-6 gjelde så langt den passer. Det står ikke i loven at nemnda skal angi varigheten av omsorgsovertakelsen. I valg av plasseringssted etter vedtak omsorgsovertakelse skal det legges vekt på hvor lenge det er antatt at omsorgsovertakelsen vil vare.⁶

Departementet foreslår å innta følgende i barnevernslovens bestemmelse om *Behandling av saker i barneverns- og helsenemnda*: «Dersom det er holdepunkter for det skal antatt varighet av omsorgsovertakelsen og foreldrenes utviklingsbehov fremgå av vedtaket.»

NIM knytter her noen bemerkninger til den delen av forslaget som gjelder angivelse av omsorgsovertakelsens varighet.

Begrunnelsen for forslaget er at en angivelse av varighet kan gi foreldrene forutsigbarhet, hensynet til ro for barnet og styrket evne til å tilpasse seg en ny familiesituasjon. Også fordelen det kan være for fosterhjemmet å vite noe om lengden, trekkes frem. Utover dette viser departementet til at den antatte varigheten kan få betydning for barnevernstjenestens oppfølging av familien, og at den kan bli mer målrettet og treffsikker. Flertallet av nemndene påpekte i høringen at praksisen med tidlige antakelser om langvarige plasseringer har vært en bakenforliggende årsak til domfellelsene i EMD. Dersom et standpunkt om varighet ikke virker inn på muligheten foreldre og barn har til å styrke og opprettholde sin relasjon, mener de ordningen vil være mindre betenkelig ut fra et EMK-ståsted.

Det er et grunnleggende prinsipp i EMDs praksis at omsorgsovertakelser normalt skal regnes som midlertidige, og at barnevernstiltak skal gjennomføres med et mål om at foreldre og barn skal kunne gjenforenes.⁷ Forpliktelsen til å treffe tiltak som kan understøtte gjenforeningsmålet tiltar i styrke ettersom tiden går, men må alltid balanseres mot hensynet til barnets beste.⁸ Manglende vektlegging av

⁶ Barnevernsloven § 5-3, tredje ledd.

⁷ Se NIMs rapport pkt. 5.3. med henvisninger: <https://www.nhri.no/rapport/barnevern/5-gjenforeningsmalsettingen-herunder-fastsettelse-av-samvaer/#5-1-innledning>

⁸ K. og T. mot Finland (25702/94), avsnitt 178.

gjenforeningsmålet har vært den bærende årsaken til at EMD har kommet til at Norge har brutt retten til familieliv i flere av de norske barnevernssakene.

I HR-2020-661-S påpeker Høyesterett at det

«i senere saker er [...] konstatert krenkelse fordi myndighetenes beslutningsgrunnlag eller begrunnelse ga inntrykk av at de hadde gitt opp gjenforeningsmålet i strid med den positive plikten som påhvilde dem, for eksempel ved sjeldent samvær, som kunne skape avstand mellom foreldre og barn, samvær uten den nødvendige kvalitet, slik at foreldrene ikke fikk vist sin omsorgsevne, eller utilstrekkelige hjelpetiltak. Slike forhold kan føre til at situasjonen festner seg («cementing the situation») og vanskeliggjør gjenforening.»⁹

I den samme avgjørelsen viser Høyesterett til at det, avhengig av de nærmere omstendighetene, ikke kan være noe til hinder for at barnevernet tidlig i prosessen – ved valg av hvor barnet skal plasseres og fastsettelse av omsorgsplan – tar utgangspunkt i at plasseringen etter all sannsynlighet vil være langvarig.¹⁰

I Pedersen m.fl. mot Norge viser EMD til at nemnda antok at plasseringen ville bli langvarig og at den satt samværet til to ganger årlig:

“Notwithstanding that circumstantial justification for the care order, the Board and the District Court both proceeded on the assumption that the placement would be long-term (see paragraphs 12 and 13 above). When the Board issued the care order on 23 October 2009, it, referred to, inter alia, the likely long-term nature of the foster care and set the first and second applicants’ contact rights at only two visits yearly, each time for two hours (see paragraph 12 above). That decision was upheld by the District Court. In the meantime, only one visit was carried out (see paragraph 13 above).”¹¹

EMD understreker at i den utstrekning disse avgjørelsene antydte at myndighetene hadde oppgitt målet om gjenforening, burde det bare vært konkludert med at plasseringen ville bli langvarig etter grundige vurderinger, og også ved å ta hensyn til myndighetenes plikt til å legge til rette for gjenforening:

“68. The Court emphasizes that to the extent that these decisions implied that the authorities had given up reunification of the child and the natural parents as the ultimate goal, the conclusion that placement must be considered to be long-term should only have been drawn after careful consideration and also

⁹ HR-2020-661-S, avsnitt 131.

¹⁰ Avsnitt 145.

¹¹ Pedersen m.fl. mot Norge (39719/15), avsnitt 67.

taking account of the authorities' positive duty to take measures to facilitate family reunion. However, in this case the decision to impose a very strict visiting regime cemented the situation at the very outset, making it highly probably that the child would become attached to the foster parents and alienated from the natural parents, thus precluding any realistic possibility of eventual reunification.”¹²

I HR-2024-1169-A er kommunens anførsler om «langvarig» plassering i en barnevernssak for nemnda tematisert. Høyesterett uttaler:

“Kommunen fremholdt at det ikke forelå et «tilstrekkelig endringspotensiale», og at plasseringen i fosterhjemmet ville være «langvarig». Selv om ordet «langvarig» i seg selv ikke behøver å bety at gjenforeningsmålet er oppgitt, må det her forstås slik, når det ses i sammenheng med det sterkt begrensede samværet som kommunen gikk inn for, bare fire ganger i året. Et så begrenset samvær mellom en mor og hennes spedbarn er ikke egnet til å utvikle familiebånd som legger til rette for gjenforening.”¹³

Ut fra dette kan ikke NIM se at en angivelse av varigheten av en omsorgsovertakelse i seg selv er problematisk opp mot føringene fra EMD og Høyesterett. Dersom målet om gjenforening skal oppgis, må det imidlertid skje etter en grundig og konkret vurdering etter nærmere bestemte vilkår. Det må altså være en klar forutsetning at en tidsangivelse ikke er ment å låse saken. Som departementet også påpeker, skal barnevernstjenesten fortløpende vurdere om tiltakene i saken er hensiktsmessige, eller om det er behov for endringer. Vi vil også peke på at en tidsangivelse kan styrke kontradiksjonen – et vedtak kan være vanskelig å etterprøve dersom nemnda ikke tar stilling, og der en antakelse om varighet kanskje ligger der som en uuttalt forutsetning.

3. Stabilitet i fosterhjem (kapittel 6)

Departementet har flere forslag som skal bidra til stabilitet i fosterhjem ved å styrke fosterforeldrenes posisjon på vegne av barnet, og dermed bidra til at barnet får en så normal og enkel hverdag som mulig.

3.1 Beslutningsmyndighet for fosterforeldre

Spørsmålet om kompetansedeling mellom biologiske foreldre, barnevernstjenesten og fosterforeldre til å treffe avgjørelser om barn reiser både praktiske og prinsipielle

¹² Pedersen m.fl. mot Norge (39710/15), avsnitt 68.

¹³ HR-2024-1169-A, avsnitt 112.

problemstillinger. Et spørsmål er hva som skal ligge i det såkalte restforeldreansvaret.

Etter gjeldende rett har barnevernstjenesten omsorgsansvaret for barnet etter at barneverns- og helsenemnda har fattet et vedtak om omsorgsovertakelse, jf. barnevernsloven § 5-4 første ledd. Etter § 5-4 tredje ledd er foreldrenes foreldreansvar i slike situasjoner «begrenset til avgjørelser om barnets grunnleggende personlige forhold, som valg av type skole, endring av navn, samtykke til adopsjon og inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn».

Departementet vurderer spørsmålet om å endre denne bestemmelsen ved å gi økt beslutningsmyndighet til fosterforeldre på følgende måte:

Utvalget foreslo valg av type skole og andre grunnleggende personlige forhold ikke lenger skal inngå i restforeldreansvaret.

Departementet foreslår ikke å følge opp utvalgets forslag på dette punkt, og viser til at valg av type skole kan ha nær sammenheng med foreldrenes tro og livssyn som har et særskilt menneskerettslig vern. Departementet mener heller ikke det bør gjøres andre ytterligere begrensninger i restforeldreansvaret. Som nevnt har flere spørsmål fått en avklaring gjennom annen lovgivning, og det er ikke vist til konkrete utfordringer begrunnet med rekkevidden av restforeldreansvaret. Det er dessuten allerede lagt til grunn at restforeldreansvaret skal tolkes svært snevert. Det er ikke i forarbeidene pekt på konkrete eksempler på andre «grunnleggende personlige forhold» enn de som er listet opp i § 5-4 tredje ledd. Departementet mener imidlertid det kan foreligge noen helt særlig inngripende forhold som det er rimelig å innfortolke i restforeldreansvaret, for eksempel samtykke til visse former for helsehjelp som oppstart av hormonbehandling med tanke på kjønnskorrigerende behandling, og donasjon av organer, celler og vev. Det kan ikke utelukkes at også andre behandlinger kan anses å ligge innenfor «grunnleggende personlige forhold» på det medisinske området.

En ytterligere innsnevring av foreldreansvaret etter omsorgsovertakelse vil etter departementets syn komme nær spørsmål om fratakelse av foreldreansvar, som innebærer et betydelig inngrep i foreldrenes rettigheter.

Departementet foreslår etter dette ingen innsnevring i selve restforeldreansvaret etter § 5-4 tredje ledd, men derimot en presisering i første ledd av at barnevernstjenesten skal ta de beslutningene som følger av omsorgsansvaret eller av lov, med mindre beslutningen ligger til foreldre etter tredje ledd, eller vergen.

NIM viser til at etter menneskerettighetene er selve omsorgsovertakelsen et betydelig inngrep i foreldrenes rett til familieliv etter EMK artikkel 8. Det kan derfor

stilles spørsmål ved om at dersom myndighetene med rette kan gripe inn i foreldrenes familieliv ved omsorgsovertagelse etter EMK artikkel 8, vil de også ha hjemmel til å overta foreldreansvaret *på de fleste områder*, så lenge dette ikke endelig bryter familiebandene («definitively severed»). I forbindelse med barnevernloven av 1992, foreslo departementet at omsorgsovertakelse også skulle innebære overføring av foreldreansvaret. Det ble vist til at daværende ordning medførte uklarheter om hvilket ansvar som fortsatt lå til foreldrene. Stortinget vedtok ikke forslaget, og tok stilling til at foreldreansvaret fortsatt skulle ligge til foreldrene.

I vurderingen av hva som skal ligge til foreldrene i restforeldreansvaret etter en omsorgsovertakelse bør lovgiver se hen til at barnet blir ivaretatt gjennom at det på en praktisk måte kan bli tatt beslutninger som angår barnet i det daglige. For å oppfylle barnets rett til omsorg, bør de som følger barnet i det daglige kunne ta en rekke beslutninger uten å konferere med biologiske foreldre, som kan være mer eller mindre tilgjengelige. Samtidig må det ses hen til at intensiteten av inngrepet i foreldrenes rett til familieliv etter EMK artikkel 8 øker jo flere beslutninger som blir fratatt de biologiske foreldrene. Enkelte beslutninger kan også berøre andre menneskerettigheter.

Dette gjelder f.eks. valg av skole og inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn. Disse rettighetene har et menneskerettslig vern etter EMK artikkel 9 og artikkel 2 i første tilleggsprotokoll til EMK, der sistnevnte lyder som følger:

No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, *the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.*¹⁴

Så vidt NIM kjenner til, har ikke EMD vurdert i hvilken grad denne rettigheten på foreldres hånd kan begrenses dersom det offentlige har rett til å overta omsorgen for et barn eller oppgi gjenforeningsmålsetningen.¹⁵ NIM er imidlertid enig i at valg av skole kan ha nær sammenheng med foreldrenes tro og livssyn som har et særskilt menneskerettslig vern, og at eventuelle grunner for at foreldres restansvar ikke skal gjelde dette, bør begrunnes godt. NIM viser også til sammenhengen med barnevernloven § 1-8, der det heter at «Barnevernet skal i sitt arbeid ta hensyn til

¹⁴ Se også Folgerø m.fl. mot Norge (15472/02).

¹⁵ Se oversikt over rettspraksis Council of Europe/European Court of Human Rights, *Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Right to education*, oppdatert 29. Februar 2024, tilgjengelig her: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_2_protocol_1_eng

barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn i alle faser av saken. Samiske barns særskilte rettigheter skal ivaretas».

NIM vurderer videre at noen valg som vil ha en tilnærmet irreversibel virkning, som samtykke til adopsjon eller – slik departementet nevner – samtykke til hormonbehandling med tanke på kjønnskorrigerende behandling, og donasjon av organer, celler og vev, og liknende, kan være av en så inngripende karakter at det utgjør et større inngrep overfor foreldrene enn selve omsorgsovertakelsen, som i utgangspunktet skal være midlertidig. Departementet har tatt hensyn til dette i sitt forslag om at disse beslutningene fortsatt bør ligge til foreldre etter omsorgsovertagelsen, så lenge vilkårene for å frata foreldre foreldreansvaret etter barnevernsloven § 5-8 ikke er oppfylt.

Selv om det av hensyn til forutberegnelighet er ønskelig med en uttømmende regulering av hvilke beslutninger som inngår i restforeldreansvaret, mener NIM samlet sett at departementet har tatt de riktige menneskerettslige utgangspunktene for vurderingen av hvilke beslutninger som etter sin art skal ligge til biologiske foreldre etter en omsorgsovertagelse. Vi går imidlertid ikke inn i spørsmålet om hvilke konkrete beslutninger som skal ligge hvor.

NIM vil for øvrig støtte behovet for en gjennomgang av reglene i vergemålsloven som også vurderer reglene om vergemål etter en omsorgsovertakelse. Det kan synes noe ulogisk at foreldreansvaret etter en omsorgsovertakelse er sterkt beskåret, mens vergemålet i utgangspunktet ligger til de biologiske foreldrene, med mindre vergemålet er fratatt dem. I særlovgivningen synes kompetansen mellom foreldre med foreldreansvar og barnets verge noe ujevnt fordelt, se for eksempel steriliseringsloven § 4 som krever samtykke fra den mindreåriges verge, mens beslutninger på det medisinske området ellers stort sett ligger under foreldreansvaret.¹⁶ Et eksempel på beslutninger som ligger til barnets verge, er det å foreta prosesshandlinger på vegne av mindreårige som ikke har prosessdyktighet. Det gir svak harmoni i lovverket at foreldrene har mistet adgang til å samtykke på vegne av barnet fordi det ikke ligger i restforeldreansvaret, men at de samtidig kan beslutte prosesshandlinger i tråd med vergens kompetanse etter tvisteloven og forvaltningsloven (klager, søksmål og anker) på vegne av barnet i den samme saken. I denne sammenheng nevner vi også at Barneombudet har pekt på behovet for å gi fosterforeldre klagerett i saker som angår barnet utenom barnevernssakene, da foreldre ikke alltid ivaretar rollen som den som påklager vedtak om for eksempel

¹⁶ For en oversikt, se NOU 2020:14 Ny barnelov – til barnets beste, Tabell 10.3 Oversikt over kompetansefordeling mellom verge og den eller de med foreldreansvar.

avslag på helsehjelp i BUP eller vedtak om spesialundervisning.¹⁷ Departementet foreslår presiseringer av både adgangen til å gi fullmakt til fosterforeldre, og enkelte presiseringer i særlovgivningen, referert nedenfor, og synes med dette å mene at klageretten skal ligge til fosterforeldrene.¹⁸ Det kan likevel bli uklarheter når kompetansen til å foreta prosesshandlinger i utgangspunktet ligger til verge.

Videre synes det i noen tilfeller uklart om beslutningene ligger til foreldreansvaret eller under vergemålet, noe som kan få avgjørende betydning etter en omsorgsovertakelse. For eksempel peker forarbeidene til vergemålsloven på at samtykke til avgivelse av personopplysninger er en såkalt rettslig handling, jf. vergemålsloven § 9.¹⁹ Det kan synes uklart om samtykke til behandling av personopplysninger av den grunn ligger til barnets verge.

En annen problemstilling er forholdet mellom beslutningskompetansen som ligger til barnevernstjenesten og fosterforeldre. Barneombudet peker i sin rapport på flere praktiske problemstillinger, og viser blant annet til et barn som ikke fikk dra på fotballturnering til utlandet, fordi denne beslutningen krevde samtykke fra barnevernstjenesten, som var på ferie på det aktuelle tidspunktet.²⁰

Departementet foreslår å ikke gi fosterforeldre økt avgjørelsesmyndighet direkte etter barnevernsloven, men derimot foreslås det en tilføyelse om at økt avgjørelsesmyndighet kan delegeres fosterforeldrene fra barnevernstjenesten etter fullmakt, jf. forslaget til tilføyelse i ny § 5-4. NIM støtter lovendringer som har som mål å løse de praktiske problemene som knytter seg til vanskeligheter med å treffe beslutninger for barn, men har ikke noe synspunkt på om kompetansen bør fremgå direkte av lov eller av fullmakt. Dersom departementet går inn for den foreslåtte løsningen med fullmakt, bør det imidlertid vurderes ytterligere innramminger av beslutninger om slike tiltak, som for eksempel retningslinjer og vurderinger i forarbeidene som sikrer likebehandling av dette, og eventuelt klagerett for fosterforeldre på beslutningen om at de ikke skal få slik fullmakt.

Videre foreslås enkelte lovendringer i noen særlover som skal gi fosterforeldre direkte beslutningskompetanse. NIM støtter disse, men mener at departementet også bør vurdere andre særlover som gir slik beslutningskompetanse. For eksempel krever inn- og utmelding i organisasjoner samtykke fra foreldre når barnet er under 15 år, jf. barneloven § 32 (antitetisk). For å realisere barnets rett til organisasjonsfrihet, kan det av praktiske hensyn være grunn til å vurdere å legge

¹⁷ Barneombudet, Blod er ikke alltid tykkere enn vann, s. 55.

¹⁸ Høringsnotatet, s. 98.

¹⁹ Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) s. 172.

²⁰ Barneombudet, Blod er ikke alltid tykkere enn vann, s. 54.

denne kompetansen direkte til fosterforeldrene etter en omsorgsovertakelse. Videre kan det være grunn til å se nærmere på reglene om samtykke til kortere utenlandsreiser, jf. barneloven § 41, ettersom dette har reist praktiske spørsmål, jf. Barneombudets rapport sitert over.

3.2 Prosessuelle rettigheter for fosterforeldre

3.2.1 Kan eller skal fosterforeldre tilkjennes klagerett for vedtak om flytting?

Departementet skriver at «halvparten av alle barn som bor i fosterhjem har opplevd minst én flytting etter at de kom til sitt første fosterhjem, ikke medregnet opphold i beredskapshjem. Det er typisk at barn flytter 1–2 ganger i løpet av det første året.» Gjentatte flyttinger kan være belastende for barn, og utfordre deres behov for stabilitet.

Etter at ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023 har fosterforeldre en lovfestet rett til å uttale seg om flytting, og barneverns- og helsenemnda *kan* gi fosterforeldrene adgang til å klage på vedtak om flytting. Dette avgjøres ut fra en konkret vurdering, der det blant annet ble lagt til grunn i forarbeidene at i tilfeller hvor barnet har bodd kort tid i fosterhjemmet, eller barnet har liten tilknytning til fosterforeldrene, burde fosterforeldrene som et utgangspunkt ikke få klagerett.

Ut fra rettssikkerhetshensyn, ønsket om å begrense gjentatt av flytting av barnet og vernet av fosterforeldres rett til familieliv etter EMK artikkel 8, mener NIM det er bra at fosterforeldre *kan* tilkjennes klagerett på beslutning om flytting. Dette har sammenheng med at fosterforeldre og fosterbarn har et vernet familieliv etter EMK artikkel 8 dersom de har utviklet «close personal ties».²¹ Ved vurderingen av dette, må det ses hen til plasseringens karakter, plasseringens varighet og den rolle fosterforeldrene har hatt overfor barnet.²² I HR-2022-729-A kom Høyesterett for eksempel til at det klart var etablert et familieliv mellom fostermor og barn:

Jeg viser til at barnet kom til fosterforeldrene bare noen timer etter fødselen. Hun har tilbragt de viktige første leveårene i familien, og har nå bodd der i snart tre år og dermed i hele sitt liv. Fosterforeldrene har vært hennes primære omsorgspersoner siden hun ble født. Det er enighet om at hun er godt integrert i familien og nært knyttet til fosterforeldrene og deres to barn, som hun oppfatter som sine søsken. Jeg legger til grunn at det er utviklet nære følelsesmessige bånd mellom fosterforeldrene og barnet.²³

²¹ Se f.eks. *Kopf and Liberda v. Austria* (1598/06) 17.1.2012 § 35 og Council of Europe, *Guide on Article 8 – Right to respect for private and family life, home and correspondence*, s. 93-94 om “Foster families”.

²² Prop.133 L (2020–2021) side 295.

²³ HR-2022-729-A avsnitt 66.

Departementet la i forarbeidene til ny barnevernslov opp til at dersom fosterforeldre og barnet har et vernet familieliv etter EMK artikkel 8, tilsier dette klageadgang.²⁴ NIM mener derfor gjeldende regulering – som kun har vært i kraft i ca. 1,5 år – er tilstrekkelig for å ivareta vernet av familieliv fosterforeldre og fosterbarn kan ha etter EMK artikkel 8.

Departementet foreslår nå å innta en bestemmelse i barnevernsloven § 9-8 at fosterforeldre skal gi en *ubetinget* klagerett på vedtak om flytting etter § 5-5. Dette begrunnes ut fra rettssikkerhetshensyn, ettersom vedtak om flytting er svært inngripende. NIM har merket seg at departementet nevner at mothensyn mot en ubetinget klagerett er at «det har gått for kort tid til å kunne se effekten av at fosterforeldres adgang til å få klagerett i vedtak om flytting nå er inntatt i loven», og at flytting i noen situasjoner skyldes at barnet kan ta skade av i å bli i fosterhjemmet. Likevel peker departementet på at et flyttevedtak kan iverksettes straks, også der vedtaket er påklaget, likevel slik at departementet kan gi utsatt iverksettelse.

Et ytterligere mothensyn kan være et ønske om å unngå mange rettslige prosesser for barnet. Som Høyesterett har løftet frem, har generelt barn i fosterhjem «behov for ro og stabilitet, og de må bli spart for et økt tvisteomfang og rettslig konflikt som kan oppstå mellom fosterforeldrene og foreldrene».²⁵ Ut fra dette, kan det stilles spørsmålstegn ved om det er til barnets beste at fosterforeldre – uavhengig av hvor lenge barnet har bodd hos dem og tilknytningen de har fått til hverandre – tilkjennes en ubetinget klagerett.

Samlet sett kan det være grunn til å få statistikk og erfaringer tilgjengelig på i hvor stor grad fosterforeldre ber om og får klageadgang etter nåværende regler, før en ubetinget klageadgang innføres.

3.2.2 Klagerett for vedtak om oppheving av omsorgsovertagelse?

Fosterforeldre har etter gjeldende barnevernslov rett til å uttale seg før et vedtak om omsorgsovertakelse oppheves etter § 5-7, men ingen klagerett.

Departementet foreslår ikke å tilkjenne fosterforeldre en betinget eller ubetinget klagerett i denne høringen. NIM kan heller ikke se at dette ble eksplisitt drøftet i Prop.133 L (2020–2021). NIM mener dette også bør vurderes.

For det første har fosterforeldre en klar formening om hva som er det beste for barnet, og en klagerett kan gi fosterforeldre mulighet til å påvirke en situasjon og

²⁴ Prop 133 L (2020–2021) s. 304.

²⁵ HR-2022-729.A avsnitt 83.

reduere noe av usikkerheten fosterforeldre kan oppleve. Norsk Fosterhjemsforening i løfter fosterhjemundersøkelsen fra 2024 frem at

«31,9 % (N=885) sier at rett til å påklage avgjørelser de er uenig i til et overordnet organ som kan overprøve barnevernstjenestens avgjørelse ville bidratt til bedre samarbeid med barneverntjenesten», og at «92,2 % (N=958) sier det er viktig at fosterforeldre får rett til å uttale seg og rett til å påklage alle avgjørelser som gjelder barnets/ungdommens sak for å ivareta barnets/ungdommens beste når det gjelder vedtak i barnevernssaken».²⁶

For det andre kan fosterforeldre ha utviklet «close personal ties» med fosterbarnet og dermed slik at de har et vernet familieliv etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102, som kan gi grunnlag for visse rettigheter. I nyere tid har dette kommet opp i rettspraksis. I kjennelsen LG-2024-29700²⁷ fikk en tidligere fostermor gå til søksmål etter tvisteloven § 1-3 med påstand om at hun som fostermor skulle ha foreldreansvar og at fosterbarnet skulle ha fast bosted hos henne. Subsidiært la hun ned påstand om at hun hadde rett på samvær med fosterbarnet. Dette skjedde etter at fosterbarnet ble tilbakeført til biologisk far etter barneverns- og helsenemnda opphevet av vedtak om omsorgsovertagelse, jfr. barnevernsloven § 5-7. Fostermoren pretenderte å ha et familieliv med barnet etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 som var blitt krenket ved at barnet ble tilbakeført til sin far. Saken vil nå gå for tingretten.

Et hensyn mot å gi fosterforeldre klagerett på vedtak om oppheving av omsorgsovertagelse er imidlertid at fosterforeldre må være forberedt på at barnet kan måtte flyttes tilbake til de biologiske foreldrene.²⁸ Dette vektla Høyesterett i HR-2022-729-A, der den kom til at fosterforeldre ikke hadde krav på *partsstatus* i saker om opphevelse av vedtak om omsorgsovertagelse eller i saker om tilbakeføring til

²⁶ Norsk fosterhjemsforening, *En rapport basert på fosterhjemsundersøkelsen 2024*, s. 7 Se også: «Fosterhjemmets stemme er for svak i systemet. Det går ut over rettsikkerheten til barn i fosterhjem. Fosterforeldre må finne seg i og bare godta avgjørelser som er tatt over hodet på fosterhjemmet. Avgjørelser som ikke alltid er til barnets beste. [...] Dersom styrking av prosessuelle rettigheter kan gi informasjon som får betydning for resultatet, og en helhetlig og opplyst vurdering av barnets beste, er det et viktig argument for å styrke de prosessuelle rettighetene».

²⁷ <https://lovdata.no/pro/#document/LGSIV/avgjorelse/lg-2024-29700?searchResultContext=2146&rowNumber=1&totalHits=178> Anken over kjennelsen til Høyesterett ble forkastet, se HR-2024-959-U.

²⁸ I HR-2022-729-A slutter Høyesterett seg til følgende uttalelse fra lagmannsretten: «Det følger av dette at barnets opphold hos fosterforeldrene prinsipielt må oppfattes som midlertidig, og at fosterforeldrene må være forberedt på at barnet flytter tilbake til de biologiske foreldrene. Det må kreves av dem at de, uavhengig av styrken i deres følelsesmessige tilknytning til barnet, må samarbeide lojalt med barnevernet og de biologiske foreldrene. Å gi fosterforeldrene adgang til å engasjere seg som parter i en barnevernsak med foreldrene som motparter, vil være egnet til å motvirke formålet om tilbakeføring. Det er det offentlige ved barneverntjenesten som ivaretar hensynet til barnets beste, og som har et løpende og helhetlig ansvar for å følge opp barnet og fosterforeldrene.»

biologisk far, verken etter tvisteloven eller EMK artikkel 8.²⁹ Klagen over denne dommen, *Grefsrud-Halvorsen mot Norge*, ble avvist av EMD 23. mai 2023.

Men Høyesterett har i ettertid forkastet anken over den nevnte kjennelsen fra lagmannsretten, se HR-2024-959-U. Når domstolene dermed åpner for at fosterforeldre i visse tilfeller vil kunne gå til sak med påstand om foreldreansvar, bosted eller samvær, kan det være grunnlag for å vurdere om fosterforeldre også skal kunne ha en *avgrenset og betinget klagerett for oppheving av omsorgsovertagelse*, som tilsvarer någjeldende klageadgang for flytting. Det vedtaket vil komme først i de tilfellene fosterforeldre argumenterer for at de bør ha del i foreldreansvaret, at barnet skal bo fast hos dem, eller rett på samvær med fosterbarnet. En klagerett vil kunne komme istedenfor muligheten til å i ettertid gå til domstolene for å pretendere å ha visse rettigheter direkte etter EMK artikkel 8 og Grunnloven, og dermed kunne bidra til at saker raskere får en avklaring og potensielt at rettsprosesser unngås. På den måten vil barnet kunne få økt ro og stabilitet.

Samlet sett vil en klagerett kunne være en rettssikkerhetsgaranti for fosterforeldrene, som styrker fosterforeldres rettigheter. Når domstolene åpner for at fosterforeldre på ulovfestet grunnlag vil kunne gå til sak for foreldreansvar eller samvær, er det etter vårt syn grunn til å se nærmere på dette spørsmålet.

3.3 Barnevernstjenestens adgang til å stanse fastsatt samvær etter omsorgsovertakelse

Departementet viser til at staten har en plikt til å beskytte barn mot ulike former for farer, også i samværsituasjoner, jf. blant annet barnekonvensjonen artikkel 19. Videre viser departementet til at etter EMDs praksis kan heller ikke myndighetene fastsette et samvær som utsetter barnet for en urimelig belastning («undue hardship»)³⁰ I forbindelse med gjennomføringen av samværet, viser departementet til at det kan oppstå en uholdbar situasjon for barnet som tilsier at barnevernstjenesten må handle raskt, og det vil ikke være tidsmessig rom for å følge ordinær prosess om endring av samvær etter § 7-4.

I mangel av en særskilt hjemmel for barnevernstjenesten til å stanse samvær fastsatt av barnevernsnemnda eller domstolen, har barnevernstjenesten i noen tilfeller stoppet samværet ut fra ulovfestet nødrett. Under henvisning til menneskerettslige krav og legalitetsprinsippet, foreslår departementet en tydelig lovhjemmel som regulerer barnevernstjenestens adgang til å stanse samvær

²⁹ Se også at departementet fastholdt i Prop.113.L (2020-2021) at fosterforeldre ikke automatisk skal gis partsstatus i en barnevernssak, men at partsrettigheter til fosterforeldre også i slike tilfeller må innvilges etter en konkret vurdering i samsvar med forvaltningslovens regler.

³⁰ K.O og V.M. mot Norge (2019), avsnitt 69.

fastsatt av nemnda eller domstolen og hvilke prosessuelle rettigheter som vil gjelde, herunder regulering av klageadgangen.

NIM er enig i at det bør lovfestes hjemmel i formell lov for å stanse samvær ut fra klart definerte kriterier i forslaget til en ny § 7-7, og videre at det klargjøres at slike beslutninger utløser prosessuelle rettigheter som klageadgang. Dette bidrar til rettssikkerhet og en balansering av ulike menneskerettigheter. Det er videre bra at departementet har for øye at tiltak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig, og dermed foreslår et alternativ med pålegg om tilsyn under samvær på samme vilkår.

Departementet diskuterer også barnets adgang til medvirkning i beslutninger om å akutt stanse samvær, jfr. den generelle retten til medvirkning etter barnevernsløven § 1-4. Departementet nevner i denne forbindelse HR-2019-2301-A, der Høyesterett kom til at det i helt spesielle tilfeller, av hensyn til risiko for skadevirkninger for barnet, kan gjøres unntak fra retten til å bli informert og uttalte seg i sak om endring i samvær etter FNs barnekonvensjon artikkel 12 og Grunnloven § 104. Slik vi forstår høringsnotatet, gir departementet uttrykk for at tiltak som må fattes umiddelbart, kan være en slik spesiell situasjon som gjør at barnets beste får innvirkning på i hvilken grad barnet skal høres. Høyesterettsavgjørelsen er imidlertid på flere punkter kritisert for å innfortolke unntak i en rettighet som egentlig er absolutt, og som kan utfordre barns rettigheter etter barnekonvensjonen.³¹

NIM har forståelse for at det i akuttsituasjoner kan være vanskeligere å sikre barnets rett til medvirkning ved samvær, og at det må gjøres konkrete vurderinger av hvordan retten til medvirkning skal gjennomføres. Samtidig mener NIM at barnets rett til medvirkning også bør stå sterkt i vurderinger av om å stanse fastsatt samvær. Barnets syn kan gi veiledning til vurderingen av om det er «fare for at barnet blir vesentlig skadelidende dersom samværet gjennomføres». Høyesterett har presisert at ved vurderingen av samvær, skal meningen til et barn på 11 år tillegges «stor vekt».³² I tillegg kan medvirkning bidra til at barnet blir tilstrekkelig ivaretatt og hørt ved brå endringer i avtaler, som kan bidra til forutberegnelighet for sårbare barn så langt det er mulig.

3.4 Barn som lever på skjult og sperret adresse

³¹ Se Kirsten Sandbergs uttalelse i artikkelen «Høyesterett setter barnevernlovens ordlyd til side», www.rett24.no, 12. desember 2019 og Trude Haugli i artikkelen «Kommentar til Høyesteretts kjennelse om hensynet til barnets beste og barns rett til å bli hørt», *Juridika*, 3. januar 2020.

³² HR-2021-475-A, avsnitt 78.

Departementet foreslår å ta inn i barnevernsloven § 13-5 at barnevernstjenesten også skal gi informasjon til politiet der barnevernstjenesten har besluttet gradering av opplysninger etter folkeregisterloven § 10-4.

NIM mener dette forslaget kan bidra til bedre ivaretagelse av barnets rett til beskyttelse. Samtidig mener NIM at det er grunn til å utrede ordningen mer helhetlig for å sikre ivaretagelsen av barnets rett til privatliv etter EMK artikkel 8 og barnekonvensjonen artikkel 16. NIM mener også at departementet bør utrede om hjemmelsgrunnlaget etter barnevernsloven og folkeregisterloven er tilstrekkelig presist.

NIM anbefaler en regulering av forholdsmessighet i barnevernsloven ved bruk av tiltaket og anbefaler videre en regulering av periodiske vurderinger av opprettholdelse av tiltaket. Endelig mener NIM det er behov for en gjennomgang av hvordan barn som lever på sperret adresse kan ivaretas bedre.

Materielle vilkår for bruk av sperret adresse

Kripos beskriver det å leve på adressesperre, med det regimet tiltaket innebærer, som svært vanskelig for den trusselutsatte.³³ Videre fremholder Kripos at de fleste trusselutsatte med adressesperre er i en situasjon hvor de har vært nødt til å forsøke å kutte alle bånd til fortiden, samtidig som en adressesperre vanskeliggjør utviklingen av nye bekjenskaper og relasjoner. NIM anser det ikke tvilsomt at et slikt tiltak griper inn i barnets privatliv, og utløser dermed krav til lovgrunnlag, legitimt formål og forholdsmessighet.

Etter folkeregisterloven skal registrerte opplysninger som er gradert i medhold av beskyttelsesinstruksen, sperres i Folkeregisteret, jf. § 10-4 første ledd.³⁴ Gradering av opplysninger i barnevernssaker besluttes av barnevernstjenesten, jf. § 10-4 annet ledd første punktum. Endring i beslutning om gradering skal registreres etter melding fra barnevernstjenesten, jf. 10-4 annet ledd tredje punktum.

Vilkåret for adressesperre «fortrolig» (kode 7), er at det vil kunne skade barnet at adressen blir kjent for uvedkommende, jf. beskyttelsesinstruksen § 4 tredje ledd. Vilkåret for adressesperre «strengt fortrolig» (kode 6), er at det vil kunne forårsake betydelig skade for en enkeltperson at adressen blir kjent for uvedkommende, jf. beskyttelsesinstruksen § 4 annet ledd. Det fastsettes i beskyttelsesinstruksen § 4 fjerde ledd at det ikke skal benyttes høyere beskyttelsesgrad enn nødvendig.

³³ Behandling av opplysninger om personer med adressesperre. Veiledning punkt 5.2.

³⁴ Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (FOR-1972-03-17-3352).

Slik vi forstår reguleringen, fastsetter bare folkeregisterloven § 10-4 den personelle kompetansen til å beslutte sperret adresse for barn. Et spørsmål er derfor om barnevernsloven gir hjemmel for et vedtak om sperret adresse.

Etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, har barnevernstjenesten omsorgsansvaret for barnet, jf. barnevernsloven § 5-4 første ledd første punktum. Barnevernstjenesten skal gi barnet forsvarlig omsorg, jf. annet punktum. Barnevernstjenesten skal ta avgjørelser som har betydning for «barnets dagligliv», jf. tredje punktum. Foreldrenes foreldreansvar er begrenset til avgjørelser om barnets «grunnleggende personlige forhold», jf. tredje ledd. Vi antar at avgjørelse om sperret adresse faller inn under «grunnleggende personlige forhold».

Barneverns- og helsenemnda kan vedta at foreldrene skal fratras foreldreansvaret dersom det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, og det foreligger særlige grunner som tilsier at det er nødvendig å frata foreldrene foreldreansvaret for å ivareta barnet, jf. barnevernsloven § 5-8 første ledd. Hvis hensynet til den mindreåriges beste tilsier det, kan retten etter begjæring fra statsforvalteren eller fra den andre vergen frata en som har foreldreansvar, vergemålet, jf. vergemålsloven § 19.

Utover vilkårene i beskyttelsesinstruksen, inneholder regelverket om sperret adresse ingen nærmere materielle vilkår for bruken av tiltaket. Flere regler i barnevernsloven setter rammer og momenter for barnevernets beslutning. Det gjelder barnevernsloven § 1-3 om barnets beste, § 1-4 om barnets rett til medvirkning, § 1-5 annet ledd om at barnevernets tiltak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig samt kravet om forsvarlighet etter § 1-7.

Bufdir har i saksbehandlingsrundskrivet gitt retningslinjer om konkret vurdering og forholdsmessighetsvurdering av behovet for adressesperre etter folkeregisterloven.³⁵

NIM mener at reguleringen samlet sett er utilstrekkelig. Sakene som Aftenposten har avdekket, har også vist at det *i praksis* har vært stor usikkerhet om reglene. Det er derfor, etter NIMs vurdering, behov for en bredere gjennomgang av disse reglene. For det første, må det angis klare vilkår for når et så inngripende tiltak, skal benyttes. Det bør fremgå tydelig i lov at det gjelder et krav om forholdsmessighet ved beslutning om bruk av sperret adresse. Særlig der barnet motsetter seg sperret adresse, må hensynet til barnets selvbestemmelse avveies mot behovet for å beskytte barnet og eventuelt barnets omsorgspersoner.

³⁵ Saksbehandlingsrundskrivet pkt. 11.1.3.2.

Vilkårene bør fremgå av barnevernsloven, dersom departementet vurderer at barnevernet fremdeles skal ha beslutningsmyndighet i slike saker.

Prosessuelle rettssikkerhetsgarantier

Det er slått fast i Bufidr sine retningslinjer at en beslutning om adressesperre etter folkeregisterloven er et beskyttelsestiltak, og beslutningen skal ikke legges frem til "godkjenning" av nemnda. En beslutning om adressesperre er imidlertid å anse som et enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Det samme gjelder beslutninger om nedgradering av adressesperre.³⁶ Vedtaket kan påklages til statsforvalteren.

Barn som har fylt 15 år er part i saken, jf. barnevernsloven § 12-3 første ledd første punktum.

I retningslinjene om adressesperre heter det at direktoratet «anbefaler» at det «gjøres en fornyet vurdering av behovet for eksisterende beskyttelsestiltak minimum én gang i året».³⁷ For å gjøre partsrettigheter gjeldende må barnet forstå hva saken gjelder, jf. første ledd tredje punktum. Barneverns- og helsenemnda kan innvilge et barn under 15 år partsrettigheter dersom hensynet til barnet tilsier det, jf. annet ledd.

I tillegg til klageadgangen etter at vedtak er fattet, mener NIM at departementet må klargjøre når en part kan klage på nytt, i og med at dette er tiltak som er løpende. Ett mulig alternativ er å fastsette en maks lengde på varigheten av vedtaket, men det medfører samtidig en fare for at det ikke gjøres tilstrekkelige løpende vurderinger underveis. Vurderingen bør gjøres i sammenheng med regulering av retten til periodiske vurdering, se om dette rett nedenfor.

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 3 stiller krav til institusjoner og tjenester som er ansvarlige for barns omsorg eller beskyttelse, og krever blant annet at staten skal sikre kvalifisert tilsyn.

I artikkel 25 fastslås det:

“States Parties recognize the right of a child who has been placed by the competent authorities for the purposes of care, protection or treatment of his or her physical or mental health, to a periodic review of the treatment provided to the child and all other circumstances relevant to his or her placement.”

³⁶ Saksbehandlingsrundskrivet pkt. 11.1.2.

³⁷ Saksbehandlingsrundskrivet pkt. 11.1.5.

Artikkel 25 medfører for det første at barn under statens omsorg har en individuell rett til en konkret vurdering av behandlingen de mottar, og alle forholdene som er relevante for plasseringen.³⁸ For det andre krever bestemmelsen at vurderingene skjer periodisk, altså regelmessig.

Temaet for vurderingen er altså behandlingen barnet mottar og alle forholdene som er relevante for plasseringen. Å leve under sperret adresse og regimet det medfører er svært inngripende for barnet, og må etter vårt syn inngå i vurderingen av den behandlingen barnet får. Barnets konkrete situasjon, sårbarhet og behov er viktig i vurderingen.

Det inngår i vurdering av «behandlingen» barnet får etter vårt syn hvorvidt barnets rettigheter etter barnekonvensjonen er tilstrekkelig ivaretatt. Videre antar vi at hvorvidt ivaretagelsen av barnet er lovmessig, også må vurderes. Barnet rett til respekt for familie- og privatlivet etter Grunnloven 102 og EMK artikkel 8 må dermed inngå i den periodiske vurderingen.

Ordlyden i artikkel 25 gir imidlertid liten veiledning med hensyn til hvem som bør gjennomføre vurderingen, eller på hvilken måte. Statene har derfor en skjønnsmargin i utøvelsen av vurderingene. Som et minimum er det imidlertid tatt til orde i juridisk teori for fire sentrale krav til gjennomføringen av vurderingen.³⁹ For det første skal vurderingen gjennomføres av noen som er *uavhengig* fra institusjonen der et barn er plassert. For det andre skal personene som gjennomfører vurderingen være tilstrekkelig *kvalifisert* til å vurdere nødvendighet og egnethet av plasseringen. For det tredje skal gjennomgangen *involvere barnet og alle relevante personer i barnets liv*, og for det fjerde skal funnene fra gjennomgangen *kunne håndheves*.

Kravet til tidsintervall er «periodic». Bestemmelsen gir ikke retningslinjer om tidsintervall, og forarbeidene til barnekonvensjonen gir, så langt vi har oversikt, ikke veiledning i spørsmålet. Barnekomitéen har så langt vi har oversikt heller ikke uttalt noe konkret om dette.

FNs generalforsamling har imidlertid vedtatt retningslinjer for alternativ omsorg for barn.⁴⁰ Disse er ikke rettslige bindende. Retningslinjene fastsetter ønskelige mål på området og er gitt for å styrke implementering av barnekonvensjonen og andre konvensjonsrettigheter som tar sikte på å ivareta barn uten omsorg fra sine

³⁸ Se tilsvarende i "The UN convention on the rights of the child". A commentary, (Oxford 2019) John Tobin og Elliot Luke, " s. 972: «[...] article 25 is distinct from article 3 (3), which is concerned with monitoring the institutions, services and facilities responsible for the care or protection of children, as opposed to the treatment of each child".

³⁹ Tobin og Luke, 2019, s. 979-981.

⁴⁰ Resolusjon fra FNs generalforsamling, «Guidelines for the Alternative Care of Children», 18 desember 2009, (64/142). Tilgjengelig her <https://www.refworld.org/legal/resolution/unga/2010/en/73661>

foresatte eller der det er risiko for dette.⁴¹ Retningslinjene bygger på at myndighetene bør sørge for regelmessige og grundige vurderinger av barnets omsorgssituasjon og plassering, helst minst hver tredje måned.⁴²

Basert på gjennomgangen over, mener vi det følger av barnekonvensjonen artikkel 25 at nødvendigheten og forholdsmessigheten av å opprettholde tiltaket sperret adresse *må* vurderes jevnlig av barnevernstjenesten. Vurderingen må antagelig være uavhengig av de som har den daglige omsorgen for barnet. Klageordninger er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å ivareta barnets rettssikkerhet.

Selv om det neppe er nødvendig for å oppfylle barnekonvensjonen, mener NIM en betryggende ivaretagelse av menneskerettighetene fordrer at plikten til å periodiske vurderinger fremgår av lov- og forskrift.

NIM antar at ett år er et for langt mellomrom som et generelt utgangspunkt. Adressesperre er såpass inngripende for barnets livsutfoldelse at det antagelig uansett må vurderes konkret hvor ofte det er nødvendig å foreta en ny vurdering. Etter NIMs syn bør regelverk angi et minimumsintervall.

Oppsummering

Som det fremgår, har NIM flere innspill til innretningen av regelverket om sperret adresse, både hva gjelder materielle vilkår og prosessuelle krav, og mener de er utilstrekkelige. Vi tar gjerne nærmere dialog med departementet om dette temaet, dersom det er ønskelig.

4. Tiltak for barn der målet om gjenforening anses oppgitt (kapittel 7)

4.1 Plikt til å vurdere behovet for andre tiltak etter en omsorgsovertagelse for å gi barnet ro og stabilitet

Departementet foreslår endre barnevernloven § 8-3 tredje ledd andre setning slik:

Barnevernstjenesten skal systematisk og regelmessig vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, herunder om det er grunnlag for å fremme sak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse eller fremme sak om andre tiltak for å gi barnet ro og stabilitet.

Departementet uttaler at tiltak for å gi barnet økt ro og stabilitet kan være å endre samvær, oppgi målet om gjenforening som kan medføre en snevrere adgang for foreldre til å kreve nye saker om samvær, eller adopsjon. NIM viser til vår

⁴¹ Retningslinjenes fortale.

⁴² Retningslinjene pkt. 67.

høringsuttalelse til NOU-en, der vi mener at en slik løpende plikt til vurdering av om det er nødvendig å bytte tiltak i saken, kan bidra til å sikre barnets behov for stabilitet.

Utvalget foreslo også lovfeste at når barnet har bodd *tre år* i fosterhjem skal det vurderes om det er grunnlag for å fremme sak om adopsjon eller utvalgets forslag til det nye tiltaket oppvekstadoptsjon, og i den forbindelse også vurdere gjenforeningsmålet. NIM spilte da inn at det «er viktig at en eventuell ny lovbestemmelse ikke gir feilaktig inntrykk av at tre år er et viktig skille i EMDs praksis, der det umiddelbart blir langt enklere å fatte vedtak om adopsjon eller oppvekstadoptsjon», og vi ikke kjente til praksis som avklarte hvor lang tid som må ha gått for at for at det i seg selv kan regnes som en grunn for å gi opp gjenforeningsmålsetningen.⁴³

Av den grunn støtter NIM at det ikke foreslås å tidfeste at en vurdering av gjenforeningsmålsetning skal foretas etter tre år og deretter årlig. NIM er enig i at en slik tidsangivelse kan være for lite fleksibel, fordi barnevernssaker er forskjellige og det alltid må foretas konkrete vurderinger av hva som er til barnets beste i enkeltsaker.

4.2 Nemndas vurdering av gjenforeningsmålet og strengere sperrefrist i saker der gjenforeningsmålet anses oppgitt

4.2.1 Tydeliggjøre at nemnda skal vurdere gjenforeningsmålet

NIM viser til at departementet uttaler at nemnda allerede i dag kan og skal vurdere målet om gjenforening mellom barn og foreldre som en del av vurderingen av samvær og tilbakeføring etter en omsorgsovertakelse, jfr. også HR-2020-1788-A. Departementet presiserer også at vurderingene av dette må være grundige og konkrete, i tråd med føringene fra EMD og Høyesterett.⁴⁴ Departementet understreker også viktigheten av et solid og oppdatert erfaringsgrunnlag, en balansert og tilstrekkelig bred avveining og at avgjørelsene har en tilfredsstillende begrunnelse, blant annet av hva barnevernstjenesten har gjort for å muliggjøre tilbakeføring.⁴⁵

Departementet foreslår å tydeliggjøre denne plikten i en ny § 5-7 andre ledd, som foreslås med følgende ordlyd:

I en sak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse skal nemnda vurdere målet om gjenforening mellom barn og foreldre. Vedtaket kan ikke

⁴⁴ Strand Lobben mfl. mot Norge (2019) avsnitt 207-208, se også HR-2020-661-S avsnitt 128-29.

⁴⁵ A.S. mot Norge (60371/15) avsnitt 67, jfr. HR-2020-661-S avsnitt 166.

oppheves dersom det foreligger sterke og spesielle grunner som tilsier at målet om gjenforening mellom barn og foreldre anses oppgitt.

NIM støtter en tydeliggjøring av plikten til å grundig vurdere gjenforeningsmålsetningen i tråd med praksis fra EMD og Høyesterett. Dette kan bidra til at barnets beste og behov for stabilitet blir ivaretatt, ved at det tas stilling til om barnet skal tilbakeføres eller ikke. Samtidig er NIM usikker på om ordlyden i bestemmelsen i større grad bør sammenfalle med de kriteriene EMD og Høyesterett har oppstilt for at gjenforeningsmålsetningen kan oppgis.

Gjenforeningsmålsetningen kan oppgis når (i) de biologiske foreldrene er *særlig uegnet*, (ii) gjenforening kan *skade barnets helse og utvikling*, (iii) det har gått *betydelig tid* siden omsorgsovertagelsen.⁴⁶ I disse tre situasjonene må det tas for øye at det ligger i adopsjonens natur at det ikke eksisterer reelle fremtidsmuligheter for familiegjenforening, og at det i stedet er til barnets beste at det plasseres permanent i en ny familie, noe som kan bære rettferdiggjøres «in exceptional circumstances». Departementet viser til at

EMD har i en lang rekke saker framhevet at tiltak som innebærer brudd i familiebånd er særlig inngripende og derfor bare kan gjennomføres unntaksvis, om det foreligger særlig tungtveiende eller sterke og spesielle grunner og på grunnlag av et dominerende behov av hensyn til barnets beste. Slike krav er oppstilt av EMD i saker som gjelder sterke begrensninger i barn og foreldres rett til samvær med hverandre og i saker om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon.

Departementet viser også til i note 106 at

Se også HR-2018-1720-A avsnitt 59, Rt-2014-976 avsnitt 36 og 37 og HR-2017-2015-A avsnitt 49, hvor det uttales at kravet om særlig tungtveiende eller sterke og spesielle grunner må forstås på samme måte.

Den foreslåtte ordlyden i § 5-7 andre ledd om «sterke og spesielle grunner» er dermed ment å fange opp den høye terskelen for å oppgi gjenforeningsmålsetningen etter EMDs og Høyesteretts praksis. Dette må da forstås på samme måte som «særlig tungtveiende» grunner, som også er et av vilkårene for adopsjon etter § 5-10. NIM stiller likevel spørsmål ved om det etter naturlig språklig forståelse er åpenbart for de som skal praktisere loven at terskelen er den samme, til tross for ulik ordlyd. For å sikre at loven praktiseres i tråd med intensjonen, kan det vurderes om det er bedre om vilkåret i lovteksten lyder «særlig tungtveiende grunner», som rent språklig

⁴⁶ Strand-Lobben avsnitt 207 og 208, HR-2020-661-S avsnitt 146-148.

samsvarer bedre med det vilkåret etter EMDs praksis («highly exceptional circumstances»).

Slik NIM forstår departementet, er bestemmelsen om at gjenforeningsmålet oppgis først og fremst ment å ha en egenverdi i den forstand at det kan gi en sperrefrist for at foreldrene jevnlig kan få prøvd saken sin på nytt.⁴⁷ Følgen synes først og fremst å være at omsorgsovertagelsen blir stående over en lengre tid med en forsterket sperrefrist, uten at noen andre tiltak nødvendigvis iverksettes.

NIM er imidlertid noe usikker på forholdet mellom den foreslåtte bestemmelsen og andre regler i barnevernsloven, som (i) foreldreansvaret etter § 5-8, (ii) restforeldreansvaret etter § 5-4 tredje ledd, (iii) vurderingen av samvær etter gjenforeningsmålsetningen oppgis etter § 7-2 tredje ledd⁴⁸ og (iv) adopsjon etter § 5-10. Slike beslutninger kan treffes i kjølvannet av at gjenforeningsmålsetningen oppgis, og NIM stiller spørsmål ved om departementet bør redegjøre nærmere for hvilken betydning det har for vurderingene under disse bestemmelsene at gjenforeningsmålsetningen oppgis. For å sikre en klar og forståelig lovtekst og god sammenheng i lovbestemmelsene, bør det vurderes hvilken betydning det har at samme ordlyd brukes for å uttrykke en terskel i de ulike bestemmelsene, og om lovbestemmelsene bør referere til hverandre.

4.2.2 Sperrefrist

EMD har i flere saker pekt på at når foreldre bruker rettsmidler for å få prøvet samværsordningen, er dette noe som utgjør en integrert del av deres rett til respekt for familielivet. I noen av sakene som har kommet opp for EMD, synes vedtak om adopsjon i de nasjonale avgjørelsene delvis begrunnet i at dette vil hindre foreldrene i å sette i gang flere prosesser, for eksempel for å få justert samværsordningen. EMD har uttrykt reservasjoner mot denne argumentasjonen, under henvisning til foreldrenes prosessuelle rettigheter under EMK artikkel 8. I avgjørelsen *E.H. mot Norge* ble dette formulert slik

The Court notes in this regard that biological parents' procedural rights, including their right to have access to proceedings in order to have a care order lifted or restrictions on contact with their child relaxed, form an integral part of their right to respect for their family life afforded by Article 8 of the Convention.⁴⁹

⁴⁷ S. 146.

⁴⁸ I begge bestemmelsene vil terskelen for inngrepet være «spesielle og sterke grunner».

⁴⁹ *E.H. mot Norge* (39717/19), avsnitt 42.

I Prop. 133 L (2020–2021) punkt 11.4.5, drøftes spesifikt sperrefristens forhold til de krav EMD har oppstilt til prosessen, og rekkevidden av statenes skjønnsmargin etter EMK artikkel 8:

Omsorgsovertakelse er et inngripende tiltak i både barnets og foreldres rett til familieliv etter EMK artikkel 8. En 12 måneders sperrefrist ivaretar etter departementets oppfatning rettssikkerheten til både foreldre og barn. EMD har ikke konkret vurdert spørsmålet om lengden på sperrefrist, men har indirekte berørt spørsmålet i flere saker. I sine vurderinger av om et inngrep i familielivet er tillatt, legger EMD vekt på at myndighetene jevnlig vurderer situasjonen hos barnet og foreldrene etter en omsorgsovertakelse for å se om det har skjedd en utvikling og om det er behov for justeringer. I K.O og V.M. mot Norge viser EMD til at foreldrene med hjemmel i barnevernloven § 4-21 kunne begjære oppheving av omsorgsovertakelsesvedtaket 12 måneder etter domstolen hadde truffet sin avgjørelse og konstaterte at den nasjonale prosedyren derfor sørget for nødvendig beskyttelse av foreldrenes interesser. Avgjørelsen tilsier etter departementets vurdering at foreldrenes rett til å kreve uavhengig prøving i saker om omsorgsovertakelse når det er gått 12 måneder fra forrige gang saken var behandlet, kombinert med barnevernstjenestens plikt til å kontinuerlig vurdere gjenforening og fremme sak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse når den mener vilkårene for dette er oppfylt, er innenfor den skjønnsmarginen som tilfaller konvensjonsstatene etter EMK artikkel 8.

Sperrefristene som departementet i dette høringsnotatet foreslår gjelder for det tilfellet at gjenforeningsmålet oppgis, eller samvær begrenses sterkt eller helt, som departementet foreslår krever «sterke og spesielle grunner».

Departementet legger opp til en sikkerhetsventil, der sperrefristen for samvær eller gjenforeningsmålet kan oppheves dersom «det foreligger opplysninger om vesentlige endringer i barnets eller foreldrenes situasjon for at sakens parter kan kreve at en ny sak behandles.» Dette legger opp til en konkret vurdering basert på ny informasjon, og ivaretar biologiske foreldres rettssikkerhet, samt mulighet til å arbeide for å gjøre endringer i sitt liv som kan tale for tilbakeføring. Samlet sett mener NIM at dette *systemet* oppfyller kravene etter EMK artikkel 8.

Departementet ber samtidig om høringsinstansenes syn på om det er hensiktsmessig å knytte en strengere sperrefrist til oppgivelse av gjenforeningsmålet.

Som diskutert over, kan gjenforeningsmålsetningen oppgis av tre grunner, der en av dem er at det har gått «betydelig tid» siden omsorgsovertagelsen. Dersom gjenforeningsmålsetningen oppgis etter et av de to andre grunnlagene (de

biologiske foreldrene er *særlig uegnet* eller gjenforening kan *skade barnets helse og utvikling*), og det skjer «vesentlige endringer i barnets eller foreldrenes situasjon» som åpner for en ny vurdering av dette, kan en sperrefrist bli en form for *fait accompli*. Dette er fordi tiden som går fordi sperrefristen gjelder i seg selv begrunner at gjenforeningsmålsetningen oppgis ved en eventuell ny vurdering – men nå på et annet grunnlag.⁵⁰ I en slik situasjon vil man heller ikke ennå ha gått veien om adopsjon.

Departementet viser i høringsnotatet til

«NIMs høringsuttalelse som påpeker at, så vidt de er kjent med, har Høyesterett enda ikke tatt stilling til hva som er det nærmere innholdet i når gjenforeningsmålet kan forlates der «det har gått betydelig tid siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets behov for stabilitet veier tyngre enn hensynet til gjenforening», jf. HR-2020-661-S. De understreker at bestemmelsen må forstås i lys av de til enhver tid gjeldende føringer fra EMD og Høyesterett. Det er grunn til å utvise varsomhet med å oppgi gjenforeningsmålet på dette grunnlaget fra EMD, ut fra dagens rettspraksis.»

NIM er ikke kjent med praksis i ettertid av vår høringsuttalelse som avklarer dette. NIM mener det alltid må gjøres gode, grundige konkrete vurderinger av dette i enkeltsaker, som departementets nåværende forslag legger opp til.

4.3 Overføring av foreldreansvar (tidligere oppvekstadoptions)

Departementet «vurderer at Barnevernsutvalgets forslag om oppvekstadoptions har gode intensjoner, og flertallet av høringsinstansene støtter forslaget.»

Departementet fremmer et forslag om dette, som skiller seg likevel noe fra Barnevernsutvalgets forslag. Departementet mener også at forslaget ikke bør hete oppvekstadoptions, men overføring av foreldreansvar. Dette skyldes at «at henvisning til «adopsjon» kan skape forvirring om hvilke rettsvirkninger tiltaket faktisk innebærer og at dette ikke er et hensiktsmessig navn. Alle juridiske bånd kuttet ikke med utvalgets forslag, slik tilfellet er ved en adopsjon.»

Departementet mener imidlertid at det også er «flere utfordringer med forslaget. Departementet er særlig usikre på behovet for tiltaket, herunder om det vil være et reelt og bedre alternativ for barnet enn fortsatt fosterhjemsplassing eller adopsjon.» Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.⁵¹

⁵⁰ Se f.eks. T.C. mot Italia (54032/18) 19.5.2022 § 58: «the Court has further clarified that in cases concerning a parent's relationship with his or her child, there is a duty to act swiftly and exercise exceptional diligence, in view of the risk that the passage of time may result in a *de facto* determination of the matter [...]»

⁵¹ S. 169.

NIM er i likhet med departementet usikker på om den foreslåtte regulering om overføring av foreldreansvar reelt sett vil være en bedre løsning for barnet enn de som allerede er mulige etter i barnevernsloven. Slik NIM ser det, er effekten av en adgang til overføring av foreldreansvar størst dersom vilkårene for å gjøre dette er lavere enn adopsjon. Da kan være en løsning for de tilfellene der de høye vilkårene for adopsjon ikke er oppfylt, men barnet likevel har behov for en stabilitet og kontinuitet ut over det en fosterhjems plassering kan gi. Å senke vilkårene for overføring av foreldreansvar er likevel bare mulig dersom dette reelt sett er et mindre inngrep i de biologiske foreldrenes familieliv etter EMK artikkel 8.

Denne balanseringen uttalte NIM seg på følgende måte om i høringen av utvalgets forslag:

NIM vil peke på at forslaget ikke inkluderer vilkåret om «særlig tungtveiende grunner» slik som for adopsjon etter § 5-10. Samtidig innebærer forslaget til oppvekstadopsjon fratakelse av foreldreansvaret, samt andre juridiske bånd, og derfor ligger det tett opp til en «vanlig» adopsjon. NIM mener derfor at det er noe uklart hvilke rettslige implikasjoner dette forslaget får opp mot menneskerettslige terskler for adopsjon og inngrep i familielivet etter EMK artikkel 8. Det er ikke mye som skiller forslaget om oppvekstadopsjon fra en vanlig adopsjon, og spørsmålet er om tiltaket – å frata foreldreansvaret fra de opprinnelige foreldrene og beholde noen få juridiske rettigheter – er såpass inngripende at EMDs praksis om særlig tungtveiende grunner må gjelde også her.

EMD oppstiller dette kravet når det er tale om «replacing a foster home arrangement with a more far-reaching measure such as deprivation of parental responsibilities and authorisation of adoption, with the consequence that the applicants' legal ties with the child are definitively severed.»⁵² Selv om oppvekstadopsjon ikke innebærer at alle juridiske bånd er «definitively severed», er det tale om «deprivation of parental responsibilities» som er ment å være endelig. [...]

Utvalget berører ikke denne problemstillingen i sitt forslag. NIM anbefaler derfor at departementet, dersom man går videre med dette forslaget, tar stilling til om vilkåret om «særlig tungtveiende grunner» også vil gjelde ved en oppvekstadopsjon. I den sammenheng kan det eventuelt også sees nærmere på om oppvekstadopsjonen kan innrettes på en måte som gjør det mindre inngripende.

⁵² Strand Lobben mot Norge (37283/13), avsnitt 209.

Departementet har i ny § 5-12 foreslått å ta inn et *vilkår* om at overføring av foreldreansvar til fosterforeldre krever at flere vilkår er oppfylt, herunder at «særlig tungtveiende grunner» tilsier at overføring av foreldreansvaret vil være til barnets beste. Dette tilsvarer vilkåret for adopsjon etter nåværende barnevernlov § 5-10, og er i tråd EMDs vilkår for å bryte familieband. Selv om det er bra at departementet er bevisst på å hensynta menneskerettslige krav, innebærer den høye terskelen som tilsvarer adopsjon at det er vanskelig å se for seg i hvilke tilfeller det vil være bedre for barnet å overføre foreldreansvar i motsetning til å fremme begjæring om adopsjon. Dette gjelder særlig når departementet også foreslår en ny § 5-13 om at dette vedtaket kan endres. Dette gjør at barnet vil få mindre stabilitet og ro i en slik ordning enn ved adopsjon.

Samtidig har departementet også regulert flere forhold på *rettsvirkningssiden* som gjør at overføring av foreldreansvar er mindre inngripende. De opprinnelige foreldre og barnet skal fortsatt ha et juridisk band; arverett, odelsrett og statsborgerskap består; det skal fortsatt kunne være kontakt mellom barn og foreldre og barn og søsken; foreldre beholder foreldreskapet for barnet; vedtaket kan oppheves etter en ny § 5-13; foreldrene beholder kompetansen til å beslutte barnets navn og å samtykke til adopsjon, langs de samme linjer som § 5-4 tredje ledd. NIM mener departementet bør vurdere om de samme særlige menneskerettslige begrunnelsene som tilsier at foreldre har et restforeldreansvar til å bestemme over barnets inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn etter § 5-4, også tilsier at dette skal bestå etter overføring av foreldreansvaret.

Det faktum at foreldrene beholder foreldreskapet for barnet, og at vedtaket skal kunne oppheves, er de aller viktigste fra et menneskerettslig perspektiv. Dette innebærer at båndene mellom barnet og foreldrene *ikke brytes med endelig virkning* («definitively severed») Når disse to elementene nå foreslås beholdt ved overføring av foreldreansvaret, brytes ikke de biologiske foreldrenes band med barnet endelig. Etter NIMs syn betyr dette nok at de strenge kravene Høyesterett og EMD oppstiller i slike tilfeller ikke slår inn med full tyngde, slik at terskelen for overføring av foreldreansvaret dermed kan være lavere enn for adopsjon.

NIM antar at det er andre som står nærmere enn oss til å vurdere det praktiske behovet for en mellomkategori overføring av omsorgsansvar er ment å være.

Men dersom det er et behov for dette, antar NIM terskelen bør senkes slik at det blir en mellomkategori der vilkårene for å tillate inngrepet er lavere fordi rettsvirkningene er mindre inngripende. Samtidig må terskelen for å overføre foreldreansvaret være høyere enn for både å frata foreldreansvar og oppheve et slikt vedtak, jfr. barnevernloven §§ 5-8 og 5-9. Dersom dette oppnås, blir overføring av foreldreansvaret reelt sett en mellomkategori som kan være et reelt alternativ som

kan gi barnet mer stabilitet enn fosterhjem og fratagelse av foreldreansvar, men mindre stabilitet enn ved adopsjon.

4.4 Besøkskontakt for søsken

Departementet foreslår endringer i § 5-11 slik at nemda også kan vurdere om det skal være besøkskontakt etter adopsjon «mellom barnet og søsken».

I høringsnotatet vurderer departementet imidlertid hvilken personkrets av søsken som skal kunne tilkjennes besøkskontakt:

Departementet har i denne vurderingen tatt utgangspunkt i søskenbegrepet som benyttes i barnevernsloven § 7-6 om plan for gjennomføring av samvær med søsken etter en omsorgsovertakelse. Dette bygger på EMDs søskenbegrep som kvalifiserer til et konvensjonsvernet familieliv, jf. EMK artikkel 8. EMD stiller krav om etablert familieliv og et nært personlig bånd. Departementet legger til grunn at søskenbegrepet i tillegg til helsøsken, kan omfatte halvsøsken og stesøsken, og at det er naturlig å se hen til om barnet har bodd sammen med søsken tidligere og/eller om barnevernstjenesten tidligere har tilrettelagt for samvær mellom dem. Departementet mener videre det bør stilles krav om at søsken har eller har hatt et personlig bånd.⁵³

Begrepet «søsken» omfatter dermed helsøsken, halvsøsken og stesøsken, i tråd med EMDs praksis.⁵⁴ NIM mener dette er en god tilnærming som legger til rette for at barn også etter adopsjon skal kunne ha et familieliv med søsken, i tråd med sin rett til familieliv etter EMK artikkel 8. Dette har en egenverdi selv om gjenforening ikke lenger er målet.⁵⁵

5. Barnevernsinstitusjoner – rettigheter og bruk av tvang (kapittel 8)

5.1 Departementets forslag

I høringsnotatet kapittel 8 foreslår departementet å presisere plikten institusjonene har til å beskytte barna som bor der og barnets rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse. Departementet foreslår også å tydeliggjøre handlingsrommet for omsorgsansvaret, og å presisere adgangen til å bruke fysisk makt dersom det er nødvendig for å beskytte barnet mot alvorlig skade på liv og helse. Videre foreslår departementet å oppheve forbudet mot å føre kontroll med barnets

⁵³ S. 175.

⁵⁴ Se EMDs tilnærming i dommene *Paradiso og Campanelli mot Italia* (25358/12) avsnitt 140, K. og T. mot Finland (2001), avsnitt 150, og *Kroon og andre mot Nederland* (18535/91), avsnitt 30, for domstolens forståelse av «family life».

⁵⁵ HR-2020-661 avsnitt 146.

korrespondanse, og at institusjonen kan treffe vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon på visse vilkår. Departementet forslår egne bestemmelser for å vurdere forholdsmessighet og nødvendighet i lys av det samlede omfanget av begrensninger og inngrep barnet er underlagt. Begrepet tvang foreslås tatt ut av loven, og erstattet med «begrensninger, inngrep og fysisk makt».

Departementet redegjør for Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser i høringsnotatet. Det redegjøres særskilt for retten til liv og utvikling, forbud mot tortur, retten til omsorg og beskyttelse, retten til vern av personlig integritet, privat- og familieliv, samt vern mot frihetsberøvelse og retten til bevegelsesfrihet.

Departementet foreslår følgende bestemmelse om begrensninger ut fra omsorgsansvaret:

§ 10-3. Begrensninger ut fra omsorgsansvaret

Institusjonen har rett og plikt til å gjennomføre begrensninger overfor barnet når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse ut fra barnets alder og modenhet. Institusjonen kan på tilsvarende måte som foreldre begrense barnets bruk av kommunikasjonsmidler, internett, besøk og bevegelsesfrihet.

Hvilke begrensninger som kan gjennomføres i medhold av omsorgsansvaret må vurderes ut fra barnets individuelle behov for omsorg og beskyttelse. Begrensningen må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas både i omfang og varighet.

Hvis det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse, kan institusjonen benytte milde former for fysisk makt som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet.

Hvis det er strengt nødvendig for å avverge at barnet utsetter eget liv og helse for alvorlig skade kan institusjonen benytte nødvendig fysisk makt. Bruk av fysisk makt etter tredje og fjerde ledd må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Bruk av fysisk makt skal gjennomføres på en så skånsom måte som mulig og ikke opprettholdes lenger enn nødvendig.

Tiltak som ikke kan gjennomføres i medhold av omsorgsansvaret krever hjemmel i lov. Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i omsorgsansvaret og gjennomføring av begrensninger etter denne bestemmelsen.

NIM kommenterer enkelte deler av forslagene i kapittel 8 i det følgende.

5.2 Forsvarlig omsorg og beskyttelse (8.4.2)

5.2.1 Beskyttelse (8.4.2.1)

Med henvisning til [Havres utredning av barns rettigheter i barnevernsinstitusjoner](#), skriver departementet i høringsnotatet at omsorgsansvaret strekker seg lenger enn det som praktiseres i en del tilfeller i dag (punkt 8.4.2.1). Under overskriften «Inngrep som forutsetning for menneskerettslig vern» i Havres utredning vises det til EMDs avgjørelse *Castello-Roberts mot Storbritannia* (1993), der en elev ble utsatt for fysisk refselse av en ansatt på skolen. EMD kom til at dette ikke medførte et inngrep.

NIM vil påpeke at det etter EMK er skjedd en utvikling i synet på grensen mellom lovlig bruk av makt og vold, som vi omtaler i rapporten [Barns rett til beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt](#). I F.O. mot Kroatia uttaler EMD at holdningene i samfunnet har endret seg siden *Costello-Roberts*-avgjørelsen, og barn må beskyttes mot enhver form for vold og misbruk:

59. Measures taken in the field of education may, in certain circumstances, affect the right to respect for private life, but not every act or measure which may be said to affect adversely the moral integrity of a person necessarily gives rise to such an interference (see *Costello-Roberts v. the United Kingdom*, 25 March 1993, § 36, Series A no. 247-C). In *Costello-Roberts*, which concerned an instance of corporal punishment at school, the Court found that the treatment complained of by the applicant had not entailed adverse effects on the applicant's physical or moral integrity sufficient to bring it within the scope of the prohibition contained in Article 8. However, since *Costello-Roberts*, there has been an evolution of social attitudes and legal standards concerning the application of measures of discipline towards children, emphasising the need for protection of children from any form of violence and abuse.⁵⁶

Når departementet foreslår å tydeliggjøre handlingsrommet innenfor omsorgsansvaret, vil NIM understreke betydningen av at dette skjer innenfor rammene av de linjene som trekkes opp i EMDs praksis, sett hen til nyere utvikling.

5.2.2 Rammene for omsorgsansvaret (8.4.2.2)

Departementet foreslår i punkt 8.4.2.2. å lovfeste at institusjonen har rett og plikt til å gjennomføre begrensninger overfor barnet når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse ut fra barnets alder og modenhet.

⁵⁶ F.O. mot Kroatia, 2021, (29555/13).

Departementet vurderer at det ikke kan utledes en rett til selvbestemmelse for barn, verken av menneskerettighetene eller Grunnloven.

NIM er enig i at retten til medvirkning etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 ikke innebærer en rett til selvbestemmelse. Vi kan heller ikke se at menneskerettighetene innebærer en ubetinget og generell rett til selvbestemmelse, i betydning beslutningskompetanse. Samtidig kan det argumenteres for at selvbestemmelse, eller autonomi, er en del av kjernen i mer konkrete rettigheter, som privatlivsvernet. For eksempel har EMD uttalt at personlig autonomi er et viktig prinsipp som ligger til grunn for tolkningen av konvensjonen.⁵⁷ Grunnloven § 102 annet ledd gir myndighetene plikt til å verne om den personlige integritet, og i forarbeidene står det at den enkeltes rett til selvbestemmelse og selvutfoldelse inngår i vernet.⁵⁸ Å gi barn selvbestemmelse kan dermed, avhengig av området, være nødvendig for å oppfylle andre rettigheter. Igjen kan retten til privatliv tjene som eksempel.

Barnekonvensjonen artikkel 5 forplikter statene til å respektere ansvaret og rettighetene de med juridisk ansvar for barnet har «for å gi det veiledning og støtte, tilpasset dets gradvise utvikling av evner og anlegg, under barnets utøvelse av rettighetene anerkjent i denne konvensjonen». Med henvisning til barnets gradvise utvikling, eller «evolving capacities», har barnekomiteen uttalt at dette ikke bør brukes som en unnskyldning for en autoritær praksis som begrenser barns autonomi og selvutfoldelse.⁵⁹ Samtidig har komiteen uttrykt at retten til å utøve gradvis mer ansvar ikke fritar statene fra plikten til å sikre barnets beskyttelse.⁶⁰

Uavhengig av om man ser på barns selvbestemmelse som en grunnleggende rettighet eller ikke, må altså beskyttelsesperspektivet inn for å oppfylle barnekonvensjonen, jf. blant andre barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2.

I gjeldende barnevernslov står det at barnet skal kunne bestemme i personlige spørsmål, men at institusjonen likevel kan begrense barnets rettigheter når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg ut fra alder og modenhet. Departementet mener dagens lov ikke får godt nok fram «balansen mellom autonomi som grunnleggende prinsipp opp mot den faktiske erkjennelsen av at barn ikke har samme erfaringsgrunnlag som voksne og derfor begrenset selvbestemmelsesevne». Endringene omtales som presiseringer av gjeldende rett. I utkastet til ny lov

⁵⁷ Pretty mot Storbritannia, 2002, avsnitt 61 (2346/02). Se også M. og M. mot Kroatia, 2015, der EMD uttaler at barns autonomi utøves gjennom deres rett til å bli konsultert og hørt. Avsnitt 171 (10161/13).

⁵⁸ Dok.nr. 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 177.

⁵⁹ Generell kommentar nr. 7, avsnitt 17.

⁶⁰ Generell kommentar nr. 20, avsnitt 19.

reguleres institusjonens rett og plikt til å gjennomføre begrensninger overfor barnet (§ 10-3), mens retten til å bestemme selv i personlige spørsmål så langt det er mulig, er beholdt for *barn i fosterhjem* (§ 9-2). Dette kan gi inntrykk av at graden av autonomi skal være ulik på institusjon og i fosterhjem, og kunne vært kommentert.

En mulighet er å utforme bestemmelsen i § 10-3 slik at den i større grad speiler barneloven § 33, der det står at foreldrene skal gi barnet «stendig større sjølvråderett med alderen og fram til det fyller 18 år». Etter NIMs syn vil balansen mellom autonomi og beskyttelse komme tydeligere frem med en regulering som også formulerer at institusjonen skal gi barn større grad av selvbestemmelse med alderen. En slik formulering reflekterer også prinsippet om respekt for barnets gradvise utvikling i samspill med retten til støtte fra de som bidrar til barnets oppdragelse etter barnekonvensjonens artikkel 5.

5.3 Digital beskyttelse (8.4.8)

Etter gjeldende rett kan institusjonen ikke føre kontroll med barnets korrespondanse. Departementet foreslår å oppheve dagens forbud mot slik kontroll, og viser til at det er avgjørende at ansatte på institusjon har samme virkemidler som foreldre har til å ivareta omsorgen for egne barn. Av rettssikkerhetshensyn foreslår departementet at adgangen til innsyn i barnets kommunikasjon lovfestes, slik at vilkårene fremgår klart. Departementet mener adgangen bør begrenses til tilfeller der det er begrunnet mistanke om at barnet utsettes for fare eller skade. Det innebærer at institusjonen ikke kan be om innsyn rutinemessig. Institusjonens leder, eller den leder gir fullmakt, kan etter forslaget fatte vedtak, og det kan treffes for inntil 14 dager om gangen.

Barns rett til privatliv og vern om personlig integritet er beskyttet etter flere menneskerettsinstrumenter, herunder Grunnloven § 102 og § 104, barnekonvensjonen artikkel 16 og EMK artikkel 8. Mens noen av barnekonvensjonens artikler overlapper med og supplerer artikkel 16, vil andre utgjøre en begrensning på barns utøvelse av retten til privatliv. Barnekonvensjonen inneholder flere beskyttelsesforpliktelser, blant annet artikkel 19, som forplikter statene til å beskytte barnet mot alle former for vold, skade og misbruk. Rettighetsvernet er omtalt av departementet i punkt 8.2.1.

I privatlivsvernet inngår kontroll over personlig informasjon, noe som innebærer andre ikke skal tilegne seg denne informasjonen, uten samtykke, på en vilkårlig eller ulovlig måte.⁶¹ Samtidig har staten en plikt til å begrense barns utøvelse av rettighetene etter artikkel 16 i tråd med barnets gradvise utvikling, jf.

⁶¹ "The UN convention on the rights of the child". A commentary, (Oxford 2019), John Tobin, s. 570.

barnekonvensjonen artikkel 5, når det er nødvendig for å sikre at barnets beste er ivaretatt, jf. artikkel 3.⁶² Staten har videre forpliktelser til å beskytte barnet mot fare eller skade, jf. også integritetsvernet og barnekonvensjonens artikkel 19. Hvorvidt tilgang til barns personlige informasjon er berettiget avhenger av legitimiteten og nødvendigheten av tiltaket. I teorien er det forutsatt at legitime beskyttelseshensyn som omsorgspersoner ivaretar, ofte vil gi grunnlag for å få tilgang til informasjon fra barn som ikke ville vært rettferdiggjort overfor voksne.⁶³

Praksis fra EMD viser at det kreves at statene gjør konkrete vurderinger av kommunikasjonskontroll opp mot retten til privatliv for barn, på samme måte som for voksne.

EMDs dom D.L. mot Bulgaria gjaldt lovligheten av kommunikasjonskontroll for en mindreårig jente med opphold på ungdomsinstitusjon («correctional boarding school»). Både korrespondanse og telefonsamtaler ble systematisk overvåket, og spørsmålet var om EMK artikkel 8 var krenket. Skjønnsmarginen er i slike saker snevrere enn for overvåkning i fengsler, ifølge domstolen, som videre uttaler:

“Where juveniles are in the care of the authorities, as in the present case, all steps must be taken to ensure that they have sufficient contact with the outside world, including by means of written correspondence, as this is an integral part of their right to be treated with dignity and is essential in preparing them for reintegration into society.”⁶⁴

EMD konkluderer med at systemet for automatisk overvåking av korrespondanse, uten å skille mellom ulike typer korrespondanse, ikke kunne anses som nødvendig i et demokratisk samfunn. Det kunne heller ikke overvåkingen av telefonsamtaler. Det forelå derfor brudd på EMK artikkel 8.

I nødvendighetsvurderingen uttaler EMD blant annet:

“Although the applicant was accused of engaging in behaviour described as “antisocial” and requiring a certain degree of intervention by the State, the risks referred to by the Government in relation to her telephone conversations should have been scrupulously analysed and justified by the appropriate authorities.”⁶⁵

Departementets problembeskrivelse viser etter NIMs syn at innsyn i barnets kommunikasjon på institusjon i visse tilfeller kan være nødvendig for å beskytte

⁶² Tobin s. 555

⁶³ Tobin s. 570

⁶⁴ D.L. mot Bulgaria (7472/14), avsnitt 104.

⁶⁵ Ibid, avsnitt 113.

barnet mot skade eller fare. Barnekomiteen har også bedt statene om «robuste» regulatoriske rammer som beskytter barn mot risiko for vold i det digitale miljøet.⁶⁶ Samtidig er det heller ikke slik at foreldre under foreldreansvaret kan anses å ha fullstendig kontroll over barnets kommunikasjon. Det er viktig at en slik adgang lovfestes, og ledsages av rettssikkerhetsgarantier.

I barnekomiteens generelle kommentar om barns rettigheter i det digitale miljøet skriver komiteen at foreldre og omsorgspersoners overvåking av et barns digitale aktivitet bør være proporsjonal og i samsvar med barnets «evolving capacities».⁶⁷

NIM mener at opphevelse av forbudet mot kommunikasjonskontroll åpner for det som kan være inngrep i barns menneskerettigheter, og at det derfor er viktig at slike inngrep oppfyller kravene etter menneskerettighetene.

For det første vil NIM påpeke at for at departementets forslag skal oppfylle menneskerettslige krav, er det avgjørende at institusjonene gjør konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Begrunnelsen må angi hvilken risiko som er aktuell. Ansatte må få tilstrekkelig veiledning om hvordan loven skal praktiseres, slik at det ikke gripes uproporsjonalt inn i barns rett til privatliv. Barnekomiteen uttrykker at:

“Such guidance should support parents in sustaining an appropriate balance between the child’s protection and emerging autonomy, based on mutual empathy and respect, over prohibition or control. To help parents and caregivers to maintain a balance between parental responsibilities and children’s rights, the best interests of the child, applied together with consideration of the child’s evolving capacities, should be the guiding principles”

For det andre bør institusjonene være transparente overfor barnet om begrunnelsen for eventuelle restriksjoner. Barnekomiteen fremhever at for barn i sårbare situasjoner, kan det å dele sine erfaringer med andre på nett være en måte å utøve sin ytringsfrihet på, og uttaler:

“Any restrictions on children’s right to freedom of expression in the digital environment, such as filters, including safety measures, should be lawful, necessary and proportionate. The rationale for such restrictions should be transparent and communicated to children in age-appropriate language.”⁶⁸

Slik lovbestemmelsen er utformet i utkastet, kan det fremstå som om institusjonen kan kreve innsyn i barnets kommunikasjon og aktivitet uten at barnet selv er klar

⁶⁶ Generell kommentar nr. 25, avsnitt 82.

⁶⁷ Generell kommentar nr. 25, avsnitt 76.

⁶⁸ Generell kommentar nr. 25, avsnitt 59.

over det. NIM mener dette er uheldig. Dersom restriksjonene gjennomføres uten at barnet er klar over det, kan det bli vanskelig å opprettholde en tillitsrelasjon mellom barnet og de ansatte på institusjonen. Det er heller ikke godt i samsvar med anbefalingene fra barnekomiteen. NIM mener derfor at det bør tas inn i lovbestemmelsen at barnet så langt det er mulig skal få informasjon om kontrollen.

NIM støtter at vedtak bare skal fattes der det er begrunnet mistanke om at barnet utsettes for fare eller skade, samt lovfesting av nødvendig- og forholdsmessighetskravet. Det er sentralt, som departementet understreker, at tiltaket ikke skal skje rutinemessig. I tillegg vil vi påpeke at barn må informeres om muligheten til å påklage vedtaket.

6. Åpenhet i barneverns- og helsenemnda (høringsnotatet pkt. 12.7)

Departementet foreslår endringer i barnevernslovens regler om åpenhet i barneverns- og helsenemnda. Hovedregelen etter barnevernloven § 14-17 første ledd er at nemndsmøtene holdes for lukkede dører. Barneverns- og helsenemnda kan imidlertid beslutte å holde møtene helt eller delvis for åpne dører dersom begge parter begjærer eller samtykker til det, og nemnda finner det ubetenkelig, jf. § 14-17 annet ledd.

Departementet foreslår endring i § 14-17 andre ledd: «Nemnda kan likevel beslutte at møter skal holdes helt eller delvis for åpne dører dersom private parter begjærer det, *og nemnda finner dette ubetenkelig ut fra hensynet til barnet, sakens opplysning, til de private parter selv og andre*».

Forslaget er en oppfølging av forslaget fra Barnevernsutvalget, som hadde som en del av sitt mandat å legge frem tiltak som kan sørge for større åpenhet om nemndenes arbeid. Forslaget søker å balansere behovet for større åpenhet om nemndenes arbeid, hvor blant annet pressen har en viktig kontrollfunksjon, samtidig som hensynet til barnets beste blir ivaretatt. Forslaget innebærer at det ikke lenger stilles krav om at barneverntjenesten må gi sitt samtykke til helt eller delvis åpne dører. Nemnda skal fremdeles finne det ubetenkelig, og departementet fremhever at dette innebærer at nemnda må innhente barneverntjenestens vurdering.

Departementet understreker, i likhet med Barnevernsutvalget, at hovedregelen fremdeles bør være at nemndas møter går for lukkede dører, og at det er vesentlig at barn ikke blir skadelidende samt at privatlivet til de involverte ivaretas.

Departementet viderefører synspunkt fra tidligere lovarbeid om at nemnda har et særskilt ansvar for å vurdere hva åpenhet vil bety for det enkelte barnet. Barnet er ofte ikke part i saken og nemnda må blant annet vurdere om åpenhet kan føre til medieomtale som vil kunne være til skade for barnet på kort eller lang sikt. Videre

uttrykker departementet at hensynet til barnets beste må veie tyngre enn hensynet til allmennhetens innsyn i saken.

Departementet legger også vekt på hensynet til harmonisering med tvisteloven § 36-7, ettersom at dagens regelverk gjør det mulig at media kan nektes adgang til å overvære en barnevernssak i nemnda, mens domstolene senere kan gi media tilgang.

NIM viser til at utgangspunktet om offentlighet rundt rettsmøter springer ut av Grunnloven § 95 og § 100, samt EMK artikkel 6 nr. 1 og artikkel 10. Regelen om offentlighet er imidlertid ikke absolutt. Det følger av Grunnloven § 95 at lukkede rettsmøter kan finne sted dersom «hensynet til partenes privatliv [...] gjør det nødvendig». Grunnloven § 100 femte ledd fastlegger videre at rettsmøter kan unntas offentlighet av personvern hensyn eller andre tungtveiende grunner. Etter EMK artikkel 6 nr. 1 kan også «pressen og offentligheten bli utelukket fra hele eller deler av rettsforhandlingene [...] når hensynet til ungdom eller partenes privatliv krever det».

Etter EMDs praksis er det ikke uforenelig med artikkel 6 nr. 1 at statene lager hovedregler som unntar hele grupper av saker fra utgangspunktet om offentlig høring.⁶⁹ EMD peker også på hensynet til barnets privatliv som en av de faktorene som kan rettferdiggjøre unntaket fra regelen om offentlighet.⁷⁰ Samtidig understreker domstolen at i saker mellom det offentlige og private parter, som barnevernssaker, må det gjøres nøye vurderinger av om rettsmøter skal unntas offentlighet.⁷¹

NIM støtter forslaget om endring i barnevernsloven § 14-17, som harmoniserer ordlyden med tvisteloven. NIM er enig med departementet og utvalget i at det gir dårlig harmoni at pressen kan få tilgang til saker på domstolsstadiet, men ikke på nemndsstadiet. Av hensyn til en kunnskapsbasert offentlighet kan det være hensiktsmessig at pressen i noe større grad får tilgang til sakene om norsk barnevern også når de er til behandling i nemnd, og ikke bare de mest tilspissede sakene som reiser vanskelige problemstillinger og behandles av de øverste domstolene eller EMD. Det er også betenkeligheter med dagens ordning som i realiteten gir kommunen en veto rett mot offentlighet, noe kommunene kan ha ulike interesser av å benytte seg av.

⁶⁹ B. og P. mot Storbritannia, (36337/97, 35974/97), avsnitt 39.

⁷⁰ Ibid., avsnitt 38.

⁷¹ Moser mot Østerrike, (12643/02), avsnitt 97.

Samtidig vil vi understreke at det er viktig å holde fast ved at utgangspunktet fortsatt skal være at nemndsmøter er unntatt offentlighet. Vi støtter utvalget og departementet som legger vekt på at økt tilstedeværelse av journalister kan gi økt belastning for barnet, og vi merker oss at utvalget peker på at barn og unge selv peker på at økt åpenhet kan være vond i en situasjon som allerede oppleves som invaderende. Vi støtter derfor departementets vurdering av at nemnda har et særskilt ansvar for å vurdere hensynet til barnets privatliv, og at nemnda må foreta en selvstendig vurdering av dette, som vurderer belastningen med eventuell tilstedeværelse og medieomtale på både kort og lang sikt. I nemndas selvstendige vurdering er det sentralt at barnets rett til privatliv vurderes uavhengig av om foreldrene mener at inngrepet i barnets privatliv kan forsvares. Som illustrasjon på hvordan barnets rett til privatliv må vurderes selvstendig viser vi til bl.a. Høyesteretts dom HR-2019-2038-A (Facebook), der en mor ikke fikk medhold i at hun kunne samtykke til deling av sensitive opplysninger i forbindelse med en barnevernssak, der delingen av opplysningene ellers ville vært lovbrudd overfor barnet, og kjennelsen HR-2019-1121-U, som omhandlet en mor som ble ilagt referatforbud etter domstoloven i en barnevernssak, der lagmannsretten ifølge Høyesteretts ankeutvalg korrekt hadde lagt til grunn at barnets privatliv har et selvstendig vern.

7. Nasjonalt barnevernsregister

Vi viser til kapittel 14 i høringsnotatet om opprettelse av nytt barnevernsregister. NIM mener det er positivt at formålet med registeret ikke blir definert for snevert, men merker seg at departementet indikerer i kapittel 14.3.3.3 at registeret ikke vil åpne for behandling av data om andre direkte personidentifiserende kjennetegn enn fødselsnummer, fødselsdato og kjønn. Etter vårt syn er det vanskelig å se hvordan barnevernet kan oppfylle sine menneskerettighetsforpliktelser etter barnekonvensjonen art. 20 og 30, barnevernsloven § 1-8 og tilhørende forskrifter uten å samle inn data om kulturell eller etnisk bakgrunn og språkbehov til bl.a. samiske barn i deres omsorg. Dersom det ikke vil være mulig å samle inn slike data etter de foreslåtte bestemmelsene, bør departementet vurdere en alternativ formulering eller en særskilt bestemmelse om data om samiske barn.

En detaljert vurdering av gjeldende menneskerettighetsforpliktelser på dette området finnes i brev fra NIM til Sametinget datert 12. april 2024 om videreutvikling av samisk statistikk.⁷² I brevet svarer NIM på forespørsel om råd om bl.a. et sett av standard spørsmål for frivillig samisk selvidentifikasjon til bruk i administrative

⁷² <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/04/NIM-brev-om-videreutvikling-av-samisk-statistikk.pdf>

skjema for å overvåke gjennomføringen av samers menneskerettigheter, herunder rettighetene til samiske barn i barnevernets omsorg. NIM mener departementet i tillegg bør vurdere om de samme hensyn gjør seg gjeldende også for barn som tilhører nasjonale minoriteter.

Dersom det ikke vil være mulig å samle inn slike data etter de foreslåtte bestemmelsene, bør departementet vurdere en alternativ formulering eller en særskilt bestemmelse om data om samiske og eventuelt andre barn.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Pernille Borud

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.