

NOU 2012 -5 : BEDRE BESKYTTELSE AV BARNES UTVIKLING

- * INNLEDNING
- * UTVALGET
- * MANDAT
- * DE VANSKELIGE PROBLEMSTILLINGENE
- * ANBEFALINGER

UTVALGET

- * Magne Raundalen, barnepsykolog, leder
- * Erna Bakken, virksomhetsleder for barnevern
- * Arne Johan Vetlesen, professor
- * Stig Åkenes Johnsen, advokat
- * Inger Mo, fylkesnemndsleder
- * Inge Kvaran, førsteamanuensis
- * Øyvind Kvello, førsteamanuensis
- * Vigdis Bunkholdt, psykolog
- * Iben van der Berg, barnevernleder
- * Selvi Willy –Tore Mørch, professor
- * Sabreen k, spesialpedagog
- * Lena Bendiksen , jurist, førsteamanuensis

MANDAT

oppsummert

- * «Målet med en utredning om det biologiske prinsipp er at spørsmål knyttet til anvendelsen av prinsippet i barnevernet blir grundig utredet. Utredningsarbeidet skal først og fremst belyse vanskelige problemstillinger i barnevernets arbeid.»
- * - ulike perspektiv, bredt kunnskapsgrunnlag, forskningsbasert, barns rettsvern og foreldrenes rettssikkerhet, fokus de minste barna, vilkår for foreldrehjelp, foreldrestøtte, barnets beste og samvær, vern av det ufødte barn, interessante funn.

INNLEDNING

- * Utvalget holder fast på det sosiale og kulturelle grunnsyn at det er foreldrene selv som primært skal ha ansvar for omsorgen for sine barn. De vanskelige problemstillingene oppstår i unntakstilfellene, der omsorgen er mangelfull og potensielt skadelig for barns helse og utvikling.

DET BIOLOGISKE PRINSIPP

- * Er enkelt formulert slik at det har en egenverdi for barn å vokse opp med sine biologiske foreldre.
- * I forarbeidene til barnevernloven er det lagt til grunn at «nyere forskning» støtter opp om det biologiske prinsipp. Forarbeidene gir ikke noen referanse til denne forskningen.

DET BIOLOGISKE PRINSIPP I LOVGIVNINGEN

Det biologiske prinsipp kommer til uttrykk i lovgivningen gjennom:

- * plikten til å prøve ut hjemmebaserte tiltak
- * terskelen for omsorgsovertakelse
- * tilbakeføring etter plassering
- * samvær etter omsorgsovertakelse

DET BIOLOGISKE PRINSIPP I RETTSPRAKSIS

- * I rettspraksis synes det biologiske prinsipp lite vektlagt i vurderingen av om barneverntjenesten kan gripe inn med omsorgsovertakelse. I noe større grad er det vektlagt i tilfeller der det har vært tvil om barnet skal tilbakeføres til foreldene. Det er usikkert om det biologiske prinsipp vil ha samme vekt etter at tilbakeføringsbestemmelsen i § 4-21 ble endret i 2009.

DET BIOLOGISKE PRINSIPP I FORSKNINGEN

- * Utvalget er kjent med at det finnes forskning som tyder på biologisk preferanse i foreldreskapet, men tolker forskningen om den tilknytningen som oppstår mellom barn og deres omsorgspersoner som det sterkeste grunnlaget for et utviklingsstøttende foreldreskap. Utvalget har ikke funnet forskningsbaserte holdepunkter som hverken bekrefter eller avkrefter at det har en avgjørende egenverdi for barn å vokse opp med sine biologiske foreldre.

BAKGRUNN FOR ET NYTT PRINSIPP

- * Utvalget anbefaler at det etableres et fjerde, førende prinsipp for vurdering av vanskelige avgjørelser i barnevernssaker. Bakgrunnen er at en for stor vekting av egenverdien av det biologiske prinsipp kan føre til at barnet vokser opp under ugunstige omsorgsbetingelser dersom tilknytningen og relasjonsutviklingen mellom barnet og omsorgspersonene er svak.

NYTT PRINSIPP

- * **Det utviklingsstøttende tilknytningsprinsippet** som utvalget anbefaler som et nytt førende prinsipp i barnevernet, er forskningsmessig begrunnet i utredningens hovedtekst og ytterligere belyst i to vedlegg.
- * Utvalget anbefaler at det utviklingsstøttende tilknytningsprinsippet gis forrang i forhold til det biologiske prinsipp i saker der tilknytnings- og relasjonskvaliteten er til hinder for barnets utvikling.

DE VANSKELIGE PROBLEMSTILLINGENE

- * TERSKELPROBLEMATIKK
- * TILBAKEFØRING
- * FORBEDRINGSTILTAK
- * SAMVÆR

Den europeiske menneskerettskonvensjonen og Barnekonvensjonen

- * Internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av, de mest aktuelle er EMK og BK, vil sette skranker for hvor inngripende tiltak som kan fastsettes i norsk lov. Lovgiver står med andre ord ikke helt fritt i den nasjonale lovgivningen.

1: TERSKEL FOR TILTAK

- * For bedre beskyttelse av barns utvikling mener utvalget at det kontinuerlig må arbeides med forskningsbaserte kriterier. Utvalget foreslår en årlig forskerkonferanse på nordisk basis med terskler og tiltak som hovedtemaer. I tillegg foreslår utvalget at det opprettes en interaktiv nettportal knyttet til en relevant institusjon. Portalen skal formidle nytt og nyttig om terskler og tiltak

2: PÅLEGG OM HJELPETILTAK

- * Utvalget foreslår å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak, og å senke terskelen for slik tiltak. Det er for få tiltak som pålegges foreldrene, og vilkårene for å pålegge enkelttiltak er uhensiktsmessig strenge. Utvalget mener at hensynet til foreldrenes rettssikkerhet kommer i uakseptabel konflikt med barnas behov når det er høye terskler for pålegg om tiltak.

2: TILTAK FOR FORBEDRING

- * Det er en hovedsak for utvalget at dagens lovgivning bare hjemler to pålegg om tiltak, det vil si pålegg om tilsyn og pålegg om at barnet skal gå i barnehage eller motta andre dagtilbud. Utvalget vil utvide Fylkesnemndas mandat til å pålegge tiltak.
- * Utvalget vil sterkt understreke kravet om kontinuerlig evaluering av tiltak, og at barnevernet får tilgang på eksisterende og nye, evidensbaserte hjelpetiltak.

3: TILBAKEFØRING

- * Tilbakeføring skal i utgangspunktet skje når foreldrene **med overveiende grad av sannsynlighet** kan gi barnet forsvarlig omsorg.
- * Selv om foreldrene med tiden kan gi barnet forsvarlig omsorg, kan tilbakeføring nektes dersom barnet har etablert en slik tilknytning til nytt miljø at det kan skape alvorlige problemer for barnet om det flyttes.
- * Utvalget mener at denne vurderingen bør skje oftere og foreslår at det skal være obligatorisk for Fylkesnemnda å foreta den når barnet har vært plassert utenfor hjemmet i to år eller mer.

4: SAMVÆR UNDER PLASSERING

- * Utvalget understreker at samværets hyppighet og form alltid må veies mot kriteriet at det er til barnets beste. Det påpekes også sterkt at dagens forskning i liten grad kan legges til grunn for utvikling av gode samværsformer på ulike stadier i det plasserte barnets liv. Det innebærer at utvalget anser igangsetting og sammenstilling av forskning på samvær som svært viktig.

Tillegges det biologiske prinsipp for stor vekt i barnevernet?

- * Det er mulig at barneverntjenesten og andre profesjoner tillegger det biologiske prinsipp større vekt enn det er grunnlag for etter rettspraksis. Den høye medholdsprosenten for barnevernet i Fylkesnemndssaker kan være en indikasjon på at barneverntjenesten legger terskelen høyt for å fremme saker om omsorgsovertakelse – muligens for høyt.

ANDRE ANBEFALINGER : EVIDENSBASERTE TILTAK

- * Utvalget anbefaler at det legges til rette for evidensbaserte tiltak som har som mål å forbedre omsorgskompetansen til omsorgspersonene for barn i alle alderstrinn og utviklingsnivå.
- * Utvalget foreslår at alle endringstiltak som skal benyttes i barnevernet gjøres til gjenstand for vurdering og beskrives i Ungsinn-databasen.

ADOPSJON

- * Utvalget mener at barneverntjenesten kan ha et større og tidligere fokus på om adopsjonssaker kan og bør fremmes, særlig når små barn blir plassert utenfor hjemmet. Utvalget anser de strenge vilkårene som er nedfelt i loven som tilstrekkelige og hensiktsmessige.

ADOPSJON SOM BARNEVERNSTILTAK

- * Utvalget vil anbefale at:
- * det for spedbarn fra 0 til 18 måneder tas stilling til adopsjon ikke senere enn ett år etter plassering etter bvl § 4-15, tredje ledd.
- * det for barn mellom 18 måneder til 4 år tas stilling til adopsjon senest 2 år etter fosterhjems plassering bvl § 4-15, tredje ledd.
- * Adopsjon alltid vurderes i tilfeller der barn er tidlig og varig plassert i fosterhjem.

FOSTERHJEMSGARANTI

- * Utvalget anbefaler departementet å utarbeide en fosterhjemsgaranti for å motvirke ustilsiktede brudd i fosterforhold.

NY TERSKEL FOR TILBAKEFØRING OG ENDRING AV SAMVÆR

- * Gjentatte begjæringer og søksmål kan føre til negativ og dermed skadelig uro for barnet. Utvalget foreslår ikke absolutte grenser for tilbakeføring da disse kan komme i konflikt med konvensjoner Norge er bundet av. I stedet foreslår utvalget at krav om tilbakeføring og samværsendringer kan nektes realitetsbehandlet dersom det noen tid etter plassering ikke fremkommer bevis som tilsier at situasjonen er endret for barnet.

OPPFØLGING AV FORELDRE ETTER PLASSERING UTENFOR HJEMMET

- * Utvalget foreslår at foreldre får en egen støtteperson som oppfølging etter plassering av barn utenfor hjemmet. Det anbefales at familievernkontorene får en sentral rolle når det gjelder støtte og oppfølging.
- * Utvalget foreslår at myndighetene engasjerer en faglig kompetent instans til å utarbeide en forskningsbasert veileder om å hjelpe foreldre til å bearbeide denne spesielle form for sorg og tap.

OPPSUMMERING AV ANDRE ANBEFALINGER

- * Egen tolketjeneste for barn i barnevernsaker
- * Styrke kulturkunnskap og kultursensitivitet
- * Styrking av forskning og samarbeid
- * Vurdere etablering av familiedomstol
- * Vern av det ufødte barn
- * Utrede bruk av samtaleprosess i saker som fremmes i Fylkesnemnda

BARNEVERNLOVEN SOM RETTIGHETSLOV

- * Utvalget foreslår at barnevernloven blir en rettighetslov. Dette er i tråd med anbefalinger som er gitt i tidligere utredninger og av toneangivende jurister innenfor barnevernsrett.

AVSLUTNING: BARNETS BESTE

- * Utvalget vil understreke at hensynet til barnets beste – formulert i barnevernloven og Barnekonvensjonen – alltid skal være den overordnende retningsgiver for alle beslutninger i barnevernet.