

Barne- og likestillingsdepartementet  
Oppvekstavdelingen  
Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo

**Dato:**  
4. desember 2017

**Vår referanse:**  
2017/118

**Deres referanse:**  
17/3551

## Høring – NOU 2017:12 Svikt og svik

Vi viser til Barne- og likestillingsdepartementets høringsbrev av 11. august 2017, hvor NOU 2017:12 Svikt og svik ble sendt på høring. I telefonsamtale mellom Tommy Andre Knutsen og Anniken Barstad Waaler 29. november 2017, ble høringsfristen utsatt.

### 1. Innledning og anbefaling

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («NIM») har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig, jf. lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 1 annet ledd. NIM skal blant annet gi råd til regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene, jf. loven § 3 første ledd bokstav b. I dette ligger det særlig at NIM skal komme med innspill til høringer som berører menneskerettighetene, jf. Innst. 2016 L (2014-2015) s. 3.

Utvalget som har utarbeidet utredningen NOU 2017:12 Svikt og svik var nedsatt for å gjennomgå alvorlige saker der barn og ungdom har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Hensikten var å avdekke hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av disse sakene. De funnene utvalget gjorde var så graverende at utvalget mente ord som «systemsvikt» ikke var dekkende, og at dette handlet om *svik* mot barn. Utvalgets funn er svært alvorlige, og viser betydningen av at staten med jevne mellomrom initierer slike uavhengige gjennomganger for å sikre rettighetene til særlig sårbare grupper.

En sentral årsak til svikten som ble avdekket var manglende kunnskap og kompetanse i tjenestene, og sviktende samarbeid og samordning mellom tjenestene. Utvalget fant videre en rekke eksempler på at tjenestene ikke snakket med barna, eller at barna ble snakket med på en utrygg måte. Utvalget fremhevet derfor et behov for tiltak som sikrer at barnets beste i større grad kartlegges og tillegges behørig vekt. Utvalget foreslo videre en rekke andre tiltak, herunder hjemmebesøk, behov for økt kunnskap om personer som begår seksuelle overgrep og en strengere oppfølging av personer som er

domfelt for dette, behov for en klargjøring av reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt, opplysningsrett og avvergeplikten – samt kompetansehevende tiltak på disse områdene.

Utvalget så det også som en utfordring å sørge for at de tilsynene som gjøres av tilsynsmyndighetene, fører til læring i tjenestene. Utvalget kommer med en rekke konkrete forslag for å avhjelpe disse utfordringene.

Staten etter menneskerettighetene har en positiv forpliktelse til å sikre barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt.

NIMs rolle vil primært være å redegjøre for disseforpliktelsene som danner en ytre ramme for videre oppfølging av utvalgets rapport. Det er ikke vår primære oppgave å uttale oss om hensiktsmessigheten av de tiltak som foreslås. Utvalgets rapport gir imidlertid myndighetene et godt beslutningsgrunnlag for iverksetting av nødvendige tiltak for bedre ivareta statens menneskerettslige forpliktelser på feltet. Flere av tiltakene som utvalget foreslår vil imidlertid, hvis de gjennomføres, reise menneskerettslige spørsmål knyttet til særlig retten til privatliv, som bør utredes i større bredde enn utvalget hadde anledning til. Blant annet vil forslaget om hjemmebesøk - hvis det gjøres obligatorisk, kunne reise spørsmål om forholdet til husransakelsesforbudet i Grunnloven § 102 annet ledd.<sup>1</sup>

#### **For å sikre barns menneskerettigheter anbefaler NIM at:**

- **norske myndigheter iverksetter effektive tiltak på systemnivå for å forebygge og forhindre at barn utsettes for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt, samt tiltak for å avdekke slike forhold på et tidlig stadium;**
- **det gjennomføres regelmessige gjennomganger av saker hvor barn har vært utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt;**
- **norske myndigheter av eget tiltak bør gjennomgå sakene som inngår i grunnlaget for NOU 2017:12 Svikt og svik på individnivå, for å vurdere om staten har ivaretatt sin positive forpliktelse til å beskytte barna i hver konkrete sak, og hvis dette ikke er tilfelle - sikre at barna gis en «effective remedy» etter EMK artikkel 13 jf. Grunnloven § 92, om ikke det alt er gjort;**
- **det iverksettes tiltak for å styrke relevante etaters kompetanse til å gjennomføre gode og trygge samtaler med barn;**
- **tjenester som arbeider med barn gis opplæring i relevante forpliktelser som følger av både Grunnloven og Barnekonvensjonen, slik at den menneskerettslige forpliktelsen synliggjøres for myndighetsutøvere som arbeider med dette til daglig;**
- **prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn, bør implementeres i sektorlovgivningen.**

---

<sup>1</sup> Se til sammenlikning Lovavdelingens uttalelse om dødsstedsundersøkelser ved plutselig og uventet barnedød av 4. mars 2009 (JDLOV-2008-7477)

I det følgende vil vi redegjøre nærmere for statens positive forpliktelse til å sikre barn mot vold overgrep og omsorgssvikt (punkt 2) barns rett til å bli hørt (punkt 3) og hensynet til barnets beste (punkt 4).

## 2. Hvilke forpliktelser har staten til å sikre barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt?

### 2.1. Generelt

Selv om menneskerettighetene som et utgangspunkt forplikter stater til å selv ikke krenke borgernes rettigheter, så har statene også enkelte *positive forpliktelser* til å forebygge, avverge og etterforske handlinger som enkeltindivider påfører hverandre, og som utgjør et brudd på konvensjonens bestemmelser. Dette innebærer for det første krav til hvordan rettshåndhevelsesapparatet skal ivareta personer som utsettes for vold fra andre. Dette omfatter både krav til effektiv etterforskning og rettergang, samt krav om at politiet gir adekvat og effektiv beskyttelse til personer som risikerer å utsettes for vold..

For det andre, er statene forpliktet til å sikre at annet hjelpeapparat iverksetter effektive tiltak for å beskytte personer mot å utsettes for vold, herunder tiltak for å forhindre at barn utsettes for vold og overgrep fra sine nærmeste. Vi vil redegjøre nærmere for disse menneskerettslige forpliktelsene i det følgende.

### 2.2. Grunnloven

Ved grunnlovsreformen i 2014 fikk Grunnloven en egen bestemmelse om barns rettigheter i § 104.

Grunnloven § 104 første ledd gir barn krav på respekt for sitt menneskeverd. Bestemmelsens tredje ledd gir barn rett til vern om sin personlige integritet og pålegger statens myndigheter å «*legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.*»

Som bakgrunn for å foreslå et eget integritetsvern for barn, la menneskerettsutvalget vekt på at barn er sårbare og avhengig av voksenpersoner. Dette gjør dem særlig utsatt for utnyttelse, vold, mishandling og omsorgssvikt.<sup>2</sup> Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte også at bestemmelsen skulle leses som et vern mot omsorgssvikt.<sup>3</sup>

Bestemmelsen må leses i sammenheng med Grunnloven § 102 annet ledd, som etablerer et generelt vern om den personlige integritet. Menneskerettsutvalget påpekte at de gjennom § 104 foreslo en sterkere formulering om barns rett til vern om sin personlige integritet enn det generelle vernet som følger av Grunnloven § 102. Utvalget uttalte videre at:<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Dokument 16 (2011-2012) s. 192.

<sup>3</sup> Innst. 186 S (2013-2014) s. 29.

<sup>4</sup> Dokument 16 (2011-2012) s. 193.

*«Dette har sin sammenheng med at barn er særlig sårbare, og at de i større utstrekning enn voksne trenger myndighetenes hjelp for å beskytte sin personlige integritet. I sin ytterste konsekvens vil en individuell rettighet for barnet åpne for at det kan gå til søksmål mot statens myndigheter med krav om bedre beskyttelse enn det har fått tilbud om i dag.»*

Grunnloven oppstiller med andre ord en plikt for staten til å sikre barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt. Hvor langt plikten strekker seg er mer uklart, da dette ikke har vært prøvd rettslig, men det fremgår altså klart av forarbeidene at mangelfull beskyttelse kan påberopes direkte overfor domstolene etter Grunnloven.

### 2.3. FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen)

Barnekonvensjonen er utledet av den tanke at barn er sårbare og trenger spesielt vern og særlig omsorg. Konvensjonen bygger på fire generelle prinsipper, som har betydning for tolkning av konvensjonen; hensynet til barnets beste, retten til ikke-diskriminering, retten til liv, overlevelse og utvikling, og retten til å bli hørt.

Retten til liv, overlevelse og utvikling følger av konvensjonens artikkel 6, som lyder:

*«States Parties shall ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child.»*

Retten til utvikling er særegen for barnekonvensjonen, og er ikke nedfelt i noen andre menneskerettighetskonvensjoner. I en generell kommentar har FNs barnekomité sagt følgende om hvordan denne rettigheten skal forstås:<sup>5</sup>

*«The Committee expects States to interpret «development» in its broadest sense as a holistic concept, embracing the child's physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development. Implementation measures should be aimed at achieving the optimal development for all children.»*

Barnekomiteen forutsetter at statene legger til grunn en helhetlig forståelse av begrepet utvikling. Komiteen legger til grunn en omfattende tolkning som i tillegg til rett til fysisk utvikling, også inneholder en rett til blant annet sosial utvikling.<sup>6</sup>

Utover retten til utvikling, inneholder barnekonvensjonen to mer konkrete forpliktelser som statene har for å sikre barn mot vold og overgrep. Artikkel 19 pålegger staten å sikre barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt. Helt konkret plikter staten å iverksette «alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak» for å beskytte barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt. Det fremgår videre av bestemmelsens annet ledd at slike beskyttelsestiltak bør omfatte blant annet effektive prosedyrer for forebygging, for å avdekke vold og overgrep mot barn, og tiltak for å rapportere om overgrep mot barn. En nærmere utdyping av tiltakene er inntatt i en generell

---

<sup>5</sup> General comment No. 5 (2003) avsnitt 12.

<sup>6</sup> Høstmølingen, Kjørholt, Sandberg (red), Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge, 3. utgave s. 80.

kommentar fra Barnekomiteen.<sup>7</sup> Slike generelle kommentarer er ikke rettslig bindende, men vektlegges av Høyesterett ved tolkning av konvensjonen.<sup>8</sup>

Videre pålegger artikkel 34 statene å sikre barn mot alle former for seksuell utnyttning og seksuelt misbruk.

Også barnekonvensjonen artikkel 24, som gir barn rett til høyeste oppnåelige helsestandard, er relevant når det gjelder vold, overgrep og omsorgssvikt. Gjennomgangen i utvalgets rapport kapittel 4 viser hvilke svært negative konsekvenser slike handlinger har for barns utvikling og helse. Det å sikre barn mot vold og overgrep vil derfor være viktig for å sikre oppfyllelse av retten til helse og retten til utvikling i barnekonvensjonen.

#### 2.4. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Staten har også en positiv forpliktelse etter EMK artikkel 2 (retten til liv), artikkel 3 (retten til fravær av tortur, nedverdiggende og umenneskelig behandling) og artikkel 8 (retten til privatliv) til å beskytte både barn og voksne mot vold, herunder beskyttelse mot vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i praksis utpenslet nærmere hva som ligger i dette. De positive forpliktelsene kan ha ulikt omfang og innhold avhengig av det konkrete saksforholdet og hvilken bestemmelse som påberopes. Samtidig er det visse overordnede likhetstegn, som gjør det hensiktsmessig å behandle dem samlet i det følgende.

Den positive plikten etter EMK har to sider: den materielle («substantive») plikten som er plikten til å beskytte et individs rettigheter, samt den prosessuelle («procedural») plikten som dreier seg om effektiv straffeforfølgning av et allerede begått lovbrudd.

I NOU 2017:12 belyser utvalget svikt i de gjennomgåtte sakene som er relevante både for den prosessuelle plikten – knyttet til effektiv straffeforfølgning<sup>9</sup> og den materielle plikten – ved at utvalget så eksempler på tilfeller hvor enkeltinstanser faktisk har kjent til foreldrenes voldstendenser eller sviktende omsorgskapasitet, uten å gripe inn eller melde videre.<sup>10</sup>

EMDs praksis knytter seg særlig til de pliktene som påligger rettshåndhevelsesapparatet, og hvor langt *plikten til å avverge slike straffbare handlinger* går, men har også behandlet saker om svikt fra hjelpeapparatet forøvrig.

Høyesterett har oppsummert rettstilstanden når det gjelder statens positive forpliktelser etter EMK artikkel 3 og 8 i Rt. 2013 s. 588 i relasjon til rettshåndhevelsesapparatet.<sup>11</sup> I denne saken ble staten domfelt for brudd på den positive forpliktelsen etter EMK artikkel 8 til å beskytte en kvinne mot omfattende personforfølgelse fra en tidligere voldelig eks-kjæreste. Høyesterett oppsummerte kravene som kan utledes av EMDs praksis i fire punkter: (1) det må reageres på *reell og umiddelbar*

---

<sup>7</sup> General Comment No. 13, avsnitt 45 flg.

<sup>8</sup> Hvilken vekt Høyesterett tillegger slike generelle kommentarer avhenger blant annet om kommentaren anses som en tolkningsuttalelse eller en tilrådning om «best practise».

<sup>9</sup> NOU 2017:12 s. 55.

<sup>10</sup> NOU 2017:12 s. 12.

<sup>11</sup> Rt. 2013 s. 588 avsnitt 45-50.

*risiko* som myndighetene var kjent med eller burde ha vært kjent med, med de tiltak som er rimelig å forvente ut ifra situasjonen, (2) staten har en viss skjønnsmargin i valg av virkemidler, men de må være *forholdsmessige og adekvate*, (3) samtidig må virkemidlene bidra til *reell beskyttelse*, og (4) kravene til aktivitet avhenger av hvilket saksområde man er på.

Staten har med andre ord ikke et ansvar etter EMK for å avverge *alle* voldshandlinger utført av privatpersoner. Statens positive forpliktelse slår inn dersom staten *må ha visst* eller *burde ha visst* at det forelå en *reell risiko* for slike handlinger. Dersom dette kunnskapskravet er oppfylt, er spørsmålet om myndighetene har utført *alle rimelige tiltak* som kunne forhindre risikoen; det såkalte tiltakskravet.<sup>12</sup> Staten har til en viss grad en vid skjønnsmargin på *hvilke* tiltak som settes inn, men tiltakene må *værer egnede og forholdsmessige*, og gi *praktisk og effektiv beskyttelse*.<sup>13</sup>

I tillegg til at EMD har vist til at personer som utsettes for vold i nære relasjoner er en svært sårbar gruppe som staten har en særlig oppfordring til å beskytte,<sup>14</sup> har domstolen uttalt følgende hva gjelder beskyttelse av barn spesielt:<sup>15</sup>

*“These measures should provide effective protection, in particular, of children and other vulnerable persons and include reasonable steps to prevent ill-treatment of which the authorities had or ought to have had knowledge (see, mutatis mutandis, Osman v. the United Kingdom, judgment of 28 October 1998, Reports 1998-VIII, pp. 3159-60, § 116).»*

De tiltakene som settes inn kan likevel ikke gå på bekostning av den potensielle gjerningspersonens rettigheter etter konvensjonen.<sup>16</sup>

Når det gjelder *den prosessuelle siden* av de positive forpliktelsene, har staten ansvar for å utføre en uavhengig og effektiv etterforskning, der etterforskningen er egnet til å fastsette de faktiske omstendighetene ved en handling, og til å identifiseres og straffe gjerningspersonen. Dette er ikke en resultatforpliktelse, men handler mer om relevante tiltak – som for eksempel tilgjengelige etterforskningsmetoder, etterforskningens bredde, grundighet ved bevisvurderingen osv.<sup>17</sup> Et viktig aspekt ved en effektiv etterforskning er at den utføres raskt og uten unødige forsinkelser.<sup>18</sup>

De positive forpliktelsene gjelder også andre deler av det offentlige enn rettshåndhevelsesapparatet. I saken *Z og andre v. Storbritannia*, som omhandlet statens positive forpliktelse til å beskytte fire barn fra grov omsorgssvikt og overgrep, uttalte domstolen følgende:<sup>19</sup>

*“There is no dispute in the present case that the neglect and abuse suffered by the four applicant children reached the threshold of inhuman and degrading treatment (as recounted*

---

<sup>12</sup> *Opuz v. Tyrkia* avsnitt 129.

<sup>13</sup> *Opuz v. Tyrkia* avsnitt 165.

<sup>14</sup> Se for eksempel *Opuz v. Tyrkia* avsnitt 164.

<sup>15</sup> *Z. og andre v. Storbritannia* avsnitt 73.

<sup>16</sup> *Opuz v. Tyrkia* avsnitt 129.

<sup>17</sup> Se *D.M.D. v. Romania* avsnitt 40, og Kjelby, «Påtalerett» s. 126 med videre henvisninger.

<sup>18</sup> *D.M.D. v. Romania*, avsnitt 40, se også *Opuz v. Tyrkia* avsnitt 150.

<sup>19</sup> *Z. og andre v. Storbritannia* avsnitt 74.

*in paragraphs 11-36 above). This treatment was brought to the local authority's attention, at the earliest in October 1987. It was under a statutory duty to protect the children and had a range of powers available to them, including the removal of the children from their home. These were, however, only taken into emergency care, at the insistence of the mother, on 30 April 1992. Over the intervening period of four and a half years, they had been subjected in their home to what the consultant child psychiatrist who examined them referred as horrific experiences (see paragraph 40 above). The Criminal Injuries Compensation Board had also found that the children had been subject to appalling neglect over an extended period and suffered physical and psychological injury directly attributable to a crime of violence (see paragraph 49 above). The Court acknowledges the difficult and sensitive decisions facing social services and the important countervailing principle of respecting and preserving family life. The present case, however, leaves no doubt as to the failure of the system to protect these applicant children from serious, long-term neglect and abuse.»*

I denne konkrete saken hadde både skole, helsesøster, politi og barnevern kunnskap om barnas omsorgsbetingelser, og det ble arrangert flere ulike møter om temaet mellom flere av aktørene. Når myndighetene i flere år unnlot å sette i verk adekvate tiltak for å beskytte barna, til tross for både kunnskap om de dårlige omsorgsbetingelsene, og det fantes en rekke tiltak i det britiske systemet myndighetene kunne ha benyttet seg av, fant EMD at myndighetene ikke hadde oppfylt sin positive forpliktelse etter EMK artikkel 3 til å beskytte barna fra grov omsorgssvikt og overgrep. Denne dommens synes å være overførbar på flere av sakene som utvalget omtaler.

At mangelfull agering og koordinering når ulike deler av det offentlige har kunnskap om at barn utsettes for vold, overgrep eller omsorgssvikt kan føre til at staten domfelles for brudd på den positive forpliktelsen etter EMK, er også fremhevet i juridisk teori hvor det fremgår:<sup>20</sup>

*«Det er først og fremst systemsvikt EMD vurderer. Men i vurderingen inngår også om det har vært en effektiv koordinering av tiltak mellom flere offentlige myndigheter, herunder opplysningsutveksling til/fra politiet: I en sak fra 2002 uttaler EMD som grunnlag for å konstatere krenkelse at:*

*“the pattern of lack of investigation, communication and co-operation by the relevant authorities disclosed in this case must be regarded as having had a significant influence on the course of events and that proper and effective management of their responsibilities might, judged reasonably, have been expected to avoid, or at least, minimise the risk or the damage suffered.”*

I den nevnte saken var flere barn utsatt for seksuelle og fysiske overgrep fra stefar. Han ble senere dømt, men sosialtjenesten hadde opplysninger om forholdene fra langt tidligere, og det var bl.a. svært mangelfull informasjonsutveksling mellom politiet og sosialtjenesten.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Kjelby, Påtalerett s. 124-125. Se også *E. og andre v. the United Kingdom* avsnitt 100.

<sup>21</sup> Kjelby, Påtalerett s. 125 (fotnote 316).

## 2.5. Oppsummering og anbefaling

Som det fremgår av gjennomgangen, har staten har en positiv plikt til å beskytte barn mot vold og overgrep etter både Grunnloven, barnekonvensjonen og EMK. Barns rett til et liv uten vold og overgrep er derfor godt ivaretatt på et overordnet rettslig nivå. Utvalgets utredning gir imidlertid et innblikk i tilfeller hvor staten *i praksis* har sviktet barna i svært alvorlige saker de senere årene. Dette danner et godt utgangspunkt for den videre innsatsen for å forebygge og avdekke alvorlig vold og overgrep mot barn på et systemisk nivå.

Basert på funnene til utvalget, er det klare indikasjoner på at statens menneskerettslige forpliktelser er blitt brutt i flere av sakene som utvalget har gjennomgått. NIM viser til utvalgets oppsummering på side 60 som støtter opp om en slik konklusjon:

*«Barna i sakene utvalget har gjennomgått, har opplevd belastninger som det er samfunnets plikt å beskytte dem mot. Mange av sviktene utvalget har identifisert, er av en slik art at utvalget finner det riktig å kalle det svik mot disse barna. I de fleste av sakene har det offentlige hatt nok av indikasjoner på at noe var galt. Tjenestene burde derfor grepet inn tidligere. I mange av sakene har unnlattelsessyndene vært svært grove. Åpenbare tegn på at barna led overlast, har blitt oversett. Betydelige risikofaktorer har blitt ignorert. I flere av sakene har barn sagt klart fra om hva de har blitt utsatt for uten å bli hørt. Gjentatte bekymringsmeldinger har blitt lagt bort uten undersøkelse. Tjenestepersoner har kjent risikoen barna har levd under, uten å melde fra eller gripe inn. Mange har fått hele sin oppvekst, fra de var spedbarn til de ble voksne, sterkt preget av vold, overgrep og omsorgssvikt.»*

Dette krever at statens oppfølging av utvalgets rapport er effektiv og målrettet. NIM har som nevnt ikke forutsetninger for å vurdere hvilke av utvalgets forslag som bør prioriteres og som er mest egnet å forebygge slike menneskerettsbrudd i fremtiden, men utvalget gir staten et godt kunnskapsgrunnlag til å foreta nødvendige vurderinger om hvilke tiltak som bør iverksettes for å sikre implementeringen av forpliktelsene etter Grunnloven, barnekonvensjonen og EMK i praksis.

**På bakgrunn av utvalgets gjennomgang og konklusjoner anbefaler NIM at staten av eget tiltak også bør gjennomgå sakene som inngår i grunnlaget for NOU 2017:12 Svikt og svik på individnivå, for å vurdere om staten har ivaretatt sin positive forpliktelse til å beskytte barna i hver konkrete sak, og hvis dette ikke er tilfelle - sikre at barna gis en «effective remedy» etter EMK artikkel 13 jf. Grunnloven § 92, om ikke det alt er gjort.**

## 3. Barns rett til å bli hørt

Barn har etter barnekonvensjonen artikkel 12 en rett til å bli hørt ved alle handlinger og avgjørelser som angår dem. Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 3, og gis ved motstrid forrang foran annen norsk lovgivning. Prinsippet er også etter grunnlovsreformen i 2014 inntatt i Grunnloven § 104. Barns rett til å bli hørt har med andre ord en sterk overordnet rettslig forankring i norsk rett.



FNs barnekomité har påpekt sammenhengen mellom barnets rett til å bli hørt, og prinsippet om at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn.<sup>22</sup> For å kunne identifisere hva som er et barns beste, er det grunnleggende at barnets syn kommer frem. Som utvalget også påpeker, er det helt sentralt å snakke med barn dersom man skal kunne forebygge, avdekke og forhindre vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn.<sup>23</sup>

Praksis fra Høyesterett tilsier at barnets rett til å bli hørt ikke skal være en illusorisk rettighet for barn, men skal være konkret og reell. Det er eksempler på at Høyesterett har fastslått saksbehandlingsfeil i saker hvor myndighetene ikke har snakket med barn eller innhentet barnets syn på andre måter. Det er også eksempler på saker hvor Høyesterett har konstatert saksbehandlingsfeil i tilfeller hvor myndighetene ikke har innhentet *oppdatert informasjon* om barnets syn.<sup>24</sup> Barn er i stadig utvikling, og situasjoner endrer seg, og det er derfor viktig at deres syn innhentes jevnlig. Også FNs barnekomité har fremhevet at barns rett til medvirkning ved å bli hørt må sees på som en prosess og ikke et engangstilfelle for hvert barn.<sup>25</sup> Dette gjør seg ikke minst gjeldende på dette området hvor mange barn vil vegre seg for å fortelle om sine opplevelser første gang, men kanskje vil fortelle mer når de har opparbeidet en form for tillit til den personen de snakker med.

At tjenestene ikke snakket med barna, eller ikke har snakket med dem på en god og trygg nok måte, var en gjennomgående svikt i sakene utvalget vurderte.<sup>26</sup> Dette er et alvorlig brudd på barns grunnleggende menneskerettigheter. Både utvalgets egne undersøkelser og tidligere forskning tyder på at det ofte er mangel på kompetanse i de ulike tjenestene om hvordan man snakker med barn om vanskelige ting. Tjenestene mangler også rutiner, tid og ressurser til å gjennomføre slike samtaler på en barnefaglig god måte.<sup>27</sup>

Utvalgets rapport avdekker med andre ord et avvik mellom barns formelle rettigheter, og hvordan disse rettighetene gjennomføres i praksis. Utvalget anbefaler en rekke tiltak for å bøte på dette «implementeringsgapet». Dette er positivt. Staten har også her en positiv plikt, både etter Grunnloven § 92 og barnekonvensjonen artikkel 2, til å sørge for at barns rett til å bli hørt ivaretas i praksis, og har nå et kunnskapsgrunnlag for å iverksette slike tiltak.

Enkelte av utvalgets anbefalinger samsvarer i stor grad med de anbefalinger FNs barnekomité har gitt i en generell kommentar om barnekonvensjonen artikkel 12.<sup>28</sup> Barnekomiteen uttaler her at statene bør iverksette følgende for å ivareta barns rett til å bli hørt:<sup>29</sup>

*«Provide training on article 12, and its application in practice, for all professionals working with, and for, children, including lawyers, judges, police, social workers, community workers, psychologists, caregivers, residential and prison officers, teachers at all levels of the*

---

<sup>22</sup> General Comment No. 12 (2009) avsnitt 74.

<sup>23</sup> NOU 2017:12 s. 106.

<sup>24</sup> HR-2017-1996-U og HR-2017-18-U.

<sup>25</sup> General Comment No. 12 (2009) avsnitt 133.

<sup>26</sup> NOU 2017:12 s. 106.

<sup>27</sup> NOU 2017:12 s. 107.

<sup>28</sup> General Comment No. 12 (2009).

<sup>29</sup> General Comment No. 12 (2009) avsnitt 49.

*educational system, medical doctors, nurses and other health professionals, civil servants and public officials, asylum officers and traditional leaders*

*Ensure appropriate conditions for supporting and encouraging children to express their views, and make sure that these views are given due weight, by regulations and arrangements which are firmly anchored in laws and institutional codes and are regularly evaluated with regard to their effectiveness.”*

Barnekomiteén har også uttrykt bekymring for at barns rett til å bli hørt ikke er fullt ut implementert i praksis i Norge, og har pekt særskilt på aldersgrensen på 12 år for barns rett til å uttale seg i helserelevante saker.<sup>30</sup>

**Utvalget foreslår en rekke konkrete tiltak som på ulikt vis vil kunne styrke gjennomføringen av barnekonvensjonens krav i praksis. Hvilke tiltak som best oppfyller konvensjonens krav vil det i stor grad være opp til statens myndigheter å vurdere, men gitt utvalgets betoning av manglende kunnskap anbefaler NIM at det iverksettes tiltak for å styrke relevante etaters kompetanse til å gjennomføre gode og trygge samtaler med barn.**

#### **4. Barnets beste**

Etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.

Utvalget har foretatt en gjennomgang av barnekonvensjonen artikkel 3 i punkt 13.3.2. I gjennomgangen fremgår det blant annet at generelle kommentarer fra FNs barnekomité ikke er rettslig bindende, men at de gir god veiledning om bestemmelsenes innhold og benyttes som en viktig kilde ved tolkning av barnekonvensjonen. Dette er vi enige i. Vi vil likevel bemerke at når det gjelder Barnekomiteens generelle kommentar om barnets beste, har Høyesterett uttalt at denne utgjør et naturlig utgangspunkt ved tolkningen av barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104.<sup>31</sup> Høyesterett har videre uttalt følgende:<sup>32</sup>

*«Barnekomiteen fremhever i General Comment No. 14 at artikkel 3 nr. 1 gir en rett for det enkelte barn som er «directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court», jf. avsnitt 6. Det fremheves samme sted at bestemmelsen dessuten virker som et tolkningsprinsipp, og gir preferanse for «the interpretation which most effectively serves the child's best interests». Artikkel 3 nr. 1 er også en prosedyrebestemmelse, i den forstand at avgjørelser som gjelder barn, både må vise at barnets interesser er identifisert, og hvordan de er veiet mot andre hensyn. I avsnitt 36-40 utdyper Barnekomiteen selve normen. Det fremgår at hensynet til barnets beste ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, jf. her*

---

<sup>30</sup> Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Norway, CRC/C/NOR/CO/4 avsnitt 24.

<sup>31</sup> Rt. 2015 s. 93.

<sup>32</sup> Rt. 2015 s. 93 avsnitt 65

*også plenumsdommen i Rt-2012-1985 avsnitt 134-136. Men komiteen understreker at ved avveiningen mot andre interesser skal hensynet til barnet ha stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.» (uthevet her)*

Dette er med andre ord gjeldende rett i Norge i dag, med Grunnlovs rang.

Utvalget anbefaler at prinsippet om barnets beste bør komme til uttrykk i sektorlovgivningen i mye større grad enn det som er tilfellet i dag. Denne anbefalingen er, som også utvalget er inne på, i samsvar med FNs barnekomité's anbefaling til Norge i 2010.<sup>33</sup> Selv om prinsippet er nedfelt i Grunnloven og barnekonvensjonen (som gjelder som norsk lov), og ved dette gjelder uansett for alle områder, er ikke dette rettskilder som enhver rettsanvender og person som har kontakt med barn forholder seg til i sitt daglige virke. Implementering av barnets beste i flere lover, kan derfor bidra til å synliggjøre dette for flere. **NIM støtter derfor denne anbefalingen.**

**NIM anbefaler videre at tjenester som arbeider med barn gis opplæring i relevante forpliktelser som følger av både Grunnloven og Barnekonvensjonen, slik at den menneskerettslige forpliktelsen synliggjøres for myndighetsutøvere som arbeider med dette til daglig.**

Vennlig hilsen

for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Petter Wille

Direktør

Anniken Barstad Waaler

Seniorrådgiver

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og er derfor uten signatur*

---

<sup>33</sup> Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Norway, CRC/C/NOR/CO/4 avsnitt 23.