



Barne- og familiedepartementet
Avgitt elektronisk på regjeringen.no

Deres referanse: 22/2228
Vår referanse: 2022/155
Dato: 21.10.2022
Publikasjonsnr.: NIM-H-2022-027

Høringsuttalelse – forskrift om barns medvirkning i barnevernet

1. Innledning

Vi viser til Barne- og familiedepartementets høringsbrev av 24.06.2022 om barns medvirkning i barnevernet.

Norges 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. Vi skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre.¹ Høringsuttalelser er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet.

Departementet har sendt fire forskrifter på høring i den samme saken. Vi har av kapasitetsmessige grunner valgt å bare avgi hørings svar til forskriften om medvirkning. Vi ønsker likevel å nevne helt kort at NIM nylig har avgitt rapporten «Rus og menneskerettigheter», som berører flere problemstillinger som angår barnevernsinstitusjoner.² Vi har ikke gått nærmere inn i forskriften om kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner og har ikke noen nærmere forslag basert på rapporten, men vi ønsker likevel å nevne den her til departementets videre arbeid med barnevernsinstitusjoner mer generelt.³

2. Forskrift om medvirkning

2.1. Innledning

Barns rett til å bli hørt er en grunnleggende rettighet for barn, som følger av både Grunnloven § 104, FNs barnekonvensjon artikkel 12 og mange norske lover, inkludert barnevernloven. Som FNs barnekomité uttrykker, er partene pålagt en klar juridisk forpliktelse til å sikre retten til å bli hørt i de nasjonale rettssystemene, herunder ved å gi gode rettslige rammeverk som garanterer rettigheten for barn.⁴ Vi mener at forskrift

¹ Se NIM-loven §§ 1 og 3 første ledd.

² NIM, Rus og menneskerettigheter (2022), <https://www.nhri.no/rapport/rus-og-menneskerettigheter/>

³ Se rapportens kapittel 4.4.4.

⁴ FNs barnekomité, Generell kommentar nr. 12, avsnitt 15.

om barns medvirkning gir et godt rettslig rammeverk for ivaretagelsen av retten til å bli hørt.

Det er svært positivt at departementet har inkludert et eget sammendrag til barn i forbindelse med høringsprosessen. Vi mener at dette bør gjennomføres i enda større grad i høringene som omhandler barn. I sammendraget til barn står det at de kan ta kontakt med en voksen for å eventuelt kommentere høringen. Vi ber departementet vurdere om det kan åpnes prosesser for enda mer lavterskel deltakelse fra barn og unge, for eksempel en egen nettportal, slik at barn og unge ikke nødvendigvis må ha bistand fra voksne for å medvirke.

Det er også positivt at høringsnotatet på enkelte punkter kommenterer begrepsbruken i selve forskriften og hvordan det forstås av barn, for eksempel forholdet mellom uttrykkene «medvirkning» og «rett til å bli hørt» på side 25 i høringsnotatet, som kommenterer valget av ordlyd i den overordnede bestemmelsen i forskriften § 3. Det er positivt at departementet vurderer hvilken ordlyd som kommuniserer best til barn, og dette kan gjerne etterfølges i annen regelverksutvikling.

Høringsnotatet er på mange punkter utfyllende og gjør grundige vurderinger av det nærmere innholdet i retten til å bli hørt og hvordan denne retten skal operasjonaliseres i forskriften. Det er positivt at barnekomiteens generelle kommentar nr. 12 løftes inn i vurderingene. På samme måte er det velkomment at departementet trekker inn barnekomiteens avsluttende merknader til Norge, som ser ut til å danne grunnlaget for forskriftens bestemmelse i § 3 fjerde ledd om at forskriften skal tilpasses barnets forutsetninger.

Vi har noen mindre kommentarer til innholdet i forskriften.

2.2. Unntak fra retten til å bli hørt

Vi viser til utkastet til forskrift § 3 første ledd fjerde punktum: "Retten til å bli hørt skal praktiseres på en forsvarlig måte for barnet."

I relasjon til denne ordlyden gjennomgår høringsnotatet spørsmålet om retten til å bli hørt er unntaksfri eller ikke.

NIM viser til at retten til å bli hørt et sterkt utgangspunkt som det skal mye til for å fravike. Alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter har en rett til å bli hørt. Høyesteretts avgjørelse i HR-2019-2301-A, som det også blir vist til i høringsnotatet, gir slik vi ser det kun en svært snever åpning for å i spesielle tilfeller fravike barnets uttalerett. Den foreslåtte ordlyden er etter vårt syn forenelig med utgangspunktet om at barn i all hovedsak skal høres. Den samsvarer også godt med det som FNs barnekomité skriver i generell kommentar om at høringen ikke bør skje oftere

enn nødvendig.⁵ Vi anbefaler imidlertid at forskriftsteksten ikke går noe lengre i å oppstille noen unntak fra retten til å bli hørt. Etter vårt syn er det viktig at det sterke utgangspunktet om at barn skal ha rett til å bli hørt kommuniseres tydelig, slik at dette utgangspunktet opprettholdes i praksis. Som departementet selv viser til i høringsnotatet, er det flere kartlegginger som viser at det fortsatt er mange barn som ikke høres i barnevernet, og at det ofte ikke begrunnes.⁶ Det er derfor viktig at det ikke etableres en forståelse av at det ofte ikke er til barnets beste å bli hørt. Det er forståelig at mange involverte i barnevernssaker kan være bekymret for ivaretagelsen av barnet, men barnevernssaker er som regel noe som oppstår på grunn av omstendigheter som kan være vanskelige for et barn. Det kan være hensiktsmessig å gi nærmere retningslinjer om dette i eventuelt rundskriv til forskriften.

2.3. Spørsmålet om valg av barnets tillitsperson

Vi viser til forskriften § 7 annet ledd annet punktum, hvor det står at foreldre med omsorg for eget barn må samtykke til barnets valg av tillitsperson.

I høringsnotatet skriver departementet:

“Et annet spørsmål er om Stortinget ved sitt vedtak mente å begrense foreldrenes ansvar og myndighet overfor barn som de har omsorgen for, og frata dem beslutningsmyndighet hva gjelder hvilken tillitsperson barnet ønsker å ha med seg. Det vil i tilfelle være et inngrep i foreldrenes omsorgsansvar, som etter legalitetsprinsippet krever klar lovhjemmel. Etter departementets oppfatning er ikke lovteksten klar nok til å tolkes som et inngrep i foreldrenes omsorgsansvar, eller til at Stortinget har ment at dette skal være et tvangsinngrep. Departementet legger derfor til grunn at foreldre som har omsorgen for barnet er de som må treffe beslutninger som angår barnet. Departementet foreslår derfor tatt inn i forskriften § 7 andre ledd andre punktum at foreldre med omsorg for eget barn må samtykke til barnets valg av tillitsperson. Departementet mener dette er nødvendig for å ivareta foreldrenes rettigheter, og at dette er i samsvar med Stortingets vedtak om at barnet «kan gis anledning til» å ha med seg en tillitsperson.”

Vi er usikre på om dette utgangspunktet best reflekterer menneskerettighetene og gjeldende rett. Vi er usikre på i hvilken grad barnets valg av tillitsperson faktisk er et inngrep i foreldrenes omsorgsansvar, og i så tilfelle hvilken type inngrep det er. Tillitspersonen har slik vi ser det i liten grad noen formell rolle, og det er slik vi da ser det

⁵ FNs barnekomité, Generell kommentar nr. 12, avsnitt 24.

⁶ Høringsnotatet punkt 3.2.2. Se også Helsetilsynets landsomfattende tilsyn fra 2022 hvor det avdekkes mangler i gjennomføringen av retten til å bli hørt. Rapport fra Helsetilsynet 2/2022.

i liten grad offentlig myndighetsutøvelse eller beskjæring av rettigheter på foreldrenes hånd. I det grad det må anses som et inngrep at barnet selv velger tillitsperson, og lovskravet står i veien for det, mener vi det bør vurderes å endre loven for å gi hjemmel.

Uavhengig av hjemmelskravet mener vi at utgangspunktet om at foreldrene bestemmer bør nyanseres i to retninger. For det første er den alminnelige aldersgrensen for partsrettigheter etter barnevernsloven 15 år, jfr. § 6-3 annet ledd i dagens barnevernlov. Bestemmelsen er videreført i den nye barnevernloven av 2021 i § 12-3 første ledd. Det er videre inntatt en bestemmelse om at barneverns- og helsenemnda kan innvilge barn under 15 år partsrettigheter dersom hensynet til barnet tilsier det. Barns partsrettigheter omfatter blant annet retten til å la seg representere av advokat, retten til å klage på enkeltvedtak, retten å motta varsel før vedtak treffes, retten til innsyn i sakens dokumenter, retten til å samtykke til videreformidling av taushetsbelagte opplysninger om seg selv samt retten til å samtykke i frivillige hjelpetiltak i hjemmet, jfr. forvaltningsloven kapittel IV. Det fremstår derfor ikke som opplagt at barns partsrettigheter ikke skal gjelde for valg av tillitsperson. Derfor reiser vi spørsmål om hvorvidt foreldre kan bestemme over barnets valg av tillitsperson i tilfeller der barnet ellers har partsrettigheter.

For det andre har også foreldre plikt til å la sine barn medvirke i beslutninger som angår dem, jf. barneloven §§ 31 og 33. Selv om ikke dette fremkommer av forskriftsteksten kan det med fordel fremkomme av eventuelle retningslinjer eller liknende.

Til sist nevner vi også at den innbakte sikkerhetsventilen i forskriften § 7 annet ledd første punktum antakelig kan ivareta noe av det som kan være utfordringen med en ubetinget rett for barnet til å velge selv, og dette bør vurderes opp mot foreldrenes myndighet over spørsmålet.

2.4. Konsekvensen av at barn ikke er hørt

Et generelt spørsmål, som i liten grad er berørt i høringsnotatet, er hva som skal være konsekvensene når barns rett til å bli hørt ikke oppfylles. Dels er dette et spørsmål om hvorvidt unnlatt høring av barn er en saksbehandlingsfeil som kan virke inn på resultatet, som reguleres av forvaltningsloven og prosessregelverket og er utviklet i rettspraksis.

Imidlertid er dette også et spørsmål om oppfyllelse av rettighetene i seg selv. Barnekomiteen skriver i generell kommentar nr. 12:

“Legislation is needed to provide children with complaint procedures and remedies when their right to be heard and for their views to be given due weight is disregarded and violated. Children should have the possibility of addressing an ombudsman or a person of a comparable role in all children’s institutions, inter

alia, in schools and day-care centres, in order to voice their complaints. Children should know who these persons are and how to access them. In the case of family conflicts about consideration of children's views, a child should be able to turn to a person in the youth services of the community. If the right of the child to be heard is breached with regard to judicial and administrative proceedings (art. 12, para. 2), the child must have access to appeals and complaints procedures which provide remedies for rights violations. Complaints procedures must provide reliable mechanisms to ensure that children are confident that using them will not expose them to risk of violence or punishment.”⁷

Barnekomiteen understreker altså at det må finnes klagemuligheter når retten til å bli hørt ikke overholdes, og at dette må følge av det regulatoriske rammeverket.

NIM mener at barns rett til å klage over brudd på sine rettigheter generelt er mangelfullt gjennomført i norsk rett.⁸ Også retten til å klage over unnlatt høring i egne saker er noe som etter vårt syn bør styrkes. Dette gjelder for det første de tilfellene der barnet ikke er hørt overhodet. For det andre bør klageretten også omfatte muligheten til å påklage måten barnet ble hørt, på eller manglende informasjon eller andre forutsetninger for realisering av rettigheten. For det tredje bør det også vurderes i hvilken grad barn i barnevernet, eller noen som representerer dem, har muligheter til å klage over vurderinger av barnets modenhet, som inngår som moment i vurderingen av hvilken vekt som skal legges på barnets mening.

Vi er usikre på om en eventuell mer generell og åpen klagerett bør fremgå av forskrift eller av lov, og hva som skal til for å styrke denne rettigheten. Uavhengig av reguleringsform anbefaler vi at departementet vurderer nærmere hvordan barn selv eller noen som representerer de kan klage over brudd på retten til å bli hørt, også i de tilfellene der unnlatt høring ikke er en feil som virker inn på resultatet og dermed leder til opphevelse av avgjørelse.

⁷ Generell kommentar nr. 12, avsnitt 46 og 47.

⁸ NIM har sendt flere brev til myndighetene om dette, se brev til statsråd Kjersti Toppe 27. oktober 2021: [Forespørsel om møte med ny barneminister - Norges institusjon for menneskerettigheter \(nhri.no\)](#), samt brev til familie- og kulturkomiteen på Stortinget 6. september 2022: [NIM brev \(nhri.no\)](#)

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Kirsten Kolstad Kvalø
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.