

Stortingets familie- og kulturkomité

Vår referanse: 2025/106  
Dato: 02.05.2025  
Publikasjonsnr.: NIM-H-2025-025

## HØRINGSUTTALELSE

# Innspill til Stortingets familie- og kulturkomite – Prop. 83 L (2024-2025) Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)

## 1. Innledning

Flere av forslagene i stortingsmeldingen og proposisjonen innebærer etter NIMs syn et reelt kvalitetsløft. Økt klagerett for barn, omlegging av institusjonstilbudet, og oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse er viktig.

I dette innspillet kommenterer vi et utvalg problemstillinger fra både meldingsdelen og proposisjonen med særlig menneskerettslig relevans:

- **Ny retning for institusjonsbarnevernet (pkt. 2):** NIM støtter omleggingen av institusjonstilbudet for barn.
- **Fosterforeldres klagerett (pkt. 3):** Det bør utredes om fosterforeldre i avgrensede tilfeller skal ha en klagerett på oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse.
- **Varig opphold i fosterhjem (pkt. 4):** NIM mener forslaget neppe er i strid med EMK artikkel 8, men at komiteen bør vurdere å presisere i innstillingen at kravene til begrunnelse og oppdatert beslutningsgrunnlag skjerpes i takt med hvor inngripende tiltaket er samlet sett.
- **Rettigheter og inngrep på institusjon (pkt. 5):** NIM mener lovteksten bør rammes tydeligere inn, og merknadene bør nyanseres noe. Se forslag til alternative formuleringer i høringsuttaletsen pkt. 5.

NIM er tilgjengelig for ytterligere avklaringer eller utdypninger.

## 2. Ny retning for institusjonsbarnevernet (Kapittel 8)

Departementet redegjør i kapittel 8 i meldingsdelen for omfattende endringer i institusjonstilbudet. Basert på vårt tidligere arbeid med behandlingstilbudet til barn med rusproblemer, både i og utenfor barnevernsinstitusjon, er NIM positiv til at det

planlegges markante endringer for å gi barna bedre helsehjelp.<sup>1</sup> I dag er det stor risiko for at barn med rusvansker som har opphold på barnevernsinstitusjon, ikke får oppfylt retten til kvalitativt gode helsetjenester, adekvat behandling og forsvarlig omsorg.<sup>2</sup> Omleggingen av institusjonstilbudet til barn bør være rettighetsbasert. NIM vil følge prosessen videre.

### **3. Fosterforeldres klagerett på oppheving av omsorgsovertakelse**

I høringsvaret spilte NIM inn at det bør vurderes å utrede å gi fosterforeldre en klageadgang på vedtak om oppheving av omsorgsovertakelse, i visse avgrensede tilfeller. I dag har fosterforeldre en rett til å uttale seg.<sup>3</sup> NIM kan ikke se at departementet har berørt dette spørsmålet i proposisjonen. I noen tilfeller har fosterforeldre og barn etablert en rett til familieliv som er vernet etter EMK artikkel 8 og Grl. § 102. Vi viser til begrunnelsen i NIMs høringsvar.<sup>4</sup>

I tidligere forarbeider fastholder departementet at fosterforeldre ikke automatisk gis partsstatus, men synes å bygge på at fosterforeldre etter en konkret vurdering kan innvilges partsrettigheter etter forvaltningslovens regler.<sup>5</sup> Dette er etter NIMs syn for uklart for fosterforeldre og barnet.

Det kan for eksempel tenkes tilfeller hvor et lite barn blir plassert hos fosterforeldre, og blir boende der over flere år. Vi *ber komiteen merke seg* at NIM mener det bør utredes om fosterforeldre i visse, avgrensede tilfeller også skal ha en klagerett.

## **4. Varig opphold i fosterhjem (kapittel 14)**

### **4.1 Innledning**

Departementet foreslår en ny § 5-12 der barneverns- og helsenemnda kan vedta varig opphold i fosterhjem. Tiltaket gjelder barn som er under barnevernets omsorg, men der gjenforeningsmålet er forlatt med den følge at det ikke er noe formål om at barnet skal flytte tilbake til foreldrene. Forslaget skal bidra til at barnet får mer ro og normalitet i fosterhjemmet.

Tiltaket er inngripende overfor både barn og foreldre, og spørsmålet er om tiltaket følger kravene etter EMK artikkel 8. Slik NIM vurderer det, vil forslaget som et

---

<sup>1</sup> Se NIMs rapport, hvor barnekonvensjonen artikkel 24 og 33 er behandlet.

<sup>2</sup> NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter» kapittel 4.4.

<sup>3</sup> Barnevernsloven § 9-8.

<sup>4</sup> <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/08/NIM-horingsuttalelse-Forslag-til-endringer-i-barnevernsloven-kvalitetsreform.pdf> s. 14.

<sup>5</sup> Prop. 133 L (2020-2021) Ny barnevernslov, pkt. 15.4.4.

utgangspunkt generelt neppe være i strid med EMK artikkel 8, men kan volde problemer i enkelttilfeller. Det medfører behov for noen presiseringer.

## **4.2 Behovet for vilkåret «særlig tungtveiende grunner»**

Ved adopsjon gjelder et vilkår om «særlig tungtveiende grunner», jf. barnevernsloven § 5-10. EMD oppstiller dette vilkåret, typisk uttrykt som “exceptional circumstances”, 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.»<sup>6</sup>

Slik NIM leser ny § 5-12, vil tiltaket ikke bryte alle juridiske bånd mellom barn og foreldre, slik som ved adopsjon. Tiltaket vil altså ikke medføre at båndene mellom barnet og de biologiske foreldrene er «definitively severed». Dette betyr at terskelen for tiltaket som et utgangspunkt kan være lavere enn for det mer vidtgående tiltaket adopsjon. Det innebærer i så fall at det ikke er behov for tilleggsvilkåret «særlig tungtveiende grunner» i den nye bestemmelsen, slik departementet også konkluderer med i proposisjonen.<sup>7</sup> NIM vil i det følgende vise til elementer i ny § 5-12 som gjør at vi mener at denne konklusjonen på generelt grunnlag er riktig.

For det første skal det ved langvarig fosterhjemsplassering være mulig å ha samvær innenfor rammen av barnevernsloven kapittel 7, jf. ny § 5-12 andre ledd. Det er også mulig å få endret samværsordningen ved at foreldrene reiser sak for barnevernsnemnda, jf. ny § 5-12 tredje ledd. Det er videre adgang til å få opphevet tiltaket om varig plassering i fosterhjem, ved at foreldrene reiser sak for nemnda jf. ny § 5-12 fjerde ledd. Dersom foreldreansvaret fratas foreldrene, er det også mulig å få endret dette dersom vilkårene i barnevernsloven § 5-9 er oppfylt. Dette viser at tiltaket antagelig ikke gjør båndene «definitively severed» slik EMD bruker dette uttrykket.

En særlig problemstilling er om tiltaket i en konkret situasjon, der det legges så sterke begrensninger på familiebåndene mellom barn og biologiske foreldre at det må likestilles med å være «definitively severed», likevel kreves et tilleggsvilkår om «særlig tungtveiende grunner» eller lignende. For eksempel kan en se for seg at det fattes vedtak om varig opphold i fosterhjem, fratakelse av foreldreansvar og null eller sterkt begrenset samvær. Slik NIM vurderer det, er bestemmelsen som et utgangspunkt antageligvis godt nok «rigget» til å håndtere også denne situasjonen:

---

<sup>6</sup> Strand Lobben mot Norge (37283/13), avsnitt 209.

<sup>7</sup> Proposisjonen s. 165.

Barnevernsloven kapittel 7, som regulerer samvæerspørsmålet, har allerede tatt hensyn til dette, og tatt opp i seg kravene fra EMDs praksis. I barnevernsloven § 7-2 er det krav om at «bare når det foreligger sterke og spesielle grunner», kan nemnda bestemme at samværet skal begrenses sterkt eller falle bort helt. Dette betyr at man i den konkrete sak automatisk vil måtte innom et tilleggsvilkår av den karakter som EMD krever ved vurderingen av sterkt begrenset samværsordning. Videre vektlegger EMD i saker om omsorgsovertakelse og samvær at det er mulig å få vurdert spørsmålet på nytt.<sup>8</sup> Dette er antageligvis ivaretatt gjennom den snevre adgang til å få endret samværsordningen i ny § 5-12.

Dersom foreldreansvaret fratas, stiller EMD ikke opp et vilkår om «exceptional circumstances». Om fratakelse av foreldreansvar har EMD uttalt at “unlike the measure that was at issue in the case of *Strand Lobben and Others* (cited above), which concerned a decision to replace foster care with adoption, neither the care order nor the decision to remove the first applicant’s parental responsibilities in the instant case were irreversible or permanent.” Fratakelse av foreldreansvar er ikke et endelig vedtak som bryter alle bånd; det er ikke «irreversible or permanent.»<sup>9</sup> Adgangen til å endre vedtak om fratakelse av foreldreansvar reguleres som nevnt av § 5-9.

De strenge kravene i EMDs praksis kan dermed bli ivaretatt gjennom et samspill mellom den nye bestemmelsen og de andre delene av barnevernsloven der det skulle være et behov. Vi viser for øvrig til vårt innspill til presisering i punkt 4.3.

NIM vil understreke at tiltaket er svært inngripende. Det innebærer et skjerpet krav til begrunnelser og oppdatert erfaringsgrunnlag. Departementet skriver grundig om gjenforeningsmålet på s. 164, herunder at det gjelder et skjerpet krav til begrunnelse når målet oppgis. For fratakelse av foreldreansvar gjelder også et skjerpet krav til begrunnelse, se proposisjonen s. 160. Når det gjelder samværsordningen, er dette som nevnt regulert i barnevernsloven kapittel 7, som tar opp i seg de skjerpete kravene som stilles av EMD ved lite eller ikke noe samvær.

Imidlertid er ikke totaliteten av inngrepene som kan oppstå i en konkret situasjon behandlet i proposisjonen. Er barnet ungt, kan det tenkes at lite samvær, men ikke så lite som «sterkt begrenset» samvær slik vi tradisjonelt tenker på det, kombinert med fratakelse av foreldreansvar, likevel må karakteriseres som et inngrep som krever «sterke og spesielle grunner» («exceptional circumstances»). I en slik

---

<sup>8</sup> Se for eksempel E.M. og andre mot Norge (53471/17), avsnitt 59.

<sup>9</sup> Se E.M. og andre mot Norge, avsnitt 57.

situasjon vil også kravet til skjerpet begrunnelse og oppdatert erfaringsgrunnlag øke. Dette *bør kommenteres i komiteens innstilling*.

#### **4.3 Om vilkåret «dersom det foreligger særlige grunner» i fjerde ledd**

I ny § 5-12 fjerde ledd er det et vilkår om at det må foreligge «særlige grunner» for at opphevelse av vedtak om varig opphold i fosterhjem kan behandles. I proposisjonen s. 168 presiserer departementet hvordan vilkåret skal forstås: «Adgangen er ment for helt særskilte tilfeller der det foreligger opplysninger om vesentlig endrede forhold som tilsier at premissene for vedtaket ikke lenger er til stede.»

NIM mener det er uheldig at man i proposisjonsteksten ytterligere kvalifiserer vilkåret med bruk av uttrykket «helt særskilte tilfeller». Dette kan heve terskelen til at det i praksis er urealistisk å få en revurdering av tiltaket, og kan bety at tiltaket nærmer seg å være endelig og dermed gjør at båndene mellom barn og biologiske foreldre blir «definitively severed». NIM mener det er nødvendig *at komiteen i sin innstilling presiserer* at det ikke foreligger en slik ytterligere kvalifisering. Adgangen bør rette seg mot tilfeller der det foreligger opplysninger om vesentlig endrede forhold som tilsier at premissene for vedtaket ikke lenger er til stede, og at det samlet sett må være til barnets beste at tiltaket oppheves.

#### **4.4 Behovet for tiltaket og evaluering**

Departementets beskrivelse av behovet for tiltaket om varig opphold i fosterhjem er noe knapp, se s. 160-161 i proposisjonen.

NIM mener at det kan være et behov å *tydeliggjøre i komiteens innstilling* hvilke situasjoner tiltaket er ment for. Slik NIM forstår det, er tiltaket ment som et mindre inngripende tiltak enn adopsjon, som kan sikre barn ro og stabilitet ved langvarige fosterhjemsplasseringer. I noen saker er det til barnets beste å sikre en viss tilknytning til de biologiske foreldrene og en systematisk oppfølging fra barnevernet.

Dersom lovbestemmelsen vedtas, *anbefaler NIM at tiltaket evalueres* etter en viss tid.

### **5. Rettigheter og inngrep på institusjon (kapittel 15)**

#### **5.1 Menneskerettslige utgangspunkter**

Departementet foreslår å lovfeste at institusjonen kan bruke fysisk makt utover milde former når det er strengt nødvendig for å avverge at barnet utsetter eget liv eller helse for alvorlig skade, jf. utkastet § 10-11 bokstav b. I motsetning til i høringsnotatet, hvor departementet understreket at hensikten ikke var å åpne opp for mer maktbruk, fremgår det nå at endringene utvider institusjonenes adgang til å

bruke fysisk makt overfor barn som bor på institusjon, sammenliknet med gjeldende lov.<sup>10</sup>

Barn har et sterkt vern mot statens maktbruk. Maktbruk må være nødvendig og forholdsmessig, og begrenses til det nødvendige minimum, jf. særlig FNs barnekonvensjon artikkel 19 og EMK artikkel 3 og 8, jf. også Grunnloven §§ 102 og 104.<sup>11</sup>

Samtidig har statene positive plikter til å beskytte barn, for eksempel etter EMK artikkel 2 (retten til liv) og 3 (forbud mot umenneskelig og nedverdiggende behandling), samt barnets rett til liv og utvikling i barnekonvensjonen artikkel 6. Det kan innebære at statene må foreta seg noe aktivt for å beskytte et barn mot andre eller, i særlige tilfeller, mot seg selv.<sup>12</sup>

## 5.2 Terskelen for fysisk maktbruk mot barn

Den viktigste forskjellen mellom gjeldende rett og forslaget, er etter det NIM forstår tidsmomentet. Mens det etter gjeldende rett må foreligge en akutt fare for å bruke fysisk makt utover milde former, er intensjonen med nye § 10-11 bokstav b at makt også skal kunne benyttes ved reell fare for alvorlig skade innen kort tid.<sup>13</sup>

Departementet gir eksempler på alvorlig skade: selvsykdom, selvmordsforsøk eller rusbruk med risiko for overdose.

EMD bygger på at fysisk makt bare kan benyttes som en siste utvei, og når det er eneste tilgjengelige tiltak for å forhindre «immediate or imminent harm» mot pasienten selv eller andre.<sup>14</sup> Praksisen gjelder frihetsberøvede personer eller pasienter med psykiske vansker på sykehus. Vi antar likevel at praksisen er relevant, og at samme utgangspunkt må gjelde for maktbruk mot barn på institusjon.<sup>15</sup>

«Imminent» kan bety «coming or likely to happen very soon». På norsk kan det oversettes med «nært forestående». Sett i lys av EMK artikkel 2 og 3, mener vi derfor

---

<sup>10</sup> Proposisjonen pkt. 15.4.9.1. Høringsnotat om kvalitetsreform, s. 210.

<sup>11</sup> For mer om dette, se NIMs utredning om politiets maktbruk overfor mindreårige: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/03/Innspill-%E2%80%93-behov-for-utredning-av-mer-presis-regulering-av-politiets-maktbruk-overfor-mindre%C3%A5rige.pdf>

<sup>12</sup> EMD, Validity Foundation pva. T.J. mot Ungarn (31970/20), avsnitt 72.

<sup>13</sup> Dette fremgår ikke av lovteksten, men er formulert slik i merknaden: «Bestemmelsen stiller ikke krav om at skaden vil oppstå i umiddelbar nærhet, slik som i akutte faresituasjoner, jf. bokstav a. Det må likevel foreligge konkrete holdepunkter for at en reell fare for alvorlig skade på barnets liv eller helse med stor sannsynlighet vil oppstå innen kort tid dersom institusjonen ikke griper inn på det aktuelle tidspunktet. Innen kort tid kan være samme dag eller kveld.»

<sup>14</sup> F.eks Lavorgna mot Italia (8436/21), avsnitt 115.

<sup>15</sup> Se tilnærmingen i L.R. mot Nord-Makedonia (38067/15), avsnitt 71.

at en regulering av maktbruk som omfatter nært forestående fare for alvorlig skade på barnets liv eller helse, kan være forenlig med EMK.

NIM mener også at § 10-6 annet ledd, der det stilles krav til at det samlede omfanget og varigheten av inngrep mot barnet skal vurderes, er viktig.<sup>16</sup>

Lovteksten i utkastet § 10-11 bokstav b bør imidlertid utformes tydeligere. Den angir et formål («avverge [...] at barnet utsetter eget liv eller egen helse for alvorlig skade»), men uten å tydeliggjøre tidsmomentet – altså når det kan gripes inn. Uten en slik tydeliggjøring, er det en risiko for at loven åpner for bruk av makt utover menneskerettslige rammer.

Bokstav b kan utformes slik:

§ 10-11 Bruk av fysisk makt for å avverge skade

Barnevernsinstitusjonen kan dersom det er strengt nødvendig benytte fysisk makt for å avverge

a. akutt fare for skade på barnets liv eller helse

b. *nært forestående fare for at barnet utsetter eget liv eller egen helse for alvorlig skade.*

Departementet skriver om kravet til sannsynlighet:

«Det må likevel foreligge konkrete holdepunkter for at en reell fare for alvorlig skade på barnets liv eller helse med stor sannsynlighet vil oppstå innen kort tid dersom institusjonen ikke griper inn på det aktuelle tidspunktet. Innen kort tid kan være samme dag eller kveld.»

NIM mener det må være rom for å variere kravet til sannsynlighet ut fra alvorlighetsgraden av type skade i det konkrete tilfellet. For eksempel må det være lavere krav til sannsynlighet ved risiko for selvmord enn ved visse andre typer alvorlig skade. Av hensyn til beskyttelse av barnet er det uheldig at det står i merknaden at det må foreligge «stor sannsynlighet» ved alle former for alvorlig skade som omfattes av forslaget § 10-11 bokstav b. *NIM anbefaler at dette nyanseres i innstillingen.*

Departementet skriver følgende om tidsmomentet: «Innen kort tid kan være samme dag eller kveld». NIM forstår forslaget som at det ikke helt utelukker å bruke fysisk makt utover milde former der skaden ligger noe lenger frem i tid enn det, og ingen andre midler når frem. Dette bør etter NIMs syn *presiseres i innstillingen.*

---

<sup>16</sup> Utkastet § 10-6 annet ledd.

### 5.3 Kunnskapsgrunnlaget

Det er vanskelig for NIM å overskue konsekvensene av lovforslaget, blant annet fordi det er mangel på forskning om langsiktige konsekvenser av tvang overfor barn på institusjon.<sup>17</sup>

NIM anbefaler følgende oppfølgingspunkter:

*For det første* bør barn og voksne med erfaring med maktbruk på institusjon involveres i utarbeidelsen av retningslinjer for praktiseringen av regelverket.

*For det andre* bør endringene i kapittel 10 evalueres. Allerede nå bør det legges opp et løp for en systematisk kunnskapsinnhenting.

*For det tredje* bør komiteen vurdere å gi føringer om evaluering av dagens § 10-4 (forslagets § 10-5) om forebygging av tvangsbruk. I Helsetilsynets gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet, fremgår det at det ble gjennomført et betydelig antall vedtak om tvang under barnas institusjonsopphold. Noen hadde flere enn 50 vedtak i løpet av en kort periode, og inngrepene ble i liten grad brukt til læring, forbedring og forebygging.<sup>18</sup>

*For det fjerde* bør prinsippet om barns gradvise selvbestemmelse reflekteres bedre i loven enn det forslaget nå legger opp til. Etter barneloven er barnets rett til både medvirkning og gradvis selvbestemmelse lovfestet i barneloven §§ 31 og 33. Dette er foreslått videreført i ny barnelov.<sup>19</sup> Departementet ønsker at barnevernslovens regler bygger på barnelovens regler når det gjelder hva som ligger i institusjonens omsorgsansvar for barnet.<sup>20</sup> NIM mener derfor at begge prinsippene bør reguleres i barnevernsloven. I forslaget til ny barnevernslov er bare retten til medvirkning regulert. Som vi påpekte i vårt høringssvar, vil en formulering om at barn skal gis økt selvbestemmelse med alderen bedre balansere hensynet til autonomi med beskyttelse og støtte, i tråd med barnekonvensjonen artikkel 5.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Som vist i en systematisk kartleggingsoversikt om tvang og grensesetting på barnevernsinstitusjoner fra FHI, er kunnskapsgrunnlaget som eksisterer når det gjelder forekomst, forståelse og langsiktige konsekvenser av bruken av tvang mangelfullt, se <https://www.fhi.no/publ/2023/bruk-av-tvang-og-grensesetting-i-barnevernsinstitusjoner-og-fosterhjem/>. Utviklingen når det gjelder tvangsbruk på institusjon viser en markant økning i antall protokoller om tvang i akutte faresituasjoner, ifølge Helsetilsynets høringssvar, med henvisning til rapporten om tilsynsaktiviteter på barnevernsområdet (rapport 4/2024).

<sup>18</sup>

[https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2023/barnevernsrapport\\_til\\_bfd\\_med\\_vedlegg\\_2023.pdf](https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2023/barnevernsrapport_til_bfd_med_vedlegg_2023.pdf) s. 30 og 31.

<sup>19</sup> Utkastet § 6-6 i Prop. 117 L (2024-2025) Lov om barn og foreldre (barnelova).

<sup>20</sup> Proposisjonen pkt. 15.4.3.

<sup>21</sup> Pkt 5.2.2 i NIMs høringssvar: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/08/NIM-horingsuttalelse-Forslag-til-endringer-i-barnevernsloven-kvalitetsreform.pdf>

Barnets gradvise selvbestemmelse kan for eksempel reguleres i loven § 10-2 annet ledd slik: *«Institusjonen skal gi barnet stadig større selvbestemmelsesrett med alderen»*.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen  
Konst. direktør

Pernille Borud  
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.