

Kirsten Sandberg

Barnets beste i lovgivningen

Betenkning til Barnevoldsutvalget

21. desember 2016

Innhold

1	Innledning.....	5
1.1	Om oppdraget	5
1.2	Forankringen av barnets beste.....	5
1.3	Fremstillingen videre	6
2	Barnekonvensjonens krav	7
2.1	Art. 3 – barnets beste	7
2.1.1	Generelt.....	7
2.1.2	I hvilke situasjoner gjelder plikten.....	8
2.1.3	Generelle tiltak – hva går statens plikter ut på	9
2.1.4	Innholdet av barnets beste.....	10
2.1.5	Avveiningen av barnets beste opp mot andre hensyn.....	12
2.1.6	Saksbehandling.....	13
2.2	Art. 19 – beskyttelse mot alle former for vold	14
2.2.1	Innledning.....	14
2.2.2	Helhetlig tilnærming.....	15
2.2.3	Lovgivning.....	15
2.2.4	Administrative tiltak	15
2.2.5	Sosialpolitiske tiltak.....	16
2.2.6	Opplæringstiltak	16
2.2.7	Nasjonalt rammeverk for samordning	17
2.3	Merknad fra FNs barnekomité til Norge i 2010.....	17
3	Behovet for å ta barnets beste inn i sektorlovgivningen	18
4	Barn, foreldre og staten	19
4.1	Lov om barn og foreldre	19
4.2	Barnevernloven	21
4.2.1	Loven av 1992.....	21
4.2.2	Barnevernlovutvalgets utkast.....	22
4.2.3	Hva FNs barnekomité har sagt	23
4.2.4	Vurdering.....	23
4.2.5	Forsvarlighetskravet i barnevernloven.....	24
4.2.6	Opplysningsplikt til barnevernet	25
4.3	Lov om familievernkontor	27
4.4	Vergemålsloven	29

4.5	Krisesenterloven.....	31
5	Helse- og sosiallovgivningen.....	32
5.1	Innledning.....	32
5.2	Helse- og omsorgstjenesteloven	32
5.2.1	Generelt.....	32
5.2.2	Formålsbestemmelsen	33
5.2.3	Samordning av tjenestene etter helselovene	35
5.3	Forsvarlighetskravet i helselovgivningen	35
5.4	Barn som pårørende.....	37
5.5	Individuell plan	39
5.6	Samtykke til helsehjelp til barn	41
5.7	Særlige rettigheter for barn som pasienter	42
5.8	Tvungent psykisk helsevern.....	43
5.9	Sosialtjenesteloven.....	43
5.10	Folkehelseloven	45
5.11	Tannhelsetjenesteloven.....	46
6	Skole og barnehage	47
6.1	Opplæringsloven	47
6.2	Barnehageloven.....	48
7	Utlendingsloven.....	50
8	Generelle lover om forvaltningen	53
8.1	Forvaltningsloven	53
8.2	Kommuneloven	54
8.3	Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)	54
9	Planlovgivning.....	55
10	Justissektoren	58
10.1	Straffeloven	58
10.1.1	Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.....	58
10.1.2	Straffutmåling når barn har vært vitner eller er rammet.....	58
10.1.3	Straffutmåling for foreldre	59
10.2	Straffeprosessloven	60
10.2.1	Barn i konflikt med loven.....	60
10.2.2	Barn som fornærmet eller vitne	61
10.2.3	Vurdering.....	62

10.3	Konfliktrådsloven.....	63
10.4	Straffegjennomføringsloven.....	63
10.4.1	Barn med foreldre i fengsel.....	63
10.4.2	Barn i konflikt med loven.....	64
10.4.3	Mulig endring	65
10.5	Politolven.....	66
10.6	Tvisteloven	67
11	Avslutning.....	70
11.1	Oppsummering.....	70
11.1.1	Barn, foreldre og staten	70
11.1.2	Helse- og sosiallovgivningen.....	70
11.1.3	Skole og barnehage	71
11.1.4	Utlendingsloven.....	71
11.1.5	Generelle lover om forvaltningen	71
11.1.6	Planlovgivning.....	71
11.1.7	Justissektoren	72
11.2	Kommentarer	72
11.2.1	Barnets beste i sektorlovene	73
11.2.2	En felles lov?.....	74
12	Referanseliste	76
12.1	Litteratur.....	76
12.2	Offentlige dokumenter	76
12.3	Dom	79

1 Innledning

1.1 Om oppdraget

Denne betenkningen er skrevet på oppdrag fra Barnevoldsutvalget som er oppnevnt av Barne- og likestillingsdepartementet. Oppdraget er i kontraktens punkt 2.1 beskrevet slik:

«Oppdragstaker skal skrive en betenkning om prinsippet om barns beste på oppdrag fra Barnevoldsutvalget, og forankring av dette prinsippet i relevant lovgivning. Betenkningen vil inngå som del av kunnskapsgrunnlaget til Barnevoldsutvalgets offentlige utredning.»

Oppdraget er nærmere klargjort gjennom tre møter med sekretariatet. Det overordnede formålet med arbeidet er å sørge for at barns interesser ivaretas i samfunnet på en bedre måte enn i dag, på tvers av ulike sektorer. Oppnåelse av dette målet vil i stor grad være avhengig av andre faktorer enn loven, men et godt lovgrunnlag er en nødvendig forutsetning. Følgelig går oppdraget ut på å vurdere om barnets beste bør og kan tas inn i flere lover enn der det finnes i dag. Siden prinsippet om barnets beste allerede er norsk lov både gjennom menneskerettighetsloven og Grunnloven, vil poenget med å ta det inn i ulike lover først og fremst være å synliggjøre det, og i noen sammenhenger også å klargjøre betydningen av det.

Dette virket i utgangspunktet som et ganske greit og oversiktlig oppdrag, ettersom det var begrenset til å vurdere lovgivningen. Men loven fungerer ikke i et vakuum, og jeg har under arbeidet sett at det er en fordel å kjenne til praksis etter de ulike lovene for å se hvilket behov det er for endring. På noen punkter kunne det nok derfor være ønskelig med en mer omfattende utredning enn det jeg har hatt anledning til. På den annen side er loven i seg selv interessant ut fra de signalene den gir.

En utfordring har også vært å vurdere hvor mye det er riktig å ta med under hver lov, fordi det kan være ordninger etter loven som har barnets beste for øye, men hvor det ikke er vist til barnets beste, verken i de konkrete reglene eller i loven generelt. Straffeprosessloven er et eksempel på dette.

Det ville være uoverkommelig og også unødvendig å vurdere behovet for å ta inn barnets beste i hver eneste lov i det norske lovverket. De lovene som blir behandlet nedenfor er de som antas å ha være de viktigste for å sikre barns rettsstilling og/eller interesser, for det enkelte barn eller barn som gruppe. Det kunne vært interessant å se nærmere på flere lover enn de som er tatt opp her, særlig miljølovgivningen, men det som er skrevet nedenfor kan forhåpentligvis tjene som et utgangspunkt også for andre lover.

1.2 Forankringen av barnets beste

Barnekonvensjonen (BK) artikkel 3 nr. 1 danner utgangspunktet for at barnets beste skal tas i betraktning etter norsk rett. Den lyder slik:

1. Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov ved at den i 2003 ble inkorporert i menneskerettsloven, jf. dens § 2, med forrang fremfor andre lover etter § 3.

I 2014 ble barns rettigheter styrket ytterligere i norsk rett ved vedtakelsen av Grunnlovens § 104. Hensynet til barnets beste er i dens annet ledd formulert slik:

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Dermed er regelen om barnets beste gitt Grunnlovs rang. Bestemmelsen er lagt tett opp til barnekonvensjonen art. 3 nr.1. I Lønning-utvalgets utredning heter det at formuleringen minner om de formuleringene som er benyttet i barnekonvensjonen artikkel 3 og EUs Charter, og at dette gjør at praksis relatert til disse bestemmelsene, i likhet med tidligere norsk praksis på området, vil være nyttige bidrag til fortolkningen av en grunnlovsbestemmelse om barnets beste.¹

En annen sentral rettighet for barn er retten til å gi uttrykk for sitt syn og bli hørt, jf. BK. Art. 12:

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet

I annet ledd sies at barnet for dette formål særlig skal gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling.

Rettigheten er reflektert i GrL § 104 første ledd annet punktum:

De [barn] har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.²

Barnets eget syn er en viktig ingrediens i vurderingen av hva som er til barnets beste, og jeg ser det derfor som nødvendig i noen grad å ta med også dette nedenfor.

1.3 Fremstillingen videre

I punkt 2 behandles barnekonvensjonens krav. Der gjør jeg først rede for hva som ligger i BK art. 3 nr. 1, basert på generell kommentar nr. 14 fra FNs barnekomité. Deretter gir jeg et sammendrag av generell kommentar nr. 13 om barns rett til frihet fra alle former for vold. Selv om den ikke dreier seg spesielt om barnets beste, er den interessant fordi den utdypet statens plikter etter BK art. 19 om barns rett til beskyttelse mot fysisk og psykisk vold, seksuelt misbruk, omsorgssvikt m.v. Dermed har den interesse for hvordan den siden av barnets beste som gjelder beskyttelse av barnet, kan ivaretas. Barnets beste henger uløselig sammen med barnets rett til å bli hørt. Jeg ser likevel ikke behov for i denne sammenheng å redegjøre for generell kommentar nr. 12 om BK art. 12, som går mer i detalj enn det er bruk for her.

¹ Dok.nr.16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, ofte kalt Lønning-utvalget, punkt 32.5.4

Barnevoldsutvalgets sekretariat har skrevet et notat hvor punkt 3 beskriver hvordan prinsippet om barnets beste uttrykkes i norsk regelverk i dag. Jeg ser ikke behov for å gjenta dette, men behandler isteden dagens lovbestemmelser under hvert enkelt punkt om de ulike sektorene.

Punkt 3 nedenfor utdyper hvorfor barnets beste bør fremgå av lovgivningen i større utstrekning enn i dag.

Deretter tar punktene 4-8 for seg de ulike sektorene: Barn, foreldre og staten, helse- og sosiallovgivningen, skole og barnehage, noen andre forvaltningslover og justissektoren.

Til slutt foretar jeg en oppsummering og kommer med en forsøksvis konklusjon (ikke skrevet ennå)

2 Barnekonvensjonens krav

2.1 Art. 3 – barnets beste

2.1.1 Generelt

BK artikkel 3 nr. 1 lyder slik:

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner (eng. institutions), domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Til veiledning for statene om hvordan denne bestemmelsen er å forstå, utga FNs barnekomité i 2013 generell kommentar nr. 14 om barnets rett til at dets beste skal tas i betraktning som et grunnleggende hensyn.² Der fremholdes det at barnets beste er et tredelt begrep: En materiell rettighet, et grunnleggende juridisk tolkningsprinsipp og en saksbehandlingsregel. Som materiell rettighet er bestemmelsen ifølge den generelle kommentaren direkte anvendelig (selvkraftig), og barnet har et rettskrav som kan prøves for en domstol. Som tolkningsprinsipp går den ut på at hvis en lovbestemmelse er åpen for mer enn én tolkning, bør den tolkningen som mest effektivt tjener barnets interesser, velges. Som saksbehandlingsregel innebærer artikkel 3 nr. 1 at når en avgjørelse vil berøre et konkret barn, en bestemt gruppe barn eller barn generelt, må beslutningsprosessen omfatte en vurdering av de mulige virkningene avgjørelsen kan få for barnet eller barna.³

Uttalelsen om at barnets beste utgjør et rettskrav som kan prøves for en domstol, jf. tvisteloven § 1-3 nr. 1, er omdiskutert i norsk rett. I plenumsdommen i Rt. 2012 s. 2039 (lengeværende barn II) tok Høyesteretts flertall avstand fra dette, mens to mindretall på til sammen åtte dommere, anført av Bårdsen og Matheson, kom til at artikkel 3 nr. 1 gir barnet et rettskrav som det kan reises søksmål om for en domstol. Selv om flertallets syn er å anse som gjeldende rett pr. i dag, er jeg enig med mindretallet. Rettskravet går ikke ut på at barnets beste skal være avgjørende, men at det faktisk skal foretas en barnets beste-vurdering, og at barnets beste skal tillegges vekt som et grunnleggende

² CRC/C/GC/14, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1). Den norske oversettelsen som ligger på departementets hjemmeside er ikke helt god, og jeg bruker derfor enkelte steder andre norske ord og uttrykk som jeg mener stemmer bedre med den engelske teksten.

³ CRC/C/GC/14, avsnitt 6.

hensyn i tråd med artikkel 3 nr. 1.⁴ Uavhengig av diskusjonen om rettskrav er det på rene at bestemmelsen gjennom ordet «skal» pålegger statene en plikt til å foreta disse to skrittene.

2.1.2 I hvilke situasjoner gjelder plikten

Bestemmelsen gjelder for alle «handlinger» som berører barn. Dette omfatter for det første alle former for avgjørelser, enten de er generelle eller treffes i enkeltsaker. Generelle avgjørelser er slikt som lovgivning, planer, budsjetter mv. I tillegg omfattes alle andre former for handlinger, f.eks. forslag, vurderinger, saksbehandling, tjenesteytelser, fysiske handlinger og andre tiltak. Dessuten gjelder det unnlater av å handle. Barnevernet kan for eksempel ikke unnlate å reagere på en bekymringsmelding om et barn uten å ha vurdert det som å være til barnets beste å la være å foreta seg noe. Det samme gjelder hvis en skole unnlater å melde bekymring til barnevernet i en situasjon hvor adgangen til å melde er til stede.⁵

At handlingene må berøre «barn», betyr at de kan gjelde ett eller flere navngitte barn. Men det kan også dreie seg om en gruppe barn, f.eks. enslige mindreårige asyløkere, barn med en bestemt type funksjonsnedsettelse eller barn som har vært utsatt for vold. Eller det kan gjelde alle barn f.eks. på en skole, i en kommune eller i Norge. Handlinger som «berører» barn omfatter ikke bare tiltak og avgjørelser som har direkte virkninger for barn, men også de som bare har indirekte virkninger for dem. Riktignok er det slik at så å si enhver handling staten utfører vil ha virkning for barn på en eller annen måte. Det betyr ikke at alt staten foretar seg må undergis en omfattende, formell prosess med vurdering og fastsettelse av hva som er til barnets beste. Ifølge barnekomiteen er det først og fremst når en avgjørelse vil ha stor innvirkning på et barn eller en gruppe barn, at bedre beskyttelse og mer detaljerte krav til saksbehandlingen er på sin plass.⁶

Plikten til å ta barnets beste i betraktning påhviler ikke bare de myndighetene som har «barn» i navnet, eller som av andre grunner åpenbart beskjeftiger seg med barn, men alle myndigheter som foretar seg noen av de nevnte handlingene med virkning for barn på en eller annen måte. Det kan dreie seg om samferdselsmyndighetene som skal bestemme hvor en ny vei skal gå eller om det skal anlegges fortau på en vei, eller miljømyndighetene som skal ta stilling til utslipp fra en fabrikk i nærheten av en skole eller et boligområde. Dette gjelder på sentralt, regionalt og lokalt plan, og enten myndighetene er statlige, fylkeskommunale eller kommunale. Plikten påhviler også Stortinget, ikke bare når det vedtar lover, men også i behandlingen av statsbudsjettet og når det vurderer å ratifisere en konvensjon. Videre er domstolene forpliktet etter bestemmelsen. Også offentlige og private velferdsinstitusjoner er spesielt nevnt. Dette oppfattes vidt, til å dekke ikke bare f.eks. barnevernsinstitusjoner, helseinstitusjoner og skoler, men også tjenesteytere som ivaretar sivile og politiske rettigheter, slik som fødselsregistrering, beskyttelse mot vold i enhver sammenheng osv. I Norge vil mange av dem som utfører slike oppgaver være offentlige myndigheter, men det er verdt å merke seg at også private tjenesteytere er omfattet, f.eks. barneverninstitusjoner, skoler og krisesentre, enten de drives av ideelle organisasjoner eller av næringsdrivende.⁷

Verken kommuner eller private tjenesteytere er pliktsubjekter direkte etter konvensjonen, ettersom det er staten som har forpliktet seg gjennom ratifiseringen. Men ved at barnekonvensjonen ble gjort

⁴ Sandberg (2016b).

⁵ CRC/C/GC/14, avsnitt 17-18.

⁶ CRC/C/GC/14, avsnitt 19-24.

⁷ CRC/C/GC/14, avsnitt 25-31.

til norsk lov gjennom inkorporering i menneskerettsloven i 2003, påhviler disse pliktene også de nevnte ikke-statlige aktørene.

2.1.3 Generelle tiltak – hva går statens plikter ut på

Staten har gjennom ratifisering forpliktet seg til å sikre at alle de nevnte aktørene integrerer barnets beste i alt de gjør og anvender det på en konsekvent måte, særlig i alle generelle tiltak for å gjennomføre konvensjonen og i all saksbehandling i forvaltningen og domstolene som har direkte eller indirekte virkning for barn. Videre må staten sikre at alle rettslige og administrative avgjørelser så vel som lovgivning og politikk om barn viser at barnets beste har vært et grunnleggende hensyn. Dette omfatter å beskrive hvordan barnets beste er undersøkt og vurdert, og hvilken vekt det er tillagt ved avgjørelsen. Staten må også sikre at dette blir gjort når avgjørelser treffes i privat sektor, herunder av private tjenesteytere.⁸

Mer spesifikt har staten plikt til å gå gjennom all lovgivning og andre rettskilder for å sørge for at kravet om å vurdere barnets beste gjenspeiles og gjennomføres i alle nasjonale lover og forskrifter, i regler for offentlig og privat tjenesteyting og i rettslig og administrativ saksbehandling på alle nivåer, både som en materiell rettighet og som en saksbehandlingsregel.⁹

Barnets beste må videre fremmes i all samordning av politikk på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Overfor så å si alle stater fremhever barnekomiteen betydningen av koordinering på tvers av sektorer og nivåer, fordi det ellers er en risiko for at noen barns behov og rettigheter faller mellom alle stoler, at ulike tiltak står i strid med hverandre, eller at det gjøres dobbeltarbeid med unødig bruk av ressurser. Barnets beste får en tosidig betydning her: Koordinering så vel mellom sektorene som fra nasjonalt til lokalt nivå er helt nødvendig for å fremme barnets beste, og i dette koordineringsarbeidet må hensynet til barnets beste være en ledetråd.

Også statsbudsjettet og kommunale budsjetter må ta hensyn til barnets beste. Barnekomiteen vedtok i juni 2016 generell kommentar nr. 19 om hvordan statene kan og skal ivareta barns rettigheter gjennom hele budsjettssyklusen, fra forslagsstadiet, via vedtakelsen, til den faktiske pengebruken og den etterfølgende kontrollen.¹⁰

En annen type tiltak for å sikre gjennomføringen av barnets beste er at det må finnes en klageordning som barn kan benytte hvis de mener at deres rettigheter ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Den må være kjent blant barn, lett tilgjengelig og barnevennlig i sin utforming. I siste instans må også barn ha muligheten til å bringe saker inn for domstolene, noe som vil kreve at rettens saksbehandling tilpasses barn i den grad det er mulig. Men uansett vil domstolsbehandling være en omstendelig prosess og en tung vei å gå for et barn, og desto viktigere er det at det finnes en klageordning som kan løse sakene uten at det er nødvendig å ta dem til retten. I dag finnes det flere ulike klageordninger i de forskjellige sektorene, blant annet er fylkesmannen klageinstans i saker etter opplæringsloven. Denne klageordningen har vært utsatt for kritikk, og den er foreslått endret og styrket.¹¹

⁸ CRC/C/GC/14, avsnitt 14.

⁹ CRC/C/GC/14, avsnitt 15 (a).

¹⁰ CRC/C/GC/19, General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4).

¹¹ NOU 2015: 2 Å høre til – virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø (Djupedal-utvalget) avsnitt 16.3.

En siste type tiltak er informasjon og kompetanseheving. For at rettighetene i barnekonvensjonen skal bli satt ut i livet i praksis, er det helt nødvendig at de som arbeider med og for barn, blant andre lærere og annet skolepersonell, barnevernsarbeidere, sosialarbeidere, helsevesenets ansatte, politifolk, dommere og ansatte i kriminalomsorgen får opplæring i barns rettigheter og barnets beste. Private tjenesteytere må omfattes. Siden plikten til å følge barnekonvensjonen også gjelder forvaltningsområder som ikke kommer i direkte kontakt med barn, er det viktig at opplæringen når bredt ut. Den må dessuten nå helt ned til det lokale plan der barna befinner seg. I tillegg til kompetanseheving for de nevnte gruppene må kjennskap til barns rettigheter spres til befolkningen, ikke minst barn selv, men også foreldre og andre voksne.¹²

2.1.4 Innholdet av barnets beste

Barnets beste er et sammensatt og fleksibelt begrep, som skal kunne tilpasses alle de ulike situasjonene hvor det skal anvendes. Det sentrale poenget er at begrepet gir anvisning på en konkret og individuell vurdering. Hva som er til det enkelte barnets beste, eller til det beste for den gruppen av barn det er snakk om, må tas stilling til i den enkelte sak, ut fra de konkrete omstendighetene rundt barnets eller barnas situasjon og behov. Begrepet er dynamisk; det gjelder forhold i stadig endring og er åpent for ny kunnskap om barns utvikling, så vel som ny kunnskap om hvilke tiltak som finnes og hvordan de virker.

I barnets beste-vurderingen inngår en rekke momenter. Barnekomiteen har i generell kommentar nr. 14 nevnt barnets eget syn først blant disse momentene, for å fremheve barns egen rolle i alle beslutninger som gjelder deres liv. Etter BK art. 12 har barn som nevnt rett til å gi uttrykk for sitt syn i alle forhold som vedrører dem, og mer spesifikt har de etter nr. 2 rett til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling. Barnets syn skal tillegges behørig vekt. Generell kommentar nr. 12 (2009) omhandler denne retten. Både i GC 12 og i GC 14 understrekes at art. 3 og art. 12 er uløselig knyttet sammen, og at art. 3 ikke kan anvendes korrekt uten at kravene i art. 12 er oppfylt.

Når barnets beste tas inn i en lovtekst, bør det derfor ledsages av en bestemmelse om at barnet har rett til å uttrykke sin mening og at denne meningen skal tillegges vekt.

Av generell kommentar nr. 12, og generell kommentar nr. 7 om rettigheter i tidlig barndom, fremgår at også små barn er i stand til å gi uttrykk for sitt syn. De må gis muligheten til å gjøre dette på andre måter enn ved å forklare seg muntlig, f.eks. gjennom tegning, ansiktsuttrykk, kroppsspråk eller lek.¹³ Tilrettelegging kan dessuten være påkrevd for andre barn som ikke kan uttrykke seg på vanlig måte, enten det er på grunn av en funksjonsnedsettelse eller at de ikke kan norsk.¹⁴

Generell kommentar nr. 12 inneholder mye om hvordan barn bør høres, hvem som skal gjøre det osv., som det ville føre for langt å gjengi her.

Selv om barn av ulike grunner ikke ønsker eller ikke er i stand til å gi uttrykk for et syn, har de rett til at det undersøkes og vurderes hva som er til deres beste. Men også for barn som uttrykker en mening, skal voksne sørge for at en slik helhetsvurdering foretas. Som voksne må vi være bevisste på

¹² De generelle tiltakene er omtalt i CRC/C/GC/14, avsnitt 15, men fremstillingen bygger også på barnekomiteens avsluttende merknader til statene.

¹³ CRC/C/GC/12, General comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard, avsnitt 21, CRC/C/GC/7/Rev.1, General comment No. 7 (2005) Implementing child rights in early childhood, avsnitt 14.

¹⁴ CRC/C/GC/14, avsnitt 54.

at vi ikke går for langt og overlater ansvaret for avgjørelsen til barnet. Dette kan være fristende, f.eks. i vanskelige foreldretvister. Barnets rett til å bli hørt innebærer en medbestemmelsesrett,¹⁵ ikke en selvbestemmelsesrett, og det er de voksne som har ansvaret for den avgjørelsen som treffes. Rettigheten blir også kalt en rett til medvirkning (barnevernloven) eller en rett til deltakelse (participation, som vanligvis brukes i videre forstand og også omfatter ytringsfrihet, forsamlingsfrihet osv.).

Vekten på barnets syn i helhetsvurderingen av barnets beste må vurderes konkret ut fra barnets alder og modenhet, hva saken gjelder, styrken og fastheten av barnets ønske og ikke minst hvor mye som står på spill. I det siste ligger både hvor sterkt de andre momentene under barnets beste taler for en annen løsning enn den barnet ønsker, og hvor alvorlige konsekvenser det vil ha om barnets mening følges.

Andre momenter i barnets beste-vurderingen er barnets identitet, karaktertrekk og egenskaper, herunder kulturell identitet, kjønnsidentitet og seksuell orientering.¹⁶ Bevaring av barnets familiemiljø og tilknytning blir også fremholdt som viktig av barnekomiteen, i tråd med BKs fortale og art. 16 og 9, med mindre atskillelse er nødvendig ut fra barnets beste, se art. 9 nr. 1. I så fall skal kontakten opprettholdes, hvis ikke dette er i strid med barnets beste, se art. 9 nr. 3.¹⁷ Det vises til FNs retningslinjer for alternativ omsorg for barn.¹⁸

Omsorg, beskyttelse og sikkerhet er viktige momenter i vurderingen av hva som er til barnets beste. De to første er eksplisitt nevnt i art. 3 nr. 2, som pålegger statene å sørge for slik beskyttelse og omsorg for barnet som er nødvendig for barnets trivsel. Beskyttelse må i denne forbindelse oppfattes i vid forstand, ettersom bestemmelsen ikke presiserer hva barnet skal beskyttes mot, men snarere knytter det opp mot idealet om å sikre trivselen. Også dette er et vidt begrep, som omfatter barnets grunnleggende materielle, fysiske, opplærings- og følelsesmessige behov, så vel som behov for kjærlighet¹⁹ og sikkerhet. Barnets behov for å knytte seg til en omsorgsgiver på et tidlig stadium blir spesielt nevnt i den generelle kommentaren. Sikkerhet omfatter alle forhold barnet trenger å bli beskyttet mot, vold, seksuell trakassering, mobbing og alle former for utnyttning. Disse forholdene må vurderes i nåtid, men også fremtidig risiko må tas i betraktning under vurderingen av barnets beste.²⁰ Disse forholdene er nærmere behandlet i generell kommentar nr. 13 om retten etter art. 19 til frihet fra alle former for vold (mer nedenfor).²¹

Alle barn er sårbare i en eller annen grad, men det kan også være at de er i en særlig sårbar situasjon, og dette må tas med i vurderingen av hva som er til deres beste. Barnekomiteen nevner som eksempler at de har nedsatt funksjonsevne, tilhører en minoritetsgruppe, er flyktning eller asylsøker, offer for misbruk, lever i en gatesituasjon osv. Når barnets beste fastsettes for barn i slike situasjoner, er det ikke bare med tanke på at de skal nyte godt av rettighetene etter BK, men også andre menneskerettighetsnormer som relaterer seg til deres situasjon. Også barn i slike sårbare situasjoner

¹⁵ Dette uttrykket er blant annet brukt av Lønning-utvalget i Dok.nr.16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 191.

¹⁶ CRC/C/GC/14, avsnitt 55-57.

¹⁷ CRC/C/GC/14, avsnitt 58-70.

¹⁸ Guidelines for the Alternative Care of Children, General Assembly resolution 64/142, annex.

¹⁹ Engelsk «affection», som kan oversettes med ømhet, kjærlighet, hengivenhet.

²⁰ CRC/C/GC/14, avsnitt 71-74.

²¹ CRC/C/GC/13, General comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence.

er for øvrig ulike og unike, og for hvert av dem må det foretas en individuell barnets beste-vurdering.²²

Barnets rett til helse og utdanning må også trekkes inn i barnets beste-vurderingen.²³ For eksempel er det ved valg av tiltak mot mobbing viktig å ivareta retten til utdanning for de involverte barna. Ofte vil det være den som blir mobbet som står i fare for å gå glipp av undervisning, fordi han eller hun ikke klarer å følge med i timen eller ikke tør å møte opp på skolen. Men også de som utfører mobbingen kan ha utfordringer med skolearbeidet, og skolen må så langt mulig sørge for at alle får sin rett til utdanning oppfylt.

Også andre momenter kan være aktuelle, ut fra den konkrete situasjonen. Når alle momentene er kartlagt og undersøkt, må de holdes opp mot hverandre i en konkret helhetsvurdering av hva som alt i alt – på kort og lang sikt – er til barnets beste.

2.1.5 Avveiningen av barnets beste opp mot andre hensyn

Hittil har fremstillingen bare omfattet innholdet i barnets beste isolert sett. Når barnets beste er fastlagt, må det avveies mot eventuelle andre hensyn som er inne i bildet. I BK art. 3 heter det at barnets beste skal være «et grunnleggende hensyn». Bestemmelsen legger en sterk forpliktelse på statene ved ordlyden «skal være» og overlater det dermed ikke til statenes skjønn om barnets beste skal vurderes og tillegges den foreskrevne vekten.

Barnets beste er gitt en sterk stilling gjennom uttrykket «grunnleggende». Dette var nødvendig fordi barn er avhengige av voksne, har varierende modenhet og svak rettslig status. De er ikke fullt ut i stand til å ivareta sine egne interesser, og uten den sterke posisjonen for hensynet til barnets beste ville deres interesser lett bli oversett.²⁴

Grunnen til at det ble sagt «et» og ikke «det» grunnleggende eller fremste hensynet, var at art. 3 om barnets beste skal være anvendelig i en lang rekke ulike situasjoner, hvor det kan være varierende hvor viktig avgjørelsen er for barnet. Det var behov for fleksibilitet. Hensynet til barnets beste kan gå på tvers av andre hensyn eller rettigheter. Hvis det er en mulig konflikt mellom flere barns interesser, eller ett barn og en gruppe barn eller barn generelt, må den søkes løst i den enkelte sak gjennom en omhyggelig avveining av alle interessene med sikte på å finne et kompromiss. Det samme gjelder hvis barnets beste er i konflikt med andre menneskers rettigheter. Dersom harmonisering ikke er mulig, må beslutningstakeren analysere og avveie alle de involvertes rettigheter, samtidig som man må være klar over at barnets rett til at dets beste tas i betraktning som et grunnleggende hensyn betyr at barnets interesser har høy prioritet og ikke bare er et av flere hensyn. Å anse barnets beste som grunnleggende krever en bevissthet om den plassen barnets interesser må innta ved alle handlinger, og en vilje til å prioritere dem, særlig når en handling har en ubestridelig virkning på de barna det er tale om.²⁵

²² CRC/C/GC/14, avsnitt 75-76.

²³ CRC/C/GC/14, avsnitt 77-78. Om retten til helse, se FNs barnekomité CRC/C/GC/15, General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), og CRC/GC/2003/4, General comment No. 4 (2003) Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child.

²⁴ CRC/C/GC/14, avsnitt 36-37.

²⁵ CRC/C/GC/14, avsnitt 38-40.

Av art. 3 nr. 1 følger også krav til begrunnelsen. Er avgjørelsen en annen enn den barnet ønsket, må grunnen gå klart frem. Hvis den valgte løsningen unntaksvis ikke er til barnets beste, må årsaken til dette angis for å vise at barnets beste har vært et grunnleggende hensyn til tross for resultatet. Det kan ikke bare sies generelt at andre hensyn går foran; disse hensynene må konkretiseres ut fra den aktuelle saken, og den store vekten på disse må forklares. Det må også begrunnes hvorfor barnets interesser ikke var sterke nok til å oppveie de andre hensynene.²⁶

2.1.6 Saksbehandling

Barnevennlige saksbehandlingsregler må være på plass for å sikre at art. 3 nr. 1 gjennomføres i praksis. Offentlige myndigheter som treffer avgjørelser som berører barn, må overholde plikten til så vel å undersøke som å ta stilling til barnets beste. Staten må legge til rette for dette ved å vedta formelle saksbehandlingsregler for en slik tottrinns fremgangsmåte. Det må utvikles gjennomsluttede og objektive prosesser for alle beslutninger som skal treffes av lovgivere, dommere og forvaltning, særlig på områder som direkte angår barn.²⁷

Lærere, foreldre og andre som treffer daglige avgjørelser om og for barn, forventes ikke å følge denne tottrinns fremgangsmåten, selv om også disse må respektere barnets beste i hverdagslivet.

Jeg går ikke i dybden på saksbehandlingsreglene, men nevner kort hva de omfatter. Barnet må gis mulighet til å uttale seg. I sak for retten eller lignende organ bør barnet ha en egen rettslig representant hvis det skal tas stilling til barnets beste og det er mulighet for motstridende interesser mellom barnet og andre i saken. Til å undersøke og vurdere barnets beste bør det være kvalifiserte fagpersoner, det vil si personer med fagkyndighet innen barnepsykologi, barns utvikling eller andre relevante områder, og som har erfaring i å jobbe med barn. Så langt mulig bør det være et tverrfaglig team. Ut fra at barnet har en annen tidsoppfatning enn voksne, bør saksbehandlingen være rask og ikke trekke ut i tid, og avgjørelsen må revurderes med jevne mellomrom. Begrunnelsen for vedtaket må både forklare innholdet av barnets beste-vurderingen og hvorfor andre hensyn eventuelt går foran. Det må også finnes muligheter for å påklage avgjørelsen og senere kreve den vurdert på ny.²⁸

For de generelle gjennomføringstiltakene anbefaler barnekomiteen at det gjennomføres en forhåndsvurdering av tiltakenes virkninger for barns rettigheter (Child-rights impact assessment, CRIA). Meningen med en slik vurdering er å forutsi virkningen av forslag til politikk, lover og forskrifter, budsjetter eller andre forvaltningsavgjørelser som påvirker barns rettigheter. Forhåndsvurderingen forutsettes å bli bygd inn i myndighetsprosesser på alle nivåer og så tidlig som mulig i utviklingen av politikk, strategier eller planer og andre generelle tiltak for å sikre et godt styresett for barns rettigheter. Barnekonvensjonen og tilleggsprotokollene må brukes som rammeverk. Selve vurderingen kan baseres på innspill fra barn, det sivile samfunn og eksperter, så vel som fra relevante myndigheter, forskning og erfaringer nasjonalt eller fra andre land.²⁹

²⁶ CRC/C/GC/14, avsnitt 97.

²⁷ CRC/C/GC/14, avsnitt 85-88.

²⁸ CRC/C/GC/14, avsnitt 89-98.

²⁹ CRC/C/GC/14, avsnitt 99.

2.2 Art. 19 – beskyttelse mot alle former for vold

2.2.1 Innledning

Art. 19 lyder slik:

1. States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.
2. Such protective measures should, as appropriate, include effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement.

Art. 19 omhandler statenes forpliktelse til å beskytte barn mot alle former for dårlig behandling som beskrevet i nr. 1, og som betegnes under ett som «vold» i vid forstand. For å oppfylle denne forpliktelsen må de i henhold til nr. 2 sette i verk en rekke tiltak. Selv om bestemmelsen er formulert som en plikt for statene, ikke som en rett for barnet, anses den for å gi barnet en rett til beskyttelse. Dette fremgår blant annet av generell kommentar nr. 13 (2011) om barnets rett til frihet fra alle former for vold.³⁰

Det art. 19 gir barnet rett til beskyttelse mot, er alle former for fysisk og psykisk vold, skade eller misbruk, omsorgssvikt eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk. Den gjelder enten barnet er i familiens eller andres omsorg. Det siste tolkes ikke slik at det bare er vold fra omsorgsgiverne som omfattes, men snarere at beskyttelsen ikke er begrenset til familiesituasjonen. Også mobbing og andre former for trakassering, også i digitale media, omfattes av voldsbegrepet og behandles i GC 13. Det samme gjelder skadelige praksiser som er omtalt i BK art. 24 nr. 3.

I tillegg gir andre bestemmelser i BK barn rett til beskyttelse mot en rekke former for utnyttning – barnearbeid, narkotikahandel, rekruttering som barnesoldater.

Dette er de rettighetene som ofte kalles beskyttelsesrettigheter. Men siden rettigheter er gjensidig avhengige av hverandre, kan ikke disse rettighetene ses isolert. De henger sammen med de to andre hovedgruppene av rettigheter for barn, de som kan kalles «sørge for»-rettigheter,³¹ og deltakelsesrettighetene. Sørg for-rettighetene, blant annet retten til utdanning, helse og en viss levestandard, er i mange tilfeller en forutsetning for at retten til beskyttelse skal bli reell. Uten støtte til familier som lever i trange økonomiske kår, er det for eksempel større fare for at livssituasjonen kan føre til omsorgssvikt og andre former for vold mot barna. Og uten helsehjelp til foreldre med psykiske problemer, er det en risiko for at disse vil gå utover barna. Også deltakelsesrettighetene henger sammen med retten til beskyttelse. Hvis barn ikke beskyttes mot vold og omsorgssvikt, vil de ha mindre sjanse for å opparbeide den selvtilliten de trenger for å danne seg egne meninger om ulike spørsmål, og de vil dermed ikke kunne delta i diskusjoner og medvirke til avgjørelser på den måten

³⁰ CRC/C/GC/13, General comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence.

³¹ Eng. provision, av Lønning-utvalget kalt tilrettelegging, se Dok.nr.16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 188.

art. 12 legger opp til. Omvendt er medvirkning nødvendig for at beskyttelsestiltakene skal bli virkningsfulle. At barn er lært opp til å stå opp for seg selv og ha egne meninger, kan i noen grad gjøre dem mindre utsatt for vold. Et barn som er utsatt for vold må dessuten ha barnevennlige og lett tilgjengelige kanaler for å melde fra om volden og få hjelp. Barn må også trekkes inn i arbeidet med å finne løsninger på problemet med mobbing i skolen, både på den enkelte skole og mer generelt.

2.2.2 Helhetlig tilnærming

En målsetting med generell kommentar nr. 13 er å veilede statene slik at de forstår sine forpliktelser etter art. 19, og å gjøre rede for de ulike tiltakene statene må treffe. Som målsetting fremheves også å få bukt med isolerte, fragmenterte og reaktive initiativer rettet mot omsorg for og beskyttelse av barn, som har hatt begrenset virkning på forebygging og avskaffing av alle former for vold.

Kommentaren skal fremme en helhetlig tilnærming til gjennomføringen av art. 19 i praksis, basert på konvensjonens helhetsperspektiv på sikring av barns rettigheter. Komiteen ønsket dessuten å gi statene og andre aktører et grunnlag for å utvikle et rammeverk for samordning av innsatsen for å avskaffe vold.

Det kreves at statene etablerer et integrert, sammenhengende, tverrfaglig og koordinert system for beskyttelse av barn. Som det fremgår av art. 19 nr. 1 må systemet inneholde ulike typer tiltak – lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsrelaterte. Til sammen må disse tiltakene dekke alle de skrittene som er nevnt i art. 19 nr. 2, støtte til familiene, forebygging, identifikasjon, rapportering, henvisning til andre instanser, etterforskning, behandling, oppfølging og eventuelt rettslige skritt.

2.2.3 Lovgivning

Ved siden av generell kommentar nr. 13 har FNs barnekomité også utarbeidet en egen generell kommentar nr. 8 (2007) om barns rett til frihet fra fysisk avstraffelse og andre former for grusomme og nedverdiggende straff.³² I begge disse generelle kommentarene fremhever komiteen betydningen av at lovgivningen inneholder et absolutt forbud mot å bruke vold mot barn i enhver sammenheng, også som ledd i oppdragelsen. Dette blir gjentatt i dialogen med alle stater som ikke allerede har et slikt totalforbud, og i de avsluttende merknadene til disse. Det forutsettes at statene gjennomfører lovgivningen i praksis med straffeforfølgning og passende sanksjoner mot overtrederne. For at forbudet skal bli effektivt, må det følges opp med programmer til fremme av alternative måter å oppdra barn på.

Når barn som har vært utsatt for eller vitne til vold, skal opptre i en straffesak mot voldsutøveren, er det behov for egne regler til beskyttelse av barnet i tilknytning til rettssaken. Loven må også gi barnet tilgang til klage- og erstatningsordninger. Videre må lovgivningen inneholde regler om beskyttelse av barn i tilknytning til media og IKT.

2.2.4 Administrative tiltak

Tiltakene i forvaltningen dreier seg om å vedta politikk og opprette programmer og kontrollsystemer til beskyttelse av barn mot alle former for vold. Det innebærer at det bør utpekes en nøkkelperson eller -organ som har det overordnede ansvaret for å koordinere strategier og tjenester til beskyttelse

³² CRC/C/GC/8, General comment No. 8 (2006) The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia).

av barn.³³ I styringskomiteer på tvers av etater og organer må rollene, ansvaret og forholdet mellom dem defineres med sikte på at de på en effektiv måte skal kunne lede, kontrollere og ansvarliggjøre gjennomføringsorganene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Når tjenester desentraliseres, må det sikres at de holder kvaliteten, at noen har ansvaret for dem og at de foreles rettfærdig.

I den generelle kommentaren nevnes budsjettering både under dette punktet og under lovgivning. Til gjennomføring av lovgivning og programmer må det settes av tilstrekkelige midler i budsjettene, og budsjettprosessen må være systematisk. Her kan igjen vises til barnekomiteens generelle kommentar nr. 19 om offentlig budsjettering for barns rettigheter, utgitt i 2016.³⁴

Et altomfattende og pålitelig nasjonalt system for innhenting av statistiske data må være på plass.

Dessuten må statene ha en uavhengig nasjonal menneskerettsinstitusjon og et spesielt mandat for barns rettigheter, f.eks. et barneombud.

2.2.5 Sosialpolitiske tiltak

Statene må gjennomføre sosialpolitiske tiltak for å forebygge og forhindre vold mot barn. Generell kommentar nr. 13 nevner i den forbindelse at tiltak for barneomsorg og beskyttelse av barn må integreres i det øvrige sosialpolitiske systemet. Sårbare grupper må ha tilgang til tjenester, f.eks. minoritetsbarn og barn med nedsatt funksjonsevne. Det må finnes strategier til reduksjon av fattigdom, blant annet med økonomisk og sosial støtte til utsatte familier. Det offentlige må ha en politikk for de forskjellige feltene helse og sikkerhet, bolig, arbeid og utdanning. Sist, men ikke minst, fremheves at barn må ha muligheter for å uttrykke sine meninger og forventninger gjennom media. Et av formålene med dette er at offentligheten skal få et riktig bilde av barn og barndom.

Videre er det nødvendig at staten har på plass programmer for å støtte det enkelte barnet og familien og andre omsorgsgivere til å gi den best mulige omsorgen og oppdragelsen. For barna selv nevnes barnehager og andre programmer for små barns utvikling, programmer etter skoletid, barne- og ungdomsgrupper og -klubber, rådgivning til barn, servicetelefon for barn som er åpen døgnet rundt, og fosterfamilijetjenester. For omsorgsgivere nevnes lokale støttegrupper hvor medlemmene kan hjelpe hverandre med psykososiale og økonomiske utfordringer og velferdsprogrammer for å støtte familiers levestandard. Det siste omfatter også økonomisk støtte til barn i bestemte aldre, rådgivning og terapeutiske programmer for å bistå omsorgsgivere med utfordringer relatert til vold, alkohol, narkotika og psykisk helse.

2.2.6 Opplæringstiltak

Staten må arbeide for å endre holdninger, tradisjoner, sedvaner og atferd som tolerer og fremmer vold mot barn. For å oppnå dette må staten sette i verk kampanjer til fremme av positive måter å oppdra barn på og til bekjempelse av negative holdninger i samfunnet. Barn må gis informasjon og få styrket sin evne til å ta vare på seg selv, legge planer for sitt liv og delta i samfunnet. Fagfolk som arbeider med og for barn må læres opp i en rettighetsbasert tilnærming til beskyttelse av barn. Dette gjelder både for offentlig ansatte og private tjenesteytere innen alle sektorer, i utdanningssystemet,

³³ Eng. government focal point, CRC/C/GC/13 avsnitt 42 (a)(i).

³⁴ CRC/C/GC/19, General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4).

helsevesenet, NAV og sosialt arbeid i andre sammenhenger, justissektoren, utlendingsmyndighetene, så vel som for tradisjonelle og religiøse ledere.

2.2.7 Nasjonalt rammeverk for samordning

Et rammeverk for samordning anses som mer fleksibelt enn nasjonale handlingsplaner, og kan brukes istedenfor eller i tillegg til slike. I utarbeidelsen av dette rammeverket anbefales det å nedsette en tverrfaglig arbeidsgruppe, som bygger på det som er bra i det eksisterende systemet og identifiserer de svake punktene. Prosessen må være gjennomiktig og inkluderende, og dessuten tilgjengelig og forståelig for alle.

I rammeverket er det en del elementer som det bør tas hensyn til: en tilnærming ut fra barns rettigheter, kjønnsdimensjoner, generell forebygging, familiens primære stilling i barneomsorg og beskyttelse, motstandsdyktighet og beskyttende faktorer, risikofaktorer og barn i potensielt sårbare situasjoner. Videre må det sørges for tilstrekkelige ressurser til gjennomføring, det må etableres ordninger for samordning av de ulike forvaltningsnivåene og sektorene og med sivilt samfunn og forskningsmiljøene, og systemer for å holde aktørene ansvarlige må være på plass.

2.3 Merknad fra FNs barnekomité til Norge i 2010

Da Barnekomitéen behandlet Norges fjerde rapport til FN om oppfølgingen av barnekonvensjonen, ga den denne anbefalingen om barnets beste:

23. The Committee recommends that the State party continue and strengthen its efforts to ensure that the general principle of the best interests of the child is appropriately integrated in all legal provisions as well as in judicial and administrative decision-making procedures, including those related to family and alternative care issues and immigration cases, and in all projects, programmes, and services that have an impact on children. The Committee also recommends that the State party elaborates practicable directions for how to operationalize the principle and train all those involved in the determination of best interests of a child or children.

Redd Barna utga i 2014 en rapport om hvordan Norge har fulgt opp anbefalingene fra FNs barnekomité til Norges fire rapporter så langt. Som kommentar til denne anbefalingen sier rapporten at prinsippet ennå ikke er innarbeidet i alle lover som gjelder barn, blant annet i helselovgivningen, og at det ikke nødvendigvis i praksis har fått den vekten prinsippet forutsettes å ha etter barnekonvensjonen.³⁵

Norge leverte sin kombinerte 5. og 6. rapport i oktober i år. I avsnittet om barnets beste nevner rapporten grunnlovsendringen og sier dessuten følgende:

Prinsippet om barnets beste er lovfestet i blant annet barneloven og barnevernloven, og er også indirekte inntatt i en rekke lover og ivaretas gjennom ulike ordninger, eksempelvis oppnevning av sakkyndige i foreldretvister og representanter for enslige mindreårige asylsøkere.³⁶

³⁵ Redd Barna (2014) s. 39.

³⁶ Norges 5. og 6. rapport til FNs barnekomité (2016), s. 17.

3 Behovet for å ta barnets beste inn i sektorlovgivningen

Barnets beste skal tas i betraktning som et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn, jf. BK art. 3 nr. 1 og GrL. § 104. Ovenfor fremgår at dette også gjelder på det generelle plan, blant annet når det gis lover. Barnekonvensjonen krever at de lovgivende myndigheter vurderer hvordan barnets beste kan ivaretas på best mulig måte på alle nivåer og i alle sektorer i samfunnet. Selv om menneskerettsloven og Grunnloven allerede lovfester prinsippet og forplikter alle aktører, herunder statlige og kommunale myndigheter, kan det være nødvendig å ta regelen om barnets beste inn i annen lovgivning. Formålet vil dels være rettslig avklaring, som kan være viktig ikke bare der det er tvil om regelen gjelder for bestemte spørsmål, men også for å fastlegge hvilke rettigheter og plikter den innebærer i ulike sammenhenger. Dels vil formålet være at regelen skal bli bedre kjent og aktivt brukt. Ved siden av å være rettslig forpliktende er lovgivning viktig fordi den gir klare signaler om viktigheten av det spørsmålet som reguleres, i dette tilfellet hensynet til barn – både barn generelt, ulike grupper av barn og det enkelte barn.

For at regelen skal bli kjent og anvendt i alle relevante sektorer, er det antakelig nødvendig at den tas inn i sektorlovgivningen, fordi det er denne de som arbeider i den enkelte sektor primært forholder seg til. Utfordringen blir at man dermed lett tenker sektorvis i anvendelsen av regelen. Som fremhevet ovenfor forutsetter barnekonvensjonen og hensynet til barnets beste at innsatsen for barn samordnes. Det er ikke tilstrekkelig at den enkelte sektor ivaretar barnets beste, hvis noen barn i noen situasjoner faller mellom stolene. Barnets beste ivaretas heller ikke på en fullgod måte hvis det i praksis gis ulikt innhold i de ulike sektorene, med mindre dette er begrunnet i ulikheter i den situasjonen som skal vurderes eller i de tiltak som skal treffes. Derfor må regelen om barnets beste ikke bare tas inn i all relevant lovgivning; det må også gjennom lovgivningen sørges for at noen ser tjenester og tiltak i sammenheng og tar et overordnet ansvar for alle sider av barns oppvekst.

I det følgende vil lovgivningen for ulike sektorer bli gjennomgått med tanke på integrering av barnets beste-regelen. Underveis vil det bli drøftet hvordan man best kan sikre sammenhengen i tjenester og tiltak som gjelder barns oppvekst. De ulike relevante sektorene er ikke bare de som springer en i øynene når barn omtales, som familie, barnevern, barnehage og skole, men også f.eks. offentlig planlegging og justissektoren. Barnets beste er allerede tatt inn i ulike lover, barneloven, barnevernloven, adopsjonsloven og utlendingsloven. Dessuten er art. 3 nr. 1 anvendt i rettspraksis også på andre områder, særlig strafferetten. Fremfor å redegjøre for disse lovbestemmelsene under ett, vil jeg for den enkelte sektor først redegjøre for gjeldende rett og deretter foreslå eventuelle endringer for å synliggjøre regelen. Jeg begynner med de mest nærliggende områdene og beveger meg utover til områder hvor barnets beste ikke er så selvsagt, men hvor det er desto viktigere å synliggjøre det og tenke gjennom hvordan det kan anvendes.

Hva terminologien angår, ble barnets beste av FNs barnekomité i dens første sesjon utpekt som et av barnekonvensjonens fire generelle prinsipper.³⁷ Det innebærer at det gjelder på tvers av konvensjonens øvrige bestemmelser og at det ligger til grunn for det barneperspektivet som det kreves at statene – regjeringen, den folkevalgte forsamlingen og domstolene – anlegger for effektivt å kunne gjennomføre hele konvensjonen.³⁸ Meningen med dette var å gi denne artikkelen og de tre

³⁷ Barnekomiteen, *General guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (a), of the Convention*, CRC/C/5, 30. oktober 1991, avsnitt 13-14.

³⁸ Barnekomiteen, *General Comment No. 5 (2003)* avsnitt 12.

andre en stilling som tverrgående, og man kan også si som opphøyet eller spesielt viktig. Prinsippterminologien har imidlertid vist seg å føre til at barnets beste i noen sammenhenger blir sett på «bare» som et prinsipp og dermed som noe ganske vagt. Derfor er det viktig å holde fast ved at art. 3 nr. 1 inneholder en regel, i og med at den sier at barnets beste «skal» tas i betraktning som et grunnleggende hensyn.

4 Barn, foreldre og staten

4.1 Lov om barn og foreldre

I barneloven fremgår regelen om barnets beste av § 48, som lyder slik:

§ 48. *Det beste for barnet*

Avgjerder om foreldreansvar, flytting med barnet ut av landet, kven barnet skal bu fast saman med og samvær, og handsaminga av slike saker, skal først og fremst rette seg etter det som er best for barnet.¹

Ved avgjerda skal det takast omsyn til at barnet ikkje må bli utsett for vald eller på anna vis bli handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa vert utsett for skade eller fare.

Denne bestemmelsen gjelder avgjørelser om foreldreansvar, flytting ut av landet, barnets faste bosted og samvær, samt saksbehandlingen i slike saker. Dette er viktige avgjørelser for barnet, og det er de avgjørelsene etter barneloven som oftest kommer for domstolene.

I tillegg treffes det etter barneloven to andre typer avgjørelser, om farskap/medmorskap etter kap. 2 og 4 og om underholdsbidrag etter kap. 8. For disse avgjørelsene legger ikke loven opp til at det skal treffes en avgjørelse ut fra en konkret helhetsvurdering av barnets beste. Isteden fastsetter loven selv, og for underholdsbidragenenes vedkommende også forskrift,³⁹ klare regler for avgjørelsen av disse sakene. I disse sakene er det sentrale å finne frem til faktum.

For farskapsakenes vedkommende er faktumspørsmålet hvem som er faren, som i de aller fleste tilfeller lar seg konstatere gjennom DNA-analyse. For medmorskap kan andre spørsmål oppstå. I den grad de bringes inn for retten, vil antakelig også disse først og fremst dreie seg om bevisspørsmål. Man kan likevel ikke se bort fra at det i forbindelse med surrogatmorskap kan oppstå spørsmål som skaper behov for en mer helhetlig vurdering.

For underholdsbidrag til barn fastsettes bidraget ut fra underholdskostnaden, jf. forskriften § 2. Underholdskostnaden består etter forskriften § 3 av forbruksutgifter, bokostnader og utgifter til barnetilsyn, og for alle disse fastsettes det satser ut fra et landsgjennomsnitt. Disse satsene anvendes for alle barn, uavhengig av hvor i landet de bor og av foreldrenes inntekt. Den totale underholdskostnaden per barn fordeles mellom mor og far ut fra størrelsen på deres inntekt som fastsettes i henhold til § 5, og med fradrag for samvær etter § 9. På dette grunnlaget er bidraget ment å kunne fastsettes uten skjønn.

³⁹ Forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot, FOR-2003-01-15-123, med hjemmel i barneloven § 71 og § 74.

Forskriften § 11 gir en regel om skjønnsfastsetting av bidrag, som bare gjelder bare i unntakstilfeller. Det er ikke i forskriften angitt kriterier for skjønnnet, og heller ikke i loven §§ 66 og 67 som gjelder foreldrenes plikt til å forsørge barnet, eventuelt i form av underholdsbidrag. Man kunne man tenke seg at barnets beste skulle anvendes i den enkelte sak, men poenget må vel være å legge seg tettest mulig opp til det som blir resultatet i de sakene som følger det fastsatte mønsteret i alle de sakene hvor det ikke skal anvendes skjønn.

I barneloven § 66, som er hovedregelen om foreldrenes plikt til å forsørge barnet, står det bare at foreldrene skal bære utgiftene til forsørgelse av barnet, og at de innbyrdes har plikt til å skyte til det som trenges etter evne. De har også plikt til å bære utgiftene til utdanning av barnet etter barnets evne og anlegg og etter foreldrenes økonomiske kår. Begrensningen her tok departementet inn i proposisjonen for å gjøre det klart at foreldrene ikke har plikt til å dekke utgiftene til en hvilken som helst utdanning som barnet måtte ønske, uavhengig av hva familien ellers har råd til.⁴⁰ Det vil føre for langt å diskutere slike tilfeller nærmere her.

Lovgivningsteknikken med å fastsette klare regler som skal følges uavhengig av noen nærmere vurdering av barnets situasjon i den enkelte sak, kan ikke i seg selv anses å være i strid med barnekonvensjonen art. 3 nr. 1. Den egner seg best for saker hvor det sentrale er å finne frem til faktum, og hvor det skjønnnet som kunne være aktuelt, lett lar seg standardisere. Forutsetningen for å bruke denne formen for lovgivning er at barnets beste har vært med som et grunnleggende hensyn både i valget av denne teknikken og ved fastsettelsen av detaljene i reglene. Ulike lovgivningsteknikker kan fremme barnets beste på ulike måter. For saker om foreldreansvar, barnets faste bosted og samvær er det helt nødvendig at loven overlater til den som avgjør den enkelte sak å foreta en konkret vurdering av hva som er best for akkurat dette barnet. Derimot ville det store antallet av saker om underholdsbidrag gjort det umulig å foreta en konkret barnets beste-vurdering i hvert eneste tilfelle. I slike saker, som først og fremst dreier seg om økonomi, er det dessuten lettere enn i mange andre typer avgjørelser å anvende standardiserte regler uten at dette går utover barna. Antakelig kan slike regler i tillegg virke mer rettferdige og være mindre konfliktskapende, noe som også er til barnas beste.

Farskapsfastsettelse ligger i en noe annen gate, men ettersom vårt rettssystem som utgangspunkt bygger på at den biologiske faren også skal være den juridiske faren, står det biologiske faktum sentralt. Når dette enkelt lar seg fastslå, er det lite rom for en barnets beste-vurdering i de vanlige tilfellene av førstegangsfastsettelse av farskap. Vi har imidlertid sett at det er stort rom for uenighet om hvilken mulighet det bør være for senere endring av farskap. Også her er det riktignok behov for klare regler, som ikke åpner for en barnets beste-vurdering i det enkelte tilfellet, men reglene må fastsettes med barnets beste for øye. Barneloven § 6 hadde frem til 2003 tidsfrister for å anlegge sak om farskapet til et barn. Fristene gjaldt for alle andre enn barnet selv, som alltid kunne reise sak om farskapet. I 2003 ble tidsfristene opphevet. De ble gjeninnført i 2013,⁴¹ for så å bli opphevet igjen tre år senere, ved lov 17. juni 2016 nr. 27. Det kan diskuteres om barnets beste var diskutert tilstrekkelig grundig før den siste lovendringen,⁴² sammenlignet med den grundige vurderingen som ble foretatt i NOU 2009: 5 som lå til grunn for at fristene ble gjeninnført i 2013. Uansett er det uheldig at lovgivningen svinger på denne måten, på et område som gjelder grunnleggende forhold for barn.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 62 (1979-1980) spesialmerknadene til § 50.

⁴¹ Ved lov 21. juni 2013 nr. 64.

⁴² Prop.85 L (2015-2016) Endringer i barnelova m.m. (oppheving av tidsfristar i farskapsaker m.m.), med forutgående høringsnotat.

For de to hovedgruppene av avgjørelser i barneloven som ikke er dekket av bestemmelsen om barnets beste i § 48, er det altså i all hovedsak både akseptabelt og hensiktsmessig at lovgiveren isteden har valgt en teknikk med klare lovregler. Det er likevel spørsmål om det burde inntas en mer generell bestemmelse om barnets beste i barneloven. Jeg nevnte overfor at det i forbindelse med surrogati kan oppstå spørsmål om morskap eller medmorskap som ikke er løst i loven. Selv om slike spørsmål bør løses av lovgiveren, kan det være behov for en regel om barnets beste til bruk i enkeltsaker der klare svar foreløpig ikke fremgår av loven. Med den raske utviklingen av metoder for å få barn og ulike konstellasjoner av foreldreskap, kan det dessuten være vanskelig for lovgiveren til enhver tid å ligge i forkant.

En generell regel om barnets beste i barneloven ville altså klargjøre at den skal anvendes for alle avgjørelser der det ellers ikke står noe spesielt i loven. Ved å plassere en slik generell bestemmelse tidlig i loven ville betydningen av regelen bli understreket. Den ville dessuten bli mer synlig. For andre enn de som bruker loven i det daglige, er det ikke umiddelbart lett å finne frem til at barnets beste er tatt inn i § 48. Den bestemmelsen dreier seg om det materielle avgjørelseskriteriet, men er tatt inn i kapitlet om saksbehandlingen. Selv om den også legger føringer for behandlingen av sakene, er den mer enn en saksbehandlingsregel.

I utkastet til ny barnevernslov, NOU 2016: 17, er barnets beste sentralt plassert i § 2. I tillegg er prinsippet tatt inn i flere andre mer spesifikke bestemmelser. Det illustrerer at det er fullt mulig å ta barnets beste inn tidlig i loven som et generelt kriterium for avgjørelser, samtidig som det tas inn i enkeltbestemmelser der dette anses nødvendig eller hensiktsmessig. Slik er det også i den någjeldende barnevernloven, hvor barnets beste dels fremgår av den første bestemmelsen i kapitlet om tiltak, dels er tatt inn i noen av enkeltbestemmelsene i det samme kapitlet.

Forslag: En generell bestemmelse om barnets beste i barneloven kunne formuleres etter mønster av dagens lov § 48, slik:

Avgjerder og andre handlingar etter denne lova skal først og fremst rette seg etter det som er best for barnet. Dette gjeld ikkje der lova gjev andre vilkår for avgjerd, sjå kapittel 2-4 og 8.

Ved avgjerder om foreldreansvar, flytting med barnet ut av landet, kven barnet skal bu fast saman med og samvær, skal det takast omsyn til at barnet ikkje må bli utsett for vald eller på anna vis bli handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa vert utsett for skade eller fare.

Det er mulig at det siste ikke bare bør relatere seg til de avgjørelsene som der er nevnt. Hensynet til at barnet skal få god omsorg må stå sentralt også i eventuelle avgjørelser om foreldreskap ved surrogati mv.

4.2 Barnevernloven

4.2.1 Loven av 1992

I barnevernloven av 1992⁴³ er barnets beste tatt inn i den første bestemmelsen i kapitlet om tiltak, § 4-1 første ledd, som lyder slik:

⁴³ Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester

Ved anvendelse av bestemmelsene i dette kapitlet skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet.¹ Herunder skal det legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.

Begrepet er i tillegg tatt inn i enkelte andre bestemmelser i loven, hvor de fleste gjelder avgjørelser om tiltak.⁴⁴

4.2.2 Barnevernlovutvalgets utkast

I utkastet til ny barnevernslov, NOU 2016: 17, er barnets beste sentralt plassert i § 2, i tillegg til at det foreslås tatt inn i en del andre bestemmelser i loven. Forslaget i § 2 tredje ledd lyder slik:

«Barnets beste skal være det avgjørende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører et barn etter denne loven. I vurderingen av barnets beste skal det blant annet tas hensyn til

- barnets egen identitet
- barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn
- barnets synspunkter
- barnets behov for å bevare familiemiljøet og opprettholde viktige relasjoner
- barnets behov for omsorg og beskyttelse
- barnets sårbarhet
- barnets helse, utdanning og utvikling.»⁴⁵

I tillegg er prinsippet tatt inn i § 14 første ledd bokstav b om bosetting over landegrensene, § 25 om flytting av barn som er under omsorg, § 27 om fratakelse av foreldreansvar, § 28 om adopsjon, § 29 om besøkskontakt etter adopsjon, §§ 38 og 39 om begrensninger i retten til kontakt og skjult adresse, § 80 om opplysninger til annen stat i forbindelse med barn som er bortført fra barnevernet og §§ 83 og 104 om begrunnelse for vedtak.

Den siterte bestemmelsen om barnets beste som er foreslått i § 2 tredje ledd, skiller seg fra bestemmelsen i loven av 1992. Det viser seg ikke bare ved plasseringen i loven, men også gjennom dens anvendelsesområde og ved at kriterier for vurderingen av barnets beste er tatt inn. Bestemmelsen foreslås å gjelde for alle handlinger og avgjørelser etter loven. At handlinger uttrykkelig inkluderes, er helt i samsvar med artikkel 3 nr. 1 og spesielt viktig i barnevernet hvor voksne forholder seg til barn i mange ulike situasjoner uten at det nødvendigvis er snakk om å treffe en avgjørelse. Det kan f.eks. være under utførelsen av en undersøkelse, i gjennomføringen av et hjelpetiltak, eller i barnets dagligliv i fosterhjem eller på institusjon.

I norsk lovgivning er det en nyvinning at det tas inn en liste over momenter som skal tas hensyn til i barnets beste-vurderingen. Loven av 1992 har tilløp til dette i § 4-1 om stabilitet og kontinuitet, og i barneloven er etter hvert noen slik momenter tatt inn, særlig betydningen av vold mot barnet. I begge lovene har barnets egen mening lenge vært med som et hensyn det skal legges vekt på, men uten at det er kommet til uttrykk i bestemmelsene om barnets beste (se bvl. § 4-1 og bl. § 48).

⁴⁴ Se §§ 1-3, 4-4 a, 4-20 og 4-20 a. I tillegg kommer § 6-7 om opplysninger til annen stat når et barn er bortført fra barnevernet.

⁴⁵ Nærmere om forslaget se NOU 2016: 16 pkt 5.3.2.4.

4.2.3 Hva FNs barnekomité har sagt

Kriterier for innholdet i barnets beste er noe FNs barnekomité har etterlyst i sine avsluttende merknader til mange land i de senere år. Storbritannia ble f.eks. i 2016 anbefalt å:

Develop procedures and criteria to provide guidance to all relevant persons in authority for determining the best interests of the child in every area and for giving it due weight as a primary consideration.⁴⁶

Til New Zealand ble så å si den samme anbefalingen gitt, men med sikte på veiledning av alle relevante fagfolk.⁴⁷ Nyanseforskjellen i målgruppen har ingen betydning for vårt formål. Poenget er at både myndighetspersoner og fagfolk kan ha behov for denne formen for veiledning. Ved at kriteriene tas inn i barnevernloven, gjøres de gjeldende for barnets beste-vurderinger enten de skal foretas av de som utfører faktiske handlinger eller de som treffer avgjørelser. Både fagfolk som har med barnet å gjøre i det daglige, f.eks. som institusjonsansatte, og myndighetspersoner som treffer avgjørelser på høyere eller lavere nivå, f.eks. i den kommunale barneverntjenesten, i fylkesnemnda eller hos fylkesmannen, vil dermed ha plikt til å ta disse kriteriene i betraktning. Forutsetningen er at handlingen eller avgjørelsen berører barn etter denne loven slik at det skal foretas en barnets beste-vurdering. Også generelle avgjørelser om hvordan barnevernet skal organiseres e.l. vil bli omfattet av bestemmelsen om å legge barnets beste til grunn og trekke inn de opplistede momentene.

Generell kommentar nr. 14 sier ikke like uttrykkelig at det bør utarbeides kriterier i det enkelte land for den enkelte lov, men det fremkommer tydelig at barnekomiteen mener en momentliste vil være til hjelp for de som skal anvende barnets beste som vurderingstema i praksis. Det viser komiteen gjennom å poengtere behovet for en liste og selv sette opp en del momenter som utdypes.⁴⁸ Komiteens liste og utdyping av momentene tjener til å gi innhold til barnets beste-begrepet, og til å legge grunnlaget for en felles oppfatning av hva innholdet bør være. Den fjerner likevel ikke behovet for at statene følger opp dette på nasjonalt plan. Det er nødvendig å forankre både barnets beste-regelen og dens nærmere innhold i statenes egen lovgivning. Den enkelte fagperson kan ikke forventes å gå til barnekomiteens generelle kommentarer, og det er behov for at innholdet av barnets beste utdypes i tilknytning til det området det skal anvendes på, som i dette tilfellet barnevernet. Lovgivning gir den mest forpliktende forankringen.

4.2.4 Vurdering

Forslaget fra Barnevernlovutvalget om å ta inn i loven en liste med momenter for barnets beste-vurderingen er i tråd med anbefalinger og synspunkter fra FNs barnekomité. Selve listen gjenspeiler i all hovedsak barnekomiteens liste i generell kommentar nr. 14. Momentene er imidlertid stokket litt om på, ved at barnets eget syn ikke er satt øverst slik som i generell kommentar nr. 14. Etter mitt syn er det grunn til å sette barnets syn først, fordi det er dette barnet handlingen eller avgjørelsen gjelder. Helt sentralt i den sammenheng er at barnet må få muligheten til å uttrykke sitt syn hvis det ønsker, og barnet må bli lyttet til, forstått og tatt på alvor. Artikkel 12 er et av de generelle prinsippene i barnekonvensjonen, noe som viser at den står på linje med barnets beste og må ha høy

⁴⁶ CRC/C/GBR/CO/5, Concluding observations on the fifth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, avsnitt 27 b.

⁴⁷ CRC/C/NZL/CO/5, Concluding observations on the fifth periodic report of New Zealand (2016), avsnitt 16.

⁴⁸ Se avsnitt 46-51 om behovet og avsnitt 52-84 om de ulike momentene og avveiningen av dem. Se også ovenfor punkt 2.1.4.

prioritet. Dette betyr ikke at ansvaret skal legges på barnet; det er fortsatt de voksne som skal treffe avgjørelsen ut fra en helhetsvurdering av barnets beste. Men for å understreke betydningen av at barnet får si sin mening, er det viktig å sette barnets syn øverst på denne listen.

I utkastet er punktet om barnets identitet delt i to, først barnets egen identitet og deretter barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Dette kan være fornuftig, fordi punktet om identitet i generell kommentar nr. 14, som dekker begge deler, er svært vidt.⁴⁹ Prinsipielt sett kan det være grunn til å skille mellom det som gjelder barnets unike personlighet, egenskaper, kjønn, seksuell legning, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk på den ene siden, og det som dreier seg om etnisk religiøs, kulturell eller språklig tilhørighet på den andre, selv om disse to aspektene ofte vil være sammenvevd. Barnevernlovutvalget ønsker å synliggjøre at kulturell mv. bakgrunn skal være en del av barnets beste-vurderingen uansett hvilken handling eller avgjørelse det er tale om, mens det i dag bare fremgår av bvl. § 4-15 og fosterhjemsforskriften for valg av bosted for barn etter omsorgsovertakelse. I barnevernet er det helt nødvendig å synliggjøre dette. En annen sak er hvilket innhold dette momentet gis og hvordan det brukes, men det er det ikke rom for å gå nærmere inn på her.

Den tredje forskjellen mellom utkastet og generell kommentar nr. 14 er at utkastet nevner «barnets» i hvert eneste moment. Dette er velegnet til å synliggjøre at det nettopp er barnets situasjon og behov dette dreier seg om. Bare i ett punkt nevnes andre enn barnet; det heter «barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn». I begrunnelsen viser utvalget til dagens bvl. § 4-15, men der er foreldrene ikke nevnt. Det er de heller ikke i barnekonvensjonen art. 20 nr. 3 som § 4-15 bygger på. Utvalget problematiserer ikke inndragningen av foreldrene i denne sammenheng (punkt 5.3.2.4), og heller ikke der spørsmålene om språklige, religiøse og kulturelle rettigheter er drøftet tidligere i utredningen (punkt 3.6.4). Jeg kan ikke se at det er grunn til å nevne foreldrene særskilt. Deres etniske, religiøse, kulturelle og språklige tilhørighet kommer naturlig inn i forbindelse med vurderingen av barnets egen bakgrunn, men det trenger ikke stå uttrykkelig. Det kunne også føre til tvil om foreldrene er nevnt for sin egen skyld, en tvil det ikke bør åpnes for i vurderingen av barnets beste.

4.2.5 Forsvarlighetskravet i barnevernloven

Kravet til forsvarlighet i någjeldende lovs § 1-4 lyder slik:

Tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige.

Dette foreslås videreført i utkastets § 4. Forholdet mellom dette kravet og barnets beste er berørt i utredningen, men ikke nærmere drøftet. Utredningen knytter forsvarlighetskravet til de seks kvalitetsmålene for arbeidet i barnevernet som ble satt da forsvarlighetskravet ble innført i 2013.⁵⁰ Slik jeg leser utredningens videre diskusjon, ser utvalget forsvarlighetskravet først og fremst som et spørsmål om bemanning og kompetanse. En problematisering og grundigere diskusjon av forholdet

⁴⁹ CRC/C/GC/14 avsnitt 55-57.

⁵⁰ Ved lov 21. Juni 2013 nr. 63. Se NOU 2016: 16 punkt 5.5.1.4 med henvisning til Prop. 106 L (2012–2013) s. 48–50.

mellom barnets beste og forsvarlighetskravet finnes i Haukanes og Søvigs utredning om helsetjenester i barneverninstitusjoner.⁵¹

En grunnleggende forskjell mellom de to normene ligger i at barnets beste skal anvendes som kriterium for valget mellom flere løsninger. I mange situasjoner vil ingen av de aktuelle løsningene i en sak være ideelle for barnet, men man skal velge den som tross alt er best. Haukanes og Søvig nevner et eksempel med en søskenflokk som skal plasseres utenfor hjemmet, og hvor den beste institusjonen ikke kan ta imot alle fem. Her kan det tenkes at det er best for barna å bli plassert sammen i en institusjon som holder en noe lavere standard. Likevel er det etter mitt syn ikke aktuelt å velge en institusjon som ligger under minstegrensen for hva som er forsvarlig. Da tenker jeg ikke på forsvarlighet som det idealet tjenester og tiltak skal strebe etter å oppfylle, men som den minstestandarden som bl.a. skal vurderes ved tilsyn.⁵² Forsvarlighet er både et løpende generelt krav til tjenester og tiltak, og et krav til den tjenesten eller det tiltaket det enkelte barn mottar, vurdert ut fra dette barnets behov. Hvis en institusjon enten ikke tilfredsstillende et generelt minstekrav til kvalitet, eller den ikke kan ta seg av det barnet det er aktuelt å plassere der på forsvarlig vis, vil barnets rett til omsorg etter § 3 nr. 2 og beskyttelse etter § 19 være overtrådt. I en slik situasjon har jeg vanskelig for å se at det vil være til søskenenes beste å bli plassert der. Hensynet til å holde dem sammen er viktig, men ikke det eneste som må vurderes under barnets beste. Riktignok gir kvalitetsforskriften for barneverninstitusjoner⁵³ § 14 mulighet for å gjøre unntak fra kvalitetskravene i ekstraordinære situasjoner, men sier at tiltaket likevel skal være forsvarlig ut fra den situasjonen som foreligger.⁵⁴

Hvis det ikke finnes noe forsvarlig sted der et barn kan bo etter en omsorgsovertakelse, må det vurderes om det isteden er til barnets beste å bli boende hjemme med omfattende hjelpetiltak. Dersom dette ikke er mulig på grunn av den alvorlige omsorgssvikten i hjemmet, har det offentlige plikt til å etablere et plasseringstilbud som holder en forsvarlig standard sett ut fra dette barnets omsorgsbehov.

For å klargjøre forholdet mellom forsvarlighetskravet og barnets beste, kunne det eventuelt tas inn i loven (någjeldende § 1-4, utkastets § 4) noe slikt:

En tjeneste eller et tiltak som er uforsvarlig, vil ikke være til barnets beste. For øvrig inngår kvaliteten på de ulike tjenestene eller tiltakene i helhetsvurderingen av barnets beste.

Det første følger i og for seg av at kravet i § 1-4 fremstår som absolutt, og skulle slik sett være overflødig. Det andre burde følge naturlig av at barnets beste angir at det skal foretas en helhetsvurdering. Kanskje vil det være tilstrekkelig å forklare dette i forarbeidene. Det er også en fare for at den første setningen i praksis blir for kategorisk.

4.2.6 Opplysningsplikt til barnevernet

Offentlige myndigheter har opplysningsplikt til barnevernet, både av eget tiltak og etter pålegg fra barnevernet, jf. bvl. § 6-4 annet ledd. Plikten inntreder der det er grunn til å tro at det foreligger alvorlig

⁵¹ Haukanes og Søvig (2016) Helsetenester i barneverninstitusjoner, Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet, punkt 5.3 s. 91-96, skrevet på oppdrag av Bufdir.

⁵² Mer om disse to aspektene ved forsvarlighetskravet nedenfor under helselovgivningen.

⁵³ Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner, FOR-2008-06-10-580.

⁵⁴ Haukanes og Søvig (2016) problematiserer om det da egentlig er riktig å kalle det «forsvarlig» eller om dette like godt kunne ses på som et unntak fra forsvarlighetskravet, s. 94-95.

omsorgssvikt, når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, og når det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel. Også organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat eller kommune, har denne plikten. Etter pålegg fra barnevernet er det etter tredje punktum også en viss plikt til å gi opplysninger i forbindelse med tilbakeføring, samvær og adopsjon.

§ 6-4 annet ledd lyder slik:

Offentlige myndigheter skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste¹ når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. §§ 4-10, 4-11 og 4-12, når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24, eller når det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, jf. § 4-29. Like med offentlige myndigheter regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av loven plikter offentlige myndigheter å gi slike opplysninger. Etter pålegg fra disse organer plikter offentlige myndigheter i forbindelse med sak som fylkesnemnda skal avgjøre etter §§ 4-19, 4-20 og 4-21, også å gi de opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere om en flytting tilbake til foreldrene, eller samvær med dem, vil kunne føre til en situasjon eller risiko for barnet som nevnt i §§ 4-10, 4-11 eller 4-12.

Tilsvarende bestemmelse er tatt inn i bl.a. opplæringsloven og barnehageloven, for å bidra til å gjøre opplysningsplikten kjent for den enkelte tjenestemann.⁵⁵ Etter § 6-4 tredje ledd har også en rekke yrkesutøvere opplysningsplikt til barnevernet, uavhengig av om de kan regnes som offentlige myndigheter eller er private. Bestemmelsen lyder slik:

Også yrkesutøvere i medhold av helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, lov om familievernkontorer, meklingsmenn i ekteskapsaker (jf. lov om ekteskap), samt friskolelova plikter å gi opplysninger etter reglene i andre ledd.

I disse lovene er det tatt inn bestemmelser tilsvarende den i bvl. § 6-4 annet ledd første og annet punktum. For eksempel lyder bestemmelsen i helsepersonelloven slik:

§ 33. Opplysninger til barneverntjenesten

Den som yter helsehjelp, skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side.

Uten hinder av taushetsplikt etter § 21 skal helsepersonell av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov om barneverntjenester § 4-10, § 4-11 og § 4-12. Det samme gjelder når et barn har vist vedvarende og alvorlige atferdsvansker, jf. nevnte lov § 4-24.

Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om barneverntjenester, skal helsepersonell gi slike opplysninger.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) om lov om barneverntjenester pkt. 6.4, s. 81-82.

I helseinstitusjoner skal det utpekes en person som skal ha ansvaret for utleveringen av slike opplysninger.

Alle disse bestemmelsene om opplysningsplikt følger det samme mønsteret, med at plikten inntreffer når viss vilkår er oppfylt. Selv om disse vilkårene gir rom for noe skjønn, er det ikke meningen at det i tillegg skal foretas en barnets beste-vurdering. En slik vurdering kunne tenkes i begge retninger: Der vilkårene er oppfylt, kunne den som plikten påhviler, enten det er offentlig myndigheter eller yrkesutøvere, ha en mulighet til likevel å unnlate å gi opplysninger til barnevernet ut fra at dette ikke ville være til barnets beste. I motsatt retning kunne det tenkes en adgang til å gi opplysninger ut fra barnets beste, uten at vilkåret om grunn til å tro at det foreligger alvorlig omsorgssvikt mv. var oppfylt. I begge retninger ville en slik skjønnsmessig adgang være uheldig.

I det første tilfellet kunne det føre til at alvorlig omsorgssvikt likevel ikke ble meldt. Barnets beste kunne lett bli en unnskyldning for ikke å melde der vedkommende kvier seg, og det ville øke usikkerheten rundt meldeplikten. Regelen må være så klar som mulig for å sikre at de alvorlige tilfellene blir meldt til barnevernet.

I den motsatte retningen burde etter mitt syn skoler, barnehager, helsepersonell og andre som er omfattet av meldeplikten ha adgang til å melde fra til barnevernet når de mener at et barn lever under forhold som kan føre til tiltak etter barnevernloven, selv om de ikke har grunnlag for å tro at det dreier seg om alvorlig omsorgssvikt. Slik det er i dag, vil kunnskap som de nevnte institusjoner eller personer har om et barns hjemmeforhold, falle inn under taushetsplikten så sant vilkåret om alvorlig omsorgssvikt ikke er oppfylt. Jeg ser det som uheldig at det ikke finnes en mellomsoner hvor det ikke er meldeplikt, men melderett. Det ville i noen grad kunne avhjelpe den tvilen som ansatte i skole, barnehage og andre yrkesutøvere står overfor når det gjelder om de har plikt til å melde.

En slik adgang burde likevel ikke knyttes til en vurdering av barnets beste, men til nærmere angitte vilkår i loven. Grunnen er dels at regler om opplysningsplikt eller -rett til barnevernet griper inn i foreldres og barns rett til privatliv, dels at slike regler gjelder plikter og rettigheter for yrkesutøvere. Grensene bør derfor være definert av lovgiveren og være rimelig klare.

I utkastet til ny barnevernlov foreslår utvalget språklige endringer for å gjøre bestemmelsen om opplysningsplikt lettere tilgjengelig, og det foreslås å senke terskelen noe for opplysningsplikt når det gjelder saker der barn og unge utsetter egen helse og utvikling for fare.⁵⁶ De foreslåtte endringene er ikke drastiske. Opplegget er ellers det samme, slik at mine vurderinger blir de samme som ovenfor. En forbedring er at utvalget foreslår at plikten som i dag hviler på «offentlige myndigheter», isteden pålegges «enhver som utfører oppgaver eller arbeid for et forvaltningsorgan». Bestemmelsen vil dermed bli lettere tilgjengelig, og det blir tydeligere at opplysningsplikten påhviler den enkelte.⁵⁷

4.3 Lov om familievernkontor⁵⁸

Familievernet er ifølge lovens § 1 en spesialtjeneste som har familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Familievernkontorene skal gi et tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker,

⁵⁶ NOU 2016: 16 s. 122.

⁵⁷ NOU 2016: 16 s. 135.

⁵⁸ Lov 19. juni 1997 nr. 62.

konflikter eller kriser i familien, og de skal også foreta mekling etter lov om ekteskap⁵⁹ § 26 og barneloven § 51. Utover regler om taushetsplikt, opplysningsplikt, klientjournal og innsyn har loven ikke regler om kontorenes arbeidsformer. Forvaltningsloven er gitt anvendelse der ikke annet fremgår av loven familievernkontorloven.

Nærmere regler om mekling er gitt i forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven.⁶⁰ Dens § 2 lyder slik:

§ 2. Hensynet til barnet

Mekler skal ha fokus på barnets beste og gjøre foreldrene oppmerksomme på barnets rett til å bli hørt, jf. barneloven § 31.

Mekler skal informere om at barnet har rett til samvær med begge foreldrene, jf. barneloven § 42.

Avtalen som foreldrene inngår skal først og fremst rette seg etter det som vil være den beste ordningen for barnet, jf. barneloven § 48.

Barnets beste synes å være godt dekket opp i denne bestemmelsen.

Om høring av barnet sier rundskrivet til forskriften dette:

Mekleren skal gjøre foreldrene oppmerksomme på barnets uttalerett. Det er imidlertid foreldrene som har ansvaret for å høre barnet før de tar avgjørelser om hvor barnet skal bo mv. Like viktig som barnets rett til å uttale seg, er retten til å tie. Barnet skal ikke presses til å velge mellom foreldrene.⁶¹

Denne uttalelsen viser ikke forståelse for den betydningen det kan ha at barn snakker med mekleren. I de senere år har det vært en diskusjon om høring av barn i mekling, og det har skjedd en bevegelse i retning av at barn bør inviteres med.⁶² På Bufdirs hjemmeside står dette (oppdatert juni 2016):

Ta med barna til mekling

Mekleren er erfaren i å snakke med barn og kan hjelpe dere. Når barna er med til samtaler hos mekleren, får de anledning til å sette ord på følelsene sine til en nøytral person.

Mekleren kan hjelpe barna med å formidle sine opplevelser og ønsker til dere foreldre.

En mekler som har møtt og snakket med barna, vil ha bedre forutsetninger for å hjelpe dere å lage en god avtale. Familievernet anbefaler at dere tar imot tilbudet om at barna får snakke med mekleren.⁶³

Meklingsforskriften § 2 ivaretar etter dette barnets beste på tilfredsstillende måte. Derimot bør bestemmelsen om høring av barnet endres slik at den legger opp til mer aktivt å involvere barnet.

⁵⁹ Lov 4. juli 1991 nr. 47.

⁶⁰ FOR-2006-12-18-1478.

⁶¹ Rundskriv Q-2008-2 fra Barne- og likestillingsdepartementet.

⁶² Se Strandbu m.fl. (2016)

⁶³ Bufdir (2016), https://www.bufdir.no/Familie/mekling/Barns_rett_til_a_bli_hort/.

Forslag: Meklingsforskriften § 2 første ledd kan endres slik:

Mekler skal ha fokus på barnets beste. Barnet skal gis tilbud om å snakke med mekler, om mulig med foreldrenes samtykke. Mekler skal forklare foreldrene betydningen av at barnet får snakke med mekleren.

Også rundskrivet bør endres i tråd med dette.

Det er spørsmål om det også er behov for å ta barnets beste inn i selve loven om familievernkontorer. Ut fra at kontorene arbeider med familier, er det klart at deres virksomhet i stor grad berører barn, også utover meklingen. Det som skjer der, kan gripe dypt inn i barnets livssituasjon. På denne bakgrunn bør barnets beste synliggjøres i loven. Det er vanskelig å se at det skulle ha noen negative sidevirkninger. Hvis det tas inn i loven, bør det gjøres slik at det også dekker meklingen, hvor meklerens plikt til å fokusere på barnets beste i dag bare går frem av forskriften.

En regel om barnets beste passer ikke direkte inn i noen av lovens bestemmelser. Den kunne eventuelt plasseres i et nytt siste ledd i § 1 om familievernkontorenes oppgaver, men blir vel så synlig hvis den tas inn i en egen bestemmelse. Selv om flere av de første bestemmelsene i loven gjelder ulike organers oppgaver, kan det være mest naturlig å plassere en slik bestemmelse etter § 1, siden den er nærmere knyttet til kontorenes virksomhet enn de øvrige organenes.

Ettersom dette dreier seg om forholdet mellom barn og foreldre, bør bestemmelsens innhold følge barneloven § 48, som går noe lenger enn BK art. 3 nr. 1 og GrL § 104 ved at den bruker uttrykket «skal først og fremst rette seg etter» det som er best for barnet. Sidene familievernkontorene ikke treffer avgjørelser, foreslår jeg at loven nevner de oppgavene som kontorene har overfor familier etter § 1.

Forslag: I loven tas inn en ny § 1 a, som kan lyde slik:

Rådgivning, behandling og mekling som berører barn, skal først og fremst rette seg etter det som er best for barnet.

4.4 Vergemålsloven

Ny vergemålslov ble vedtatt i 2010 og trådte i kraft i 2013.⁶⁴ Lovens saklige virkeområde er beskrevet slik i § 1 første ledd:

§ 1. Lovens saklige virkeområde

Loven gjelder personer under vergemål¹ og deres adgang til selv å foreta rettslige handlinger eller råde over sine midler. Loven gjelder også verger for personer under vergemål og vergens kompetanse til å foreta rettslige handlinger eller råde over midler på vegne av personen han eller hun er verge for. For verger for mindreårige² gjelder loven likevel bare i den utstrekning kompetansen ikke omfattes av foreldreansvaret etter barneloven.³

Lovens kapittel 3 omhandler vergemål for mindreårige, det vil si personer som ikke er fylt 18 år, jf. § 8. Dette er samme aldersgruppe som andre steder i lovverket omtales som barn. Loven nevner den

⁶⁴ Lov 26. mars 2010 nr. 9, i kraft 1. juli 2013.

mindreåriges beste ett sted, i § 19 første ledd om å frata en som har foreldreansvar, vergemålet. Dette kan skje hvis hensynet til den mindreåriges beste tilsier det. For øvrig nevner forarbeidene til § 17 tredje ledd at hvis en oppnevnt verge har rådført seg med de som har foreldreansvaret, må deres mening tillegges vekt for så vidt den ikke er i strid med hensynet til barnets beste.⁶⁵

Loven har noen bestemmelser om barns medvirkning. Den ene er § 17 fjerde ledd om at vergen skal høre hva mindreårige over 12 år mener før det treffes avgjørelser. Den andre er § 19 om at den mindreårige skal høres før retten vedtar å frata vergemålet fra en som har foreldreansvar, når den mindreårige er over 12 år, og ellers når den mindreåriges modenhet og alder tilsier at han eller hun er i stand til å danne seg en mening om saksforholdet. Aldersgrensen på 12 år er antakelig begrunnet i at disse avgjørelsene ofte er mer kompliserte enn avgjørelser i personlige forhold, hvor grensen er syv år. På den annen side kan gjerne også økonomiske spørsmål diskuteres med yngre barn. Barn på 10-11 år kan godt ha tilstrekkelig forståelse av en del slike spørsmål, og også yngre barn kan gjøre seg opp en mening om deler av et sakskompleks. Vergen må gå inn for å forklare spørsmålet på en måte som barnet kan forstå. Følgelig foreslår jeg at grensen for barnets absolutte rett til å si sin mening settes ned til syv år i tråd med barneloven.

Forskjellen mellom de to bestemmelsene når det gjelder retten til å bli hørt for barn under aldersgrensen, virker ubegrunnet. Til bestemmelsen i § 17 sier vergemålslovutvalget at vergen, alt etter den mindreåriges modenhet og kunnskaper, bør samrå seg med den mindreårige også før han eller hun fyller 12 år hvor dette fremstår som naturlig alt etter spørsmålets karakter.⁶⁶ Dette kunne gjerne fremgått av loven og bør rettes opp for å bringe § 17 fjerde ledd i tråd med BK art. 3 nr. 1 og GrL § 104. Selv om aldersgrensen settes ned til syv år, bør den suppleres med en slik regel.

Det er overraskende at en så vidt ny lov som i høy grad gjelder barn, ikke har en generell bestemmelse om at barnets beste skal tas i betraktning. Dette gjelder særlig for vergens disposisjoner, men også for andre avgjørelser etter loven. Jeg er i tvil om en slik bestemmelse bør tas inn i lovens innledende bestemmelser eller i kapittel 3 om vergemål for mindreårige. Det første alternativet ville gjøre det klart at barnets beste skal gjelder for alle avgjørelser etter loven som berører barn, ikke bare de som faller inn under kapittel 3. På den annen side er poenget særlig å synliggjøre barnets beste, og dette gjøres antakelig best i kapittel 3. Innenfor dette kapitlet oppstår det samme dilemmaet, om bestemmelsen skal tas inn tidlig i kapitlet eller under vergens oppgaver. Jeg tror det er viktig at det fremgår direkte av § 17 om vergens oppgaver, og foreslår at det tas inn der, som nytt tredje ledd sammen med barnets rett til å bli hørt, som foreslås flyttet frem dit. Plikten til å rådføre seg med den eller de som har foreldreansvaret, kan komme etter bestemmelsen om barnets beste og barnets rett til medvirkning.

Forslag: Som nytt tredje ledd i vergemålsloven § 17 tas inn:

Vergens handlinger og avgjørelser skal rette seg etter den mindreåriges beste. Er den mindreårige over syv år, skal vergen høre hva den mindreårige mener før det treffes avgjørelser.⁴ Det samme gjelder yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter på det spørsmålet gjelder. Om den mindreåriges medbestemmelsesrett i personlige forhold gjelder reglene i [barneloven⁵ § 31](#).

⁶⁵ Ot.prp.nr.110 (2008-2009) Om lov om vergemål (vergemålsloven), spesialmerknaene til § 17.

⁶⁶ NOU 2004: 16 Vergemål, punkt 6.5, om utkastets § 2-4, s. 104.

I § 19 endres 12 år til syv år.

Her er brukt ordet «barn» brukt i annet punktum, fordi det virker fremmed å si «yngre mindreårige». Det kunne eventuelt vurderes å bruke ordet «barn» istedenfor «mindreårige» gjennomgående i loven, men «mindreårige» er nok et ord som mer umiddelbart gir de riktige assosiasjonene til alder under 18 år. Siden denne loven er relativt juridisk, kan det være en fordel.

4.5 Krisesenterloven

Formålet med krisesenterloven er etter § 1 å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til kvinner, menn og barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner. Barn regnes som en selvstendig gruppe brukere, jf. § 1.⁶⁷ Av § 2 fremgår at krisesenteret blant annet skal være et trygt og midlertidig botilbud.

I lovens § 3 annet ledd sies dette om barn:

Kommunen skal sørge for å ta vare på barn på ein god måte som er tilpassa deira særskilte behov, og skal også sørge for at barn får oppfylt dei rettane dei har etter anna regelverk.

På Bufdirs hjemmeside står følgende om tilbudet til barn:

Barn skal behandles som en egen brukergruppe på krisesentrene og ivaretas på en måte som dekker deres behov. En stor del av krisesentertilbudene har egne ansatte som jobber med barn. Mange har tilbud om enesamtaler med barn, egen primærkontakt for barn blant de ansatte, og gjennomfører systematiske kartlegginger av barnets hjelpebehov.

Bufdir har også utgitt en veileder til krisenterloven. Den redegjør for hva som er et godt tilbud til barn, og sier blant annet at god kvalitet i tilbudet til barn må ses i lys av deres rettigheter etter annet regelverk, inkludert FNs barnekonvensjon. Det vises særlig til hensynet til barnets beste og barns rett til utvikling, deltakelse og å bli hørt, til beskyttelse mot alle former for overgrep og til lek, stimulering og utdanning. Det heter videre at det å ivareta barns generelle rettigheter under et krisesenteropphold kan kreve spesiell tilrettelegging, og veilederen går igjennom hverdagsliv og rutiner, lek og aktiviteter, beskyttelse, informasjon og deltakelse og samtaletilbud.⁶⁸

Jeg er usikker på om det er behov for å ta inn i loven noe mer om barnets beste enn det som fremgår med litt andre ord av § 3 annet ledd. Barns rett til å bli hørt bør imidlertid gå frem av loven selv, og jeg foreslår at en bestemmelse om dette går tas inn på slutten av annet ledd.

Forslag: I § 3 annet ledd tas inn en ny setning på slutten, slik:

Barn har rett til å gi uttrykk for sitt syn i alle spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i samsvar med alder og utvikling.

⁶⁷ Se også Bufdirs veiledning til krisesenterloven s. 16.

⁶⁸ Bufdirs veileder til krisesenterloven s. 16-18.

5 Helse- og sosiallovgivningen

5.1 Innledning

Helse- og sosiallovgivningen omfatter helse- og omsorgstjenesteloven,⁶⁹ en rekke andre helselover og sosialtjenesteloven. Disse er spesialisthelsetjenesteloven,⁷⁰ psykisk helsevernloven,⁷¹ pasient- og brukerrettighetsloven,⁷² helsepersonelloven,⁷³ folkehelseloven⁷⁴ og tannhelsetjenesteloven.⁷⁵ Nedenfor vil disse bli gjennomgått enkeltvis med tanke på om det er hensiktsmessig å ta inn barnets beste og hvordan dette i så fall bør gjøres.

5.2 Helse- og omsorgstjenesteloven

5.2.1 Generelt

I helse- og omsorgstjenesteloven er barnets beste ikke nevnt. Dette er en helt sentral lov for borgerne, herunder for barn, hvor det ligger godt til rette for å ta inn en regel om barnets beste i en eller flere bestemmelser. Riktignok dreier denne loven seg først og fremst om kommunens plikt til å sørge for et tilbud på dette området; den gjelder ikke den enkeltes rett til slike tjenester. Rettighetene både materielt og under saksbehandlingen fremgår isteden av pasient- og brukerrettighetsloven. Men etter BK art. 3 nr. 1 og GrL. § 104 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn også ved utformingen av tjenestetilbudet. For å synliggjøre og klargjøre dette for kommunene bør barnets beste fremgå av loven.

Barn er i dag omhandlet noen få steder i loven. I § 3-3 om helsefremmende og forebyggende arbeid lyder tredje ledd slik:

Helse- og omsorgstjenesten skal arbeide for at det blir satt i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det.

Bestemmelsen i § 5-4 stiller krav til politiattest fra personer som skal yte helse- og omsorgstjenester bl.a. til barn.

Barn er tydelig til stede i § 10-3 om tilbakeholdelse av gravide rusmiddelmissbrukere. Bestemmelsen går ut på at den gravide kvinnen kan tas inn på institusjon og holdes tilbake der til barnet er født, hvis hennes misbruk gjør det overveiende sannsynlig at barnet vil bli født med skade. Formålet er å hindre eller begrense sannsynligheten for at barnet påføres skade.

Barn over 12 år med rusproblemer kan tas inn i institusjon på grunnlag av samtykke fra barnet selv og de som har foreldreansvaret, jf. § 10-4 om inntak i institusjon for rusmiddelavhengige. Har barnet fylt 16 år, er barnets samtykke tilstrekkelig.

⁶⁹ Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

⁷⁰ Lov 2. juli 1999 nr. 61.

⁷¹ Lov 2. juli 1999 nr. 62.

⁷² Lov 2. juli 1999 nr. 63.

⁷³ Lov 2. juli 1999 nr. 64.

⁷⁴ Lov 24. juni 2011 nr. 29.

⁷⁵ Lov 3. juni 1983 nr. 54.

Endelig sier § 12-1 fjerde ledd at fylkesmannen eller departementet kan bestemme at opplysninger skal være undergitt taushetsplikt dersom et barns interesser tilsier det, selv om foreldrene har samtykket i at de gjøres kjent.

5.2.2 Formålsbestemmelsen

En generell bestemmelse om barnets beste vil antakelig passe best enten i formålsbestemmelsen i § 1-1 eller i tilknytning til denne. § 1-1 lyder slik:

§ 1-1. Lovens formål

Lovens formål er særlig å:

1. forebygge, behandle og tilrettelegge for mestring av sykdom, skade, lidelse og nedsatt funksjonsevne,
2. fremme sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,
3. sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre,
4. sikre tjenestetilbudets kvalitet og et likeverdig tjenestetilbud,
5. sikre samhandling og at tjenestetilbudet blir tilgjengelig for pasient og bruker, samt sikre at tilbudet er tilpasset den enkeltes behov,
6. sikre at tjenestetilbudet tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet og verdighet og
7. bidra til at ressursene utnyttes best mulig.

Man kunne tenke seg å ta barnets beste inn som et nytt punkt på denne listen. Det er neppe den beste løsningen, ut fra to grunner. Den ene er at alle de nevnte punktene også angår barn, slik at et eget punkt om barn kunne skape tvil om forholdet mellom dette og de andre punktene. Den andre grunnen er at barnets beste rekker videre enn kun å være et formål med loven, ettersom hensynet også skal brukes som kriterium for enkeltavgjørelser. Følgelig kan man tenke seg at barnets beste isteden blir tatt inn enten som et nytt annet ledd i formålsparagrafen eller som ny § 1-1 a, f.eks. slik:

Forslag:

Ved utforming og dimensjonering av tilbud om tjenester til barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Avgjørelser om tjenester og tiltak til barn og andre handlinger som gjelder barn etter denne loven, skal først og fremst rette seg etter det som er best for barnet. Barnets beste skal også ligge til grunn for koordineringen av tilbudet til barn fra ulike instanser.

Det kan være grunn til spesielt å nevne det tilbudet som stilles til rådighet for barn, se første del av forslaget, for å synliggjøre barnets beste i denne sammenheng. Barnets beste forbindes ellers ofte med enkeltavgjørelser.

Jeg vil nevne et par eksempler på at en slik bestemmelse kan få betydning:

Et eksempel på en type tjeneste som spesielt gjelder barn, er skolehelsetjenesten, jf. hol. § 3-2 nr. 1 a med tilhørende forskrift.⁷⁶ I loven heter det at kommunen skal tilby helsefremmende og forebyggende tjenester, herunder skolehelsetjeneste. Kommunen skal etter forskriftens § 2-1 annet ledd sørge for å ha tilgang på nødvendig personell for de oppgavene de skal utføre, som er nærmere beskrevet i § 2-3. En bestemmelse som den foreslåtte kan gi et større fokus på hensynet til barna i vurderingen av hvilke ressurser som skal stilles til rådighet. En barnets beste-vurdering i den sammenheng må bl.a. ta hensyn til at barn i økende grad trenger hjelp for psykiske problemer forbundet med stress på skolen, kroppspress, mobbing osv. FNs barnekomité legger stor vekt på at statene kan tilby et lavterskeltilbud i denne forbindelse. Komiteen ga f.eks. til Sverige i 2015 uttrykk for sin bekymring over at mens andelen av unge med psykiske problemer er høy, har skolehelsetjenesten for lite ressurser til å ta fatt i dem. Staten ble anbefalt å øke ressursene til skolehelsetjenesten for å sikre at barn har tilgang til hensiktsmessig psykososial støtte og psykisk helsehjelp. Helsesøster er viktig i dette bildet som den det i første omgang er lettest for de unge å henvende seg til.⁷⁷ Skolepsykolog er ikke selvsagt på norske skoler i dag. Noen skoler har gjort forsøk med dette, med etter sigende gode resultater.⁷⁸

Et eksempel fra et annet område hvor det kan ha betydning at barnets beste tas inn i loven, er ved avgjørelsen av om et barn med funksjonsnedsettelse skal bo i barnebolig. Barnebolig er regulert i forskrift om kommunal helse- og omsorgsinstitusjon § 1 bokstav a,⁷⁹ jf. helse- omsorgstjenesteloven § 3-2 nr. 6 bokstav c, og er i forskriftens § 1 a definert som «institusjon med heldøgns helse- og omsorgstjenester for barn og unge under 18 år som bor utenfor foreldrehjemmet som følge av behov for tjenester».

Plassering i barnebolig innebærer at barnet bor borte fra hjemmet, sine foreldre og søsken. Dette «bryter ... i utgangspunktet med et grunnleggende prinsipp som vår samfunnsorden og vår lovgivning bygger på; foreldrene har ansvaret for sine barn med de rettigheter og plikter det medfører»,⁸⁰ så sant de har alminnelig omsorgsevne. Det kan også være i strid med barnets menneskerettigheter, uten at jeg skal gå nærmere inn på det her. Poenget i denne sammenhengen er at ved å ta barnets beste inn i en generell bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven, understrekes det at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved denne avgjørelsen. Barnet er den personen dette dreier seg om, og det må undersøkes og tas stilling hvordan barnets interesser best kan ivaretas. Først når denne vurderingen er gjort, kan det vurderes om barnets beste kan tilsettes ut fra andre hensyn. Det kan være hensynet til andre barn i familien, som også har krav på at deres beste vurderes, eller hensynet til foreldrene. Andre hensyn kan være organisatoriske eller ressursmessige hensyn på kommunens side, men det skal svært mye til før slike hensyn kan tilsettes barnets

⁷⁶ Forskrift 2003-04-03-450.

⁷⁷ CRC/C/SWE/CO/4, Concluding observations on the fifth periodic report of Sweden adopted by the Committee at its 68th session (12 – 30 January 2015), avsnitt 44-45.

⁷⁸ <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/faerre-psykiske-problemer-med-skolepsykolog-1.12003451>.

Prosjektet, som var finansiert av Helsedirektoratet i to år ca. 2013-2014, omfattet fem ungdomsskoler og fire videregående skoler i bydelene Ullern og Frogner. Elevene kunne gå til en psykolog som befant seg på skolen noen dager i uken, med alt fra hverdagsproblemer til mer alvorlige psykiske problemer. Jeg har ikke funnet informasjon om oppfølging av dette prosjektet.

⁷⁹ FOR-2011-12-16-1254 § 1 a institusjon med heldøgns helse- og omsorgstjenester for barn og unge under 18 år som bor utenfor foreldrehjemmet som følge av behov for tjenester (barnebolig)

⁸⁰ Sigurdson (2011) s. 199.

beste i et spørsmål med så grunnleggende betydning for barnets utvikling etter BK art. 6, trivsel etter art. 3 nr. 2, familieliv etter art. 16 og andre av barnets rettigheter.⁸¹

5.2.3 Samordning av tjenestene etter helselovene⁸²

Kommunen har etter helse- og omsorgstjenesteloven ansvar for samordning mellom ulike deler av kommunen og med andre tjenesteytere, se dens § 3-4:

§ 3-4. Kommunens plikt til samhandling og samarbeid

Kommunens ansvar etter § 3-1 første ledd innebærer plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av loven her.

Kommunen skal samarbeide med fylkeskommune, regionalt helseforetak og stat, slik at helse- og omsorgstjenesten i landet best mulig kan virke som en enhet.

I forarbeidene gir departementet uttrykk for at samarbeid mellom ulike deltjenester og tjenestenivå er påkrevet for at man skal være i stand til å gi den enkelte og befolkningen generelt best mulig helse- og omsorgstjeneste.⁸³ Kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester omfatter etter § 3-1 annet ledd alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Barn er omfattet på linje med voksne. Lovbestemmelsen vil innebære at de som har ansvar for helse og omsorg i kommunen skal legge til rette for blant annet et samarbeid med barneverntjenesten. De skal også sørge for samarbeid med f.eks. psykisk helsevern.

Det er spørsmål om det i denne bestemmelsen bør tas inn en uttrykkelig henvisning til barnets beste. Et og samme barn vil ofte ha behov for tjenester fra ulike sektorer, og de ulike instansene opererer ofte uten kjennskap til hva de andre gjør eller uten at innsatsen samordnes. Samordning mellom ulike tjenester synes å være et hovedproblem når det gjelder å få til et godt tjenestetilbud til barn. Ut fra dette kan det være grunn til å nevne barnets beste særskilt her. Det vil være et alternativ til forslaget ovenfor om å ta koordinering inn i den generelle bestemmelsen om barnets beste i § 1-1 eller ny § 1-1 a.

Forslag: Et tillegg til § 3-4 kan lyde:

Når tjenestene berører barn, skal barnets beste ligge til grunn for samhandlingen og samordningen mellom tjenesteyterne etter første og annet ledd.

5.3 Forsvarlighetskravet i helselovgivningen

Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 skal helse- og omsorgstjenester som tilbys etter loven være forsvarlige:

⁸¹ Mer om disse i Sigurdsen (2011).

⁸² Dette avsnittet bygger på min utredning til Statens helsetilsyn om ansvarsforhold for barn plassert utenfor hjemmet etter barnevernloven med tjenester som hører inn under annet lovverk (Sandberg 2015, punkt 3.8).

⁸³ Prop. 91 L (2010-2011) pkt. 12.6.5 s. 142.

§ 4-1. Forsvarlighet

Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:

- a. den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud,
- b. den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud,
- c. helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
- d. tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene.

Av proposisjonen fremgår at det i ordene «som tilbys eller ytes» ligger at innholdet i tjenesten skal være forsvarlig når pasienten eller tjenesten blir tilbudt eller mottar den.⁸⁴ Også bokstav a og b sier at forsvarlighet skal vurderes ut fra den enkelte pasient. Plikten til å sørge for forsvarlighet påhviler kommunen.⁸⁵ Angivelsen av kommunens plikter i annet punktum er ment som en presisering av forsvarlighetskravet. Kommunen er etter annet punktum i bokstavene a-d pålagt plikt til å tilrettelegge tjenestene slik at de blir forsvarlige. Et «helhetlig og koordinert helse og omsorgstjenestetilbud» til den enkelte pasient eller bruker anses som et ledd i forsvarlighetskravet, jf. bokstav a og § 3-4, se ovenfor. Kravet til forsvarlighet har etter samme bestemmelse også andre sider, b. et verdig tjenestetilbud til den enkelte, c. at de som utfører tjenestene skal være i stand til å overholde sine plikter, og d. sikring av tilstrekkelig fagkompetanse.

Et nokså likt forsvarlighetskrav fremgår av spesialisthelsetjenesteloven⁸⁶ § 2-2, likevel slik at bokstav b og d ikke finnes igjen der.

Helsepersonelloven⁸⁷ § 4 inneholder også et forsvarlighetskrav, og dens første ledd lyder slik:

Helsepersonell skal utføre sitt arbeid i samsvar med de krav til faglig forsvarlighet og omsorgsfull hjelp som kan forventes ut fra helsepersonellens kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen for øvrig.⁸⁸

Spørsmålet for helselovenes vedkommende er om det gir mening å ta inn barnets beste som en del av forsvarlighetsvurderingen.

Det er vanlig å forstå forsvarlighetskravet som å ha en dobbelt funksjon, slik det fremgår av forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven:

«Det er en rettesnor for tjenesten og viser til normer som beskriver hvordan tjenestene bør være. Disse normene utgjør kjernen i forsvarlighetskravet og kan betegnes som god praksis. Samtidig danner normene utgangspunkt for å fastlegge hvor grensen mot det uforsvarlige går.

⁸⁴ Prop.91 L (2010-2011) spesialmerknadene til § 4-1.

⁸⁵ Se Prop.91 L (2010-2011) spesialmerknadene til § 4-1 og kap. 20.5 s. 263.

⁸⁶ Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten.

⁸⁷ Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v.

⁸⁸ Se om dette Kjelland (2016).

Det vil si de konkrete vurderingene av hvor store avvik fra god praksis som kan aksepteres før avviket medfører at tjenesten blir uforsvarlig.»⁸⁹

Forsvarlighetskravet kom inn i barnevernloven noe senere, og forarbeidene til dens § 1-4 bruker omtrent de samme ordene som det siterte og viser til forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven.⁹⁰

Når forholdet til barnets beste skal diskuteres, blir det viktig å skille mellom de to funksjonene. Som sagt ovenfor under forsvarlighetskravet etter barnevernloven, mener jeg at barnets beste ikke kan føre til at det godtas et tilbud som ligger under den nedre grensen for det forsvarlige. Men hvis det er flere mulige tjenester som alle ligger over denne nedre grensen, er det ikke gitt at det som i størst grad oppfyller forsvarlighetsnormene skal velges, fordi det kan være andre momenter som gjør at barnets beste totalt sett er et av de som ligger noe lavere, f.eks. fordi tilbudet kan gis nærmere hjemmet.

Det kan diskuteres om det er riktig å ta barnets beste inn i hpl. § 4. Jeg tror likevel det vil være gunstig fordi dette er den loven som henvender seg direkte til helsepersonell. Bestemmelsen omhandler dessuten ikke bare faglig forsvarlighet, men også omsorgsfull hjelp. Når helsehjelp skal gis til et barn, bør det foretas en helhetsvurdering av hva som er til barnets beste. Dette kan eventuelt formuleres slik:

Forslag: Som nytt annet punktum i første ledd av hpl. § 4 tas inn:

Helsehjelp som gis til et barn skal være til barnets beste, ut fra barnets situasjon og behov.

5.4 Barn som pårørende

Barn med syke foreldre er ofte i en sårbar og vanskelig livssituasjon.⁹¹ En spesialbestemmelse om barn som pårørende ble i 2009 tatt inn i helsepersonelloven som ny § 10 a:

§ 10 a. *Helsepersonells plikt til å bidra til å ivareta mindreårige barn som pårørende*¹

Helsepersonell skal bidra til å ivareta det behovet for informasjon og nødvendig oppfølging som mindreårige barn av pasient med psykisk sykdom, rusmiddelavhengighet eller alvorlig somatisk sykdom eller skade kan ha som følge av forelderens tilstand.

Helsepersonell som yter helsehjelp til pasient som nevnt i første ledd, skal søke å avklare om pasienten har mindreårige barn.

Når det er nødvendig for å ivareta barnets behov, skal helsepersonellet blant annet

- a) samtale med pasienten om barnets informasjons- eller oppfølgingsbehov og tilby

⁸⁹ Prop.91 L (2010-2011) punkt 20.5 s. 264.

⁹⁰ Prop. 106 L (2012-2013) punkt 17.4 s. 129

⁹¹ Warberg (2011) s. 372.

informasjon og veiledning om aktuelle tiltak. Innenfor rammene av taushetsplikten skal helsepersonellet også tilby barnet og andre som har omsorg for barnet, å ta del i en slik samtale

- b) innhente samtykke til å foreta oppfølging som helsepersonellet anser som hensiktsmessig
- c) bidra til at barnet og personer som har omsorg for barnet, i overensstemmelse med reglene om taushetsplikt, gis informasjon om pasientens sykdomstilstand, behandling og mulighet for samvær. Informasjonen skal gis i en form som er tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger.

Departementet kan gi forskrifter som utdyper innholdet i helsepersonellens plikter etter denne bestemmelsen.

Om vurderingen av barnets behov for informasjon og oppfølging heter det i forarbeidene:

Barnet må ha behov for informasjon og nødvendig oppfølging. Når helsepersonell skal ta stilling til om det ligg føre ei plikt til å undersøka behova til borna nærare, vil ei viktig rettesnor for vurderinga vera i kva grad helsetilstanden til foreldra er eigna til å gjera barnet utrygt, sårbart, skapa meistringsproblem eller redsle hos barnet. Born vil kunne oppleva sjukdomen til foreldra ulikt. Helsepersonellet må difor ha ein låg terskel for å vurdera behova barnet har for informasjon og oppfølging.⁹²

Tredje ledd inneholder eksempler på kva slags oppfølging som kan være aktuell. Det følger av «blant annet» at oppregningen ikke er fullstendig, slik at det også kan tenkes at barnet kan ha andre behov enn de som er dekket opp der, selv om de viktigste formene er ment dekket.⁹³

Barnets beste er behandlet i forarbeidene, hvor det fremgår at dette skal vurderes konkret og individuelt. Formålet med lovbestemmelsen var å sikre barnets interesser og behov når foreldrene er syke, og helsepersonellet skal derfor ta utgangspunkt i barnets behov ved samtaler, rådgivning og vurdering av henvisning til andre tjenester. Et vanskelig spørsmål under forberedelsen av lovbestemmelsen var om helsepersonell skulle ha plikt til å gi barn opplysninger uavhengig av taushetsplikten. I utgangspunktet kreves det samtykke fra pasienten for å gi helseopplysninger til andre, så spørsmålet var om det skulle gjøres et unntak her. Lovgiveren fant alt i alt at dette kunne skade pasientens tillit til behandleren og føre til en uheldig splittelse i familien, og at det i de aller fleste tilfeller ville være mulig å dele nødvendig informasjon etter dialog med foreldrene.⁹⁴ Resultatet ble derfor at opplysningsplikten bare rekker så langt den ikke kommer i konflikt med taushetsplikten. Departementet hadde i utgangspunktet foreslått en mer vidtrekkende opplysningsplikt, men kom etter høringsrunden til at det ikke var i konflikt med barnets beste å opprettholde taushetsplikten som før.⁹⁵ Ved siden av samtykke finnes det også andre unntak fra taushetsplikten som kan brukes, f.eks. at opplysninger etter helsepersonelloven § 23 nr. 1 kan gis til den som fra før er kjent med opplysningene, noe barn ofte vil være.⁹⁶

⁹² Ot.prp. nr. 84 (2008-2009) spesialmerknadene til § 10 a.

⁹³ Ot.prp. nr. 84 (2008-2009) spesialmerknadene til § 10 a.

⁹⁴ Ot.prp. nr. 84 (2008-2009) kap. 7 s. 36 og avsnitt 5.4.3.2.

⁹⁵ Ot.prp. nr. 84 (2008-2009) kap. 7 s. 36.

⁹⁶ Warberg (2011) s. 374.

Barnets beste er følgelig forsvarlig behandlet og vurdert i forarbeidene, og det er i loven gitt kriterier som dreier seg om barnets behov og som dermed ser ut til å ivareta barnets beste i disse situasjonene. Da ser ikke jeg behov for at det tas inn en bestemmelse om barnets beste i loven. Det kunne virke mer forvirrende enn oppklarende.

Med hensyn til måten informasjon skal gis på, heter det at den skal gis i en form som er tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger. Grunnen til at det i tredje ledd bokstav c står «mottakeren» og ikke «barnet», er at det ikke bare er barnet som skal ha informasjon etter denne bestemmelsen, men også de som har omsorgen for det. Her burde barnet vært uttrykkelig nevnt, for å sikre at informasjon til barnet gis i en barnevennlig form.

Forslag: I § 10 a tredje ledd bokstav c bør det stå klart:

Informasjon til barn skal gis i en form som er tilpasset barnet.

5.5 Individuell plan

En pasient har etter pasient- og brukerrettighetsloven rett til individuell plan. Den korresponderende plikten for de ulike ansvarlige er tatt inn i helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 og psykisk helsevernloven § 4-1. Disse bestemmelsene må ses i sammenheng, og de behandles under ett i det følgende.

Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 lyder slik:

§ 2-5. Rett til individuell plan

Pasient¹ og bruker² som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan i samsvar med bestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven,³ spesialisthelsetjenesteloven⁴ og lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern.⁵

Rettigheten er knyttet til behovet for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester. Det skal mindre til for at noe er langvarig for barn enn for voksne, men dette skulle det ikke være nødvendig å si uttrykkelig i loven. Plikten til å utarbeide individuell plan og koordinere planarbeidet påhviler kommunen, jf. hol. § 7-1, sphl. § 2-5 og phvl. § 4-1, alles annet ledd. Etter de to sistnevnte bestemmelsene skal henholdsvis helseforetaket og den psykiatriske institusjonen varsle kommunen når de ser at pasienten har behov for tjenester etter flere av disse lovene.

Hol. § 7-1. Individuell plan

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester etter loven her. Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den enkelte.

Dersom en pasient eller bruker har behov for tilbud både etter loven her og spesialisthelsetjenesteloven eller psykisk helsevernloven, skal kommunen sørge for at det blir utarbeidet en individuell plan, og at planarbeidet koordineres.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke pasient- og brukergrupper plikten omfatter, og stille krav til planens innhold.

Sphl. § 2-5. Individuell plan

Annet ledd:

Dersom en pasient har behov for tjenester både etter loven her og etter helse- og omsorgstjenesteloven,⁴ skal kommunen sørge for at arbeidet med planen settes i gang og koordineres. Helseforetaket skal så snart som mulig varsle kommunen når det ser at det er behov for en individuell plan som omfatter tjenester både fra spesialisthelsetjenesten og kommunen, og skal i slike tilfeller medvirke i kommunens arbeid med individuell plan.

Phvl. § 4-1 annet ledd lyder omtrent likt.

Plikten er nærmere utdypet i forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator, som er hjemlet i disse tre lovene. (Den er av en eller annen grunn ikke hjemlet i pbrl § 2-5, til tross for at dens § 16 omhandler pasientens og brukerens rettigheter.) Individuell plan etter forskriften gjelder ikke bare ved habilitering og rehabilitering, men også for helsetjenester, se forskriftens § 2 annet ledd. Innholdet i individuell plan er ikke nærmere regulert i loven, men i forskriftens § 19. Den lyder slik:

§ 19. Innholdet i individuell plan

Den individuelle planens innhold og omfang skal tilpasses behovene til den enkelte pasient eller bruker. Det skal under utarbeidelsen av planen tas hensyn til vedkommendes etniske, kulturelle og språklige forutsetninger. Planen skal inneholde følgende hovedpunkter

...

h) pasientens og brukerens samtykke til at planen utarbeides og eventuelt samtykke til at deltakere i planleggingen gis tilgang til taushetsbelagte opplysninger

..

I første ledd annet punktum sies at det under utarbeidelsen av planen skal tas hensyn til pasientens aller brukerens etniske, kulturelle og språklige forutsetninger. Her vil det etter mitt syn være naturlig også ta inn en henvisning til barn. Det kan f.eks. formuleres slik:

Forslag til forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 19 første ledd nytt tredje punktum :

Det skal også tas hensyn til om pasienten eller brukeren er et barn under 18 år.

Siden tilpasning til den enkeltes behov er nevnt i første punktum, er det neppe nødvendig uttrykkelig å nevne barnets beste i denne bestemmelsen.

Om samtykke, jf. bokstav h, viser forskriftens § 17 til pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4 om samtykke til helsehjelp.

5.6 Samtykke til helsehjelp til barn

Barn kan som hovedregel selv samtykke til helsehjelp når de er over 16 år, jf. pbrl. § 4-3 første ledd bokstav b. Under 16 år er det som hovedregel foreldrene som samtykker, jf. § 4-4. I begge retninger er det unntak. Over 16 år kan det følge av særlig lovbestemmelse eller av tiltakets art at barnet likevel ikke kan samtykke selv. Under 16 år er det unntak i abortloven,⁹⁷ som i § 4 sier at begjæring om svangerskapsavbrudd skal fremsettes av kvinnen selv. At regelen gjelder uavhengig av alder, fremgår av annet punktum som sier at hvis kvinnen er under 16 år, skal de som har foreldreansvaret gis anledning til å uttale seg, med mindre særlige grunner taler mot det.

Barneloven § 30 krever at foreldre med foreldreansvar sammen skal treffe større avgjørelser i barnets liv, noe som ble gjenspeilet i pbrl. § 4-4 om samtykke til helsehjelp fra begge foreldre. I 2010 ble pbrl. § 4-4 endret slik at det nå er tilstrekkelig at én av foreldrene samtykker til helsehjelp som kvalifisert helsepersonell mener er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade, jf. § 4-4 annet ledd bokstav b. Denne regelen kom inn fordi det hadde vært situasjoner hvor barn ikke fikk nødvendig helsehjelp fordi den ene av foreldrene motsatte seg det. Dette kunne bunne i f.eks. religiøse forhold, manglende vilje til å se at barnet hadde helsemessige behov, eller en bredere konflikt mellom foreldrene. Tidligere måtte man ved uenighet mellom foreldrene tidligere bruke barnevernloven § 4-10 og be om avgjørelse fra fylkesnemnda om medisinsk behandling til barnet.

I begrunnelsen for endringen vises det først og fremst til barnets behov for helsehjelp og de alvorlige konsekvensene en nektelse kunne få. Barnets beste er så vidt jeg kan se ikke nevnt, ei heller barnets rett til helsehjelp. Likevel er det klart at endringen ivaretar begge disse aspektene. Dermed er samtykkereglene for barn myket opp noe.

Man kunne tenke seg at det istedenfor en aldersgrense i loven var en åpen regel om at barnet selv ga samtykke hvis barnet ble ansett for å være kompetent til det, slik man i engelsk rett har begrepet «Gillick competence». Det ville i større grad åpne for barnets egen autonomi, samtidig som voksne måtte vurdere om barnets behov for beskyttelse likevel måtte gå foran. En slik regel ville ligge tettere opp mot en vurdering i det enkelte tilfellet av om det er til barnets beste å bestemme selv, og ville også i større grad ivareta tankegangen bak artikkel 12 om barnets rett til innflytelse. Denne gir riktignok ikke barnet noen selvbestemmelsesrett, men sier at det skal legges tilbørlig vekt på hva barnet selv mener. Et mothensyn mot å innføre en så åpen regel som «Gillick competence» er at en aldersgrense er langt enklere å praktisere. Det ville heller ikke gi barn under 16 år noen rett til selvbestemmelse, ettersom det ville være opp til voksne å bestemme om barnet var kompetent til selv å gi samtykke.

Dette er en stor diskusjon som jeg ikke kan gå lenger inn i her. Jeg vil likevel nevne at det er påfallende at barn over 15 år kan samtykke til å la seg plassere i institusjon for barn med alvorlige atferdsvansker, jf. bvl. § 4-26, mens de ikke kan samtykke til helsehjelp. Etter hol. § 10-4 gjelder 16-årsgrensen også for samtykke til innleggelse i institusjon for rusmiddelmissbrukere. Dette gjelder til dels den samme gruppen som omfattes av bvl. § 4-26, slik at det dårlige samsvaret mellom aldersgrensene blir enda tydeligere. Det er vel verdt å vurdere om grensen etter pasient- og brukerrettighetsloven og hol § 1-4 burde settes ned til 15 år, ikke bare med sikte på større konsistens

⁹⁷ Lov 13. juni 1975 om svangerskapsavbrudd.

i lovverket, men også for å oppnå bedre balanse mellom hensynet til autonomi og beskyttelse når det gjelder samtykke til helsehjelp og innleggelse i rusinstitusjon.

Forslag: Vurdere å sette ned aldersgrensen for barns samtykkekompetanse fra 16 til 15 år, jf. pbrl. §§ 4-3 og 4-4 og hol. § 10-4.

Psykisk helsevernloven viser til samtykkeregelen i pasient- og brukerrettighetsloven, jf. § 2-1 og § 2-2 annet ledd. Det er likevel en viktig særregel for barn som har fylt 12 år. Hvis disse selv ikke er enige i at de skal undersøkes eller behandles i institusjon eller underlegges tvungent psykisk helsevern, skal beslutningen bringes inn for kontrollkommisjonen etter § 2-1 annet ledd og § 2-2 fjerde ledd. Denne regelen ivaretar interessene til barn mellom 12 og 16 år. Barn under 12 år er derimot ikke beskyttet av den. Også et barn som er 10-11 år eller yngre kan ha sterke meninger om et slikt spørsmål, og jeg kan ikke se noen grunn til at de skal være avskåret fra å få beslutningen overprøvd av kontrollkommisjonen. Reelt sett er det behov for dette også der. At bestemmelsen gjøres gjeldende for barn som er uenige i beslutningen, uansett alder, vil dessuten være best i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12, som ikke setter noen aldersgrense for barns rett til å bli hørt.

Forslag: I phvl. § 2-1 annet ledd og § 2-2 fjerde ledd tas 12 årsgrensen ut av loven.

I tråd med dette fremstår det som en anakronisme når det i § 4-4 siste ledd fortsatt heter at barn først etter fylte 12 år har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder deres egen helse. Norge fikk i 2010 kritikk fra FNs barnekomité for denne høye aldersgrensen,⁹⁸ som ikke er i tråd med BK artikkel 12 om at barn har rett til å gi uttrykk for sitt syn så sant de er i stand til å danne seg en mening. Det regnes de for å være fra en meget tidlig alder.⁹⁹ 12-årsgrensen stemmer dessuten dårlig med § 3-1 annet ledd siste punktum som sier at barn under 18 år skal tas med på råd når barnets utvikling og modning og sakens art tilsier det. Bestemmelsen kan endres i tråd med barneloven § 31 annet ledd. Retten til informasjon, som også er med i bl. § 31, er det likevel ikke naturlig å ta med i § 4-4, siden § 3-4 allerede inneholder regler om informasjon når pasienten er mindreårig. I lys av at § 3-5 omhandler behovet for å tilpasse informasjonen til pasientens individuelle forutsetninger, herunder alder, er det neppe nødvendig å ta inn noe særskilt om dette i § 3-4.

Forslag: I pbrl. § 4-4 siste ledd endres annen setning slik:

Et barn som er fylt syv år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få si sin mening i alle spørsmål som angår egen helse.

5.7 Særlige rettigheter for barn som pasienter

Pbrl. kap. 6 inneholder særlige rettigheter for barn. Disse er tilpasset barn og deres behov, selv om andre ord enn «barnets beste» er anvendt. I § 6-2 om barnets rett til samvær med foreldrene i helseinstitusjon heter det at barnet har rett til samvær, med mindre det er «utilrådelig av hensyn til barnet». Det kunne omskrives slik at det står «med mindre dette ikke er til barnets beste», men det ville føre til dobbel nektelse som generelt bør unngås, og jeg kan ikke se at meningsinnholdet ville bli bedre. Barns samvær med foreldrene er en rettighet som bør stå sterkt, og det er antakelig riktig å bruke et så vidt sterkt som «utilrådelig» som vilkår for å nekte dette. Jeg vil derfor ikke foreslå at det endres.

⁹⁸ Avsluttende merknader til Norges fjerde rapport, CRC/C/NOR/CO/4, avsnitt 24.

⁹⁹ Generell kommentar nr. 12.

Etter § 6-3 har barn rett til å bli aktivisert og stimulert under opphold i helseinstitusjon, så langt dette er forsvarlig ut fra barnets helsetilstand. Her kunne man tenke seg å omskrive til «så langt dette er til barnets beste». Men ettersom barn som er i helseinstitusjon står i fare for å få for lite aktivitet og stimulering, må det klare utgangspunktet være at de skal ha dette, og at det skal mye til å la det være. Derfor virker det velbegrunnet når loven sier at det bare kan unnlates hvis det ikke er forsvarlig ut fra helsetilstanden. En barnets beste-vurdering her kunne lett bli for skjønnsmessig. En mulighet er likevel å ta inn noe om barnets rett til å bli hørt. Det er viktig at barnet så langt mulig får innflytelse på hvordan aktivitetene legges opp. I praksis kan det godt hende dette skjer, men det er lett å overse at også barn som er syke, skadet eller har en funksjonshemming, har meninger og rett til å gi uttrykk for dem og bli lyttet til.

Forslag: Som nytt annet punktum i § 6-3 tas inn en bestemmelse f.eks. slik:
Aktivitetene skal legges opp i samråd med barnet.

5.8 Tvungent psykisk helsevern

Psykisk helsevernloven § 3-3 inneholder vilkårene for å vedta tvungent psykisk helsevern. Dens nr. 6 stiller vilkår om at dette må være den klart beste løsningen for pasienten:

6. Selv om lovens vilkår ellers er oppfylt, kan tvungent psykisk helsevern bare finne sted hvor dette etter en helhetsvurdering framtrer som den klart beste løsning for vedkommende, med mindre han eller hun utgjør en nærliggende og alvorlig fare for andres liv eller helse. Ved vurderingen skal det legges særlig vekt på hvor stor belastning det tvangsmessige inngrepet vil medføre for vedkommende.

Barn er dekket opp ved at vilkårene gjelder for alle pasienter. Det er likevel spørsmål om barn burde nevnes eksplisitt. For å sikre at det tas særlige hensyn når pasienten er et barn, kunne det tas inn en setning på slutten av nr. 6, slik:

Forslag: Nytt siste punktum i phvl. § 3-3 nr. 6:

For pasienter under 18 år skal det ved vurderingen tas hensyn til barnets sårbare situasjon og særlige behov.

5.9 Sosialtjenesteloven¹⁰⁰

I sosialtjenesteloven § 1 om lovens formål sørget stortingskomiteen for at det kom inn en bestemmelse om barn i annet ledd, som lyder slik:

Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Begrunnelsen var at det var viktig å ha fokus på barn og unges behov for samordning av bistand fra ulike deler av hjelpeapparatet.¹⁰¹ Rundskriv hovednr. 35¹⁰² gir uttrykk for at barn er spesielt sårbare i vanskelige situasjoner, og at NAV-kontoret må sørge for at deres særskilte behov blir ivaretatt i

¹⁰⁰ Lov 18. des. 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

¹⁰¹ Innst.87 L (2009-2010) punkt 3 Komiteens merknader

¹⁰² R35-00-A16, utgitt av Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Rundskrivet får ny betegnelse hvert år og kalles derfor ofte bare «hovednr. 35».

familiens møte med kontoret. Samarbeid med andre instanser vil ofte være nødvendig for å få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud – for den enkelte familie og i generell tilrettelegging og forebygging i lokalsamfunnet.¹⁰³ Bestemmelsen i § 1 annet ledd og rundskrivets tolking av den er helt i tråd med barnekomiteens vektlegging av koordinering av ulike tjenester og sektorer.

Om **barns levestandard** sier barnekonvensjonen:

Art 27.¹

1. Partene anerkjenner ethvert barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling.

Dette er også tatt inn i rundskriv hovednr. 35,¹⁰⁴ som dermed er mer i tråd med barnekonvensjonen enn det loven er.

FNs barnekomité uttrykte i 2010 til Norge bekymring over at fattigdomstiltakene ikke spesifikt beskyttet barn mot virkningene av fattigdom for barns utvikling, helse og utdanning. Videre var komiteen betenkt over at andelen barn som lever i fattigdom varierte rundt om i landet, blant annet som følge av ulik økonomisk støtte til familier, og at kommunale boliger ikke var barnevennlige. I Norges 5. og 6. rapport til barnekomiteen vises det til at «the non-conformities» med hensyn til tilsyn og individuelle vurderinger av barns behov som i 2012 ble avdekket ved mange NAV-kontorer, er fulgt opp, blant annet gjennom opplæring til de ansatte.¹⁰⁵

Jeg kan ikke gå inn i en større diskusjon om nivået på økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven eller andre spørsmål i tilknytning til fattigdom for barn og familier, men viser til vurderingen hos Oppedal (2016), hvor det fremgår at den lave levestandarden til en del barn i Norge neppe er i samsvar med barnekonvensjonen. For å sikre at det i større grad tas hensyn til barns behov bør BK art 27 nr. 1 gjenspeiles i loven.

Forslag: I sosialtjenesteloven § 1 annet ledd tas inn et nytt første punktum, slik:

Loven skal sikre at barn har en levestandard og livsvilkår som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige og sosiale utvikling.

Nåværende første punktum blir annet punktum.

I tillegg er det spørsmål om loven bør inneholde en bestemmelse om **barnets beste**, og hvor den i så fall skal tas inn. En mulighet er i lovens § 4 om krav til forsvarlighet, som i sin helhet lyder slik:

§ 4. Tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige.

Ifølge forarbeidene er det i stor grad opp til kommunen å vurdere hvordan forsvarlighetskravet skal sikres.¹⁰⁶ Det er nødvendig at kommunene forpliktes klarere når det gjelder barn, og det er følgelig grunn til å ta inn en bestemmelse om barnets beste.

Forsvarlighetskravet omtales i proposisjonen kun som en minstestandard,¹⁰⁷ men det må i lovens krav også ligge at forsvarlighet er en norm for det kommunene skal strekke seg etter, i likhet med

¹⁰³ Hovednr. 35 punkt 1.1.2.1.

¹⁰⁴ L.c.

¹⁰⁵ The Rights of the Child in Norway, Norway's fifth and sixth periodic reports to the UN Committee on the Rights of the Child – 2016, s. 30.

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 103 (2008-2009), spesialmerknadene til § 4.

etter helselovene som nevnt ovenfor. Barnets beste er på sin side ikke en minstestandard, men heller en norm for det som skal tilstrebes, idet man som hovedregel skal velge den løsningen som best tjener barnets interesser. Selv om forsvarlighetskravet og barnets beste dermed ikke er helt den samme typen normer, kan barnets beste tas inn i denne bestemmelsen, fordi den er generell og stiller krav til alle tjenester som ytes etter loven.

Ordet «tjeneste» brukes for øvrig i denne loven i en mer omfattende betydning enn det som ellers er vanlig i forvaltningsretten, noe som kan virke forvirrende. Vanligvis brukes ordet tjenester, som f.eks. et midlertidig botilbud, som en motsetning til økonomiske ytelser, mens det her er klart ut fra forarbeidene at forsvarlighetskravet er ment å gjelde generelt for ytelser etter loven, enten de er i form av det som tradisjonelt kalles tjenester, eller økonomisk stønad.¹⁰⁸ For klarhetens skyld foreslår jeg at det i den nye bestemmelsen brukes ordet «ytelser». Det kan gjerne også brukes i forsvarlighetskravet.

Det foreslås å ta inn barnets beste som nytt annet punktum f.eks. slik:

Forslag: § 4 Krav til forsvarlighet og barnets beste

Nytt annet punktum: Ved avgjørelser om ytelser til barn opp til 18 år og familier med barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Eventuelt kan barnets beste tas inn i en ny § 4a.

I tillegg bør det etter mitt syn i § 18 om stønad til livsopphold tas inn en bestemmelse som presiserer at barnets beste skal tas i betraktning ved **fastsettelse av stønadssatsene**. Det kan gjøres som et tillegg til siste ledd hvor det heter at departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

Forslag: I § 18 siste ledd tas inn et nytt annet punktum slik:

Ved fastsettelse av satsene for stønad til barnefamilier skal barnets beste retningsgivende.

5.10 Folkehelseloven

Folkehelseloven¹⁰⁹ er en generell lov, som ikke nevner noen gruppers interesser spesielt. Den har denne formålsbestemmelsen:

§ 1. Formål

Formålet med denne loven er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse.

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 103 (2008-2009), spesialmerknadene til § 4.

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 103 (2008-2009), punkt 6.6.2, se særlig punkt 6.6.2.1 om tidligere gjeldende rett, som departementet ifølge punkt 6.6.2.3 ønsket å lovfeste.

¹⁰⁹ Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid.

Loven skal sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarlig måte. Loven skal legge til rette for et langsiktig og systematisk folkehelsearbeid.

I § 4 om kommunens ansvar for folkehelsearbeid er de samme forholdene nevnt som i § 1 første ledd, med tillegg av at den skal bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Barns helse må stå sentralt i folkehelsearbeidet, ikke bare fordi den har betydning for barns livssituasjon her og nå, men også i form av det grunnlaget som legges for barnets utvikling og for helsetilstanden som voksen, og med sikte på å utjevne sosiale forskjeller. Proposisjonen ser også ut til å bygge på et slikt syn, idet det blant annet sies:

Mye av grunnlaget for god helse i oppveksten og gjennom livsløpet legges i tidlige barne- og ungdomså. Folkehelsearbeid handler om å skape gode oppvekstvilkår for barn og unge,¹¹⁰ ...

Barns levekår og omgivelser i oppveksten påvirker blant annet utdanningsløp og yrkesmuligheter senere i livet, som igjen påvirker helse i voksen alder.¹¹¹ ...

For eksempel vil det å legge til rette for sunne levevaner blant barn og unge ha en positiv helseeffekt gjennom hele livet, også i forhold til funksjonsevnen som gammel.¹¹² ...

For å sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til barn i folkehelsearbeidet, bør barn nevnes i formålsbestemmelsen og helst også i bestemmelsen om kommunens ansvar. Det er mulig at barnets beste ikke egner seg så godt som kriterium i denne sammenheng. Kanskje kan en bestemmelse formuleres slik:

Forslag: I § 1 første ledd og § 3 første ledd tas inn en ny setning på slutten:

I dette arbeidet skal det tas spesielt hensyn til barn.

5.11 Tannhelsetjenesteloven

Den offentlige tannhelsetjenesten skal etter § 1-3 første ledd bokstav a gi et regelmessig og oppsøkende tilbud til barn og ungdom fra fødsel en til og med det året de fyller 18 år. De har rett til dette etter § 2-1, og barn og unge er prioritert høyest av de gruppene som har denne rettigheten, jf. annet ledd. Loven inneholder ingen bestemmelser om barnets beste eller barns rett til medvirkning, og pasient- og brukerrettighetsloven gjelder ikke. Det er en klagerett etter § 2-3 for dem som ikke får den hjelpen som er bestemt i loven.

Antakelig bør det foretas en gjennomgang av den lovgivningen som gjelder for tannhelsetjenester, men jeg har ikke hatt kapasitet til å gjøre det innenfor rammen av dette oppdraget.

¹¹⁰ Prop. 90 L (2010-2011) punkt 1.1.

¹¹¹ Prop. 90 L (2010-2011) punkt 3.2 dagens helseutfordringer.

¹¹² Punkt 8.1.5.

6 Skole og barnehage

6.1 Opplæringsloven

I opplæringsloven er det i dag ingen bestemmelse om at avgjørelser og handlinger skal være til **barnets beste**. Dette er et område hvor barnets beste åpenbart har en plass, og hvor det allerede foregår en del arbeid for å avklare hvilken betydning BK art. 3 nr. har i forskjellige spørsmål, f.eks. i tilknytning til spesialundervisning og mobbing. Barnets beste på dette området er imidlertid ikke begrenset til visse spørsmål, men skal gjennomsyre så vel den enkelte skoles forhold til elevene som arbeidet i skoleverket generelt, f.eks. med læreplanverket, nasjonale prøver osv.¹¹³ For å synliggjøre barnets beste er det klart behov for å ta det inn i opplæringsloven. Ettersom det skal gjelde generelt og på tvers av ulike typer avgjørelser, må det tas inn i kapittel 1. Det kan passe å ta det inn etter formålsparagrafen som er § 1-1, eventuelt etter § 1-2 om lovens virkeområde.

Opplæringsloven må dessuten si uttrykkelig at barnet har **rett til å gi uttrykk for sitt syn**. Dette fremgår i dag av § 5-4 siste ledd, hvor det heter at tilbud om spesialundervisning så langt råd er skal utformes i samarbeid med eleven og dennes foreldre, og at det skal legges stor vekt på deres syn.

Kapittel 9a om elevenes skolemiljø nevner derimot ikke den enkelte elevs rett til å bli hørt. Det er særlig aktuelt etter § 9a-3 om det psykososiale miljø, jf. § 9a-1 om at elevene har rett til et godt psykososialt skolemiljø. Disse lovbestemmelsene er aktuelle blant annet i forbindelse med mobbing. Det følger klart av BK artikkel 12 og GrL § 104 at den enkelte elev som er involvert i en mobbesak, har rett til å gi uttrykk for sitt syn, og at skolen aktivt skal innhente barnets syn. Dette gjelder både den som mener seg utsatt for mobbingen, og den eller de som kan ha utøvd den. Hver av dem har rett til en samtale med skolen uten de andre til stede, for at de «fritt» skal kunne gi uttrykk for sitt syn.

Siden § 9a-3 har regler om hva som skal gjøres når noen som er tilsatt ved skolen får kunnskap eller mistanke om at en elev er utsatt for mobbing, diskriminering eller andre krenkende ord eller handlinger, bør retten til å uttale seg antakelig tas inn i denne bestemmelsen. I departementets lovforslag som har vært på høring og for tiden er under arbeid i departementet, foreslås endringer i kapittel 9a. Jeg kan ikke se at det er foreslått noen bestemmelse om at det enkelte barn har rett til å bli hørt.¹¹⁴ Departementet nevner artikkel 12 i forbindelse med at det foreslås uttrykkelig å lovfeste at når eleven sier ifra, skal saken alltid undersøkes nærmere.¹¹⁵ Retten til å bli hørt er også behandlet i kapitlet om håndhevingsordningen (klageordningen), idet departementet ønsker å ta inn i loven en bestemmelse om at håndhevingsmyndigheten skal ha plikt til å sørge for at barns rett til medvirkning ivaretas, se forslaget § 9 A-5 annet ledd fjerde punktum. Det er overraskende at en tilsvarende plikt for skolen selv ikke er foreslått tatt inn i loven for i disse sakene.

Jeg foreslår dessuten at en plikt for skolen til å høre barna tas inn i en generell bestemmelse i opplæringsloven, gjerne sammen med barnets beste. Det må også stå uttrykkelig at barnets mening skal tillegges vekt, slik at elevene får reell innflytelse på de løsningene som velges.

¹¹³ Se Sandberg (2016a).

¹¹⁴ Kunnskapsdepartementet, Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (nytt kapittel om skolemiljø), 20. april 2016.

¹¹⁵ Op.cit. s. 17.

Forslag: Det tas inn en ny paragraf i opplæringsloven, enten før eller etter § 1-2, som omhandler både barnets beste og barnets rett til å bli hørt, som kan lyde slik:

Handlinger og avgjørelser som gjelder barn etter denne loven, skal først og fremst rette seg etter barnets beste. Også saksbehandlingen skal være til barnets beste.

Eleven har rett til å gi uttrykk for sitt syn i spørsmål som gjelder eleven selv, og synspunktene skal tillegges vekt ut fra elevens alder og utvikling.

Det er nødvendig å ta med «som gjelder barn» fordi noen bestemmelser i loven gjelder opplæring av voksne. Også i andre situasjoner kan det hende at enkelte avgjørelser ikke kan sies å gjelde barn. Denne passusen er likevel ikke tenkt å ville medføre noen vesentlig innskrenkning av virkeområdet for barnets beste på skolens område, så ved tvil bør utgangspunktet være at barnets beste skal legges til grunn.

Siden loven har egne bestemmelser for mobbesaker, kan det også være behov for å ta prinsippene inn der og samtidig klargjøre betydningen av dem. Det kunne formuleres i denne retningen, i dagens § 9a-3:

Forslag: Nytt 3. og 4. eller 4. og 5. ledd i § 9a-3:

Den eleven som kan ha blitt utsatt for krenkende ord eller handling etter annet ledd, skal få tilbud om en samtale med skolen, før skolen bestemmer hva som skal gjøres. Det samme gjelder den eller de som kan ha utøvd krenkelsen. De involverte elevene har rett til å uttale seg hver for seg. Det skal legges behørig vekt på det enkelte barnets syn i vurderingen av barnets beste.

Barnets beste skal være styrende for hvilke tiltak som treffes. Hvis det som er best for barnet, er ulikt for ulike barn, skal det legges særlig vekt på hensynet til å beskytte den som er blitt utsatt for krenkelsen.

6.2 Barnehageloven

Barnehageloven har ingen bestemmelse om barnets beste. Barns rett til medvirkning er derimot omtalt både i formålsparagrafen og i en egen bestemmelse:

§ 1 Formål, annet ledd siste punktum:

De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

§ 3. Barns rett til medvirkning

Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet.

Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet.

Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Etter ordlyden gjelder § 3 barns rett til medvirkning i generelle spørsmål. Det er bare «barnehagens daglige virksomhet» og «planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet» som er nevnt i

bestemmelsen. Derimot har barnet rett til å påvirke tilbudet om spesialpedagogisk hjelp etter § 19 b. Riktignok sier tittelen på bestemmelsen «samarbeid med barnets foreldre», men barnet selv er uttrykkelig nevnt i annet ledd.

Etter mitt syn er det behov for en mer generell bestemmelse om barnets rett til å bli hørt i alle enkeltsaker, f.eks. slik:

Forslag: I § 3 om barns rett til medvirkning tas følgende setning inn på slutten av første ledd:

Det enkelte barn har rett til å uttrykke sitt syn i spørsmål som gjelder barnet selv.

Som nevnt har barnehageloven ingen bestemmelse om barnets beste. Den har omfattende og interessante bestemmelser om formål og innhold, jf. §§ 1 og 2, som blant annet er ment å ivareta hensynet til barna og deres interesser, men uten at det sies klart at barnets beste skal ha prioritet i tilfeller hvor flere interesser står mot hverandre.

I innledningen til rammeplanforskriften¹¹⁶ nevnes barnets beste som et grunnleggende hensyn, og i del I om barnehagens samfunnsmandat heter det at barnehagen skal tilby barn under opplæringspliktig alder et omsorgs- og læringsmiljø som er til barns beste. Forskriften bærer preg av at dette er et underliggende hensyn, men heller ikke denne nevner det eksplisitt som en regel til bruk i interesseavveininger.

Barnehagelovutvalget vurderte i 2012 spørsmålet om barnets beste slik:

Etter utvalgets vurdering er ikke hensynet til barnets beste i tilstrekkelig grad til stede i dagens regelverk. Barn og foreldre har i dag få juridiske virkemidler til å ivareta sine interesser i barnehagen. Ved praktiseringen av dagens regelverk vil det derfor kunne være fare for at andre hensyn enn hensynet til barnets beste blir tillagt størst betydning i vurderingene.

Det er en risiko for at hensynet til barnets beste mister tyngde i prioriteringen av kommunens ressurser når brukergruppen samtidig ikke har reelle muligheter til innflytelse. Dette er en asymmetri utvalget finner uheldig, og det kan være grunn til bekymring for det tilbudet barna mottar i enkelte kommuner.

For å forhindre at hensynet til barnets beste ikke bare skal bli et luftig formål som ikke gis et konkret innhold i anvendelsen av regelverket, er det viktig at dette hensynet gis tilstrekkelig plass ved utformingen av nytt regelverk. Utvalget mener at en fremtidig barnehagelov vil stå sterkere og ha større legitimitet dersom barnets beste kommer tydelig til uttrykk. Hensynet til barnets beste må, etter utvalgets syn, være en grunnleggende forutsetning i et regelverk som skal regulere en virksomhet som gjelder samfunnets yngste borgere. Utvalget har derfor valgt å tydeliggjøre og fremheve barnas rettigheter gjennom å samle disse i forslaget til ny barnehagelov. Formålsbestemmelsen (§ 1) og innholdsbestemmelsen (§ 2) danner et godt utgangspunkt for hvordan kvalitetssikringsbestemmelsene i regelverket kan konkretisere barnets beste i barnehagen. Utvalget mener at disse bestemmelsene vil

¹¹⁶ Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, FOR-2006-03-01-266.

oppfylles best dersom barnets beste betones i større grad enn det som er tilfelle i dagens regelverk.¹¹⁷

På denne bakgrunn foreslo utvalget at barnets beste skulle inntas i en egen bestemmelse i ny barnehagelov:

§ 5 Hensynet til barnets beste

Ved anvendelse av bestemmelsene i denne lov skal det legges avgjørende vekt på barnets beste

Dette forslaget er ikke fulgt opp av regjeringen, som i forskjellige lovendringer har fulgt opp andre av utvalgets forslag.¹¹⁸ I stortingsmeldingen om barnehagens innhold, som kom i 2016, er barnets beste bare omtalt på generelt plan:

Bak alt dette, og selv om barnehagen har mange viktige begrunnelser og roller, ligger hensynet til det enkelte barn. Barnehagen skal først og fremst være til barnets beste.¹¹⁹

I proposisjonen til lovendringen juni 2016 om spesialundervisning m.m. vises det til barnets beste både i forbindelse med barnets rett til spesialpedagogisk hjelp der barnet har et særlig behov for det, jf. § 19a,¹²⁰ og som ledd i vurderingen av om tilrettelegging for et barn med nedsatt funksjonsevne er en uforholdsmessig byrde for kommunen, jf. § 19g.¹²¹ Likevel er barnets beste ikke tatt inn i loven, verken generelt eller i disse bestemmelsene.

For å synliggjøre betydningen av barnets beste ved ulike spørsmål i barnehager bør det tas inn en generell bestemmelse som foreslått av barnehagelovutvalget.

Forslag: I barnehageloven tas inn en ny bestemmelse etter § 2, slik:

Handlinger og avgjørelser som gjelder barn etter denne loven, skal først og fremst rette seg etter barnets beste.

7 Utlendingsloven

Utlendingsloven inneholder ingen generell bestemmelse om barnets beste. Men for saker om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, sier loven følgende i § 38 første og tredje ledd:

Det kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen¹ har særlig tilknytning til riket. ...

¹¹⁷ NOU 2012:1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene.

¹¹⁸ Se bl.a. lov 21. juni 2013 nr. 99 om endringer i barnehageloven (politiattest m.m.), lov om endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)

¹¹⁹ Meld. St. 19 (2015-2016) s. 9.

¹²⁰ Prop. 103 L (2015-2016) s. 41.

¹²¹ Prop. 103 L (2015-2016) s. 50.

I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn kan gis oppholdstillatelse etter første ledd selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen.

I utlendingsforskriften er denne bestemmelsen utdypet slik:

§ 8-5. Vurderingen av sterke menneskelige hensyn i lovens § 38 ved søknad om oppholdstillatelse fra barn

Ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn etter lovens § 38, skal barns tilknytning til riket tillegges særlig vekt. Lengden av barnets opphold i Norge, sammenholdt med barnets alder, skal være et grunnleggende hensyn. Videre skal blant annet følgende vektlegges:

- a) barnets behov for stabilitet og kontinuitet,
- b) hvilke språk barnet snakker,
- c) barnets psykiske og fysiske helsesituasjon,
- d) barnets tilknytning til familie, venner og nærmiljø i Norge og i hjemlandet,
- e) barnets omsorgssituasjon i Norge,
- f) barnets omsorgssituasjon ved retur, og
- g) den sosiale og humanitære situasjon ved retur.

Innvandringsregulerende hensyn vurderes etter lovens § 38 fjerde ledd.

Som tungtveiende innvandringsregulerende hensyn etter denne bestemmelsen regnes blant annet om barnets foreldre aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet, og om de har begått alvorlige straffbare handlinger.

Som mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn etter denne bestemmelsen regnes blant annet ulovlig opphold, oversittet utreisefrist og at barnets foreldre ikke har klart å sannsynliggjøre egen identitet.

Jo sterkere barnets tilknytning etter første ledd er, desto mer skal det til for å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn.

Ved avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn, skal et avslag være forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste.

Her er barnets beste er tatt inn i loven, og momentene som må inngå i en slik vurdering, er utdypet i forskriftens første ledd. Videre er de hensynene som kan trekke i motsatt retning, de innvandringsregulerende hensyn, nærmere angitt i lovens § 38 fjerde ledd og utdypet i forskriftens tredje og fjerde ledd. Avveiningen mellom disse og hensynet til barnets beste er spesielt omtalt i femte ledd.

Et par forhold kan være verdt å påpeke. Det ene er at forskriften ikke gjør det klart at det skal foretas en totalvurdering av hva som er til barnets beste før dette holdes opp mot innvandringsregulerende hensyn. Det står at lengden av barnets opphold er et grunnleggende hensyn, og deretter nevnes

andre momenter som også skal vektlegges. Når det ikke fremgår klart at det må foretas en helhetsvurdering av hva som alt i alt er best for barnet, er det heller ikke sikkert at dette blir tillagt den vekten det fortjener i møte med de innvandringsregulerende hensyn.

Det andre er det som står i siste ledd om at et avslag skal være forsvarlig ut fra hensynet til barnets beste. Jeg er ikke uenig at et avslag må være forsvarlig, men dette kan begrunnes i at noe annet ville være brudd på barnets rett til beskyttelse og omsorg. Når det isteden knyttes til barnets beste, kan det gi inntrykk av at forsvarlighetsvurderingen er tilstrekkelig til å si at barnets beste er ivaretatt ved vurderingen av opphold på humanitært grunnlag. Men art. 3 nr. 1 og Grl. § 104 annet ledd krever som nevnt at det foretas en helhetsvurdering av hva som er best for barnet. Hvis barnets beste er å bli i Norge, kan ikke et avslag begrunnes i at retur vil være forsvarlig. Det må forankres i «relevante og tilstrekkelig tungtveiende hensyn», som fremholdt av mindretallet i lengeværende barn I-dommen, Rt. 2012 s. 1985.¹²² De innvandringsregulerende hensynene må konkretiseres, og det må forklares hvorfor de i dette tilfellet har så stor vekt at de må gå foran barnets beste.

Forslag: Forskriften justeres i tråd med det som er sagt her.

Barnets beste er i tillegg tatt inn i de skjønnsmessige bestemmelser i loven hvor det må antas å være særlig relevant, bl.a. § 42 og § 49 om familieinnvandring og § 70 om krav til forholdsmessighet ved utvisning. Barnets rett til å bo sammen med eller ha kontakt med sine foreldre gjenspeiles i flere bestemmelser, jf. §§ 10, 43, 44 og 45.

Det er prisverdig at utlendingsloven på denne måten gir uttrykk for et bevisst forhold til barnets beste hos lovgiveren. I forarbeidene er «Hensynet til barnets beste og forholdet til barnekonvensjonen» behandlet som et eget punkt 3.7 i kapittel 3 om enkelte generelle hovedspørsmål. Der sier departementet at det foreslår særskilte bestemmelser «for å styrke og sikre barns rettsposisjon flere steder i loven».¹²³

Også i tilknytning til vurderingen av hvem som skal anses som flyktning, er det i proposisjonen drøftet hvordan barneperspektivet kan ivaretas.¹²⁴ Departementet sa seg enig med de aktørene som hadde understreket at det var behov for å sikre en barnesensitiv anvendelse av flyktningbestemmelsene. Behovet for et barneperspektiv i flyktningretten ble fremholdt som særlig aktuelt i forhold til bevisvurderingen og hvilke faresituasjoner som kan gi grunnlag for beskyttelse, og proposisjonen nevner at det i visse situasjoner kan være grunnlag for å operere med en lavere terskel for å konstatere «velbegrunnet frykt for forfølgelse» når det gjelder barn.¹²⁵ I § 28 tredje ledd ble det tatt inn en bestemmelse om at det ved flyktningvurderingen skal tas hensyn til om søkeren er et barn.

Når barnekonvensjonen og barneperspektivet på denne måten ble diskutert og tatt i betraktning ved utarbeidelsen av loven, er det neppe grunn til å ta inn barnets beste som en generell regel i utlendingsloven. Det er synliggjort i de bestemmelsene hvor det er mest relevant.

¹²² Rt. 2012 s. 1985, avsnitt 191

¹²³ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), punkt 3.7.2.

¹²⁴ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), punkt 5.2.5.

¹²⁵ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), punkt 5.2.5.2

8 Generelle lover om forvaltningen

8.1 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven har noen særregler om barns rettigheter. En mindreårig over 15 år som er part i forvaltningssak og blir representert av verge, har rett til eget forhåndsvarsel etter § 16. Etter § 17 første ledd har forvaltningsorganet plikt til å sørge for at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, uavhengig av alder, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. Her plasseres plikten på forvaltningsorganet, mens barnets rett til dette følger av BK art. 1 og Grl. § 104. I tråd med disse bestemmelsene skal barnets syn tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Et barn som er part har etter § 18 første ledd den samme retten som voksne parter til innsyn i sakens dokumenter, selv om barnet er representert ved verge. Unntak gjelder for barn under 15 år med hensyn til taushetsbelagte opplysninger.

Barn har videre selvstendig krav på underretning om vedtaket etter § 27 første ledd.

For barn kan antakelig også regelen i § 11 d om adgang til muntlig samtale med en ansatt i det aktuelle forvaltningsorganet være viktig. Retten gjelder i den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det. Et barn som er part har en selvstendig rett til slik samtale, selv om det representeres av verge.

I § 11 e er det et forbud mot å bruke barn som tolk, og da menes barn opp til 18 år, i tråd med vergemålsloven.

Disse reglene om at barn har egne rettigheter etter forvaltningsloven også der de er representert ved verge, kom inn i forbindelse med at barnekonvensjonen ble inkorporert i menneskerettsloven i 2003.¹²⁶ De ivaretar et stykke på vei barns interesser i saker hvor barn er part. Men siden forvaltningsloven gjelder på tvers av de forskjellige områder i forvaltningen, kan det være behov for å ha en generell regel om at saksbehandlingen skal ta hensyn til barnets beste når barn er involvert. En slik regel er ikke ment å påvirke de materielle kriteriene for de avgjørelsene som treffes i medhold av ulike særlover. For å få den nødvendige oppmerksomhet bør en bestemmelse om barnets beste stå tidlig i loven, helst i første kapittel, hvor den kunne bli ny § 5 a. Et alternativ er å plassere den i kapittel 3 alminnelige regler om saksbehandlingen, men den kan lett bli oversett hvis den f.eks. plasseres som ny § 11 f.

Forvaltningsloven er under revisjon, men utvalgets frist for å avgi innstilling er 1. november 2018. Forslaget her må derfor relatere seg til den någjeldende loven.

Forslag: I forvaltningsloven tas inn en ny § 5 a, som eventuelt kan lyde slik:

Når barn er berørt av handlinger eller avgjørelser etter denne loven, som part eller på annen måte, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Eller:

¹²⁶ Lov 1. aug. 2003 nr. 86, ikr. 1. okt. 2003.

Handlinger eller avgjørelser etter denne loven som berører barn, som part eller på annen måte, skal ta hensyn til barnets beste.

8.2 Kommuneloven

Kommuneloven regulerer i det vesentlige organiseringen av kommuner og fylkeskommuner og fordelingen av kompetanse mellom de forskjellige organene, ikke forholdet til borgerne. Det er dermed vanskelig å se at hensynet til barn i kommunen eller andre grupper borgere har noen særlig plass i denne loven. Riktignok er kommunal og fylkeskommunal planlegging omtalt i lovens § 5, og det er klart at barns interesser må ha en plass i planleggingen. Men dens nr. 3 sier uttrykkelig at nærmere bestemmelser om den kommunale og fylkeskommunale planlegging gis ved lov, og plan- og bygningsloven er den sentrale loven i den forbindelse, se nedenfor.

Riktignok kan loven være relevant for enkelte barn under 18 år som blir valgt inn i kommunale utvalg. Bestemmelsen i § 14 nr. 1 a annet ledd om valgbarhet sier at den som ikke har nådd stemmerettsalder,¹⁰ er valgbar, men ikke pliktig til å ta imot valg til en rekke kommunale underutvalg og nemnder. Jeg er i tvil om det er riktig å ta inn noe om barnets beste i loven for å sikre at det tas hensyn til utvalgsmedlemmer som er under 18 år. Det kan være et visst behov for tilrettelegging f.eks. i forbindelse med skoleoppgaver, eksamenslesing osv. Men når en tenåring påtar seg en slik oppgave, er det ut fra at han eller hun ønsker å være med og påvirke politiske beslutninger på linje med voksne. I dette er det et viktig element av autonomi for den unge, og det spørres om det er riktig å legge inn regler som i dette tilfellet ville ha mer preg av beskyttelse. Mulige situasjoner som måtte oppstå må løses konkret av utvalgets leder sammen med den unge. Etter mitt syn er det neppe behov for en egen bestemmelse om barnets beste i kommuneloven for å ivareta den unges interesser. Skulle spørsmålet komme på spissen, gjelder Grl. § 104 og BK art. 3 nr. 1 som vanlig. Hvis det likevel skulle innntas en bestemmelse i kommuneloven for disse tilfellene, ville den passe best i § 40 om de folkevalgtes rettigheter og plikter. Jeg går ikke nærmere inn på mulig formulering.

Fraværsgrensen i videregående skole kunne være en problemstilling, jf. opplæringsforskriften § 3-3 som sier at eleven ikke skal få halvårsvurdering med karakter eller standpunkt karakter ved fravær i mer enn 10 prosent av timene i faget. Men her skulle det unge utvalgsmedlemmet være godt hjulpet av opplæringsforskriften § 3-47. Den bestemmer at for inntil sammenlagt 10 skoledager i et opplæringsår kan en elev kreve at fravær ikke blir ført på vitnemålet eller kompetansebeviset dersom fraværet skyldes blant annet politisk arbeid eller lovpålagt oppmøte.

Følgelig foreslås det ikke endringer i kommuneloven.

8.3 Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)

I Redd Barnas rapport om hvordan Norge har fulgt opp merknadene fra FNs barnekomité kommenteres kommunereformen:

Regjeringen Solberg har igangsatt en kommunereform som har til hensikt å overføre mer makt til landets kommuner, samtidig som kommunene styrkes gjennom sammenslåing. Det er

usikkert hvordan dette slår ut overfor barn som brukere av ulike helse- og velferdstjenester som kommunene forvalter.¹²⁷

Redd Barna anbefaler på denne bakgrunn at det sikres at barnets beste blir ivaretatt i kommunereformen. Formålsbestemmelsen til inndelingsloven¹²⁸ lyder slik:

§ 1. Formål

Formålet med denne lova¹ er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- eller fylkesinndelingar bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning. Verksemda etter denne lova skal byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar.

I annet punktum vises det til at endringer bør bidra til å skape formålstjenlige enheter som kan gi innbyggerne tilfredsstillende tjenester. Dette gir det lovmessige grunnlaget for å forvente at barnets beste ivaretas i forbindelse med sammenslåing av kommuner, men det kunne gjerne gå frem av loven.

Om innbyggernes medvirkning i prosessen sier loven:

§ 10. Innbyggjarhøyring

Kommunestyret¹ bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring.² Høyringa kan skje ved folkerøysting,³ opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.

Ingen grupper av innbyggere er særskilt nevnt her. Man kunne tenke seg loven kunne inneholde en bestemmelse lignende den i plan- og bygningsloven § 5-1:

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge.

Forslag: I § 1 tas inn en ny setning etter annet punktum:

Endringar skal ta omsyn til barns beste.

I § 10 tas inn et nytt annet ledd som tilsvarer pbl. § 5-1.

9 Planlovgivning

Barn er omtalt flere steder i plan- og bygningsloven.¹²⁹ I de generelle bestemmelsene er barns interesser tatt inn på denne måten:

§ 1-1 Lovens formål

¹²⁷ Redd Barna (2014) s. 12.

¹²⁸ Lov 15. juni 2001 nr. 70.

¹²⁹ Lov 27. juni 2008 nr. 71.

Femte ledd: Prinsippet om universell utforming¹¹ skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til **barn og unges oppvekstvilkår**¹² og estetisk utforming av omgivelsene.

§ 3-1. Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven

Innenfor rammen av [§ 1-1](#) skal planer etter denne lov:

- e) legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet

I den tidligere plan- og bygningsloven av 1985 var hensynet til barns oppvekstvilkår formulert slik i formålsparagrafen, jf. § 2 tredje ledd:

Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår.

Formålsbestemmelsen i dagens lov § 1-1 har en svakere formulering. I forarbeidene til denne er endringen ikke kommentert. Tvert imot sies dette:

Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og utformingen av samfunn og omgivelser med sikte på at nye generasjoner skal få tjenlige livs- og utviklingsmuligheter er helt grunnleggende, og bør videreføres i formålsbestemmelsen.¹³⁰

Denne bestemmelsen må leses sammen med § 3-1, som ligner mer på den tidligere formålsbestemmelsen. Dagens formulering i § 3-1 er likevel også noe svakere, ved at ordet «spesielt» er tatt ut, og ved at gode oppvekstvilkår bare er ett av flere momenter. Endringen er kommentert slik i proposisjonen:

Ved å markere gode oppvekstkår både i formålsparagrafen og i paragrafen om oppgaver og hensyn tas det sikte på å understreke planleggingens betydning for å ivareta interessene til barn og unge. I gjeldende lov er «å sikre barn gode oppvekstvilkår» nevnt uttrykkelig. Hensynet til barns interesser skal fortsatt være viktig i planlegging og utbygging. Justeringen av formuleringen er ikke ment å redusere betydningen av hensynet til barn, men vil i tillegg inkludere hensynet til ungdom.¹³¹

Følgelig skal hensynet til barns oppvekstvilkår ifølge forarbeidene stå like sterkt etter någjeldende lov som etter den tidligere.

Med hensyn til hvordan barns interesser skulle sikres i planarbeidet, hadde loven av 1985 en ordning med at det skulle utpekes en bestemt person som skulle ha ansvar for dette, gjerne kalt «barnerepresentant». Den var tatt inn i § 9-1 om planleggingsmyndigheter i kommunen, siste punktum som lød slik:

¹³⁰ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), punkt 5.1.5.

¹³¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), punkt 6.3 til § 3-1.

Kommunestyret skal peke ut en etatsjef eller annen tjenestemann som skal ha særlig ansvar for å ivareta barns interesser når det faste utvalget etter denne paragraf utarbeider og behandler forslag til planer.

Dagens lov har isteden denne bestemmelsen:

Pbl. § 3-3. Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet

Fjerde ledd: Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.

I proposisjonen er endringen begrunnet slik:

I forhold til kommunene har det vært et spørsmål om det fortsatt skal være en særskilt barnerepresentant. Departementet har kommet til at begrunnelsen for å ha en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser fortsatt er gyldig. En lovfesting av kravet om at det skal utpekes en person i kommunens administrasjon er imidlertid ikke i samsvar med kommunelovens prinsipp om rådmannen som administrativ leder for hele kommunens virksomhet. Det foreslås derfor i stedet at kommunene skal sørge for en ordning som viderefører intensjonene i dagens bestemmelse.¹³²

Med henvisning til rådmannens rolle som leder av den kommunale administrasjonen er det altså ikke lenger noen plikt for kommunen til å ha en barnerepresentant. Som ledd i det kommunale selvstyret er det isteden lagt til kommunestyret å fastsette hvilken ordning man skal ha. Proposisjonen drøfter etter det jeg kan se ikke hvordan denne endringen vil virke for ivaretagelsen av barns interesser. Selv om det var varierende hvor godt barnerepresentanten fungerte,¹³³ er den nye bestemmelsen vag, og det er spørsmål om den enkelte kommune har laget gode nok ordninger for å ivareta barn og unges interesser.

I loven av 2008 er barn og unge eksplisitt tatt med i bestemmelsen om medvirkning:

§ 5-1. Medvirkning

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen¹ skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge.² Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Barns rett til medvirkning i plansaker er dermed ivaretatt i loven.

¹³² Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), punkt 5.2.5.

¹³³ NOU 2003: 14 Bedre planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag, punkt 7.9.2.

I tillegg har plan- og bygningsloven noen bestemmelser hvor barns behov er nevnt. Det gjelder blant annet barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal, jf. § 12-7 om bestemmelser i reguleringsplan.

Alt i alt er hensynet til barn og deres oppvekstvilkår etter mitt syn ganske godt dekket i plan- og bygningsloven. Bestemmelsene i § 1-1 og § 3-1 sett under ett har en noe svakere ordlyd enn den tidligere formålsbestemmelsen, og det er opp til den enkelte kommune å lage en ordning for å ivareta barn og unges interesser. På den annen side er det positivt at barn og unges medvirkning er nevnt uttrykkelig.

Jeg kan ikke se at det er behov for å ta inn barnets beste når det gjelder planlegging etter denne loven.

10 Justissektoren

10.1 Straffeloven

10.1.1 Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

For barn under 18 år som er i konflikt med loven, er de relativt nye reglene om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging sentrale. De trådte i kraft 1. juli 2014, da som del av straffeloven 1902. Nå er ungdomsstraff regulert i straffeloven 2005 § 29 første ledd bokstav d, jf. kapittel 8 a, §§ 52 a – 52 c. Denne reaksjonen kan bare brukes der den unge har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet, jf. § 52 bokstav b, og er ment å tre istedenfor ubetinget fengsel. Innholdet i og gjennomføringen av ungdomsstraff er regulert i konfliktrådsloven §§ 22-35. Straffen består i gjennomføring av ungdomsstormøte og at den unge forplikter seg til å følge en ungdomsplan, som følges opp av et oppfølgingsteam. Ordningen er gjennomgående blitt positivt mottatt, selv om det har vært uttrykt en frykt for at den også vil bli anvendt der det ellers ville vært idømt betinget fengsel.¹³⁴ Det har dessuten vært reist betenkeligheter med hensyn til at det er overlatt til konfliktrådet å fastsette det repressive elementet i straffereaksjonen, uten noe tak for antall timer og uten domstolskontroll eller de vanlige ankemulighetene for barnet.¹³⁵

Den unge kan også overføres til ungdomsoppfølging i konfliktrådet på påtalestadiet. Også dette regnes som en straffereaksjon, og straffeskyld må anses bevist. Se mer nedenfor under straffeprosessloven.

Det ligger utenfor mitt mandat å vurdere den nyeordningen, men den er utarbeidet med utgangspunkt i barns rettigheter. Jeg er i tvil om det har noen hensikt å ta inn barnets beste i disse reglene.

10.1.2 Straffutmåling når barn har vært vitner eller er rammet

Straffeloven § 77 inneholder momenter som skal tillegges vekt i skjerpene ved straffutmålingen. Ett av momentene er at lovbruddet er begått i nærvær av barn under 15 år, jf. § 77

¹³⁴ Laila Sandvold Macdonald (2011) Rus & Samfunn 04/2011

¹³⁵ Iversen (2013). (se flere og nyere art. i NORART)

bokstav l. Det kom inn i straffeloven 2005 ved lovendring 2009.¹³⁶ I spesialmerknadene er den begrunnet slik:

Endringen i § 77 har som formål å synliggjøre at barn som blir vitne til straffbare handlinger ofte lider under dette, og det å utsette barn for slike påkjenninger bør i større grad enn i dag gjøres til en straffskjerpene omstendighet. Dette gjelder ikke minst ved voldslovbrudd og seksuallovbrudd. Aldersgrensen er satt til 15 år, ettersom det særlig er yngre barn som har behov for et slikt vern.¹³⁷

I Riksadvokatens rundskriv om familievold heter det at hvis barn har vært vitne til voldshandlinger eller annen mishandling av nærstående, bør dette tillegges betydelig vekt i skjerpene retning.¹³⁸

En annen lovfestet straffeskjerpene omstendighet er at lovbruddet har rammet personer som er forsvarsløse eller særlig utsatt for lovbrudd, jf. § 77 bokstav h. I forarbeidene heter det om dette momentet:

Alternativet «forsvarsløse» i *bokstav h* tar sikte på personer som varig eller midlertidig har reduserte muligheter til å verge seg eller sitt mot lovbrudd. En omstendighet av denne karakter vil virke skjerpene både ved integritetskrenkelser og formueskrenkelser. Slik departementet ser det, bør det ikke spille noen rolle hva forsvarsløsheten skyldes. Alternativet vil derfor omfatte ofre med høy eller lav alder, og psykisk eller fysisk sykdom eller handikap. Som eksempel kan nevnes vold mot spedbarn og salg av narkotika til små barn.¹³⁹

At disse forholdene er nevnt som straffeskjerpene omstendigheter i § 77 bokstav h og l, er antakelig tilstrekkelig til å ivareta hensynet til barn i denne forbindelse. Aldersgrensen i bokstav l kunne diskuteres ettersom barnekonvensjonen gir barn krav på beskyttelse helt opp til 18 år, men begrunnelsen for grensen er akseptabel.¹⁴⁰

Jeg har vanskelig for å se at det er rom for å ta inn barnets beste mer generelt i disse reglene.

10.1.3 Straffutmåling for foreldre

FNs barnekomité har overfor flere stater anbefalt at barnets beste tas i betraktning ved utmåling av straff for foreldre,¹⁴¹ og stiller ofte spørsmål om dette under dialogen. Selv om straffutmåling for foreldre ikke direkte gjelder deres barn, vil fengselsstraff for foreldre utvilsomt ha stor innvirkning på barnas liv. Barnets beste vil dermed ha en rettmessig plass i vurderingen av straffens type og lengde. Det er klart at det ved straffutmåling er mange andre hensyn å ta, men barnets beste skal være med som et grunnleggende hensyn etter BK art. 3 nr. 1 og Grl. § 104.

For å sikre at dette blir gjort og for at domfelte ved ulike domstoler skal bli behandlet likt, bør det tas inn i loven. Antakelig er det særlig når domfelte har omsorgen for barn at en fengselsstraff kan

¹³⁶ Lov 19. juni 2009 nr. 74 Endringslov til straffeloven 2005.

¹³⁷ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 398.

¹³⁸ Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2008 om familievold s. 11.

¹³⁹ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008)

¹⁴⁰ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), spesialmerknadene

¹⁴¹ Se f.eks. CRC/C/NZL/CO/5, Concluding observations on the fifth periodic report of New Zealand (2016), avsnitt 16.

ramme dem hardt, men også ved en samværsrett av noe omfang kan virkningene for barna være følbare. Selv om det skal være samvær i fengselet, og forholdene kan legges til rette for at dette skal fungere så godt som mulig, er det vanskelig å utøve noe utstrakt samvær på en naturlig måte. Siden straffutmålingen uansett er konkret og må vurderes ut fra en rekke forhold som må undersøkes for den enkelte, er det neppe nødvendig å fastsette klare grenser for hvilket omfang av omsorg eller samvær som skal tas hensyn til. Det må være tilstrekkelig å si at når domfelte har barn, skal det tas hensyn til virkningene av straffen for barna. Ettersom barn har behov for omsorg helt til de er 18 år, er det vanskelig å begrense en slik regel til f.eks. barn under 15 eller 16 år.

I normaltillfellene vil dette være en omstendighet som taler for kortere fengselsstraff eller nedsettelse til en mildere straffart. Slik sett vil den passe best i § 78 om formildende omstendigheter. Denne plasseringen virker kanskje ikke helt naturlig, siden dette er en omstendighet som ikke er relatert til den straffbare handlingen og heller ikke til lovbrøteren selv. Men virkningen for barna ligger likevel nokså nær omstendighetene nevnt i § 78 bokstav g annet alternativ, som er at straffreaksjonen vil bli en sterk belastning (for lovbrøteren) på grunn av høy alder, sykdom eller andre omstendigheter. Hensynet til barna kan tas inn her eller i en egen ny bokstav j.

Forslag: I strpl. § 78 kan det tas inn en ny bokstav j, slik:

j) lovbrøteren har barn under 18 år som han har omsorgen for eller samvær med, og barnets beste tilsier en mildere straff

10.2 Straffeprosessloven

Straffeprosessloven inneholder flere regler som skal ivareta hensynet til barnet. **For barn i konflikt med loven** gjelder det blant annet § 71 a om ungdomsoppfølging i konfliktrådet, § 71 b om overføring til barneverntjenesten når en ellers straffbar handling er begått av barn under 15 år, § 161 a med egne regler for personundersøkelse, § 174 om at personer under 18 år ikke bør pågripes med mindre det er særlig påkrevd, § 232 a om underretning av barneverntjenesten, § 249 om 6 ukers frist for å ta ut tiltale, § 275 om frister for hovedforhandling. For **barn som er fornærmet eller vitne** gjelder § 239 flg. om tilrettelagt avhør og § 298 om å benytte videoopptak i retten, og § 245 og § 284 om muligheten for å avhøre vitne under 18 år i retten uten at siktede eller andre er til stede.

10.2.1 Barn i konflikt med loven

Det vil føre for langt å vurdere om barns rettigheter er tilstrekkelig ivaretatt i alle sammenhenger i straffeprosessloven, men det er viktig å merke seg at barnekonvensjonen gir barn beskyttelse helt opp til 18 år. I Norge er den strafferettslige lavalder 15 år, som er relativt høyt i internasjonal sammenheng. Men for barn mellom 15 og 18 år har vi **ikke noe særskilt system** for behandling av straffesaker, selv om flere av enkeltreglene gir beskyttelse helt opp til 18 år. Det gjelder f.eks. reglene om fengsling og fristene for tiltale og hovedforhandling. Barnekonvensjonen krever ikke at statene har en egen domstol for behandling av straffesaker mot barn under 18 år, men den krever at det er egne regler og spesielt opplærte dommere. Straffeprosesslovutvalget har i sin utredning avgitt

i november 2016¹⁴² så vidt jeg kan se ikke behandlet spørsmål som gjelder denne aldersgruppen under ett, men kommer inn på den spredt rundt i utredningen i de ulike sammenhengene hvor det er tale om særregler for unge under 18 år, bl.a. ved ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Barnekonvensjonens krav til straffesystemet er ikke behandlet. Det burde foretas en helhetlig behandling av alle spørsmål som gjelder prosessen for barn under 18 år som er i konflikt med loven. Nedenfor skal jeg begrense meg til å ta opp reglene om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er som nevnt nye straffereaksjoner mot barn mellom 15 og 18 år. De nye reaksjonene bygger på prinsippene om restorative justice (gjenopprettende prosess).¹⁴³ Gjennom disse reglene kan barn ledes ut av straffesystemet enten på påtalestadiet eller på stadiet for pådømmelse. Påtalemyndigheten har etter strpl. § 71 a annet ledd en mulighet til å overføre saken til ungdomsoppfølging i konfliktrådet, se konfliktrådsloven § 23 annet ledd.¹⁴⁴ Ungdomsoppfølging kan også settes som vilkår for påtaleunntatelse etter strpl. § 69 tredje ledd første punktum, jf. strl. § 37 bokstav j. I begge tilfeller må straffeskyld etter de samme bestemmelsene anses bevist. Det er påtalemyndigheten som fastsetter gjennomføringstiden, jf. konfliktrådsloven § 23 annet ledd første punktum. Ungdomsoppfølgingens virkeområde er ikke avgrenset til særskilt angitte lovbrudd, strafferammer eller normalstraffenivå. Den er ment å kunne brukes for mindre alvorlige lovbrudd enn ungdomsstraffen; den øvre grensen for reaksjonen vil være sammenfallende med ungdomsstraffens nedre grense.¹⁴⁵ Ungdomsstraffen er kalt straff og må idømmes av retten. Her er det retten som fastsetter gjennomføringstiden, jf. strpl. § 23 første ledd. Hensikten med å innføre dette som en egen straffart var å skape et reelt alternativ til ubetinget fengsel ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet.¹⁴⁶ Den er i liten grad omtalt i straffeprosessloven, bortsett fra at lovens § 96 annet ledd og § 99 sier at den unge alltid skal ha forsvarer når ungdomsstraff kan komme på tale.

Alt i alt danner de nye reaksjonene et eget straffeprosessuelt spor for unge lovbryttere, men reglene om dem bør samles på ett sted i lovverket. Riksadvokaten har varslet at det vil komme et rundskriv om nye strafferettslige reaksjoner mot unge lovbryttere. Arbeidet med rundskrivet har ifølge Riksadvokaten vært mer omfattende og krevende enn først antatt. Det ble antydnet at det ville være ferdig i første kvartal 2015, men det foreligger fortsatt ikke pr. desember 2016. Inntil rundskrivet er ferdigstilt har riksadvokaten gitt foreløpige retningslinjer som skal følges av påtalemyndigheten.¹⁴⁷ Det er behov for et slikt rundskriv med mer omfattende veiledning om disse reglene.

10.2.2 Barn som fornærmet eller vitne

For barn som er vitner eller fornærmet er ordningen med **tilrettelagt avhør** for barn under 16 år (og andre sårbare personer) sentral. Reglene ble vedtatt i september 2015 og trådte i kraft i oktober samme år, jf. straffeprosessloven §§ 239-239 f. Den overtok for ordningen med dommeravhør og innebærer at avhøret foretas av politiet og tas opp på video som etter strpl. § 298 skal brukes under

¹⁴² NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.

¹⁴³ Prop. 135 L (2010-2011) punkt 10.1.

¹⁴⁴ Lov 20. juni 2014 nr. 49.

¹⁴⁵ Prop. 57 L (2013-2014) punkt 10.3.3.2 s. 58.

¹⁴⁶ Prop. 135 L (2010-2011) punkt 10.3.3 s. 109.

¹⁴⁷ Riksadvokatens brev 16.01.2015 til statsadvokatene og politimestrene om Ungdomsstraff, ungdomsoppfølging, oppfølging i konfliktråd - foreløpige retningslinjer.

hovedforhandlingen. Avhøret foretas på barnehus, og mistenkte får som hovedregel ikke stilling som siktet på dette stadiet og skal dermed heller ikke varsles før første avhør. Når han ikke varsles, får han heller ikke oppnevnt forsvarer. Det var uenighet om denne regelen i høringsrunden, ut fra hensynet til rettssikkerhet for mistenkte (siktede/tiltalte).¹⁴⁸ På den annen side ble det åpnet for å foreta supplerende avhør av barnet, hvor siktede vil ha mulighet til å stille spørsmål gjennom sin forsvarer. Departementet fant at den nye avhørsmodellen ville gi bedre rettssikkerhet både for barnet og for siktede:

«Det skyldes særlig at utsatt varsling av mistenkte legger til rette for at flere saker om vold og seksuelle overgrep mot barn og særlig sårbare voksne blir anmeldt og vil minske risikoen for at vitnene blir utsatt for nye overgrep og trusler i tiden mellom anmeldelse og avhøret. Videre mener departementet ... at siktedes rettssikkerhet blir bedret fordi siktede får muligheten til å se avhøret før siktede skal forberede spørsmål til vitnet. Slik får siktede langt bedre forutsetninger for å stille relevante spørsmål til vitnet og få frem alle sider ved vitnets forklaring.¹⁴⁹

I **utkast til ny straffeprosesslov** fremlagt i november 2016 foreslås en viss innstramming i ordningen med tilrettelagt avhør for at den bedre skal ivareta hensynet til kontradiksjon for siktede. Utvalget ønsker å snu om på hovedregelen, slik at mistenkte på forhånd skal varsles om tilrettelagt avhør, og at han skal ha forsvarer også ved det første avhøret.¹⁵⁰ Unntak fra varslingsplikten kan gjøres, jf. utkastets § 10-7 tredje ledd, såfremt det er begrunnet i konkrete etterforskningshensyn. I begrunnelsen for forslaget er det vist til at det vil være svært uheldig og belastende også for barnet og dets utvikling om en uskyldig omsorgsperson straffes. For øvrig er ikke virkningene for barnet av de foreslåtte endringene tatt opp.

10.2.3 Vurdering

I begrunnelser for lovforslag er det plikt til å ta barnets beste i betraktning som et grunnleggende hensyn, jf. BK art. 3 nr. 1 og Grl. § 104 og ovenfor avsnitt 2. Det betyr at barnets beste må undersøkes, det må tas stilling til hva som alt i alt er til barnets beste, og dette må avveies mot andre hensyn i saken. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ikke bare i materielle spørsmål, men også i valget av prosessuelle løsninger. Følgelig må et lovforslag foreta en grundigere vurdering av hensynet til barnet enn det som er gjort av straffeprosesslovutvalget. Det er ikke foretatt noen helhetlig gjennomgang av reglene som gjelder barn i konflikt med loven, og barnets beste er ikke vurdert i forbindelse med de foreslåtte endringene i reglene om tilrettelagt avhør.

Også i enkeltsaker må barnets beste være med som hensyn. I straffeprosessen er dette ikke bare aktuelt for vitner, men også for barn og unge i konflikt med loven. Barnekonvensjonen gjelder som sagt helt opp til 18 år. For å minne partene i straffesaker på at barnets beste skal tas i betraktning i straffesaker der barn er involvert, kan det være grunn til å ta det inn som en generell regel i straffeprosessloven. Andre hensyn må nødvendigvis stå sterkt i straffeprosessen, særlig siktedes

¹⁴⁸ Prop. 112 L (2014-2015) punkt 6.3.

¹⁴⁹ Prop. 112 L (2014-2015) punkt 6.4.1.

¹⁵⁰ NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov, s. 289. I begrunnelsen står det riktignok «tiltalte», som må være en glipp.

rettssikkerhet. Men nettopp fordi dette hensynet er så fremtredende, er det viktig også å synliggjøre barnets beste. En bestemmelse kan formuleres som i Grl. § 104.

Forslag til ny § 4 b i straffeprosessloven:

Ved handlinger og avgjørelser som berører personer under 18 år etter denne loven, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

10.3 Konfliktrådsloven

Når konfliktrådsloven omtaler barn spesifikt, betegnes de som mindreårige. I kapitlet om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, §§ 22-35, omtales de som domfelte eller siktede ut fra den stillingen de har i straffesystemet. Dette kapitlet er i sin helhet tilpasset barn og unge opp til 18 år. Ellers i loven er det bare § 11 om samtykke som spesifikt nevner parter under 18 år, idet den regulerer forholdet mellom den mindreårige og vergen. Det er mulig at det i prosesslovene er nødvendig å beholde uttrykket «mindreårig» for å gjøre det klart at dette er personer under 18 år. Dette ivaretar også i noen grad de unges behov for ikke å bli ansett som «barn» som de ofte tenker på som yngre personer. På den annen side burde det juridisk sett være klart nok at et barn er et barn helt opp til det fyller 18 år, idet det følger av barnekonvensjonen og også ellers er allment akseptert i norsk rett.

Uansett hvilke ord som brukes om denne alderskategorien er det på det rene at barn under 18 år kan være part i saker etter konfliktrådsloven. Da er det behov for en klargjøring av at barnets beste må tas i betraktning også under selve meklingen, ikke bare i forbindelse med samtykke og vergens rett til å være til stede, jf. § 11 annet ledd.

Jeg vil tro at en regel om barnets beste kan passe inn i § 10 om egnethetsvurdering og hurtig saksbehandling, som nytt tredje ledd.

Det er også mulig at det bør tas inn en henvisning til barnets beste i § 17 tredje ledd om at meklere ikke skal godkjenne en avtale som i urimelig grad favoriserer en part, eller som er uheldig av andre tungtveiende grunner.

Forslag: I § 10 tas det inn et nytt tredje ledd, slik:

Når en partene er et barn under 18 år, skal saksbehandlingen ta hensyn til barnets beste.

På slutten av § 17 tredje ledd vurderes tatt inn:

Det skal tas hensyn til om en av partene er et barn under 18 år.

10.4 Straffegjennomføringsloven

10.4.1 Barn med foreldre i fengsel

I straffegjennomføringsloven er barns rett til samvær med sine foreldre spesielt nevnt i § 3 annet ledd som noe som særlig skal vektlegges under gjennomføringen av reaksjonen.

Straffegjennomføringsforskriften har en egen bestemmelse om barn som pårørende:

§ 1-3. Barns rettigheter som pårørende til innsatte og domfelte

Kriminalomsorgen skal ha funksjonen barneansvarlig ved alle enheter. De barneansvarlige skal koordinere kriminalomsorgens arbeid overfor barn under 18 år som pårørende, og sikre barneperspektivet.

Kriminalomsorgen skal legge vekt på hensynet til barnets beste. Barns rett til samvær og kontakt med sine foreldre skal særlig vektlegges. Barn har rett til å uttale seg i saker som angår dem.

Her er det i første ledd lagt opp til en organisering som skal ivareta barneperspektivet overfor barn under 18 år som er pårørende. Annet ledd har i første punktum en generell regel om barnets beste som vil gjelde generelt og i alle enkeltspørsmål hvor forhold for en innsatt kan berøre et barn. I tillegg har den gjentatt bestemmelsen i loven om barns rett til samvær med sine foreldre og dessuten lagt til «kontakt», som er en praktisk viktig presisering. Barns rett til å uttale seg er med, og siden den ikke inneholder vilkår utover at saken må angå dem, gjelder den for barn uansett alder.

Dermed må hensynet til barn med foreldre i fengsel sies å være godt ivaretatt. Det er likevel spørsmål om ikke barnets beste burde fremgå av loven, se nedenfor under 9.4.3.

10.4.2 Barn i konflikt med loven

For barn i konflikt med loven fikk Straffegjennomføringsloven i 2012 egne bestemmelser, som trådte i kraft i oktober 2015.¹⁵¹ De ble forberedt sammen med reglene om ungdomsstraff, se Prop. 135 L (2010-2011). En av de nye bestemmelsene i straffegjennomføringsloven er § 10 a:

§ 10 a. Særregler for unge innsatte¹

Når noen under 18 år innsettes i fengsel, skal oppholdet tilrettelegges etter deres behov. Enheter som opprettes spesielt for innsatte under 18 år skal ha et tverretatlig team som skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse.

Kriminalomsorgen gir utfyllende bestemmelser om krav til fengsel som benyttes til innsatte under 18 år, krav til ansattes utdanning, samt til det tverretatlige teamets sammensetning, funksjon og arbeidsoppgaver.

§ 11 siste ledd lyder:

Kriminalomsorgen skal alltid vurdere å innsette domfelte under 18 år⁵ i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller i overgangsbolig.

I § 10 er det bestemt at for barn under 18 år⁵ skal personundersøkelse som er foretatt etter strpl. § 161 a danne grunnlag for valg av gjennomføringsform og andre avgjørelser om straffegjennomføringen. Videre er det egne regler for denne gruppen i § 16 om overføring til straff

¹⁵¹ Tilføyd ved [lov 20 jan 2012 nr. 6](#) (ikr. 30 okt 2015 iflg. [res. 30 okt 2015 nr. 1233](#)).

utenfor fengsel, § 31 siste ledd om besøk av nær familie, §§ 37 og 39 om utelukkelse fra fellesskapet og § 38 om bruk av tvangsmidler i fengsel .

En generell bestemmelse om barnets beste ble tatt inn i straffegjennomføringsforskriften i oktober 2015.¹⁵²

§ 3-1b.Kriminalomsorgens ansvar overfor barn. Verge

Alle handlinger og avgjørelser som berører barn, skal ta hensyn til barnets beste. Barnet skal kunne gi uttrykk for egne synspunkter, enten direkte eller gjennom representant. Det skal fremgå i enkeltvedtak som gjelder barn at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn og hvilken vekt hensynet til barnets beste er tillagt.

Når barn varetektsfengsles eller skal gjennomføre straff, skal det registreres hvem som er verge for vedkommende, jf. [vergemålsloven § 16](#), [§ 25](#), [§ 27](#), og [utlendingsloven kapittel 11](#) A. Vergen skal informeres om alle handlinger og avgjørelser som er av betydning for den mindreårige.

Samtidig kom denne bestemmelsen inn i § 3-4 tredje ledd:

Barn som skal innsettes i fengsel, enten i varetekt eller til straffegjennomføring, skal innsettes i ungdomsenhet, med mindre barnets behov blir bedre ivaretatt i en annen fengselsavdeling og slik plassering er til barnets beste. Dersom det vurderes innsettelse i annen fengselsavdeling, skal det innhentes en uttalelse fra det tverretatlige teamet ved en ungdomsenhet.

Det ble dessuten i § 3-1b tatt inn regler om ungdomsenheter, fengsler og friomsorgskontor som mottar barn. Videre skal tilsatte formidle kontakt med helsetjenesten så snart som mulig etter innsettelsen når den innsatte er under 18 år, jf. forskr. § 3-16, og det er i § 4-1a særlige regler om informasjon når et barn under 18 år er varetektsinnsatt.

Om utsettelse av straff viser straffegjennomføringsforskriften § 3-1 til forskrift om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff.¹⁵³ Dens § 7 sier at for domfelte under 18 år skal det ved vurderingen av søknad om utsettelse legges vekt på hensynet til barnets beste.

10.4.3 Mulig endring

Måten barns rettigheter og hensynet til barn er integrert på i straffegjennomføringsloven og forskriftene, både for barn med foreldre i fengsel og for barn i konflikt med loven, kan være et eksempel til etterfølgelse. Grunnlaget når det gjelder barn i konflikt med loven ble lagt i NOU 2008: 15 Barn og straff, og arbeidet ble videreført gjennom Prop. 135 L (2010-2011) fra Justisdepartementet, som også har ansvaret for forskriften (Kriminalomsorgsavdelingen).

Det kan likevel spørres om ikke hensynet til barnets beste burde løftes opp i loven. Hensynet til synliggjøring av barnets beste overfor dem som anvender loven i praksis, er antakelig ivaretatt ved at det er tatt inn i forskriften, fordi de må antas å forholde seg til denne i sitt arbeid. Men for alle andre,

¹⁵² Ved forskrift 30. okt. 2015 nr. 1235.

¹⁵³ FOR-2010-03-19-408.

herunder de privatpersoner dette gjelder, vil det være mer synlig om det står i loven selv. Da ville det dessuten ligge på det nivået hvor det hører hjemme for å forplikte myndighetene i alle situasjoner som reguleres av loven, også de som eventuelt ikke omfattes av de to forskriftene.

Forslag: I lovens kapittel 1, f.eks. i § 3 annet ledd, tas inn en bestemmelse om barnets beste, som kan lyde slik:

Alle handlinger og avgjørelser som berører barn, skal ta hensyn til barnets beste.

10.5 Politiloven

Politoloven § 6 gir alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres. Annet ledd fastsetter at politiets midler skal være nødvendige og forholdsmessige, og tredje ledd at politiet skal opptre saklig, upartisk og ta hensyn til personers integritet.

Inngrep overfor barn er spesielt omhandlet i § 13, hvor det gis spesielle hjemler for å bringe barn hjem eller ta hånd om barn, så sant visse vilkår er oppfylt. Etter første ledd kan politiet bringe barn hjem hvis de driver omkring på offentlig sted etter kl 22. Dette gjelder barn som antas å være under 15 år, jf. tredje ledd første punktum. Etter annet ledd kan politiet ta hånd om barn som påtreffes under omstendigheter som klart innebærer en alvorlig risiko for barnas helse eller utvikling, og bringe dem til foresatte eller barnevernet. Denne bestemmelsen kan også brukes overfor barn over 15 år, hvis det er grunn til å tro at det vil være tjenlig. De to øvrige leddene i § 13 gjelder samtale med barn og foreldre for å forebygge ytterligere lovbrudd i tilfeller hvor det er grunn til å tro at barnet har begått en (ellers) straffbar handling. Dette gjelder for barn både over og under 15 år.

Også politiets øvrige midler kan brukes overfor barn, jf. § 5 som sier at enhver plikter å rette seg etter de pålegg, tegn og signaler som politiet gir i medhold av kapittel II i loven. Kapitlet omfatter bl.a. håndhevelse av den offentlige ro og orden etter § 7 og innbringelse etter § 8.

Verken i § 13 eller andre steder i loven er det nevnt noe om hvordan politiet skal opptre overfor barn. En lov som hjemler politiets inngrep i den enkeltes integritet bør inneholde en regel om at det skal tas særlig hensyn til barn. Antakelig bør en slik regel ikke bare gjelde der det er barnet selv om blir gitt et pålegg eller blir innbrakt, men også der barnet er vitne til at dette gjøres overfor en nærstående.

Spørsmålet her som andre steder er om regelen skal ta opp i seg den alminnelige regelen om barnets beste som et grunnleggende hensyn, eller om den bør formuleres litt annerledes med sikte på de aktuelle situasjonene. En del av politiets handlinger vil rettslig sett ligge i grenseland mellom fysiske handlinger og avgjørelser, men dette spiller ingen rolle, ettersom BK art. 3 nr. 1 og GrL § 104 gjelder for begge deler. Regelen om barnets beste er ment å komme til anvendelse også der man foretar en akutt handling som berører et barn, ikke bare der det skal treffes en avgjørelse etter moden overveielse av forskjellige alternativer. Etter mitt syn kan derfor den alminnelige regelen om barnets beste tas inn også i denne loven. Den passer godt i § 6 om alminnelige regler for utføring av polititjenesten.

Forslag: I politiloven § 6 tas inn et nytt siste ledd, slik:

Når politiet opptrer overfor barn eller med barn som vitne, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Regelen bør gjentas og helst utdypes instruksjoner og rundskriv som omhandler politiets virksomhet. I politiinstruksen bør den tas inn i siste ledd i § 3-1 Alminnelige regler om politiinngrep siste ledd. I § 3-2 Politiets bruk av makt bør det stå uttrykkelig at overfor barn skal maktbruk bare brukes som aller siste utvei og etter en vurdering av barnets beste. Det samme gjelder i Politidirektoratets rundskriv RPOD-2007-11 om halsgrep, mageleie ved pågrep/innbringelse og transport av arrestanter mv., hvor dette kan tas inn i punkt 1 Generelt om politiets maktbruk.

I Helsedirektoratet og Politidirektoratets rundskriv IS-2012-5 (RPOD-2012-7) om helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke er det antakelig i punkt 4 om politiets bistandsplikt at det er størst behov for å ta inn noe om barn. Det kunne tas inn i avsnittet som er kalt «Kun nødvendig bistand», hvor det kunne sies noe slikt som at når bistanden gjelder et barn, eller når barn på andre måter er involvert, skal det tas hensyn til barnets beste. I noen tilfeller vil det være et barn som kan bli påført skade av den psykisk syke personen, og da kan det hende at terskelen for nødvendighet må senkes. I andre tilfeller er det et barn som er den psykisk syke. Om det i de tilfellene kan være aktuelt med en høyere terskel for nødvendighet, må vurderes nærmere.

Om også våpeninstruksen bør vise til barnets beste, har jeg ingen formening om. Eventuelt kunne noe tas inn i § 4-2 om fremgangsmåte for å bruke våpen eller § 4-3 om vilkår for å bruke skytevåpen.

Forslag: Relevante rundskriv og instruksjoner endres som nevnt ovenfor.

10.6 Tvisteloven

Tvisteloven har noen særregler for saker hvor barn er involvert. Det gjelder bl.a. § 11-4 om begrenset rådighet for saker om barns rettsforhold etter barneloven, som er begrunnet i at domstolen må ta et visst ansvar for barnets beste når en slik sak først er brakt inn for retten. Videre gjøres det i § 14-4 unntak fra allmennhetens innsynsrett for saker etter barneloven. Om **barn som vitner** er det særregler i § 24-10:

§ 24-10.¹ *Barn som vitner*

- (1) Begjæres barn under 12 år avhørt som vitne, avgjør retten etter en avveining av hensynet til barnet og sakens opplysning om avhør skal foretas. Barnet innkalles bare når det er grunn til å tro at det kan avhøres.
- (2) Er vitnet et barn under 16 år, bestemmer retten hvordan avhøret skal gjennomføres under hensyn til barnets interesser og til en forsvarlig opplysning av saken. Forsikring avgis ikke.
- (3) Barnets verge² eller en annen foresatt gis mulighet for å være til stede under avhøret hvis ikke særlige grunner taler mot det.

Retten kan etter første ledd bestemme at de yngre barna, de under 12 år, ikke skal avhøres som vitne. Det er hensynet til barnet som skal avveies opp mot hensynet til sakens opplysning. Retten kan ikke nekte avhør av eldre barn, men for barn opp til 16 år er det retten som bestemmer hvordan avhøret skal gjennomføres. De samme hensynene kommer inn i denne vurderingen. Barnets verge

har i utgangspunktet rett til å være til stede, men retten kan nekte ved særlige grunner, som gir mulighet for å ta hensyn til barnet og barnets forhold til vergen.

Med hensyn **til barn som parter** følger det av tvl. § 2-1 at barn har partsevne, jf. dens første ledd bokstav a, «enhver fysisk person». Barn er derimot ikke prosessdyktige annet enn hvis det følger av særlig lovbestemmelse, jf. § 2-2 tredje ledd. Om de har partsstilling (partsstatus) i den enkelte sak vurderes på samme måte som for voksne. Hvis de har partsstilling uten å være prosessdyktige, fordi det for den aktuelle saken ikke finnes noen lovbestemmelse om det, er det vergen som opptrer på vegne av barnet helt opp til 18 år, jf. § 2-4 første ledd. I så fall har barnet selv noen rettigheter etter 2-4 annet ledd:

(2) En mindreårig over 15 år skal varsles til rettsmøtene.² Retten skal opplyse om at den mindreårige har rett, men ikke plikt, til å være til stede i rettsmøtet. Den mindreårige skal meddeles prosesskriv³ samtidig med vergen, hvis ikke den mindreårige selv har erklært at det er unødvendig. For mindreåriges rett til innsyn i dokumenter gjelder [§ 14-1](#) første ledd.

Barnet ved verge kan også la seg representere av prosessfullmektig, slik alle parter har rett til etter § 3-1 første ledd.

Aldersgrensen på 15 år for rettens plikt til **varsling av barnet** selv er etter mitt syn ganske høy. Den kunne i tråd med utviklingen i barns rett til medvirkning senkes til 12 år.

I tillegg kan det i tvisteloven være behov for å presisere at barn har **rett til å bli hørt** i prosessuelle spørsmål som gjelder dem selv.

For saker om **administrative tvangsvedtak** inneholder kapittel særlige regler, som blant annet gjelder for barnevernsaker. Barns prosessdyktighet er omtalt i § 36-3 annet ledd:

(2) Den vedtaket retter seg mot, kan reise søksmål på egen hånd dersom vedkommende er i stand til å forstå hva saken gjelder. Likevel kan mindreårige under 15 år bare reise sak hvis det følger av særskilt lovbestemmelse.²

En særskilt lovbestemmelse her er bvl. § 7-24 som viser til barnets partsrettigheter etter § 6-3.¹⁵⁴ I utgangspunktet er barn etter denne bestemmelsen bare prosessdyktige når de er over 15 år, men også yngre barn kan innvilges partsrettigheter av fylkesnemnda. I saker om tiltak for barn med atferdsvansker er barnet alltid part. En annen særskilt bestemmelse er helse- og omsorgstjenesteloven § 9-12 annet ledd som viser til pasient- og brukerrettighetsloven § 6-5. Denne sier at barn over 12 år er part i tvangssaker som gjelder dem selv etter helselovene, og uavhengig av alder i saker om rusmiddeltiltak:

§ 6-5. Barns partsrettigheter

Et barn kan opptre som part i en sak og gjøre partsrettigheter gjeldende dersom det har fylt 12 år og forstår hva saken gjelder. I en sak som gjelder tiltak overfor

¹⁵⁴ Spørsmålet om barns egne partsrettigheter i barnevernssaker har nær tilknytning til barns medvirkning og kunne vært behandlet under barnevernloven ovenfor. Men ettersom det i seg selv er et stort tema, har jeg valgt ikke å behandle det, utover det som er tatt inn her under tvisteloven..

rusmiddelavhengige under 18 år, jf. helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 10, skal barnet alltid regnes som part.

Det er å undre seg over at det er så stor forskjell på barns prosessdyktighet etter de to lovene. Riktignok kan barnevernets tiltak være inngripende og vanskelige å overskue konsekvensene av, men desto viktigere for barnet å få muligheten til å gjøre seg gjeldende i en sak som har så stor betydning for dets livssituasjon.¹⁵⁵ At barnet selv kan utøve partsrettigheter, betyr ikke at barnet skal bestemme; ansvaret for avgjørelsen ligger fortsatt på de voksne. Pasient- og brukerrettighetsloven viser at det er mulig å tenke seg at barn ned til 12 år kan være prosessdyktige. Barnevernlovutvalget foreslår å senke aldersgrensen for barns partsrettigheter (og dermed prosessdyktighet) til 12 år, se forslaget § 78.

Det er i det hele tatt verdt å vurdere nærmere om barn bør anses som prosessdyktige fra en tidligere alder enn i dag. I andre saker enn tvangssaker mangler barn som sagt prosessdyktighet helt opp til 18 år. Kanskje kunne denne aldersgrensen senkes til 15 år, eventuelt etter en vurdering fra dommerens side. Ved påståtte brudd på barns rettigheter er det viktig at barn har muligheten til å gå til sak uten foreldrene. Det kan løses ved en utvidet adgang til å få oppnevnt setteverge, og en slik endring bør antakelig uansett vurderes, fordi det også kan være aktuelt for yngre barn. Men det kunne være grunn til også å vurdere om barn selv burde få mulighet til å reise sak fra en yngre alder enn i dag, iallfall på noen områder.

I tvisteloven kunne det antakelig være gunstig å ta inn en regel om at det skal tas hensyn til barnets beste i behandlingen av alle saker hvor barnet er part eller vitne. Saker hvor barnet er part vil omfatte alle saker hvor barnet har partsstatus, uavhengig av om barnet er prosessdyktig. Barnets beste henger nært sammen med barnets rett til å bli hørt, som kan tas inn i samme bestemmelse.

Forslag: I § 1-1 tas inn et nytt tredje ledd, som f.eks. kan lyde slik:

I saker hvor et barn er part eller vitne, skal saksbehandlingen ta hensyn til barnets beste. Før det treffes avgjørelser om saksbehandlingen som vil ha virkning for barnet, skal barnet gis mulighet til å gi uttrykk for egne synspunkter, enten direkte eller gjennom sin verge eller prosessfullmektig.

I saker som gjelder barnet personlig, men hvor barnet ikke er prosessdyktig, skal barnet gis mulighet til å samtale med dommeren om de spørsmålene saken reiser.

Forslag: § 2-4 annet ledd endres slik:

(2) En mindreårig over 12 år skal varsles til rettsmøtene.

Forslag: Det vurderes å endre loven slik at barn er prosessdyktige fra de er 15 år, jf. § 2-2. I barnevernssaker bør loven endres slik at barn er prosessdyktige fra de er 12 år.

¹⁵⁵ Se også Bjelland (2016).

11 Avslutning

11.1 Oppsummering

For oversiktens skyld vil jeg nedenfor oppsummere forslagene i de foregående kapitlene:

11.1.1 Barn, foreldre og staten

Barneloven (punkt 4.1 ovenfor): En generell bestemmelse om barnets beste tas inn tidlig i barneloven, etter mønster av dagens lov § 48.

Barnevernloven (4.2): Barnevernlovutvalgets utkast om en generell barnets beste-bestemmelse tidlig i loven er godt og stort sett dekkende, men foreslås justert på noen punkter. I tillegg kan det eventuelt tas inn en bestemmelse om forholdet mellom barnets beste og forsvarlighet (punkt 4.2.5). Det bør etter mitt syn vurderes å innføre en melderett for offentlige organer, helsepersonell mv., med mindre strenge vilkår enn for meldeplikten (punkt 4.2.6).

Lov om familievernkontor (4.3): Tidlig i loven tas inn en generell bestemmelse om at rådgivning, behandling og mekling først og fremst skal rette seg etter barnets beste.

Vergemålsloven (4.4): Aldersgrensen for barnets rett til å bli hørt i § 17 og § 19 bør senkes til syv år og i § 17 suppleres med en regel om høring også før den alderen hvis barnet er i stand til å forstå hva spørsmålet gjelder. I § 17 om vergens oppgaver foreslås tatt inn en bestemmelse om at vergens handlinger og avgjørelser skal rette seg etter den mindreåriges beste. Alternativt kan denne bestemmeslen tas inn tidlig i loven, slik at den gjelder alle avgjørelser etter loven.

Krisesenterloven (4.5): Barnets beste er ganske godt dekket opp, men det bør tas inn bestemmelse om at barn har rett til å gi uttrykk for sitt syn og få det vektlagt.

11.1.2 Helse- og sosiallovgivningen

Helse- og omsorgstjenesteloven (5.2.2): I formålsbestemmelsen eller som ny paragraf tas barnets beste inn, som retningsgivende både for utformingen av tilbudet til barn, for avgjørelser om tjenester og tiltak til det enkelte barn og for koordineringen av tilbudet fra ulike instanser.

Forsvarlighetskravet i helselovgivningen (5.3): I helsepersonelloven § 4, som blant annet omhandler forsvarlighet, tas inn en bestemmelse om at helsehjelp som gis til et barn skal være til barnets beste, ut fra barnets situasjon og behov.

Barn som pårørende (5.4): I helsepersonelloven § 10 bør det stå klart at informasjon til barn skal gis i en form som er tilpasset barnet.

Individuell plan (5.5): I forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 19 tas inn en bestemmelse om at det skal tas hensyn til om pasienten eller brukeren er et barn under 18 år.

Samtykke til helsehjelp til barn (5.6): Aldersgrensen for barns samtykkekompetanse etter pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven vurderes senket fra 16 til 15 år. I psykisk helsevernloven § 2-1 om kontrollkommisjonens overprøving når barnet selv er uenig, tas

aldersgrensen på 12 år ut av loven. I pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 senkes aldersgrensen fra 12 til syv år.

Særlige rettigheter for barn som pasienter (5.7): I pasient- og brukerrettighetsloven § 6-3 tas inn en bestemmelse om at aktivitetene skal legges opp i samråd med barnet.

Tvungent psykisk helsevern (5.8): I psykisk helsevernloven § 3-3 nr. 6 om at tvungent psykisk helsevern må være den klart beste løsningen for pasienten, tas inn en bestemmelse om at det for pasienter under 18 år ved vurderingen skal tas hensyn til barnets sårbare situasjon og særlige behov.

Sosialtjenesteloven (5.9): I § 1 tas inn en bestemmelse om at loven skal sikre at barn har en levestandard og livsvilkår som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige og sosiale utvikling. I tilknytning til forsvarlighetskravet i § 4 tas det inn en bestemmelse om at ved avgjørelser om ytelser til barn opp til 18 år og familier med barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. En henvisning til barnets beste tas også inn i § 18 om fastsettelse av stønadssatsene.

Folkehelseloven (5.10): I §§ 1 og 3 tas inn at det i folkehelsearbeidet skal tas spesielt hensyn til barn.

11.1.3 Skole og barnehage

Opplæringsloven (6.1): Loven trenger en ny generell paragraf, som bør plasseres tidlig, om at handlinger og avgjørelser først og fremst skal rette seg etter barnets beste, og at elevene har rett til å uttrykke sitt syn og få det vektlagt. Barnets beste og retten til å bli hørt tas også inn i § 9a-3 om mobbing.

Barnehageloven (6.2): Det tas inn en generell bestemmelse i § 3 om barnets rett til å bli hørt i enkeltsaker. I tillegg tas inn en ny bestemmelse tidlig i loven om at handlinger og avgjørelser først og fremst skal rette seg etter barnets beste.

11.1.4 Utlendingsloven

Ingen endring foreslått.

11.1.5 Generelle lover om forvaltningen

Forvaltningsloven (8.1): Det tas inn en ny bestemmelse på slutten av lovens første kapittel om at handlinger eller avgjørelser etter denne loven som berører barn, som part eller på annen måte, skal ta hensyn til barnets beste.

Kommuneloven (8.2): Ingen endring foreslått.

Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) (8.3): I § 1 tas inn en bestemmelse om at endringer skal ta hensyn til barns beste. I § 10 om innbyggerhøring tas inn en bestemmelse om at kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge.

11.1.6 Planlovgivning

Plan- og bygningslovens plandel (9): Ingen endring foreslått.

11.1.7 Justissektoren

Straffeloven (10.1):

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging (10.1.1): Ingen endring foreslått.

Straffutmåling når barn har vært vitner eller er rammet (10.1.2): Ingen endring foreslått.

Straffutmåling for foreldre (10.1.3): I straffeloven § 78 tas inn som nye formildende omstendighet om lovbrøteren har barn som han har omsorgen for eller samvær med, og barnets beste tilsier en mildere straff.

Straffeprosessloven (10.2): En ny bestemmelse foreslås tatt inn tidlig i loven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Den vil gjelde både for barn i konflikt med loven og barn som fornærmet eller vitne. For øvrig bør alle reglene om barn i konflikt med loven samles til et helhetlig system.

Konfliktrådsloven (10.3): I § 10 om egnethet og hurtig saksbehandling tas inn en ny bestemmelse om at når en partene er et barn under 18 år, skal saksbehandlingen ta hensyn til barnets beste. I tillegg bør det vurderes å ta inn en bestemmelse om å ta hensyn til om en av partene er under 18 år i § 17 om at meklere kan nekte å godkjenne en avtale som er urimelig eller uheldig av tungtveiende grunner.

Straffegjennomføringsloven (10.4):

Barn med foreldre i fengsel (10.4.1): Ingen endring foreslått.

Barn i konflikt med loven (10.4.2): Hensynet til barn er godt integrert i straffegjennomføringsloven og forskriften, både for barn med foreldre i fengsel og for barn i konflikt med loven. Barnets beste bør likevel tas inn i selve loven for å synliggjøres.

Politoloven (10.5): En generell regel om barnets beste som grunnleggende hensyn når politiet opptrer overfor barn eller med barn som vitne, foreslås tatt inn i loven. Regelen bør gjentas og helst utdypes i instruks og rundskriv som omhandler politiets virksomhet.

Tvisteloven (10.6): En bestemmelse om at saksbehandlingen skal ta hensyn til barnets beste, foreslås tatt inn i § 1-1. Samme sted foreslås en bestemmelse om at barn som er part, men ikke prosessdyktig, har rett til samtale med dommeren i saker som gjelder barnet personlig. Videre foreslås at grensen i § 2-4 for å varsle barn til rettsmøte senkes fra 15 til 12 år. Det bør vurderes å endre loven slik at barn er prosessdyktige fra 15 år, i barnevernssaker fra 12 år.

11.2 Kommentarer

Barnets beste er i noen få av lovene ganske godt dekket opp (utlendingsloven, plan- og bygningslovens plandel, straffegjennomføringsloven), og her er barnekonvensjonen og barnets beste også diskutert i forarbeidene. Men alt i alt viser gjennomgangen av lovene på ulike områder at det er rom for å ta inn generelle bestemmelser om barnets beste i mange av dem. Jeg vil først diskutere hvordan dette kan gjøres i den enkelte lov, og deretter ta opp spørsmålet om det kunne være hensiktsmessig isteden å lage en egen lov om barnets beste som ville dekke alle områder.

11.2.1 Barnets beste i sektorlovene

Innen den enkelte lov er det spørsmål om barnets beste bør fremgå av en generell bestemmelse, eller tas inn i hver enkelt sammenheng hvor den er relevant. Et av hensynene som må vurderes, er synligheten. For en ansatt som anvender et begrenset antall regler, kan barnets beste-prinsippet være vel så synlig om det fremgår av de bestemmelsene han eller hun anvender som hvis det er tatt inn i en generell bestemmelse i loven. Men for andre som vil sette seg inn i lovens regler, enten de er barn eller andre brukere, fagpersoner eller offentligheten, vil det antakelig være lettere å finne frem til bestemmelsen om barnets beste hvis den står tidlig i loven og gjelder på tvers av alle avgjørelser og andre handlinger etter loven.

Noe av poenget ved i større utstrekning å ta barnets beste inn i lovgivningen, er å få frem at det gjelder på tvers av alle områder. Hvis det til og med innen en lov bare skulle knyttes til enkelte av bestemmelsene, undergraves dette formålet. Prinsippet fremstår antakelig også som viktigere når det fremgår av en generell bestemmelse i en lov.

Et argument for å ta barnets beste inn i den enkelte bestemmelse hvor den er relevant, er at innholdet av barnets beste da kan tilpasses til den avgjørelsen, tjenesten eller tiltaket den gjelder. Man kunne ta inn de momentene som til sammen sier noe om hva som er best for barnet ved en bestemt avgjørelse, og som kan variere noe etter hvilket tiltak etc. det er snakk om. Dette ville antakelig gjøre oppgaven enklere for de som skal anvende barnets beste i praksis, og føre til et mer ensartet skjønn.

Det er imidlertid vanskelig å se for seg at lovgiveren spesialtilpasser barnets beste til hver eneste aktuelle bestemmelse i alle de ulike lovene. Dette ville være en omfattende jobb, med fare for å trå feil og innsnevre det skjønnet som er ment å ligge i prinsippet. Lovteknisk sett er det enklere å ta inn én bestemmelse i loven enn å skulle ta barnets beste inn i en rekke enkeltbestemmelser. Hvis man plukker ut de bestemmelsene hvor det er spesielt relevant, står man dessuten i fare for å overse noen og skape tvil med hensyn til om regelen gjelder der eller ikke.

Isteden kan man gjøre som foreslått av barnevernlovutvalget og ta inn i loven en generell bestemmelse om barnets beste, som også inneholder momenter eller kriterier for dets innhold. Den kan gi nyttig veiledning for brukerne av loven, samtidig som den kan sikre et mer ensartet skjønn, uten å gå for langt i å innsnevre det. Ettersom en slik bestemmelse skal anvendes på alle de ulike tiltakene etter barnevernloven, fra hjelpetiltak til adopsjon og atferdstiltak, må momentene være ganske vide. Man kan angi en rekke momenter eller kriterier for hva som er til et barns beste på et bestemt område, og så må disse tilpasses til det enkelte barn og den enkelte kontekst det skal brukes i. Det gjelder både hvilke momenter som er relevante i det enkelte tilfelle, innholdet av hvert moment og den innbyrdes avveiningen av dem. Dermed blir skjønnet bare i noen grad ensartet, men det er slik barnets beste er ment.

I noen av lovene finnes barnets beste allerede i enkeltbestemmelser knyttet til visse typer avgjørelser, mens det ikke fremgår av loven at det gjelder generelt for alle handlinger og avgjørelser. For de fleste av disse lovene kan det være grunn til også å la barnets beste-prinsippet fremgå av en generell bestemmelse. I tråd med det som er sagt ovenfor, vil dette være både for å klargjøre at barnets beste-prinsippet ikke bare gjelder for de avgjørelsene hvor det allerede er nevnt, og for å synliggjøre det.

Momenter til vurderingen av barnets beste kan eventuelt tas inn i den enkelte lov, i likhet med det barnevernlovutvalget har foreslått. Dette har jeg ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på i redegjørelsen for de ulike lovene.

Hvordan barn i ulike sårbare situasjoner best kan ivaretas i denne sammenheng, kan det være grunn til å se nærmere på. Det gjelder f.eks. barn med funksjonshemninger, barn av etniske minoriteter, asylsøkende barn, barn som har vært utsatt for vold osv. I momentene til innholdet av barnets beste vil det være viktig å ivareta hensynet til barn i slike situasjoner, selv om det også for hvert av dem må foretas en individuell barnets beste-vurdering (se 2.1.4 ovenfor)

Et annet sentralt spørsmål er avveiningen av barnets beste opp mot andre hensyn. For hver lov må det vurderes hvilken vekt barnets beste skal ha i møte med hensynet til andre personer eller samfunnsinteresser. I barnevernloven § 4-1 heter det f.eks. at barnets beste skal være avgjørende, i barneloven at avgjørelser først og fremst skal rette seg etter dette, mens Grl. § 104 og BK art. 3 nr. sier at det skal være et grunnleggende hensyn. Grunnen til at den siste mer åpne formuleringen ble valgt da barnekonvensjonen ble utformet, var som nevnt ovenfor (2.1.5) at barnets beste skal være anvendelig i en lang rekke ulike situasjoner. Det kan være varierende hvor viktig avgjørelsen er for barnet, samtidig som hensynet til andre personer eller samfunnsinteresser kan være sterkt inn i bildet. Slik er det også med det norske lovverket, at barnet har en mer sentral plass i noen avgjørelser og handlinger enn i andre. Ut fra dette har jeg i forslagene ovenfor forsøksvis brukt ulike uttrykk for å nyansere vekten av barnets beste, slik at noen av dem går lenger enn Grunnloven og barnekonvensjonen i å ivareta barnet, fordi det gjelder avgjørelser eller handlinger hvor barnet er den sentrale personen og med stor innvirkning på barnets situasjon. Men også der barnekonvensjonens mer åpne formulering er brukt i forslagene, er det meningen at barnets beste skal ha stor vekt.

11.2.2 En felles lov?

Et alternativ til å ta barnets beste inn i den enkelte lov, er å lage en felles lov som går på tvers av alle sektorer. På den måten ville det komme tydeligere frem at dette er et felles anliggende, at det må være «en felles tenkning i tjenestene om hvordan man kan ivareta barnets beste», som det heter i sekretariatets notat. Det ville også være i tråd med grunntanken i barnets beste-prinsippet om at et barn er et barn, uansett hvilket livs- eller forvaltningsområde det befinner seg på. Prinsippet ville bli hevet opp over sektorene. Nå er det allerede hevet til et rettskildemessig høyt nivå gjennom Grl. § 104, og en slik lov måtte bringe noe mer enn denne bestemmelsen og BK art. 3 nr. 1 som jo også gjelder som norsk lov med forrang. Det en ny lov kunne bidra med, ville være å utdype innholdet i barnets beste ved å nevne kriterier for vurderingen, og si noe om vekten på ulike områder eller i ulike situasjoner. Barnekomiteens generelle kommentar nr. 14 har tatt for seg mange forskjellige momenter som er ment å dekke det meste, og noe lignende kunne gjøres i en slik lov.

Men en slik lov vil lett kunne bli oppfattet som ingenmannsland. De som arbeider innenfor de ulike sektorene forholder seg gjerne til sin egen lov, og lover som er mer generelle og tverrgående kan i praksis bli oversett. Vi ser i dag at det spørres etter kunnskap om hva som ligger i barnets beste-prinsippet og hvordan det skal anvendes, men etterspørselen er gjerne relatert til bestemte sektorer. Antakelig vil de som skal anvende barnets beste være like godt

tjent med at det tas inn i de ulike sektorlovene. Dessuten kan de momentene i vurderingen av barnets beste som i tilfelle skal tas inn i lovgivningen, variere fra område til område, og ved å ta det inn i de enkelte lovene kan momentene bedre tilpasses de ulike områdene hvor det skal anvendes.

Et hensyn som ikke kan ignoreres, er behovet for samordning av tjenester og tiltak for barn. Det gjelder både på det generelle plan og for det enkelte barn (se 2.1.3 ovenfor). En felles lov ville i seg selv vise at prinsippet gjelder på tvers, og forutsette at innsatsen koordineres. Dessuten kunne loven ha uttrykkelige bestemmelser om samordning. På den annen side er det viktig at alle de ansvarlige innenfor ulike sektorer er seg bevisst at tiltak og tjenester må koordineres. Ansvar for slik samordning må defineres i loven, og dette kan antakelig vel så gjerne gjøres i den enkelte sektorlov. Jeg har ovenfor (5.2.2 og 5.2.3) foreslått at slike bestemmelser tas inn i helse- og omsorgstjenesteloven, og det bør også vurderes i andre lover, med utfyllende forskrifter og rundskriv om hvordan det skal gjennomføres i praksis. Uansett hvilken lovteknikk som velges må samordning av innsatsen for barn sikres, til barnets beste.

12 Referanseliste

12.1 Litteratur

- Bjelland, Kaija (2016), Barn som parter i barnevernssaker, stor masteravhandling, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
- Haukanes og Søvig (2016) Helsetenester i barneverninstitusjonar, Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet
- Iversen, Jørgen Spangen (2013), Ungdomsstraff og menneskerettigheter, i *Tidsskrift for strafferett* 03/2013 s. 378-396
- Kjelland, Morten (2016), Forsvarlighetskravet i helseretten, i Befring, A.K., M. Kjelland og A. Syse, *Sentrale helserettslige emner*, Gyldendal, s. 79-103
- Larsen, Mette (2016), Rettigheter for barn i konflikt med loven, i Høstmælingen, Njål, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg. *Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge*, Universitetsforlaget, kapittel 7 s. 146-164
- Macdonald, Laila Sandvold (2011), i *Rus & Samfunn* 04/2011
- Redd Barna (2014), 20 år med merknader fra FNs barnekomité – hva har skjedd? En kartlegging av norske myndigheters oppfølging av merknadene fra FNs barnekomité til Norge (1994-2014).
- Sandberg, Kirsten (2016a), Barnets beste i skolen, i Andenæs, Kristian og Jorunn Møller, *Retten i skolen*, Universitetsforlaget, kapittel 2 s. 40-53
- Sandberg, Kirsten (2016b), Barnets beste som rettighet, i Ik Dahl, Ingunn og Vibeke Strand, *Rettigheter i velferdsstaten*, Gyldendal, kapittel 2
- Sandberg, Kirsten (2015), Ansvarsforhold for barn plassert utenfor hjemmet etter barnevernloven med tjenester som hører inn under annet lovverk, *Statens helsetilsyn, Internserien* 6/2015
- Sigurdson, Randi (2011), Plassering av barn i barnebolig - krenkelse av barns menneskerettigheter? *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* 2011 s 198-220 (FAB-2011-198)
- Strandbu, Astrid, Renee Thørnblad og Bjørn Helge Handegård (2016), Involvering av barn i foreldremekling - Barns erfaringer fra meklinger ved varierende konfliktnivå og problembelastning, i *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* 04/2016, s. 360-385
- Warberg, Lasse (2011) *Norsk helserett*, Universitetsforlaget, 2. Utg.

12.2 Offentlige dokumenter

- Arbeids- og velferdsetaten (NAV), R35-00-A16, rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (hovednr. 35)

Barne- og likestillingsdepartementet, Rundskriv Q-2008-2 Forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven

Barne- og likestillingsdepartementet , The Rights of the Child in Norway, Norway's fifth and sixth periodic reports to the UN Committee on the Rights of the Child – 2016

Bufdir (2016), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Barns rett til å bli hørt ved mekling, https://www.bufdir.no/Familie/mekling/Barns_rett_til_a_bli_hort/

Bufdir 01/2015 Veiledning til krisesenterloven

Dok.nr.16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

FNs barnekomité, Concluding observations on the fifth periodic report of New Zealand, CRC/C/NZL/CO/5 (2016)

FNs barnekomité, Concluding observations on the fifth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, CRC/C/GBR/CO/5 (2016)

FNs barnekomité, Concluding observations on the fifth periodic report of Sweden, CRC/C/SWE/CO/4 (2015)

FNs barnekomité, Concluding observations on the fourth periodic report of Norway, CRC/C/NOR/CO/4 (2010)

FNs barnekomité, General comment No. 4 (2003) Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/4

FNs barnekomité, General Comment No. 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), CRC/GC/2003/5

FNs barnekomité, General comment No. 7 (2005) Implementing child rights in early childhood, CRC/C/GC/7/Rev.1

FNs barnekomité, General comment No. 8 (2006) The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia), CRC/C/GC/8

FNs barnekomité, General comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard, CRC/C/GC/12

FNs barnekomité, General comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13

FNs barnekomité, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14

FNs barnekomité, General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), CRC/C/GC/15

FNs barnekomité, General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4), CRC/C/GC/19

FNs barnekomité, General guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (a), of the Convention, CRC/C/5

Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (nytt kapittel om skolemiljø), 20. april 2016,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5b19bede3b07465890b3c0f5de0f00e9/horingsnotat-endringer-i-opplaringsloven-nytt-kapittel-om-skolemiljo.pdf>

<https://www.nrk.no/ostlandssendingen/faerre-psykiske-problemer-med-skolepsykolog-1.12003451>
(sist sett 01.12.16)

Innst.87 L (2009-2010) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Kunnskapsdepartementet, Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (nytt kapittel om skolemiljø), 20. april 2016

Meld. St. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen

Norges 5. og 6. rapport til FNs barnekomité (2016), Barne- og likestillingsdepartementet, Barnets rettigheter i Norge. Norges femte og sjette rapport til FNs komité for barnets rettigheter – 2016, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapportering-pa-fns-barnekonvensjon/id2514963/>

NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

NOU 2016: 16 Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse

NOU 2015: 2 Å høre til – virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø (Djupedal-utvalget)

NOU 2012: 1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene

NOU 2004: 16 Vergemål

NOU 2003: 14 Bedre planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag

Ot.prp.nr.110 (2008-2009) Om lov om vergemål (vergemålsloven)

Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Ot.prp. nr. 84 (2008-2009) Om lov om endringer i helsepersonelloven m.m. (oppfølging av born som pårørende)

Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon - slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)

Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) om lov om barneverntjenester

Ot.prp. nr. 62 (1979-1980) Om lov om barn og foreldre (barneloven)

Prop. 103 L (2015-2016) Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)

Prop.85 L (2015-2016) Endringer i barnelova m.m. (oppheving av tidsfristar i farskapsaker m.m.)

Prop. 112 L (2014-2015) Endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner)

Prop. 57 L (2013-2014) Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven)

Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven

Prop. 135 L (2010-2011) Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)

Prop. 91 L (2010-2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Prop. 90 L (2010-2011) Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

Riksadvokatens brev 16.01.2015 til statsadvokatene og politimestrene om ungdomsstraff, ungdomsoppfølging, oppfølging i konfliktråd – foreløpige retningslinjer

Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2008 om familievold

12.3 Dom

Rt. 2012 s. 1985 lengeværende barn I