

Alle landets fylkesmannsembeter

Deres ref:

Vår ref: 2017/58669-1

Arkivkode: 30

Dato: 08.01.2017

Tolkningsuttalelse - Henleggelse av undersøkelse etter barnevernloven § 4-3

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har i tiden etter at det nye saksbehandlingsrundskrivet (Retningslinjer til barnevernstjenestens saksbehandling) ble publisert i mai 2017, blitt anmodet av flere representanter fra landets fylkesmenn og kommuner om å presisere regelverket som relaterer seg til henleggelse av undersøkelse etter barnevernloven § 4-3.

Direktoratet har i dialogen med fylkesmenn og kommuner blitt gjort oppmerksom på at det ikke har vært praksis i den kommunale barnevernstjenesten å behandle beslutninger om henleggelse av en undersøkelse som et enkeltvedtak. Flere kommuner har stilt spørsmål ved om det er riktig at slike beslutninger er å anse som enkeltvedtak. Videre har flere fylkesmenn og kommuner stilt spørsmål om hvilket hjemmelsgrunnlag det skal henvises til når det skal fattes vedtak om henleggelse, og om hvilke krav som stilles til begrunnelse for denne type vedtak.

Flere fylkesmenn har i tillegg vært opptatt av sin rolle som klageinstans på disse vedtakene. Særlig har det blitt stilt spørsmålet om i hvilken grad det vil være mulig for fylkesmannen å fatte nytt vedtak som endrer barnevernstjenestens vedtak om henleggelse.

Det rettslige grunnlaget

Etter barnevernloven § 1-4 er det et krav om at tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige.

Barnevernloven § 6-1 annet ledd fastslår at alle avgjørelser som gjelder «ytelser og tjenester» etter barnevernloven, skal regnes som enkeltvedtak. Et enkeltvedtak er en avgjørelse som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 b. Dette innebærer at alle vedtak som går ut på at det skal settes i verk tiltak etter barnevernloven skal regnes som enkeltvedtak. Det samme gjelder alle avgjørelser som går ut på at det ikke skal settes i verk tiltak overfor et bestemt barn.

At en beslutning om å henlegge en undersøkelse er å anse som enkeltvedtak etter gjeldende rett har også Barne- og likestillingsdepartementet lagt til grunn i forarbeider til endring av barnevernloven.¹

Av forvaltningsloven § 23 fremgår det at enkeltvedtak som hovedregel skal være skriftlig.

Det følger av forvaltningsloven § 24 at enkeltvedtak skal grunngis. I forvaltningsloven § 25 gis det regler om hva begrunnelsen skal inneholde, herunder at vedtaket skal vise til både de regler og de faktiske forholdene vedtaket bygger på.

De fakta som er lagt til grunn for vedtaket må fremstilles så fullstendig at det er mulig for parten å forstå at lovens vilkår for å treffe vedtak er til stede. Knytter vurderingen seg til et fritt skjønn, må det være tilstrekkelig å gjengi så mye av fakta at det kan gi rimelig grunnlag for å forstå hva skjønnsutøvelsen bygger på. Hvor utførlig de faktiske forhold man har lagt vekt på må beskrives, vil bero på de konkrete forhold i den enkelte sak.

I forvaltningsloven § 25 annet ledd annet punktum er det gjort unntak fra begrunnelsesplikten blant annet der faktum er beskrevet i et dokument som er gjort kjent for parten. En henvisning til den tidligere fremstilling vil være tilstrekkelig. En kopi av fremstillingen det henvises til skal vedlegges underretningen til parten.

Bestemmelsen i forvaltningsloven § 25 tredje ledd første punktum gir etter sin ordlyd ingen plikt til å redegjøre for skjønnsutøvelsen, men bestemmer at de hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnet, bør nevnes. Normalt foreligger en plikt til å redegjøre for disse hovedhensynene. En slik plikt følger av kravet om forsvarlig saksbehandling. Det er imidlertid bare de hensyn som har vært motiverende for skjønnsutøvelsen i den konkrete sak som bør nevnes. Hvor detaljerte krav som skal stilles beror på vedtakets karakter. Kravet må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er.

Reglene om begrunnelsens innhold må ses på som minimumsregler. Bestemmelsen er utformet slik at kravene til begrunnelsens innhold til en viss grad avhenger av behovet i den konkrete sak. Det kan derfor være grunn til å vurdere om man bør gi en mer utfyllende begrunnelse enn det som strengt tatt kreves etter § 25.²

Desto mer inngripende og alvorlig avgjørelsen er for parten, jo mer skjerpes kravet til begrunnelsen. Særlig i tilfelle der forvaltningen er i tvil om resultatet, kan det være riktig å gi en mer utfyllende begrunnelse enn loven foreskriver.

Et enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse etter barnevernloven § 6-5, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Forvaltningsloven § 34 fjerde ledd beskriver hvilke former klageinstansens vedtak skal ha dersom det gjøres endringer i førsteinstansvedtaket. Gjøres ingen endringer, stadfestes førsteinstansens vedtak. Klageinstansen kan videre treffe nytt vedtak som endrer underinstansens vedtak, eller oppheve underinstansvedtaket og sende saken tilbake til hel eller delvis ny behandling.

¹ Se Prop. 169 L (2016-2017) pkt. 10.3.1

² Rt.2000 s.1066

Hvilken fremgangsmåte som bør velges i det enkelte tilfellet, er overlatt til praksis.³ Av hensyn til forvaltningens utrednings- og undersøkelsesplikt, kan det være mest tjenlig å velge opphevelsesalternativet når underinstansen anses å være best utrustet til å foreta nye undersøkelser. Opphevelsesalternativet kan videre være det hensiktsmessige valget der det ikke er opplagt at en eventuell feil uten videre fører til et endringsvedtak.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering

Barnevernstjenestens arbeid med undersøkelsen, herunder barnevernstjenestens vurderinger og konklusjon, skal dokumenteres i et enkeltvedtak.⁴ Dette gjelder uavhengig av undersøkelsens konklusjon; både i de tilfeller der det iverksettes tiltak, der saken henlegges fordi barnevernstjenesten mener det ikke er behov for barneverntiltak, og der den henlegges på bakgrunn av manglende samtykke.

Beslutning om å fremme sak for fylkesnemnda er ikke et enkeltvedtak. I slike tilfeller overlates det til fylkesnemnda å fatte det endelige vedtaket.

Kravet til forsvarlig saksbehandling, jf. barnevernloven § 1-4, jf. forvaltningsloven § 23 tilsier at alle barnevernstjenestens vedtak må være skriftlige. Det forhold at barnevernstjenestens vurderinger og konklusjoner skriftliggjøres er viktig for å dokumentere barnevernstjenestens arbeid, herunder for å sikre informasjon av betydning for den videre oppfølging av familien. Dokumentasjon av vurderingene som er gjort ved henleggelse av en undersøkelse vil kunne være viktige dersom barnevernstjenesten på et senere tidspunkt mottar ytterligere bekymringsmeldinger om det samme barnet.

Forvaltningsloven § 25 første ledd første punktum stiller som nevnt krav om at det i begrunnelsen «skal vises til de regler vedtaket bygger på». Når barnevernstjenesten konkluderer en undersøkelse med at det skal iverksettes hjelpetiltak, vil barnevernloven § 4-4 andre eller sjette ledd være riktig hjemmelsgrunnlag, og det er følgelig disse bestemmelsene vedtaket skal vise til.

Barnevernstjenesten skal henlegge undersøkelsen dersom innholdet i bekymringsmeldingen er ubegrunnet eller ikke så alvorlig som først antatt, og det ikke fremkommer andre opplysninger som tilsier et behov for tiltak etter barnevernloven. I slike tilfeller skal undersøkelsen henlegges uten forslag til tiltak. Begrunnelsen for henleggelsen vil i et slikt tilfelle relatere seg til at det på bakgrunn av undersøkelsen er konkludert med at barnet ikke har særlig behov for barnevernstiltak. Det vil i slike tilfeller være naturlig å henlegge saken under henvisning til barnevernloven §§ 4-4, jf. 4-3.

Undersøkelsen skal også henlegges dersom foreldrene ikke samtykker til hjelpetiltak, og det ikke er grunnlag for å fremme sak for fylkesnemnda. Det vil også i slike tilfeller være naturlig å henlegge saken under henvisning til barnevernloven §§ 4-4, jf. 4-3.

I saker der en undersøkelse konkluderes med henleggelse, må de faktiske forhold som ligger til grunn for vurderingen fremgå av vedtaket, enten barnevernstjenesten vurderer at barnet ikke har særlig behov for barneverntiltak eller at det er vurdert behov for tiltak, men at partene ikke har samtykket til det foreslåtte tiltaket. Når det gjelder det siste alternativet, må barnevernstjenestens dialog og arbeidet med å motivere partene til å samtykke til det foreslåtte tiltaket omtales.

³ Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer (5. utgave 2011)

⁴ Prop. 169 L (2016-2017) punkt 10.3.1

Dersom barnevernstjenesten henlegger saken med bekymring, må også tjenestens vurderinger rundt dette tas med i vedtaket.

I tilfeller der faktum er beskrevet i et dokument som er gjort kjent for parten, er det som nevnt tilstrekkelig å henvise til den tidligere fremstilling, jf. forvaltningsloven § 25 annet ledd annet punktum. Det skal da vedlegges kopi av den fremstillingen det henvises til. I barnevernssaker vil det kunne være aktuelt å henvise til en allerede ferdigstilt undersøkelsesrapport, i stedet for å nedfelle de faktiske forhold i vedtaket.

Som hovedregel er det en plikt til å redegjøre for de hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen. Kravene må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er, eventuelt hvor store konsekvenser vedtaket kan få. Et vedtak om henholdsvis å iverksette tiltak eller å henlegge en undersøkelse vil kunne ha stor betydning for det barnet saken gjelder. Direktoratet vurderer at både vedtak om iverksettelse av tiltak og henleggelse må begrunnes grundig. De faglige vurderingene i saken må være dokumentert i et omfang som i ettertid gjør det mulig å se hva beslutningen er basert på.

Å påklage en henleggelse av undersøkelsessak kan eksempelvis være aktuelt for en samværsforelder som har meldt bekymring om barnets omsorgssituasjon hos den andre forelderen, forutsatt at vedkommende blir ansett som part i undersøkelsen.

Ved fylkesmannens behandling av klage over enkeltvedtak, kan fylkesmannen som nevnt stadfeste barnevernstjenestens vedtak, treffe nytt vedtak som endrer barnevernstjenestens vedtak eller oppheve barnevernstjenestens vedtak og sende saken tilbake til hel eller delvis ny behandling.

Når det gjelder fylkesmannens vedtak om henleggelse av en undersøkelse, vurderer direktoratet at det i de fleste tilfeller vil være mest hensiktsmessig å velge opphevelsesalternativet dersom det ikke finnes grunnlag for å stadfeste barnevernstjenestens vedtak. Dersom det konkluderes med at saken ikke er godt nok utredet, vil barnevernstjenesten være best i stand til å foreta nye undersøkelser. I tillegg vil det forhold at hjelpetiltak krever samtykke fra sakens parter innebære at fylkesmannen vanskelig kan fatte vedtak om iverksettelse av tiltak, selv om fylkesmannen mener det er grunnlag for dette. Hovedregelen bør derfor være at det er barnevernstjenesten som fatter nytt vedtak etter ny behandling.

Direktoratet vil for øvrig bemerke at dersom fylkesmannen konkluderer med å oppheve barnevernstjenestens vedtak, kan det legges inn rettslige og skjønsmessige føringer for barnevernstjenestens fornyede behandling av saken.

Med hilsen

Anders Henriksen
seksjonssjef

Hilde Håland
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi til:

Barne- og likestillingsdepartementet

Landets fylkesnemnder

Sentralenheten for fylkesnemndene

Regionene i Bufetat

Barne- og familieetaten, Oslo kommune

Statens helsetilsyn

Barneombudet