

RAGNHILD COLLIN-HANSEN OG ELIZABETH LANGSRUD

Innføring i barnerett for sosialarbeidere

5. utgave



Universitetsforlaget

Innføring i barnerett
for sosialarbeidere

Ragnhild Collin-Hansen og Elizabeth Langsrud

Innføring i barnerett for sosialarbeidere

5. utgave

UNIVERSITETSFORLAGET

© Universitetsforlaget 2022

1. utgave 1997

2. utgave 2007

3. utgave 2013 (under tittelen *Innføring i barnerett for barnevernspedagoger*)

4. utgave 2019

ISBN 978-82-15-05517-6

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget AS

Postboks 508 Sentrum

0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Magnus Osnes

Sats: ottaBOK

Trykk: 07 Media – 07.no

Innbinding: Bokbinderiet Johnsen AS

Boken er satt med: Times LT Std 10,5/13

Papir: 90 g Amber Graphic 1,25



Forord

Denne boka er skrevet for å dekke behovet for pensum i juss for sosialarbeidere som skal arbeide med barn og unge i det offentlige hjelpeapparatet, først og fremst i barnevernet. Velferdsstatens tjenester er en del av offentlig forvaltning og er underlagt politisk og administrativ styring etter rettsstatens prinsipper. For å utøve sitt profesjonelle ansvar på en forsvarlig måte er det nødvendig at de som møter barn og unge, setter seg inn i de rettslige rammene for arbeidet og er fortrolig med de sentrale problemstillingene som dukker opp på dette fagfeltet. Det er ingen enkel oppgave, verken for deg som er student, eller for oss som lærebokforfattere. Det har flere grunner.

Én er at lovverket er i stadig utvikling. Barn er gjennom en lang periode blitt stadig mer synlige som samfunnsborgere med egne menneskerettigheter. Kunnskap om barn og barndom har ført til den erkjennelse at barndommen har en egenverdi, og til økt forståelse av barndommens betydning for trivsel, helse og fremtidsmuligheter.

Et kjennetegn ved dagens rettssituasjon er reformer – både i sentrale deler av norsk barnelovgivning, velferdstjenestene og sosialarbeiderutdanningene. Det norske barnevernet har også vært i hardt vær de seneste årene. Foreldre har i en rekke saker fått medhold i Den europeiske menneskerettsdomstol i at barnevernets inngrep har krenket deres rett til familieliv med sine barn, særlig har det vært mangler ved planlegging av gjenforening når barn er flyttet fra foreldrene. På kort sikt må det gripes fatt i praksis på dette punktet. Det utfordrer tilvante arbeidsmetoder.

Samtidig er virkeligheten som lovverket skal fungere i, preget av usikkerhet. Etter to år med koronapandemi som har rykket opp dagliglivets rutiner for mange, både barn og voksne, har det brutt ut krig i Europa. Denne virkeligheten vil møte sosialarbeidere som utdannes i dag, og som skal utforme fremtidens tjenestetilbud til barn og unge.

Vår ambisjon med denne boka er å gi en veiviser inn i et bevegelig juridisk landskap. På mange punkter må løsningene finnes gjennom politiske prosesser som står foran oss. Et oppmuntrende trekk er at det synes å være politisk enighet om betydningen av å satse på barn og unge. I Perspektivmeldingen 2021, som regjeringen Solberg la frem i juni 2021, heter det blant annet: «God kompetansepolitikk starter i barneårene. I tidlig barndom er trygghet, omsorg og samspill med foreldre og barnehageansatte avgjørende for utvikling og læring. I et fordelingsperspektiv trenger vi tidlig innsats for å gi alle mest mulig like, reelle muligheter.» I Hurdalsplattformen fra regjeringen Støre vil regjeringen blant annet «Styrkje laget rundt eleven og den tidlege tverrfaglege innsatsen med blant anna

barne- og ungdomsfagleg kompetanse, miljøarbeidarar, miljøterapeutar og styrkt skulehelseteneste». Til tross for partipolitiske markeringer synes hovedretningen å være felles.

Boka bygger på læreboka *Innføring i barnerett for sosialarbeidere* av Ragnhild Collin-Hansen. Den utkom første gang i 1997 og er revidert i 2007 og 2013, og sist i 2019. Revisjonene skyldes først og fremst behovet for ajourføring i takt med ny lovgivning – et uttrykk for at juridiske lærebøker er ferskvare.

Denne revisjonen er foretatt i samarbeid med Elizabeth Langsrud, som i tillegg til å være jurist og sosionom, har en interdisiplinær doktorgrad innen barnevern. Ragnhild har hatt hovedansvaret for kapitlene 1, 2, 4, 5, 7, 8 og 13, mens Elizabeth har hatt hovedansvaret for kapitlene 3, 6, 9, 10 og 11. Kapittel 12 har vi vært sammen om. Boka kommer mens reformer er underveis, og er tenkt som en veiviser inn i og hjelp til å følge prosessene frem til ny lovgivning for dere som skal forvalte barns rettigheter og gi lovgivningen liv i en ny tid.

Hensikten med boka er å gi en oversikt over sentrale regler som har betydning for barn og unge. Vi håper du vil bruke boka som et hjelpemiddel til å finne frem til og studere rettskildene som ligger til grunn for reglene. Kunnskap om rettskildene og om bruken av disse er nødvendig for at man blir i stand til å ivareta barnas rettigheter i profesjonsutøvelsen.

En liten praktisk opplysning: Når denne boka utgis, er det et halvt år til den nye barnevernsloven, som ble vedtatt 21. juni 2021, trer i kraft. Vi har valgt å omtale den nye loven som gjeldende rett. I mellomtiden gjelder den tidligere barnevernloven fra 17. juli 1992 nr. 100. Vi bruker ordene *barnevernsloven* og *barnevernstjenesten* – med s – om den nye loven og *barnevernloven* og *barneverntjenesten* uten s om den gamle.

Takk til redaktørene Kristiane Bjørkøy Fimland Solvin og Mina Hennem Mosheni i Universitetsforlaget for hyggelig samarbeid.

Trondheim, 3. juni 2022

Ragnhild Collin-Hansen

Elizabeth Langsrud

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 Siktemålet med boka	17
1.1 Innledning	17
1.2 Rett, politikk og makt	21
1.2.1 Lovgivningen i snever forstand	21
1.2.2 Retten – folkeretten og norsk rett	21
1.2.3 De folkevalgte organene	23
1.2.4 Forvaltningen	25
1.2.5 Staten og borgerne	25
1.3 Barneretten og utviklingen av barnets rettigheter	26
1.4 Forholdet mellom barn, foreldre og offentlige myndigheter – legalitetsprinsippet	29
1.5 Rettssikkerhet	33
1.5.1 Hva vi mener med rettssikkerhet. Ulike typer rettssikkerhetsspørsmål	33
1.5.2 Materiell og formell rettssikkerhet	36
1.6 Den videre fremstillingen	38
Kapittel 2 Status i barneretten – og historiske tilbakeblikk	40
2.1 Innledning	40
2.1.1 Barneretten i 2022	40
2.1.2 Reformen og utfordringer i barneretten i dag	42
2.2 Hvordan kom vi dit?	45
2.2.1 Barnets rettsstilling i tidligere tider	45
2.2.2 Middelaldersk familieautoritet – og vold i barneoppdragelsen	46
2.3 Forholdet mellom barn, foreldre og forvaltningen	48
2.3.1 Det private – foreldre og barn	48
2.3.2 Det offentlige – forvaltningen	49
2.4 Nye grep om lovgivningen på 1990-tallet	50
2.5 Menneskerettighetene og deres betydning for utvikling av barneretten	51
2.5.1 Innledning – bakgrunnen	51
2.5.2 Lov om menneskerettigheter	52
2.5.3 Grunnlovsfesting av barns rettigheter	54
2.5.4 En foreløpig oppsummering	55
2.6 Kontroll med etterlevelsen av menneskerettighetene	56

2.6.1	Innledning	56
2.6.2	FNs barnekonvensjon	57
2.6.3	Den europeiske menneskerettskonvensjon og Den europeiske menneskerettsdomstol	59
2.6.4	EMD og det norske barnevernet	59
2.6.5	Barnevernssakene fra 2015	61
2.6.6	Betydningen av menneskerettighetene fremover	68
Kapittel 3 Rettssubjektene, retten og juridisk metode		69
3.1	Retten – hva er det?	69
3.1.1	Retten og staten. Grunnloven	69
3.1.2	Statens oppgaver	71
3.2	Hva handler retten om?	73
3.3	Rettssubjektene	76
3.4	Rettsregler, sosiale og etiske normer	77
3.5	Hvordan lover blir til – lovgivningsprosessen	80
3.5.1	Grunnlovens bestemmelser	80
3.5.2	Frem mot Stortingets behandling	81
3.6	Rettskildelære eller juridisk metode	83
3.6.1	Relevante rettskildefaktorer	85
3.6.2	Nærmere om de enkelte rettskildefaktorene og hva vi kan slutte fra dem	86
3.6.3	Tolkningsresultater	100
3.6.4	Kollisjonsprinsipper	102
3.6.5	Rettskildevariasjoner	103
3.7	Faktum i saken og subsumsjon	104
Kapittel 4 Barnelova		106
4.1	Innledning	106
4.2	Når skal saker behandles etter norsk lov?	108
4.3	Foreldreskap	109
4.3.1	Innledning. Genetiske, biologiske, sosiale og juridiske foreldre	109
4.3.2	Morskap	110
4.3.3	Farskap og medmorskap etter ekteskap	111
4.3.4	Endring av farskap	115
4.3.5	Adopsjon	116
4.4	Foreldreansvaret	119
4.4.1	Foreldreansvarets utstrekning og innhold	119
4.4.2	Foreldreansvaret skal utøves ut fra barnets beste	120
4.4.3	Barns og foreldres rett til familieliv og til kontakt	122
4.4.4	Foreldrenes ansvar for oppfostring og oppdragelse av barnet	123
4.4.5	Foreldres rett til å plassere barnet utenfor hjemmet	125
4.4.6	Barnets medbestemmelse og selvbestemmelsesrett	126

4.4.7	Lovfestet rett til medbestemmelse etter særlovgivningen	127
4.4.8	Rett til selvbestemmelse	128
4.4.9	Nødvendig med barnets samtykke	129
4.4.10	Partsrettigheter i egen sak	130
4.4.11	Barnelovsutvalgets syn på med- og selvbestemmelse etter særlovgivningen	131
4.5	Hvem har foreldreansvaret for barnet?	133
4.5.1	Innledning	133
4.5.2	Foreldreansvaret ved fødselen	133
4.5.3	Fastsettelse av foreldreansvaret ved samlivsbrudd	134
4.5.4	Hvor barnet skal bo fast	136
4.5.5	Hva den foreldereren som barnet bor fast hos i tilfeller av felles foreldreansvar, har rett til å bestemme på egen hånd	137
4.5.6	Endring av avgjørelse om foreldreansvar	139
4.5.7	Foreldreansvaret når en av eller begge foreldrene er døde	140
4.6	Samværsrett	142
4.6.1	Innledning	142
4.6.2	Hva samværsrett vil si – vanlige ordninger	143
4.6.3	Tvangsfullbyrdelse av samværsrett	146
4.7	Underholdsplikt. Bidrag	148
4.8	Rett til informasjon om barnet	150
4.9	Reisekostnader ved samvær	151
	Kapittel 5 Vergemålsloven	153
5.1	Innledning	153
5.1.1	Lovgivningen	153
5.1.2	Hvem loven gjelder for	155
5.1.3	Vergemål og foreldreansvar	156
5.2	Personer under vergemål og vergemålsforvaltningen. Hovedregler	157
5.2.1	Mindreårige og myndige.	157
5.2.2	Vergen	157
5.2.3	Vergens oppgaver	159
5.2.4	Vergemålsmyndigheten	160
5.3	Den unges selvbestemmesrett	160
5.3.1	Retten til å arbeide	160
5.3.2	Den mindreåriges rådighet over egne penger	161
5.4	Kontroll med vergen	162
	Kapittel 6 Forvaltningsretten	164
6.1	Innledning	164
6.2	Litt alminnelig forvaltningsrett	166

6.2.1	Forvaltningsvirksomhet og forvaltningsrett	166
6.2.2	Hovedtrekk i forvaltningens oppbygning og oppgavefordeling	169
6.2.3	Forholdet mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre	172
6.2.4	Den kommunale forvaltningen	174
6.2.5	Verdier som forvaltningen skal realisere. Måloppnåelse, effektivitet, rettssikkerhet	175
6.3	Forvaltningsloven	176
6.3.1	Innledning	176
6.3.2	Forvaltningsloven gjelder for offentlig virksomhet	179
6.3.3	Definisjoner	180
6.3.4	Anvendelsesområdet for de enkelte kapitlene i loven, forvaltningsloven § 3	185
6.4	Om inhabilitet, forvaltningsloven kapittel II	185
6.4.1	Hensynet bak reglene	186
6.4.2	Forhold som fører til ugildhet, forvaltningsloven § 6	186
6.4.3	Virkningen av inhabilitet	188
6.5	Alminnelige regler om saksbehandlingen, forvaltningsloven kapittel III	189
6.5.1	Veiledningsplikt, forvaltningsloven § 11	189
6.5.2	Saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold, forvaltningsloven § 11 a	190
6.5.3	Muntlige konferanser og nedtegning av opplysninger, forvaltningsloven § 11 d	191
6.6	Rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig, forvaltningsloven § 12	194
6.7	Taushetsplikt, forvaltningsloven §§ 13–13 f	195
6.7.1	Innledning	195
6.7.2	Hva omfattes av taushetsplikten?	197
6.7.3	Nøytrale personopplysninger	199
6.7.4	Begrensninger i taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse, forvaltningsloven § 13 a	200
6.7.5	Begrensninger i taushetsplikten ut fra private eller offentlige interesser, forvaltningsloven § 13 b	202
6.7.6	Hjemmel for å kreve opplysninger underlagt taushetsplikt, fvl. § 13 f	206
6.7.7	Hjemmel for å kreve opplysninger underlagt taushetsplikt, fvl. § 13 g	206
6.7.8	Spesielt om opplysninger til barnevernet, barnevernsloven §§ 13-2 og 13-4	207
6.7.9	Informasjon om taushetsplikt, oppbevaring av dokumenter, forvaltningsloven § 13 c	209
6.7.10	Hva vil det si å bryte taushetsplikten?	210

6.7.11	Konsekvenser av brudd på taushetsplikten, straffeloven §§ 209–211	211
6.7.12	Saksforberedelse og klage ved pålegg om å gi opplysninger, fremgangsmåten ved granskning o.l., forvaltningsloven §§ 14 og 15 og elektronisk kommunikasjon, forvaltningsloven § 15 a	212
6.8	Saksforberedelse ved enkeltvedtak, forvaltningsloven kapittel IV	212
6.8.1	Forhåndsvarsel	213
6.8.2	Forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt	214
6.8.3	Partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens opplysninger	215
6.8.4	Gjennomsyn og utlån av sakens dokumenter. Klage over avslag på å gjøre seg kjent med et dokument, forvaltningsloven §§ 20 og 21	218
6.9	Om vedtaket, forvaltningsloven kapittel V	218
6.9.1	Krav til skriftlighet, forvaltningsloven § 23	219
6.9.2	Vedtaket skal være begrunnet, forvaltningsloven § 24	219
6.9.3	Begrunnelsens innhold, forvaltningsloven § 25	220
6.9.4	Underretning om vedtaket, forvaltningsloven § 27	220
6.10	Om klage og omgjøring, forvaltningsloven kapittel VI	221
6.10.1	Hensynet bak reglene	221
6.10.2	Vedtaket som kan påklages, forvaltningsloven § 28	222
6.10.3	Klageinstansen ved klage over kommunale vedtak	222
6.10.4	Klagefrist, forvaltningsloven §§ 29, 30 og 31	223
6.10.5	Klagens adressat, form og innhold, forvaltningsloven § 32	224
6.10.6	Klageinstansens kompetanse, forvaltningsloven § 34	225
6.11	Omgjøring av vedtak uten klage, forvaltningsloven § 35	226
6.12	Dekning av sakskostnader, forvaltningsloven § 36	226
6.13	Bestemmelser om virkningen av feil, om utsatt iverksettelse av vedtak, forvaltningsloven kapittel VIII	227
6.14	Videre forfølgning av saken	228
	Kapittel 7 Barnehageloven	230
7.1	Innledning	230
7.1.1	Lovgivningen	230
7.1.2	Barnehageforliket og rett til barnehageplass	231
7.1.3	Kvantitet og kvalitet i barnehagene	232
7.2	Barnehagens formål og innhold	233
7.2.1	Menneskerettighetene	233
7.2.2	Formålsparagrafen	234
7.2.3	Barnehagens innhold	235
7.2.4	Overgangen fra barnehagen til skolen	237

7.2.5	Samarbeid og samordning	238
7.3	Barns rett til barnehageplass	239
7.4	Barnehageplass som barnevernstiltak	239
7.5	Barns og foreldres samarbeid med barnehagen	240
7.6	Barnehageeiers ansvar	241
7.7	Kommunens ansvar	241
7.7.1	Barnehageeier og barnehagemyndighet	241
7.7.2	Opptak i barnehager – prioritet	242
7.8	Spesialpedagogisk hjelp til barn i førskolealder	242
7.9	Psykososialt barnehagemiljø	244
7.10	Personalet	245
7.11	Krav til politiattest i barnehagen	247
7.12	Barnehagens taushetsplikt, opplysningsrett og meldeplikt	249
7.12.1	Barnehagens taushetsplikt	249
7.12.2	Barnehagens opplysningsplikt	250
7.12.3	Barnehagens årvåkenhet for sårbarhet hos barn	252
Kapittel 8 Opplæringslova		254
8.1	Innledning	254
8.1.1	Skolens plass i den norske barndommen	254
8.1.2	Skolen – urolig omland og indre reformer	256
8.2	Noen utviklingslinjer	260
8.2.1	Skolen frem til tusenårsskiftet	260
8.2.2	PISA-sjokket og Kunnskapsløftet	261
8.2.3	Evaluering av KL06 og oppfølging i KL20	262
8.2.4	Skolen – oppvekstarena eller samfunnsmessig investering – eller begge deler?	263
8.3	Reguleringen av skolen	264
8.3.1	Loven og læreplanverket	264
8.3.2	Menneskerettskonvensjonens plass i skolen	265
8.4	Grunnopp læringens mål, formål og innhold	268
8.4.1	Formålsp aragrafen	268
8.4.2	Opplæring som grunnlovsfestet rettighet	269
8.4.3	Læreplanverket – overordnet del	269
8.4.4	Læreplanene for fag	270
8.5	Rett og plikt til opplæring	272
8.5.1	Rett til opplæring i samsvar med evner og forutsetninger	272
8.5.2	Språklig tilrettelegging	272
8.5.3	Rett til spesialundervisning	273
8.5.4	Reformer i spesialundervisningen	274
8.5.5	Rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring	277
8.5.6	Rett til rådgivning i skolen	278

8.6	Skole–hjem-samarbeidet	279
8.7	Saksbehandlingen i skolesaker	282
8.7.1	Hva er enkeltvedtak etter opplæringslova?	282
8.7.2	Skolestart og avslutning i grunnskolen	283
8.7.3	Håndheving av aktivitetsplikten for å sikre et godt psykososialt miljø	284
8.7.4	Avgjørelser i den videregående skolen	284
8.8	Skolens samarbeid med andre tjenester	285
8.9	Organiseringen av skoleverket	287
8.9.1	Hovedlinjene	287
8.9.2	Nærmere om kommunens plikter	288
8.9.3	Fylkeskommunens plikter	288
8.9.4	Voksenopplæring	290
8.9.5	Forslag i den nye loven	290
Kapittel 9 Helse- og omsorgslovene		292
9.1	Innledning	292
9.1.1	Helse- og omsorgstjenester	292
9.1.2	Helse- og omsorgstjenester som menneskerettigheter	293
9.1.3	Nasjonal lovgivning. Noen utviklingslinjer	294
9.2	Helse- og omsorgstjenesten. Oppgaver og organisering	300
9.2.1	Den kommunale helse- og omsorgstjenesten	300
9.2.2	Spesialisthelsetjenestens oppgaver	302
9.3	Pasient- og brukerrettigheter	304
9.3.1	Oversikt.	304
9.3.2	Rett til øyeblikkelig hjelp	306
9.3.3	Rett til nødvendig helsehjelp	307
9.3.4	Rett til medvirkning og informasjon	309
9.3.5	Rett til vern og spredning av opplysninger	311
9.3.6	Samtykke til helsehjelp	312
9.3.7	Rett til å nekte helsehjelp	314
9.3.8	Spesielt om barn på sykehus	315
9.3.9	Rett til individuell plan	316
9.3.10	Saksbehandlingen ved tildeling av helsetjenester	319
9.4	Kvalitetskrav til helsehjelpen, rett til forsvarlig behandling	320
9.5	Spesielt om psykisk helsevern	321
9.5.1	Kort tilbakeblikk	321
9.5.2	Lovens formål	322
9.5.3	Innleggelse i institusjon under lov om psykisk helsevern på grunnlag av samtykke	323
9.5.4	Tvungent psykisk helsevern	324
9.5.5	Gjennomføring av psykisk helsevern	326
9.5.6	Klage og rettslig prøving	328
9.6	Tiltak for rusavhengige	328

9.7	Har man plikt til å ta imot behandling?	329
9.8	Behandling av pasientinformasjon	330
9.8.1	Innledning	330
9.8.2	Krav om at det føres journal	330
9.8.3	Spesielt om retten til taushet og diskresjon	332
9.8.4	Opplysninger til sosialtjenesten og barnevernet	333
Kapittel 10 Sosialtjenesteloven		336
10.1	Innledning	336
10.1.1	Oversikt	336
10.1.2	Menneskerettighetene	336
10.1.3	Fattigdom og ulikhet	337
10.1.4	Nasjonal lovgivning – noen utviklingslinjer	338
10.2	Sosialtjenestens formål og virkeområde	340
10.3	Ansvarsfordeling og administrasjon	340
10.4	Generelle oppgaver for Nav-kontoret	341
10.5	Individuelle tjenester	342
10.5.1	Oversikt	342
10.5.2	Opplysning, råd og veiledning	343
10.5.3	Økonomisk stønad til livsopphold	344
10.5.4	Behovsprøvd stønad	347
10.5.5	Vilkår for stønaden	348
10.5.6	Stønadsformer	350
10.5.7	Utbetaling av stønad	350
10.5.8	Følgen av at det er gitt uriktige opplysninger	351
10.5.9	Inndrivelse av lån og andre former for dekning	351
10.5.10	Refusjon i underholdsbidrag, refusjon i ytelser fra folketrygden	351
10.5.11	Midlertidig bolig	352
10.6	Kvalifiseringsprogrammet	352
Kapittel 11 Integreringsloven		357
11.1	Innledning	357
11.2	Krav om å være bosatt i kommunen etter avtale	358
11.3	Integreringslovens formål	359
11.4	Ansvar etter loven	359
11.5	Målgruppen for introduksjonsprogrammet	360
11.6	Kompetansekartlegging og karriereveiledning	361
11.7	Introduksjonsprogrammet	362
11.7.1	Ansvar	362
11.7.2	Integreringsplan og integreringskontrakt	362
11.7.3	Innhold og omfanget av introduksjonsprogrammet	364
11.7.4	Gyldig versus ugyldig fravær fra programmet	364
11.7.5	Introduksjonsstønad	364

11.7.6	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap	366
11.7.7	Saksbehandlingsregler	367
Kapittel 12	Barnevernsloven	369
12.1	Innledning	369
12.1.1	Barnevernsloven og barnevernstjenesten	369
12.1.2	Barnevernslovens fremvekst	369
12.1.3	Hovedtrekk i den nye barnevernsloven	372
12.1.4	Rettskilder på barnevernsfeltet	373
12.1.5	Fremstillingen videre	373
12.2	Barnevernslovens formål og virkeområde	374
12.2.1	Lovens formål	374
12.2.2	Lovens virkeområde	374
12.2.3	Grunnleggende bestemmelser	375
12.3	Bekymringsmelding og undersøkelse	380
12.3.1	Bekymringsmeldinger til barnevernstjenesten	380
12.3.2	Barnevernstjenestens vurdering av bekymringsmelding	382
12.3.3	Barnevernstjenestens oppfølging av gravid rusmisbruker	384
12.3.4	Rett og plikt for barnevernstjenesten til å foreta undersøkelser	384
12.4	Hjelpetiltak	388
12.4.1	Barnevernstjenestens oppfølging av hjelpetiltak	390
12.4.2	Barn som foreldrene selv plasserer utenfor hjemmet ...	391
12.4.3	Forbud mot flytting av barn som er plassert utenfor hjemmet	391
12.4.4	Medisinsk undersøkelse og behandling og særlige opplæringsbehov	392
12.5	Akuttiltak	393
12.6	Omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar og adopsjon ..	394
12.6.1	Iverksettelse av vedtak om omsorgsovertakelse	397
12.6.2	Plassering av barnet etter vedtak om omsorgsovertakelse	398
12.6.3	Oppfølging av vedtak om omsorgsovertakelse	400
12.6.4	Flytting av barnet, barnevernsloven § 5-5	401
12.6.5	Ansvar for omsorgen i foreldrenes sted	402
12.6.6	Fratakelse av foreldreansvar. Adopsjon	403
12.6.7	Opphevelse av omsorgen	405
12.7	Atferdstiltak m.m.	406
12.7.1	Tvangsplassering i institusjon på grunnlag av kriminalitet. Forholdet til menneskerettighetene	408
12.7.2	Tilbakehold i institusjon på grunnlag av samtykke	409
12.8	Samvær og kontakt etter omsorgsovertakelse	410

12.9	Oppfølging av barn og foreldre	413
12.10	Fosterhjem	415
12.11	Barnevernsinstitusjoner m.m.	416
12.11.1	Institusjonene – ansvar og oppgaver	416
12.11.2	Gammel og ny lov	419
12.12	Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere	425
12.13	Barnevernslovens saksbehandlingsregler	426
12.13.1	Partsrettigheter	427
12.13.2	Journalplikt og krav til begrunnelse	427
12.13.3	Innsynsrett	429
12.13.4	Sakkyndige	429
12.13.5	Krav om politiattest	430
12.14	Taushetsplikt og opplysningsplikt mv.	431
12.14.1	Taushetsplikt	431
12.14.2	Meldeplikt	432
12.14.3	Pålegg om å gi opplysninger	433
12.14.4	Barnevernstjenestens opplysningsplikt til andre	433
12.14.5	Behandlingen av personopplysninger	434
12.15	Behandling av saker i barneverns- og helsenemnda	435
12.15.1	Saksbehandlingen for barneverns- og helsenemnda	435
12.16	Kommunenes og barnevernstjenestens ansvar og oppgaver	440
12.16.1	Innledning – problemstillinger	440
12.16.2	Ansvarsavklaringer i den kommunale barnevernstjenesten	441
12.16.3	Barnevernstjenestens organisering og oppgaver	442
12.16.4	Forholdet til private tjenesteytere	443
12.17	Statlig barnevernsmyndighet	447
12.18	Statlig tilsyn etter barnevernsloven	450
	Kapittel 13 Avsluttende bemerkninger	451
	Referanser	453
	Stikkordregister	476

Siktemålet med boka

1.1 Innledning

Denne boka er skrevet først og fremst som en innføringsbok i rettslære for sosialarbeiderstudenter som møter barn under studiet og i sitt videre arbeid. Formålet er å hjelpe studenter som utdanner seg til disse yrkene, til en grunnleggende forståelse av de rettslige rammene for arbeidet de skal ut i.

Barnevernspedagoger og sosionomer er de to viktigste yrkesgruppene som utdannes for å arbeide med barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling. Arbeid i barnevernet er kanskje de mest krevende oppgavene for dem som skal arbeide med barn og unge. De trenger et bredt tilfang av kunnskaper for å møte barn og foreldre i vanskelige livssituasjoner. For å yte dem forsvarlig hjelp må sosialarbeideren benytte kunnskap fra mange ulike fagområder.

Vårt anliggende er å løfte frem det rettslige perspektivet på arbeidet med barn og unge og deres familier, særlig med henblikk på arbeid som foregår innen rammen av det offentlige barnevernet. Det dreier seg først og fremst om lovgivningen som regulerer rettsstillingen for barn og unge, og ansvaret for personer og institusjoner som har som oppgave å sørge for deres velferd og utvikling.

Barneretten er betegnelsen på et utvalg av lovgivning fra ulike rettsområder. Møtepunktet mellom dem er at de regulerer rettigheter og plikter for barn, foreldre og myndigheter innen dette feltet. Sentralt i barneretten er reguleringen av forholdet mellom foreldre og barn som er beskyttet av menneskerettighetene gjennom retten til familieliv og hensynet til barnets beste. Barnelova regulerer nærmere hvem som er barnets mor og far, om hvilket ansvar de har for barnet både når de lever sammen og hver for seg, og om barnets medvirkning i foreldrenes avgjørelser om og for barnet. Også reglene om samlivsbrudd og samværsrett finner vi i barnelova.

Barneretten omfatter også lovgivning om barns deltakelse på mange livsområder utenom familien, særlig i form av aldersgrenser for ulike aktiviteter, for eksempel for dataspill og for førerkort for ulike kjøretøyer etc. Denne lovgivningen går vi ikke nærmere inn på.

En nyskaping som vi vil nevne, er barns rett til deltakelse på samfunnsnivå som vi finner i lov 22. juni 2018 nr. 83 kommuneloven § 5-12, som bestemmer at kommunestyret og fylkestinget selv blant flere obligatoriske organer skal velge et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Det har rådgivende

funksjon og har rett til å uttale seg i saker som gjelder ungdom. Dette organet har en valgperiode på to år, og den som velges inn skal på valgtidspunktet ikke ha fylt 19 år.¹ Medlemmene blir gjerne valgt etter forslag fra ungdomsorganisasjoner eller ungdomsavdelinger i frivillige organisasjoner.

Velferdsstatens ordninger for barn og foreldre er sentrale i denne boka. Barnehagen og skolen er samfunnets vanlige oppvekstarenaer. At barn lærer og trives, har stor betydning både for deres dagligliv og for deres fremtidsutsikter. Samtidig er skolen et viktig bindeledd til hjelpeapparatet for barn som trenger det, til helsevesenet og omsorgstjenestene, og her finner vi også barnevernet. Det har som oppgave å støtte opp under foreldrenes omsorg, men også – når det er nødvendig – å erstatte den. Velferdsstatens ideologiske grunnlag er at det er et ansvar for fellesskapet å sikre befolkningen grunnleggende sosial og helsemessig trygghet. Velferdsstaten omfatter et bredt spekter av tiltak og tjenester som kan kompensere for inntektstap som følge av helsesvikt, arbeidsledighet eller alderdom. Familiepolitiske tiltak skal sikre reproduksjon av befolkningen ved å gjøre det mulig for unge voksne å kombinere yrkesaktivitet og omsorg for barn. Oppvekst- og utdanningsinstitusjoner skal sikre den enkelte rett til utdanning og sosial tilhørighet.

Kjerneområdene i velferdsstatens ordninger er politisk styrt. De er offentlig finansiert, og borgernes rettigheter og plikter er regulert ved lovgivning som gir rett til hjelp når nærmere vilkår er oppfylt. Hvilket rom det skal være for private alternativer, har vært et aktuelt tema de siste tiårene.

Profesjonene er det utøvende leddet i velferdsstatens tiltak. Lærere i barnehage og skole, helsepersonell og sosialarbeidere forvalter tiltak og tjenester etter sine ulike lovverk. I møte med borgerne har de ut fra sin faglige kompetanse som oppgave å sørge og for at den enkelte får oppfylt sin rett i den riktige art og mengde. Noen rettigheter er knyttet til skjønnsmessige vilkår og basert på individuell tilpasning. Det gjelder blant annet for barnevernets tjenester. Barnevernets målgruppe er barn som lever under omsorgssvikt eller har atferdsproblemer. Den som skal yte hjelp som er til barnets beste, må både være i stand til å foreta en kvalifisert vurdering av hva som er problemet og barnets behov, og finne tiltak som er egnet til å avhjelpe problemet og til å sette i verk og følge opp det som besluttes. En sosialarbeider som møter en voksen som klient, pasient eller bruker, må også ha en årvåkenhet for at vedkommende kan ha en foreldrerolle å ivareta.

Velferdsstaten bygger på at det er i samfunnets interesse at det blir født barn, at de får en god oppvekst og finner seg til rette som voksne mennesker. Et barn er under sine foreldres omsorg fra det er født og til det har nådd moden alder – hos oss vil det si 18 år. Foreldrene har etter lovgivningene primæransvaret for å sikre sine barn en trygg oppvekst. De treffer viktige avgjørelser for barnet inntil det er

1 Se nærmere omtale Kirsten Sandberg, «Barns rett til å bli hørt», i Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg (red.), *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. 4. utgave Oslo s. 105–107.

modent nok til å ta ansvaret selv, og de er normalt de nærmeste til å hjelpe når barnet har vanskeligheter. Den offentlige familie- og oppvekstpolitikken har som siktemål å bistå og støtte foreldrene i deres omsorg for barn. Den bygger på det syn at den beste måten å sikre barnas oppvekst på er å sørge for at foreldre er i utdanning og arbeid slik at de er i stand til å forsørge både seg selv og sine barn. Den mest effektive formen for hjelp til barn som trenger det, er i mange tilfeller å hjelpe foreldrene. Men ikke alle foreldre mestrer problemene på en måte som samfunnet finner forsvarlig, selv om de gjør så godt de kan. For noen barn representerer også foreldrene den trussel de trenger å beskyttes mot. Da har barnevernet på samfunnets vegne ansvar for å gripe inn og foreta nødvendige endringer for å sikre barnets trygghet og utviklingsmuligheter. Den makten som på denne måten er tillagt barnevernet, er knyttet til skjønnsmessige kriterier i loven. Sosialarbeideren som møter barnet, vil i tillegg til å være en hjelper også utøve kontroll og i noen tilfeller også tvang overfor en av eller begge foreldrene og barnet.

Det stiller krav til barnevernsarbeiderne om å møte barn og voksne på en respektfull måte og lytte til hva de strever med. Det kreves at de kjenner rammene for hva barnevernet kan foreta seg, og hvordan de skal gå frem for å finne gode løsninger på de problemer som foreligger og å treffe nødvendige beslutninger for å sette i verk tiltak. Det krever også evne til å se når det er konflikter mellom ulike interesser i en sak, og til å foreta nødvendige interesseavveininger som bringer nødvendig klarhet i hvordan situasjonen blir fremover. Det betinger også en beredskap til å bruke den myndigheten barnevernstjenesten har til på nærmere vilkår å sette i verk tiltak mot foreldrenes ønske. Når denne myndigheten skal benyttes, stilles barnevernsarbeideren overfor oppgaven med å balansere hensynet til barnets trygghet på den ene siden mot hensynet til respekt og forståelse for foreldrene på den andre siden. Når det er nødvendig å skjære igjennom, må sosialarbeideren ta et klart standpunkt og begrunne at det er til barnets beste. Det krever at de kjenner lovverket slik at de kan forvalte det med innsikt og klokskap når det skal finnes løsninger for barnet. De må kjenne lovens vilkår, hvilke tiltak som er mulige og hvilke krav som gjelder til prosedyrer og prinsipper for vurdering. I lys av de muligheter lovverket åpner for, må barnevernsarbeideren skaffe seg tilstrekkelig oversikt over den faktiske situasjonen til å kunne foreta en forsvarlig vurdering av hva problemet består i, og hva som er best egnet til å avhjelpe det, eventuelt hvilke muligheter som bør prøves ut. Det forutsetter at det finnes et tilgjengelig og egnet tiltaksapparat.

Sosialarbeidere som møter barn i sitt arbeid i offentlig forvaltning, må i tillegg til å kjenne reguleringen av den spesielle tjenesten de arbeider innenfor, også være fortrolig med de generelle prinsippene som gjelder forvaltningens organisering og funksjonsmåte. For den som utdanner seg for en jobb i barnevernet, er barnevernslovens regler sentrale. De må også kjenne reglene om rettsforholdet mellom barnet og barnets foreldre, en eller begge. Videre vil det være nødvendig å ha kunnskap om øvrige deler av lovverket som danner konteksten for barns oppvekst, herunder til det alminnelige oppvekst- og hjelpeapparatet. For å yte god hjelp til

barn og foreldre trenger de dessuten å kjenne barns og foreldres rettigheter og plikter overfor andre aktuelle instanser og i mange tilfeller samarbeid med dem. Gjensidig kunnskap om hverandres ansvar og oppgaver er en forutsetning for godt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid. Det krever oversikt over lovgivningen på et bredt fagfelt, som både er komplekst og i stadig forandring. For å forstå mekanismene i disse forandringene, og om nødvendig påvirke dem, må vi se denne lovgivningen som deler av en større helhet hvor både staten Norge og det internasjonale samfunnet er aktører.

I mange tilfeller innebærer det å trekke veksler på kompetanse fra andre fagområder, både for å analysere den faktiske situasjon for å finne ut hva det dreier seg om, og for å finne frem til gode måter å hjelpe barnet på. Den juridiske kunnskapen vil danne et rammeverk i arbeidet. Det rettslige aspektet er ett blant flere perspektiver som må ivaretas for å forvalte denne myndigheten på best mulig måte. Det kreves kunnskaper og ferdigheter fra en rekke andre fagområder slik at de komplekse vurderingene som sosialarbeiderne stilles overfor, kan gjøres med nødvendig faglighet, medmenneskelighet og klokskap.

Sosialarbeidere møter barn også andre steder enn i barnevernstjenesten. Noen jobber i barnevernets andrelinjetjeneste, i institusjoner for barn og unge. En del har sitt arbeid i samfunnets ordinære oppvekstinstitusjoner, som miljøarbeidere i barnehager og skoler og i kultur- og fritidstiltak. Noen arbeider i helseinstitusjoner, f.eks. i barneavdelinger på sykehus og i institusjoner for rusmiddelmissbrukere. Vi finner også noen i frivillige organisasjoner og idrettslag med barn og unge som målgrupper.

Å sette seg inn i lovgivningen som regulerer både eget fagområde og det øvrige oppvekst- og hjelpeapparatet, er krevende. Lovgivningen er strukturert slik at hver av de aktuelle instansene har sitt eget lovverk med sin egen logikk, ofte beregnet på sine egne profesjoner. De aktuelle bestemmelsene er spredt i lovverket, og kan være vanskelige å få en samlet oversikt over. Det finnes omfattende fremstillinger av rettsreglene som gir grunnlag for fordypelse i enkeltfelter. Vi har som mål å samle en del stoff til en enkel innføringsbok hvor sentrale temaer er barnets rettsstilling, dets forhold til foreldre og til det offentlige oppvekstsystemet og hjelpeapparatet. Innholdet i denne boka er et halsbrekkende forsøk på kompromiss mellom overblikk og dypdykk, hvor vi har prioritert bredden i fremstillingen og ikke dybde og grundighet.

Dagens situasjon er preget av at lovgivningen på mange områder er i endring. Det er vedtatt ny barnevernslov som trer i kraft fullt ut 1.1.2023. Ny barnelov og ny opplæringslov er underveis. En felles ambisjon for disse reformene er å styrke barnets rettslige stilling. Andre lovendringer legger til rette for å styrke samarbeidet mellom ulike instanser med ansvar for barn for å kunne yte bedre hjelp til barn med sammensatte behov. Som hjelp for å forstå og følge de lovgivningsprosessene som er underveis – og kanskje også påvirke dem – vil vi videre i dette kapitlet redegjøre for den konteksten de blir til i.

1.2 Rett, politikk og makt

1.2.1 Lovgivningen i snever forstand

Det rettslige perspektivet på sosialarbeiderens yrkesutøvelse er først og fremst rettet mot lovgivningen som regulerer aktiviteten. Da er det nyttig å ha for øye at den er et menneskeskapt produkt. Den utvikles ved at interesser samles til politisk innflytelse i organer som har kompetanse til å treffe forpliktende avgjørelser for befolkningen. Det avspeiles i uttrykket «Law is frozen politics».

De overordnede bestemmelsene om hvordan politisk virksomhet gjøres til lovgivning, finner vi i Grunnloven fra 17. mai 1814. Den regulerer forholdet mellom de sentrale statsmaktene, Kongen, regjeringen, Stortinget og domstolene. Den regulerer også forholdet mellom dem og borgerne, blant annet om valg og hvem som kan velges. Ved en reform i 2014 fikk Grunnloven også nye bestemmelser om borgernes menneskerettigheter. En nyskapning av særlig interesse i vår sammenheng er Grunnloven § 104 om barnets rettigheter.

Etter Grunnloven § 49, første ledd utøver folket den lovgivende makt ved Stortinget. Stortingets representanter velges gjennom frie og hemmelige valg. Andre ledd i § 49 grunnlovsfester det kommunale selvstyre, som gir innbyggerne rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Valgene reguleres nærmere i valgloven. De politiske partiene står det ingenting om. Når Stortinget er valgt, har det etter Grunnloven § 75 lovgivende myndighet.

Grunnlovens regler kan betraktes som demokratiets spilleregler med blant annet prosedyrer for fredelig maktovergang ved regjeringsskifter – som ikke alle steder kan tas for gitt. Grunnlovens regler danner også rammen for de politiske kamper på nasjonalt nivå. Norges lover i formell forstand består av de vedtak Stortinget fatter i lovs form. De er konklusjoner som ofte fremstår som kompromisser etter prosesser hvor motstridende interesser har brynt seg mot hverandre.

Når vi skal forstå og anvende rettsregler, må vi ta i betraktning også andre kilder enn formelle lover. Både prosessen forut for loven som er dokumentert i lovforarbeider, og rettspraksis som har etterfulgt loven, er relevante rettskilder. Internasjonal rett har også i økende grad fått innflytelse på norsk rett. Det kommer vi nærmere inn på i kapittel 3 om juridisk metode.

1.2.2 Retten – folkeretten og norsk rett

Med ordet *retten* sikter vi gjerne til det systemet av reguleringer som gjelder i et spesielt geografisk område. For sosialarbeidere som utdannes i Norge, er temaet først og fremst norsk rett. Den norske stat har rett til å bestemme over sitt eget territorium og sine egne borgere. Den kan også gi og håndheve de lover som det blir enighet om i Stortinget, som det organ som representerer folket. Etter de folkerettslige prinsippene om staters suverenitet og territorialhøyhet, slik de forstås i moderne tid, styrer hver stat sine egne indre anliggender. De kan ikke bestemme over andre land eller utøve statsmyndighet på andre lands territorium

uten at det er basert på avtale med vedkommende stat. Ellers er det en krigshandling å krenke et annet lands grenser. Da gjelder det egne regler.

På samme måte som private kan inngå avtaler, kan det enkelte land inngå avtaler med andre land ved å forplikte seg til løsninger som de mener tjener fellesskapet bedre enn det staten kan lykkes med alene. Særlig siden 1960-årene har norsk rett i økende grad blitt supplert av internasjonale reguleringer som har fått gjennomslag i norsk rett. De kalles gjerne konvensjoner eller traktater, men ordet avtale er dekkende. Aktuelle eksempler er felles innsats for å bekjempe ødeleggende klimagassutslipp for å motvirke global oppvarming, og samarbeid om vaksineutvikling og tiltak for å hindre smittespredning av covid-19. Europarådet, FN, NATO er sentrale internasjonale organisasjoner som står bak avtaler om blant annet forsvarsforhold, økonomiske forhold og menneskerettigheter.

Fremgangsmåten ved utarbeidelsen av en avtale i regi av en organisasjon er at representanter for statene på vegne av organisasjonen utarbeider et forslag til avtaletekst. Når den er vedtatt av et beslutningsdyktig organ, for eksempel FNs hovedforsamling, åpnes konvensjonen for undertegning av alle medlemmene. Deretter kan de enkelte landenes nasjonalforsamlinger etter de prosedyrer som gjelder eget land, vedta at de skal slutte seg til den og følge den, uttrykket er at de *ratifiserer* den. Folkerettens avtaler har rettsvirkninger først og fremst landene imellom. Statens innbyggere kan vanligvis ikke bygge noen rett på konvensjonen før staten har gjort de nødvendige endringer i landets egen lovgivning for at den skal få virkning for dem. Hvilket gjennomslag den skal få, bestemmer staten selv.

Folkerettens avtaler regulerer også hvilket lands lovgivning som skal gjelde ved løsning av tvister mellom personer som tilhører ulike land, og dermed er omfattet av ulik lovgivning. De kan komme til anvendelse når foreldre med ulik nasjonal tilhørighet blir uenighet om hvem som skal ha omsorg for barna etter samlivsbrudd, eller hvor barna skal bo.

I en særstilling står EU-lovgivningen. EU er en internasjonal organisasjon som har lovgivende myndighet overfor sine medlemsland. Siden vi ikke er medlem, er EU-lovgivningen ikke direkte bindende for Norge. Gjennom EØS-avtalen fra 1992 har Norge likevel forpliktet seg til å tilpasse sin lovgivning til EUs direktiver og forordninger, som en motytelse til at vi har fått tilgang til EUs indre marked. Et eksempel er EUs personvernforordning, som gjelder vern av personopplysninger, som uten videre fikk gyldighet også for Norge og er i sin helhet tatt inn i personopplysningsloven.² Norge er forpliktet av EUs prinsipper om de fire friheter – *fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital*. Det har vært lagt stor vekt på dem for å sikre at offentlige oppgaver konkurransesettes, blant annet at barnevernstiltak skal settes ut på anbud.

At landet ikke kan hindre at mottakere av trygdeytelser tar dem med til andre EØS-land, kom tilsynelatende som en overraskelse på norske myndigheter da

2 Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

Nav-skandalen ble avdekket i 2019.³ Da var en rekke personer dømt til fengselsstraff og ilagt tilbakebetalingskrav for å ha unnlat å oppfylle et krav om søknad for å reise utenlands som det ikke var hjemmel for.

Utenom EU- og EØS-systemet kan internasjonale avtaler komme i stand i regi av organisasjoner hvor landene er medlemmer. Avtalene blir bindende for medlemslandene i den grad de selv slutter seg til dem, og hovedregelen er at landene selv velger hvordan de vil iverksette avtalene i sin lovgivning. På menneskerettighetenes område er FN og Europarådet de sentrale organisasjonene.

I tillegg til rettigheter for borgerne og plikter for staten har en internasjonal avtale også sine organer som på vegne av organisasjonen har et spesielt ansvar for å håndheve avtalens regler eller å følge opp statenes etterlevelse av sine forpliktelser. Også rettslig forpliktende uttalelser eller avgjørelser fra de organer som håndhever konvensjonene, er bindende som følge av ratifikasjonen.

De to menneskerettskonvensjonene som har størst innflytelse på barnerettens område, er FNs barnekonvensjon, som ble vedtatt av FNs hovedforsamling i 1989, og den europeiske menneskerettskonvensjon, som ble vedtatt av Europarådet i 1950. For å følge opp barnekonvensjonen har FN opprettet FNs barnekomité. De enkelte landene rapporterer regelmessig til barnekomiteen om sin etterlevelse av konvensjonen. I medhold av EMK har Europarådet opprettet Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, EMD. Den er en klageinstans hvor hver enkelt borger i de landene som har ratifisert konvensjonen, kan bringe inn en klage mot landet sitt dersom de mener at staten har krenket deres rettigheter etter EMK. I de senere årene har Norge blitt klaget inn for EMK i en lang rekke saker av foreldre som mener at deres rett til familieliv etter EMK artikkel 8 har blitt krenket ved at de er utsatt for tiltak fra barnevernet. I flere av sakene har foreldrene fått medhold. I kapittel 2 i denne boka skal vi se nærmere på hvordan praksis fra EMK har påvirket, og vil ventes å påvirke, norsk barnerett fremover.

1.2.3 De folkevalgte organene

At Norge er et demokrati, kommer til uttrykk ved at vi styres av representanter for folket. De sentrale folkevalgte organene er Stortinget og regjeringen. Vi utøver vår politiske innflytelse gjennom stemmeretten hvert annet år – vekselvis ved valg til Stortinget og til kommunestyre og fylkesting. Dagsordenen blir i hovedsak satt av de politiske partiene og bestemmes av maktforholdet mellom dem. Når 169 representanter er valgt til Stortinget, gir Kongen oppdraget med å danne regjering til den statsministerkandidat som får støtte av de politiske partiene. Etter det parlamentariske systemet beror regjeringens makt på at den har støtte av Stortingets flertall. Taper den flertallet, må den gå av.

3 NOU 2020: 9 Blindsonen Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området.

Når regjeringen og Stortinget er konstituert, avgjør de med bindende virkning de spørsmål som ligger innenfor deres myndighetsområde. Stortingets myndighet følger av Grunnloven § 75. Det kan blant annet gi og oppheve lover, pålegge skatter og avgifter og vedta statsbudsjettet. Lovsformen benyttes gjerne for å avgjøre spørsmål det har stått strid om, og hvor avgjørelsen er ment å skulle vare en stund. Når beslutningen er gjort, skapes det ro om den saken – for en stund, i hvert fall.

Regjeringen utnevnes ifølge ordlyden i Grunnloven § 12 av Kongen selv, som hans råd.⁴ Den ledes av statsministeren og består ellers av minst syv medlemmer som enten alene eller sammen med en annen er minister for et departement. Statsministeren fordeler oppgaver mellom dem slik at de utgjør hensiktsmessige samfunnssektorer. Regjeringen Støre har i tillegg til statsministeren 18 statsråder. Samlet fungerer departementene som regjeringens sekretariat. Sektororganisering er et prinsipp både for organiseringen av forvaltningen og for strukturen på lovgivningen ved at lovgivningen følger sektorgrensene.⁵

Regjeringen har den daglige ledelsen av landet. Den tar politisk initiativ, den har forslagsrett for statsbudsjett, lover og andre vedtak for Stortinget. Som den utøvende myndighet iverksetter den også stortingsvedtak. Den har også ansvaret for befolkningens liv og helse ved uventede begivenheter, som å beskytte ved terrorangrep, naturkatastrofer og ukjente virus. Erna Solberg var den som den 12. mars 2020 frontet regjeringens beslutning om å stenge ned landet. Selve beslutningen ble foretatt av Helsedirektoratet. Det var i medhold av smittevernloven i slutten av januar delegert ansvaret for koordinering av smitteverntiltak i samsvar med nasjonal beredskapsplan. Avgjørelsen var så inngripende at den skulle vært truffet av Kongen i statsråd, som etter Grunnloven § 28 avgjøres saker av viktighet. Det hadde regjeringen oversett. Koronakommisjonen kommenterer etter en gjennomgang av rekken beslutninger som ble gjort i denne perioden, at både Grunnloven og menneskerettighetene kom i skyggen:

Når man står midt oppi en alvorlig krise, vil mange kunne hevde at det er forståelig at myndighetene konsentrerte seg om å løse alle de konkrete problemene som oppsto underveis, og ikke foretok de helhetlige vurderingene som gjøres under normale omstendigheter. Men de demokratiske prinsippene, Grunnloven og menneskerettighetene rammer inn hva myndighetene kan gjøre også i en krisesituasjon. Og det er nettopp i krisesituasjoner at Grunnloven og menneskerettighetene blir særlig viktige. Det er i krisesituasjoner at risikoen for at Grunnloven og menneskerettighetene blir tilsidesatt, er størst, og dermed at overgrep mot borgerne kan skje – uavhengig av om det er tilsiktet eller ikke. Ryggmargsrefleksen til myndighetene burde derfor være å forsikre seg om at pandemihåndteringen skjedde innenfor de rammene som Grunnloven og menneskerettighetene setter. Det skjedde åpenbart ikke i begynnelsen av koronapandemien.⁶

4 At formuleringen ikke er modernisert etter 1881, skyldes grunnlovskonservatisme.

5 NOU 1992: 32 *Bedre struktur i lovverket. Lovstrukturutvalgets delutredning II*.


6 NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Rapport fra Koronakommisjonen*. Kapittel 28, s. 305.

Innføring i barnerett for sosialarbeidere tar for seg barns rettsforhold til foreldrene og oppvekst- og hjelpeapparatet. Boken er en innføring i rettslære for barnevernspedagog- og sosionomstudenter. Målet med den er å gi kunnskap som er relevant for fremtidig arbeid med utsatte barn og unge og deres foreldre og hjelpere.

Kunnskap om barns og unges rettigheter, om rettsforholdet mellom barn og foreldre og om de spesielle tiltakene for barn i utsatte livssituasjoner er nødvendig for at man skal kunne utnytte det handlingsrommet regelverket gir til å finne gode løsninger for barn og unge som trenger hjelp. Boken kan leses uten forkunnskaper i juss og starter med en innføring i juridisk tenkning og barnets rettsstilling generelt. Barns menneskerettigheter har blitt viet stadig mer oppmerksomhet de siste årene, og dette er derfor et perspektiv som er løftet frem i bokens femteutgave.

Ragnhild Collin-Hansen er pensjonist og har tidligere blant annet arbeidet som førsteamanuensis i juridiske emner ved barnevernspedagogutdanningen ved Høgskolen i Sør-Trøndelag. Hun er tilknyttet Institutt for sosialt arbeid ved NTNU.

Elizabeth Langsrud er førsteamanuensis ved NTNU. Hun er jurist og sosionom og har en interdisiplinær ph.d. i barns og unges deltakelse og kompetanseutvikling.

 Universitetsforlaget

ISBN 978-82-15-05517-6



9 788215 055176