

Det juridiske fakultet

Pålegg om hjelpetiltak

En fremstilling og vurdering av adgangen til å gi pålegg om hjelpetiltak etter bvl. § 4-4 tredje ledd.

—
Martine Horn

Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2016

Innhold

1. INNLEDNING	5
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING	5
1.2 OVERSIKT OVER HJELPETILTAK	6
1.3 METODE OG KILDER	8
1.4 AVGRENSNING OG VIDERE FREMSTILLING	10
2. BARNERETTSLIGE PRINSIPPER OG HENSYN	11
2.1 INNLEDNING	11
2.2 BARNETS BESTE.....	11
2.3 RETTEN TIL Å BLI HØRT	12
2.4 DET BIOLOGISKE PRINSIPP	14
2.5 DET MINSTE INNGREPS PRINSIPP	15
2.6 RETTEN TIL OMSORG	15
2.7 RETTEN TIL RESPEKT FOR FAMILIELIVET.....	16
3. PÅLEGG OM HJELPETILTAK FREM TIL 1. APRIL 2016	18
3.1 INNLEDNING	18
3.2 Hvilke tiltak kunne pålegges?	19
3.3 VILKÅR.....	20
3.4 BRUKEN AV OG KRITIKKEN MOT TILTAKENE.....	22
4. PÅLEGG OM HJELPETILTAK ETTER GJELDENE RETT	24
4.1 INNLEDNING	24
4.2 BAKGRUNN OG FORMÅL	25
4.3 KOMPENSERENDE TILTAK.....	27
4.3.1 Formål med tiltaket	27
4.3.2 Type tiltak.....	28
4.3.3 Vilkår.....	30
4.4 OMSORGENDE TILTAK	33
4.4.1 FORMÅL.....	33
4.4.2 Type tiltak.....	34
4.4.3 Vilkår.....	37
4.5 KONTROLLTILTAK	38
4.5.1 Formål.....	38
4.5.2 Typer tiltak	39

4.5.3 <i>Vilkår</i>	41
4.6 TIDSBEGRENSNING	42
4.7 SAKSBEHANDLING	44
4.8 HÅNDHEVELSE	46
5. RETTSPOLITISK VURDERING AV REGLENE OM PÅLEGG AV HJELPETILTAK	47
5.1 INNLEDNING	47
5.2 TYPE TILTAK SOM KAN PÅLEGGES	47
5.3 VILKÅRENE FOR Å PÅLEGGJE HJELPETILTAK	48
5.4 BESLUTNINGSMYNDIGHET	49
5.5 SANKSJONER VED BRUDD PÅ PÅLEGG AV HJELPETILTAK	50
5.6. HAR BARN EN UBETINGET RETT TIL HJELP ETTER BARNEVERNLOVEN?	51
6. KILDELISTE	53
LOVER	53
KONVENSJONER	53
FORARBEIDER	54
RUNDSKRIV	55
HØRINGSNOTAT	55
RETTSPRAKSIS	56
BARNEKOMITEENS UTTALELSER	56
LITTERATUR	56
ØVRIGE KILDER	58

1. Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Temaet for avhandlingen er pålegg om hjelpetiltak etter bvl. § 4-4 tredje ledd.¹ Samfunnet vårt bygger på det biologiske prinsipp, som tilsier at det beste for barnet er å vokse opp hos sine biologiske foreldre.² På bakgrunn av dette er utgangspunktet at foreldrene har ansvaret for å gi omsorg til barna sine. I noen tilfeller klarer ikke foreldrene å gi barnet god nok omsorg, og må derfor ha hjelp fra barnevernet. Det fremgår av bvl. § 1-1 at barneverntjenestens formål er å *”sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp til rett tid”*. Videre sier bestemmelsen at de skal *”bidra til at barn og unge får trygge oppvekstsvilkår”*. En måte å hjelpe barn og barnefamilier på, er gjennom hjelpetiltak etter bvl. § 4-4. Tall fra statistisk sentralbyrå viser at 53 088 barn fikk hjelp fra barneverntjenesten i 2014.³ Herunder fikk 9 611 barn omsorgstiltak, mens hele 43 477 barn fikk hjelpetiltak. Disse tallene viser at hjelpetiltak er det mest brukte tiltaket som benyttes i barnevernet, og at det er et viktig verktøy i arbeidet med å gi barn en trygg og god oppvekst.

Barnevernloven bygger på det minste inngreps prinsipp, noe som tilsier at det ikke kan iverksettes mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig.⁴ Derfor er den store hovedregel og utgangspunktet at hjelp fra barnevernet skal bygge på frivillighet og samarbeid med foreldrene.⁵ De frivillige hjelpetiltakene fremgår av bvl. § 4-4 andre ledd og pålegger barneverntjenesten å tilby hjelpetiltak når barnet har *”særlig behov”* for det. Slike tiltak kan eksempelvis være barnehage, støttekontakt eller avlastningstiltak.⁶ For å bedømme om barnet har særlig behov for tiltak, må barneverntjenesten foreta en undersøkelse, jfr. bvl. § 4-3. Tall fra statistisk sentralbyrå viser at åtte prosent av alle undersøkelser som ble gjort av barnevernet, ble henlagt på grunn av at foreldrene ikke ønsket hjelp.⁷ Dette indikerer at over 3000 barn ikke fikk den hjelpen som barneverntjenesten mente at barnet trengte, fordi foreldrene ikke ønsket det. Pålegg av hjelpetiltak etter bvl. § 4-4 tredje ledd er et alternativ for å gi barnet slik hjelp til tross for at foreldrene motsetter seg det. Disse reglene har lenge vært

¹ Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (heretter forkortet til barnevernloven eller bvl.).

² Behandles nærmere i punkt 2.4.

³ <https://www.ssb.no/barneverng/>

⁴ Nærmere i punkt 2.5.

⁵ NOU 2012: 5 s. 53.

⁶ NOU 2000: 12 s. 30.

⁷ <https://www.ssb.no/barneverng/>

snevre og lite brukt i praksis.⁸ I 2015 ble det imidlertid vedtatt en lovendring om pålegg av hjelpetiltak.⁹ Her ble adgangen til å pålegge familier hjelpetiltak utvidet, ved at flere typer tiltak kan pålegges og ved at vilkårene for å pålegge er lempet.¹⁰ Formålet med endringen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid.¹¹ Gjennom en bredere adgang til å pålegge hjelpetiltak er målet at flere familier skal klare seg selv på sikt, og håpet er at færre omsorgsovertakelser blir nødvendig. Lovendringen trådte i kraft 1. april 2016. Denne lovendringen er bakgrunnen for avhandlingens tema. Målet med avhandlingen er å gi en fremstilling av adgangen til å pålegge hjelpetiltak. Problemstillingene er dermed knyttet til hvilke tiltak som kan pålegges, og hva vilkårene for å pålegge dem er. I tillegg skal jeg vurdere om disse nye reglene er i overensstemmelse med våre grunnleggende barnerettslige prinsipper, og om de svarer til kritikken som de tidligere reglene var gjenstand for.¹²

1.2 Oversikt over hjelpetiltak

Siden pålagte hjelpetiltak har nær sammenheng med frivillige hjelpetiltak, skal jeg gi en kort oversikt over de frivillige tiltakene.

Hjelpetiltak til barn og barnefamilier reguleres av bvl. § 4-4. Barneverntjenesten skal etter bestemmelsens første ledd bidra til å gi *”det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak”*. Det oppstilles ingen vilkår her. Dette må forstås som en generell rådgivnings- og veiledningsplikt, slik at foreldre som ønsker hjelp kan få dette, uten at det nødvendigvis blir iverksatt ytterligere hjelpetiltak.¹³ Forarbeidene påpeker at første ledd er ment å være retningsgivende for barneverntjenestens anvendelse av bvl. § 4-4 som helhet.¹⁴ Videre fremgår det av bvl. § 4-4 første ledd siste punktum at formålet med hjelpetiltak er å *”bidra til positiv endring hos barnet eller i familien”*.

Bvl. § 4-4 andre ledd angir vilkårene for å iverksette hjelpetiltak:

⁸ Prop. 72 L (2014-2015) s. 6.

⁹ Lovvedtak 101 (2014-2015) Lov om endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak).

¹⁰ Innst. 332 L (2014-2015) s. 1.

¹¹ Ibid.

¹² Se kapittel 2 og punkt 3.4.

¹³ Stang (2007) side 154 og 155.

¹⁴ Innst. O nr. 80 (1991-1992) s. 16.

”Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.”

Vilkåret om at barnet må ha et ”særlig behov” er skjønnsmessig og upresist. En naturlig forståelse taler for at barnet må ha et behov ut over det andre barn i alminnelighet har. Vilkåret er ikke drøftet i forarbeidene, men den åpne formuleringen må ses i sammenheng med målet om å senke terskelen, sammenlignet med den tidligere barnevernloven av 1953.¹⁵ Om barnet har særlig behov for hjelp må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. For det første kan særlige behov skyldes ”forholdene i hjemmet”. Dette bør tolkes vidt, og kan derfor omfatte alle situasjoner og tilstander i hjemmet som påvirker barnets livssituasjon.¹⁶ For det andre kan barnet ha særlige behov ”av andre grunner”. Årsaken kan være forhold hos barnet selv, som for eksempel mobbing, rusmisbruk, kriminalitet eller andre atferdsproblemer.¹⁷ Dette tilsier at årsaken til behovet er lite viktig.

Et spørsmål som bør stilles er hva et hjelpetiltak konkret kan være. Tidligere fremgikk det eksplisitt av bestemmelsen hvilke tiltak som kunne gis. Gjennom en lovendring i 2013 ble denne listen fjernet fra bestemmelsen.¹⁸ Forarbeidene uttrykker at ”formålet er å rette oppmerksomheten mot hva som er ønsket virkning av et slikt tiltak. Fjerningen av eksempellisten medfører ingen begrensning av hvilke hjelpetiltak som kan benyttes”.¹⁹ Dette betyr at de tiltakene som tidligere fremgikk av ordlyden fortsatt gjelder. Hjelpetiltak kan dermed være: støttekontakt, barnehageplass, besøkshjem, avlastningstiltak i hjemmet eller andre foreldrestøttende tiltak. I tillegg kan det være tiltak som stimulerer barnets fritidsaktiviteter, bidrar til utdanning eller arbeid, eller som gir anledning til å bo utenfor hjemmet. Til slutt nevnte den tidligere bestemmelsen tilsyn i hjemmet eller økonomisk stønad som mulige hjelpetiltak. Også andre tiltak kan iverksettes. Tiltak etter andre ledd kan videre benyttes alene, eller i kombinasjon med andre tiltak.²⁰ De mest brukte hjelpetiltakene i 2014 var tiltak som skulle styrke barns utvikling.²¹ Disse tiltakene omfattet hele 40 %. Dette er hjelpetiltak som for eksempel besøkshjem eller avlastningshjelp, økonomisk hjelp, barnehage,

¹⁵ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) s. 31.

¹⁶ Stang (2007) s. 173.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Lov 21. juni 2013 nr. 63.

¹⁹ Prop. 106 L (2012-2013) s. 210.

²⁰ Ofstad, Skar (2009) s. 75.

²¹ <https://www.ssb.no/barneverng/>

skolefritidsordning og fritidsaktiviteter. 25 % av tiltakene var for å styrke foreldreferdighetene, hvorav 15 % gjaldt råd og veiledning.

Som nevnt ovenfor i punkt 1.1 kan ikke barneverntjenesten gi hjelpetiltak etter bvl. § 4-4 andre ledd dersom foreldrene motsetter seg dette. I hvilken grad hjelpetiltak kan pålegges foreldrene etter bvl. § 4-4 tredje ledd vil være temaet videre i avhandlingen.

1.3 Metode og kilder

For å kunne drøfte hva som er gjeldende rett vil jeg innta en rettsdogmatisk tilnærming til avhandlingen. En rettsdogmatisk metode innebærer å beskrive og vurdere hva som er gjeldende rett.²² Dette gjøres gjennom den juridiske metode, som er måten en rettsadvokater går frem på for å fastlegge innholdet i rettsreglene, og for å kunne løse de konkrete rettsspørsmålene.²³ Videre vil jeg foreta en rettspolitisk vurdering av om de nye reglene om pålegg av hjelpetiltak gir barn bedre beskyttelse enn tidligere. Rettspolitiske vurderinger innebærer drøftelser om hvordan retten bør være.²⁴

Gjennom den rettsdogmatiske metoden må relevante rettskilder tolkes og avveies mot hverandre.²⁵ Sentrale rettskilder for avhandlingen vil være lov, forarbeider, reelle hensyn og litteratur. Lovgivning danner utgangspunktet for fastlegging av rettstilstanden.²⁶ Pålegg om hjelpetiltak faller inn under den offentlige barneverntjenesten, og bvl. § 4-4 danner således utgangspunktet for avhandlingen. Vilårene for å kunne gi pålegg om hjelpetiltak er preget av skjønnsmessige vurderinger og øvrige rettskilder må derfor tillegges vekt for å kunne avklare innholdet i kriteriene. Her vil forarbeidene spille en sentral rolle i hvordan bestemmelsene skal forstås.²⁷ Barnerettslige prinsipper står i en særstilling på barnerettens område.²⁸ Det er hensyn eller normer som er rettslig bindende, og disse må vurderes ved løsningen av alle spørsmål hvor det er relevant.²⁹ Rettspraksis har generelt stor betydning i norsk rett.³⁰ I

²² Bernt, Doublet (2008) s. 13.

²³ Bernt, Mæhle (2007) s. 38.

²⁴ Bernt, Doublet (2008) s. 15.

²⁵ Eckhoff (1997) s. 39.

²⁶ Eckhoff (1997) s. 39.

²⁷ Bernt, Mæhle (2007) s. 241.

²⁸ Nærmere om dette i kapittel 2.

²⁹ Bendiksen og Haugli (2014) s. 37.

³⁰ Eckhoff (2001) s. 159.

forhold til avhandlingens tema vil rettspraksis imidlertid ikke være sentral da lovendringen nettopp har trådt i kraft, og det naturlig nok ikke foreligger noen praksis på området.

I tillegg vil internasjonale konvensjoner gjøre seg gjeldende, herunder Barnekonvensjonen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.³¹ Barnekonvensjonen gjelder rettigheter særskilt for barn, mens EMK på sin side angir generelle menneskerettigheter som gjelder for alle mennesker. Barnekonvensjonen er den konvensjonen i verden som har størst tilslutning. Norge var den første til å ratifisere den i 1991, og har siden da vært en av de fremste landene i arbeidet med barns rettsstilling. Både BK og EMK er inkorporert gjennom Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven). Etter lovens §§ 2 og 3 fremgår det at ved motstrid vil BK og EMK gå foran nasjonale regler. Dette tilsier at konvensjonene innehar en sterk stilling i norsk rett.

Barnekonvensjonen har ingen domstol som håndhever brudd på konvensjonen. Men den 19. Desember 2011 vedtok FNs generalforsamling en tredje tilleggsprotokoll om individuell klagerett for barn.³² Ved brudd på konvensjonen kan nå enkeltsaker bringes inn til barnekomiteen. Norge har imidlertid ikke tiltrådt tilleggsprotokollen, og denne rettigheten gjelder således ikke for barn i Norge. Uavhengig av denne tilleggsprotokollen overvåkes statene gjennom et rapporteringssystem, jfr. BK artikkel 44. Statene avgir rapporter hvert femte år om barnekonvensjonens gjennomføring i landet. Basert på dette får statene konkrete tilbakemeldinger med komiteens bekymringer og anbefalinger.³³ Disse er ikke juridisk bindende, men legger likevel press på statene til å følge opp bemerkningene.³⁴

Barnekomiteen utgir i tillegg ”*General Comments*”, jfr. BK artikkel 45.³⁵ Dette er generelle veiledninger om hvordan konvensjonens artikler skal tolkes eller andre særlige spørsmål som reiser seg.³⁶ Statene er ikke rettslig bundet av disse kommentarene, men lovgiver har likevel gitt uttrykk for at disse bør tillegges relativt stor vekt ved tolkningen og anvendelsen av konvensjonens bestemmelser.³⁷ Høyesterett på sin side mener at uttalelsene må vurderes

³¹ FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989 (heretter forkortet til barnekonvensjonen eller BK) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950 (heretter forkortet til EMK).

³² Kjørholdt (2012) s. 353.

³³ Smith (2012) s. 23.

³⁴ Ibid.

³⁵ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=1

1

³⁶ Smith (2012) s. 25.

³⁷ Ot.prp. nr. 104 (2008-2009) s. 26.

konkret. Det sentrale i vurderingen er hvor klart uttalelsen gir uttrykk for statenes forpliktelser etter konvensjonen, og om den passer på det konkrete faktum og rettsområde.³⁸

1.4 Avgrensning og videre fremstilling

Avhandlingen omhandler pålegg om hjelpetiltak, jfr. bvl. § 4-4 tredje ledd. Frivillige hjelpetiltak etter bvl. § 4-4 andre ledd blir derfor ikke nærmere behandlet. Hva angår omsorgsovertakelse og vilkårene i bvl. § 4-12, vil jeg utelukkende vurdere dette når det gjør seg gjeldende overfor pålegg av hjelpetiltak. Det avgrenses således mot en generell fremstilling av reglene for omsorgsovertakelse i denne avhandlingen. Pålagte hjelpetiltak på grunn av atferdsproblemer vil bli behandlet i noen grad. I avhandlingen ønsker jeg å fokusere på de endringer som er gjort i bvl. § 4-4 tredje ledd. Pålagte hjelpetiltak på grunn av atferdsproblemer er en videreføring av den tidligere bestemmelsen. Likevel har tiltaket en nær sammenheng med omsorgsendrende tiltak, og derfor anser jeg det som nødvendig å gi en kort fremstilling av innholdet og vilkårene for tiltaket. I tillegg vil pålegg av tiltak på grunn av atferdsproblemer bli drøftet hvor dette er relevant ved behandlingen av omsorgsendrende tiltak.

Avhandlingen er delt inn i fem kapitler. Kapittel 1 utgjør innledningen. I kapittel 2 redegjøres det for de sentrale barnerettslige hensyn og prinsipper som gjør seg gjeldende innenfor tematikken. Dette anses som viktig for å kunne danne seg et helhetlig bilde av reglene om hjelpetiltak. I kapittel 3 gis det en kort oversikt over pålegg om hjelpetiltak før lovendringen, herunder kritikken som ble rettet mot disse reglene. Kapittel 4 vil utgjøre hoveddelen av avhandlingen. Her vil jeg gi en fremstilling av bvl. § 4-4 tredje ledd, og drøfte innholdet i bestemmelsen. Til slutt vil jeg i kapittel 5 vurdere de nye reglene. Dette vil jeg gjøre i lys av de grunnleggende prinsippene, og på bakgrunn av kritikken som de tidligere reglene var gjenstand for.

³⁸ Rt.2015 s.1388 avsnitt (151) og (152) med videre henvisninger.

2. Barnerettslige prinsipper og hensyn

2.1 Innledning

Barnevernloven bygger på noen grunnleggende prinsipper som gir uttrykk for sentrale verdier i samfunnet vårt. I avhandlingen skal jeg fremstille reglene for pålegg av hjelpetiltak, og så foreta en vurdering av disse. For å kunne gjøre dette, er det nødvendig å først gi en fremstilling av de barnerettslige prinsippene og hensynene som gjør seg gjeldende for pålegg av hjelpetiltak. Både fordi disse har betydning når gjeldende rett skal fastslås, men i tillegg fordi de fungerer som referanseramme når reglene skal vurderes.

2.2 Barnets beste

Prinsippet om barnets beste handler om å finne den beste løsningen for det berørte barnet, i den konkrete saken. I Grunnloven § 104 andre ledd er prinsippet kommet til uttrykk slik:

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

Bestemmelsen om barns rettigheter i § 104 kom inn i Grunnloven ved grunnlovsrevisjonen om styrking av menneskerettighetene i 2014. Bakgrunnen var at det ble ansett som en svakhet at Grunnloven ikke speilet det særlige vern som barn har i norsk og europeisk rett.³⁹

Prinsippet om hensynet til barnets beste ble derfor nedfelt i § 104 andre ledd, og anses som bærebjelken i bestemmelsen. Den har sin parallell i BK artikkel 3 nr. 1 som fastslår at *”the interest of the child shall be a primary consideration”*.⁴⁰

Spørsmålet blir således hva som er det nærmere innholdet i prinsippet. Det er vanskelig gi det noe konkret innhold, da det skal gjelde for alle barn, i alle aldre, og i alle sammenhenger. Barnets beste er et relativt begrep, i den forstand at det som er det beste for ett barn, ikke nødvendigvis er det beste for et annet barn i samme situasjon.⁴¹ Barnekomiteen har likevel gitt uttrykk for noen momenter som bør være med i en slik vurdering: *barnets mening, det enkelte barns særtrekk, opprettholdelse av familieliv og andre relasjoner, barnets*

³⁹ Innst. 186 S (2013-2014) s. 29.

⁴⁰ Dok.16 (2011-2012) s. 192 og Rt.2015 s. 92 avsnitt 64.

⁴¹ Haugli (2012) s. 53.

*sårbarhetssituasjon og retten til helse og utdanning.*⁴² Barnekomiteen presiserer videre at dette ikke er en uttømmende liste, men må tilpasses det enkelte barns situasjon. Barnets beste retter seg videre mot det enkelte barn, og mot barn som en gruppe.⁴³ I forhold til tematikken vil hensynet til barn som gruppe være relevant under lovgivningsprosessen, mens når det skal pålegges et konkret tiltak vil det være hensynet til det enkelte barn som er avgjørende.

Hensynet til barnets beste er også kommet klart til uttrykk i bvl. § 4-1, og anses som en overordnet grunnverdi i barnevernloven.⁴⁴ Her fremgår det at ved anvendelsen av *”bestemmelsene i dette kapitlet skal det legges avgjørende vekt på finne tiltak som er til beste for barnet”*. Det vil si at dersom vilkårene for pålegg av hjelpetiltak er oppfylt, vil prinsippet få stor betydning når det skal vurderes om det skal pålegges tiltak, og eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes. At hensynet skal være *”avgjørende”*, taler for at hvor det foreligger motstridende interesser mellom foreldre og barn, så er det hensynet til barnet som skal vektlegges mest. Det betyr at det vil være i strid med bvl. § 4-1, dersom barn ikke får hjelpetiltak fordi foreldrene motsetter seg det. Videre følger det av bvl. § 4-1 første ledd andre punktum at det *”Herunder skal (...) legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen”*. Ordlyden nevner eksplisitt to momenter i den konkrete vurderingen av barnets beste. Forarbeidene fremhever viktigheten av å ha kontakt med de biologiske foreldrene.⁴⁵ *”Herunder”* gir anvisning på at også andre momenter er relevante i vurderingen av barnets beste. Dette støttes av FNs barnekomite som gir uttrykk for at BK artikkel 3 nr. 1 om barnets beste ikke kan ivaretas på en tilfredsstillende måte, uten at retten til å bli hørt i artikkel 12 blir respektert.⁴⁶

2.3 Retten til å bli hørt

Som nevnt har hensynet til barnets beste nær sammenheng med barns rett til medvirkning og til å bli hørt. Å få uttale seg om saker som er av betydning, er helt sentralt i anerkjennelsen av barn som selvstendige individer.⁴⁷ Retten kommer til uttrykk i Grl. § 104 første ledd som sier at barn har rett *”til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv”*. Bestemmelsen bygger på BK artikkel 12 som gir alle barn som er i stand til å danne egne synspunkter muligheten til fritt å

⁴² Barnekomiteens General Comment No. 14 s. 12.

⁴³ Bendiksen, Haugli (2014) s. 42.

⁴⁴ NOU 2000: 12 s. 70.

⁴⁵ Innst. O. nr. 80 (1991-1992) punkt 2.

⁴⁶ Barnekomiteens General Comment No.14, punkt 52-79.

⁴⁷ Sandberg (2012) s. 9.

gi uttrykk for disse i ”*alle forhold som vedrører barnet*”. Både etter Grunnloven og barnekonvensjonen skal synspunktene vektlegges i samsvar med alder og utvikling. Dermed er det ingen nedre aldersgrense for retten til å bli hørt. Barnekomiteen har presisert at barn kan danne seg synspunkter fra de er ganske små, selv om de ikke er i stand til å uttrykke dem verbalt.⁴⁸ Dette peker på at barn må få mulighet til å si sin mening på andre måter, som for eksempel gjennom tegning eller lek.

For å synliggjøre våre forpliktelser til barnekonvensjonen, ble det foretatt endringer i bvl. § 6-3. Det som tidligere bare var en rett for barn over 12 år, ble endret til en ubetinget rett for barn over 7 år til å få informasjon og rett til å kunne uttale seg.⁴⁹ Barn som er yngre enn 7 år, og som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har en tilsvarende rett etter bestemmelsen. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet, jfr. bvl. § 6-3 første ledd annet punktum.

For å finne ut hvilket konkret hjelpetiltak som er til barnets beste, er det altså helt sentralt å høre hva barnet selv mener og gi barnet muligheten til å uttale seg, før en avgjørelse tas. Undersøkelser har likevel vist at barn i overraskende liten grad faktisk blir hørt før det treffes tiltak i barnevernssaker.⁵⁰ Dette er i strid med både bvl. § 6-3, Grl. § 104 første ledd og BK artikkel 12. Gjennom en lovendring av bvl. § 4-1 ble retten til barns medvirkning ytterligere presisert.⁵¹ Her fremgår det i bestemmelsens andre ledd at barn skal ”*gis mulighet for medvirkning og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet*”. Bakgrunnen for dette var nettopp å styrke barns innflytelse, siden denne retten ikke ivaretas i tilstrekkelig grad i praksis.⁵² I tillegg vil barn ha rett til en talsperson for saker som fremmes for fylkesnemnda, jfr. bvl. § 7-9. Det fremgår av forarbeidene at det er organet som skal treffe avgjørelsen, som har ansvaret for å tilrettelegge og gjennomføre samtalen med barnet.⁵³ For pålegg om hjelpetiltak vil det således være fylkesnemnda som har ansvaret for dette.

⁴⁸ Barnekomiteens General Comment No. 12 s. 9.

⁴⁹ Jf. endringslov 1. august 2003 nr. 86.

⁵⁰ Stang (2007) s. 125 flg.

⁵¹ Lovendring 21. juni 2013 nr. 63.

⁵² Prop. 106 L (2012-2013) s. 131 flg.

⁵³ Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) s. 63.

2.4 Det biologiske prinsipp

Barnevernloven bygger på det biologiske prinsipp, som tilsier at det har en egenverdi for barn å vokse opp hos sine biologiske foreldre.⁵⁴ Prinsippet kommer ikke direkte til uttrykk i barnevernloven, men er en forutsetning for flere av bestemmelsene.⁵⁵

Forarbeidene til barnevernloven oppsummerer innholdet i det biologiske prinsipp slik:

*”Det er et grunnleggende prinsipp i vårt samfunn at foreldre selv sørger for sine barn. Selv om det påvises svikt hos foreldrene i deres forhold til barna – kanskje problemer av alvorlig karakter – er utgangspunktet derfor at problemene primært bør søkes bedret ved hjelpetiltak. Et annet utgangspunkt ville bryte radikalt med de rådende normer og verdisynspunkter, og forutsette en helt annen samfunnsstruktur enn den vi har i dag. Dette betyr ikke i seg selv en nedprioritering av barnets interesser. Det er sterke og følelsesmessige bånd mellom foreldre og barn og disse bånd er det grunn til å bevare og styrke.”*⁵⁶

Hjelpetiltak etter bvl. § 4-4 tar utgangspunkt i at hjelp skal gis i familien, og er dermed et utslag av det biologiske prinsipp. I de fleste tilfeller er foreldre og barns interesser sammenfallende, selv om dette ikke alltid er tilfellet. Noen ganger vil foreldrenes ønske om å ha barnet hos seg være i motstrid med barnets behov for trygghet og omsorg. I slike situasjoner kan for stor vekt på det biologiske prinsipp bidra til å skade barnet, mer enn å hjelpe.⁵⁷ Det må derfor presiseres at det biologiske prinsipp gir uttrykk for en verdinorm, ikke en absolutt regel.⁵⁸ Det biologiske prinsipp og hensynet til barnets beste må videre ses i sammenheng. Disse kan både være to sider av samme sak, men også motsetninger.⁵⁹ Hvor det foreligger motstrid, skal alltid hensynet til barnet være avgjørende.

Også internasjonale forpliktelser legger en lignende tankegang til grunn. Dette fremgår av BK artikkel 7 som vektlegger verdien av å kjenne sitt biologiske opphav og kunne få omsorg fra dem. Videre fremhever BK artikkel 8 og 9 rettigheter som bevaring av identitet, herunder familieforhold og retten til å ikke bli skilt fra foreldrene sine mot egen vilje. Også EMK artikkel 8 om retten til familielivet, verner om familiens rett til å være sammen.

⁵⁴ NOU 2012: 5 s. 42.

⁵⁵ For eksempel bvl. §4-4, 4-5, 4-12 2.ledd, 4-16 og 4-21 1.ledd 1.punkt.

⁵⁶ NOU 1985: 18 s.157.

⁵⁷ Stang (2007) s. 34.

⁵⁸ NOU 2012: 5 s. 47.

⁵⁹ Stang (2007) s. 37.

2.5 Det minste inngreps prinsipp

At hjelp fra barnevernet primært skal gis ved tiltak i hjemmet er ikke bare et utslag av det biologiske prinsipp. Dette er også en konsekvens av det minste inngreps prinsipp, som innebærer at mer inngripende tiltak ikke kan iverksettes før mildere tiltak er vurdert.

Prinsippet er ikke eksplisitt formulert i lovteksten, men kommer likevel klart frem blant annet gjennom bvl. §§ 4-4 sjette ledd og 4-12 andre ledd. Det følger av bvl. § 4-4 sjette ledd at det bare kan formidles plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter ”dersom behovene ikke kan løses ved andre tiltak”. Videre sier bvl. § 4-12 andre ledd at omsorgsovertakelse bare kan skje dersom det ikke kan ”skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved andre hjelpetiltak”. Forarbeidene uttrykker at det minste inngreps prinsipp tilsier at ”hjelpetiltak i hjemmet alltid skal vurderes, før mer omfattende tiltak igangsettes”.⁶⁰ Det stilles således ikke noe krav til at mindre inngripende tiltak skal være forsøkt. Det minste inngreps prinsipp innebærer således at frivillige tiltak etter bvl. § 4-4 annet ledd skal vurderes, før det kan iverksettes tiltak med tvang. Videre betyr det også at pålegg om hjelpetiltak etter bvl. § 4-4 tredje ledd må vurderes før en omsorgsovertakelse etter bvl. § 4-12 finner sted.

Forarbeidene til barnevernloven legger også til grunn at det minste inngreps prinsipp er i tråd med barnets rett til vern mot inngrep i privat- og familieliv i EMK artikkel 8 og vern mot atskillelse fra sine foreldre i BK artikkel 7, 9 og 16.⁶¹

2.6 Retten til omsorg

Alle mennesker har en grunnleggende rett til livet. Dette kommer direkte til uttrykk i Grunnloven § 93 (1) og EMK artikkel 2, og er en forutsetning for å kunne tale om andre rettigheter. Retten innebærer for det første en plikt til å beskytte livet, og for det andre et forbud mot å ta liv. Gjennom disse generelle reglene er også barn beskyttet. På grunn av barns spesielle særstilling er retten til liv fremhevet i BK artikkel 6. Barn er helt avhengige av hjelp og omsorg fra andre for å klare seg i livet. At voksne gir dem omsorg blir dermed en forutsetning for retten til liv, til å overleve og til å vokse opp.⁶² Det må derfor legges til grunn at barn har en grunnleggende rett til omsorg. BK artikkel 3 nr. 2 støtter dette ved at det pålegges staten å sikre at barn har den omsorg som er nødvendig. Selv om bestemmelsen er

⁶⁰ Innst. O nr. 80 (1991-1991) punkt 3.4.

⁶¹ NOU 2012: 5 s. 55.

⁶² Bendiksen (2008) s.100.

utformet som en plikt for statene, er det lagt til grunn at også dette må forstås som en rett for barnet.⁶³ Artikkel 7 nr.1 supplerer dette ved å gi barnet ”rett til (...) omsorg” fra sine foreldre. Videre er det barnets foreldre som etter BK artikkel 18 skal sikre barnet oppdragelse, omsorg og utvikling. Ved utøvelsen av omsorgen skal barnets beste alltid være et grunnleggende hensyn.⁶⁴ I dette ligger det et krav om at omsorgen skal være tilpasset for det enkelte barns behov. Dette vil kunne variere ut fra alder, men også med det enkelte barns egenart og egenskaper.⁶⁵ Innenfor de ytre rammene som er regulert i loven er det opp til foreldrene å bestemme hvordan omsorgen skal utøves.

Norge skal etter BK artikkel 3 nr. 2 ”sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel (...), og skal treffe alle egnede lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål”. På bakgrunn av dette har det vært stilt spørsmål om Norge oppfyller konvensjonens krav når barns særlige behov for hjelp ikke har vært en ubetinget rett.⁶⁶ Hjelpetiltak bygger som tidligere nevnt i stor grad på frivillighet fra foreldrene og deres ønske om å motta hjelp. Etter drøftelsen av innholdet i de nye reglene om hjelpetiltak, vil et spørsmål således være om de nye reglene bidrar til å oppfylle konvensjonens bestemmelser på en bedre måte enn tidligere. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 5.

2.7 Retten til respekt for familielivet

Retten til respekt for familielivet anses som en grunnleggende rettighet for alle mennesker og er forankret i Grl. § 102 andre ledd og EMK artikkel 8 nr. 1. I barnekonvensjonen gis barn vern mot vilkårlig eller ulovlig innblanding i familielivet i artikkel 16 nr. 1. Prinsippet kommer videre implisitt til uttrykk i flere av barnekonvensjonens bestemmelser, blant annet artikkel 9, som gir barn rett til ikke å bli skilt fra foreldrene mot sin vilje.⁶⁷ I motsetning til barns rett til omsorg, så foreligger det ingen absolutt rett til respekt for familielivet. Både EMK artikkel 8 og BK artikkel 9 åpner for innblanding fra staten på nærmere angitte vilkår. I BK artikkel 9 kan atskillelse fra foreldrene skje dersom det er ”nødvendig av hensynet til barnets beste”. EMK artikkel 8 nr. 2 åpner for inngrep fra offentlig myndigheter når det er i

⁶³ Sandberg (2003) s. 96.

⁶⁴ Jfr. BK artikkel 3.

⁶⁵ Bendiksen (2008) s. 104.

⁶⁶ Stang (2012) s. 174.

⁶⁷ Fremgår også av fortalen til konvensjonen og artikkel 7,8 og 16.

”(...) samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn (...) for å beskytte andres rettigheter og friheter”. Praksis fra EMD viser at barnekonvensjonens bestemmelser i økende grad legges til grunn for tolkning av blant annet EMK artikkel 8 nr. 2.⁶⁸ Tilsvarende unntak fra retten til respekt for familielivet finnes ikke i grunnloven, men heller ikke her kan retten anses som absolutt. Dette støttes av Rt.2015 s. 93 avsnitt 57 til 60. Først presiserer Høyesterett at Grl. § 102 andre ledd må tolkes i samsvar med våre internasjonale forpliktelser.⁶⁹ Videre sier førstvoterende uttrykkelig at det vil være tillatt å gripe inn i rettighetene når tiltaket har ”*tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig*”. Dermed må det legges til grunn at det heller ikke etter Grl. § 102 finnes et absolutt vern om retten til familielivet.

De fleste barn får en trygg og god barndom i den familien de er født inn i. Retten til omsorg og retten til respekt for familielivet vil derfor ofte kunne oppfylles samtidig. Dette gjelder likevel ikke for alle barn. I forhold til tematikken i avhandlingen vil foreldre og barnets interesser ofte være motstridende. Når et hjelpetiltak pålegges vil det være et inngrep i foreldrenes rett til respekt for familielivet. Det er viktig å ivareta både foreldrene og barnets rett til familieliv i størst mulig grad, og derfor ikke pålegge mer inngripende hjelpetiltak enn det som er nødvendig.

⁶⁸ Stang (2012) s. 162.

⁶⁹ Det ble likevel presisert at det er Høyesterett som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser. Det vil si at fremtidig praksis fra internasjonale håndhevingsorgan ikke har samme prejudikatverdi for de parallelle konvensjonsbestemmelsene.

3. Pålegg om hjelpetiltak frem til 1. april 2016

3.1 Innledning

1. april 2016 trådte lovendringen om pålegg av hjelpetiltak i bvl. § 4-4 tredje ledd i kraft. Reglene før lovendringen var gjenstand for en god del kritikk.⁷⁰ I kapittel 4 og 5 skal jeg drøfte og vurdere de nye reglene. Det vil da bli vurdert om de nye reglene imøtekommer den kritikken de gamle reglene var gjenstand for. I tillegg vil det bli vurdert om de nye reglene i større grad enn de gamle ivaretar de grunnleggende prinsippene barnevernloven bygger på, og i særdeleshet hensynet til barnets beste. For å få et tilstrekkelig vurderingsgrunnlag er det nødvendig å gi en kort oversikt over hvordan reglene om pålegg av hjelpetiltak var før lovendringen. Dette vil bli gjort her i kapittel 3.

Reglene om hjelpetiltak bygde som den store hovedregel på frivillighet.⁷¹ Lovgiver anså det likevel som hensiktsmessig at enkelte tiltak skulle kunne iverksettes ved pålegg.⁷²

På grunn av tiltakets inngripende karakter, var vilkårene for å kunne iverksette et pålegg strengere enn for de frivillige hjelpetiltakene. Før lovendringen var ordlyden i bvl. § 4-4 tredje ledd som følger:

”Fylkesnemnda kan om nødvendig beslutte at tiltak som opphold i barnehage eller andre egnede dagtilbud, skal settes i verk ved pålegg til foreldrene. Fylkesnemnda kan gi pålegg om tilsyn når vilkårene i § 4-12 er til stede. For barn som har vist alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24 første ledd, eller som er i ferd med å utvikle slike alvorlige atferdsvansker, kan fylkesnemnda vedta at foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsvansker kan gjennomføres uten barnets samtykke. Slike foreldrestøttende tiltak kan også gjennomføres uten barnets samtykke når tiltakene iverksettes som ledd i avslutningen av et institusjonsopphold med hjemmel i § 4-24. Foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke kan ikke opprettholdes utover seks måneder fra fylkesnemndas vedtak.”

Hovedforskjellen mellom de gamle og de nye reglene er hvilke typer tiltak som kan pålegges, samt vilkårene for disse. I det følgende vil det kort redegjøres for hvilke typer tiltak som kunne pålegges og vilkårene for å pålegge hjelpetiltak etter bvl. § 4-4 tredje ledd, før lovendringen som trådte i kraft 1. april 2016.

⁷⁰ Se punkt 3.4.

⁷¹ Se punkt 1.2.

⁷² Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) s. 31.

3.2 Hvilke tiltak kunne pålegges?

Bvl. § 4-4 tredje ledd åpnet for å gi pålegg om tre ulike hjelpetiltak. ”*Opphold i barnehage eller andre egnede dagtilbud*” var det første tiltaket som kunne gjennomføres ved pålegg mot foreldrene. Et dagtilbud innebærer at barnet bare er borte fra foreldrene på dagtid. ”Andre egnede dagtilbud” kunne for eksempel være skolefritidsordninger.⁷³

Det andre tiltaket som kunne iverksettes mot foreldrenes vilje var ”*tilsyn*” i hjemmet. Et slikt tilsyn innebærer at en person kommer på hjemmebesøk, enten anmeldt eller uanmeldt.

Formålet med dette var å føre kontroll med barnets omsorgssituasjon, og påse at foreldrene fulgte opp eventuelle andre hjelpetiltak.⁷⁴ Tiltaket var dermed mer rettet mot foreldrene og familien som helhet, enn direkte mot barnet. Elisabeth Gording Stangs undersøkelse av hjelpetiltak viser at pålegg om tilsyn i hjemmet først og fremst ble benyttet i fire ulike situasjoner.⁷⁵ For det første i saker hvor det var usikkert om omsorgsovertakelse var til barnets beste. Usikkerheten kunne skyldes at det manglet et tilfredsstillende

plasseringsalternativ, til tross for at situasjonen var svært bekymringsfull for barnet. For det andre ble tilsyn brukt når saken ikke var godt nok opplyst om grunnlaget, og konsekvensene av en omsorgsovertakelse. En tredje årsak var hvor fylkesnemnda mente at foreldrene hadde et reelt forbedringspotensial innen kort tid. Stang peker til slutt på at et tilsyn kunne være et sikkerhetsnett, ved at barneverntjenesten løpende ble orientert om hjemmesituasjonen.

Dersom det skulle oppstå en akuttsituasjon kunne det raskt treffes vedtak etter bvl. § 4-6 andre ledd. Likevel viser Stangs undersøkelse at pålegg om tilsyn i hjemmet ble lite brukt i praksis.⁷⁶ Grunnen til dette var de strenge vilkårene og manglende håndhevingsmuligheter som forelå. I tillegg ble det ansett som vanskelig å få til gode tiltak uten at foreldrene samarbeidet.

Det tredje hjelpetiltaket som kunne gis ved pålegg var ”*foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsvansker*”. Tiltaket kan gjennomføres uten ”*barnets samtykke*”. Dette innebærer at tiltaket ikke kan pålegges mot foreldrene, og samarbeid med dem er således en forutsetning. Ordlyden gir eksplisitt uttrykk for at formålet er å redusere barnets atferdsvansker. I tillegg presiserer forarbeidene at formålet i tillegg er å styrke

⁷³ Ofstad og Skar (2009) s. 76.

⁷⁴ Ot.prp. nr.44 (1991- 1992) s. 31.

⁷⁵ Stang (2007) s. 230- 236.

⁷⁶ Stang (2007) s. 236 flg.

foreldrenes omsorgsevne.⁷⁷ Forarbeidene nevnte Multisystemisk Terapi (MST) og Parent Management Training (PMT) som konkrete eksempler på foreldrestøttende tiltak.⁷⁸ MST er et ”intensivt, tidsavgrenset (3-6 måneder) og familiebasert tilbud til ungdom med ulike typer atferdsvansker”.⁷⁹ Familien ble ansett som nøkkelen til langsiktige endringer, og programmet la opp til at familien selv skulle lære å løse problemene og utfordringene. Behandlingen tok derfor utgangspunkt i hjemmet, men også andre elementer som vennekrets og skolemiljø utgjorde viktige deler av programmet.⁸⁰ PMT derimot, retter seg mot mindre barn mellom 4 og 12 år, som har eller er i ferd med å utvikle atferdsvansker. Formålet her er å redusere avvikende atferd, og hjelpe barnet i en positiv retning.⁸¹ Programmet er en veiledning til foreldrene, hvor de lærer å kommunisere og møte barnet i dagligdagse situasjoner. Dette foregår gjennom blant annet rollespill, og fokus på selvkontroll for barnet og forelderens.⁸²

3.3 Vilkår

For å gi pålegg om tiltak etter bvl. § 4-4 tredje ledd måtte før som nå, grunnvilkåret om barnets ”*særlige behov*” være oppfylt. Vilkåret innebærer at barnets behov for hjelp må være større enn det som er vanlig for de fleste andre barn, og vil bli nærmere behandlet nedenfor i punkt 4.3.3. Dette grunnvilkåret gjaldt for alle de tre typer tiltak som kunne pålegges. I tillegg oppstilte loven særlige vilkår for hvert enkelt tiltak. Det må ses i sammenheng med hvor inngripende det konkrete tiltaket var for foreldrene.

For å kunne gi pålegg om opphold i barnehage eller andre egnede dagtilbud, ble det stilt vilkår om at det måtte være ”*nødvendig*”. Spørsmålet blir således hva som lå i nødvendighetskriteriet. Vurderingene måtte skje ut fra barnets situasjon, nettopp fordi det er barnet som har behov for tiltaket. Forarbeidene sa ikke noe eksplisitt om dette, men Stang pekte på at barnehageplass måtte være nødvendig for å ”*sikre barnet en tilfredsstillende omsorgssituasjon*”.⁸³ En annen side av dette nødvendighetskriteriet var at foreldrene ikke skulle bli utsatt for mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig, ut fra tanken om minste

⁷⁷ Ot.prp. nr. 64 (2004-2005), s. 33.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ot.prp. nr. 76 (2005-2006), s. 106.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Q-16/01 s.4.

⁸² Ibid.

⁸³ Stang (2007) s. 226.

inngreps prinsipp.⁸⁴ I dette ligger forutsetningen om at det må være forsøkt å oppnå samtykke fra foreldrene til det konkrete hjelpetiltaket, før det kan gis pålegg om dette.

Vilkårene for å gi pålegg om tilsyn i hjemmet var strengere ved den tidligere bestemmelsen. Etter bvl. § 4-4 tredje ledd fremgikk det at ”vilkårene i bvl. § 4-12” da måtte være oppfylt for å kunne gi pålegg om tilsyn i hjemmet. Å gjennomføre tilsyn mot foreldrenes vilje, i deres eget hjem, ville være svært inngripende og vilkårene var derfor skjerpet ytterligere.⁸⁵ Bvl. § 4-12 regulerer omsorgsovertakelse, og i første ledd bokstav a) til d) oppstiller fire alternative grunnvilkår. Bokstav a) til c) gjelder hvor barnet faktisk lever under skadelige forhold, og det må påvises aktuell omsorgssvikt. Etter bokstav d) anses barnets nåtidssituasjon som tilfredsstillende, men det anses som sannsynlig at det foreligger en skaderisiko på sikt. Etter bokstav a) til c) skal det således foretas en nåtidsvurdering, mens det etter bokstav d) skal gjøres en fremtidsvurdering om tilsyn i hjemmet skal pålegges. Selv om kriteriene er skjønnsmessige, og i stor grad overlappes, er det likevel tilstrekkelig at ett alternativ er oppfylt. Videre stilles det vilkår i bvl. § 4-12 andre ledd om at tiltaket måtte være ”nødvendig ut fra den situasjonen som barnet befinner seg i”. Dette vilkåret gjaldt også pålegg om tilsyn, og tilsa at det måtte være nødvendig ut fra situasjonen barnet befant seg i på vedtakstidspunktet, og at det skulle ses bort fra tidligere hendelser som neppe ville gjenta seg.⁸⁶

Det tredje tiltaket som kunne pålegges etter bvl. § 4-4 tredje ledd var familiestøttende tiltak. Vilkårene for dette var at barnet måtte ha ”vist alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24 første ledd, eller som er i ferd med å utvikle slike alvorlige atferdsvansker”. At atferdsvanskene måtte være av alvorlig art, tilsa at ikke enhver form for atferdsvansker ga grunnlag for å gi pålegg om foreldrestøttende tiltak. Det første alternative vilkåret er at barnet har vist alvorlig atferdsvansker som definert i bvl. § 4-24 første ledd. Det vil si ”ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte”. Med alvorlig kriminalitet siktes det til vold eller sedelighetsforbrytelser, mens gjentatt kriminalitet vil si serier av tyveri eller hærverk.⁸⁷ Et rusmisbruk må være av vedvarende karakter, både i tid og omfang.⁸⁸ Atferdsproblemene kan i tillegg ha vist seg på ”annen måte”. Ordlyden gir ingen

⁸⁴ Se punkt 2.5.

⁸⁵ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992), s. 33.

⁸⁶ Ofstad og Skar (2009) s.128.

⁸⁷ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992), s.114.

⁸⁸ Ibid.

veiledning på hva som ligger i dette, men i forarbeidene gis det eksempler på at prostituerte og gatebarn er omfattet.⁸⁹ Det andre alternative vilkåret for å kunne pålegge foreldrestøttende tiltak, er at barnet er i ferd med å utvikle slike atferdsvansker som nevnt i bvl. § 4-24. I dette ligger et krav om at barnet er *"langt på vei"* mot å utvikle omfattende atferdsproblemer, og at en forestående institusjonsplassering vil være sannsynlig.⁹⁰

Adgangen til å gi pålegg om tiltak på grunn av atferdsproblemer ble videreført ved lovendringen som trådte i kraft 1. april 2016.. Det ble foretatt en endring, men bare av lovteknisk karakter. Foreldrestøttende tiltak som tidligere var en del av de øvrige hjelpetiltakene i tredje ledd, ble ved lovendringen flyttet og fremgår nå av bestemmelsens femte ledd. Det ble ikke gjort noen endringer av verken innholdet eller vilkårene. Dette innebærer at adgangen til å gi pålegg om hjelpetiltak på grunn av atferdsproblemer etter gjeldende rett vil være tilsvarende fremstillingen ovenfor. Jeg vil derfor ikke gi tiltaket en generell drøftelse under kapittel 4.

3.4 Bruken av og kritikken mot tiltakene

Pålegg om hjelpetiltak var lite brukt i praksis. I løpet av 2012 og 2013 ble det bare fattet vedtak om pålegg av hjelpetiltak syv ganger.⁹¹ Da det totalt besluttet over 43 0000 vedtak om hjelpetiltak hvert år og rundt 9000 vedtak om omsorgsovertakelse, tilsier dette at pålegg om hjelpetiltak ble benyttet i svært liten grad.⁹²

I et doktorgradsarbeid utført av Elisabeth Gording Stang om barns rettsstilling i saken om hjelpetiltak, ble det fremholdt en del kritikk mot de pålagte hjelpetiltakene.⁹³ For det første mente hun at det burde åpnes for at flere typer tiltak kunne pålegges for å sikre barnet den hjelpen som det har behov for.⁹⁴ For det andre mente hun at vilkårene for tilsyn var for strenge, og dermed lite egnet i praksis.⁹⁵ Stang hevdet at siden vilkårene for å pålegge tilsyn var like strenge som omsorgsovertakelse, ville omsorgsovertakelse ofte fremstå som det beste alternativet i praksis.⁹⁶ Hun mente at dersom vilkårene for tilsyn ble lempet, kunne tiltaket benyttes i forkant av omsorgsovertakelse. Dermed ville tilsyn kunne være et forebyggende

⁸⁹ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) s.114

⁹⁰ Bendiksen og Haugli (2014) s. 207.

⁹¹ Prop. 72 L (2014-2015) s. 7.

⁹² <https://www.ssb.no/barneverng>

⁹³ Stang (2007)

⁹⁴ Stang (2007) s. 403.

⁹⁵ Stang (2007) s. 237.

⁹⁶ Ibid.

tiltak, i stedet for et alternativ til omsorgsovertakelse. Dette ville gjøre tiltaket mer egnet. For det tredje mente hun at pålegg om hjelpetiltak var et ”*tvangsvedtak uten tvangskraft*”.⁹⁷ Begrunnelsen for dette var at det ikke fantes noen håndhevingsmuligheter for å få gjennomført tiltakene hvor foreldrene ikke ville samarbeide. Hun mente at for å få tiltakene til å fungere i praksis, var det helt grunnleggende å få politibistand til gjennomføringen.⁹⁸ Videre kritiseres det tungvinte systemet med fylkesnemndsbehandling som mulig årsak til at pålegg om hjelpetiltak ble benyttet i så liten grad.⁹⁹ Stang foreslo en ordning hvor barnevernadministrasjonens leder kunne treffe foreløpige vedtak, som senere kunne godkjennes av fylkesnemnda.¹⁰⁰ Dette ville bygge på samme ordning som for akuttvedtak etter bvl. § 4-6 andre ledd.

Avslutningsvis påpeker Stang at ”*en rett til hjelp for barnet kombinert med samtykkerett for foreldrene innebærer en rettslig konflikt*”.¹⁰¹ Hun påpeker at barnets beste skal gå foran hvor det foreligger konflikt mellom foreldre og barnets interesser, jfr. BK artikkel 3 nr. 1 og bvl. § 4-1. På bakgrunn av dette vil det i prinsippet være i strid med hensynet til barnets beste å unnlate og å iverksette et hjelpetiltak fordi foreldrene ikke ønsker det.¹⁰² Når Norge har påtatt seg ”*å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel (...), og skal treffe alle egnede lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål*”, jfr. BK artikkel 3 nr. 2, stiller Stang spørsmålsteget ved om Norge oppfyller disse kravene siden barnet ikke får en ubetinget rett til hjelp etter barnevernloven.¹⁰³ Dette mener Stang kan løses gjennom en større adgang til å pålegge hjelpetiltak.¹⁰⁴

Flere av de samme momentene fremgår i NOU 2012: 5 på side 56, hvor det påpekes at mulige forklaringer på hvorfor pålegg av hjelpetiltak ble benyttet i så liten grad kunne være ”*problemer med å få til gode tiltak uten at foreldrene samarbeider, manglende håndhevingsmuligheter og strenge vilkår*”. Forarbeidene til den nye lovendringen understreker de samme momentene.¹⁰⁵

⁹⁷ Stang (2007) s. 242.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Stang (2007) s. 402.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Stang (2007) s. 397.

¹⁰² Stang (2007) s. 396.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Prop. 72 L (2014-2015) s. 7.

4. Pålegg om hjelpetiltak etter gjeldende rett

4.1 Innledning

Den 7. august 2015 ble bvl. § 4-4 tredje og fjerde ledd endret slik at det i større grad kan gis pålegg om hjelpetiltak.¹⁰⁶ Endringene innebærer en utvidelse av hvilke typer tiltak som kan pålegges, samt en endring av vilkårene for å pålegge dem. Det er fortsatt fylkesnemnda som skal fatte vedtak om pålegg av hjelpetiltak, men saksbehandlingsreglene er endret. Etter lovendringen kan pålegg om hjelpetiltak deles inn i tre ulike kategorier, kompenserende tiltak, omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak.

Endringene trådte i kraft 1. april 2016 og lyder:

”Fylkesnemnda kan, når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg eller av andre grunner, beslutte at opphold i barnehage eller andre egnede dagtilbud, opphold i besøkshjem eller avlastningstiltak, leksehjelp, fritidsaktiviteter, bruk av støttekontakt eller andre lignede kompenserende tiltak skal settes i verk ved pålegg til foreldrene. Når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg, kan fylkesnemnda gi pålegg om tilsyn, meldeplikt og urinprøver. På samme vilkår kan fylkesnemnda gi pålegg om omsorgsendrende tiltak. De omsorgsendrende tiltak som anvendes, skal være faglig og etisk forsvarlige og bygge på at allment akseptert kunnskapsgrunnlag.

Hjelpetiltak etter tredje ledd kan opprettholdes inntil ett år fra vedtakstidspunktet. For pålegg om opphold i barnehage eller annet egnet dagtilbud gjelder ingen tidsbegrensning.”

Fokuset i avhandlingen vil være på de endringer som er gjort i bestemmelsen. Hva angår pålagte hjelpetiltak for atferdsproblemer etter bvl. § 4-4 femte ledd, er dette en videreføring av den tidligere bestemmelsen. Jeg viser til drøftelsen av dette tiltaket i punkt 3.2 og 3.3. I det følgende vil jeg således bare drøfte pålagte tiltak ved atferdsproblemer hvor dette er nødvendig for fremstillingen av de øvrige tiltakene som behandles.

I det følgende vil jeg i punkt 4.2 redegjøre for bakgrunn og formålet med endringen av bestemmelsen. Videre drøftes de tre typene tiltak i punkt 4.3, 4.4 og 4.5. Her rettes fokus mot formålet med det enkelte tiltak, innholdet i tiltakene og vilkårene for å pålegge de ulike

¹⁰⁶ Lovendring 7. august 2015 nr. 81.

tiltakene. Så vil jeg i punkt 4.6 og 4.7 behandle reglene om tidsbegrensning og saksbehandling. Til slutt vil håndhevingsmuligheter ved pålegg om hjelpetiltak behandles kort i punkt 4.8.

4.2 Bakgrunn og formål

Det fremgår av Regjeringens politiske plattform at *”Barnevernet må få større adgang til å gi nødvendige hjelpetiltak, også uten samtykke der det er nødvendig for å forebygge omsorgsovertakelse.”*¹⁰⁷ Dette må ses i sammenheng med Barnekomiteens avsluttende merknader til Norges fjerde rapport.¹⁰⁸ Her ble det fremhevet som bekymringsverdig at antall barn som blir fjernet fra familien har økt, til tross for omfattende forebyggende tiltak i hjemmet. Det ble videre pekt på at barnevernet, som blant annet er ansvarlig for å gi barn og familier hjelp i hjemmet, er betydelig underfinansiert og har begrenset kapasitet til å drive forebyggende arbeid. Komiteen anbefalte på bakgrunn av dette at barnevernet skulle få de nødvendige ressurser, slik at det er mulig å *”utvide og intensivere det forebyggende arbeid i familier der det er fare for at barna ikke får den nødvendige omsorg og støtte”*.¹⁰⁹

Det ble fremmet forslag om en større adgang til å gi pålegg om hjelpetiltak i NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* og Prop. 106 L (2012- 2013) *Endringer i barnevernloven*. Forslagene innebar å utvide til flere typer tiltak, lempe vilkårene for å kunne gi pålegg om tilsyn og å endre saksbehandlingsreglene. Dette forslaget ble fulgt opp av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Etter høringsrundene var det 87 høringsinstanser som uttalte seg om forslaget, og hele 78 av disse var positive.¹¹⁰ Forslaget ble vedtatt i stortingsmøte 11. juni 2015, og trådte i kraft 1. april 2016.

Det fremgår av forarbeidene at formålet med å utvide adgangen til å gi pålegg om hjelpetiltak først og fremst er at flere barn skal få nødvendig hjelp og omsorg til *”rett tid”*.¹¹¹ Forarbeidene fremhever at barnevernet hadde få virkemidler dersom foreldrene ikke samtykket til hjelpetiltak, og situasjonen ikke var så alvorlig at det var behov for

¹⁰⁷ Prop. 72 L (2014-2015) s. 1.

¹⁰⁸ Barnekomiteens avsluttende merknader til Norges fjerde rapport datert 3. Mars 2010.

¹⁰⁹ Ibid., punkt 3.5.

¹¹⁰ Prop. 72 L (2014-2015) s. 7.

¹¹¹ Ibid.

omsorgsovertakelse.¹¹² I praksis ble slike saker ofte henlagt.¹¹³ For å kunne gripe inn måtte barneverntjenesten vente på at situasjonen ble så ille at vilkårene for omsorgsovertakelse var oppfylt. Forarbeidene påpeker at barn har en grunnleggende rett til omsorg og beskyttelse etter BK artikkel 3 nr. 2 og artikkel 19.¹¹⁴ Selv om et pålegg vil kunne oppfattes som svært inngripende for foreldrene, presiserer forarbeidene videre at behovet for å gripe inn i familielivet likevel må veies opp mot hensynet til å ivareta barnet.¹¹⁵ Det fremgår av bvl. § 4-1 første ledd at det skal *”legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet”*.¹¹⁶ Dette tilsier at hvor foreldrene og barnets interesser er motstridende skal hensynet til barnet være avgjørende, selv om hensynet til foreldrene taler for et annet resultat.¹¹⁷ Formålet med endringen om pålegg av hjelpetiltak er derfor at barneverntjenesten skal kunne gi barnet den hjelpen som det trenger, uavhengig av foreldrenes samtykke.

Videre gir forarbeidene uttrykk for at når barneverntjenesten har flere virkemidler for å ivareta barnets behov, er formålet også at omsorgsovertakelse skal unngås når det er mulig.¹¹⁸ I dette ligger det at når barnevernet kan komme tidligere inn med hjelp, vil mange familier på sikt kunne klare seg på egen hånd, og barnet kan dermed fortsette å bo hos sine biologiske foreldre. I praksis betyr det mer fokus på forebyggende arbeid og tiltak i hjemmet. En annen side er at færre omsorgsovertakelser vil kunne føre til innsparinger i barnevernet på sikt. Dette presiseres også i forarbeidene, som eksemplifiserer det ved at utgiftene til institusjons- og fosterhjemsplasseringer vil kunne reduseres.¹¹⁹ Videre påpekes det at gjennom økt forebyggende arbeid, så vil barns behov for offentlige velferdstjenester i voksen alder reduseres. Det vil også gi økt mulighet for at disse barna gjennom utdanning og arbeid vil bidra til samfunnets verdiskapning.¹²⁰

Forarbeidene understreker at samarbeid og frivillighet fra foreldrene i stor grad er en forutsetning for at hjelpetiltakene skal ha ønsket effekt. Likevel påpekes det at pålegg av tiltak i noen tilfeller vil kunne ha den effekten at foreldrene ser alvoret i situasjonen og dette således

¹¹² Prop. 72 L (2014-2015) s. 7.

¹¹³ Tall fra SSB viste at 8 % av undersøkelsene i 2014 ble henlagt fordi familien ikke ønsket hjelp.

<https://www.ssb.no/barneverng>

¹¹⁴ Prop. 72 L (2014-2015) s. 7.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Barnets beste følger også av GrL. § 104 andre ledd, BK artikkel 3 nr. 1.

¹¹⁷ Prop. 72 L (2014-2015) s. 7.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Prop. 72 L (2014-2015) s. 28.

¹²⁰ Ibid.

får dem til å samarbeide.¹²¹ Et mål med det pålagte hjelpetiltak vil således være å få foreldrene til å samtykke, og dermed kunne oppheve pålegget.

For å oppnå de nevnte målene ble det foreslått og vedtatt en bestemmelse som gir mulighet for pålegg av tre typer tiltak, kompenserende tiltak, omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak. Disse tre vil bli drøftet fortløpende i det følgende.

4.3 Kompenserende tiltak

4.3.1 Formål med tiltaket

Etter bvl. § 4-4 tredje ledd første punktum kan det iverksettes ”*kompeniserende tiltak*”. Det kan stilles spørsmål om hva som menes med kompenserende tiltak, og hva formålet med slike tiltak er. I begrepet kompensere ligger det at tiltaket skal erstatte eller oppveie for noe. I denne sammenheng vil det kunne være å erstatte noe som barnet ikke får oppfylt i tilstrekkelig grad hjemme. Hva de konkrete kompenserende tiltakene kan være, kommer jeg tilbake til i punkt 4.3.2.

Formålet med å gi kompenserende tiltak skal i følge forarbeidene være å ”*reduisere belastninger hos barnet i tillegg til å sikre barn stimulering og deltakelse i aldersadekvate aktiviteter*”.¹²² Hva som nærmere ligger i dette fremgår ikke av forarbeidene. Det er likevel naturlig at dette ses i sammenheng med barns behov og utvikling. Stimulering og aktiviteter er viktige faktorer for hvordan barn utvikler seg. Et slik formål er også i samsvar med våre forpliktelser etter barnekonvensjonen. Det følger av BK artikkel 31 at barn har rett til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder. Lek er helt sentralt for barns utvikling på en rekke områder. Barn får blant annet utviklet motorikk gjennom aktiv kroppslig bevegelse, den emosjonelle siden utvikles, og videre har lek og aktivitet betydning for identitet og selvoppfatning.¹²³ Å sikre barn lek og fritidsaktiviteter vil således være et viktig virkemiddel for å gi barnet optimal utvikling, jfr. BK artikkel 6.

Når kompenserende tiltak skal pålegges er det helt sentralt at det konkrete tiltaket anses som positivt for barnet. Hensikten er at tiltaket skal være til barnets beste, jfr. bvl. § 4-1. Det

¹²¹ Prop. 72 L (2014-2015) s. 7.

¹²² Prop. 72 L (2014-2015) s. 11.

¹²³ Kjærholdt (2012) s. 270.

påpekes i forarbeidene at tiltak som iverksettes mot foreldrenes vilje, vil kunne sette barnet i en lojalitetskonflikt.¹²⁴ Dersom barnet forstår at foreldrene er motstander av dette, vil barnet ofte støtte foreldrene selv om det kanskje innerst inne ønsker den hjelpen barnevernet tilbyr. På grunn av dette må det vurderes i det enkelte tilfellet om det er riktig å gi pålegg om kompensierende tiltak.¹²⁵ Dette bør avdekkes gjennom å inkludere barnet i prosessen og høre hva barnet mener og ønsker, jfr. bvl. §§ 6-3 og 4-1 andre ledd. Dersom et slikt tiltak blir for belastende for barnet fordi foreldrene viser barnet at de er sterkt i mot det, vil ikke tiltaket være til barnets beste, jfr. 4-1 første ledd.

4.3.2 Type tiltak

Spørsmålet er så hva de kompensierende tiltakene konkret kan være. Loven nevner eksplisitte eksempler på hvilke typer kompensierende tiltak som kan anvendes. ”*Barnehage og andre egnede dagtilbud*” er det første tiltaket som nevnes. Dette er en videreføring av den tidligere bestemmelsen. I forarbeidene er det særlig fremhevet at pålegg om barnehageplass kan være aktuelt hvor det foreligger manglende norskkunnskaper hos barnet.¹²⁶ Dette begrunnes med viktigheten av å kunne beherske språket før skolestart, og departementet mener at opphold i barnehage vil kunne bidra til det.¹²⁷ At dette nevnes spesielt må ses i sammenheng med økningen av antall innvandrere i Norge og viktigheten av å kunne språket for å integreres i samfunnet vårt. Dette må ikke forstås slik at tiltaket utelukkende skal brukes i slike tilfeller. Det må også kunne pålegges i andre tilfeller hvor vilkårene er oppfylt. Andre mulige grunnlag for å gi pålegg om barnehageplass kan blant annet være at barnet trenger nye og gode relasjoner til trygge voksenpersoner, få et stimulerende miljø eller for å styrke sin sosiale kompetanse.¹²⁸

Videre nevner lovteksten ”*opphold i besøkshjem eller avlastningstiltak*” som mulige kompensierende tiltak. Denne type tiltak kan iverksettes både på grunn av at foreldrene trenger avlastning og på grunn av barnets behov.¹²⁹ Besøkshjem eller avlastningshjem kan innebære at barnet er lenge borte fra foreldrene og i noen tilfeller også overnatter. Særlig de tilfeller hvor barnet overnatter borte fra foreldrene, vil kunne oppleves som svært inngripende. I slike

¹²⁴ Prop. 72 L (2014-2015) s. 13.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Stang (2007) s. 198.

¹²⁹ Høringsnotat av 20. Oktober 2014 s. 9.

tilfeller vil det være viktig at barnet ikke settes i en lojalitetskonflikt med foreldrene. Dersom tiltaket blir belastende for barnet, vil det ikke ha den ønskede effekten.

Den siste gruppen kompenserende tiltak som eksplisitt nevnes er ”*leksehjelp, fritidsaktiviteter og støttekontakt*”. Forarbeidene er tause hva gjelder disse tiltakene, mens det i høringsnotatet gis begrunnelse for hvorfor slike tiltak kan være nødvendig for barnet. Fritidsaktiviteter er et tiltak som kan iverksettes for å stimulere barnets sosiale behov på fritiden.¹³⁰ Dette er i samsvar med formålet om at kompenserende tiltak kan iverksettes for å gi barnet stimulering og deltakelse i aktiviteter. På samme måte kan en støttekontakt være en person som barnet kan forholde seg til utenom foreldrene, bare for å snakke med, eller for å være sammen med på ulike aktiviteter.¹³¹

Når det gjelder de eksplisitte foreslåtte tiltakene, er det en klar link til barns rettigheter etter barnekonvensjonen. Artikkel 28, 29 og 30 viser at skolegang og språk er helt sentrale rettigheter for hvert enkelt barn. Av artikkel 31 fremgår det at alle barn har rett til å få delta i lek og fritidsaktiviteter. Dette er rettigheter som blant annet er viktig for å kunne sikre barnet en optimal utvikling etter artikkel 6. Det må dermed kunne legges til grunn at de kompenserende tiltak vil være med på å ivareta barns rettigheter etter barnekonvensjonen.

Spørsmålet er så om de nevnte tiltakene er en uttømmende liste over mulige kompenserende tiltak. Lovteksten avviser dette uttrykkelig ved å fastslå at ”*andre lignende kompenserende tiltak*” kan pålegges. Dette innebærer at listen over kompenserende tiltak ikke er uttømmende og at også andre tiltak kan pålegges hvor det anses som nødvendig. I forarbeidene ble det imidlertid fremhevet at det mest hensiktsmessige var at listen skulle være uttømmende.¹³² Dette ble begrunnet i rettssikkerhetshensyn, ved at det ville skape forutsigbarhet og trygghet for partene dersom det bare kunne benyttes tiltak som var kjent og utprøvd. Det kan så stilles spørsmål om hvorfor det ikke er samsvar mellom ordlyden og uttalelsene i forarbeidene. Flere av høringssvarene ga uttrykk for at listen ikke burde være uttømmende på grunn av at tiltaksbruken i barnevernet stadig er i endring.¹³³ At muligheten skal holdes åpen for nye kompenserende tiltak, er dermed årsaken til at listen ikke er uttømmende. Dette er i samsvar med formålet for hjelpetiltak etter bvl. § 4-4 første ledd. Tiltakene skal bidra til positiv

¹³⁰ Høringsnotat av 20. Oktober 2014 s. 9.

¹³¹ Ibid.

¹³² Prop. 72 L (2014-2015) s. 12 og 13.

¹³³ Prop. 72 L (2014-2015) s. 11 og 12.

endring hos barnet eller i familien, og det kan best gjøres ved et vidt spekter av tiltak. Det gis ingen eksempler i forarbeidene på hva andre tiltak kan være, annet enn at de tiltakene som skal benyttes skal være kjent og utprøvd.¹³⁴

Forarbeidene fremhever også at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å gi kompensierende tiltak i kombinasjon med andre tiltak for oppnå endring i barnets omsorgssituasjon.¹³⁵ Omsorgsendrende tiltak nevnes som et konkret eksempel på tiltak som kan anvendes i kombinasjon med kompensierende tiltak. Hvorvidt dette bør gjøres vil være en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle, hvor barnets beste skal være det avgjørende.

4.3.3 Vilkår

For å kunne gi pålegg om hjelpetiltak etter bvl. 4-4 tredje ledd, må grunnvilkåret i bestemmelsens andre ledd være oppfylt. Her fremgår det at barnet må ha et *”særlig behov”*. Vilkåret er skjønnsmessig og åpent, og er en videreføring av bestemmelsen før lovendring. Forarbeidene sier ikke hva som nærmere ligger i *”særlig behov”*. Det er likevel naturlig at det ligger et krav om at barnet må ha et behov utover det barn vanligvis har, slik også drøftet i punkt 1.2.¹³⁶ Dette behovet må skyldes *”forholdene i hjemmet”* eller *”andre grunner”*. Forhold i hjemmet bør tolkes vidt og vil omfatte alt som påvirker barnets livssituasjon.¹³⁷ Eksempler på særlige behov som skyldes forhold i hjemmet kan være sykdom, familiekonflikter, økonomiske problemer eller at familien er ny i landet.¹³⁸ Andre grunner vil kunne relatere seg til barnet selv, slik som rusmiddelmisbruk, kriminalitet eller andre atferdsproblemer.¹³⁹

Bvl. § 4-4 tredje ledd stiller i tillegg vilkår om at det kompensierende tiltaket må være *”nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg eller av andre grunner”*. Loven oppstiller altså vilkår om at tiltaket må være *”nødvendig”* for å kunne gi pålegg om kompensierende tiltak. Det første spørsmålet som må stilles knytter seg til hva som ligger i dette vilkåret. Forarbeidene legger til grunn at nødvendighetskriteriet retter seg mot at barnets

¹³⁴ Prop. 72 L (2014-2015) s. 12 og 13.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Bendiksen og Haugli (2014) s. 204.

¹³⁷ Stang (2007) s. 173.

¹³⁸ Bendiksen og Haugli (2014) s. 204.

¹³⁹ Stang (2007) s. 173.

situasjon ikke kan avhjelpest ved mindre inngripende tiltak.¹⁴⁰ Det vil si at tiltaket ikke kan gjennomføres ved frivillige hjelpetiltak. Dette kan være fordi det ikke er mulig å oppnå tilfredsstillende samarbeid med foreldrene.¹⁴¹ Nødvendighetskriteriet retter seg videre mot barnets behov, slik at det konkrete tiltaket må være nødvendig på grunn av barnets situasjon.¹⁴²

Siden det kan være vanskelig å vurdere når et pålegg om tiltak anses som nødvendig, ble det inntatt en presisering i ordlyden om at det må være *”nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg eller nødvendig av andre grunner”*.¹⁴³ Dette leder over til spørsmålet om hva *”tilfredsstillende omsorg”* innebærer. Begrepet tilfredsstillende gir anvisning på at det i alle fall må omfatte de primære behov som barnet har for å kunne overleve. Forarbeidene gir ingen veiledning på hva som menes med tilfredsstillende omsorg. Som tidligere nevnt i punkt 2.6 er barnets rett til liv betinget av at noen gir det omsorg. I tillegg er omsorgsretten en nødvendig forutsetning for andre grunnleggende rettigheter som verdighet og integritet etter BK artikkel 6. For å kunne ivareta disse rettighetene må barnet beskyttes mot alle former for overgrep, vold og utnyttelse, jfr. bl. § 30 tredje ledd og BK artikkel 19.¹⁴⁴ Det må derfor kunne legges til grunn at dersom det foreligger omsorgssvikt etter bvl. § 4-12, så har ikke barnet fått tilfredsstillende omsorg. At barnet ikke skal utsettes for omsorgssvikt kan dermed sies å være den nedre grensen for omsorgsretten.¹⁴⁵

Det nærmere innholdet av *”tilfredsstillende omsorg”* kan i noen grad belyses gjennom bl. § 30, som omhandler foreldreansvaret og dets innhold. Etter bestemmelsens første ledd har barnet krav på *”omsut og omtanke”* fra de som innehar foreldreansvaret. I dette inngår en plikt til å gi barnet fysisk og psykisk omsorg, tilsyn, oppmerksomhet, trygghet, varme, stell, pleie med mer.¹⁴⁶ Forarbeidene presiserer at plikten til å utøve omsorg og omtanke er særlig omfattende de første leveårene.¹⁴⁷ Videre har barnet etter andre ledd krav på *”forsvarlig oppseding og forsyting.”* Med forsvarlig oppdragelse menes det å gi barnet veiledning i sosialiseringprosessen, slik at barnet lærer å omgås andre mennesker.¹⁴⁸ I begrepet

¹⁴⁰ Innst. 332 L (2014-2015) s. 3. Dette følger også av minste inngreps prinsipp.

¹⁴¹ Høringsnotat av 20. oktober 2015 s. 8.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Innst. 332 L (2014-2015) s. 3.

¹⁴⁴ Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (heretter forkortet bl.).

¹⁴⁵ Bendiksen (2008) s. 106 og 107.

¹⁴⁶ NOU 1977: 35 s. 46, jf. Innst.O.nr. 30 (1980-81) s. 8.

¹⁴⁷ NOU 1977: 35 s. 123.

¹⁴⁸ Backer (2008) s. 273. ’

”forsyting” ligger de materielle behovene som mat, klær og et sted og bo.¹⁴⁹ Det er viktig å presisere at omsorgen skal være tilfredsstillende både kvalitativt og kvantitativt.¹⁵⁰ I dette ligger det at dersom det gis god omsorg når foreldrene er tilstede, så kan det likevel ikke veie opp for at barnet i perioder er uten tilsyn.¹⁵¹ Ut over dette er det vanskelig å oppstille helt klare retningslinjer for hva som anses som tilfredsstillende omsorg. Ordlyden i bvl. § 4-4 tredje ledd viser uansett til at omsorgen må være tilfredsstillende for ”barnet”, noe som tilsier at omsorgen må tilpasses det enkelte barns behov. Det vil si at hva som er tilfredsstillende omsorg kan variere fra et barn til et annet, men innholdet vil også kunne endre seg i takt med barnets alder.¹⁵²

Hvordan omsorgsplikten nærmere skal utøves må i utgangspunktet være opp til den enkelte familie å bestemme som utslag av retten til privat- og familieliv.¹⁵³ Det finnes likevel noen modifikasjoner i lovverket. Bl. § 30 første ledd siste punktum gir klart uttrykk for at foreldrene skal utøve omsorgen i samsvar med ”barnets interesser og behov”. I dette ligger et krav om at foreldrene må høre på hva barnet mener, men også ta stilling til hva som objektivt sett vil gagne barnet, og være til det beste for barnet på lengre sikt.¹⁵⁴ I tillegg fremgår det av bl. § 31 og BK artikkel 12 at barnet har rett til å si sin mening, og den skal tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet. Alt dette peker på at det er barnets beste som legger grunnlaget for hvordan omsorgen skal utøves, og ikke foreldrenes egne interesser og ønsker. Vilkåret om ”tilfredsstillende omsorg” i bvl. § 4-4 tredje ledd, må vurderes i lys av alle disse momentene.

Et kompensierende tiltak etter bvl. § 4-4 tredje ledd kan også pålegges dersom det er ”nødvendig av andre grunner”. ”Andre grunner” er et veldig åpent og skjønnsmessig vilkår, og ordlyden setter ingen grenser. Forarbeidene fremhever at det sentrale for å gi pålegg om kompensierende tiltak, er at tiltaket anses som ”nødvendig”. Dette må forstås slik at det sentrale er at tiltaket gir barnet den hjelpen som han eller hun trenger. Grunnen til at kompensierende tiltak er nødvendig, vil ikke være av like stor betydning.

¹⁴⁹ NOU 1977: 35 s. 123.

¹⁵⁰ Bendiksen (2008) s.105 flg. Her gis en nærmere beskrivelse av de ulike typer for omsorgssvikt.

¹⁵¹ Bendiksen (2008) s. 106.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Grl.§ 102 og EMK artikkel 8.

¹⁵⁴ NOU 1977: 35, s. 123.

4.4 Omsorgsendrende tiltak

4.4.1 Formål

Den andre typen tiltak som kan gis ved pålegg er ”omsorgsendrende tiltak”, jfr. bvl. § 4-4 tredje ledd tredje punktum. Begrepet ”omsorgsendrende” gir anvisning på at målet er at omsorgsevnen skal endres til det bedre. Dette syn støttes av forarbeidene som legger vekt på at formålet er å hjelpe foreldrene, slik at de kan utføre omsorgsoppgaven på en måte som fremmer positiv utvikling hos barnet.¹⁵⁵ Etter den tidligere bestemmelsen var det ikke adgang til å gi pålegg om omsorgsendrende tiltak. Dette skyldtes at frivillighet ble ansett som forutsetning for å få ønsket effekt av tiltakene. I forarbeidene erkjennes det at kan være vanskelig å gi pålegg til foreldre som ikke ønsker hjelp.¹⁵⁶ Likevel fremheves det at ”gjennom motivasjon, opplysning og tilrettelegging av tiltakene kan det være mulig å fjerne motviljen slik at tiltakene får en effekt og gjør foreldrene i stand til å endre sin omsorgspraksis”.¹⁵⁷ Dette må forstås slik at et formål med å pålegge omsorgsendrende tiltak er at foreldrene skal se alvoret i situasjonen, at de skal ta i mot hjelp, og således kunne gi bedre omsorg til barnet. På denne måten kan barnet fortsette å bo hos sine foreldre. Dette er i samsvar med det biologiske prinsipp. Det samme syn ligger til grunn i BK artikkel 9 om at barnet ikke skal skilles fra foreldrene med mindre det er til barnets beste. Gjennom å pålegge tiltak for å endre foreldrenes omsorg, kan det unngås at det blir til barnets beste å skilles fra foreldrene. Dette leder også til mindre inngrep i retten til respekt for familieliv, både for barnet og foreldrene.

Formålet med å pålegge omsorgsendrende tiltak vil være å forhindre at problemene skal eskalere og at barn utvikler somatiske og/eller psykiske helsevansker og avvikende atferd.¹⁵⁸ Gjennom lovendringen har barneverntjenesten nå flere virkemidler for å sikre at barn får trygge oppvekstvilkår og nødvendig hjelp til rett tid i samsvar med formålsbestemmelsen i bvl. § 1-1. På denne måten er målet at flere foreldre skal klare omsorgsoppgaven selv og dermed skilles færre barn fra sine biologiske foreldre, slik også Barnekonvensjonen har etterspurt.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Prop. 72 L (2014-2015) s. 7.

¹⁵⁶ Prop. 72 L (2014-2015) s. 16.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Innst. 332 L (2014-2015) s. 3.

¹⁵⁹ Barnekomiteens avsluttende merknader til Norges fjerde rapport datert 3. Mars 2010.

4.4.2 Type tiltak

Lovteksten fastslår at det kan pålegges ”omsorgsendrende tiltak”. Spørsmålet blir således hva som menes med omsorgsendrende tiltak. Dette er et vidt og skjønnsmessig begrep. Loven gir ikke noen eksempler på hvilke type tiltak som kan anvendes. En naturlig forståelse av ordlyden kan likevel gi indikasjoner på at foreldrene for eksempel kan få råd og veiledning i hvordan omsorgen skal gis. I forarbeidene blir det presisert at ”omsorgsendrende tiltak” ble brukt i lovteksten fordi tiltaksbruken i barnevernet har endret seg mye i den senere tid, og departementet legger vekt på at dette sannsynligvis vil fortsette også i fremtiden.¹⁶⁰ Gjennom et slikt begrep vil et vidt spekter av tiltak kunne brukes.

Videre fremhever forarbeidene at omsorgsendrende tiltak kan være ”ulike former for foreldreveiledning”, uten at det presiseres nærmere hva dette kan være.¹⁶¹ Her er det nærliggende å se hen til bvl. § 4-4 femte ledd, som gir hjemmel til å pålegge ”foreldrestøttende tiltak” mot barnets vilje i visse situasjoner. Begrepene ”foreldreveiledning” og ”foreldrestøttende” ligger nært opp mot hverandre, og det kan tale for at dette kan være samme type tiltak. Dette bekreftes i høringsnotatet som på side 10 viser at det kan være samme type tiltak.¹⁶² I høringsnotatet gis det videre eksempler på noen spesifikke programmer som kan inngå her: ”Program for foreldreveiledning 0-18 år (ICDP), Nurse- Family Partnership (0-2 år), De utrolige årene (DUÅ – sped- og småbarnsprogram, tre til fem år), Marte Meo, Circle of Security (MST) og Multifunc (Barneverninstusjoner, Bufetat)”. Noen av programmene kan gis for en kort periode, mens andre er langvarig og mer intense.¹⁶³

Siden det kan være samme type tiltak som kan omfattes av omsorgsendrende tiltak i tredje ledd og foreldrestøttende tiltak i femte ledd, er det grunn til å spørre om bestemmelsen er overlappende og overflødig. Svaret på dette må klart være nei, da bestemmelsen regulerer ulike situasjoner. Femte ledd regulerer kun alvorlige atferdsproblemer hos barnet, mens tredje ledd gir grunnlag for pålegg på grunn av omsorgssituasjonen. I tillegg er tvangselementet ulikt i tredje og femte ledd. For mens pålegg av omsorgsendrende tiltak retter seg mot

¹⁶⁰ Prop. 72 L (2014-2015) s. 15.

¹⁶¹ Prop. 72 L (2014-2015) s. 13.

¹⁶² Høringsnotat 20. Oktober 2014 s. 10.

¹⁶³ Ibid.

foreldrene, kan foreldrestøttende tiltak bare gjennomføres ”uten barnets samtykke”. Dette tilsier at foreldrestøttende tiltak bare kan iverksettes dersom foreldrene samarbeider.

En annen type omsorgsendrende tiltak som nevnes i forarbeidene er ”opphold i senter for foreldre og barn”.¹⁶⁴ Gjennom et slikt tiltak vil ”samspillet mellom barn og foreldre, foreldrenes omsorgskompetanse og barnas behov kunne utredes døgkontinuerlig.”¹⁶⁵ Et tiltak hvor familien oppholder seg utenfor hjemmet, vil være av svært inngripende karakter. I utgangspunktet mente departementet av denne grunn at det ikke skulle være adgang til å gi pålegg om dette. Etter høringsrundene ble det likevel tatt inn som et omsorgsendrende tiltak som kunne pålegges. Begrunnelsen for dette var at tiltaket ble ansett som viktig fordi det ville gi ”rammer i den perioden barneverntjenesten undersøker om foreldrene kan gi barnet god nok omsorg, og i noen tilfeller vil det forhindre plassering av barn utenfor hjemmet”.¹⁶⁶ Konklusjonen ble derfor at selv om tiltaket er av inngripende karakter, så må hensynet til barnet i slike tilfeller gå foran, og derfor skal opphold i slikt senter kunne pålegges. Forarbeidene gir ikke flere eksplisitte eksempler på tiltak som kan anvendes.

Lovteksten pålegger imidlertid særskilte krav til de omsorgsendrende tiltakene. Det fremgår av bvl. § 4-4 tredje ledd siste punktum at de må være ”faglig og etisk forsvarlige og bygge på et allment kunnskapsgrunnlag”. Dette reiser en rekke spørsmål som henger nært sammen med hva innholdet i kravet er, hva forholdet til det generelle forsvarlighetskravet er og i tillegg hvorfor kravet kun er knyttet til de omsorgsendrende tiltakene. Det siste først. Bvl. § 4-4 tredje ledd siste punktum oppstiller altså et særlig forsvarlighetskrav for en av de tre typene tiltak som kan pålegges, og spørsmålet blir hvorfor. Lovteksten sier ikke noe om dette. Likevel er det klart at kravet knytter seg til en type tiltak som er av inngripende karakter for foreldrene. Videre er omsorgsendrende tiltak den eneste typen tiltak som er uspesifisert og mangler konkrete eksempler. De andre to kategoriene nevner eksplisitte eksempler på tiltak i loven.

Loven oppstiller et generelt forsvarlighetskrav i bvl. § 4-1 som sier at ”tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige”. Dette burde tilsi at forsvarlighetskravet knyttet til omsorgsendrende tiltak var unødvendig. Av forarbeidene fremgår det likevel at ”det er

¹⁶⁴ Innst. 332 L (2014-2015) s. 4.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Ibid.

hensiktsmessig å presisere kravet til forsvarlighet i bestemmelsen om pålegg av hjelpetiltak, som et direkte krav til de tiltakene som kan pålegges".¹⁶⁷ Det utdypes ikke noe nærmere om hvorfor det anses som *"hensiktsmessig"*. En årsak kan likevel være den vage ordlyden *"omsorgsendrende"*, sett i sammenheng med at det er tale om inngripende tiltak. Dette taler for at et direkte forsvarlighetskrav kanskje kan bidra til å angi hvilke tiltak som kan pålegges. Høringsnotatet presiserer hvor viktig det er at det benyttes *"rett tiltak til rett formål"*.¹⁶⁸ Et forsvarlighetskrav kan være med på å fastsette dette.

At forsvarlighetskravet er en presisering av det generelle kravet taler for at innholdet skal være det samme. Dette leder over i spørsmålet om hva det nærmere innholdet i kravet er. At tiltaket skal være *"faglig og etisk forsvarlig"* peker på at det skal benyttes tiltak som anses som gode tiltak. Dette støttes av forarbeidene til bvl. § 1-4 som sier at forsvarlighetskravet skal forstås som en rettslig standard, som stiller krav til et faglig forsvarlig nivå, hva angår innhold, omfang og når tjenestene ytes.¹⁶⁹ Videre presiseres det at de tiltak som benyttes skal være av tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i et tilstrekkelig omfang.¹⁷⁰ Det nærmere innholdet bestemmes av normer utenfor selve loven, i lys av *"formålet med barnevernloven, hensynet til det enkelte barns beste, fagutviklingen og faglig praksis i barnevernet"*.¹⁷¹ Forarbeidene til bvl. § 4-4 tredje ledd viser til forarbeidene til bvl. § 1-4, og presiserer at innholdet i forsvarlighetskravet kan endre seg over tid i samsvar med utviklingen av fagkunnskap og kompetanse på barnevernområdet.¹⁷² Dette tilsier at det vanskelig lar seg gjøre å gi noe mer konkret presisering av hva som ligger i kravet.

I tillegg fremgår det av bvl. § 4-4 tredje ledd siste punktum at det omsorgsendrende tiltaket som benyttes må bygge på et *"allment akseptert kunnskapsgrunnlag"*. Spørsmålet blir således hva som menes med dette. I utgangspunktet var det foreslått et krav om et *"allment akseptert og sikkert kunnskapsgrunnlag"*. Etter høringsrundene var det flere høringsinstanser som stilte spørsmål om det finnes et *"sikkert kunnskapsgrunnlag"*.¹⁷³ Begrepet *"sikkert"* ble på bakgrunn av dette sløyet i lovteksten.¹⁷⁴ Forarbeidene presiserer likevel viktigheten ved at

¹⁶⁷ Prop. 72 L (2014-2015) s. 15.

¹⁶⁸ Høringsnotat 20. oktober 2014 s. 10.

¹⁶⁹ Prop. 106 L (2012-2013) s. 129.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Prop. 106 L (2012-2013) s.126.

¹⁷² Prop. 72 L (2014-2015) s. 15 jfr. Prop. 106. L (2012-2013) s. 129.

¹⁷³ Prop. 72 L (2014-2015) s. 14.

¹⁷⁴ Prop. 72 L (2014-2015) s. 15.

det bare benyttes tiltak som *”man med stor sannsynlighet vet fungerer”*.¹⁷⁵ Hva som nærmere ligger i kravet utdypes ikke, men må forstås slik at det ikke skal gis pålegg om tiltak som aldri før er gitt, eller tiltak som det er usikkert om vil fungere og ha ønsket effekt. Kriteriet skal således sikre at tiltakene som pålegges trolig vil ha ønsket virkning og fungere godt.

4.4.3 Vilkår

For å kunne gi pålegg om omsorgsendrende tiltak oppstiller bvl. § 4-4 tredje ledd vilkår om at tiltaket må være *”nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg”*. Dette er det samme vilkåret som oppstilles for kompenserende tiltak, og det vises til tidligere redegjørelse i punkt 4.3.3 for det nærmere innholdet i dette. Det foreligger likevel en forskjell, ved at omsorgsendrende tiltak ikke oppstiller vilkår om at tiltaket kan være nødvendig av *”andre grunner”*.

Opprinnelig var vilkåret utformet slik: *”nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg og hindre en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå”*. Etter høringsrundene ble vilkåret om å *”hindre en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå”* sløyfet. Departementet sluttet seg til høringsinstansene som ga uttrykk for at vilkåret var for upresist og at det ville bli vanskelig å vurdere når en situasjon var så alvorlig at det var nødvendig å sette inn tiltak for å hindre en slik situasjon.¹⁷⁶ Forarbeidene presiserer likevel at vilkårene for å gi pålegg må være strenge på grunn av tiltakets inngripende karakter.¹⁷⁷ Vilkårene for å gi pålegg om omsorgsendrende tiltak er strengere enn for kompenserende tiltak, som stiller alternativt vilkår om at det må være *”nødvendig av andre grunner”*. Det kan stilles spørsmål om hvorfor alternativet om *”nødvendig av andre grunner”* ikke gjelder for omsorgsendrende tiltak. Det utdypes ikke i forarbeidene, men kan likevel tenkes at dette er på grunn av tiltakets karakter. Selv om begge typer tiltak kan oppfattes som inngripende, må det likevel kunne legges til grunn at kompenserende tiltak vil være mindre inngripende for foreldrene enn omsorgsendrende tiltak. Dette fordi det er tiltak som direkte angår barnet, og som i tillegg ikke krever stort av foreldrene. Det taler for at vilkåret for å gi pålegg av kompenserende tiltak kan være videre enn for omsorgsendrende tiltak.

¹⁷⁵ Innst. 332 L (2014-2015) s. 4.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibid.

I tillegg var det foreslått særlig vilkår for å kunne gi opphold i senter for foreldre og barn. Departementet ga opprinnelig uttrykk for at *”tiltaket er så inngripende at det kun bør benyttes til de mest alvorlige tilfellene. Departementet mener derfor at vilkårene i § 4-12 må være tilstede for å pålegge opphold i senter for foreldre og barn”*.¹⁷⁸ Dermed ble det foreslått strengere vilkår for opphold i senter, enn for de øvrige omsorgsendrende tiltakene. Komiteen var uenige i dette og mente at *”lovverket burde gi muligheten til å være i forkant og forebygge behovet for omsorgsovertakelser”*.¹⁷⁹ Komiteen mente derfor at vilkårene var for strenge, og forslaget ble fjernet. Opphold i senter for foreldre og barn fikk dermed tilsvarende vilkår som de øvrige omsorgsendrende tiltakene om at det må være *”nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg”*.

4.5 Kontrolltiltak

4.5.1 Formål

Den siste typen hjelpetiltak som kan pålegges fremgår av bvl. § 4-4 tredje ledd andre punktum. Her nevnes det eksplisitt tre typer tiltak som kan gis: *”tilsyn, meldeplikt og urinprøver”*. Forarbeidene bruker gjennomgående begrepet *”kontrolltiltak”* som fellesbetegnelse på disse tre hjelpetiltakene.¹⁸⁰ Begrepet kontroll peker på at barneverntjenesten i en viss grad kan overvåke og følge med den aktuelle familien. Formålet med å gi pålegg om ulike typer kontrolltiltak er i følge forarbeidene *”å dempe anstrengte situasjoner og kontrollere at barn ikke utsettes for forsømmende omsorgspraksis, overgrep eller mishandling”*.¹⁸¹ Dette har en link til BK artikkel 19 om barns rett til beskyttelse mot alle former for vold, mishandling og omsorgssvikt. Beskyttelse av barn mot vold følger også av bl. § 30 tredje ledd. Gjennom adgangen til å gi pålegg om kontrolltiltak får barneverntjenesten en større adgang til å kontrollere den omsorg barnet faktisk får. Dette leder over i det neste formålet med kontrolltiltak som er å unngå at barn blir værende i en skadelig omsorgssituasjon over tid.¹⁸² Gjennom en videre adgang til å pålegge tiltak kan barneverntjenesten lettere få avdekket hvordan hjemmesituasjonen er, og eventuelt sette i gang andre tiltak for barnet. Dette fremgår også av forarbeidene som sier at hvor det pålegges

¹⁷⁸ Innst. 332 L (2014-2015) s. 4.

¹⁷⁹ Innst. 332 L (2014-2015) s. 8 og 9.

¹⁸⁰ Prop. 72 L (2014-2015) s. 16 jfr. Innst. 332 L (2014-2015) s. 4.

¹⁸¹ Innst. 332 L (2014-2015) s. 4.

¹⁸² Prop. 72 L (2014-2015) s. 18.

kontrolltiltak, så vil det ofte være en del av en helhetlig oppfølging fra barneverntjenesten.¹⁸³ Kontrolltiltak skal således sikre at barnet får tilfredsstillende omsorg. Med kontrolltiltak er målet å kunne avdekke forhold på et tidligere tidspunkt, slik at omsorgsovertakelse kan unngås når det er mulig.¹⁸⁴

4.5.2 Typer tiltak

Bvl. § 4-4 tredje ledd bruker ikke begrepet ”*kontrolltiltak*”, men nevner tre typer slike tiltak. Fylkesnemnda kan gi pålegg om ”*tilsyn, meldeplikt og urinprøver*”. Første spørsmål blir om dette er en uttømmende liste. Lovteksten nevner eksplisitt tre typer tiltak som kan pålegges. Ordlyden åpner ikke for andre tiltak, og dette taler for at kontrolltiltak angir en uttømmende liste. På den andre siden er ikke kompensierende tiltak og omsorgsendrende tiltak uttømmende. Kompensierende tiltak sier uttrykkelig at også andre tiltak kan pålegges, mens omsorgsendrende tiltak ikke angir noen typer. Formålet med å gi et slikt vidt begrep, var nettopp for å kunne pålegge et stort spekter av omsorgsendrende tiltak.¹⁸⁵ Ensartethet i lovbestemmelsen kunne tale for at også kontrolltiltak skulle tolkes på samme måte. Likevel er det svært inngripende å pålegge foreldrene kontrolltiltak. Hensynet til forutberegnelighet og rettssikkerhet taler for å tolke kontrolltiltak som en uttømmende liste. Når verken ordlyden eller forarbeidene åpner for at andre tiltak kan pålegges ved kontrolltiltak, er det klart at lovteksten er uttømmende. Det kan således ikke gis pålegg om andre kontrolltiltak enn tilsyn, meldeplikt og urinprøver. Dette leder over i spørsmålet om hva de konkrete tiltakene innebærer. Det første tiltaket som nevnes er ”*tilsyn*”, og er en videreføring av bestemmelsen slik den var før lovendringen.¹⁸⁶ Som jeg skal komme tilbake til er vilkårene for å pålegge tilsyn lempet. Et tilsyn innebærer at en person kommer hjem til familien, enten anmeldt eller uanmeldt. Omfanget av tilsynet må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Selv om tilsyn vil medføre større kontroll på omsorgssituasjonen til barnet, presiserer forarbeidene at tilsyn aldri vil være en ”*garanti mot at barnet utsettes for forsømmelser, overgrep eller mishandling.*”¹⁸⁷ I dette ligger det at selv om alt ser tilsynelatende bra ut under tilsynet, kan barneverntjenesten på bakgrunn av dette ikke bare konkludere med at barnet har det bra.

¹⁸³ Prop. 72 L (2014-2015) s. 18.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Høringsnotat av 20. oktober 2014.

¹⁸⁶ Se nærmere om tilsyn i punkt 3.1.

¹⁸⁷ Prop. 72 L (2014-2015) s. 19.

I tillegg er adgangen til å gi pålegg om kontrolltiltak utvidet til også å omfatte ”meldeplikt og urinprøver”. Meldeplikt vil innebære at foreldrene må møte opp til et avtalt sted til avtalt tid.¹⁸⁸ I noen tilfeller er det tilstrekkelig med telefonkontakt med barneverntjenesten.¹⁸⁹ Det må avgjøres konkret i den enkelte sak. Formålet med å gi pålegg om urinprøver er å kunne avdekke rusmisbruk hos foreldrene.¹⁹⁰ Forarbeidene fremhever at før tiltaket benyttes, må det foreligge en ”sterk mistanke” om rusmisbruk på grunn av tiltakets inngripende karakter.¹⁹¹ Dette tilsier at terskelen for å gi pålegg om urinprøve er høy. Videre stilles det krav til hyppigheten av testingen for å få en reell mulighet til å avdekke eventuelt misbruk.¹⁹² En urinprøve i seg selv kan ikke gi noe sikker kunnskap om forholdene i hjemmet eller til foreldrenes omsorgsevne.¹⁹³ Likevel kan konsekvensen for barn som lever under slike forhold være svært alvorlig, både på kort og lang sikt.¹⁹⁴ Departementet mente derfor at urinprøve ville kunne bidra til å oppdage rusmisbruk på et tidligere tidspunkt, fordi det ellers kan være vanskelig å oppdage.¹⁹⁵

Forarbeidene fremhever at disse typer tiltak må anses som ”særlig inngripende og derfor kun bør benyttes i unntakstilfeller og bare i situasjoner der det ikke er tvil om at barnets omsorgssituasjon kan ivaretas på en forsvarlig måte”.¹⁹⁶ Å bli pålagt tilsyn i hjemmet, meldeplikt eller være nødt til å avlegge urinprøver må sies å være et klart inngrep i retten til privat- og familielivet etter EMK artikkel 8 nr. 1. Det er likevel klart at disse rettighetene ikke er absolutte, jfr. EMK artikkel 8 nr. 2. Å ivareta hensynet til barnets beste vil være et legitimt grunnlag for å gjøre inngrep i retten til familieliv.¹⁹⁷ Å gripe inn i familielivet vil således kunne være rettmessig for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorg. Dette må vurderes ut fra omstendighetene i den enkelte sak.¹⁹⁸ Videre vil et pålegg om kontrolltiltak være mindre inngripende enn omsorgsovertakelse etter bvl. § 4-12, og dermed i samsvar med det minste inngreps prinsipp.

¹⁸⁸ Prop. 72 L (2014-2015) s. 7.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Innst. 332 L (2014-2015) s. 5.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Prop. 72 L (2014-2015) s. 18.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Prop. 72 L (2014-2015) s. 17.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Ibid.

Forarbeidene presiserer også at siden kontrolltiltak vil være et inngrep i personvernet, er det viktig at barneverntjenesten ivaretar personvern hensyn på en tilfredsstillende måte.¹⁹⁹ Dette må forstås slik at tiltakene bør gjennomføres på en så skånsom måte som mulig, slik at foreldrene ikke utsettes for større inngrep enn nødvendig. Det tilsier at selve kontrolltiltakene skal utføres på en varsom måte, samt at spredning av personlige opplysninger om foreldrene bør begrenses til det som er nødvendig for å ivareta barnets beste.

4.5.3 Vilkår

Det fremgår av bvl. § 4-4 tredje ledd andre punktum at vilkårene for å gi pålegg om tilsyn, meldeplikt og urinprøver, er at det er *”nødvendig for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorg”*. Dette er samme vilkår som stilles både for kompenserende tiltak og for omsorgstiltak. Det vises til tidligere drøftelse i punkt 4.3.3 for hva som nærmere ligger i vilkåret. Opprinnelig var det i tillegg foreslått vilkår om at tiltaket måtte *”hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå”*. Det er det samme vilkåret som ble foreslått for omsorgsendrende tiltak, og ble av de samme vurderinger fjernet. Se mer om dette i punkt 4.4.3. Det innebærer at vilkåret for kontrolltiltak kun er at tiltaket er *”nødvendig for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorg”*.

Vilkårene for å gi pålegg om tilsyn ble dermed ved lovendringen lempet. Som fremgår av bvl. § 4-4 tredje ledd slik den lød før lovendring, måtte vilkårene i bvl. § 4-12 være oppfylt før det kunne gis pålegg om tilsyn. Etter gjeldende rett er vilkårene at tilsyn i hjemmet må *”være nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg”*. Forarbeidene gir uttrykk for at dette bidrar til at tilsyn kan iverksettes før situasjonen er blitt så alvorlig at omsorgsovertakelse er nødvendig.²⁰⁰ Det vil igjen føre til at tilsyn i hjemmet vil være mer egnet i praksis.²⁰¹

Forarbeidene gir uttrykk for at pålegg av urinprøver og meldeplikt er *”særlig inngripende og derfor kun bør benyttes i unntakstilfeller og bare i situasjoner der det ikke er tvil om at barnets omsorgssituasjon kan ivaretas på en forsvarlig måte”*.²⁰² Dette må forstås som en presisering av vilkårene. Disse typer tiltak er av svært inngripende karakter. Selv om utgangspunktet er at foreldre har rett til privat- og familieliv etter EMK artikkel 8 nr.1, vil

¹⁹⁹ Innst. 332 L (2014-2015) s. 5.

²⁰⁰ Prop. 72 L (2014-2015) s. 19.

²⁰¹ Innst. 332. L (2014-2015) s. 5.

²⁰² Ibid.

hensynet til barnets beste kunne legitimere at det gjøres inngrep i denne retten etter artikkel 8 nr. 2. Forarbeidene presiserer at uten adgang til ”sterke kontrolltiltak er det fare for at barn kan bli værende i en skadelig omsorgssituasjon over tid”.²⁰³ Om urinprøve eller meldeplikt er nødvendig og forholdsmessig etter EMK art.8 nr. 2 må vurderes konkret i den enkelte sak.

Som nevnt ovenfor gir forarbeidene uttrykk for at meldeplikt og urinprøver bare bør benyttes i situasjoner hvor det ”ikke er tvil om at barnets omsorgssituasjon kan ivaretas på en forsvarlig måte”. Dette forstås slik at formålet med kontrolltiltak ikke er å erstatte omsorgsovertakelse etter bvl. § 4-12. Hvor det er tvil om omsorgssituasjonen kan ivaretas på en forsvarlig måte, er det ikke tilstrekkelig å bare pålegge urinprøver eller meldeplikt. Da må det også andre tiltak til. Det støttes av forarbeidene som sier at hvor det ”pålegges kontrolltiltak vil det nok ofte være naturlig at disse er en del av et helhetlig oppfølging fra barneverntjenesten”.²⁰⁴

4.6 Tidsbegrensning

Det følger av bvl. § 4-4 fjerde ledd at pålegg om hjelpetiltak ”kan opprettholdes inntil ett år fra vedtakstidspunktet”. Loven oppstiller altså en ytre grense for hvor lenge et tiltak kan pålegges. Det er en vesentlig endring i reglene om pålegg av hjelpetiltak, da det ikke var noen tilsvarende begrensning ved den tidligere bestemmelsen. Ordlyden ”inntil ett år” gir anvisning på at tiltaket også kan avvikes på et tidligere tidspunkt. Dette syn støttes av forarbeidene som gir uttrykk for at tiltaket bare skal fortsette dersom barneverntjenesten ”relativt raskt ser et potensial for endring”.²⁰⁵ Det kan stilles spørsmål om hva som anses som ”relativt raskt”. Forarbeidene sier ikke noe om dette, men påpeker viktigheten av å evaluere det pålagte tiltaket hyppig i samsvar med bvl. § 4-5.²⁰⁶ Forarbeidene til bvl. § 4-5 gir uttrykk for at et minimumskrav for evaluering vil være en gang i kvartalet.²⁰⁷ Likevel vil det i enkelte tilfeller måtte kunne avvikes fra dette minimumskravet, særlig når det gjelder langvarige forebyggende tiltak hvor det kan være vanskelig å måle raske endringer. Dette må forstås slik at etter tre måneder skal tiltaket evalueres for å se om det foreligger tegn til forbedring hos foreldrene. Forarbeidene presiserer at gjennom å evaluere så ofte, vil man

²⁰³ Prop. 72 L (2014-2015) s. 18.

²⁰⁴ Innst. 332 L (2014-2015) s. 5.

²⁰⁵ Innst. 332 L (2014- 2015) s. 6.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Ot.prp. nr. 69 (2008-2009) s. 83.

kunne hindre at pålagte hjelpetiltak fortsetter over tid, uten ønsket effekt for barnet.²⁰⁸ At tiltaket i slike situasjoner kan avvikles på et tidligere tidspunkt enn ett år, må derfor kunne sies å være i samsvar med hensynet til barnets beste. Spørsmålet blir så når denne tidsfristen starter å løpe. Ordlyden sier uttrykkelig at det er ”vedtakstidspunktet”. Begrepet vedtak taler for at det er når avgjørelsen om pålegg av tiltak treffes som er det sentrale. Dermed er det ikke avgjørende når familien starter med tiltaket i praksis.

Det kan spørres om hva formålet med å gi regler om tidsbegrensning er. En av grunnene til at lovgiver mente at tiltaket ikke skulle pålegges lengre enn ett år, var hensynet til barnets beste. Forarbeidene vektlegger at ett år er lang tid for et barn å leve i uvisshet om sin livssituasjon.²⁰⁹ Barnet har behov for avklaring og forutsigbarhet i livet sitt. Tiltakene vil kunne påvirke hvordan barnet fungerer på andre arenaer, som barnehage og skole. Det er derfor viktig at tiltaket ikke pågår over tid, uten at det oppnås den ønskede effekten for barnet.²¹⁰ På denne måten bidrar tidsbegrensning til at slike tiltak ikke pågår over år uten at det egentlig er til noe hjelp for barnet. Videre presiseres det i forarbeidene at pålegg om tiltak kan oppleves som svært inngripende for familien.²¹¹ En tidsbegrensning vil således bidra til at det ikke gjøres større inngrep i familielivet enn det som er nødvendig.

En uheldig konsekvens av regelen vil kunne være situasjoner hvor det pålagte tiltaket fungerer bra for barnet, men må avsluttes fordi det er gått ett år. Det kan stilles spørsmål om det i slike tilfeller er til barnets beste at loven oppstiller en absolutt tidsbegrensning. Forarbeidene tar ikke opp problemstillingen, men gir generelt uttrykk for at det er viktig at barneverntjenesten kontinuerlig jobber med foreldrene, for å motivere og forklarer dem hensikten med tiltakene.²¹² Målet vil således på sikt kunne være at foreldrene aksepterer tiltakene.²¹³ På den måten vil det pålagte hjelpetiltaket gå over til å være et frivillig tiltak, og barneverntjenesten kan fortsette å hjelpe familien. Samtidig kan det være tilfeller hvor foreldrene heller ikke etter et år går med på frivillig tiltak. De tvungne tiltakene må da opphøre, noe som ikke vil være i barnets interesse, hvis barnet fortsatt har behov for tiltaket. Det kan da spørres om det kan treffes nytt vedtak om pålegg like etter at det er gått ett år. Opprinnelig var det foreslått at tiltakene skulle kunne forlenges med ytterligere ett år etter en

²⁰⁸ Innst. 332 L (2014-2015) s. 6.

²⁰⁹ Innst. 332 L (2014-2015) s. 5 og 6.

²¹⁰ Innst. 332 L (2014-2015) s. 6.

²¹¹ Ibid.

²¹² Ibid.

²¹³ Ibid.

ny vurdering og gjennom et nytt vedtak.²¹⁴ Under høringsrundene ble dette møtt med skepsis. Blant annet Fylkesmannen i Vestfold ga uttrykk for at *”1 år er lang tid for et barn å vente på endring i sin livssituasjon, uavhengig av alder. Det vil være rimelig å stille spørsmålstegn ved foreldrenes endringsvilje og endringskompetanse dersom nødvendige forandringer ikke har funnet sted i løpet av 1 år med målrettet arbeid”*.²¹⁵ På bakgrunn av dette ble forslaget fjernet etter høringsrundene, og det taler for at et tiltak ikke kan treffes på nytt like etter at det har gått ett år. Dette innebærer at barn som fortsatt har behov for tiltak etter tidsfristen, ikke får nødvendig hjelp fordi foreldrene motsetter seg det.

I andre punktum oppstilles det unntak fra regelen om tidsbegrensning. Her fremgår det at for *”pålegg om opphold i barnehage eller annet egnet dagtilbud gjelder ingen tidsbegrensning.”* Det er en videreføring av regelen slik den var før lovendringen, og innebærer at det ikke eksisterer noen ytre grense for hvor lenge et slikt tiltak kan pålegges. Et spørsmål som kan stilles er hvorfor unntaket bare gjelder for barnehage eller annet egnet dagtilbud. Dette er det type tiltak som betegnes som kompensierende tiltak, og det kan hevdes at det er det mindre inngripende enn de øvrige tiltakene som kan pålegges. Forarbeidene presiserer at dette er en type tiltak som kan gjennomføres uten særlig deltakelse fra foreldrene.²¹⁶ I tillegg fremheves det at flere barn vil kunne ha særlig behov for at tiltaket opprettholdes ut over ett år.²¹⁷ Det gis ikke noen nærmere forklaring på hvorfor bare dette tiltaket bør kunne opprettholdes. Likevel kan gode grunner tale for at tiltaket bør kunne opprettholdes lengre av hensynet til barnets egen utvikling og forutsetninger. For å kunne gi barnet hjelp til å utvikle seg i et stabilt og stimulerende miljø vil det ofte kunne være nødvendig med noe lengre tid enn ett år. Videre må det kunne legges til grunn at barnehage eller lignende representerer det tiltaket som er minst inngripende for foreldrene.

4.7 Saksbehandling

Beslutningsmyndigheten for pålegg om hjelpetiltak etter bvl. § 4-4 tredje ledd ligger hos *”fylkesnemnda”*. Dette er en videreføring av den tidligere bestemmelsen, og innebærer en totrinnsprosess hvor barneverntjenesten forbereder saken og fylkesnemnda avgjør om tiltak

²¹⁴ Prop. 72 L (2014-2015) s. 19.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Innst. 332 L (2014-2015) s. 5.

²¹⁷ Ibid.

skal pålegges.²¹⁸ I forarbeidene blir det presisert at pålegg om hjelpetiltak *”representerer alvorlige inngrep ovenfor foreldrene og forutsetter betryggende saksbehandling hvor barn og foreldres rettssikkerhet ivaretas”*.²¹⁹ Derfor er det viktig at vedtak om tvang fortsatt treffes av et uavhengig og frittstående avgjørelsesorgan.²²⁰

Saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda fremgår av barnevernloven kapittel 7. Etter den tidligere bestemmelsen måtte det holdes forhandlingsmøte før det kunne treffes vedtak om pålegg av hjelpetiltak, jfr. bvl. § 7-14 første ledd. Dette er ikke lengre et absolutt krav.

Unntaket i bvl. § 7-14 andre ledd bokstav b om forenklet saksbehandling er nå endret slik at den også gjelder for vedtak om pålegg av hjelpetiltak. Det fremgår av bestemmelsen at det kan treffes vedtak *”uten forhandlingsmøte”* når saken gjelder pålegg om hjelpetiltak etter bvl § 4-4 tredje og fjerde ledd. I tillegg må nemndsleder finne dette *”ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling.”*

I dette ligger det at fylkesnemnda kan avgjøre saken alene ved skriftlig behandling. Dette fremgår også av forarbeidene som også presiserer at skriftlig behandling bør være utgangspunktet.²²¹ Videre gis det uttrykk for at det noen ganger vil være nødvendig med

muntlige forhandlinger for hele eller deler av saken på grunn av sakens kompleksitet.²²²

Hvilken behandlingsform som skal benyttes i det enkelte tilfellet vil være opp til

fylkesnemnda å vurdere etter en helhetlig og samlet vurdering av situasjonen og forholdene i den enkelte sak.²²³ Den tilsvarende endring er gjort i bvl. § 7-5 tredje ledd om nemndleders adgang til å avgjøre saken alene.

Formålet med at pålegg om hjelpetiltak kan vedtas uten forhandlingsmøte er at saken kan behandles raskt i fylkesnemnda, og på denne måten iverksettes uten unødvendig opphold.²²⁴

Dette er viktig for å kunne komme i gang med tiltaket, og gi barnet nødvendig hjelp til rett tid. På denne måten skal det unngås situasjoner hvor saken blir liggende hos fylkesnemnda i påvente av forhandlingsmøte. Til støtte for dette er bvl. § 7-19 som sier at vedtak skal treffes snarest mulig. Forarbeidene presiserer at gjennom forenklet saksbehandling hos

²¹⁸ Prop. 72 L (2014-2015) s. 21.

²¹⁹ Prop. 72 L (2014-2015) s. 20, jfr. NOU 2012: 5 s. 59 punkt 5.3.7.

²²⁰ Prop. 72 L (2014-2015) s. 22.

²²¹ Prop. 72 L (2014-2015) s. 23.

²²² Ibid.

²²³ Prop. 72 L (2014-2015) s. 23 jfr. Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) s. 131.

²²⁴ Prop. 72 L (2014-2015) s. 21.

fylkesnemnda, vil både *”hensynet til rettssikkerhet for brukerne, uavhengighet for barneverntjenesten og rask saksbehandling”* kunne ivaretas.²²⁵

4.8 Håndhevelse

Bvl. § 4-4 regulerer ingen sanksjonsmuligheter dersom foreldrene motsetter seg gjennomføringen av et pålagt hjelpetiltak. Adgangen til å benytte politibistand ved gjennomføringen av et vedtak følger av bvl. § 6-8. Lovteksten gir eksplisitt uttrykk for hvilke vedtak bestemmelsen reguleres, og politi kan således ikke benyttes ved tiltak etter bvl. § 4-4 tredje ledd. Forarbeidene ga også eksplisitt uttrykk for at lovendringen ikke medfører adgang til å benytte politibistand. Begrunnelsen er at bruk av politi vil være et svært dramatisk virkemiddel, og dermed vil det ikke *”være til det beste for barnet”*.²²⁶ Forarbeidene gir videre uttrykk for at det i noen tilfeller kan være behov for at barneverntjenesten *”tydeliggjør for foreldrene at barneverntjenesten vil gå mer drastisk til verks dersom de motsetter seg vedtak om pålegg av tiltak”*.²²⁷ På denne måten mener departementet at foreldrene kan bli motivert til å samarbeide. Andre sanksjonsmuligheter blir ikke nevnt i forarbeidene.

²²⁵ Prop. 72 L (2014-2015) s. 23.

²²⁶ Prop. 72 L (2014-2015) s. 26.

²²⁷ Ibid.

5. Rettspolitisk vurdering av reglene om pålegg av hjelpetiltak

5.1 Innledning

I avhandlingens kapittel 4 har jeg drøftet innholdet i reglene om pålegg av hjelpetiltak. De nye reglene reiser en rekke spørsmål. Innebærer de nye reglene at barn får større rettssikkerhet enn tidligere? Er barn i større grad sikret å få hjelp fra barneverntjenesten, når barnet har behov for det? Svarer lovendringen på kritikken som de tidligere reglene var gjenstand for? Er de grunnleggende barnerettslige prinsipper ivaretatt på en tilstrekkelig måte? Det er ikke mulig å besvare disse spørsmålene felles, men jeg vil knytte noen vurderinger til enkelte sider av dem. Jeg grupperer vurderingene ut fra type tiltak, vilkårene for tiltak, beslutningsmyndighet og sanksjoner. Til slutt vil jeg også trekke noen overordnede linjer til dette med rettighetsfesting av hjelp etter barnevernloven. Det er viktig å merke seg at lovendringen nettopp har trådt i kraft, og av denne grunn er det vanskelig å si noe konkret om hvordan reglene vil fungere i praksis.

5.2 Type tiltak som kan pålegges

Som nevnt under punkt 3.4 var de tidligere reglene gjenstand for kritikk. Dette skyldtes dels at det var for få tiltak som kunne pålegges foreldrene. Det kan således stilles spørsmål om utvidelsen svarer på denne kritikken, noe som helt klart kan bekreftes. Lovendringen innebærer i stor grad en utvidelse av hvilke tiltak som kan pålegges. Etter gjeldende rett kan det nå pålegges tre ulike kategorier tiltak, herunder kompenserende-, omsorgsendrende- og kontrolltiltak. Videre innebærer hver kategori en rekke tiltak, som både direkte og indirekte retter seg mot barnet. Leksehjelp og fritidsaktiviteter vil her være eksempler på tiltak direkte rettet mot barnet. I tillegg kan det pålegges omsorgsenderede tiltak og kontrolltiltak, som retter seg mot foreldrene. Slike tiltak vil kunne ha en positiv effekt på barns omsorgssituasjon, og tiltaket vil således være indirekte rettet mot barnet. At det nå pålegges et så vidt spekter av tiltak, tilsier at hensynet til barnets beste er ivaretatt. Barn og familier som trenger hjelp fra barnevernet, vil ofte ha svært ulike og sammensatte problemer. Utvidelsen av typer tiltak etter bvl. § 4-4 tredje ledd bidrar i mye større grad enn tidligere til at hjelpen kan tilpasses hvert enkelt barns behov. Likeså er hensynene til det minste inngreps prinsipp og det biologiske prinsipp ivaretatt. Dette fordi foreldre og barn fortsatt får bo sammen, og videre må et pålegg om hjelpetiltak være mindre inngripende enn omsorgsovertakelse. Samtidig innebærer tiltakene helt klart tvang, noe som tilsier at de er mer inngripende enn frivillige tiltak.

Lovgiver har altså latt hensynet til å hjelpe barna veie tyngst gjennom utvidelsen av pålegg om hjelpetiltak.

Både lovtekst og forarbeidene fokuserer mye på inndelingen av type tiltak. Det skilles mellom kompensierende tiltak, omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak. Det kan stilles spørsmål om dette er hensiktsmessig. På den ene siden er det tale om tvangsvedtak, som tilsier at forutsigbarhet og rettssikkerhet til foreldrene bør vektlegges. På den andre siden er formålet med å gi pålegg om hjelpetiltak at barnet skal kunne få rett hjelp. Jeg ønsker å trekke en parallell til endringen i bvl. § 4-4 andre ledd om frivillige hjelpetiltak, som i utgangspunktet hadde en eksemplifisering i lovteksten over mulige tiltak. Denne ble fjernet ved lovendringen i 2013, og forarbeidene begrunnet dette med at *”formålet er å rette oppmerksomheten mot hva som er ønsket virkning av et slikt tiltak”*.²²⁸ Når lovgiver nå velger å gi en klar kategorisering og eksemplifisering i bvl. § 4-4 tredje ledd, kan det etter mitt syn være tale om en selvmotsigelse. Lovgiver velger altså ulike løsninger for de frivillige og de tvungne tiltakene. De frivillige uten eksempler i loven, mens de tvungne nå får sentral plass i lovteksten. Selv om dette kan synes som et paradoks, har tiltakene ulik karakter. At det er tvang gjør at hensynet til rettssikkerhet og forutberegnelighet må veie tyngre enn ved frivillige tiltak.

5.3 Vilkårene for å pålegge hjelpetiltak

Vilkårene for å kunne gi pålegg om tilsyn i hjemmet var tidligere gjenstand for kritikk. Dette fordi de var for strenge, og dermed lite egnet i praksis.²²⁹ At vilkårene nå er senket følger klart av lovteksten. Her fremgår det at tilsyn må være *”nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg”*. Departementet legger vekt på at barnevernstjenesten må få mulighet til å iverksett tilsyn i hjemmet før situasjonen blir så alvorlig at omsorgsovertakelse blir nødvendig.²³⁰ Dette tilsier at lovendringen svarer på kritikken.

Også for de øvrige tiltakene stilles det tilsvarende vilkår om at det må være *”nødvendig for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorg”*. Vilkåret er skjønnsmessig og noe upresist. Heller ikke forarbeidene legger klare føringer på hva som ligger i dette. Som påpekt i punkt 4.3.3 er

²²⁸ Prop. 106 L (2012-2013) s. 210.

²²⁹ Stang (2007) side og NOU 2012: 5 s. 56.

²³⁰ Prop. 72 L (2014-2015) s. 19.

det vanskelig å gi klare retningslinjer for hva som nærmere ligger i tilfredsstillende omsorg. Det kan være fare for at vilkåret blir tolket forskjellig av fylkesnemndene, og således kan vilkåret føre til forskjellig praksis rundt om i landet. Dette innebærer en risiko for ulik terskel i de tilfellene tvungne tiltak besluttes, og dermed ulik praksis for ulike barn. Det tilsier at hensynet til barns rettssikkerhet ikke er tilstrekkelig ivaretatt gjennom lovendringen. Jeg mener det er viktig at lovgiver kommer med nærmere retningslinjer om hvordan vilkårene skal tolkes, slik at barns rettssikkerhet og likebehandling kan ivaretas på en bedre måte.

Det kan videre stilles spørsmål ved ”foreldrestøttende tiltak” i bvl. § 4-4 femte ledd. Som nevnt i punkt 4.4.2 vil foreldrestøttende tiltak i stor grad kunne innebære de samme tiltak som foreldreveiledning etter bvl. § 4-4 tredje ledd. Forskjellen ligger i hvem pålegget retter seg mot. Tiltak på grunn av atferdsproblemer kan bare pålegges mot barnet, mens tiltak på grunn av omsorgssituasjon kan pålegges mot foreldrene. Det kan her stilles spørsmål om barn med atferdsproblemer etter bestemmelsens femte ledd stilles i en svakere stilling enn barn som trenger hjelp etter tredje ledd. Barnets atferdsproblem kan skyldes ulike årsaker. Det kan tenkes flytende overganger mellom barn som trenger hjelp på grunn av atferdsproblemer og omsorgssituasjonen. I noen tilfeller vil atferdsproblemene kunne være et utslag av at omsorgssituasjonen ikke er så bra hjemme, og kanskje et rop om hjelp. Når det ikke kan pålegges foreldrestøttende tiltak mot foreldrene i disse situasjonene, taler det for at barnet ikke får samme rett til hjelp etter femte ledd. Jeg mener derfor at barn med atferdsproblemer stilles i en svakere stilling enn barn som faller inn under tredje ledd, og at dette er en uheldig konsekvens av lovendringen.

5.4 Beslutningsmyndighet

Beslutningsmyndigheten ligger fortsatt hos fylkesnemnda, og det er således ikke foretatt noen endringer her. Stang kritiserte dette fordi det var et tungvint system.²³¹ Hun mente at beslutningsmyndigheten burde ligge hos barnevernadministrasjonens leder, slik at vedtak kunne treffes raskt. Dette forslaget ble vurdert av departementet, men likevel ble ordningen med fylkesnemnda som beslutningsmyndighet opprettholdt. Som det fremgår av punkt 4.7 ble det gjort en endring, slik at pålegg om hjelpetiltak kan treffes gjennom en forenklet saksbehandling. Jeg er enig med forarbeidene i at forenklet saksbehandling vil ivareta hensynet til rettssikkerhet for foreldre og barn, uavhengighet til barneverntjenesten og rask

²³¹ Stang (2007) side 402.

saksbehandling.²³² For det første er et pålegg om hjelpetiltak svært inngripende for de berørte parter, og rettssikkerhetshensyn taler sterkt for at slike tiltak skal treffes av et uavhengig organ. Hensynet til rask saksbehandling vil forhåpentligvis ivaretas når det foreligger forenklet saksbehandling og økte ressurser til gjennomføringen i praksis. Hjelpetiltak vil ikke være et akuttvedtak, og derfor må det kunne legges til grunn at et pålegg om hjelpetiltak ikke vil haste mer enn omsorgsovertakelse. Det tilsier at hensynet til rask saksbehandling vil være oppfylt gjennom forenklet behandling hos nemnda. I tillegg vil nemndsleder kunne vurdere sakens kompleksitet, og således tilpasse saksbehandlingen ut fra dette.

Barns rett til medvirkning anses som en av grunnpilarene i FNs barnekonvensjon.²³³ Spørsmålet er om rettigheten blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte gjennom forenklet saksbehandling i fylkesnemnda. Forarbeidene påpeker at rettigheten ivaretas både gjennom bvl. §§ 6-3 og 7-9. Videre sier forarbeidene ”*Hvorvidt saker berører barnet og om barnets uttalelse skal innhentes må vurderes konkret av nemndsleder i hver enkelt sak*”.²³⁴ Jeg stiller meg noe undrende til denne uttalelsen. Vil ikke ethvert tiltak som pålegges grunnet barnets særlige behov berøre barnet? I tillegg påpekes det at nemndsleder skal avgjøre om barnets uttalelse skal innhentes. Dersom barnet ønsker å si sin mening, foreligger det plikt for nemndsleder til å innhente denne uttalelsen.²³⁵ Uttalelsene i forarbeidene synes å innskrenke retten. Jeg vil presisere at barnets mening er viktig i alle delene av prosessen, og at det er vanskelig å vurdere hva som er barnets beste, dersom ikke barnet selv får gi uttrykk for sitt syn på saken. Jeg mener at barnets rett til å uttrykke sitt syn burde vært bedre sikret også ved forenklet saksbehandling.

5.5 Sanksjoner ved brudd på pålegg av hjelpetiltak

Før lovendringen hadde barneverntjenesten ingen håndhevingsmuligheter dersom foreldrene motsatte seg et vedtak om pålegg av tiltak. Stang ga uttrykk for at den tidligere regelen var et ”*tvangsvedtak uten tvangskraft*”.²³⁶ Ved lovendringen gir forarbeidene uttrykk for at politibistand til gjennomføringen av tiltaket vil fremstå som et veldig dramatisk virkemiddel,

²³² Prop. 72 L (2014-2015) side 24.

²³³ BK artikkel 12.

²³⁴ Prop. 72 L (2014-2015) side 24.

²³⁵ Se punkt 2.3.

²³⁶ Stang (2007) side 242.

og derfor ikke vil være til barnets beste.²³⁷ Videre påpeker forarbeidene at det i noen saker kan være behov for at *”barneverntjenesten tydeliggjør for foreldrene at barneverntjenesten vil gå mer drastisk til verks dersom de motsetter seg”*.²³⁸ I de tilfeller hvor situasjonen ikke er så alvorlig at vilkårene for omsorgsovertakelse er til stede, kan ikke barneverntjenesten komme med slik tydeliggjøring. Hvordan barneverntjenesten i disse situasjonene skal håndtere saken slik at barnet kan få tiltaket gjennomført, er ikke behandlet i forarbeidene. For å kunne ivareta hensynet til barnets beste burde andre sanksjonsmuligheter vært drøftet. Når familien motsetter seg tiltaket, kan det være grunn til enda større bekymring, og det er viktig at barneverntjenesten vet hva de skal gjøre. Eksempler på andre sanksjonsmuligheter som departementet kunne vurdert er om det kan sendes inn ny sak til fylkesnemnda om andre tiltak, eller eventuelt ilegge foreldre bøter. Det er viktig at pålegg om hjelpetiltak ikke blir en tom bestemmelse som i praksis ikke verner barnet. Uten noen form for sanksjonsmulighet mener jeg at nettopp dette kan bli en realitet.

5.6. Har barn en ubetinget rett til hjelp etter barnevernloven?

Stang kritiserte den tidligere bestemmelsen, og stilte spørsmål ved om Norge oppfylte sine forpliktelser etter barnekonvensjonen.²³⁹ Bakgrunnen var at barneverntjenesten har plikt til å hjelpe barn som har særlig behov for det, men at denne plikten i stor grad begrenses av foreldrenes vilje til å samarbeide. Det kan således stilles spørsmål om utvidelsen av pålegg om hjelpetiltak vil bidra til at barn nå får ubetinget rett til hjelp. Det må kunne legges til grunn at utvidelsen helt klart gir barneverntjenesten flere virkemidler til å hjelpe barn, uavhengig av om foreldrene samarbeider. Endringen av bvl. §4-4 tredje ledd bidrar således til en mer helhetlig bestemmelse, hvor plikten til å gi hjelp lar seg lettere gjennomføre i praksis. Det må kunne konkluderes med at utvidelsen er et viktig skritt i retning av å sikre at barn får nødvendig hjelp. Likevel foreligger det ingen klare håndhevingsmuligheter når foreldrene motsetter seg et vedtak om pålegg. I tillegg gjør de skjønsmessige vilkårene det vanskelig å sikre at alle barn får den hjelpen de trenger. Dette tilsier at til tross for at lovendringen gir barneverntjenesten flere virkemidler, gir den ikke dermed barnet rett til hjelp. Det blir viktig å se hvordan de nye tvungne tiltakene vil bli brukt, og hvordan de vil fungere i praksis.

²³⁷ Innst. 332 L (2014-2015) s. 6.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Stang (2007) s. 396.

Jeg ønsker avslutningsvis å påpeke to pågående diskusjoner for hvordan Norge ytterligere kan sikre barn rett til omsorg og beskyttelse. Det første gjelder hvorvidt barnevernloven bør bli en rettighetslov for barn. Lovgiver har eksplisitt gitt uttrykk for at dagens lov ikke er en rettighetslov for barn.²⁴⁰ Likevel har flere tatt til orde for at dette vil være viktig for å sikre barn en grunnleggende rett til omsorg og beskyttelse.²⁴¹ Den nærmere diskusjonen rundt dette temaet vil være for omfattende i denne avhandlingen. Jeg ønsker likevel å peke på at rettighetsfesting av barnevernloven vil fremstå bedre i samsvar med våre forpliktelser etter barnekonvensjonen, og det vil gi barn en ubetinget rett til hjelp. For at en rettighetslov skal kunne ha ønsket effekt for barnet, er det likevel viktig at tiltakene kan tvangsgjennomføres. Det andre jeg ønsker å påpeke er at Norge ikke har ratifisert Barnekonvensjonens tredje tilleggsprotokoll om individuell klageadgang. Jeg mener at en klageadgang også vil kunne styrke barns rettssikkerhet, og i tillegg vil det underbygge synet på barn som selvstendige individer.

²⁴⁰ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) s. 7 flg.

²⁴¹ NOU 2000: 12 punkt 15.4, NOU 2009: 22 punkt 6.6, NOU 2012: 5 punkt 13.3, og Stang (2007) s.372 flg.

6. Kildeliste

Lover

Kongeriket Norges Grundlov av 17. mai 1814 (Grunnloven).

Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova).

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Lov 1. august 2003 nr. 86 om endringer i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov).

Lov 21. juni 2013 nr. 63 om endringer i barnevernloven.

Lov 7. August 2015 nr. 81 om endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak).

Konvensjoner

EMK	Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 4 November 1950/ Den europeiske menneskerettskonvensjon.
-----	---

Barnekonvensjonen	Convention on the Rights of the Child 20 November 1989/ FNs konvensjon om barnets rettigheter, 20.11.1989.
-------------------	--

Førarbeider

NOU 1977: 35	Lov om foreldre og barn (barneloven).
NOU 1985: 18	Lov om sosiale tjenester mv.
NOU 2000: 12	Barnevernet i Norge, nye perspektiver og forslag til reformer.
NOU 2009: 22	Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge.
NOU 2012: 5	Bedre beskyttelse av barns utvikling.
Ot.prp. nr. 44 (1991-1992)	Om lov om barnevernstjenester (barnevernloven).
Ot.prp. nr. 45 (2002-2003)	Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeidning av barnekonvensjonen i norsk lov).
Ot.prp. nr. 64 (2004-2005)	Om lov om endringer i 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) m.v.
Ot.prp. nr. 76 (2005-2006)	Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.).
Ot.prp. nr. 69 (2008-2009)	Om lov om endringer i barnevernloven.
Ot.prp. nr. 104 (2008-2009)	Om lov om endringer i barnelova mv. (flytting, delt bostad, samvær, vold mv.).

Prop. 106 L (2012-2013)	Endringer i barnevernloven.
Prop. 72 L (2014-2015)	Endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak).
Innst. O nr. 80 (1991-1992)	Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven).
Innst.186 S (2013-2014)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og XXIV.
Innst.332 L (2014-2015)	Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak).
Dok.nr.16 (2011-2012)	Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.

Rundskriv

Q-16/01	Rundskriv Q-16/01 om implementering av metoden Parent Management Training (PMT) i Norge.
---------	--

Høringsnotat

Høringsnotat av 20. Oktober 2014.	Høringsnotat av 20. Oktober 2014, <i>Forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i lov om barneverntjenester.</i>
-----------------------------------	---

Rettspraksis

Rt.2015 s. 93

Rt.2015 s. 1388

Barnekomiteens uttalelser

Barnekomiteens general comment

No. 5
Committee on the rights of the child, general comment no. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5, 27 November 2003

Barnekomiteens general comment

No. 12
Committee on the rights of the child, general comment no. 12 (2009) on the right of the child to be heard, CRC/C/GC/12, 20 July 2009

Barnekomiteens general comment

No. 14
Committee on the rights of the child, general comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/C/GC/14, 29.May 2013

Litteratur

Backer (2008)
Backer, Inge Lorange, *Barneloven kommentarutgave*, 2. Utgave (2008)

Bendiksen (2008)
Bendiksen, Lena R.L., *Barn i langvarige fosterhjems plasseringer*, Bergen 2008.

Bendiksen og Haugli (2014)
Bendiksen, Lena R.L. og Trude Haugli, *Sentrale emner i barneretten*, Oslo 2014.

- Bernt og Doublet (2008) Bernt, Jan Fridthjof og David R. Doublet, *Vitenskapsfilosofi for jurister*, Bergen 2008
- Bernt, Mæhle (2007) Bernt, Jan Fridthjof og Synne Sæther Mæhle, *Rettsamfunn og demokrati*, Oslo 2007
- Eckhoff (1997) Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. Utgave, Oslo 2001
- Eckhoff og Smith (2006) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave (Oslo: Universitetsforlaget 2006)
- Haugli (2012) Haugli, Trude, *Hensynet til barnets beste*, Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt, Kirsten Sandberg (red.), Barnekonvensjonen, Barns rettigheter i Norge, 2. Utgave, (Oslo 2012).
- Kjørholdt (2012) Kjørholdt, Anne Trine, *Retten til lek og fritid*, Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholdt, Kirsten Sandberg (red.), Barnekonvensjonen, Barns rettigheter i Norge, 2. Utgave, (Oslo 2012).
- Ofstad og Skar (2009) Ofstad, Kari og Randi Skar, *Barnevernloven*, Oslo 2009.
- Sandberg (2003) Sandberg, Kirsten, *Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse*, Oslo 2003.
- Sandberg (2012) Sandberg, Kirsten, *Barns rett til å bli hørt*, Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt, Kirsten Sandberg (red.), Barnekonvensjonen, Barns rettigheter i Norge, 2. Utgave, (Oslo 2012).

- Smith (2012) Smith, Lucy, *FNs konvensjon om barnets rettigheter*, Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt, Kirsten Sandberg (red.), Barnekonvensjonen, Barns rettigheter i Norge, 2. Utgave, (Oslo 2012).
- Stang (2007) Stang, Elisabeth Gording, *Det er barnets sak*, Oslo 2007.
- Stang (2012) Stang, Elisabeth Gording, *Barns rett til familie og omsorg, særlig om barnevernet*, Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt, Kirsten Sandberg (red.), Barnekonvensjonen, Barns rettigheter i Norge, 2. Utgave, (Oslo 2012).

Øvrige kilder

Statistisk sentralbyrå:

<https://www.ssb.no/barneverng>

Barnekomiteens avsluttende merknader til Norges fjerde rapport:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/070c9c0cc01e42fcba35be64ee06b535/bk4-eksaminasjonen---avsluttende-merknader-8-4-10.pdf>

Barnekomiteens General Comments:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11

Antall ord i besvarelsen: 17 826.