



May Seljetun

Lovfesting av rett til barneverntjenester
- en diskursteoretisk analyse av politiske dokumenter

**Masteroppgave i barnevern
OsloMet – storbyuniversitetet
Fakultet for samfunnsvitenskap
Oslo 2019**

OsloMet – storbyuniversitetet , Fakultet for samfunnsvitenskap
Oslo 2019

Sammendrag

Oppgavens tema er om hvordan den norske offentlige utredningen «NOU 2016:16 Ny barnevernslov - Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse» skriver om lovfestet rett til barneverntjenester for barn. NOU-en er et styringsdokument som gir en signaleffekt for fagfeltet barnevern, og signalet er å innføre lovfestet rett til barneverntiltak for barn. NOU-en viser til fem ulike hensyn som må tas når lovfesting av rettigheter skal innføres. De fem hensynene er:

1. Internasjonale konvensjonsforpliktelser som menneskerettighets- og barnekonvensjonen.
2. Nasjonal harmonisering av lovverket og fagfeltets korrespondering av rettigheter og plikter
3. Barnet som et juridisk individ
4. Barnet som psykologisk individ
5. Regulering av fagfeltet og regulering av profesjonsutøvers skjønnsutøvelsesprosess

Ved å lovfeste rett innenfor fagfeltet barnevern, skaper tekstopbygningen også to implikasjoner som ikke er inngående drøftet i NOU-en. Den ene gjelder barnets stilling i samfunnet når det innføres lovfestet rett til barneverntiltak, og den andre gjelder profesjonsutøvers stilling innenfor fagfeltet. NOU 2016:16 ses i sammenheng med fem andre politiske dokumenter som har omtalt lovfesting av rett til barneverntiltak, i perioden fra barnevernloven ble innført i 1992 frem til NOU 2016:16 kom. Tre foregående NOU-er peker fram teksten for å rettighetsfeste, og to andre politiske dokumenter i form av en stortingsmelding og en proposisjon går imot et slikt forslag.

Oppgavens problemstilling analyseres ut fra diskursteori. Det betyr en analyse av hvordan språklige mønstre i en tekst skaper og lukker det betydningsfulle innenfor en kontekst, det vil si en betydningsdannelsesprosess. Hensikten med analysen er å bidra til å se hvordan betydningsdannelsesprosessen i NOU-ene er skapt. Oppgaven gir også et innblikk i teori om juridifisering, og teori om ansvarliggjøringsmekanismer og skjønnsutøvelsesprosesser. Dette bidrar til å forstå teksten i NOU 2016:16 som en del av en kontekst innenfor fagfeltet barnevern.

OsloMet – storbyuniversitetet , Fakultet for samfunnsvitenskap

Oslo 2019

Abstract

The topic of this thesis is about how the Norwegian public report "NOU 2016: 16 New Child Welfare Act - Securing the child's right to care and protection" writes about the statutory rights to child welfare services for children. The NOU is a governing document that provides a signal effect for the field of child welfare, and the signal is to introduce statutory rights to child welfare measures for children. The NOU refers to five different considerations that must be taken when introducing rights legislation. The five considerations are:

1. International convention obligations such as the human rights and children's rights.
2. National harmonization of legislation and the field correspondence of rights and obligations
3. The child as a legal individual
4. The child as a psychological individual
5. Regulation of the field and regulation of the professional practitioner's discretionary process

The text structure also creates two implications by statutory law within the field of child welfare, which is not discussed in depth. One regarding the child's position in society when statutory rights to child welfare measures is introduced, and the other regarding the position of professional practitioner within the field. NOU 2016: 16 is seen in the context of five other political documents that have referred to legislation on the right to child welfare measures, from the period from the Child Welfare Act was introduced in 1992 until NOU 2016: 16 came. Three previous NOUs have built up the text in order to introduce rights, and two other political documents in the form of a White paper and a Proposition against.

The topic of the thesis is analyzed based on discourse theory. It means an analysis of how linguistic patterns in a text create and close the significant within a context, that is, a meaning formation process. The analysis helps to see how the significance formation process in the NOUs is created. The thesis also gives an insight into the theory of legalization, and theory of accountability mechanisms and discretionary processes. That is, theory that helps to understand the text in NOU 2016: 16 as a part of a context within the field of child welfare.

Forord

Jeg leste NOU 2016:16 første gang i arbeidssammenheng, der rollen min var å være omsetter av politiske dokumenter slik at de kunne forstås og brukes i praksis i barneverntjenesten. Jeg ble sittende igjen med spørsmål om hvorfor det nå er så fremtredende at rettighetsfesting bør innføres, og hva som kan være grunnen til at rettighetsfesting ikke har blitt innført i fagfeltet barnevern før. Problemstillingen kom derfor naturlig og ble tema for min masteroppgave.

Et av hovedbudskapene jeg har tatt med meg fra min tålmodige og faglig sterke veileder Dag Jenssen er: «Skriv som om du er ferdig». Et nyttig budskap og tips, takk! For nå er jeg blitt ferdig.

Oslo, mai 2019

Innhold

Sammendrag	iii
Abstract	iv
Forord.....	v
Innhold	vi
1 Innledning	1
1.1 Problemstilling for masteroppgaven	1
1.2 Avgrensning av oppgaven.....	2
1.3 Terminologi og begrepsavklaring som er sentrale for oppgaven	3
1.3.1 Diskursanalytisk tilnærming og diskurs.....	3
1.3.2 NOU	4
1.3.3 Fagfeltet barnevern, skjønnsutøvelsesprosess og profesjonsutøver.....	5
1.4 Oppgavens oppbygning.....	6
2 Juridifisering og ansvarliggjøringsmekanismer	7
2.1 Juridifisering som begrep	7
2.2 Hva kjennetegner juridifisering?	8
2.2.1 Dimensjon 1: Konstitusjonell makt og demokratiets maktbalanse	8
2.2.2 Dimensjon 2: Økt juridisk regulering av flere samfunnsområder	9
2.2.3 Dimensjon 3: Økt rettsbevissthet i løsninger av konflikter	10
2.2.4 Dimensjon 4: Økt makt til domstolen	10
2.2.5 Dimensjon 5: Økt vekt på individet som rettssubjekt med individuelle rettigheter	11
2.2.6 Oppsummering av juridifiseringens fem dimensjoner.....	12
2.3 Juridifisering som regulering av skjønnsutøvelsesprosessen innenfor fagfeltet barnevern.....	13
2.3.1 Ansvarliggjøringsmekanismer	13
2.3.2 Begrepet skjønnsutøvelsesprosess og kjønn.....	14
2.3.3 Usikkerhet og uenighet om skjønnsutøvelsesprosessen	15
2.4 Juridifisering nasjonalt som en følge av internasjonale konvensjoner.....	18
2.5 Konklusjon om juridifisering	20
3 Sosialkonstruksjonisme, og diskursteori.....	21
3.1 NOU 2016:16 som konstruert. Sosialkonstruksjonisme som perspektiv	21
3.2 NOU 2016:16 som materiale og metodisk fremgangsmåte	21
3.2.1 Diskursteori.....	22

3.3	Diskursteori som analyseverktøy	23
3.3.1	Nodalpunkt og momenter	26
3.3.2	Ekvivalenskjeder og artikulasjon	27
3.3.3	Diskursivt felt og summen av elementene	27
4	Analyse av de forutgående politiske dokumentene	27
4.1	De tre foregående NOU-ene	28
4.1.1	Befringutvalget: NOU 2000:12 Barnevernet i Norge – Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer	28
4.1.2	Flatøutvalget: NOU 2009:22 Det du gjør – gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge	30
4.1.3	Raundalenuutvalget: NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling – Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet	31
4.2	Betydningsstrukturen i de tre foregående NOU-ene	32
4.2.1	Analyse av de tre foregående NOU-ene	32
4.3	Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet og Proposisjon 106L (2012-2013) Endringer i barnevernloven	36
4.3.1	Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet	36
4.3.2	Proposisjon 106L (2012-2013) Endringer i barnevernloven	37
4.3.3	Betydningsstrukturen i stortingsmeldingen og proposisjonen	37
5	Analyse av NOU 2016:16	41
5.1	Hovedtrekkene og strukturen i NOU 2016:16	41
5.2	Betydningsstrukturen i NOU 2016:16	42
5.2.1	Moment 1: Internasjonale konvensjonsforpliktelser	43
5.2.2	Moment 2: Nasjonal harmonisering av lovverket. Fagfeltets korrespondering av rettigheter og plikter	47
5.2.3	Moment 3: Barnet som et juridisk individ	50
5.2.4	Moment 4: Barnet som individ og menneske i utvikling	59
5.2.5	Moment 5: Regulering av fagfeltet og regulering av profesjonsutøvers skjønnsutøvelsesprosess	61
5.3	Hovedlinjer og sammenhenger	65
5.3.1	Fra å ikke ha lovfestet rett, til å lovfeste	65
5.3.2	Hva som holdes utenfor betydningsdannelsesprosessen: faglige prinsipper	66
5.3.3	Signaleffekten fører til implikasjoner innenfor fagfeltet barnevern	67
5.3.4	Juridifisering og ansvarliggjøringsmekanismer	69
5.3.5	Politiske dokumenter som følger opp NOU 2016:16	69
5.3.6	Videre forskning	71

6	Avslutning.....	72
7	Litteraturliste.....	74

1 Innledning

Barne- og likestillingsdepartementet utga i 2016 den norske offentlige utredningen «NOU 2016:16 Ny barnevernslov - Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse». NOU-en er et politisk dokument og dermed et styringsdokument som kan innvirke på fagfeltet barnevern.

Som styringsdokument vil teksten i NOU 2016:16 gjenspeile et fremtredende tankemønster på sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse, og gi føring for hvilke rammer fagfeltet barnevern skal forholde seg til og tenke ut ifra. NOU-en kan føre til en ny skreven lov, som vil være den øverste rettesnor for barnevernfaglig skjønnsutøvelse.

Lovfesting av rett til barneverntjenester er et tema som fremstår som betydningsfullt i NOU 2016:16. Dette indikerer en endring i fagfeltet barnevern, fra å ikke ha lovfestet rett til barneverntjenester, til å lovfeste. Endringen er en del av en politisk prosess som har vært innenfor fagfeltet barnevern siden loven i 1992 kom. Rettighetsfesting av barneverntjenester har vært tema i politiske dokumenter og foregående NOU-er innenfor fagfeltet barnevern også før 2016, men uten å ha ført til lovendring. Rettighetsfesting som det betydningsfulle synet i NOU 2016:16 blir tydelig og konkret ved at NOU-en førte til at Odelstingsproposisjon 169L, som fulgte NOU-en, foreslo å innføre lovfestet rett til barneverntjenester gjennom en egen paragraf. Innføringen av paragrafen ble gjort ved endring av Lov om barneverntjenester den 1. juli 2018, § 1-5 «Barnets rett til nødvendige barnevernstiltak». Denne endringen i måten å forstå barnets stilling på, er et tema som analyseres i oppgaven.

Lovfesting av rett til barneverntjenester i form av en konkret paragraf er nytt innenfor fagfeltet barnevern og det finnes ingen erfaring eller forskning på hvordan lovfestingen virker inn på fagfeltet i praksis. Denne oppgaven handler om hvordan NOU 2016:16 bygger opp teksten for lovfesting av rett til barneverntiltak, og hvordan de foregående politiske dokumentene er en del av NOU-ens kontekst.

1.1 Problemstilling for masteroppgaven

Problemstillingen er på denne bakgrunn:

Hvordan konstrueres rettighetsfesting som det betydningsfulle i NOU 2016:16?

Problemstillingen er sentral for fagfeltet barnevern, fordi hvordan teksten konstruerer rettighetsfesting synliggjør at rettighetsfesting er et fremtredende tankemønster i politiske dokumenter innenfor fagfeltet barnevern. NOU-en bidrar til en endring fra å ikke lovfeste, til å lovfeste. En kan si at NOU-en medvirker til å skape lovfesting av rett til barneverntjenester som det betydningsfulle, og at denne konstruksjonen finnes i teksten.

For å analysere og diskutere problemstillingen og bidra til utvikling av kunnskapsfeltet, vil det benyttes en forskningstradisjon innenfor en samfunnsvitenskapelig kvalitativ metode. Kvalitativ metode innebærer at masteroppgaven forholder seg til NOU-en som tekst og legger vekt på fortolkning av tekstens innhold. Det innebærer å studere forholdet mellom språk og måter å oppfatte virkelighet på, og hvordan mening skapes via språklige systemer i en kontekst (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010, s. 221).

Problemstillingen analyseres med en diskursteorisk tilnærming. Den samfunnsvitenskapelige diskursteoretiske tilnærmingen er en analyseform innenfor en bred retning som gjerne kalles sosialkonstruksjonisme. Sosialkonstruksjonisme har blant annet røtter i fransk poststrukturalistisk teori som dreier seg om at mening forstås gjennom språk og tekst i en kontekst i den sosiale verden (Bergström & Boréus, 2016, s. 21-29; Jørgensen & Phillips, 1999, s. 35). Det poststrukturalistiske perspektivets utgangspunkt er at diskurser konstruerer den sosiale verden gjennom betydning, og at betydningen er i stadig endring. Bruk av diskursteoretisk tilnærming innebærer å tenke innenfor dette perspektivet. Det betyr å tenke ut fra at språket skaper virkeligheten via teksten, og at virkeligheten er i stadig endring fordi det er stadig diskusjon om hva som skal være det gjeldende betydningsinnhold i fagfeltet (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 12-15, 35, 51, 60). Det betyr videre å lese samfunnsprosesser som tekst (Neumann, 2001, s. 51).

1.2 Avgrensning av oppgaven

Analysematerialet er altså NOU 2016:16. NOU-en er på 360 sider, og derfor avgrenses analysen til kapittel 1, 2, 3, 5, 6, 7, 11, 16 i NOU-en. Det er disse kapitlene som tydeligst er knyttet til rettighetsfesting.

Den politiske konteksten i oppgaven avgrenses til fem foregående politiske dokumenter innenfor fagfeltet barnevern. Avgrensningen har vært naturlig fordi lovfesting av rett til

barneverntjenester bare er nevnt politisk i disse fem dokumentene etter at barnevernloven ble innført i 1992. Det ble ikke innført lovfestet rett til barneverntjenester i barnevernloven i 1992. Det betyr videre at det som er analysert er diskusjonen om rettighetsfesting innenfor fagfeltet barnevern, i Norge, i perioden fra barnevernloven ble innført i 1992 og frem til NOU 2016:16. De politiske dokumentene som tas opp i tillegg til NOU 2016:16 er:

1. Befringutvalget NOU 2000:12.
2. Flatøutvalget NOU 2009:22.
3. Raundalenuutvalget NOU 2012:5.
4. Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet.
5. Proposisjon 106L (2012-2013) Endringer i barnevernloven.

Oppgaven handler om fagfeltet barnevern i lys av samfunnsvitenskapelig teori, ikke juridisk teori. Fagfeltet barnevern er både en kontekst som NOU-ene er analysert innenfor, og en avgrensning ved at det kun er barnevern som faglig kontekst som er en del av oppgaven. Det teoretiske perspektivet avgrenses til kontekstrelevant teori om juridifisering, og ansvarliggjøringsmekanismer innenfor teori om skjønn. Det vil si at den helhetlige samfunnskonteksten, for eksempel andre politiske prosesser utover de politiske dokumentene som er materiale, ikke er tatt med. Avgrensninger forklares også underveis i oppgaven der det er nødvendig.

1.3 Terminologi og begrepsavklaring som er sentrale for oppgaven

1.3.1 Diskursanalytisk tilnærming og diskurs

Diskursanalytisk tilnærming er å studere tekster og hvordan disse er sosialt konstruert og konstituert gjennom vaner og konvensjoner som er så etablerte at de oppfattes som naturlige (Hitching, Nilsen & Veum 2011, s. 11). En definisjon av diskurs som går igjen i faglitteraturen og som ligger til grunn for oppgaven er: «En bestemt måte at tale om og forstå verden (eller et utsnit af verden) på» (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 9). Det er innenfor denne rammen de politiske dokumentene analyseres i masteroppgaven.

Det gjøres imidlertid ikke en analyse av vanene og konvensjonene i samfunnet, men av de foregående NOU-ene, som likevel kan sies i vesentlig grad å ha etablert tanken om lovfesting av rett til barneverntiltak.

Det er ulike syn på hva diskursanalyse er, da det er et overordnet begrep som favner mange og til dels ulike metodiske tilnærminger, hvor en kan velge ut teori om metode som kan belyse problemstillingen best. Det betyr at det finnes flere måter å gjøre en diskursanalytisk tilnærming på og at tilnærmingen metodisk kan formes etter problemstillingen.

Diskursanalyse er ofte delt inn i tre ulike tilnærminger: diskurspsykologi, kritisk diskursanalyse og diskursteori (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 9, 15). Diskursteori er den diskursanalytiske tilnærmingen som benyttes i oppgaven. Diskursteori anser at en diskurs består av betydningsdannelsesprosesser, det vil si hvordan noe får mer betydning fremfor noe annet innenfor en kontekst, og hvordan en slik betydningsstruktur konstrueres, konstitueres og forandres. Denne betydningsdannelsesprosessen i teksten, sammen med konteksten teksten er skrevet innenfor, kaller diskursteori den strukturerende totalitet, det vil si diskursen (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 35-40; Laclau & Mouffe, 2014, s. 91). Denne totaliteten kan også omtales som et fremtredende tankemønster innenfor en kontekst, som det er allmenn enighet om og som det er forventninger om å forholde seg til.

1.3.2 NOU

En NOU (Norges offentlige utredninger) er et større utredningsarbeid, som av regjeringen ved departementet, blir satt ut til et utvalg via et mandat. Utvalget skriver utredningen som publiseres som ledd i NOU-serier. I utredningen blir det redegjort for mandatet, rettstilstanden i dag, rettstilstanden i andre land, og så blir det gjort en vurdering av nye regler og hvordan de kan virke. Til sist vil en lovforarbeids-NOU inneholde et lovforslag i form av en proposisjon. Proposisjonen sendes til Stortinget for behandling og høring og vedtas av Kongen i statsråd (Engebretsen & Haldar, 2010, s. 195; NOU-er, 2017). En slik politisk prosess gjør NOU 2016:16 til et styringsdokument som kan påvirke fremtidige avgjørelser og handlinger innenfor fagfeltet barnevern.

NOU 2016:16 har pr. 01.07.18 ført til endring av barnevernloven ved innføring av § 1-5 «Barnets rett til nødvendige barnevernstiltak» med ordlyden: «Barn har rett til nødvendige tiltak etter loven når vilkårene for tiltaket er oppfylt» (Barnevernloven, 1992, § 1-5). Det vil si at lovfesting av rett til barneverntjenester for barn er et faktum. Hovedtrekkene i NOU-en beskrives i analysekapittelet.

1.3.3 Fagfeltet barnevern, skjønnsutøvelsesprosess og profesjonsutøver

Fagfeltet barnevern brukes som kontekst da masteroppgaven er en analyse av tekst fra en NOU om utredning av barnevernloven. «Fagfeltet barnevern» brukes som et gjennomgående uttrykk i oppgaven. Fagfeltet barnevern er en del av den norske velferdsstaten. Det er stat eller kommune som yter barneverntjenestene, og tjenestene forvaltes av profesjonsutøver på statlig eller kommunalt nivå (Barnevernloven § 2-1; NOU 2003:19, s. 31; Statsministerens kontor, 2005, s. 76). Fagfeltet barnevern er juridisk regulert av menneskerettighetene, barnekonvensjonen, barnevernloven, forskrifter, retningslinjer og veiledere.

En skjønnsutøvelsesprosess vil si å foreta en resonnerings-, vurderings- og beslutningsprosess, hvor profesjonsutøver skal utøve denne prosessen i individuelle tilfeller innenfor velferdslovgivningen barnevern (Molander, 2016, s. 9-10, 16; Zacka, 2017, s. 5-10, 17-24). Skjønnsutøvelsesprosessen som begrep fanger opp det kompliserte ved det å utøve skjønn, og vil brukes videre som et begrep for denne kompliserte prosessen.

Utøvelse av skjønn kan beskrives som en del av kjernen i profesjonelt arbeid (Molander, 2013, s. 44; Zacka, 2017, s. 35, 64). Fagfeltet barnevern er ansett som et probabilistisk fag fordi det baserer seg på antagelser og sannsynlighet. Det er et fagfelt med sammensatt problematikk som er vanskelig å måle og vanskelig å observere fordi det er få standardiserte kriterier for utredning og beslutninger. De kriteriene en ser etter innenfor hensynet til barnets beste er ikke alltid gitte (Molander, 2016, s. 8; Søvig, 2009, s. 108, 161). Det er videre et fagfelt med et kvalitativt innhold det ikke er mulig å detaljforklare eller å forutsi alle mulige situasjoner eller utfall. En kan derfor ikke liste opp eller fange opp alle ulike situasjoner i en lov eller retningslinje. Det er alltid individuelle tilfeller som skal vurderes og besluttes. Det er forholdene i en individuell sak, i komplisert samspill med samfunnet, som skjønnsutøvelsesprosessen tar stilling til.

I oppgaven kalles den som foretar skjønnsutøvelsesprosessen «profesjonsutøveren». Profesjonsutøveren er gitt rett og myndighet til å utøve skjønn via loven og sin stilling. Profesjonsutøveren er slik gitt en skjønnsmessig makt (Magnussen & Nilssen, 2011, s. 11; Molander, 2016, s. 2-4).

Profesjonsutøveren er i sosialfaglig teori ofte kalt «grasrotbyråkrat», og er den som må balansere skjønnsutøvelsesprosessen mellom individets behov og samfunnets interesser (Molander, 2016, s. 2; Rugkåsa, 2012, s. 15; Zacka, 2017, s. 1, 23).

1.4 Oppgavens oppbygning

I kapittel 2 presenteres teori om juridifisering. Juridifisering betyr økt rettsliggjøring, men er innenfor teori om skjønn også omtalt som en form for regulering av skjønnsutøvelsesprosessen. Juridifisering og regulering av skjønnsutøvelsesprosessen er et fremtredende tankemønster i konteksten til fagfeltet barnevern, og det gir et bakgrunnspektiv til NOU-ens konstruksjon om å innføre lovfestet rett til barneverntjenester.

I kapittel 3 presenteres diskursteori, som er et analyseverktøy som viser diskursens generelle oppbygning. Videre i kapitlet blir den metodiske fremgangsmåten i analysen forklart.

I kapittel 4 og 5 presenteres datamaterialet og analysen. Først analyseres de foregående politiske dokumentene, deretter NOU 2016:16. Til sist i kapittel 5 trekkes noen linjer og sammenhenger fra oppgaven. Oppgavens avslutning er i kapittel 6.

2 Juridifisering og ansvarliggjøringsmekanismer

Litteratur om juridifisering som teorien hentes fra er tekster innenfor det samfunnsvitenskapelig område. Litteraturen er ikke omfattende, men peker tilbake på de samme teoretiske temaene. Hovedtekstene er Blichner & Molander (2008), Aasen, Gloppen, Magnussen & Nilssen (2014) og Banakar (2010). Litteraturen om skjønn er mer omfangsrik, og det er derfor valgt ut det som dreier seg om «ansvarliggjøring» og regulering av skjønnsutøvelsesprosessen, da disse temaene er knyttet til juridifisering.

2.1 Juridifisering som begrep

Begrepet juridifisering handler overordnet om at flere samfunnsområder og flere detaljer i samfunnslivet i demokratier blir regulert av lover og direktiver, noe som samtidig innebærer økt rettsliggjøring og lovfesting av rettigheter (Rettsliggjøring, 2014). Juridifisering (*juridification* på engelsk) er relatert til et annet begrep som brukes på engelsk: *judicialization*. Begrepene blir som regel brukt synonymt med eller overlapper med begrepet *juridification* (Blichner & Molander 2008, s. 36). *Judicialization* innebærer “decision making by courts” og oversettes med rettighetslovgivning (Aasen et al., 2014b, s. 288; *Judicialization*, 2018). I det videre brukes juridifisering som et overordnet begrep og det brukes «lovfesting av rett til barneverntjenester/barneverntiltak» når det gjelder konkret hjemmel i lov.

Lovfesting av rett til tjenester vil si at det lovbestemmes individuelle krav og plikter til individet som håndheves av domstolen. Noen rettigheter i folketrygden i Norge er universelle som for eksempel barnetrygd, mens andre rettigheter trer i kraft som «rett til» selektivt ut fra bestemte kriterier (Hansen og Grønningsæter, 2010, s. 20; NOU 2016:16, s. 67; Søvig, 2009, s. 104). Det er sistnevnte «rett til» innenfor velferdstjenester som er interessant fordi fagfeltet barnevern er en skjønnbasert lov og ikke universelle ytelser.

Juridifisering i form av økt rettslig tenkning og et objektivt velfungerende rettsapparat er ansett som et kjennetegn ved et demokratisk samfunn. Et demokratisk samfunn bygger blant annet på makt gjennom folkevalgte organer, og på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper gjennom en velferdsordning. Velferdsstatens mål for individer er at individer skal ha rettigheter slik at de kan få og ha en god levestandard og være gode samfunnsborgere

(Blichner & Molander, 2008, s. 36; Magnussen & Nilssen, 2011, s. 7-12; NOU 2003:19, s. 60; Rugkåsa, 2012, s. 13).

2.2 Hva kjennetegner juridifisering?

For å få en forståelse for aktualiteten av rettighetsfesting nasjonalt og i NOU 2016:16, kan en se på hva som kjennetegner juridifisering overordnet. Blichner & Molander (2008) beskriver juridifisering via fem dimensjoner som glir over i hverandre. Forfatterne har en teoretisk drøfting av hvordan disse fem dimensjonene påvirker hverandre eller samspiller, hvor de selv sier at det ikke kan gis en enhetlig modell av virkningen fordi virkningen kommer an på konteksten. De selv sier videre at det mangler empirisk støtte for å kunne si noe om samvirkningen. Forfatterne uttaler: “The closest we can get at this stage is to argue that the dimensions of juridification defined here will have to balance each other off. There is not only a tension between the different dimensions of juridification, but also an inner tension within each” (Blichner & Molander, 2005, s. 40, 2008, s. 54). Uttalelsen peker på at dimensjonene samvirker både på samfunnsnivå, og ulikt i ulike kontekster. Ut fra oppgavens perspektiv er det viktig å se dimensjonene ut fra en nasjonal kontekst, hvor det er en sterk grad av skjønnsutøvelse innenfor fagfeltet barnevern. Det redegjøres ikke her for diskusjonen om hvordan dimensjonene påvirker hverandre eller samspiller da det er naturlig å komme tilbake til noen av punktene og sammenvevingen innenfor fagfeltet barnevern i analysen.

2.2.1 Dimensjon 1: Konstitusjonell makt og demokratiets maktbalanse

Den første dimensjonen handler om fordeling av konstitusjonell makt i et demokrati og kan oppsummeres som diskusjoner om demokratiets maktbalanse. Det betyr diskusjoner om at ansvar og samfunnsmessige avgjørelser i økende grad legges fra det politiske systemet til rettssystemet ved å innføre økte rettigheter for individet, og hva dette kan føre til.

Demokratiets maktbalanse ligger som en overordnet kontekst for diskusjoner som har vært i Norge om økt rettsliggjøring. Diskusjonen om rettighetsfesting i Norge generelt og dets konsekvenser kom særlig etter Makt- og demokratiutredningen (1998-2003) som er beskrevet i NOU 2003:19 Makt og demokrati og Stortingsmelding nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati (Magnussen & Nilssen, 2011, s. 6). Domstolens og andre rettslige organers økte makt går på bekostning av de folkevalgte politikernes makt. Makt- og demokratiutredningen kaller denne maktoverføring til rettslige organer for en rettsliggjøring av samfunnet og hevder at det er en endring når det gjelder hvem som gir føringer for lovfortolkning – fra politikernes lovgivning til domstolens lovfortolkning (Statsministerens kontor, 2005, s. 9, 55; Søvig,

2009, s. 182). Domstolens overprøving av skjønnsutøvelsesprosessen tatt av profesjonsutøver gjør at domstol blir tolkere av skjønnsrommet som politikerne har gitt i loven (Aasen et al., 2014b, s. 284-288; Banakar, 2010, s. 31; Blichner & Molander, 2008, s. 39; NOU 2003:19, s. 30; Statsministerens kontor, 2005, s. 52-60).

Diskusjonen om demokratiets maktbalanse dreier seg dermed om hvor mye juridifisering det skal være eller som er nødvendig for at det er balanse mellom politisk nivå og domstolens makt. Løsningen bør kanskje være at økte juridiske retningslinjer og overprøving av skjønn gjør det lettere å styre et felt i riktig og ønsket retning, samtidig som det bør være politikerne, ikke domstolen, som lager helhetlige føringer for samfunnet (Aasen et al., 2014b, s. 284).

2.2.2 Dimensjon 2: Økt juridisk regulering av flere samfunnsområder

Den andre dimensjonen viser til at flere samfunnsområder og aktiviteter blir regulert av jus og rettssystemer fordi individuelle rettigheter blir lovfestet, slik en ser i NOU 2016:16 som fremmer det å lovfeste barnets rett til barneverntiltak. Rettighetsfesting er ment å gi retning for beslutninger som er legale og skape legitimitet i samfunnet. Domstolenes sterkere rolle i håndhevingen av juridiske rettigheter kan oppfattes som en understrekning av at politikerne mener alvor når de rettighetsfester tjenester i lovverket (Statsministerens kontor, 2005, s. 53). Legitimiteten er ivaretatt om beslutninger er rettfærdiggjort på bakgrunn av kjente verdier og normer i samfunnet, og som oftest er disse verdiene og normene et fremtredende tankemønster som er allmenn akseptert. Legaliteten er ivaretatt om avgjørelser er rettfærdiggjort på bakgrunn av rettsregler (Hanssen et al., 2015, s. 42).

Økt legalitetstenkning og juridisk regulering av flere samfunnsområder fører til at domstolen i økende grad utøver rettsskapningen. Det fører videre til at domstolens aktivitet i Norge blir økt når det gjelder:

- Prøvningsrett: At domstolen overprøver flere statlig og kommunale beslutninger (Prøvningsrett, 2015).
- Prejudikat: At høyesteretts tolkningsavgjørelser er rettsdannende som grunnlag for senere domstolsavgjørelser (NOU 2003:19, s. 30; Prejudikat, 2018).

Økt juridisk regulering av flere samfunnsområder gir som en konsekvens at det blir et økt behov for tolkning av regelverk, som fører til et økt behov for et juridisk og administrativt system for å ivareta behovet for å tolke loven skjønnsmessig. Det økte behovet for juridisk og administrativt system kan føre til mer byråkrati og at beslutninger tar lenger tid, og det krever

at systemet må være tilpasset og fleksibelt nok til å ivareta oppgavene (Aasen et al., 2014a, s. 12-14; Blichner & Molander, 2008, s. 42-43; Magnussen & Nilssen, 2011, s. 20-21). Når lover regulerer flere aktiviteter i samfunnet, er det en virkning at flere konflikter blir løst med referanse til lov.

2.2.3 Dimensjon 3: Økt rettsbevissthet i løsninger av konflikter

Den tredje dimensjonen viser til at flere konflikter i velferdsretten blir løst rettslig fordi det er uenighet i innholdet i skjønnsutøvelsesprosessen. Men den handler også om at når det er konflikter som ikke går til retten, så er det en tendens til å referere til loven eller uttalelser om at en vil bringe saken inn for retten, som en trussel for å få løst saken på et lavere nivå (Blichner & Molander, 2008, s. 44). Samfunnet blir mer rettsbevisst og rettslige normer og reguleringer blir anerkjent som vanlig praksis for løsning av konflikter. Makt- og demokratiutredningen kaller denne utviklingen for «amerikanisering». De omtaler det som et utslag av at individet vil sikre seg rettslig kontroll av egen situasjon der «noen må bære ansvar» (Innstilling S. nr.252, s. 27; Magnussen & Nilssen, 2011, s. 13; NOU 2003:19, s. 32; Statsministerens kontor, 2005, s. 55). Samtidig gir rettighetsfesting rammer for fordeling av samfunnsressurser som skaper forutsigbarhet for individet og for samfunnet (Statsministerens kontor, 2005, s. 56). Det vil si at ved at individet får prøvd sin sak i en domstol, blir det fastslått om det offentliges beslutning overfor enkeltindividet er hjemlet i lov, slik legalitetsprinsippet i Norge fastslår (Statsministerens kontor, 2005, s. 56). Rettsliggjøringen skaper dermed økt etterspørsel etter advokattjenester og rettsvesenet overtar for det politiske systemet i interessekampen både for enkeltindivider og grupper (NOU 2003:19, s. 31-32; Statsministerens kontor, 2005, s. 55).

2.2.4 Dimensjon 4: Økt makt til domstolen

Den tredje dimensjonen glir over i den fjerde; juridifisering fører til økt makt til domstolen, fordi flere konflikter blir løst rettslig. En kan også si at juridifiseringens ulike dimensjoner samlet fører til økt makt til domstolen (Magnussen & Nilssen, 2011, s. 14). Det skjer fordi juridifiseringen i form av rettighetsfesting fører til at domstolen blir den overordnede til å avgjøre juridisk om skjønnsutøvelsesprosessen som profesjonsutøver har gjennomført er legitim og legal, og om den er i tråd med politikernes lite detaljerte føringer (Blichner & Molander, 2008, s. 45). Når loven eller retningslinjene er skjønnsbasert, vil rettsskapingen i større grad styres av domstolen. Domstolen får en betydnings- og handlingskontroll som kan definere normer i et samfunn og gi handlingskorrigerende. Domstolen skal i korrigerende

være uavhengig, og med noen få unntak være åpen for innsyn for alle, noe som er nødvendig i et demokrati (Lundeberg, 2005, s. 34, 41-43).

2.2.5 Dimensjon 5: Økt vekt på individet som rettssubjekt med individuelle rettigheter

Når rettighetsfesting innføres, er det en tendens til økt vekt på individets rettigheter og plikter i samfunnet, det vil si å se individet som rettssubjekt. Lovfesting av individuelle rettigheter gir overordnet og oppsummert ulike konkrete virkninger som kan være at:

- Et individs vansker blir rammet inn juridisk for å gi individet rettigheter som «krav på eller rett til» ved at en nasjons stat eller kommune må yte positive plikter. Positive plikter innebærer at individet får et rettskrav overfor staten eller kommunen og kan gå rettens veg dersom stat eller kommune ikke innfrir kravene, som gir rettsbeskyttelse for individet mot staten (Blichner & Molander, 2008, s. 47). Juridifisering styrker individets «rett til» fordi det er mulig med en overprøving av profesjonsutøverens skjønnsutøvelsesprosess, overprøving av domstolens avgjørelse, og internasjonal overprøving i særlige tilfeller, som samlet og i ulike trinn gir rettsbeskyttelse av individet (Aasen et al., 2014b, s. 11, 293; Statsministerens kontor, 2005, s. 53-54). Rettighetene eller rettskravet kan for eksempel gis i form av prosessuelle rettigheter ved at det stilles bestemte krav til saksbehandlingen, eller ved at det gir rett til en tjeneste slik den nye lovendringen i barnevernloven gir.
- Individets vansker blir rammet inn juridisk for at stat eller kommune kan stille krav til individet og at individet får forpliktelser overfor stat og kommune. Slik kan juridifisering føre til økt byråkrati, som sammen med rettighetsfesting av krav om «plikt til» fører til at individet har mindre autonomi (Aasen et al., 2014a, s. 7; Magnussen & Nilssen, 2011, s. 8, 15-21).
- Individets vansker blir rammet inn juridisk for å gi stat eller kommune grunn til å si at individet ikke har rettigheter eller avslå krav fra individet.

Juridifisering handler slik om å lovfeste hva som er innenfor og utenfor av plikter og rettigheter. Rettighetene definerer individet i en retning for hva som er korrekt i en gitt situasjon, og rettighetene setter grenser for hva staten eller kommunen kan gjøre mot en samfunnsborger. Det gjør at individet kan forutse sin rettsstilling. Ved at individet kan gå rettens veg når stat eller kommune ikke innfrir «retten til», eller setter krav til individet som individet ikke mener er riktig, får juridifisering et utslag til ved at domstolene kan overprøve statlige og kommunale beslutninger om et individ, og dersom individet har retten på sin side, beslutte at stat eller kommune må iverksette uavhengig av budsjett (NOU 2003:19, s. 28).

Samtidig vil lovfesting av rettigheter inneholde lite detaljerte bestemmelser som åpner for bruk av skjønn fordi rettighetene skal favne mange ulike individer og situasjoner.

Skjønnsutøvelsen gjør det nødvendig for et samfunn å sette noen rammer for å regulere skjønnsutøvelsesprosessen for å oppnå rettsikkerhet. Disse rammene er innenfor teori om skjønn omtalt som ansvarliggjøringsmekanismer. Juridifisering omfatter i forlengelse av dette dermed en restriktiv mekanisme for ansvarliggjøring; juridifisering er en ansvarliggjøringsmekanisme (Banakar, 2010, s. 8, 14-21, 30; Molander, 2013, s. 47-56; NOU 2003:19, s. 28; Statsministerens kontor, 2005, s. 59).

2.2.6 Oppsummering av juridifiseringens fem dimensjoner

De ovenfornevnte dimensjonene handler om temaer som konstitusjonell makt (demokratiets maktbalanse), økt juridisk regulering av flere samfunnsområder, økt rettsbevissthet i løsning av konflikter, mer makt til domstolen og økt vekt på individet som rettssubjekt med individuelle rettigheter. Dimensjonene er som nevnt sammenvevd og får ulike utslag i ulike nivåer og i ulike fagfelt. Dimensjonene viser at juridifisering har en overordnet samfunnsmessig virkning og styrker et bestemt tankemønster i samfunnet, samtidig som dimensjonene viser at juridifisering får en konkret virkning i form av lovfesting av individuelle rettigheter, slik NOU 2016:16 fremstår innenfor fagfeltet barnevern.

Juridifiseringens fem dimensjoner gir et bilde av en situasjon som en kan relatere til konstruksjonen i NOU 2016:16, fordi NOU-en bygger opp teksten for økt rettsliggjøring. Den er dermed med på å bygge opp under og opprettholde et bestemt tankemønster i samfunnet.

Lovfesting av rett til barneverntjenester i form av en konkret paragraf er nytt innenfor fagfeltet barnevern og det finnes ingen erfaring eller forskning på hvordan lovfestingen virker inn på fagfeltet i praksis. Virkningen av lovfesting av rettigheter innenfor fagfeltet barnevern må sees på konkret når loven har virket i noen år. Analysen og diskusjonen i oppgaven vil handle om konstruksjonen av det som gjøres til det betydningsfulle i NOU-en innenfor fagfeltet barnevern. Dette er i tråd med det Magnussen & Nilssen (2011, s. 4, 15, 22) og Aasen et al., (2014a&b, s. 10, 277-278, 292) hevder, at en bør se på juridifisering innenfor et fagfelt og en kontekst, fordi juridifisering får ulike utslag innenfor ulike områder og ulike kontekster. Det vil si at hva som er skjedd innenfor for eksempel helsesektoren som Magnussen & Nilssen og Aasen et al. har forsket på, ikke nødvendigvis er overførbart til fagfeltet barnevern.

Når en skal se på juridifisering innenfor nasjonal kontekst og innenfor fagfeltet barnevern er det slik jeg ser det to tilleggsfaktorer som virker inn. Den ene er hvordan juridifisering er knyttet til regulering av skjønnsutøvelsesprosessen i form av ansvarliggjøringsmekanismer. Den andre om hvordan juridifisering nasjonalt er påvirket av internasjonale konvensjoner.

2.3 Juridifisering som regulering av skjønnsutøvelsesprosessen innenfor fagfeltet barnevern

Juridifisering som en form for regulering av skjønnsutøvelsesprosessen er ikke direkte tematisert i juridifiseringslitteraturen, men kommer frem i litteratur om skjønn gjennom begrepet ansvarliggjøringsmekanismer. Det er behov for en regulering av skjønnsutøvelsesprosessen, for ellers er skjønn utøvd uten rammer og kontroll, og det kan skape usikkerhet og uenighet om prosessen er riktig/forsvarlig.

2.3.1 Ansvarliggjøringsmekanismer

Ansvarliggjøringsmekanismer er mekanismer som kvalitetssikrer skjønnsutøvelsesprosessen og innskrenker handlingsrommet for skjønn. Ansvarliggjøringsmekanismene er i teori omtalt som mekanismer i strukturell og epistemisk forstand, men i praksis samvirker og glir de over i hverandre (Molander, 2013, s. 47-56).

Ansvarliggjøringsmekanismer i strukturell forstand handler om å innskrenke handlingsrommet for skjønnsutøvelsen. Juridifisering er en slik strukturell innskrenkning. Innskrenkningen gjøres ved å spesifisere rettigheter, for eksempel ved å lovfeste en rett for individet. Spesifiseringen gir rettigheter for individet og spesifisering av plikter for profesjonsutøver, og gir rammer som profesjonsutøver må utøve skjønn innenfor (Magnussen & Nilssen, 2011, s. 12; Molander, 2013, s. 48- 49; Molander, 2016, s. 4, 21-22, 52-55; Søvig, 2009, s. 108). Rammene den strukturelle ansvarliggjøringsmekanismen juridifisering gir, er nødvendig fordi en innenfor fagfeltet barnevern ikke kan detaljfeste alle eventualiteter. Det fører til at lover og retningslinjer blir upresise og vage, nettopp fordi en ikke kan forutse alle situasjoner loven skal dekke. Spesifisering av rettigheter er derfor også nødvendig for å utføre kontroll og gi sanksjoneringsmuligheter overfor profesjonsutøveren dersom det oppdages mangler ved skjønnsutøvelsesprosessen (Magnussen & Nilssen, 2011, s. 12-13; Molander, 2013, s. 48, 56). Strukturelle ansvarliggjøringsmekanismer bidrar dermed til å gi individet klagemuligheter og mulighet for å få overprøvd sin sak i domstol, noe som gir rettssikkerhet (Hanssen et al., 2015, s. 37),

Der strukturelle ansvarliggjøringsmekanismer skal regulere handlingsrommet profesjonsutøver utøver skjønn innenfor, skal ansvarliggjøringsmekanismer i epistemisk forstand være en kvalitetssikring av innholdet i skjønnsutøvelsesprosessen for å redusere usikkerheten (Molander, 2013, s. 44; Molander, 2016, s. 4). Epistemiske ansvarliggjøringsmekanismer kan for eksempel være beslutningsstøtte i form av standardiserte skjema eller evidensbaserte programmer. Dette gjør det lettere å gi innsyn i prosessen og kontrollere om det er i tråd med legitim og legal praksis (Molander, 2013, s. 45-47). Ansvarliggjøringsmekanismer i epistemisk forstand er nødvendig fordi profesjonsutøveren foretar en skjønnsutøvelsesprosess som er utøvd innenfor komplekse rammer. Epistemiske ansvarliggjøringsmekanismer vil bestå av krav eller kontrollmekanismer for kvaliteten i profesjonsutøverens prosess for resonnering, vurdering og beslutning slik at prosessen og begrunnelsene for skjønnsutøvelsen er åpen for innsyn og kan overprøves, for eksempel i en rettsinstans. Epistemiske ansvarliggjøringsmekanismer bidrar til at de komplekse rammene synliggjøres, fordi det kreves redegjørelse og begrunnelse for både skjønnsutøvelsesprosess og resultat. Det betyr at epistemiske ansvarliggjøringsmekanismer gir en kontroll for hva som skjer i handlingsrommet for skjønn.

For å forklare behovet for ansvarliggjøringsmekanismer som regulering av skjønnsutøvelsesprosessen, redegjøres det videre for begrepet skjønn og skjønnsutøvelsesprosessen, og deretter hva som skaper usikkerhet og noen ganger uenighet om skjønnsutøvelsesprosessens innhold.

2.3.2 Begrepet skjønnsutøvelsesprosess og skjønn

Utøvelse av skjønn kan som nevnt beskrives som en del av kjernen i profesjonelt arbeid (Molander, 2013, s. 44; Zacka, 2017, s. 35, 64). Å utøve skjønn er en skjønnsutøvelsesprosess som inneholder resonnering, vurdering og beslutning, basert på faglig kunnskap som må tilpasses enkelttilfellets egenart (Hanssen et al., 2015, s. 11, 21). Skjønnsutøvelsesprosessen består dermed av to komponenter:

1. Profesjonsutøveren må ta stilling til hvilke faktorer som skal med, og hvilke hensyn som skal telle i alle nivåer i resonnerings-, vurderings- og beslutningsprosessen. Det innebærer å vurdere hva flere usikre faktorer samlet indikerer, og deretter beslutte. Hensyn kan handle om etiske-, rettssikkerhetsmessige- og faglige hensyn og om hva

som er det legitime i samfunnet (Kirkebøen, 2013, s. 36-39; Molander, 2016, s. 31-32, 51).

2. Det skal være et faglig skjønn utøvd av en profesjonsutøver i kraft av en stilling, og ikke et allment skjønn en gjør beslutninger ut ifra i hverdagen som privatperson (Molander, 2016, s. 21-22, 52-55). Det faglige skjønnen skal gis presist innhold, være faglig forsvarlig og ikke være taus kunnskap lenger. Faglig skjønn er skjønnutøvelse innenfor kjente teorier og metoder innenfor et fagfelt, der det gis faglige begrunnelser for beslutningen (Hanssen et al., 2015, s. 11-21).

Skjønnutøvelsesprosessen handler dermed om å utøve skjønn på flere nivåer. Zacka sin fremstilling av det engelske ordet “discretion” fanger opp de tre komponentene: “Discretion is the power of a public official or employee to act and make decisions based on his or her own judgment or conscience within the bounds of reason and the law” (2017, s. 33). Det leder inn mot at skjønn er en beslutningsprosess der både faktorene som det sees etter (innholdet), hensynene som vurderes og resonnementet frem til beslutning er åpent og ikke gitt; det må velges og fylles. En fremstilling av skjønn fra Molander & Terum som utvider tema ovenfor: «Skjønn ses som en uomgjengelig side ved en type praksis som anvender generell kunnskap, nedfelt i handlingsregler, på enkelttilfeller» (2008, s. 179). Uomgjengelig viser til at en ikke kommer bort fra skjønnutøvelse i fagfeltet barnevern, og enkelttilfeller til at skjønn ivaretar individualiteten og det partikulære i et konkret tilfelle (Molander, 2016, s. 51). Samtidig er det knyttet usikkerhet eller uenighet til hvilke faktorer som skal inngå i skjønnutøvelsesprosessen innenfor fagfeltet barnevern, noe som gjør at det trengs mekanismer for ansvarliggjøring av den som utøver skjønn, som regulerer og kvalitetssikrer skjønnutøvelsesprosessen (Molander, 2016, s. 57).

2.3.3 Usikkerhet og uenighet om skjønnutøvelsesprosessen

Det er tre temaområder som virker inn på at en skjønnutøvelsesprosess gir usikkerhet og i noen tilfeller gir uenighet innenfor fagfeltet barnevern, og som gjør at det er behov for ansvarliggjøringsmekanismer.

2.3.3.1 Et skjønnspreget regelverk uten detaljstyring.

Et gjennomgående tema innenfor juridifiseringslitteraturen er at lover og rettigheter er uten detaljstyring ved at de inneholder upresise og vage bestemmelser som gir stort rom for skjønnutøvelse. Fagfeltet barnevern er et område hvor det er svak legal regulering, som

betyr at det ikke er tydelig hva reguleringen eller rettighetene inneholder og det blir profesjonsutøver som må trekke ut hva som skal være med i resonnetet, vurderingen og beslutningen. Dette gir stor grad av handlingsrom og autonomi for profesjonsutøver. Om en lov har svak eller sterk legal regulering kan sees som en form for rettighetskala som gir innskrenket eller gir økt handlingsrom for profesjonsutøver. Hvis regelverket er uten detaljstyring er det større rom for tolkning, og profesjonsutøver blir den som er utfører og omsetter av loven og retningslinjene og må stå til ansvar (Bærøe & Bringedal, 2014, s. 150; Søvig, 2009, s. 97-100).

En svak legal regulering fører videre til at det er domstol som må avgjøre om skjønnsutøvelsesprosessen er legitim og legal om individet klager (Magnussen & Brandt, 2014, s. 118). Det fører også til at domstolene tillegges å avgjøre innholdet i de politiske føringene, i de juridiske lovene og i retningslinjene som er gitt. Et skjønnspreget regelverk slik det er i fagfeltet barnevern vil gi fleksibilitet og tilpasning, men også skape risiko for at skjønnsutøvelsesprosessen blir vilkårlig, noe som kan føre til store variasjoner i praksis overfor individet (Aasen et al., 2014a, s. 11; Statsministerens kontor, 2005, 9, s. 56-57, 73). Samtidig er fagfeltet barnevern avhengig av faglig skjønn og en kan ikke regulere eller retningslinjefeste alt i detalj siden det er behov for skreddersydde løsninger for individet (Aasen et al., 2014a, s. 11). Det er for eksempel ulike behov et barn på to år og en ungdom på fjorten år har av «omsorg og beskyttelse» fra sine foreldre når profesjonsutøver skal vurdere de konkrete tilfellene, og det er ikke mulig å liste opp alle muligheter eller utfall i lover og retningslinjer.

2.3.3.2 Profesjonsutøver som utfører og omsetter av lover og retningslinjer.

Det andre temaområdet som bidrar til at det er usikkerhet rundt skjønnsutøvelsesprosessen og som gjør at det kreves regulering, er profesjonsutøveren som utfører og omsetter av lover og retningslinjer. I juridifiseringslitteraturen er det ikke sett så mye på den som er utfører og omsetter av lovverket og utøver av skjønn, men profesjonsutøveren er et ledd i samvirkningen, og dette må tas i betraktning.

Profesjonsutøveren er en sentral del av juridifiseringen i velferdsstaten. Det er profesjonsutøveren som tar beslutninger i sitt fagfelt og utøveren inngår slik i beslutningsprosessen, som en utøver og omsetter av de politiske beslutningene og som en tolker av lovteksten (Zacka, 2017, s. 10-33, 158, 174, 240). Det er profesjonsutøveren som

resonnerer, vurderer og beslutter i enkeltsaker og skal falle ned på en konklusjon i saken der det som regel er flere mulige utfall og alternativer. Profesjonsutøveren har ikke noen å delegere beslutningen til, og det er profesjonsutøveren sin beslutning som domstolen kan overprøve. Det er på denne måten profesjonsutøveren som gir ansikt og innhold til politisk vedtatte lover og rettigheter ved å fortolke lov og regelverk (Rugkåsa, 2012, s. 15; Zacka, 2017, s. 10-33, 158, 174, 240). Zacka (2017, s. 16, 247) viser til Michael Lipsky sine utsagn om: «politikk er abstrakt inntil det er utøvd» og: «Politikk er summen av alle handlinger som grasrotbyråkraten har tatt». Zacka argumenterer for at skjønn er nødvendig i velferdsstater (Zacka, 2017, s. 35, 64). Dette peker i retning av at profesjonsutøveren er en utøver og omsetter av de politiske lover og retningslinjer som politikere gir. Samtidig er profesjonsutøveren som skjønnsutøver en tolker av loven, og en skjønnsutøver i individuelle tilfeller. Skjønnsutøvelsesprosessen er slik uløselig knyttet til «profesjonsutøveren som person og kompetanse» (Hanssen et al., 2015, s. 39-41; Zacka, 2017, s. 25, 112).

2.3.3.3 Det komplekse handlingsrommet

Det som gir usikkerhet og i noen tilfeller uenighet om skjønnsutøvelsesprosessen i fagfeltet barnevern, er alle disse komplekse faktorene som påvirker en skjønnsutøvelsesprosess som profesjonsutøver må gjennom og som påvirker handlingsrommet til profesjonsutøver. Det er sentralt å gi et innblikk i hva det komplekse handlingsrommet består av, for å forstå hvor mange områder det kan oppstå usikkerhet og uenighet om i løpet av en konkret skjønnsutøvelsesprosess, og for å forstå hva som gjør behovet for regulering av skjønnsutøvelsen nødvendig.

Handlingsrommets komplekse faktorer består for det første av formelle lover og forskrifter som regulerer handlingsrommet, men som er uten detaljstyring (Hanssen et al., 2015, s. 17, 18; Molander, 2016, s. 4, Zacka, 2017, s. 17, 248-250). De består for det andre av institusjonelle forhold slik som kollegiets faglige bakgrunn, kompetanse og praksiserfaring. Det handler om kulturen i institusjonen, lokal anvendelse av teori og holdninger om for eksempel hva som vektlegges som riktig og galt å gjøre. Det kan handle om at beslutninger blir rutinepreget og holdninger som hindrer nyansering (Zacka, 2017, s. 13-17, 156). Det kan også handle om at faglig skjønn blir påvirket av profesjonsutøveren egen faglige bakgrunn, kompetanse og praksiserfaring når han tar beslutninger. Skjønnet kan inneholde påvirkning fra egne holdninger, moral og til og med arbeidspress og dagsform. For å gi et dypere bilde av hvor komplekse beslutningsprosesser er, kan en se på teori om heuristikker. Teorien

beskriver hvordan mennesker tar beslutninger ut fra forenkling av komplekse problemstillinger og gjennom snarveier i en uoversiktlig hverdag, noe som kan føre til effektiv beslutningstaking men også store skjevheter og feil (Kirkebøen, 2007).

Den tredje faktoren i det komplekse handlingsrommet er at profesjonsutøver må utøve skjønn ut fra det faglige og juridiske tankemønsteret som det er enighet om i samfunnet i den gitte tidskonteksten (Molander, 2016, s. 51, 55). Det vil si det som er det aksepterte tankemønsteret i konteksten og dermed ansett som legitimt, samt rettsregler som det er enighet om gir legalitet. Noen ganger er det uenighet om hva som skal legges vekt på i innholdet i skjønnsutøvelsesprosessen, og legitimiteten svekkes dermed. Samtidig er profesjonsutøveren gitt rett til å bestemme hvilke faktorer en skal utøve skjønn ut ifra, og dette er basert på tillit (Molander, 2016, s. 31). Rettslig regulering kommer inn for å ivareta legitimiteten i prosessen for å gi mer tillit. Dette viser at rettighetsfesting er uløselig knyttet til utøvelse av faglig skjønn og til at det må finnes epistemiske og strukturelle ansvarliggjøringsmekanismer for utøvelse av skjønn.

Samtidig er det enda en faktor som bidrar til å forklare juridifisering innenfor fagfeltet barnevern, nemlig hvordan internasjonale konvensjoner påvirker nasjonale lover og fungerer som et sikkerhetsnett for individet.

2.4 Juridifisering nasjonalt som en følge av internasjonale konvensjoner

NOU 2016:16 er påvirket av internasjonal lov via barnekonvensjonen og menneskerettighetene som det er behov for å forklare som bakteppe til juridifisering. De internasjonale lover og rettigheter som innvirker på fagfeltet barnevern er for eksempel Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. nov. 1950 (EMK) og FN sin konvensjon om barns rettigheter av 20. nov. 1989 (barnekonvensjonen) som er blitt en del av menneskerettighetene (Blichner & Molander, 2005, s. 2; Aasen et al., 2014a, s. 8).

Barnekonvensjonen som definerer barns rettigheter knyttet til omsorg og beskyttelse ble ratifisert av Norge i 1991 og inkorporert i norsk lov i 2003 gjennom menneskerettighetsloven (NOU 2009:22, s. 112; Søvig, 2009, s. 13). Inkorporasjon innebærer at konvensjonene gjelder som «norsk lov» og står mellom grunnlov og vanlige nasjonale lover i regelhierarkiet. Disse konvensjonene går foran annen lov hvis det oppstår motstrid (NOU 2009:22, s. 111).

I NOU 2003:19 s.12 kalles de internasjonale lover og rettighetenes inntog «overnasjonal rettsliggjøring». Innarbeiding av internasjonale lover i nasjonale lover fører også til at internasjonale domstoler som for eksempel Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i Strasbourg kan overprøve norske dommer om et individ mener nasjonen ikke innfrir «retten til» (Andenæs & Bjørge, 2011, s. 251-286; NOU 2003:19, s. 31; NOU 2009:22, s. 116). Denne muligheten til å overprøve påvirker at individet får økt og konkret mulighet til å fremme sine interesser gjennom det internasjonale rettsapparatet dersom individet mener at nasjonen ikke har fulgt internasjonale lover og rettigheter. En slik internasjonal beskyttelse av enkeltindividets grunnleggende rettigheter er tilsiktet for at rettighetene skal ligge fast under skiftende politiske flertall i nasjonen (Statsministerens kontor, 2005, s. 61).

I tillegg til at barnevernloven ble en rettighetslov i 2018, er lovfesting av barns rettigheter tidligere, i 2014, inntatt som egen bestemmelse i Grunnloven § 104. Paragrafens ordlyd:

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

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

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

(Grunnloven, 1814, § 104).

Denne inntagelsen var basert på Forente nasjoners (FN) barnekomite sin anbefaling om en rettighetsbasert tilnærming for barn i nasjonale lover i 2013, og som analysen vil vise, bidro anbefalingen til at barnevernloven i 2018 lovfestet rett til barneverntjenester for barn (Barnekomiteen, 2018; NOU 2016:16, s. 50; Stang, 2017). Barnekomiteen kontrollerer at alle land som har skrevet under på barnekonvensjonen følger reglene i den. Komiteen består av eksperter på barns rettigheter og de møtes fire ganger i året. De utgir ”generelle

kommentarer” og rapporter som nasjoner kan tolke rettigheter til barn ut i fra, men disse er ikke rettslig forpliktende (NOU 2016:16, s. 310).

Disse internasjonale rettighetene som Norge har sluttet seg til eller innarbeidet i norsk lov påvirker mulighetsrommet for hva lovgivende politikere i Norge kan gi uavhengige nasjonale lover om. De internasjonale rettighetene påvirker også hvilke rammer domstolen kan dømme ut ifra, fordi domstolen må respektere de rettigheter som er inkorporert (NOU 2003:19, s. 30-31; NOU 2009:22, s. 113). Den europeiske domstolen (EMD) har samtidig lagt til grunn at staten Norge har en vid adgang til skjønsmessige hjemler i barnevernloven fordi hjemlene i norsk lov ligger innenfor rammene til den europeiske menneskerettighetskommisjonens lovkrav og anbefalinger (NOU 2016:16, s. 138; Søvig 2009, s. 17).

Oppsummert kan en si at internasjonale lover innvirker på det nasjonale ved økt rettsliggjøring og styring utenfra, men uten detaljstyring av loven (Sigurdsen, 2015, s. 319). Den internasjonale påvirkningen danner et bakteppe til innholdet i juridifisering som et tankemønster i samfunnet.

2.5 Konklusjon om juridifisering

Samvirkningen av juridifisering og ansvarliggjøringsmekanismer kan forstås som en tredeling mellom politikk, profesjonsutøver og domstol. Politikerne vedtar lover og retningslinjer som gir økte individuelle rettigheter, som skal minske statens/politikkens beslutningstaking, minske/ regulere profesjonsutøverens handlingsrom og øke juridisk beslutningstaking (Aasen et al., 2014b, s. 11, 283). Norsk lov påvirkes av de internasjonale konvensjonene. Siden lovene ikke er detaljerte, oppstår det usikkerhet og noen ganger også uenighet om skjønnsutøvelsesprosessen. Det gjør at det må være ansvarliggjøringsmekanismer for regulering av skjønnsutøvelsen, fordi skjønnsutøvelsesprosesser kan få store konsekvenser for individet om de utøves feil (Zacka, 2017, s. 9). Juridifisering i form av økt rettsliggjøring og konkrete individuelle rettigheter i paragrafform, er en slik ansvarliggjøringsmekanisme.

3 Sosialkonstruksjonisme, og diskursteori

Oppgaven bygger på kvalitativ metode, i denne sammenhengen fortolkning av tekst. Perspektiver fra sosialkonstruksjonisme og diskursteori ligger også til grunn for oppgaven. Datamaterialet blir analysert i lys av disse.

3.1 NOU 2016:16 som konstruert. Sosialkonstruksjonisme som perspektiv

Sosialkonstruksjonisme er valgt som perspektiv fordi det handler om at kunnskap om verden blir til gjennom språket i en kontekst. Perspektivet egner seg til å vise frem hvordan teksten i NOU 2016:16 er konstruert, og hvordan konstruksjonen blir en faktor i lovendringen i fagfeltet barnevern.

Konteksten som analysen av NOU 2016:16 er avgrenset til, er som nevnt fem politiske dokumenter. Dokumentene utgjør en vesentlig del av det som er skrevet om lovfesting av rett til barneverntjenester innenfor fagfeltet barnevern, og de bidrar til en bredere forståelse av konstruksjonen til rettighetsfesting i NOU 2016:16. De fem dokumentene blir presentert som ledd i analysen. Gjennom analyse av teksten i NOU 2016:16 vises det hvordan rettighetsfesting fremmes som «det betydningsfulle» i den gjeldende konteksten, og hvordan juridifisering og ansvarliggjøringsmekanismer blir en del av kontekstens tankemønster. Analysen viser slik det som ikke umiddelbart er tilgjengelig i NOU-en og at konstruksjonen kunne vært annerledes, slik sosialkonstruksjonisme har som prosjekt (Hitching et al., 2011, s. 31).

3.2 NOU 2016:16 som materiale og metodisk fremgangsmåte

Målet med samfunnsvitenskapelig forskning er å formulere ny kunnskap om samfunnet (Aase & Fossåskaret, 2014, s. 185; Järvinen & Mik-Meyer, 2005, s. 35). Teksten i «NOU 2016:16 Ny barnevernlov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse», er materialet som analyseres for å komme nærmere det målet. Datamaterialet er tilgjengelig for alle da NOU-en er et offentlig dokument. Det ble tatt stilling til hvilke deler av NOU-en som skulle være materiale for analysen ut fra at NOU-en omfatter mange hundre sider. Det ble valgt ut de delene som var tydeligst om rettighetsfesting, og som kunne gi svar på problemstillingen. Når problemstillingen var konstruksjon av rettighetsfesting som det betydningsfulle, ble det en naturlig følge at det i oppgaven ble fokusert på disse temaene fra NOU-ene. NOU-en består

selvsagt også av andre viktige momenter innenfor andre områder av barneverntjenesten, men av avgrensingshensyn er ikke de med i analysen.

Utgangspunktet for analysen var å finne tekstoppbygning for eller imot rettighetsfesting og det er denne konstruksjonen som analysen ble rettet mot. Analysen besto først av å lese NOU-en nøye og åpent med ulike innfallsvinkler for hva som skulle være i fokus, for å få et helhetsinntrykk av konstruksjonen. Det ble søkt etter nøkkelord gjennom fritekstsøk i det elektroniske dokumentet for å se hvor ofte ordet gikk igjen, og i hvilken sammenheng, for å finne mønstre i teksten. Deretter ble teksten lest flere ganger ut fra ulike blikk, for å utfordre på å ikke bare lese teksten ut fra mønstrene som var oppdaget fra de første lesningene. Det ble slik lest for å se etter andre konstruksjoner i teksten. Konstruksjonen slik jeg presenterer den, er mine tolkninger/forståelse, og momentene er det jeg som har gitt navn til. Det er dermed ikke NOU-ene som har et slikt oppsett i teksten. Momentene er gitt navn ut fra at mønstre i teksten ofte pekte tilbake på disse temaene selv om det ble lest med ulike innfallsvinkler. Det vil si at momentene fremstår som hovedpoenger i NOU-ene, når det gjelder å forklare hva som er betydningsfullt.

3.2.1 Diskursteori

Diskursteori befinner seg innenfor det teoretiske perspektivet sosialkonstruksjonisme, og er perspektivet som vil bidra til å ramme inn tema og problemstillingen i masteroppgaven. Diskursteori er først og fremst et teoretisk perspektiv, men har redskaper som gjør at NOU-er kan analyseres mer konkret. Diskursteoretiske tilnærminger har felles at problemstilling styres av datamaterialet, noe som fører til at en må være åpen for å endre problemstilling underveis i prosessen fordi en starter åpent og det kan oppdages ny og utvidet kunnskap. Analysen beveget seg frem og tilbake mellom teori og metode (Hitching et al., 2011, s. 13-14; Jørgensen & Phillips 1999, s. 62). I den diskursteoretiske tilnærming skal en ikke finne ut utvalgets intensjoner og tankegang i NOU-en, men analysere hva som skrives, hvordan mønstrene er, og hvordan betydning er konstruert, det vil si se etter betydningsdannelsesprosesser (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 31-32). Analysetilnærmingen skaper dermed et kvalifisert grunnlag for å vise frem og diskutere problemstillingen.

Diskursteoretisk tilnærming innebærer en grunntanke om at all betydning er kontingent, det vil si all betydning er mulig men ikke nødvendig slik, og at det alltid vil være mulig med andre betydningsmuligheter (Halдар, 2006, s. 52; Jørgensen & Phillips, 1999, s. 35-39). Det

innebærer at den som analyserer også bidrar til opprettholdelse av en konstruksjon eller bidrar til en konstruksjon, noe som fordrer at den som analyserer er transparent når det gjelder fremgangsmåte, slik at det er åpent for vurdering av andre og slik at intersubjektiviteten er ivaretatt (Aase & Fossåskaret, 2014, s. 113; Kvale & Brinkmann, 2009, s. 273; Risjord, 2014, s. 24, 62). Det er derfor viktig å dokumentere avgrensninger og hvordan en har kommet frem til det en anser som betydningsfastleggelse (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 148-150).

Selv om det i diskursteori er en grunntanke at all betydning er kontingent, er det samtidig en grunntanke at en er avhengig av å ta noe for gitt i et samfunn innenfor en gitt kontekst, og dermed at noe i et samfunn også ligger fast. Denne grunntanken om at noe også ligger fast, forklares med at det skjer en midlertidig lukning eller fastleggelse av betydning innenfor en kontekst, som gjør at noe oppfattes som fast og som det er enighet om er fast. Samtidig er den midlertidige lukningen eller fastleggelsen bare midlertidig fordi den hele tiden blir utfordret av utenforliggende meninger og betydning. Dette syn ligger til grunn i oppgaven ved at det er den konkrete konteksten - den konkrete NOU-en - som er rammen for en gjeldende diskurs, og hvor tekst kan fastlegges (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 13, 38, 48).

3.3 Diskursteori som analyseverktøy

Datamaterialet ble analysert ut fra det teoretiske perspektivet og analyseverktøyet til diskursteori. Analyseverktøyet gir et innblikk i hvordan diskursteori egner seg til å svare på problemstillingen og må sees som nettopp et analytisk verktøy som legges over virkeligheten og skaper rammer for det som skal analyseres. Analyseverktøyet ble valgt fordi det bidrar til å vise oppbygningen til en diskurs. De gjennomgående kildene er Laclau og Mouffe sin bok *Hegemony and Socialist Strategy Towards a Radical Democratic Politics* (2014) og Jørgensen & Phillips sin bok *Diskursanalyse som teori og metode* (1999). Laclau og Mouffe sin bok ikke er en ren metodebok for diskursteori. Derfor benyttes også Jørgensen & Phillips sin bok, hvor de skriver direkte om hvordan Laclau og Mouffe sin diskursteori kan brukes som metode og analyseverktøy for å synliggjøre oppbygningen av diskurser i mer avgrensede sammenhenger (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 30-37).

Boken til Laclau og Mouffe er ansett som et av hovedverkene innenfor diskursteori. Boken er et ledd i deres politiske prosjekt om å få til endringer i venstresidens politiske strategier. Deres teori om det sosiale der politikken har forrang, og deres analysebegreper for å forstå

hvordan oppbygning av diskurser skjer, er sentralt i den foreliggende analysen. Bokens politiske prosjekt i seg selv er av mindre betydning. Det som i oppgaven er sentralt fra Laclau og Mouffe sin bok er hvordan de fremstiller at konstruksjon av sosiale strukturer er resultater av politisk artikulering. De ser sosiale strukturer som en vev av betydningsdannelser som er sosialt konstruerte kategorier innenfor en kontekst. Artikulasjonen av sosiale strukturer gjentatt over tid kan bli tatt for gitt, og også noe mennesker i et samfunn forholder seg til. Laclau og Mouffe gir eksempel på en hegemonisk diskurs: Mannlighet og kvinnelighet i et samfunn er sosialt konstruerte identitetskategorier som har etablert seg over tid, er tatt for gitt og blitt en logisk artikulering i samfunnet. Artikulasjonen er senere blitt en politisk konstruksjon. De viser videre til at en i et samfunn kan konstruere et nytt begrep, som for eksempel likestilling. Det blir en kamp om det rådende tankemønsteret som kan føre til ny sosial endring, og slike kamper er nødvendig for å forhandle mening og betydning i et samfunn

Boken handler dermed blant annet om at politikken er en kamp mellom ulike hegemoniske prosjekter. Det vil si at det alltid er en kamp om hva som skal være det politisk dominerende tankemønsteret innenfor en tidsperiode. Laclau og Mouffe bruker egne analysebegrep for å forklare oppbygningen og fastleggingen av den politiske kampen for betydningsdannelse. Diskursteorien har slik sett verktøy for å analysere hvordan prosessen for å fastlegge betydning til en diskurs skjer. Jørgensen & Phillips har et utsagn som fanger det de mener Laclau og Mouffe sier i sin bok: «Det er politiske artikulationer, der avgjør, hvordan vi handler og tenker, og dermed hvordan vi skaber samfundet» (1999, s. 45). Politiske artikuleringer skaper tankemønster som dominerer i en tidsperiode i et samfunn, og det kan dermed bidra til endringer i et samfunn om det skapes en annen artikulering. Artikulasjon vil si hvordan et tema er skrevet og snakket om innenfor en gitt kontekst.

Laclau og Mouffe fremstiller dermed diskursteori som et perspektiv på hvordan den sosiale verden skapes politisk, og hvordan de politiske prosessene avgjør hvordan en handler og tenker og derigjennom hvordan en skaper samfunnet på en bestemt måte. De legger til grunn at den sosiale verden ikke har noen materiell eller fast struktur, men det finnes oppfatninger som er mer faste enn andre i samfunnet og oppfatningene er resultat av politiske diskursive prosesser. Fordi konstruksjoner oppstår gjennom politiske diskursive prosesser, kan de i utgangspunktet ikke fastlåses, og de er dermed kontingente og åpne for betydningsstilskrivninger. Samtidig vil det alltid være et forsøk innenfor en kontekst å fastlegge

en betydning, det vil si skape en bestemt diskurs. Diskursteori har også til hensikt å kartlegge slike forsøk på fastlegging.

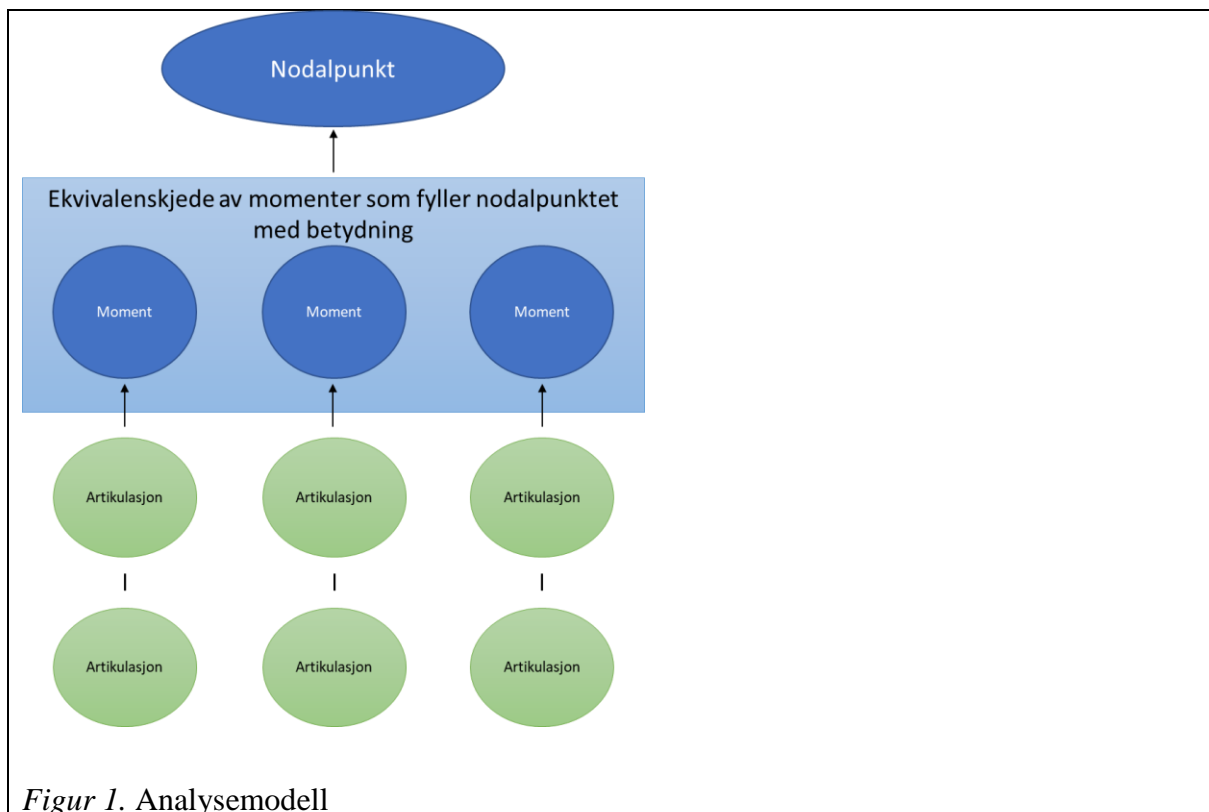
Analysefremgangsmåten til diskursteorien bidrar til å synliggjøre oppbygningen av det dominerende politiske tankemønsteret innenfor en kontekst, det vil si en diskurs som i diskursteori også er omtalt som en strukturerende totalitet. Det innebærer at en strukturerende totalitet dominerer en kontekst i en gitt periode, og gjør at andre tankemønstre holdes nede. Det dominerende tankemønsteret blir skapt ved at en skaper et senter som aksepteres som det dominerende. For å forstå hvordan det senteret er skapt, må en se hvordan det er artikulert. Det er slik analysen av NOU-ene blir gjennomført.

De foregående politiske dokumentene kommer inn i bildet som en del av konteksten til NOU 2016:16, fordi prosessen for hva som etablerer og endrer en skapt kontekst i samfunnet kan ses på gjennom den politiske historien innenfor en kontekst. En bredere analyse av det politiske bildet utenom fagfeltet barnevern kunne ha gitt en dypere forståelse av NOU-en, men utvalget mitt av politiske dokumentene er gjort av avgrensningssyn, selv om det innebærer at det er annen politikk og kontekst i samfunnet som ikke er med i analysen.

Diskursteorien er sammenvevd av ulike begreper som kan forklares via en figur.

Analyseverktøyene benyttes som ramme for analysen i oppgaven, og er valgt fordi de er et hjelpemiddel til å se hvordan en diskurs konstrueres i en gitt tekst. Derfor beskrives hver del, selv om det i analysen er samvirkningen av dem som er hovedtema. Analysen vil få frem betydningsdannelsesprosessen under tiden NOU-en skrives. Laclau og Mouffe har ikke selv tegnet en figur for diskursteori. Figur 1 er laget for å gi et bilde av hvordan analysen i oppgaven gjøres, og teorien blir forklart i praksis gjennom den videre analysen i oppgaven. Det vil si at analysene viser hvordan begrepene benyttes konkret.

Figur 1 viser teoretisk hvordan diskursteori ser for seg at et nodalpunkt fylles med betydning via et mønster av momenter, der mønster av momenter kalles ekvivalenskjede. I tillegg vises det teoretisk hvordan artikuleringen i teksten bygger opp til momentene. Denne prosessens helhet, sett i sammenheng med hele konteksten som teksten er skrevet innenfor, kalles den strukturerende totalitet - diskursen. Prosessens helhet består dermed av konstruksjon av betydningsdannelsen og fastlegging av betydningsdannelsen, som blir til et nodalpunktet i den aktuelle konteksten og tidsperioden.



3.3.1 Nodalpunkt og momenter

Analyseverktøyet bidrar til å finne et mønster av momenter, det vil si en ekvivalenskjede, som gir betydning og innhold til sentrum av diskursen, det vil si nodalpunktet. Nodalpunktet er et nøkkelbegrep i en tekst (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 37, 63; Laclau & Mouffe, 2014, s. 91). Momenter er tegn med en fastlagt betydning innenfor diskursen, og de gir betydning til nodalpunktet. Momenter er bygd opp av artikulasjon, som kommer frem i teksten (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 36-47, 145). Teoretisk vil det si at en diskurs kan avdekkes ved å se på nodalpunktet og hvilke momenter som fyller det. Til sammen er dette konstruksjonen av hva som gir nodalpunktet betydning.

Det at nodalpunktet er tomt, vil si at det er åpent for betydningstilskrivninger (Haldar, 2006, s. 51). At det er åpent for betydningstilskrivninger innebærer at analysen ikke viser frem sannheten, eller den egentlige eller eneste forståelse. Min fremstilling er en måte å se betydningdannelsen på. Det betyr at nodalpunktet og momentene vil finnes i teksten, men det blir «tatt frem» av meg som analyserer det og som dermed tilsier at andre kunne lest det annerledes (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 35). Nodalpunktet får kun sin betydning i en bestemt diskurs og kontekst.

3.3.2 Ekvivalenskjeder og artikulasjon

Ekvivalenskjeder er kjeder eller mønstre av momenter som fyller nodalpunktet med betydning. Momentene blir gjennom ekvivalenskjeder relatert til nodalpunktet. Momentene er fastlagte og finnes i teksten, som gjør at det blir en reduksjon av muligheter fordi den utelukker andre mulige betydninger. Det vil si at den skaper sentrum av diskursen sammen med de andre momentene. En diskurs er forsøket på å fastlegge betydning innenfor en kontekst, og den skrives eller snakkes om innenfor en kontekst som om den er fastlagt.

Oppbygningen til momenter skjer altså gjennom artikulasjon av tekst, det vil si hvordan det er skrevet og snakket om tema innenfor en gitt kontekst. I oppgavens analyse er artikulasjonen vist ved utdrag fra teksten i de politiske dokumentene. Tekstutdragene vil gi eksempler på hvordan det er satt ord på og innhold til momentene.

3.3.3 Diskursivt felt og summen av elementene

I diskursteori-perspektivet gir det som holdes utenfor fastleggingen av betydning, også en tydeliggjøring av det som gjøres betydningsfullt. Det betyr at å se hva som er utelukket, synliggjør hva som er betydningsfullt, og at det i konstruksjonen av det som får betydning kan det være artikulasjon som ikke er «innenfor» i diskursen, kalt elementer (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 37). Elementene er altså ikke artikulert «inn i» den rådende diskursen som momenter. Summen av elementer er det diskursive felt, som viser at det kunne vært flere måter å fylle nodalpunktet på. Elementer finnes i randsonen i teksten, eller i fagfeltets diskusjoner eller annen kontekst (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 38).

4 Analyse av de forutgående politiske dokumentene

De tre foregående NOU-ene ble analysert samlet for å vise frem hva som var konstruert som det betydningsfulle i disse dokumentene. Konklusjonene fra de tre foregående NOU-ene var at de anbefalte at rett til barneverntjenester lovfestet. Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002) og Proposisjon 106L (2012-2013) ble også analysert samlet, for å vise frem hva som var det betydningsfulle i disse to tekstene. Stortingsmeldingen og proposisjonen fulgte ikke opp de foregående NOU-enes anbefalingene om å lovfeste rett til barneverntjenester, og dermed ble det ikke innført en lovendring om lovfestet rett til barneverntjenester for barn.

4.1 De tre foregående NOU-ene

Lovfesting av rett til barneverntiltak har vært omtalt i tre ulike NOU-er siden rettighetsfesting ble diskutert i høringen til barnevernloven i 1992 og den tilhørende Odelstingsproposisjon 44 (1991-1992) Om Lov om barneverntjenester (NOU 2016:16, s. 72; Stang 2017; Søvig 2009, s. 95-99, 103). Det som var relevant fra disse tre foregående NOU-ene var mandatets innhold, utvalgets sammensetting og tidsbruk. Videre var det relevant hva NOU-ene omhandlet generelt, om det var gitt spesifikk føring for å utrede rettighetsfesting, samt hva utvalget anbefalte generelt og spesifikt om lovfesting av rettigheter. Det var også relevant hva utredningene førte til i politiske oppfølgingsdokumenter som stortingsmeldinger eller proposisjoner. De tre foregående NOU-ene i fagfeltet barnevern er:

4.1.1 Befringutvalget: NOU 2000:12 Barnevernet i Norge – Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 29 januar 1999 for å vurdere hvordan barnevernet i Norge fungerte og om det var behov for endringer. Utvalget la den 02 mai 2000, ca. 1 ½ år etter oppnevningen, frem en helhetlig gjennomgang og vurdering av barnevernets forutsetninger, virkemåte, resultater og reformbehov (NOU 2000:12, s. 4). Utvalget ble ledet av professor i spesialpedagogikk Edvard Befring. Han hadde med seg til sammen åtte medlemmer. De åtte medlemmene hadde titler som amanuensis i sosialt arbeid, professor i spesialpedagogikk, advokat innenfor barnerettsområdet, helse- og sosialsjef i en kommune, direktør fra fylkeskommunen, seksjonsleder i Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, leder av norsk fosterhjemsforening og høyskolelektor. I tillegg bidro en rekke personer fra ulike fagfelt med innspill i utvalgets møter (NOU 2000:12, s. 16-17).

Utredningen var på 371 sider og organisert i 7 deler med til sammen 21 kapitler (NOU 2000:12, s. 5). Utvalget forsto mandatet som en helhetlig gjennomgang av hvordan barnevernet fungerte og hvordan barnevernet i økende grad skulle kunne løse fremtidige oppgaver. De så blant annet på hjelpetiltak og omsorgstiltak, på barnevernets verdigrunnlag og kompetansebehov. Utredningen var omfattende. Den konkluderte med over 50 konkrete tiltak innenfor lovverket og foreslo en del forskningsområder innenfor fagfeltet barnevern (NOU 200:12, s. 327).

Det var ikke spesifisert i mandatet at utvalget skulle redegjøre for lovfesting av rett til barneverntiltak men det var et eget punkt om: «Hvordan kan ein styrkje både foreldre og born sin rettstryggleik i barnevernsaker innanfor rammene av eit fagleg, etisk og organisatorisk godt barnevern» (NOU 2000:12, s. 15). Rettsikkerhet i barnevernet var omtalt i kapittel 5.7 som var på 1 ½ side og kapittel 15 om partenes rettsikkerhet i barnevernet som var 12 sider. Utvalget lente seg mye på at det forut for utvalgets utredning forelå en juridisk utredning av rettigheter og rettslige forpliktelser i barneverntjenesten fra juridisk professor Gudrun Holgersen (NOU 2009:22, s. 107). Holgersen mente at barnets rettigheter i stor grad var ivaretatt ved barnevernlovens plikter, men anbefalte etter en nøye drøfting og vurdering en lovfesting av rett til barneverntiltak (Holgersen, 2000, s. 111 og kap. 6-8). NOU-ens drøftinger av lovfesting av rett til barneverntjenester fulgte Holgersens, og anbefalte som Holgersen at det burde lovfestes at barnet har rett til barneverntjenester (NOU 2000:12, s. 254, 299). Konklusjonen sier:

De lovregler som ivaretar hensynet til rettsikkerheten i barnevernet må sies å være stort sett tilfredsstillende. Det synes derfor ikke å være behov for noen vesentlig utbygging på dette området.

Det bør imidlertid vurderes å lovfeste barns rett til barneverntjenester. Dette som et symbol på at det er barn og barns interesser som står i fokus, og videre ut fra harmonisering med rettigheter etter sosialtjenesteloven og kommunehelseloven m.v. (NOU 2000:12, 254).

NOU-en drøftet ingen motforestillinger ved å lovfeste rett til barneverntjenester. Det den derimot drøftet var om den gjeldende loven ivaretok barns rettsikkerhet som den var utformet, og at det derfor ikke var behov for å innføre rett til barneverntjenester. Det ble likevel konkluderte med at rett til barneverntjenester burde innføres.

NOU-en ble omtalt i Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet, men førte ikke til en lovendring om lovfesting av rett til barneverntjenester.

4.1.2 Flatøutvalget: NOU 2009:22 Det du gjør – gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge

Utvalget ble oppnevnt i statsråd 20. september 2008 for å utrede en bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Utvalget ble bedt om å: (...) «foreta en grundig vurdering av mulighetene for et systematisk og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester som gir hjelp til utsatte barn og deres foreldre» (NOU 2009:22, s. 3). NOU-en tok for seg samarbeid mellom ulike tjenester for barn, mer enn at den direkte behandlet fagfeltet barnevern. Utvalget leverte utredningen 3. september 2009, ett år etter oppnevningen.

Utvalget ble ledet av politiker og direktør Lars Erik Flatø. Han hadde med seg åtte medlemmer i utvalget. Medlemmene hadde titler som regionsdirektør i Barne-, ungdoms- og familieetaten, barne- og ungdomspsykiater, avdelingsdirektør i IMDI (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet), rektor, fylkesmann, sosial- og barnevernleder, generalsekretær i Organisasjonen Voksne for barn og politioverbetjent. I tillegg hentet utvalget inn ulike innledere fra kommuner, fylkeskommuner, direktorater, utdanningsinstitusjoner og barneombudet til å bidra til å opplyse utredningen (NOU 2009:22, s. 9-10). NOU-en var på 124 sider og inndelt i 7 kapitler. Utvalget hadde en rekke konkrete forslag til tiltak innenfor områder som samordning av lovverk, særlig mellom barnevern og psykisk helsevern, tidlig innsats overfor barn og taushetspliktsregler i samarbeidssituasjoner (NOU 2009:22, s. 75).

Utvalget var ikke spesifikk gitt i oppdrag å redegjøre for eller vurdere lovfesting av rett til barneverntjenester, men valgte å se på diskusjonen som har vært om rettighetsfesting i tidligere politiske dokumenter likevel. Utvalget ga juridisk professor Mons Oppedal i oppdrag å gjøre en utredning av barnevernloven som rettighetslov, der Oppedal grundig redegjorde for historien om lovfesting av rett til barneverntiltak og konkluderte med at det burde innføres (NOU 2009:22, s. 106). NOU-en omtalte barnevernloven som en rettighetslov i kapittel 6.6, over ca. en side. Det ble trukket frem at rettighetstenkning var blitt mer sentralt i ulike lovverk enn før, og at dette kunne forstås som en reguleringsmekanisme som gjorde at barns rettigheter som egne individer dermed var blitt tydeligere. NOU-en bygde opp teksten kun med artikkel som var for lovfesting av rett til barneverntjenester, og foreslo i tråd med Oppedal at barnevernloven skulle endres slik at den ble å forstå som en rettighetslov sett fra barnets ståsted. Utvalget drøftet ingen motforestillinger mot å lovfeste rett til barneverntjenester (NOU 2009:22, s. 92).

NOU-en ble omtalt i Proposisjon 106L (2012-1013) Endringer i barnevernloven, men førte ikke til lovfesting av rett til barneverntjenester.

4.1.3 Raundalenutvalget: NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling – Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet

Utvalget ble oppnevnt 18. februar 2011 med mandat å: (...) «foreta en utredning av det biologiske prinsippets anvendelse innen barnevernet» (NOU 2012:5, s. 4). Intensjonen med utvalgets utredning var å: (...) «fremskaffe et oppdatert faglig grunnlag til bruk for politikkutvikling» (NOU 2012:5, s. 11). Utvalget ble ledet av barnepsykolog Magne Raundalen. Han hadde med seg 11 medlemmer. Deres titler var professor i filosofi, professor i psykologi, virksomhetsleder for barnevern, barnevernleder, førsteamanuensis innenfor utviklingspsykologifag, førsteamanuensis innenfor sosialt arbeid fag, førsteamanuensis innenfor juridiske fag, fylkesnemdsleder, spesialpedagog, psykolog og advokat (NOU 2012:5, s. 11). Utredningen var på 228 sider og inndelt i 15 kapitler. Utredningen ble levert 6 februar 2012, 1 år etter oppnevningen. Utvalget tilrådet et nytt prinsipp for barnevernets beslutninger (utviklingsstøtte), og de anbefalte mer bruk av evidensbasert tiltak. De hadde konkrete forslag for bedre praksis i barnevernet, og forslag til videre forskning innenfor fagfeltet barnevern (NOU 2012:5, s. 15-17).

Det var spesifikt nevnt i mandatet at utvalget skulle vurdere den tidens lovgivning i forhold til barnets rettsikkerhet. Drøftingen og vurderingen om dette tema var skrevet som et eget kapittel 13 på tre sider om: «Rettighetsfesting av barnevernloven», og NOU-en anbefalte å lovfeste rett til barneverntiltak med de samme grunnene som Flatø-utvalget ga (NOU 2012:5, s. 151). Tema som NOU-en tok utgangspunkt i, var utviklingen av barns rettigheter og synet på barn – fra lydighetsbarnet til kompetansebarnet, samt at barns rettigheter ikke var dekket i den gjeldende lovens regler. NOU-en drøftet også kort at regjeringen ikke hadde innført lovfesting av rett til barneverntjenester før, og tok for seg grunnene som var blitt anført da. Utvalget bygde opp sin tekst imot disse poengene og syns det var påfallende at barn i sårbare situasjoner ikke hadde lovfestet rett til barneverntiltak. Utvalgets anbefaling ble: «Utvalget anbefaler å rettighetsfeste barnevernloven» (NOU 2012:5, s. 16, 151).

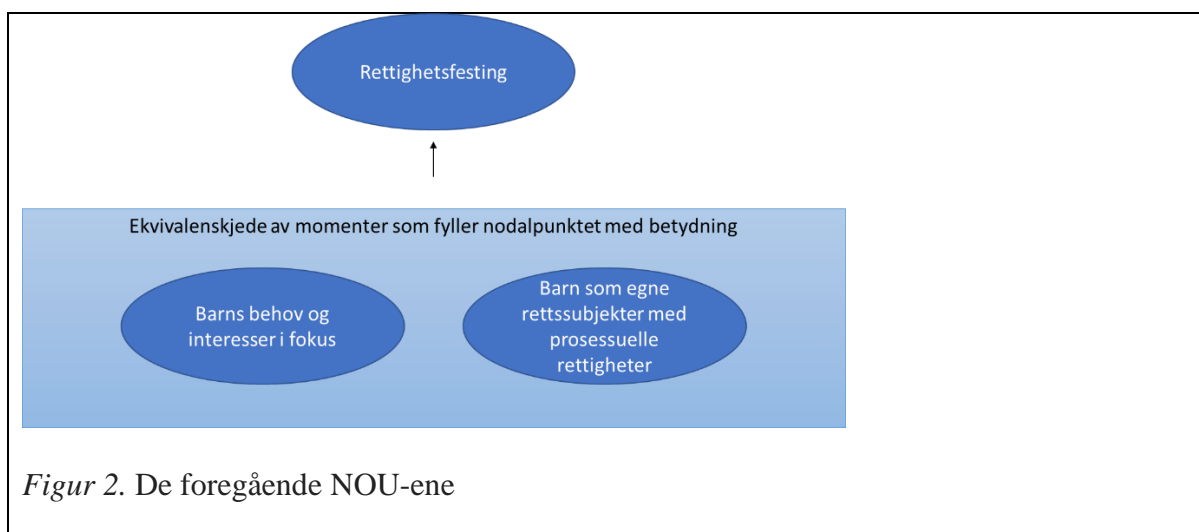
Utredningen og rettighetsfesting omtalt i Proposisjon 106L (2012-1013) Endringer i barnevernloven, men førte ikke til endring i barnevernloven.

4.2 Betydningsstrukturen i de tre foregående NOU-ene

Konklusjonene i de tre NOU-ene var at de anbefalte at rett til barneverntjenester lovfestes. NOU-ene beskrev historikken om rett til barneverntiltak på en god måte som det heller henvises til enn å redegjøre for i detalj. Oppgaven går derfor ikke inn og drøfter hvert poeng i NOU-ene, men gir under en samlet analyse for å vise hovedlinjene i betydningsstrukturen i NOU-ene ut fra den diskursteoretiske modellen. Grunnen til at det gis en samlet analyse av de tre foregående NOU-ene, er at de tre foregående NOU-ene bygger på og peker tilbake på den foregående NOU-en, slik at det i hver og en ikke blir nok materiale til å forstå nodalpunktet eller diskursen, men samlet kan det sees. De tre foregående NOU-er har bare diskutert overordnet om rettighetsfesting bør innføres, det vil si signalmessig. De har ikke sett på hvordan lovfesting konkret skal se ut, for barnet og for den juridiske utformingen, slik det har blitt i NOU 2016:16. De foregående NOU-ene har heller ikke artikulert poenger som går imot rettighetsfesting, og det blir tydelig at lovfesting av rett til barneverntjenester blir gjort til det betydningsfulle.

4.2.1 Analyse av de tre foregående NOU-ene

Figur 2 visualiserer betydningsstrukturen i de tre foregående NOU-ene, som er at rettighetsfesting av barneverntjenester må innføres. Det som bygger opp til rettighetsfesting som nodalpunkt og gir det betydning, er momentene «Barns behov og interesser i fokus» og «Barn som egne rettssubjekter med prosessuelle rettigheter». Teoretisk vil det si at det som fyller nodalpunktet med betydning, er momentene i en ekvivalenskjede. Momentene er bygd opp av artikulasjon, og artikulasjonen vises med tekstutdrag fra NOU-ene.



Figur 2. De foregående NOU-ene

Nodalpunktet i de tre foregående NOU-ene er rettighetsfesting. To momenter som fremtrer er:

1. moment: Barns behov og interesser i fokus.

Artikulasjon i de tre foregående NOU-ene viser at et sentralt moment for å rettighetsfeste barneverntjenester er at barn- og unges interesser må bli satt i fokus, og at samfunnet må synliggjøre at barnets ståsted er viktig (NOU 2000:12, s. 254; NOU 2009:22, s. 101). NOU 2009:22 synliggjør dette gjennom tekstutdraget:

Dette argumentet (tydeliggjøring av at det er barns interesser som står i fokus) som Befringutvalget prioriterer høyest, har særlig betydning med hensyn til signaleffekten av lovverket, nemlig at en rettighetsfesting vil markere at det er barns rett til vern og omsorg som er det sentrale ved loven. En rettighetsfesting er i seg selv en anerkjennelse av at barns behov for beskyttelse når det lever i kvalifisert uakseptable hjemmeforhold, og vil markere betydningen av at barnets interesser går foran. Argumentet får bred tilslutning blant tilhengerne av rettighetsfesting, ofte kombinert med argumenter om at rettighetsfesting i seg selv betyr en anerkjennelse av barns menneskeverd og deres rett til forsvarlig omsorg. (NOU 2009:22, s. 108).

Tekstutdraget viser at for å sette barnets interesser i fokus, vil rettigheter være en signaleffekt i lovverket, og et symbolsk verdigrunnlag som får en reell funksjon i form av konkret rett til barneverntiltak. NOU 2009:22 poengterer rettighetens betydning videre:

Men spørsmålene viser samtidig at rettighetsfesting har en symbolsk eller psykologisk viktig funksjon, ved at en rettighetsfesting fører med seg en langt sterkere understrekning av barneverntjenestens forpliktelser. Dette kan medføre at omgivelsenes forventninger til barneverntjenestens kompetanse på det juridiske feltet vil øke. (NOU 2009:22, s. 117).

Tekstutdraget forstås som at rettighetsfesting er en artikulasjon for bedre å regulere samarbeide mellom familier og barneverntjenesten, og barneverntjenesten og instanser, slik at barnet får fokus. Ved at barnet får fokus, vil det gi en legitimitet til barneverntjenesten i befolkningen og for de familiene som er i kontakt med barneverntjenesten (NOU 2009:22, s.

91-92). Artikulasjonen kommer frem i sammendraget til Befring-utredningen som sier: «Dersom barnevernet skal makte sine mange krevende oppgaver, må det imidlertid ha legitimitet i befolkningen» (NOU 2000:12, s. 11).

At barnets behov og interesser skal være i fokus, kommer frem gjennom tekst om at barnet skal være en tjenestemottaker med rettigheter. For eksempel i Flatø-utvalgets vurdering av barnevernloven som rettighetslov:

Utvalget mener det er et mål å avstigmatisere barnevernet. En rettighetsfesting vil være viktig for å få fokus på barnevernområdet, og vil kunne bidra til mer positiv profilering av barnevernets virksomhet. Det er enklere hvis tjenestene assosieres med tjenestemottakers rettigheter i stedet for tjenesteyters plikter. (NOU 2009:22, s. 91).

Gjennom tekstutdragene ses en artikulasjon som bygger opp til momentet om at barns behov og interesser skal være i fokus. Momentet om at barns behov og interesser skal være i fokus, skal være et signal i seg selv, men også for å gi signal til barneverntjenesten for at de skal sette barn i fokus, for å fremme barnevernet som en tjeneste.

2. moment: Barn som egne rettssubjekter med prosessuelle rettigheter.

Artikulasjon i de tre foregående NOU-ene viser at et annet sentralt moment for å rettighetsfeste barnevernloven er ”Barn som egne rettssubjekter med prosessuelle rettigheter”. Teksten bygger opp om at barnets selvstendige rettighet er en vesentlig verdi i samfunnet, og at rettighetsfesting vil være et viktig politisk signal for demokratiet Norge om at barn er egne rettssubjekter. Dette er en tydeliggjøring av rettigheter som allerede følger av barnekonvensjonen og menneskerettighetskonvensjonen (NOU 2000:12, s. 90, 289; NOU 2009:22, s. 92, 108; NOU 2012:5, s. 149). Alle tre NOU-ene omtaler tema, men NOU 2009:22 poengterer dette tydeligst, gjennom tre ulike tekstutdrag: «Det er ingen tvil om at rettsutviklingen, så vel i Norge som i de internasjonale menneskerettsfora, går mot en økende reell anerkjennelse av barnet som en egen bærer av rettigheter og som et eget rettssubjekt» (NOU 2009:22, s. 106). Videre: «Disse forholdene (barnets prosessuelle vern) gjør ikke en rettighetsfesting – i den forstand at konvensjonsrettighetene innarbeides i barnevernlovens ordlyd – unødvendig. Tvert imot har en slik rettighetsfesting stor betydning for om konvensjonsrettighetene skal bli effektive i barneverntjenestens daglige virksomhet» (NOU 2009:22, s. 92, s. 118). Til sist: «Etter mitt syn (Oppedal) er rettighetsfesting i den forstand at

barns rett til vern etter konvensjonene innarbeides og forankres i barnevernlovens ordlyd, svært viktig for at barns rett til vern skal bli effektiv» (NOU 2009:22, 92, s. 117).

Barns prosessuelle status knyttes gjennom tekstutdragene opp mot de internasjonale konvensjonene som et politisk signal, og er en tydeliggjøring av at nasjonen ønsker å legge seg opp mot det internasjonale konvensjoner har som sentrale føringer. Et slikt politisk signal henger sammen med et annet tema som fremkommer i disse tre foregående NOU-ene, om at det er sentralt at barnevernloven nasjonalt harmoniseres med pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven, som allerede gir rett til hjelp for barn, for å innføre barns rettigheter på flere områder hvor loven omhandler barn (NOU 2000:12, s. 8, 245; NOU 2009:22, s. 92). Harmoniseringen innebærer at rettigheter blir likestilt i ulike lovverk. Allerede i den første NOU-en i 2000, var harmoniseringen med andre lover et tema: «Retten har midlertidig også en etisk og moralsk dimensjon, og signaleffekten sammenlignet med andre deler av velferdslovgivningen hvor det er lovfestet rettigheter, tilsier at barnets rett til barneverntjenester lovfestes» (NOU 2000:12, s. 245).

Tekstutdraget poengterer at harmonisering av lovverket for barn er et sentralt signal for både individ og samfunn om at lovfesting av rett til en tjeneste er betydningsfullt. En videre artikulering til momentet, er at ved å lovfeste rett til barneverntjenester, så vil det føre til en jevnføring av barnets «rett til» og barneverntjenestens «plikt til» innenfor barnevernloven også (NOU 2000:12, s. 4, 254, 299; NOU 2009:22, s. 92). Artikulasjonsoppbygningen viser at NOU-ene ønsker å endre at barnevernloven fra 1992 kun inneholdt en passiv rett for barnet da rettssikkerheten kun handlet om at barnet kan gå til søksmål i etterkant av kontakt med barneverntjenesten, ikke at barnet kunne kreve oppfyllelse av et tiltak det mente det hadde behov for når det var i kontakt med barnevernet (NOU 2000:12, s. 91, 244, 245). Det vil si at det i loven fra 1992 kun var barneverntjenestens «plikt til» som var gjeldende, ikke barnets «rett til». NOU 2009:22 viser tilbake til NOU 2000:12 i artikuleringen av sin vurdering: «Utvalget (Befring) mener en rettighetsfesting vil gjenspeile utviklingen i synet på barnet som eget individ med egne interesser, og med det synliggjøre barnets perspektiv» (NOU 2009:22, s. 92).

For å ivareta barnets prosessuelle rettigheter som eget rettssubjekt artikuleres det at lovfesting av rett til barneverntjenester vil være en kvalitetssikring av et skjønnspreget fagfelt blant annet ved at det gis innsyn i skjønnsutøvelsesprosessen (NOU 2000:12, s. 7-12, 149, 251;

NOU 2009:22, s. 92, 118). Allerede NOU 2000:12 var opptatt av dette, vist gjennom tre tekstutdrag: «Det er et problem at barnevernets undersøkelser, gjennomføring av hjelpetiltak og oppfølging av omsorgsovertakelser i liten grad er underlagt innsyn og kontroll utenfra. Det er derfor av stor rettssikkerhetsmessig betydning å bedre kvalitetssikringen i barnevernet, særlig mht. saksbehandlingen i kommunene» (NOU 2000:12, s. 7). Videre:

All faglig skjønnsutøvelse er problematisk fra et rettssikkerhetssynspunkt, og utfordrende sett fra et lovgiversynspunkt. Barnevernet er i sitt vesen nettopp en arena for svært mange, og svært vanskelige skjæringspunkter, mellom jus og sosialfag, mellom samfunn og privatliv, mellom profesjonalitet og menneskelighet, og mellom hjelp og kontroll. Det faglige skjønnnet er vanskelig å overprøve. (...)» (NOU 2000:12, s. 251).

Det tredje tekstutdraget: «Rettssikkerhetshensyn (legitimitet i befolkningen) skal innebære at saken opplyses på en balansert måte for å motvirke vilkårlighet m.v. og unngå vedtak som ikke har tilstrekkelig reflektert og helhetlig grunnlag» (NOU 2000:12, s. 12).

4.2.1.1 Oppsummering etter analyse av momentene

En ser av artikuleringen at teksten bygger opp til momentene «Barns behov og interesser i fokus» og «Barn som egne rettssubjekter med prosessuelle rettigheter», som noe som skal være et signal som fagfeltet barnevern skal forholde seg til. Artikulasjonene i teksten henger sammen og går over i hverandre, og begge momentene gir betydning til nodalpunktet om rettighetsfesting som det betydningsfulle.

4.3 Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet og Proposisjon 106L (2012-2013) Endringer i barnevernloven

Først presenteres kort innholdet i de to dokumentene som omtaler de tre foregående NOU-ene. De to dokumentene er Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet og Proposisjon 106L (2012-2013) Endringer i barnevernloven. Deretter analyseres de sammen, med samme argumentasjon som for hvorfor de tre foregående NOU-ene ble analysert sammen.

4.3.1 Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet

Stortingsmeldingen var en orientering fra regjering til Stortinget om historikk og status i barnevernet på den tiden, om utfordringer i fremtiden og hvilke tiltak de mente burde følges

opp videre. Stortingsmeldingen var på 215 sider og hadde ett eget kapittel 9.10 på 2 sider om lovfesting av barnets rett til barneverntjenester, hvor det ble konkludert med at barnets rett til barneverntjenester ikke burde lovfestes. Lovfesting av barneverntjenester var ikke et tema i de politiske dokumentene som fulgte etter stortingsmeldingen, som var Odelstingsproposisjon nr. 9 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 og Innstilling S. nr. 121 (2002-2003) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barne- og ungdomsvernet.

4.3.2 *Proposisjon 106L (2012-2013) Endringer i barnevernloven*

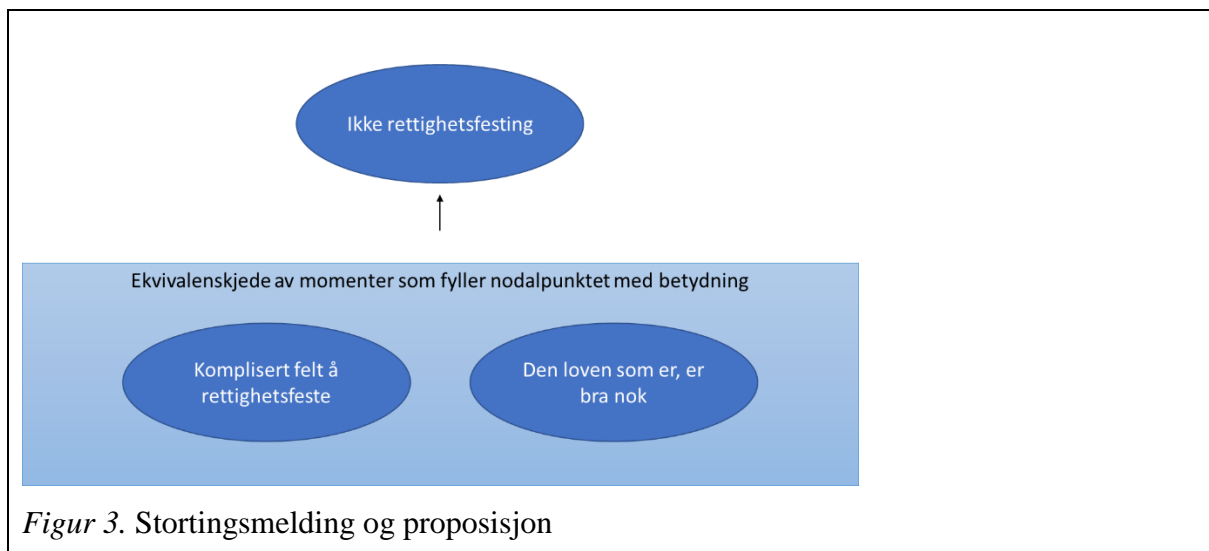
Proposisjonen var et forslag fra regjering til storting om ny lov. Proposisjonen var på 222 sider. NOU 2009:22 ble omtalt i Proposisjon 106L (2012-2013) Endringer i barnevernloven, der det eneste proposisjonen nevnte om lovfesting av rett til barneverntjenester var dette avsnittet:

Raundalenuutvalget, Flatøutvalget og flere andre har foreslått å rettighetsfeste tiltak og tjenester etter barnevernloven. Departementet vurderer at det mest vesentlige er at den hjelpen som gis fungerer godt, og at den plikten barneverntjenesten allerede har i dag til å yte tjenester og tiltak er tilstrekkelig for å gi barnet nødvendig vern og beskyttelse. (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013, s. 81).

Dette forstås om at det menes at det ikke skal lovfestes en rett til barneverntjenester og at det ikke er det betydningsfulle ennå.

4.3.3 *Betydningsstrukturen i stortingsmeldingen og proposisjonen*

Figur 3 visualiserer betydningsstrukturen i stortingsmeldingen og proposisjonen. Det fremtredende var at rettighetsfesting av barneverntjenester ikke innføres. Dokumentene skrev at rettighetsfesting ikke var nødvendig innenfor fagfeltet barnevern i samfunnet. Stortingsmeldingen og proposisjonen hadde bare artikulering som gikk i retning av det som støttet artikulering som var imot lovfesting av rett til barneverntjenester, som betyr at de dermed ikke så NOU-enes fremtredende argumentasjon som et sentralt signal. Det som bygde opp til å ikke rettighetsfeste som nodalpunkt, var for det første momentet ”Komplisert felt å rettighetsfeste” og for det andre ”Den loven som er, er bra nok”. Det vil si at dokumentene mente at barnets rettigheter var godt nok ivaretatt i loven fra 1992. Artikulasjonen vises med eksempler fra stortingsmeldingen og proposisjonen.



Figur 3. Stortingsmelding og proposisjon

Betydningsstrukturen i de to dokumentene er å ikke rettighetsfeste. To momenter som fremtrer er:

1. *Moment: Komplisert felt å rettighetsfeste*

Artikulasjon i stortingsmeldingen og proposisjonen omhandlet at den rettslige verdien av en lovfesting ikke ville være så stor, blant annet fordi rettighetene i stor grad ville være utformet etter skjønn. Stortingsmeldingen skrev at det ville være store juridiske utfordringer knyttet til lovfesting av rettigheter da det ville kreve et detaljert regelverk, som var vanskelig i et skjønnbasert fagfelt og som ville by på store juridiske utfordringer (Barne- og familiedepartementet, 2002, s. 188, 189). Det vil si at kriteriene i barnevernloven var for skjønnsmessig utformet til å være egnet til rettighetsfesting (NOU 2009:22, s. 91, 109). Stortingsmeldingen hadde artikulasjon om at fagfeltet barnevern var et komplisert felt å rettighetsfeste, som kom frem under punktet om å lovfeste rett til barneverntjenester som et tiltak ved at:

Lovfesting av rettar vil by på store juridiske utfordringar. Som peikt på i forarbeida til gjeldande barnevernlov vil lovfesting krevje eit detaljert regelverk med konkrete definisjonar av kva slags situasjonar som skal utløyse rette, og kva rettens skal gå ut på. Denne typen regelverk er etter regjeringa sitt skjønn verken mogleg eller formålstjeneleg på eit område som barnevernet, der ein nødvendigvis må bruke skjønn når ein skal vurdere om vilkåra er til stades, og ved vurderinga av kva slags tiltak barnet har behov for. (Barne- og familiedepartementet, 2002, s. 189).

Artikulasjon om det komplekse ble videreført ved at det i stortingsmeldingen ble skrevet at rettighetsfesting ville føre til store økonomiske konsekvenser knyttet til tiltaksbruk for kommunen og at det da ville være behov for økte ressurser til barneverntjenesten og fare for mer byråkratisering (Barne- og familiedepartementet, 2002,189). Stortingsmeldingen skriver videre: «Ei eventuell lovfesting av rettar ville truleg få innverknad på overføringane til kommunane, fordi ein må rekne med at utgiftene til barnevernstiltak i så fall vil auke» (Barne- og familiedepartementet, 2002, s. 189). En ser av artikulasjonen i stortingsmeldingen og proposisjonen en oppbygning som er imot rettighetsfesting, fordi det er for komplekst fagfelt å innføre lovfestet rett til barneverntjenester i.

2. Moment: Den loven som er, er bra nok

Artikulasjonen imot rettighetsfesting støttes videre av momentet «Den loven som er, er bra nok». Artikulasjonen fra de to dokumentene fra departementet omhandlet at hensynet til barnet allerede var ivaretatt i loven fra 1992 gjennom de plikter og frister barnevernloven ga, som gjorde at det ikke var nødvendig med noen ytterligere lovfesting av rett til barneverntjenester (NOU 2009:22, s. 106; Barne- og familiedepartementet, 2002, s. 188). Et tekstutdrag som synliggjorde at den loven som var, var bra nok, er fra stortingsmeldingen:

Etter departementet sitt syn er det viktigaste likevel at barn og unge som har behov for hjelp etter lova, får slik hjelp i rett tid. Dette er i dagens lov søkt oppnådd ved at den kommunale barneverntenesta innan gjevne tidsfristar er pålagd å gjere undersøkingar og setje i verk tiltak som fell inn under lova. (Barne- og familiedepartementet, 2002, s. 188).

Som nevnt tidligere var rettighetsfesting kun nevnt med noen få linjer i proposisjonen, og det som var nevnt handlet om at den gjeldende barnevernloven ivaretok barnets rettigheter. En ser dermed at stortingsmeldingen og proposisjonen bygger opp teksten imot lovfesting av rett til barneverntjenester med momenter som at det er et komplisert felt å rettighetsfeste og at den loven som er for tiden er bra nok. Betydningsstrukturen var at lovfesting av barneverntjenester ikke var nødvendig i fagfeltet. Det betydningsfulle om å lovfeste rett til barneverntjenester fra de tre foregående NOU-ene ble utelatt. Det blir gjennom lesning av dokumentene og analysen tydelig at de tre foregående NOU-ene er for lovfesting av rett til barneverntjenester, og stortingsmeldingen og proposisjonen er imot.

Temaet om «Lovfesting av rett til barneverntjenester» ble etter de fem politiske dokumentene tatt opp igjen i dokumentet «Innstilling 197S (2014-2015) Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen (Representantforslag)», med uttalelse om at rettsutviklingen i samfunnet gjør det naturlig å gjøre barnevernloven til en rettighetslov. Innstillingen ble i «Dokument 8:31 S (2014-2015) Svarbrev fra Horne til representantforslaget», svart med at utvalget som skal utrede til NOU 2016:16 skulle gjøre en konsekvensvurdering av lovfesting av rett til barneverntjenester og vurdere hvordan rettighetsreguleringen konkret kunne løses i loven. Bestillingen kom til direkte uttrykk i mandatet til NOU 2016:16.

5 Analyse av NOU 2016:16

Analysen av NOU 2016:16 vil vise hvordan teksten fremmer lovfesting av rett til barneverntjenester. Problemstillingen er: *Hvordan konstrueres rettighetsfesting som det betydningsfulle i NOU 2016:16?*

5.1 Hovedtrekkene og strukturen i NOU 2016:16

Utvalget som fikk i mandat å skrive NOU-en ble oppnevnt 28. november 2014. Utvalget ble ledet av juridisk professor Trude Haugli og besto av seks medlemmer. Medlemmene hadde titler som fylkesnemndsleder, advokater og seniorrådgiver i Helsetilsynet. Hovedmålet med gjennomgangen av barnevernloven fra 1992 var å bedre rettsikkerheten for barn og skape et mer tilgjengelig og forståelig regelverk (NOU 2016:16, s. 25). Utvalget leverte utredningen 29. september 2016, omtrent to år etter oppnevningen. Etter føringer i mandatet leverte utvalget et utkast til ny barnevernlov, og de hadde i henhold til mandatet særskilt vurdert disse problemene: Barnevernets ansvarsområde, forebyggende arbeid, regulering av faglige prinsipper, tidsriktig barnevernlov, tiltakene i barnevernet, partsrettigheter og samvær, og rettighetsfesting (NOU 2016:16, s. 21-23).

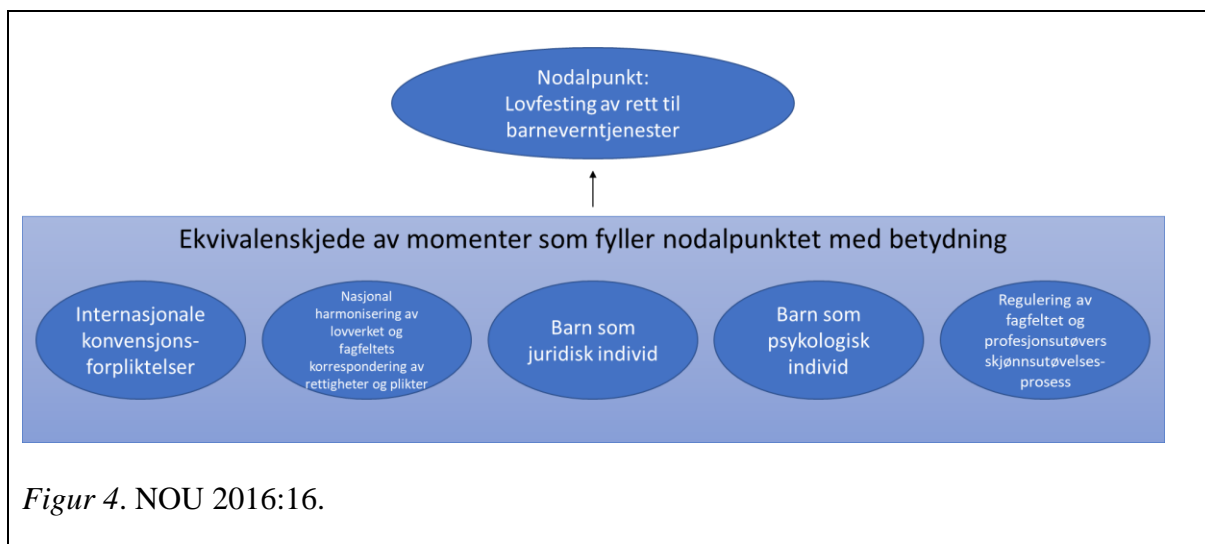
Bakgrunnen for behovet for utredning av ny barnevernlov var de mange endringene som var gjort med loven fra 1992, endringer som gjorde at regelverket ble fragmentert og lite enhetlig. Bakgrunnen for de løpende endringene i loven var samfunnsutviklingen siden 1992, der blant annet migrasjon, økt globalisering og endringer i familiestrukturer fordret at barnevernloven ble gjort mer tidsriktig. NOU-ens hovedendring og konklusjon var et forslag til en ny barnevernlov med ny struktur og med språklig og teknisk forenkling, som var tidsriktig ved at den var tilpasset dagens samfunns- og familiebilde, samt tilpasset kunnskapsutviklingen siden loven i 1992. Utvalget var gjennom mandatet bedt om å ta stilling til spørsmålet om lovfesting av rett til barneverntjenester, men samtidig anmodet om å ta hensyn til at det ikke nødvendigvis skulle innføres lovfestet rett. Det vil si at tema ble aktualisert, og bedt sett på konkret, men med en åpning for at utvalget ikke nødvendigvis måtte konkludere med lovfesting, og at utvalget dermed var frie til å anbefale lovfesting av rett til barneverntjenester eller ikke (NOU 2016:16, s. 23). Til sammenligning var utvalgene i de foregående NOU-ene ikke direkte bedt om å ta stilling til tema, men NOU 2012:5 var bedt om å vurdere dagens lovgivning i forhold til barnets rettssikkerhet, altså en litt rundere formulering. NOU 2016:16 s. 15 tilrådet at det lovfestes rett til barneverntjenester når vilkårene for det er oppfylt.

Oppbygningen i NOU-en fulgte vanlig standard med presentasjon av gjeldende rett, utvalgets vurderinger og forslag til hvert kapitteltema. NOU-en har et vedlegg om Barnevern og menneskerettighetene, skrevet av fylkesnemndsleder og universitetslektor II Christian Børge Sørensen. Kapitlene som ble valgt ut til særlig analyse var knyttet til rettighetsfesting.

Kapitlene er: 1. Sammendrag. 2. Mandat, sammensetning og arbeidsmåte. 3. Tilpasning av loven til samfunns- og kunnskapsutviklingen – tidsriktighet. 5. Regulering av grunnleggende rettigheter og prinsipper. 6. Barnevernloven som en rettighetslov for barn. 7. Ansvar for trygt oppvekstmiljø, omsorg og beskyttelse. 11. Tiltakene i barnevernet. 16. Partsrettigheter og ordninger som sikrer barns prosessuelle rettigheter.

5.2 Betydningsstrukturen i NOU 2016:16

Figur 4 visualiserer betydningsstrukturen som gir betydning til nodalpunktet om å lovfeste rett til barneverntjenester i NOU 2016:16. Figuren viser at det som bygger opp til nodalpunktet om lovfesting, er fem momenter i en ekvivalenskjede. De fem momentene samvirker, men fremstilles separat for å vise frem artikuleringen innenfor hvert moment. Artikulasjonen som bygger opp til hvert enkelt moment, vises med tekstutdrag fra NOU-en. Tekstutdragene som er valgt, er valgt ut fra at de gir et overordnet bilde av artikuleringen i NOU-en. Denne helheten er den strukturerende totalitet/diskursen.



Disse fem momentene bygger opp til, og bygger oppunder at lovfesting av rett til barneverntjenester er det betydningsfulle. De gir betydning og innhold til å forstå hvorfor lovfesting av rett til barneverntjenester er sentralt og nødvendig. De fem momentene fremstår som et mønster av artikulering som gir betydning til konstruksjonen om å lovfeste rett til

barneverntjenester. Momentene kan forstås som hensyn som må tas når det innføres lovfestet rett til barneverntjenester. Det vil si at de fem momentene forklarer og forsvarer at det betydningsfulle er å innføre lovfestet rett.

Å lovfeste rett til barneverntjenester kan forstås som et signal i tiden, fordi NOU-en er et styringsdokument. Signalet har samtidig noen implikasjoner som er særlige for fagfeltet barnevern. Implikasjonene er et endret syn på barnets stilling i samfunnet og et endret syn på profesjonsutøverens stilling. Det betyr at når det innføres en lovfestet rett som et politisk signal, bringer det med seg noen følger innenfor en fagspesifikk kontekst. Disse implikasjonene analyseres under det momentet der det kommer tydeligst frem. De fem momentene som er skissert i figur 4 er:

5.2.1 Moment 1: Internasjonale konvensjonsforpliktelser

Artikulasjonen av teksten viser at et sentralt moment for å lovfeste rett til barneverntjenester er å følge internasjonale konvensjonsforpliktelser. At dette er et sentralt moment bygges opp i teksten gjennom kapitteloverskrifter, samt gjennom at henvisning til internasjonale forpliktelser er et gjennomgående tema i teksten i nærmest alle kapitler. Unntaket er kapittel 10 om ”Informasjonsutveksling mellom barneverntjenesten og andre tjenester og personer. (...)”, der konvensjonene ikke er nevnt. At konvensjonene gjøres betydningsfulle i teksten kan tyde på at det er sentralt å si noe om at Norge som samfunn må ta hensyn til konvensjonene, men at en også vil at disse konvensjonene skal ligge til grunn og være det sentrale i fagfeltet barnevern. Det vises gjennomgående til både menneskerettighetskonvensjonen og barnekonvensjonen. ”Konvensj” (konvensjon) er skrevet 308 ganger i NOU-en. Teksten bygger oppunder momentet ved å bruke mye tekst på å gjengi konvensjonsargumentasjon og på å synliggjøre at det ligger til grunn, selv om menneskerettighetskonvensjonen og barnekonvensjonen er inkorporert og godt etablert i norsk lov allerede.

5.2.1.1 Menneskerettighetene

Menneskerettighetene trekkes gjennomgående inn i teksten. ”Menneskerett” er nevnt 204 ganger i NOU-en, og ”forpliktelse” er nevnt 150 ganger. Menneskerettslige forpliktelser er nevnt 47 ganger. Det er som nevnt også et vedlegg 4 om Barnevern og menneskerettighetene som det ofte er henvist til og som understøtter hvor sentralt konvensjonsrettigheter er. Et utsagn som oppsummerer viktigheten av internasjonale rettigheter og som knytter det til fagfeltet barnevern er tekstutdraget: ”Barnevern er et sterkt menneskerettighetspreget

område” (NOU 2016:16, s. 75). Tekstutdraget er en setning om en selvfølgelighet, fordi det er en selvfølge at barnevernet er et sterkt rettighetspreget område som har prinsipper knyttet tett til menneskerettighetsartikler som for eksempel barnets beste og retten til familieliv. Men tekstutdraget kan forstås som en tydeliggjøring av ”det tatt for gitt” ved å poengere viktigheten av tilknytningen til internasjonale konvensjonsforpliktelser. Tekstutdraget kommer i sammenheng med omtale av andre lover som gjelder barn, som er lover som allerede har lovfestet rett til tjenester selv om de i mindre grad er knyttet til menneskerettighetstemaene. Det kan forstås som en artikulering for at lovfesting av rett til tjenester derfor må lovfestes også innenfor fagfeltet barnevern.

NOU-en knytter rettigheter for barn direkte til Grunnlovens § 104 ved at det skrives at retten er et kjerneelement i paragrafen og en rettighet loven skal realisere (NOU 2016:16, s. 45). Det vil si å beskytte barn mot omsorgssvikt (NOU 2016:16, s. 46). Paragrafen i grunnloven ble utformet etter mønster fra blant annet barnekonvensjonens artikkel 3 (NOU 2016:16, s. 44, 47) og er dermed direkte knyttet til internasjonale konvensjoner. Det vil si at internasjonale konvensjoner påvirker loven i Norge direkte.

Teksten presiserer samtidig at det ikke er en plikt etter Den europeiske menneskerettighetskomisjon å gjøre barnevernloven til en rettighetslov. Det skrives: ”Utvalget legger uansett til grunn at det ikke kan utledes en plikt etter Grunnloven, EMK, barnekonvensjonen eller andre menneskerettighetsforpliktelser til å gjøre barnevernloven til en rettighetslov” (NOU 2016:16, s. 71). Tekstutdraget viser til sikringsplikten som følger menneskerettighetskonvensjonen. Sikringsplikten handler om å sikre barnets omsorgsbehov, og om at staten skal være aktiv og effektiv i å verne barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt. Å paragraffeste rett til barneverntjenester følger ikke automatisk fra konvensjonene, men er en tolkning som gjøres av hvor sterk konvensjonen mener at plikten er, og som NOU-en anbefaler at Norge innfører som en paragraf i barnevernloven. Det betyr at NOU-en gir et signal om at barnets stilling i samfunnet er betydningsfullt. Etter konvensjonens føringer kunne det ha vært tilstrekkelig med en ”formålstanke” i loven. Selv om paragraffestingen ikke følger automatisk fra konvensjonen, så artikuleres det likevel og uansett for at konvensjonsforpliktelsene må gjøres eksplisitte i loven ved å lovfeste rett til tjenester i egen paragraf.

NOU-en drøfter i kapittel 6 om ”Barnevernloven som en rettighetslov for barn” gjeldende rett når det gjelder krav på tjenester der det gjennomgående vises til konvensjonsforpliktelsene som førende for å innføre rett til tjenester. Teksten stadfester at retten må gjøres eksplisitt i loven, gjennom utsagn som: ”Utvalget foreslår å: Lovfeste en rett for barn til nødvendige tjenester og tiltak etter barnevernloven” (NOU 2016:16, s. 67).

En annen artikkel i teksten som bygger opp til momentet, er henvisningen til juridisk teori, som er knyttet til spørsmålet om barnet bør gis rett til barneverntjenester. Det skrives blant annet: ”Det er fremhevet (i juridisk teori) at det foreligger forpliktelser etter menneskerettighetskonvensjonen og barnekonvensjonen til å beskytte barn” (NOU 2016:16, s. 74). Tekstutdraget viser til juridisk teori fra blant annet Knut Linboe, *Barnevernrett* fra 2012, men også til de foregående NOU-enes juridiske utredere som for eksempel Holgersen i NOU-en fra 2000 og Mons Oppedal fra NOU-en fra 2009. Tekstutdraget kan forstås som at det er sentralt i juridisk teori, både internasjonalt og nasjonalt, å følge forpliktelsene til menneskerettighetskonvensjonen. At konvensjonsforpliktelsene må følges er en gjennomgående artikkel i NOU-en, vist ved et annet tekstutdrag i vedlegget i NOU-en: ”Oppsummeringsvis kan det sies at både BK og EMK gir statene en omfattende positiv forpliktelser til å hindre vold og omsorgssvikt i familien” (NOU 2016: 16, s. 330).

5.2.1.2 *Barnekonvensjonen og barnekomitèen*

Barnekonvensjonen og barnekomitèen brukes også gjennomgående i teksten. ”Barnekonven” (barnekonvensjonen) er nevnt 121 ganger i NOU-en og ”barnekomit” (barnekomitèen) er nevnt 99 ganger i teksten. I kaptittel 5 ”Regulering av grunnleggende rettigheter og prinsipper” skrives det at det er behov for en overordnet bestemmelse om barnets rett til omsorg og beskyttelse fordi barnekonvensjonen har understreket at stater bør ha et rettighetsbasert tilnærming til omsorg og beskyttelse av barn (NOU 2016:16, s. 44).

Barnekonvensjonen mener stater bør ha en tilnærming som: ”(...) fremmer virkeliggjøringen av alle barns rettigheter, gjennom de ansvarliges evne til å oppfylle plikten de har til å sikre rettigheter, og rettighetshaverens evne til å kreve sine rettigheter (...)” (NOU 2016:16, s. 50). Dette tekstutdraget kan forstås som at barnet som individ skal få rettigheter og at staten skal følge opp sine plikter overfor individet, som juridifiseringens dimensjon 5 om ”Økt tenkning av individet som rettssubjekt med individuelle rettigheter” tar for seg og handler om, og som NOU-ens moment om ”Korrespondering av rettigheter og plikter” bygger opp under som det betydningsfulle innenfor fagfeltet barnevern. Det vil si at rettigheter og plikter som

samfunnet er ansvarlig for, også gjelder for barn. Det konkluderes med: ”I samsvar med anbefalingen fra barnekomiteen, legger utvalget til grunn at loven må ha en rettighetsbasert tilnærming” (NOU 2016:16, s. 51). NOU-en gjengir videre FN’s barnekomite sin definisjon av en rettighetsbasert tilnærming (NOU 2016:16, s. 50), som kan tyde på at det er et sentralt og viktig argument som det ønskes at alle som leser NOU-en skal få innsikt i. Det kan vise at de internasjonale konvensjonene påvirker fagfeltet barnevern og er et signal NOU-en gir. Samtidig som de gir ikke detaljstyring, men er mer som et hensyn å ta.

NOU-ens tekst peker videre på at det å følge internasjonale konvensjoner generelt er et politisk signal og henviser til Flatø-utvalget som benyttet politisk-signal-argumentet som et moment for å lovfeste rett til barneverntjenester også i 2009 (NOU 2016:16, s. 72-74, 312). En ser her også at det trekkes linjer til de foregående NOU-ene, som tydeliggjør de internasjonale konvensjonene sin funksjon som politisk signal.

Artikulasjonen til momentet kan også relateres til kapittlet tidligere i oppgaven om ”Juridifisering nasjonalt som en følge av internasjonale konvensjoner”, hvor det forklares hvordan konvensjonene ligger til grunn for hvordan lover utformes i Norge.

5.2.1.3 Oppsummering av moment 1 om internasjonale konvensjonsforpliktelser

Oppsummert kan en forstå artikulasjonen av momentet slik at en ikke kommer bort fra internasjonale konvensjoner, fordi de internasjonale konvensjonene påvirker og er knyttet til grunnloven ved at rettighetsperspektivet for barn er tatt inn i grunnlovens § 104 (NOU 2016:16, s. 222). Samtidig er internasjonale konvensjoner artikulert ofte for å lovfeste rett til barneverntjenester, selv om det ikke følger automatisk fra de internasjonale konvensjonene. De er snarere tolket slik i teksten. Rettighetsperspektivet blir tydelig, og lovfesting av rett til barneverntjenester skjer i Norge på grunn av internasjonale konvensjoner som Norge har knyttet seg til. Lovfesting av rett til barneverntjenester skjer ut fra at teksten i NOU-en vil at det skal gjenspeile Norges ”syn” signalmessig, og dermed også prege arbeidet i fagfeltet barnevern. Det vil si at signalet blir til noe konkret fagfeltet følger. Det gir en forståelse av at innføring av lovfestet rett til barneverntjenester er noe Norge må gjøre, på grunn av konvensjonsforpliktelsene, det er påkrevet, nødvendig og tidsriktig. Analysen viser slik at konvensjonene var førende for at det i barnevernloven i 2018 ble lovfestet rett til barneverntjenester.

5.2.2 Moment 2: Nasjonal harmonisering av lovverket. Fagfeltets korrespondering av rettigheter og plikter

Artikulasjonen i NOU 2016:16 bygger opp til at et annet sentralt moment for å lovfeste rett til barneverntjenester er å oppnå nasjonal harmonisering av lovverket og å få til at fagfeltet korresponderer når det gjelder rettigheter og plikter. Dette er to ulike prosesser rettet mot å gjøre lover og rettigheter for barn mer ensartet og like nasjonalt.

5.2.2.1 Harmonisering

Nasjonal harmonisering av lovverket vil si å lovfeste rett til barneverntjenester slik andre lover som for eksempel pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven har lovfestet rett til tjenester for barn. Harmoniseringen innebærer at barns rettigheter blir likestilt i ulike lovverk. Artikulasjon om dette kommer blant annet frem gjennom dette tekstutdraget: ”Barn- og unges rett til barneverntjenester bør lovfestes. Dette vil sette barn- og unges interesser og behov i fokus og bidra til en harmonisering med pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven som gir rett til hjelp” (NOU 2016:16, s. 8). NOU-en har også et punkt 6.7.1.4 som heter: ”Harmonisering med velferdsretten forøvrig.” (2016:16, s. 75) som kan tyde på at NOU-en synes det er et sentralt argument å harmonisere lovene i Norge.

Harmonisering handler også om at en skal gjøre rettigheter for barn i ulike lover mer like, som for eksempel for aldersgrense for partsrettigheter for barn, som har vært ulik i ulike lover. Partsrettigheter for barn innebærer at barn over en viss alder har forvaltningsmessige rettigheter som voksne, som for eksempel innsyn i saken og å la seg bistå av advokat. Harmonisering av lovverket brukes som argument for å lovfeste rett, med begrunnelse i at det kan føre til at det er lettere for ulike instanser å samarbeide om et barn om lovene er mer like. Et eksempel som sier konkret at barnevernlovens aldersgrense for partsrettigheter bør harmoniseres med andre lovers aldersgrense for partsrettigheter er:

Utvalget har kommet til at barns partsrettigheter bør styrkes gjennom at aldersgrensen senkes til 12 år, se § 78. En slik endring er i tråd med det moderne synet på barnet som et rettssubjekt, og innebærer at barn i større grad kan gjøre egne rettigheter gjeldende. (...) Når utvalget likevel har kommet frem til at aldersgrensen bør settes til

12 år, skyldes dette for det første at det gir bedre samsvar mellom ulike velferdslover.
(NOU 2016:16, s. 222).

Innholdet i tekstutdraget betyr at barnet etter barneloven skal få partsrettigheter når de er 12 år, fordi andre lover har 12 år som aldersgrense. Barnevernloven fra 1992 hadde 15 år som aldersgrense, så det blir en endring i gjeldende syn i barnevernloven, og en harmonisering med andre lover som gjelder barn. I tillegg til harmoniseringsargumentet skrives det i tekstutdraget at barnet som juridisk individ og som rettssubjekt også er et sentralt argument for å lovfeste rett, som kan sees igjen i argumentet ”Barnet som juridisk individ”, som beskrives i kapitlet under. Begrunnelsen viser at partsrettigheter og lovfestet rett til barneverntiltak er to ulike rettigheter, og at barnet som juridiske individ og rettssubjekt er et annet viktig argument i NOU-en.

Artikulasjonen i NOU-en om harmonisering av lovverk henger sammen med, og er en videreføring av harmoniserings-artikulasjonen i de foregående NOU-ene. Det er fordi de foregående NOU-ene også bygger opp til at det er sentralt at barnevernloven harmoniseres med andre lover som allerede gir rett til hjelp for barn, som for eksempel pasient- og brukerrettighetsloven, og helse- og omsorgstjenesteloven (NOU 2000:12, s. 8, 254; NOU 2009:22, s. 92). Det betyr at harmonisering av lovverk ikke er et nytt moment for å innføre lovfestet rett til barneverntjenester; poenget brukes igjen og på nytt i NOU 2016:16.

5.2.2.2 *Korrespondering*

Artikulasjonen har også et annet poeng i sin oppbygning til momentet, som kommer i tillegg til harmoniseringsartikulasjonen, og det er korrespondering av rettigheter og plikter innenfor barnevernloven. Det vil si at barnet får rettigheter på de samme temaene og områdene som staten og barneverntjenesten har plikter på. Korrespondere som ord blir nevnt bare en gang i NOU-en og det er i sammenheng med hvor mye loven skal eller kan detaljreguleres når det er et fagfelt preget av skjønnsutøvelsesprosesser (NOU 2016:16, s.79). Korrespondere som tema går igjen i NOU-en men kommer mer til uttrykk indirekte gjennom drøfting av «Rett til tjenester og tiltak generelt» kap. 6.7.2.2 og kan vises med en formulering som: «En rett (lovfesting av rett til barneverntiltak) som på denne måten «speiler» myndighetens plikt, er også valgt i pasient- og brukerrettighetsloven» (NOU 2016:16, s. 79).

Korrespondering som tema går igjen i tekst som handler om at barneverntjenesten har plikt til å ivareta barnets rett til omsorg, men at barnet ikke har en slik rett på sin side. Det går også igjen i tekst som handler om at tilsynsmyndighetene må føre kontroll med at barneverntjenesten ivaretar sine plikter, fordi barnet ikke har en rett som det kan hevde ved kontakt med barneverntjenesten. Korrespondering kommer slik frem gjennom diskusjonen om barnet kan kreve et tiltak dersom barnet mener det har behov for det når det er i kontakt med barneverntjenesten. Diskusjonen er særlig knyttet til at barnevernloven fra 1992 kun inneholder en passiv rett for barnet, fordi rettsikkerheten kun handler om at barnet kan gå til søksmål i etterkant av kontakt med barneverntjenesten dersom barnet mener seg feil behandlet. Loven fra 1992 inneholder altså ikke en rett for barnet til å kreve barneverntiltak, kun en plikt for barneverntjenesten til å iverksette tiltak når barnets særlige behov tilsier det (Barnevernloven, 1992, § 4-4; NOU 2016:16, s. 15, 46, 70, 80, 86). Dette var også artikulert i de foregående NOU-ene. Når det handler om å gi barnet rett til tiltak, handler det i NOU 2016:16 om at: «Retten vil «speile» barneverntjenestens plikt til å gi barnet en tjeneste eller et tiltak» (NOU 2016:16, s. 244).

Det er et annet tydelig poeng som NOU-en tar frem når korrespondering av rettigheter og plikter drøftes. Det skrives også at innføring av lovfestet rett til barneverntjenester ikke fører til at barnet får rett til tiltak i flere tilfeller enn hva som var gjeldende i loven fra 1992. Det vil si at paragrafen ikke gir barnet en direkte rett til tiltak. «Utvalgets forslag innebærer likevel ikke at barnet får rett i flere tilfeller, eller til noe mer enn det barneverntjenesten er forpliktet til å gi, etter lovens bestemmelser» (NOU 2016:16, s. 81). Det forstås som at korresponderings-artikulasjonen handler mer om å være et politisk signal om at korrespondering er intensjonen til loven, mer enn en styrking av den konkrete retten til barneverntjenester for barnet.

Artikulasjonen i NOU 2016:16 om korrespondering av rettigheter og plikter henger igjen sammen med, og er igjen en videreføring av, korresponderings-artikulasjonen i de foregående NOU-ene (NOU 2000:12, s. 4, 254, 299; NOU 2009:22, s. 92). Det betyr at korrespondering av rettigheter og plikter igjen ikke er et nytt poeng i NOU-sammenheng innenfor fagfeltet barnevern, men det brukes igjen og på nytt i en NOU, for å bygge opp til at lovfesting av rett til barneverntjenester som det betydningsfulle.

5.2.2.3 *Oppsummering av moment 2 om nasjonal harmonisering av lover og fagfeltets korrespondering av rettigheter og plikter*

Oppsummert viser analysen at et av momentene for å gi lovfesting av rett til barneverntjenster betydning, er: ”Nasjonal harmonisering av lovverket. Fagfeltets korrespondering av rettigheter og plikter”, fordi det er hensyn som må tas i lys av utviklingen i samfunnet generelt, om å gjøre lover for barn likere, og med hensyn til at barnet får rettigheter korrespondert med samfunnets plikter. Momentet er i tillegg en synliggjøring av et politisk signal om hva som er det betydningsfulle.

Relatert til juridifiseringsteorien, er korrespondering av rettigheter og plikter en synliggjøring av dimensjon 5 om ”Økt tenkning av individet som rettssubjekt med individuelle rettigheter”, fordi korrespondering av rettigheter og plikter innenfor barnevernloven gjør at barnet får individuelle juridiske rettigheter. Videre er det en synliggjøring av at korrespondering som skjer innad i et lovverk, og harmonisering av ulike lovverk, peker tilbake på juridifiseringens dimensjon 2 om ”Økt juridisk regulering av flere samfunnsområder”, fordi det blir flere lover som har lovfestet rett til barn. Dimensjonene samlet fører videre til synliggjøring av dimensjon 4, om at det blir økte oppgaver og makt til domstolen.

5.2.3 **Moment 3: Barnet som et juridisk individ**

Artikulasjonen i NOU 2016:16 bygger opp til at et tredje sentralt moment for å lovfeste rett til barneverntjenester er knyttet til barnet som et juridisk individ. Det er med hensyn til at barnet skal være et rettssubjekt med prosessuelle rettigheter, fordi barnet har rettslig og juridisk beskyttelsesbehov. Det vil si å sikre barnet direkte via rettigheter. Ordene «Barnets rett» er i NOU-ens tittel og går følgelig igjen i hele NOU-en og alle kapitler som et hovedtema.

De prosessuelle rettighetene kan sees i teksten på to måter. For det første sikrer de barnet via en paragraf som et rettssubjekt med individuell rett til tiltak. For det andre sikrer de barnet som rettslig individ via det offentlige plikter, det vil si plikter for barnevernet. Temaene kan knyttes til det foregående momentet om ”Korrespondering av barnets rettigheter og barnevernets plikter”, men går mer i detalj i hva barnets rettigheter skal bety for barnet som et juridisk individ.

5.2.3.1 *Sikre barnet direkte via individuelle prosessuelle rettigheter*

Å sikre barnet direkte med individuelle prosessuelle rettigheter vil si å ivareta barnets

rettsstilling som et juridisk individ. Barnet blir dermed gjort til et rettssubjekt og det blir tydelig at det er barnet det handler om.

Slik den nye paragrafteksten om å lovfeste rett til barneverntiltak i NOU-ens forslag til ny barnevernlov kan forstås, gir den ikke barnet en konkret rett til et konkret tiltak. Det paragrafen i realiteten gir rett til, er for det første at barnet skal få lovfestet rett til å få vurdert sin situasjon, og for det andre at barnet skal få lovfestet rett til å få mulighet til å få prøvd sin sak i en domstol (NOU 2016:16, s. 79-81).

5.2.3.1.1 Lovfestet rett for barnet til å få vurdert sin situasjon

NOU-en drøfter den rettslige og faktiske betydningen av å lovfeste rett til barneverntjenester for det enkelte barnet i avsnitt 6.7.1.3 om «Rettslig og faktisk betydning». Drøftingen er knyttet opp til at paragrafen ikke gir konkret rett til konkret tiltak, fordi lovteksten må være skjønnsmessig utformet og skal åpne for mange ulike situasjoner. Tekstutdraget om tema er gjengitt før i oppgaven, men blir gjentatt her for å få frem at det ifølge NOU-en er skjønnsutøvelsesprosessen som avgjør om barnet har rett til barneverntjenester: «Utvalgets forslag innebærer likevel ikke at barnet får rett i flere tilfeller, eller til noe mer enn det barneverntjenesten er forpliktet til å gi, etter lovens bestemmelser» (NOU 2016:16, s. 81).

At barnet ikke gis rett i flere tilfeller betyr at barnet ikke gis automatisk rett til et konkret tiltak, og handler dermed om at NOU-en har valgt å formulere lovteksten skjønnsmessig, slik at det kan gis rett til barneverntjenester dersom vilkårene for øvrig er oppfylt og tiltaket er nødvendig for barnet (NOU 2016:16, s. 74, 78-79). Det vil si at barnet ikke får direkte rett på et konkret tiltak ut fra en konkret situasjon. Det barnet får rett til, er å få tiltak vurdert ut fra sin totalsituasjon, etter en skjønnsutøvelsesprosess. Barnet får for eksempel ikke rett på støttekontakt, men får rett til å få vurdert sin situasjon av en profesjonsutøver. Teksten drøfter at denne måten å utforme lovteksten på harmoniserer med andre lover som har innført rettigheter til barn (NOU 2016:16, s. 79). Teksten legitimerer her beslutningen og konklusjonen om å ikke gjøre loven mer konkret eller detaljert, ved å vise til hvordan andre lover ivaretar rettigheter til barn. Dette peker tilbake på og bygger oppunder harmoniseringsargumentasjonen.

Et sentralt juridisk poeng er dermed at barnet ikke får en automatisk rett til tiltak etter ny lov. Selv om det er et juridisk poeng, er det også en tydeliggjøring av at det er et sentralt

signalmessig poeng, fordi signalet om å lovfeste rett til barneverntjenester fremstår som viktigere enn at barnet får en automatisk rett til tiltak. At det ikke gis automatisk rett til tiltak for barnet forklares ut fra at lovteksten må utformes generelt fordi den skal omfatte mange ulike situasjoner og må være åpen for skjønnsutøvelsesprosesser, ved utsagn som: «Utvalget mener det er nødvendig med en skjønsmessig bestemmelse, fremfor å detaljregulere rettighetene i loven» (NOU 2016:16, s. 81). Det er fordi: «Loven kan ikke være detaljert når pliktbestemmelsen forutsetter skjønn» (NOU 2016:16, s. 78).

Innføringen av paragrafen kan forstås som at lovfesting av rett til barneverntjenester er et politisk signal om synet på barn. Det kan forstås som gjort med hensyn til at barnet skal oppleve seg som et rettssubjekt. Det vil si at paragrafen er et symbolsk overordnet tankemønster. Innføringen av paragrafen er samtidig en konkret hjemmel i loven som hjelp for barnet i en situasjon som fremstår som at den gir en konkret juridisk rettighet for barnet fordi det er en paragraf. Samtidig gir ikke paragrafen en reell eller konkret rett for barnet i praksis. Dette gir noen implikasjoner innenfor fagfeltet barnevern som dreier seg om barnets stilling i samfunnet, som beskrives senere i kapittelet.

5.2.3.1.2 Lovfestet rett for barnet til å få prøvd sin sak i domstol

En annen begrunnelse for sikre barnets prosessuelle rettigheter er at barnet får mulighet til å få direkte uttalerett for Fylkesnemnda eller å få prøvd sin sak i en domstol (NOU 2016:16, s. 15, 57, 67). Å få behandlet sin sak i domstol gir et sikkerhetsnett for barnet dersom både foreldre, barneverntjenesten og fylkesmannen svikter (NOU 2016:16, s. 81). Begrepet rettighet blir i teksten fremlagt slik: ”I norsk velferdsrett er det vanlig å forstå begrepet ”rettighet” som ”krav som kan håndheves av domstolene” (NOU 2016:16, s. 67). Denne begrunnelsen kan relateres til juridifiseringstematikken som helhet ved at det blir økt rettsbevissthet i samfunnet.

NOU-en skriver at det at barnet får prøvd sin sak i en domstol, gir økte rettigheter til barnet, som kan føre til en trygg prosess for barnet, og som for foreldre og andre kan gi mer tillit til beslutningen som treffes. At det kan gi mer tillit til beslutningen begrunnes i at et vedtak fattet av en domstol kan gi en tyngde til avgjørelsen og understreke sakens alvor for de involverte (NOU 2016:16, s. 151). Dette innebærer samtidig at en beslutning gjort av barneverntjenesten alene ikke gir samme tyngde og alvorlighetsgrad. At en domstolsavgjørelse veier tyngre enn profesjonsutøverens, kan relateres til juridifiseringens

dimensjon 4 om «Økt makt til domstolene»; domstolen blir den overordnede til å avgjøre juridisk om skjønnsutøvelsesprosessen som profesjonsutøver har gjennomført er legitim. NOU-en skriver også at et barn ikke skal ha svakere vern enn voksne når det gjelder individuelle rettigheter til velferdsgoder (NOU 2016:16, s. 75) og at dette er en grunn for å gi barnet individuelle rettigheter. Samtidig kan det forstås slik at når lovfesting av rett til barneverntjenester ikke gir reell og konkret rett til tiltak så er det nettopp et svakere vern, i alle fall i praktisk utøvelse av paragrafen.

Det å få prøvd sin sak i domstol, kan også relateres til den nasjonale signaleffekten utad om hvilke verdier som er gjeldende i samfunnet nå, der utvalget i sitt sammendrag peker på:

Utvalget mener at en ny og moderne barnevernslov tydelig bør uttrykke de grunnleggende verdier og rettigheter som ligger til grunn for loven, og som lovens bestemmelser må tolkes og anvendes i lys av. Utvalget mener at en rettighetsbasert barnevernslov er den mest effektive måten å realisere barns rett til omsorg og beskyttelse. (NOU 2016:16, s. 14).

Artikulasjonen om «barnet som et juridisk individ» kan forstås som et moment for å sikre barnets beste og for å forankre barnets stilling i samfunnet signalmessig. Teksten har artikulert at det er et ønsket mål at barnet får endret syn på seg selv og sine rettigheter, det kan forstås som at det er en villet og ønsket endring i synet på barnet også innenfor fagfeltet barnevern. At det er villet og ønsket endring, gir samtidig noen implikasjoner innenfor fagfeltet barnevern.

5.2.3.2 Implikasjoner som kan berøre barnets stilling i samfunnet

Å lovfeste rett til barneverntiltak for barnet gir noen implikasjoner innenfor fagfeltet barnevern. Implikasjonene er særlig knyttet til at ved å gjøre barnet til et juridisk individ med rettigheter som ligner voksnes rettigheter, kan en gjøre noe med barnets stilling i samfunnet. Implikasjonene samvirker og kan føre til endringer i synet på barn, inkludert barnets syn på seg selv. Det er fordi NOU-en beskriver at det er noe kvalitativt annerledes med barns rettigheter innenfor fagfeltet barnevern. Når barnet ikke får automatisk rett til tiltak og barnet er avhengig av voksne for å få utøvd sin rett, kan dette igjen føre at barnet kommer i en konflikt-situasjon med sine foreldre.

5.2.3.2.1 Endringer i synet på barn, inkludert barnets syn på seg selv

En tema i NOU-en for å lovfeste rett til barneverntjenester for barnet, er at barnet skal få endret syn på seg selv og sine rettigheter. Barnet skal bli hovedpersonen i barnevernssaken og derigjennom bli mer bevisst seg selv som rettssubjekt. Denne tydeliggjøringen vil være effektiv for barnet selv, foreldrene, partenes advokater, barnevernet og folk flest. Teksten poengterer dette ved å skrive at ved å gi barnet en individuell rett til barneverntjenester, så signaliseres det at samfunnet tar barnet på alvor (NOU 2016:16, s. 74). Teksten er eksplisitt på at å lovfeste rett til tjenester vil: "(...) ha en meget viktig symbolsk, psykologisk og pedagogisk funksjon for barn, barneverntjenesten og andre profesjonelle aktører og foreldre" (NOU 2016:16, s. 74). Tekstutdraget viser også at endringer i synet på barn vil omfatte at flere endrer syn på barnet enn bare at barnet endrer syn på seg selv.

En tydeliggjøring av momentet om barnet som rettssubjekt og endring i synet på barn kommer også frem i tekst om at det er tidsriktig å gjøre barnet til rettssubjekt og direkte angi at barnet er en rettighetshaver: "Grunnleggende er at synet på barn har utviklet seg, fra en oppfatning om at barn er objekter som skal hjelpes, til å være subjekter med selvstendige rettigheter" (NOU 2016:16, s. 31).

Teksten lener seg videre på barnekomiteen sin argumentasjon om rettigheter for barn, ved at barnekomiteen har vært opptatt av barneorientert rettslig tilnærming i lover. Teksten lener seg også på referansegruppen av barn, som har uttalt seg til utvalget om at ny barnevernslov må preges av at det er barnet som er hovedpersonene i det som gjøres med grunnlag i loven. Teksten trekker dette til å handle om noe overordnet samfunnsmessig ved å skrive: "Utvalget mener måten loven uttrykker grunnleggende verdier, rettigheter og prinsipper på er helt sentralt for å ivareta et slikt barneperspektiv (barnet som hovedperson), da det vil styre tolkningen og anvendelsen av loven for øvrig" (NOU 2016:16, s. 51). Artikulasjonen om at barnet skal få endret syn på seg selv, forstås slik at det får en implikasjon som berører en endring i synet på barnets stilling i samfunnet, ved at rettigheter for barnet er kvalitativt annerledes enn for voksne.

5.2.3.2.2 Kvalitativt annerledes rettigheter for barnet

Fordi barnet er avhengig av voksne for å få utøvd sin rett, kan det føre til en konfliktsituasjon mellom foreldre og barnet. Det tas opp i NOU teksten at det at lovt teksten er skjønsmessig

utformet, kan føre til at det på barne-nivå fortsatt kan være vanskelig for barnet å forstå hva dets rettigheter innebærer konkret, selv med lovfesting av rett til barneverntjenester (NOU 2016:16, s. 75). Det kan forstås i sammenheng med implikasjonen om at det kan være vanskelig for barnet å forstå innholdet i retten som er lovfestet, når loven ikke gir konkret rett til et tiltak. Men det kan også forstås som at når det på barne-nivå kan være vanskelig å forstå, så impliserer det at barnet er avhengig av voksne for å forstå og for å få utøvd sin rett. Teksten nevner kort at rettigheter for barnet er kvalitativt annerledes enn voksnes rettigheter (NOU 2016:16, s. 51), men det skrives ikke konkret hva det innebærer.

Det NOU-en skriver om at rettigheter for barnet er kvalitativt annerledes enn voksnes rettigheter, dreier seg om at barnet kommer først når det er konflikt mellom barnets og voksne sine interesser, som kan tolkes som en måte å si at barnets rettigheter er annerledes enn voksnes, samt at det er en spenning og friksjon i en slik situasjon (NOU 2016:16, s. 63, 76). Det skrives også at et barn er avhengig av sine foreldre for å hevde sin rett, og hvis det er konflikt er det et stort ansvar for et barn å måtte gå imot sine foreldre. Men teksten skriver ikke eksplisitt at en konsekvens av det er at barnet må ha hjelp av andre voksne for å få utøvd sin rett. NOU-en konkluderer bare med at en trygghetsperson for barnet, oppnevnt av det offentlige, skal ivareta barnets rettigheter (NOU 2016:16, s. 63, 76). En trygghetsperson skal være en person oppnevnt av det offentlige for å representere barn under 12 år, særlig der barnet har et annet syn enn foreldrene (NOU 2016:16, s. 76). Det kan forstås som at NOU-en ikke går nærmere inn i kompleksiteten om hva som faktisk er kvalitativt annerledes med en konkret paragraf som gjør barnet til et rettssubjekt og hva det kan føre til, og dermed hva det gjør med barnets stilling i samfunnet.

Et annet tema som dreier seg om at rettigheter er annerledes for barnet enn for voksne, er en juridisk drøfting om at det er behov for en særregel om barnets adgang til å reise søksmål, det vil si om barnet har egen søksmålskompetanse slik som voksne, når det innføres rett til barneverntjenester for barn. Dette temaet er heller ikke beskrevet konkret hva innebærer for barnet eller hvordan fagfeltet skal håndtere det (NOU 2016:16, s. 75, 80).

Det betyr at det som NOU-en ikke berører i detalj, er hvordan barnets avhengighet av en voksen for å forstå og få utøvd sin rett, fører til noen ekstra komplikasjoner innenfor fagfeltet barnevern. Komplikasjonen er at barnet skal kreve sin rett mot sine foreldre. Det som er «særlig» ved at barnet får «rett til» i barnevernsituasjoner, er at barnets behov og ønsker kan

stå i konflikt med foreldrenes syn og ønsker. I de andre lovene med «rett til» for barn er det ofte ikke motstridende ønsker og behov fra foreldre og barn. Foreldre og barn står der ofte på samme side og krever noe. I barnevernssituasjoner er det ikke alltid slik.

Barnets avhengighet av voksne er relatert til at barn etter vergemålsloven § 2 er umyndige (Lov om vergemål, 2010), det vil si at de har behov for en verge over 18 år for å få utøve sin rett. Barnekonvensjonen kategoriserer barn som de under 18 år (Lidèn, 2004, s. 198). Det vil si at barnet ikke har selvstendig reell og utøvende rett som individ, som følge av at det er under 18 år. En selvfølgelighet – men likevel en tilleggsimplikasjon: Et spedbarn og en 17 åring har ulik mulighet til å utøve sin rett. 17 åringen har partsrettigheter og kan bistås av advokat. Spedbarnet har ikke partsrettigheter, og er avhengig av en annen voksen, for eksempel en trygghetsperson, dersom det er motstrid mellom barnets og foreldres rettigheter.

Det forklares ikke i teksten hva som er grunnen til at de ikke drøfter implikasjoner ved barnet som rettssubjekt innenfor fagfeltet barnevern. Samtidig har teksten vært eksplisitt om et annet felt som har vært for komplisert å ta for seg; om innføring av kompetansekrav for profesjonsutøver, vist gjennom tekstutdraget: «Utvalget har ikke kapasitet eller tilstrekkelig bred sammensetning til å foreta en nærmere utredning av disse spørsmålene» (NOU 2016:16, s. 63). Det tilsier at NOU-en har «pleid» å si det eksplisitt når det ikke er gått videre i et tema, men teksten har ikke gjort det i temaene om barnet som rettssubjekt.

Det er påfallende at disse implikasjonene kun er kort tematisert i NOU-en men ikke problematisert. Det er påfallende fordi barnet som rettssubjekt innenfor fagfeltet barnevern kan gjøre noe med barn-foreldrekonstellasjonen på samfunnsnivå, det vil si en endring av barnets stilling i samfunnet. Ved å gi lovfestet rett til tjenester, gir en også barnet et ansvar å bære. Barn er i norsk lov myndige når de er 18 år og det utløser rettigheter og plikter som voksen. Men i barnevernloven gis barnet under 18 år rettigheter som i ytterste konsekvens gir det et ansvar å handle imot sine foreldre, selv om det ikke er myndig. Det handler dermed ikke bare om å gi et politisk signal om at sårbare barn som er i kontakt med barneverntjenesten skal ha styrket rettigheter, det handler også om at de sårbare barna blir påført en ny sårbarhet. Å gi barnet rettigheter som et politisk signal, fører til kompliserte implikasjoner, også fordi barnet ikke er likeverdig rettighetsholder som myndige er.

Momentet om barnet som et juridisk individ gir ulike implikasjoner, som berører barnets stilling i samfunnet. Videre analyse og drøfting av implikasjonene kan være gjenstand for

videre forskning, kanskje innenfor barndomssosiologien. Barndomssosiologien arbeider innenfor et sosiokulturelt perspektiv, som ser barn som sosiale deltagere og aktører i sin konkrete verden. Barndom er av interesse mens den leves, et nåtidsperspektiv og ikke bare en forberedelse til fremtiden. Synet innebærer at det kompetente barnet har den nødvendige kunnskap og ferdighet som skal til for å mestre omgivelsene og det synet legitimerer det barnerettslige tankemønsteret som er i tråd med menneskerettighetssynet. Det vil si at ved å gi barnet økte rettigheter, så er det med på å forme oppfattelsen av barndom i samfunnet (Lidèn, 2004, s. 199-208).

Momentet om barnet som et juridisk individ har også en annen tilnærming i tillegg til å sikre barnet direkte via prosessuelle rettigheter, som artikuleres gjennom tekst om å sikre barnet som individ via det offentliges prosessuelle plikter.

5.2.3.3 Sikre barnet som individ via det offentliges prosessuelle plikter

Å sikre barnet som juridisk individ via det offentliges plikter, ikke bare gjennom barnets rettigheter, vil også innebære en tydeliggjøring av barneverntjenestens prosessuelle plikter overfor barnet som et juridisk individ. Det er allerede en plikt for barneverntjenesten å gripe inn dersom barnet har behov for det, og nå får barnet også en rett til å få vurdert om det er grunn til å gripe inn. I praksis betyr det at dersom foreldrene motsetter seg en undersøkelse fra barneverntjenesten, så kan barnet kreve å få det vurdert om det skal undersøkes. Å lovfeste rett til barneverntjenester kan dermed bidra til at barneverntjenesten får et tydeligere regelverk å følge og det kan føre til at kvaliteten av arbeidet sikres. Kvalitetssikringen kan handle om å ha et oversiktlig regelverk, som er enkelt å forstå for de som skal bruke den. Det innebærer å sikre begrunnbarheten i skjønnsutøvelsesprosessen. Begrunnbarhet vil si at profesjonsutøver må begrunne sine vurderinger skriftlig for at skjønnsutøvelsesprosessen skal være mulig å føre tilsyn med eller blir prøvd for en domstol om noen er uenig i skjønnsutøvelsesprosessen og dens beslutning. Dette vil være et eksempel på en epistemisk ansvarliggjøringsmekanisme.

Sikringen gjennom prosessuelle rettigheter for barnet som individ kan også bidra til at tilsynsmyndigheter kan føre tilsyn med skjønnsutøvelsesprosessen, noe som gjør det mulig å systematisk følge opp prosessen. Videre kan det føre til at barnet kan få prøvd sin sak i domstol dersom barneverntjenesten har vurdert feil, som beskrevet tidligere. Igjen kan lovfesting av rett til barneverntjenester relateres til moment 2 om ”korrespondering av plikter

og rettigheter”, fordi barnet får en individuell jurisk rett via en paragraf, og barneverntjenesten får økte plikter overfor barnet. Videre kan lovfestingen relateres til juridifiseringens dimensjon 5, om ”Økt tenkning av individet som rettssubjekt med individuelle rettigheter”, ut fra at det er det som skjer når det innføres lovfestet rett til barneverntiltak. Lovfesting innføres dermed som en strukturell ansvarliggjøringsmekanisme for å regulere skjønnsutøvelsesprosessen.

Igjen er artikuleringen knyttet til og tar opp igjen de foregående NOU-enes artikulering. En kan se igjen momentet om at barnet som rettssubjekt med prosessuelle rettigheter er en vesentlig verdi i samfunnet og et politisk signal. Det NOU 2016:16 gjør i tillegg, er å drøfte hvilke virkninger og konsekvenser de antar at en lovfesting av rett til barneverntjenester kan innebære. NOU-en går sannsynligvis lenger i sin drøfting av virkning og konsekvenser fordi det er spurt om det i mandatteksten, og fordi teksten bygger opp til å innføre lovfestet rett til barneverntjenester, og det må bygges opp drøfting og artikulering rundt dette.

NOU-en går dermed inn i Stortingsmelding nr. 40 og Proposisjon 106L sin tidligere tekstoppbygning «imot» rettighetsfesting, og løser opp momentene om «Komplisert felt å rettighetsfeste» og «Den loven som er, er bra nok».

5.2.3.4 Oppsummering av moment 3 om barnet som et juridisk individ

Oppsummert om barnet som et juridisk individ, så kan en forstå det som at prosessuelle rettigheter til barnet som rettssubjekt, sammen med barnevernets plikter, gir en sikring av barnets rettigheter. Det kan tolkes som et bidrag og oppbygning til å øke rettssikkerheten for barn som har behov for kontakt med barneverntjenesten, og å se barnet som et juridisk individ er et politisk signal om at barnet står sterkt i samfunnet. Momentet kan også forstås som viktige hensyn som må tas i den konteksten NOU-en skrives i. Det er hensynet til konvensjonsforpliktelsene, og deres føringer på at barnet skal være et rettssubjekt. Det er hensynet til at barnet skal få endret syn på seg selv som en følge av endret syn på barn i samfunnet. Det er videre med hensyn til å gi legetimitet til skjønnsutøvelsesprosessen, som da blir tatt ut fra et lovverk som er tydelig på barnet som et juridisk individ, som gir tyngde til beslutninger.

Rettssikkerheten øker fordi momentet bidrar til å ivareta barnets beste, ved at prosessuelle rettigheter bidrar til å etterse at skjønnsutøvelsesprosessen er gjort etter rettslige prosedyrer,

og ut fra at barnet kan få sin sak prøvd i domstol. Å sikre barnets rettsstilling som rettssubjekt blir trukket frem som et grunnprinsipp for loven, og som en reell individuell rettighet til barnet som individ og rettssubjekt. Denne tolkningen kan relateres til juridifiseringens helhet om at det blir en økt rettslig tenkning, og en tydeliggjøring av at det er barnet som gis økte rettigheter. Samtidig som barnet får prosessuelle rettigheter, kommer det frem en tydeliggjøring av barneverntjenestens prosessuelle plikter, overfor barnet. Samtidig som lovfesting gir barnet en konkret ”rett til”, gir det implikasjoner som ikke blir drøftet i NOU teksten.

5.2.4 Moment 4: Barnet som individ og menneske i utvikling

Artikulasjonen i NOU 2016:16 bygger opp til at et fjerde sentralt moment for å lovfeste rett til barneverntjenester er knyttet til barnet som individ og menneske i utvikling. Det vil si å ta hensyn til barnets behov for støtte og omsorg for å utvikle seg som individ, ut fra sine forutsetninger. Lovfesting av rett til barneverntjenester vil for det første bidra til at barnet får ha et godt liv som selvstendig individ (psykologisk utvikling). For det andre bidra til at barnet blir en god samfunnsborger, som et individ og medlem i samfunnet.

5.2.4.1 Bidra til at barnet får ha et godt liv som selvstendig individ (psykologisk utvikling)

Lovfesting av rett til barneverntjenester handler i grunn om å sikre de barna som har foreldre som ikke utøver sitt foreldreansvar og sin omsorgsplikt, og slik bidra til at barnet får ha et godt liv som selvstendig individ. Ord som mishandling, overgrep, vold og rus går igjen i teksten, og peker på at loven handler om at noen barn er utsatt for slike forhold, og at loven er til for å beskytte utsatte barn mot slike forhold. For eksempel er ordet vold nevnt 100 ganger og i så å si alle kapitler. Å gi barnet egne rettigheter i en slik situasjon, gjøres for at barnet skal beskyttes for å kunne utvikle seg ut fra sine forutsetninger. Å kunne utvikle seg ut fra sine forutsetninger er sterkt knyttet til begrepet «barnets beste». Begrepet barnets beste er skrevet 371 ganger i teksten og går også igjen i så å si alle kapitler.

Barnets beste er et styringsprinsipp i barnevernloven, og handler om tilknytning, emosjonell- og fysisk utvikling. Barnets beste er sentralt i grunnlovens § 104, og er utformet etter bestemmelser i barnekonvensjonen (NOU 2016:16, s. 47). Sørensen skriver i vedlegget til NOU-en: «Barn kan vanskelig få emosjonell omsorg uten å bli møtt av voksne som setter barnets behov fremfor sine egne og som møter barnet med varme, omtenkksomhet, sensitivitet og forståelse» (NOU 2016:16, s. 324). Teksten står i sammenheng med barnets rett til kjærlighet, og at kjærlighet og emosjonell omsorg flyter over i hverandre og henger sammen.

Begrepet kjærlighet finnes i barnekonvensjonens fortale, og NOU-en mener at bruk av ordet kjærlighet er en retning for skjønnsutøvelsesprosessen og en etisk bærebjelke i samfunnet (NOU 2016:16, s. 53, 247). NOU-en foreslår å ta ordet kjærlighet inn i en ny overordnet bestemmelse, med: «Bestemmelsen om barnets rett til omsorg og beskyttelse er presisert ved at det lovfestes at barn bør vokse opp i trygghet, kjærlighet, og forståelse (...)» (NOU 2016:16, s. 14). Gjennom formuleringer i teksten kommer det frem at barnet er rettssubjekt, men samtidig en særlig sårbar gruppe i menneskerettslig sammenheng som gjør at barnet som rettssubjekt og individ må ivaretas særskilt (NOU 2016:16, s. 209). Teksten nevner ikke hvorfor sårbarheten er særskilt, men det kan forstås i sammenheng med at barnet er avhengige av voksne for å få utviklingsstøtte, men også for å få utøvde sin juridiske rett.

5.2.4.2 Bidra til at barnet blir en god samfunnsborger, som et individ og medlem i samfunnet

Å gi barnet egne rettigheter i en situasjon der det er under omsorgssvikt av foreldre, gjøres dermed for å sikre barnets helse og utvikling også i et fremtidsperspektiv, for at det skal kunne mestre fremtidig liv og utfordringer. Når foreldre svikter, er det samfunnet som har plikt til å ta over foreldreoppgavene og oppgaven om å få barnet til å bli gode samfunnsborgere, som et individ og medlem av samfunnet (NOU 2016:16, s. 46). Et tekstutdrag som oppsummerer punktet er: «For at et barn skal utvikle seg til et voksent individ med integritet, empati og selvstendighet, er det avhengig av god omsorg og respekt fra voksne» (NOU 2016:16, s. 45). Teksten står i sammenheng med overskriften om hvilke rettigheter loven skal realisere, og er et sterkt poeng for at lovfesting av rett til barneverntjenester skal bidra til at barnet som voksen skal bli en god samfunnsborger. Det er også knyttet til at barneverntiltak vil forebygge omsorgssvikt, som en hjelp til foreldre og som et gode for de utsatte barna det gjelder, men også: «Det vil også redusere de vidtgående samfunnsøkonomiske kostnadene som følger av omsorgssvikt» (NOU 2016:16, s. 86). Det vil si at samfunnet investerer samfunnsøkonomisk ved å sikre barnets rett til omsorg og beskyttelse, og ved å innføre lovfestet rett til barneverntjenester.

Tekstens kan forstås som at barnet som individ med psykologisk utviklingsbehov er en samfunnsmessig verdi og et politisk signal, som lovfesting av rett til barneverntjenester bidrar til å ivareta. Under kapittel 5.3.2.2 om «En overordnet bestemmelse om barnets rett til omsorg og beskyttelse og barnets beste» skrives det eksplisitt om en slik overordnet

bestemmelse og signalet bestemmelsen skal gi: «Dette vil understreke de verdier og grunnleggende rettigheter en ny barnevernslov skal bygge på» (NOU 2016:16, s. 50).

Artikulasjonen som bygger opp til momentet kan også knyttes til momentet som er funnet i de foregående NOU-ene om «Barns behov og interesser i fokus», som for eksempel at rettighetsfesting er en anerkjennelse av at barn skal ha fokus i samfunnet og beskyttes av samfunnet om det lever i uakseptable hjemmeforhold.

5.2.4.3 Oppsummering av moment 4 om barnet som individ og menneske i utvikling.

Oppsummert kan en se momentet om «Barnet som individ og menneske i utvikling» som en anerkjennelse av det konkrete barnets betydning som subjekt. Det konkrete barnets utvikling er kjernen i en lov og et fagfelt som skal favne mange ulike barn og situasjoner.

Profesjonsutøver må alltid ta hensyn til denne kjernen i sin skjønnsutøvelsesprosess, ikke bare fordi det er et politisk signal. Kjernen handler også om at det er et foreldreansvar å ivareta barnets behov for utviklingsstøtte, og at barneverntjenesten bare kommer inn i bildet om dette ikke er ivaretatt. Det kan forstås som en anerkjennelse av behovet for å lovfeste rett til barneverntjenester for disse barna som har særlig behov for ivaretagelse.

5.2.5 Moment 5: Regulering av fagfeltet og regulering av profesjonsutøvers skjønnsutøvelsesprosess

Artikulasjonen i NOU 2016:16 bygger opp til at et femte sentralt moment for å lovfeste rett til barneverntjenester er knyttet til tema om at det er stor grad av usikkerhet i skjønnsutøvelsesprosessen innenfor fagfeltet barnevern, og at skjønnsutøvelsesprosessen må reguleres. Reguleringen har sammenheng med argumentasjonen om at loven ikke kan detaljfestes og at loven derfor må utformes slik at den er basert på en skjønnsmessig tolkning. Reguleringen av skjønnsutøvelsesprosessen må både gjøres for å regulere fagfeltet generelt, som forvaltningssystem, men også for å regulere fagfeltets profesjonsutøver. Det som trekkes frem her, er artikulasjon om skjønnsutøvelsesprosessen og kompetansen som trengs for å utøve den.

Innføring av lovfesting av rett til barneverntjenester kan forstås som en strukturell ansvarliggjøringsmekanisme, som innføres for å regulere fagfeltet som forvaltningssystem og fagfeltets profesjonsutøver. Reguleringen innføres fordi kjernen i barnevernfaglig arbeid er å resonnerer, vurdere og beslutte, det vil si en skjønnsutøvelsesprosess. I mandatet er det en

tydelig føring på å ivareta fagets skjønnsmessige kjerne gjennom ordlyden: «Det må i vurderingen (av hensiktsmessig detaljeringsnivå i regelverket) ses hen til ivaretakelse av den kommunale barneverntjenestens selvstendige faglige skjønn i saksbehandlingen. (...) Samtidig må rettssikkerheten til barnet og familien ivaretas» (NOU 2016:16, s. 21). Tekstutdraget kan forstås slik at skjønnsutøvelsesprosessen er noe en ikke kommer unna i fagfeltet barnevern og det må derfor inn ansvarliggjøringsmekanismer for å regulere prosessen, og sikre begrunnbarheten. Et annet tekstutdrag som peker i retning av at det er skjønnsutøvelsesprosessen som former loven er: «Loven får bare betydning gjennom skjønnsutøvelse» (NOU 2016:16, s. 47). Tekstutdraget peker på at det er profesjonsutøver som er omsetter av loven gjennom sin skjønnsutøvelsesprosess.

Samtidig er det gjennomgående i teksten at barneverntjenesten som organisasjon ikke alltid har rett kompetanse til å utføre en slik skjønnsutøvelsesprosess, og en direkte uttalelse er: «Det har over lengre tid vært diskutert om kompetansen i barnevernet er god nok, og det har i flere undersøkelser vært pekt på mangler ved kompetansen» (NOU 2016:16, s. 45). Teksten konkretiserer det senere i teksten gjennom: «I Statens helsetilsyns 2/2012 ble det rapportert om at flere kommuner manglet tilstrekkelig kompetanse både når det gjaldt undersøkelser, evaluering av tiltak og ikke minst gjennomføringen av samtaler med barn» (NOU 2016:16, s. 60). Det forstås i retning av at fordi det er mye usikkerhet og uenighet rundt barnevernets kompetanse til å utøve en skjønnsutøvelsesprosess, tydeliggjøres det at rettigheter i lovteksten er nødvendig. Det vil si å lage klare rettigheter som barnet kan klage på og få prøvd i en domstol, og det gjør NOU-en ved å lovfeste rett til barneverntjenester. En slik tydeliggjøring i lovteksten vil både være en regulering av fagfeltet, og en sikring dersom profesjonsutøver foretar feil utøvelse i sin skjønnsutøvelsesprosess. Tydeliggjøringen i lovteksten kan igjen relateres til at den nye paragraf 1-5 i barnevernloven skal gi barnet rett til å få sin sak vurdert, og få sin sak prøvd av en domstol, i det konkrete tilfellet.

NOU-en drøfter også argumenter rundt barneverntjenestens kompetanse særlig i et eget avsnitt 5.5.1 om «Krav til forsvarlighet og kompetanse». Der knyttes kvalitet til forsvarlighet og forsvarlighet er knyttet til det å stille krav til kompetansen i barneverntjenesten, både som forvaltningssystem og som profesjonsutøvelse (NOU 2016:16, s. 59-62). Forsvarlighet er en rettslig standard og knyttet til det å gi et signal om hvilke tjenester barnet kan forvente på generelt nivå, men også signal om at det skal gi tilsynsmyndigheter mer mulighet til å føre kontroll med tjenesten (NOU 2016:16, s. 58). Samtidig er forsvarlighet knyttet opp til

kvalitetsmål som barneverntjenesten som organisasjon og profesjonsutøver som individ må forholde seg til (NOU 2016:16, s. 62). Artikulasjonen bygger slik opp til at kvaliteten i barnevernets arbeid må være forsvarlig, og er direkte uttrykt slik: «For å kunne gi effektiv og riktig hjelp, er det viktig at kvaliteten i barnevernets arbeid er god» (NOU 2016:16, s. 45). Hva som er kvalitet og forsvarlig vil henge sammen med hva som er førende i samfunnet normativ og legitimt, og vil være ulikt til ulike tider (NOU 2016:16, s. 59).

NOU-en henviser til Barnekomiteen sin omtale av krav til kompetanse som er knyttet opp til skjønnsutøvelsesprosessen gjennom: «Fakta og informasjon relevant for en bestemt sak må innhentes av godt utdannede fagfolk for å skissere opp alle elementer som er nødvendige for vurderingen av barnets beste» (NOU 2016:16, s. 59). Og videre: Vurderingen av konsekvensene av alternative løsninger må baseres på generell kunnskap (dvs. innen jus, sosiologi, utdanning, sosialt arbeid, psykologi, helse, etc.) av de sannsynlige konsekvensene av hver mulig løsning for barnet, gitt hans eller hennes individuelle egenskaper og tidligere erfaringer» (NOU 2016:16, s. 59). Disse tekstutdragene viser det komplekse bildet av skjønnsutøvelsesprosessen og hva som gir legitimitet, og bygger opp under momentet ved at det er tydelig i teksten at det er en god grunn for å regulere fagfeltet og sikre skjønnsutøvelsesprosessen.

Artikulasjon om kvaliteten i barnevernet henger dermed sammen med drøfting av forsvarlighet. Skjønn utfordres av kompetansenivå og kunnskapsnivå, og når barneverntjenesten har vært kritisert har det som regel handlet om påstander om at det er gjort feil ved de skjønsmessige vurderingene i enkeltsaker, og om at kompetansen ikke er tilstrekkelig (NOU 2016:16, s. 79, 155). Det peker i retning av at innføring av lovfesting av rett til barneverntjenester er en sikring opp mot manglende kompetanse i barnevernet, og sikring mot dårlig kvalitet på barneverntjenester rundt om i kommuner, for å oppnå forsvarlighet. NOU-en foreslår også videre at det er begrunnelseskrav når barnets beste vurderes, for å sikre skjønnsutøvelsesprosessen. Begrunnelseskravet innebærer at skjønnsutøvelsesprosessen skal være skriftliggjort og dokumentert. Det er skrevet slik i teksten: «For å sikre at vedtak etter loven er basert på en grundig og riktig barnets beste-vurdering foreslår utvalget å lovfeste krav til hvordan vedtak etter loven begrunnes (...).» (NOU 2016:16, s. 55).

NOU-en konkluderer til tross for mye drøfting av barnevernets kompetanse, med at det ikke innføres krav til kompetanse i loven, og det skrives direkte: «Utvalget foreslår ikke at det innføres krav til kompetanse og bemanning i loven» (NOU 2016:16, s. 15). Grunnen til det er at krav om kompetanse følger av forsvarlighetskravet og kvalitetsmålene i politiske dokumenter. En grunn er også at utvalget ikke har tid eller forutsetninger for å utrede kompetansekravet fordi det er et komplekst område (NOU 2016:16, s. 63).

5.2.5.1 Implikasjoner ved reguleringen: Profesjonsutøvers stilling i samfunnet

Lovfesting av rett til barneverntjenester fører til at rettigheter og plikter for barnet blir mer spesifisert og regulert, og det er en form for ansvarliggjøringsmekanisme som profesjonsutøver må forholde seg til. Hva denne reguleringen kan føre til, er ikke drøftet i NOU-en. Det er likevel et tema som kan gi implikasjoner. Et nærliggende spørsmål som profesjonsutøver er hvordan lovfesting av rett til barneverntjenester vil påvirke skjønnsutøvelsesprosessen, og dermed hvordan det vil påvirke profesjonsutøvers stilling innenfor fagfeltet barnevern spesifikt.

Aasen et al. (2014) har forsket på juridifisering og økt rettsliggjøring innenfor andre områder som for eksempel sosialtjenesten og helsevesenet, og de har funnet at profesjonsutøver blir påvirket på ulike måter, ut fra hvilket område profesjonsutøver er profesjonsutøver på. Det Aasen et al. blant annet fant, var at økt rettsliggjøring er en hjelp for profesjonsutøver, men at det også kan innskrenke profesjonsutøvers handlingsrom (2014). Det hjelper for eksempel fordi det ikke er profesjonsutøver som enkeltperson som står for et resultat, fordi resultatet er forankret i lov. Det fører på den andre siden til innskrenking, for eksempel fordi det kan bli vanskeligere for profesjonsutøver å bruke «skreddersydde løsninger» for å vurdere og hjelpe det konkrete individet (Aasen et al., 2014a, s. 11; 2014b, s. 297). Det vil si at det er nærliggende å tolke det som at ansvarliggjøringsmekanismer og juridisk regulering kan påvirke yrkesutøvernes rom for faglig skjønn også innenfor fagfeltet barnevern, men de konkrete implikasjonene kan ikke ses på før loven har virket en stund. En kan ennå ikke vite hvordan reguleringen vil slå ut innenfor fagfeltet barnevern.

5.2.5.2 Oppsummering av moment 5 om regulering av fagfeltet og regulering av profesjonsutøvers skjønnsutøvelsesprosess

Oppsummert kan en se at momentet om «Regulering av fagfeltet og regulering av profesjonsutøverens skønnsvurderingsprosess», kan relateres til et av momentene fra analysen av de foregående NOU-ene om å gi legitimitet til barneverntjenesten i befolkningen,

fordi fagfeltet er skjønnspreget og dermed usikkert. NOU-en artikulere at fagfeltet er usikkert og skaper uenighet, og trenger legitimitet, og dermed at Lovfesting av rett til barneverntjenester vil gi slik legitimitet. NOU-en bygger slik opp teksten «imot» stortingsmeldingen og proposisjonens tidligere artikkel om momentet om «Den loven som er, er bra nok.»

5.3 Hovedlinjer og sammenhenger

5.3.1 *Fra å ikke ha lovfestet rett, til å lovfeste*

De politiske dokumentene som er analysert, gir en bakgrunnshistorikk for tekstoppbygging for eller imot lovfesting av rett til barneverntjenester som har vært siden barnevernloven i 1992 kom. I tabell 1 gis en oversikt over type dokumenter og om de sa ja eller nei til lovfesting av rett til barneverntjenester.

Tabell 1: Oversikt over historikken om lovfesting av rett til barneverntjenester

År	1992	2000	2001/2002	2009	2012	2012/2013	2016	2016/2017
Type dokument	Barnevernloven	NOU 2000:12	St.meld. nr. 40	NOU 2009:22	NOU 2012:5	Prop. 106L	NOU 2016:16	Prop.169L
Ja/nei til lovfesting av rett til barneverntjenester	Nei	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja

De tre foregående NOU-ene har bygd opp teksten for å lovfeste rett til barneverntiltak, og har lagt en grunnmur for artikkulasjonen som NOU 2016:16 bygger videre på og går mer i detaljtenkning rundt.

Dokumentene Stortingsmelding nr. 40 og Proposisjon 106L bygger derimot opp tekst imot lovfesting av rett til barneverntjenester i perioden før NOU 2016:16, og har virket til at en paragraf om å innføre lovfestet rett til barneverntjenester ikke har blitt innført tidligere. Det vil si at de foregående NOU-enes artikkulasjon for å lovfeste, ikke ble gjort til eller akseptert som det betydningsfulle.

I NOU 2016:16 er det å lovfeste rett til barneverntjenester konstruert som det betydningsfulle. Det reelle retningskiftet fra å ikke lovfeste til å lovfeste rett til barneverntjenester skjer gjennom oppfølgeren til NOU-en, det vil si Proposisjon 169L (2016-2017) Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre). Det betyr en retningsendring i hva som gjøres til det betydningsfulle fra lovutformersiden, og som fører til konkret

lovendring gjennom en paragraf som innfører lovfestet rett til barneverntjenester. Artikulasjonen imot lovfesting av rett til barneverntiltak i Stortingsmelding nr.40 (2001-2002) og Proposisjon 106L (2012-2012) er dermed ikke lenger gjeldende. Det som nå er gjeldende, er momentene fra NOU 2016:16 som er visualisert i figur 4: å ta hensyn til internasjonale konvensjoner, til at lover for barn skal gjøres likere, til at det skal tas nasjonale hensyn om barnet som individ (juridisk og psykologisk) og hensyn til fagfeltets usikkerhet som gir behov for å regulere skjønnsutøvelsen.

5.3.2 Hva som holdes utenfor betydningsdannelsesprosessen: faglige prinsipper

Gjennom analyse av teksten i NOU 2016:16 vises det hvordan lovfesting av rett etableres som «det betydningsfulle» i den gjeldende konteksten. Det kommer samtidig frem i teksten at det er tema som holdes utenfor argumentasjonsoppbygningen. I diskursteori-perspektivet gir det som holdes utenfor en argumentasjonsoppbygning også en tydeliggjøring av det som gjøres betydningsfullt. Å se hva som er utelukket, synliggjør hva som er betydningsfullt. Ved å analysere hva NOU-en har artikulert ut av det som bygger opp til nodalpunktet, kommer det frem at det kunne ha vært flere momenter som kunne ha bygget opp til nodalpunktet, og som kunne ha bidratt til at konstruksjonen av hva som skulle være sentralt i rettighetsfestingen kunne ha vært annerledes. Å vise frem hva som kunne ha vært annerledes, er sosialkonstruksjonismens prosjekt.

Det som i NOU 2016:16 holdes utenfor argumentasjonsoppbygningen er «faglige prinsipper». De faglige prinsippene det henvises til er blant annet tilknytnings- og relasjonskvalitet, biologiske bånd og mildeste effektive inngrep.

Artikulasjon for at faglige prinsipper ikke tas inn i loven, er uttrykt eksplisitt i teksten ved tekstutdraget: «Utvalget mener det ikke bør lovfestes en regel om barnets beste som er basert på de nevnte faglige prinsipper. Utvalget mener en slik prinsipp-tilnærming ikke er hensiktsmessig på et sterkt rettighetspreget område som barnevernet» (NOU 2016:16, s. 51). Tekstutdraget forstås som at det kun er rettslige prinsipper som er artikulert inn som det betydningsfulle i tekstopbygningen, fordi NOU-en legger vekt på å lage en normativ og rettighetsorientert lov som ikke kan trekke inn det faglige.

Teksten artikulerer også at det er komplisert å ha «fag» som rettslig prinsipper ut fra at det kan gi økt makt til psykologer, og ut fra at fag-teorier er foranderlige. Fagteori endrer seg

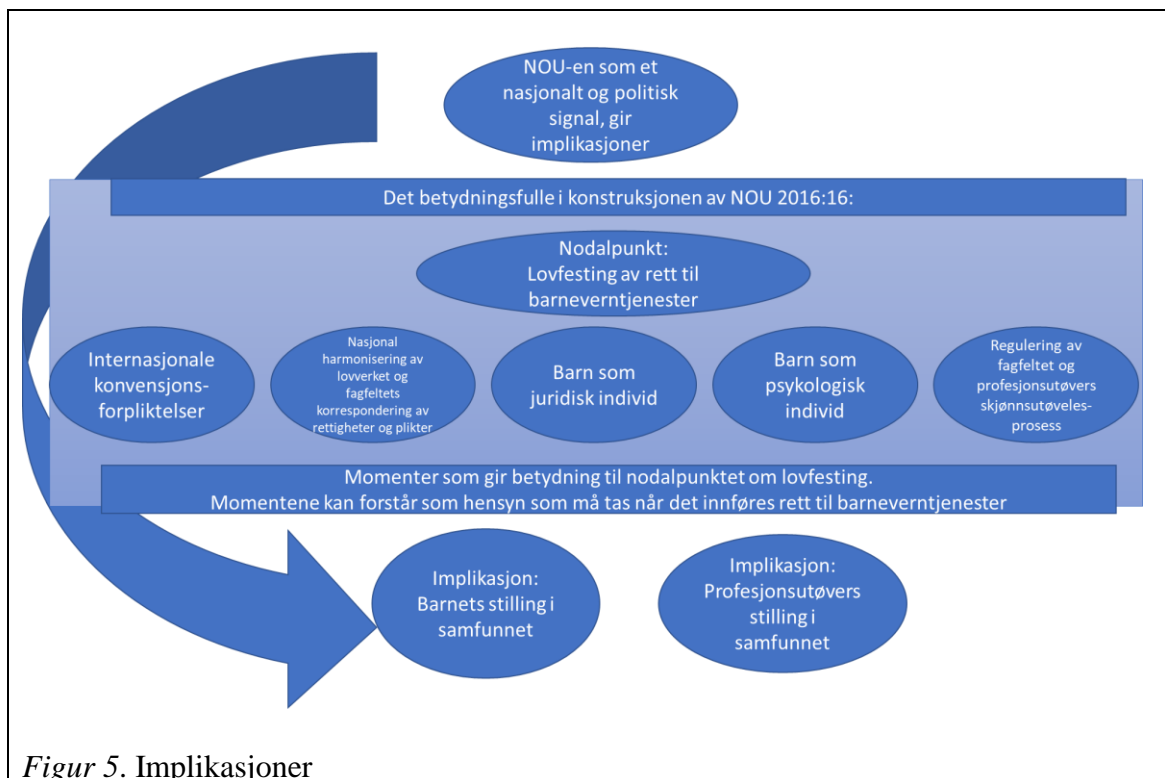
med ny forskning, og det er foranderlig hva som er den betydningsfulle teorien i samtiden. NOU-en peker videre på at det ikke kan være opp til psykologer å bestemme hvilken teori som skal legges til grunn, og slik låse barnets beste som prinsipp til fag. Det skrives eksplisitt i teksten at faglige prinsipper fører til at rettssikkerheten blir svekket, om faglige prinsipper legges til grunn. (NOU 2016:16, s. 52).

Det forstås som en selvfølge at det er rettslige prinsipper som blir lagt hovedvekt på i NOU-en fordi det er et lovutvalg oppnevnt for å se på ny lovutforming. At det kun er rettslige prinsipper som fremmes, kan samtidig ha en sammenheng med at utvalget i NOU 2016:16 var sammensatt i hovedsak av jurister. Til sammenligning var utvalget i NOU 2012:5 Raundalenuutvalget sammensatt av hovedvekt av psykologer og sosialfaglige omtalt som eksperter, og den NOU-en var mer sosialfaglig og psykologisk orientert både i mandat og utvalg. En ser også i kildehenvisningen/litteratur i de to ulike NOU-ene at det bygges på ulike teoretiske grunnlag. Samtidig kan det diskursteoretisk også sees slik, at ved en annen sammensetning av utvalget i NOU-en, så kunne oppbygningen av det betydningsfulle vært annerledes, og det kunne gjort resultatet annerledes. Det betydningsfulle er kontingent. Samtidig er det ikke så enkelt, fordi det er «helheten» av konteksten som fastlegger det betydningsfulle, og som gjør at NOU-ens tekst bygges opp imot rettighetsfesting. Helheten er for eksempel juridifisering som tankemønster i samfunnet, behovet for ansvarliggjøringsmekanismer for å regulere skjønnsutøvelsesprosessen, samt annen kontekst som jeg av avgrensningshensyn ikke har tatt med. Det vil si at det er en fastlegging i en større sammenheng enn bare i NOU-en som påvirker resultatet.

5.3.3 Signaleffekten fører til implikasjoner innenfor fagfeltet barnevern

NOU 2016:16 er et styringsdokument som naturlig må ha en tydelig retning for å gi signal om hva som er det betydningsfulle. Signaleffekten i NOU-en om lovfesting av rett til barneverntiltak gir samtidig noen implikasjoner innenfor fagfeltet barnevern, som er visualisert i figur 5. Det er implikasjoner som kan berøre barnets- og profesjonsutøvers stilling i samfunnet. Denne tosidigheten av NOU-en som signal og de implikasjoner som NOU-en har, fremstår litt motstridende og komplisert. Det er forståelig at tekstopbygningen i en NOU må ha en overordnet signaleffekt, og det er forståelig at det artikuleres for lovfesting av rett til barneverntjenester. Det er forståelig som det mest nærliggende en kan gjøre i den tidskonteksten NOU-en er skrevet i, og momentene gir mening fordi de er hensyn som må tas og som er tatt. Fagfeltet barnevern har behov for at det innføres lovfestet rett til

barneverntiltak for barn, både på grunn av kritikken fagfeltet er utsatt for og behovet for å gi fagfeltet legitimitet, men også fordi fagfeltet er et komplisert felt å utøve skjønnsutøvelsesprosessen innenfor, slik at det behøves ansvarliggjøringsmekanismer. Økt rettsliggjøring i form av lovfesting av rett til barneverntjenester gir en tyngde til fagfeltet – signalmessig. At det gir implikasjoner er ikke til å unngå, men det bør belyses, for å gi mening til hva som berøres når det innføres slik rett. Når det kan berøre barnets stilling og profesjonsutøvers stilling i samfunnet, er det områder som også gir noen signaler i samfunnet, som kan være sentralt å løfte frem, for å være det bevisst.



Figur 5. Implikasjoner

Det er påfallende at de særlige implikasjonene ved å gi barnet lovfestet rett til barneverntjenester ikke er gjennomdrøftet i NOU-en. Ved at de ikke er gjennomdrøftet, gis det ingen retning for profesjonsutøver. Profesjonsutøver må foreta skjønnsutøvelsesprosessen for å komme frem til hvordan et tilfelle kan løses på individnivå, og domstolen som må avgjøre om skjønnsutøvelsesprosessen er legitim. Denne formen for ansvarliggjøringsmekanisme kan berøre profesjonsutøvers stilling i samfunnet og påvirke skjønnsutøvelsesprosessen, men om det berører og hvordan, vil først være synlig når loven har virket en tid.

5.3.4 Juridifisering og ansvarliggjøringsmekanismer

Overordnet kan en gjennom NOU 2016:16 se direkte eksempel på det juridifiseringsteorien peker på: at flere samfunnsområder blir regulert av lover, noe som innebærer økt rettsliggjøring. Innføring av rett til barneverntiltak er et direkte eksempel på at økt rettsliggjøring skjer innenfor fagfeltet barnevern. Det er teksten i NOU 2016:16 som gjennom sin konstruksjon av det betydningsfulle, bidrar til at det blir økt rettsliggjøring i praksis ved at det blir innført en paragraf.

Lovfesting av rett til barneverntiltak gir innenfor fagfeltet barnevern individet/barnet individuelle rettigheter i konkret paragrafsform. Dette vil si at NOU-en bygger opp til at Norge som samfunn vil at barn som bor i Norge skal ha individuelle rettigheter som et rettssubjekt. Som igjen vil si at barn får mulighet til å få prøvd sin sak i domstol i Norge, som kan overprøves av den internasjonale Europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Artikulasjonen for individuelle rettigheter til barnet som et rettssubjekt kan relateres til juridifiseringens dimensjon 5, som peker på at det er en økt tendens til å tenke på individet som rettssubjekt med individuelle rettigheter. Når barnet får individuelle rettigheter, vil det være interessant å se om det i fremtiden fører til økt rettsbevissthet i løsning av konflikter innenfor fagfeltet barnevern, og om økt makt til domstolen fører til at domstolen får en betydnings- og handlingskontroll som i økende grad definerer normer for fagfeltet barnevern, som juridifiseringens dimensjon 3 og 4 beskriver.

Rettighetsfesting er ment å gi retning for beslutninger som gir legitimitet, og videre vil det være interessant hvordan samvirkningen av dimensjonene innenfor juridifisering kan virke inn på profesjonsutøvers stilling som utøver av en skjønnsutøvelsesprosess.

Skjønnsutøvelsesprosessen vil fortsatt utføres og omsettes av en profesjonsutøver innenfor et skjønnspreget regelverk uten detaljstyring, og det vil videre være interessant om ansvarliggjøringsmekanismen som innføres i ny barnevernlov vil føre til «sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse» slik tittelen til NOU 2016:16 lyder.

5.3.5 Politiske dokumenter som følger opp NOU 2016:16

NOU 2016:16 blir fulgt opp politisk gjennom to løp. Det ene løpet er gjennom proposisjon 169L (2016-2017), og det andre gjennom en prosess for å revidere barnevernloven helhetlig.

1. Gjennom Proposisjon 169L (2016-2017) Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre).

Proposisjonen følger direkte av «NOU 2016:16 Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse», og er et lovforslag om endringer i barnevernloven. I proposisjonen tas ordene «bedre rettsikkerhet» med i overskriften, som kan forstås som en dokumentasjon og fastlåsning av nodalpunktet i NOU 2016:16, fordi lovfesting av rett til barneverntjenester blir innført i endring av gjeldende barnevernlov.

Proposisjonen er også en oppfølging av andre høringer, som høringsnotat av 6. oktober 2016 om opplysningsplikten til barnevernet, og høringsnotat av 17. februar 2017 om kommunenes ansvar for barn i utlandet og godtgjøring til blant annet private parters vitner i fylkesnemnda.

Med utgangspunkt i NOU 2016:16 tar proposisjonen for seg de enkelte lovforslagene og endringer som proposisjonen mener er viktigst å gjøre raskt, som blant annet om å innta formålsbestemmelsen at barnevernloven skal bidra til at barn møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse. Proposisjonen inntar også forslaget om at barnevernloven blir en rettighetslov for barn, det vil si å lovfeste at barn har rett til nødvendige tiltak fra barnevernet når vilkårene for tiltakene er oppfylt. Det skal siden gjøres en full revisjon av loven som tar for seg de andre forslagene fra NOU 2016:16. Proposisjon 169L begynner med denne proposisjonen for å følge opp enkelte av utvalgets forslag, fordi det er viktige lovforslag som ikke bør avvete en fullstendig revisjon av loven (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017a, s. 8). Teksten i proposisjonen betyr at teksten i NOU 2016:16 helt konkret fører at lovfesting av rett til barneverntiltak blir innført gjennom en endring i gjeldende barnevernlov den 01.07.18.

2. Gjennom en full revisjon av loven.

Departementet mener en full revisjon av loven «er et omfattende og tidkrevende arbeid», fordi flere problemstillinger må utredes nærmere og sees i lys av andre prosesser. De vil derfor bruke tid på å vurdere resten av NOU 2016:16 sine andre forslag og tar sikte på å sende et forslag til ny barnevernslov på høring i 2019. Det vil si at det kommer en helt ny barnevernlov i Norge, men pr. april 2019 er det ikke tidfestet når (Barne- og familiedepartementet, 2018, 10. avsn.).

For å komme tilbake til foreldre-barn-konstellasjonen når barnets stilling i samfunnet endres, så skrives det i Proposisjon 169L at flere høringsinstanser, blant annet Fylkesmannen i Oslo

og Akershus og Kommunenes sentralforbund (KS), har uttalt at det må utredes nærmere hvilken belastning det kan medføre for barnet at det får lovfestet rett til barneverntjenester. Departementet er enig i at forslaget om å endre barns prosessuelle rettigheter må utredes nærmere, og at det er naturlig å gjøre i arbeidet med en ny barnevernlov (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017a, s. 38). Det vil si at temaet sannsynligvis blir nærmere belyst i proposisjonen til ny kommende lov. Samtidig er paragrafen innført allerede gjennom endring av loven den 01.07.18, noe som vil kunne gi erfaringsbaserte drøftinger av temaet.

Videre lesning kan også være Proposisjon 73L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Dette er en annen prosess innenfor barnevernet, som inneholder et forslag til reform i barnevernet når det gjelder kommunenes ansvar for barnevernet, det statlige barnevernets ansvar, og et forslag til kvalitets- og kompetansetiltak rettet mot kommunen. Målet med reformen er at barn og unge skal få hjelp på et tidligere tidspunkt. Jeg avgrensner og går ikke mer inn i dette, selv om kompetansekravet kommer som et tema i proposisjonen, som de ikke tok for seg i NOU-en.

5.3.6 Videre forskning

Det mest nærliggende vil være å se på utslagene av innføringen av lovfesting av rett til barneverntiltak når loven har virket noen år. Analysen og diskusjonen i oppgaven har handlet om konstruksjonen av det som gjøres til det betydningsfulle tankemønsteret i fagfeltet barnevern og ikke på de konkrete utslagene innenfor fagfeltet barnevern. Å se det i konteksten «fagfeltet barnevern» er i tråd med det Magnussen & Nilssen (2011, s. 4, 15, 22) og Aasen et al., (2014a, s. 10; 2014b, s. 277-278, 292) hevder. En bør se på juridifisering ut fra hvilket fagfelt og kontekst den er innenfor. Juridifisering får ulike utslag innenfor ulike områder og ulike kontekster. Videre forskning kan derfor se på utslagene som innføring av lovfesting av rett til barneverntiltak kan gi/gir, når loven har virket en tid.

6 Avslutning

Problemstillingen for masteroppgaven var:

Hvordan konstrueres rettighetsfesting som det betydningsfulle i NOU 2016:16?

Resultater i oppgaven er tolkning/forståelse av hvordan NOU 2016:16 konstruerer lovfesting av rett til barneverntiltak som det betydningsfulle. Momentene i figurene og analysen er mine analysebegreper av hva konstruksjonen samlet består i, men de kan også forstås som hensyn som tas når det innføres lovfesting av rett til barneverntjenester. At det er en NOU som skal utrede en lov, og at det gjør at tekstopbygningen går i «rettighetsretning» er en selvfølgelighet, men det som har vært meningen å vise er hvordan det betydningsfulle konstrueres.

De fire NOU-enes momenter har alle et tydelig mønster; om å øke rettssikkerheten for barnet, og om å kvalitetssikre barneverntjenesten gjennom regulering av skjønnsutøvelsen. NOU 2016:16 går mer i detalj i sine momenter enn det de tre foregående gjør til sammen. Samtidig er det gjennomgående i alle NOU-ene at rettighetsfesting er et uttrykk for mennekseverd og et barnesyn, som skal gå igjen i alle lover som gjelder barn. Det blir også trukket frem at rettighetsfesting kan bidra til å avstigmatisere barnevernet og gjøre at flere oppsøker hjelp tidligere. Det er gjennomgående i de fire NOU-ene at konvensjonene står sterkt i norsk lov. Det som er tydeligere i NOU 2016:16 enn de foregående NOU-ene er at nå kan en ikke la være å rettighetsfeste barnevernloven. Drøftingen av rettighetsfesting innenfor fagfeltet barnevern har politisk foregått siden loven i 1992 ble innført. NOU 2016:16 er den eneste av de fire NOU-ene som fører til at det innføres lovfestet rett til barnevernstiltak for barn.

Lovfesting av rett til barneverntiltak fremstår pr. 01.07.18 som det betydningsfulle innenfor fagfeltet barnevern og er dermed vanskelig å endre når det først er gjeldende. Lovfesting av rett til barneverntiltak er gjeldende ved at det er artikulert frem som det rette å gjøre og forankret i den politiske konteksten, fordi det er viktige hensyn å ta innenfor fagfeltet barnevern. Analysen viser at lovfesting av rett til barneverntiltak er bygd opp av fem momenter som gjør lovfesting til det betydningsfulle i samfunnet i dag, fordi det er fem hensyn som må tas når det innføres lovfestet rett til barneverntjenester. De fem momentene er artikulert i teksten, og samlet lager de en betydningsdannelse eller diskurs som fremmer lovfesting av rett til barneverntiltak som det betydningsfulle tankemønsteret. Samtidig gir

betydningsstrukturen noen implikasjoner som er særlige for fagfeltet barnevern, som ikke er gjennomdrøftet i NOU-en.

Det som i oppgaven er sentralt fra Laclau og Mouffe sitt perspektiv er hvordan politisk artikulasjon former betydningsdannelsen innenfor en kontekst, samt hvordan betydningsdannelse gjentatt over tid kan bli tatt for gitt, og som mennesker i et samfunn forholder seg til. Det betyr at de politiske prosessene innenfor fagfeltet barnevern var med på å avgjøre hvordan en handler og tenker og derigjennom hvordan en skaper fagfeltet barnevern på en bestemt måte.

7 Litteraturliste

- Aase, T. H. & Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter: Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. Universitetsforlaget.
- Aasen, H. S., Gloppen, S., Magnussen, A.-M. & Nilssen, E. (2014). Introduction. I H. S. Aasen (Red.), S. Gloppen, A.-M Magnussen & E. Nilssen, *Juridification and social citizenship in the welfare state* (s. 1-21). Edward Elgar.
- Aasen, H. S., Gloppen, S., Magnussen, A.-M. & Nilssen, E. (2014). Juridification and Social Citizenship - International Law, Democracy and Professional Discretion. I H. S. Aasen (Red.), S. Gloppen, A.-M Magnussen & E. Nilssen, *Juridification and social citizenship in the welfare state* (s. 277-301). Edward Elgar.
- Andenæs, M. & Bjørge, E. (2011). Norske domstoler og utvikling av menneskerettene. *Jussens venner*, 5/2011, 251-286.
- Banakar, R. (2010). Studying the Rights Discourse: A Tentative Socio-Legal Framework. *Nordisk Rettsociologi - The nordic sociology of law*, No.10-36, s. 1-35.
- Barnekomiteen. (2018, 3. mars). I *Barneombudet*. Hentet fra <http://barneombudet.no/dinerettigheter/barnekonvensjonen/fns-barnekomite>
- Bergström, G. & Boréus, K. (2016). Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. I G. Bergström & K. Boréus (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i Samhällsvetenskaplig Text- och Diskursanalys* (s. 13-48). Studentlitteratur.
- Blichner, L. C. & Molander, A. (2005). What is juridification? *Working Paper No.14*. Centre of European Studies. University of Oslo. Hentet fra <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2005/>
- Blichner, L. C. & Molander, A. (2008). Mapping Juridification. *European Law Journal*, 14(1), 36-54.
- Bærøe, K. & Bringedal, B. (2014). Professionalism, discretion and juridification: social inequality in health and social citizenship. I H. S. Aasen (Red.), S. Gloppen, A.-M Magnussen & E. Nilssen, *Juridification and social citizenship in the welfare state* (s. 146-162). Edward Elgar.
- Engebretsen, E. & Haldar, M. (2010). Annerledeshet og medvirkning – er det plass til en sårbar klient? I J. Kristeva & E. Engebretsen (red.), *Annerledeshet. Sårbarhetens språk og politikk* (s. 195-211). Gyldendal Akademisk.
- Judicialization. (2018, 20. mars). Hentet fra

<https://translate.google.com/?hl=no#view=home&op=translate&sl=en&tl=no&text=Judicialization>

- Haldar, M. (2006). *Kjærlighetskunnskap: Tolvåringers fortellinger om romantikk og familieliv*. (Avhandling for dr.polit-grad ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi). Universitetet i Oslo.
- Hanssen, H. (Red.), Humerfelt, K., Kjellevold, A., Norheim, A. & Sommerseth, R. (2015). *Faglig skjønn og brukervedvirkning i helse- og velferdstjenestene*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hansen, I.L.S. & Grønningsæter, A.B. (2010). *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*. Rapport 40. Oslo: Fafo.
- Hitching, T. R., Nilsen, A. B. & Veum, A. (2011). *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. Oslo: Høyskoleforlaget.
- Holgensen, G. (2000). *Rettigheter og rettslige forpliktelser i barnevernet*. Det juridiske fakultets skriftserie nr. 81. Universitetet i Bergen.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2005). *Kvalitative metoder i et interaksjonistisk perspektiv: Interview, observationer og dokumenter*. Hans Reitzels Forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag
- Kirkebøen, G. (2007). Skjevheter i fagfolks skjønn: Hvordan kan beslutningstaking forbedres? I red. K.J. Sunnevåg (Red.). *Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag. Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase*. Concept rapport nr. 17. Trondheim: Concept-programmet.
- Kirkebøen, G. (2013). Kan vi stole på fagfolks skjønn? I A. Molander & J.-C. Smeby (Red.). *Profesjonsstudier II* (s. 27-44). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal akademisk.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (2014). *Hegemony and Socialist Strategy; Towards a Radical Democratic Politics*. Verso.
- Lidèn, H. (2004). Barns rettigheter – en realiserbar intensjon? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 7(4), 196-212.
- Lundeberg, I. R. (2005). Rettsliggjøringens makt. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 22(1), 30-47.

- Magnussen, A.-M & Nilssen, E. (2011). Welfare Law and the Construction of Social Citizenship. *Working paper 7*, 1-26. Uni Rokkan Senter.
- Magnussen, A.-M. & Brandt, L. (2014). Individual rights and prioritization of health care. I H. S. Aasen (Red.), S. Gloppen, A.-M Magnussen & E. Nilssen, *Juridification and social citizenship in the welfare state* (s. 102-121). Edward Elgar.
- Molander, A. og Terum, L.I. (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander og J.- C, Smeby. *Profesjonsstudier II* (s. 44-55). Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, A. (2016). *Discretion in the Welfare state. Social rights and professional judgment*. Routledge Focus.
- Neumann, I. B. (2001). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget.
- NOU-er. (2017, 31. mars). I *Jusleksikon*. Hentet fra https://jusleksikon.no/wiki/Norges_offentlige_utredninger
- Prøvningsrett. (2015, 19. juni). I *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/prøvningsrett>
- Prejudikat. (2018, 20. februar). I *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/prejudikat>
- Rettsliggjøring. (2014, 28. august). I *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/rettsliggjøring>
- Risjord, M. (2014). *Philosophy of social science. A contemporary introduction*. London: Routledge.
- Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens Dilemma. Om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat*. Gyldendal Akademisk.
- Sigurdson, R. (2015). Rett til barneverntjenester. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 4, 316-346.
- Stang, E. G. (2017). Forslaget til ny barnevernlov. Rettighetsfesting, strukturering og språk revisjon. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 3, 191-212.
- Søvig, K. H. (2009). *Barnets rettigheter på barnets premisser - utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett. En utredning gjort på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet*. Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street. Public Service and Moral Agency*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Offentlige dokumenter:

Barne- og familiedepartementet. (1992). *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*.

(Ot.prp. nr. 44 (1991-1992)). Oslo: Departementet

Barne- og familiedepartementet. (2002). *Om barne- og ungdomsvernet* (St. meld. nr. 40

(2001-2002)). Oslo: Departementet.

Barne- og familiedepartementet. (2003). *Om lov om endringer i lov av 17. juli 1992 nr. 100*

om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om

familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v. (Ot.prp. nr. 9 (2002–2003)). Oslo:

Departementet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2013). *Endringer i barnevernloven*

(Prop. 106L (2012-2013)). Oslo: Departementet

Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Endringer i barnevernloven mv. (bedre*

rettsikkerhet for barn og foreldre) (Prop. 169L (2016-2017)). Oslo: Departementet

Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*

(Prop. 73L (2016 – 2017)). Oslo: Departementet

Barne- og familiedepartementet. (2018, 28. juni). Endringer i barnevernloven fra 1. juli.

Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-barnevernloven-fra-1.-juli/id2606170/>

Barnevernloven. (1992). Lov om barneverntjenester (LOV-1992-07-17-100).

Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>

Dokument 8:31 S (2014-2015) Svarbrev fra Horne til representantforslaget.

Grunnloven. (1814). Kongeriket Norges Grunnlov (LOV-1814-05-17).

Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>

Innstilling S. nr. 121 (2002-2003) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barne- og ungdomsvernet.

Innstilling S.nr.252 (2004-2005). Innstilling fra Den særskilte komité, nedsatt av Stortinget

18.mars 2005 for behandling av St.meld. nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati.

Innstilling 197 S (2014-2015) Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen.

NOU 2000:12. *Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer* (Befringutvalget). Barne- og familiedepartementet.

NOU 2003:19. *Makt og demokrati*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU 2009:22. *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Barne- og likestillingsdepartementet.

NOU 2012:5. *Bedre beskyttelse av barns utvikling – Ekspertutvalgets utredning om det*

biologiske prinsipp i barnevernet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
NOU 2016:16. *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse.* Barne- og likestillingsdepartementet.

Statsministerens kontor. (2005). *Makt og demokrati* (St. meld. nr. 17 (2004-2005)). Oslo: Statsministerens kontor.

Vergemålsloven. (2010). Lov om vergemål (LOV-2010-03-26-9).

Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-03-26-9>