

KVALITETSSIKRING AV SAKKYNDIGE RAPPORTER I BARNEVERNSAKER

28. mars 2006

Rapporten vil komme ut i NOU-serien

Til Barne- og likestillingsdepartementet

9. september 2005 nedsatte Barne- og familiedepartementet et utvalg med oppgave å kvalitetssikre sakkyndighetsrapporter brukt i barnevernet. Utvalget leverer med dette sin enstemmige innstilling.

Oslo, den 28. mars 2006.

Haldor Øvreeide
Leder

Berit Grøholt
Geir Hovland
Hilda Gerd Kolbjørnsen
Randi Skar

Wenche Hellerud
Espen Walstad

INNHOOLD

KAPITTEL 1.....	6
Sammendrag.....	6
KAPITTEL 2.....	8
Oppnevning, mandat og arbeid	8
2.1 Oppnevning og mandat	8
2.2 Utvalgets sammensetning.....	8
2.3 Utvalgets arbeid.....	8
2.4 Tolkning og avgrensning av mandat	9
KAPITTEL 3.....	11
Bakgrunnen for utvalget.....	11
3.1 Behov for sakkyndige.....	11
3.1.1 Behov for kunnskapsbaserte beslutninger.....	11
3.1.2 Behov for sakkyndige i barneverntjenesten	12
3.1.3 Behov for sakkyndige i fylkesnemnda	12
3.1.4 Behov for sakkyndige ved domstolene	12
3.1.5 Behov for kvalitetssikring	13
3.2 Barnets rett til informasjon og høring	13
3.3 Tidligere og pågående arbeid med kvalitetssikring av sakkyndige oppgaver i barnesaker	14
3.3.1. NOU 1995: 23 ”Barnefaglige sakkyndighetsoppgaver. Rolleutforming og kvalitetssikring”.	14
3.3.2 Veileder for sakkyndige i saker etter barneloven og barnevernloven.....	15
3.3.3 Opplæringsprogrammet i barnefaglig sakkyndighetsarbeid for domstoler og forvaltning	15
3.3.4 Register for sakkyndige i barne- og familiesaker.....	15
3.4 Rettspsykiatrisk gruppe under Den rettsmedisinske kommisjon	16
3.5 Aktuelle debatter	17
KAPITTEL 4.....	19
Beskrivelse av aktuell bruk av sakkyndige i barnevernsaker.....	19
4.1 Definisjon	19
4.2 Bruk av sakkyndige i forvaltning og rettsapparat	19
4.2.1 Sakkyndige engasjert av barneverntjenesten.....	19
4.2.2 Sakkyndige oppnevnt av fylkesnemnda	20
4.2.3 Sakkyndige oppnevnt av retten	21
4.2.4 Privat engasjerte sakkyndige	21
4.3 Omfanget av bruken av sakkyndige	22
4.4 Hvem kan være fagkyndige/sakkyndige?	23
4.4.1 Fagkyndige	23
4.4.2 Sakkyndige	23
4.5 Sakkyndige i tilgrensende roller.....	24
4.6 Framtidig tilgang på sakkyndige	24
KAPITTEL 5.....	26
Eksisterende kvalitetssikringstiltak	26
5.1 Generelle kvalitetssikringstiltak	26

5.1.1. Opplæringsprogrammet for sakkyndige.....	26
5.1.2 Register for sakkyndige i barne- og familiesaker.....	26
5.1.3 Forslag til utvikling av opplæringsprogrammet og økt bruk av registeret.....	27
5.1.4 Media.....	28
5.1.5 Forskning.....	29
5.1.6 Forum for sakkyndige psykologer.....	29
5.1.6 Arbeid i profesjonsforeningene.....	29
5.2 Saksspesifikk kvalitetskontroll.....	30
5.2.1 Den sakkyndiges rapport til barnevernet.....	30
5.2.2 Den sakkyndiges erklæring i fylkesnemnda.....	31
5.2.3 Den sakkyndiges erklæring i retten.....	32
5.2.4 Profesjonsutvalg, fagetikk.....	32
KAPITTEL 6.....	34
Samlet vurdering av kvalitetsspørsmål ved bruk av sakkyndige i barnevernet	34
6.1 Innledning.....	34
6.2 Fagkompetanse, habilitet, rolle og rapportutforming.....	34
6.2.1 Varierende fagkompetanse og habilitet i den kommunale barneverntjenesten.....	34
6.2.2 Varierende kompetanse og grundighet blant sakkyndige	36
6.2.3 Barneverntjenestens dobbeltrolle	37
6.2.4 Den sakkyndiges rolleutforming	37
6.2.5 Faren for uheldige bindinger	38
6.2.6 Habilitet, tillitsforhold og etisk standard.....	39
6.2.7 Når barnevernsaken henlegges etter sakkyndig utredning.....	40
6.2.8 Krav til rapportutforming	40
6.3 Oppsummerende vurdering og generell beskrivelse av utvalgets forslag.....	41
KAPITTEL 7.....	44
Utvalgets forslag til kvalitetssikringstiltak.....	44
7.1 Barnesakkyndig kommisjon.....	44
7.1.1 En mindre omfattende modell	44
7.1.2 En desentralisert modell	44
7.1.3 En mer omfattende, sentral modell for kontroll	45
7.2 Beskrivelse av utvalgets forslag til Barnesakkyndig kommisjonen.....	45
7.2.1 Kontrollrutinen	45
7.2.2 Kommisjonens sammensetning.....	46
7.2.3 Saksbehandlingstid.....	46
7.2.4 Sekretariatets øvrige oppgaver	47
7.2.5 Lokalisering av Barnesakkyndig kommisjon.....	47
7.3 Kommisjonsordningens omfang	47
7.4 Oppnevning og tilgang på kommisjonsmedlemmer.....	48
7.5 Utarbeiding av Retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker.....	48
7.6 Understøttende forslag	49
7.6.1 Selvdeklarasjon	49
7.6.2 Videre arbeid med barnevernets kompetanseprofil og utredningsprosess.....	49
7.6.3 Forskning og utdanning.....	50
7.6.4 Videreutvikling av utdanningsprogrammet for sakkyndige.....	50
7.6.5 Utvidet bruk av to sakkyndige	51

KAPITTEL 8.....	52
Utvalgets forslag til endringer i lov og retningslinjer og Forskrift for Barnesakkyndig kommisjon	52
8.1 Merknader til de enkelte bestemmelser.....	52
8.1.1 Lov om barneverntjenester.....	52
8.1.2 Lov om sosiale tjenester.....	53
8.1.3 Utkast til ny lov om fylkesnemndene.....	54
8.1.4 Tvistemålsloven	55
8.1.5 Ny tvistelov	55
8.2 Lovendringer	56
8.2.1 Lov om barneverntjenester.....	56
8.2.2 Lov om sosiale tjenester.....	56
8.2.3 Utkast til ny lov om fylkesnemndene.....	56
8.2.4 Tvistemålsloven	57
8.2.4.1 Ny tvistelov	57
8.3 Forskrift for Barnesakkyndig kommisjon	58
8.3.1 Merknader til Forskrift for Barnesakkyndig kommisjon	59
8.4 Retningslinjer for saksbehandling i barneverntjenesten.....	62
8.4.1 Generell saksforberedelse (kapittel 3).....	62
8.4.2 Saksbehandlingen i fylkesnemnda (Kapittel 6).....	63
8.4.3 Rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak (Kapittel 10).....	63
 KAPITTEL 9.....	 64
administrative og Økonomiske konsekvenser.....	64
9.1 Administrative konsekvenser	64
9.1.1 Saksbehandlingstiden	64
9.1.2 Saksbehandlingsrutiner ved Barnesakkyndig kommisjon.....	66
9.2 Økonomiske konsekvenser.....	66
9.2.1 Faste utgifter.....	66
9.2.2 Utgifter knyttet til den enkelte sak	66
9.2.3 Hvem skal betale for kommisjonsbehandlingen?.....	67
Dokumentoversikt	68

KAPITTEL 1

SAMMENDRAG

Barnevernet skal sikre det enkelte barn grunnleggende livsbetingelser. De undersøkelser som gjøres og de beslutninger som tas i en barnevernsak kan få avgjørende betydning for barns utvikling, livskvalitet og psykiske helse, ofte i et livsperspektiv. De samme beslutningene kan også berøre andre menneskers liv på dyptgripende måter. Det må derfor stilles store krav til det arbeidet som gjøres i slike saker, med vekt på profesjonalitet, faglighet, etikk og rettsikkerhet i alle ledd. Barneverntjenesten og domstoler benytter derfor ofte sakkyndige for å få et godt og barnefaglig informert underlag for de beslutninger som tas.

Barne- og likestillingsdepartementet nedsatte 9. september 2005 et utvalg med mandat å utrede tiltak for å kvalitetssikre den faglige standarden på den enkelte sakkyndige rapport. Utvalget er bedt om å utrede om det bør opprettes en kommisjon for kvalitetsvurdering av sakkyndige rapporter, og eventuelt foreslå mandat og sammensetning av en slik kommisjon. Utvalget er også bedt om å vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av en slik ordning, herunder spesielt konsekvensene for saksbehandlingstiden i barnevernsaker.

Kapittel 1 og 2 omhandler *oppnevning, mandat og utvalgets arbeid*, og inneholder et sammendrag av innstillingen.

Kapittel 3 redegjør for *bakgrunnen for utvalget*. Det er bl.a. vist til konkrete medieomtalte saker på henholdsvis barnevernsområdet, innen justissektoren og medisinsk forskning som har bidratt til å aktualisere behovet for kontroll og kvalitetssikring av det faglige arbeidet som utføres av fagpersoner med stor selvstendighet i yrkesutøvelsen. Utvalget har konstatert at de problemstillinger utvalgets mandat reiser, i stor grad er beslektet med de problemstillingene som gjelder for den rettsmedisinske virksomheten i straffesaker.

Kapittel 4 inneholder en beskrivelse av *aktuell bruk av sakkyndige i barnevernsaker*. Sakkyndige blir engasjert av den kommunale barneverntjenesten, de oppnevnes i noen grad av fylkesnemnda og av retten. Sakkyndige engasjeres også av private parter, d.v.s. foreldre. Utvalget anslår at det produseres om lag 500 sakkyndigrapporter pr. år. Sakkyndige som benyttes av barneverntjenesten kan også ha tilgrensende roller, for eksempel som medlem av fylkesnemnda for sosiale saker, fagkyndig meddommer for tingretten og lagmannsretten, samt oppdrag med å veilede personale i barneverntjenesten.

Kapittel 5 beskriver *eksisterende kvalitetssikringstiltak*. De senere år er det etablert et opplæringsprogram for sakkyndige i barne- og familiesaker, en godkjenningsordning og et register over sakkyndige. Til tross for slike generelle kvalitetshevingstiltak, mener utvalget at den faglige kvalitetssikringen av den enkelte sakkyndigrapporten fortsatt er urovekkende svak. Utvalget har ikke grunn til å tro at den faglige standarden på det sakkyndige arbeidet som utføres er gjennomgående dårlig, men for rettsikkerheten i den enkelte sak er situasjonen ikke tilfredsstillende.

Kapittel 6 gir en *samlet vurdering av kvalitetsspørsmål ved bruk av sakkyndige i barnevernet*. Rollen som sakkyndig er svakt befestet og regulert i lov og forskrift, særlig når det gjelder bruk av sakkyndige på forvaltningsnivå. Utvalget mener at mangelfull regulering gir grunn til å tro at sakkyndige noen ganger nyttes uten at det er saklig grunnlag for det. Blant annet synes bruk av sakkyndige å finne sted for å kompensere for systemsvakheter i barnevernet, som for

eksempel varierende fagkompetanse, kapasitetsproblemer, dobbeltrolleproblematikk og andre forhold. Det er også grunn til å tro at mangel på regelverk kan føre til at det utvikler seg bindinger mellom enkelte sakkyndige, oppdragsgivere og beslutningstakere som kan være uheldige. Slike forhold kan undergrave tilliten til at det sakkyndige arbeidet utføres med den integritet som kreves.

Kapittel 7 beskriver *utvalgets forslag om opprettelse av en Barnefaglig kommisjon* etter modell av Rettspsykiatrisk gruppe under Den rettsmedisinske kommisjon. Alle rapporter som utarbeides etter engasjement og oppnevning av sakkyndige i barnevernsaker foreslås rutinemessig sendt til kommisjonen for vurdering før de benyttes for en endelig avgjørelse både i forvaltning og rett. Utvalget foreslår også at den sakkyndige sammen med sin rapport leverer en standard selvdeklarasjon. Det foreslås utarbeidet egne Retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker som fastsetter grunnkriterier for arbeid og rapportering.

Kapittel 8 omhandler kommentarer og *forslag til lovendringer*, bl.a. Lov om barneverntjenester, utvalgets forslag til Forskrift for Barnesakkyndig kommisjon og endringer i Retningslinjer for undersøkelser i barnevernet.

Kapittel 9 gir en vurdering av *administrative og økonomiske konsekvenser*. Utvalget konkluderer bl.a. med at en saksbehandlingstid på maksimalt to uker i Barnesakkyndig kommisjon normalt ikke vil føre til en forsinkelse av saksbehandlingen i barnevernsaker.

KAPITTEL 2

OPPNEVNING, MANDAT OG ARBEID

2.1 Oppnevning og mandat

Barne- og familiedepartementet nedsatte 9. september 2005 et utvalg med oppgave utrede sider ved sakkyndiges rolle i barnevernet. Utvalget fikk følgende mandat:

”De sakkyndiges arbeid i barnevernsaker er i dag kvalitetssikret på ulike måter. I regi av Barne- og familiedepartementet er det bl.a. etablert et eget opplæringsprogram for barnefaglige sakkyndige som går over flere år. I tillegg er fylkesnemnda og domstolene i barnevernsaker satt med fagkyndige medlemmer/meddommere. Dette innebærer at den samlede fylkesnemnda/domstolen har kompetanse til å ta stilling til om de sakkyndige utredningene er utarbeidet på forsvarlig måte og holder god kvalitet.

Utvalget skal utrede om det i tillegg bør etableres et særskilt kontrollorgan som innebærer en etterfølgende kontroll og kvalitetssikring av sakkyndiges rapporter i barnevernsaker. Utvalget skal utrede hvilke oppgaver kontrollorganet bør ha og skal foreslå et uttømmende mandat for kontrollorganets arbeid. Utvalget skal videre komme med forslag til hvordan kontrollorganet skal sammensettes, organiseres og administreres.

Utvalget skal utrede de administrative, juridiske og økonomiske konsekvensene av forslaget. Herunder skal utredes konsekvensene for saksbehandlingstiden i fylkesnemnd/domstol. Utvalgets utredning skal foreligge 1. mars 2006.”

I forståelse med Barne- og likestillingsdepartementet har utvalget fortsatt sitt arbeid utover fristen til 27. mars 2006

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Leder:

Haldor Øvreeide Psykologspesialist

Medlemmer:

Berit Grøholt Professor i Barne- og ungdomspsykiatri

Geir Hovland Advokat

Hilda Gerd Kolbjørnsen Tingrettsdommer

Randi Skar Fylkesnemndsleder

Psykolog Espen Walstad og seniorrådgiver i Barne og likestillingsdepartementet Wenche Hellerud har vært sekretærer for utvalget.

Utvalget har vært administrativt forankret i Barne- og likestillingsdepartementet.

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 12 møter i perioden 25. oktober 2005 til 23. mars 2006.

Utvalget har gjennom fem høringsmøter innhentet erfaringer og synspunkter fra fagpersoner og fagmiljøer i barneverntjenesten, forskning og fra Den rettsmedisinske kommisjon, relevant for utvalgets mandat.

Følgende personer har deltatt i høringsmøter med utvalget:

Randi Rosenqvist leder for rettsmedisinsk kommisjon
Tor Langbach, tingrettsdommer Trondheim tingrett
Ann Tove Storholmen, barnevernleder Inderøy kommune
Vivi-Lill Holter, barnevernleder Bærum kommune
Dina Huuse, barnevernleder Søndre Land kommune
Odd Hugo Palmer, advokat Trondheim
Mette Sund Sjøvold, sjefpsykolog Aline Poliklinikk, Oslo
Turid Vogt Grinde, forsker emerita, NOVA
Svein Mossige, forsker, NOVA

Medlemmene i utvalget har også deltatt i et høringsmøte i regi av Graverutvalget¹ hvor tema var: Hva er særlige utfordringer knyttet til sakkyndigrollen og bruk av sakkyndige? Hvordan utformes gode mandat til sakkyndige? Kvalitetssikring og kontroll av medisinske sakkyndigerklæringer.

Utvalget har foretatt en undersøkelse vedrørende bruken av sakkyndige i landets fylkesnemnder, tingretter og lagmannsretter. I tillegg har utvalgets sekretær Espen Walstad hatt et telefonintervju med Nina Berg, leder for Fagetisk råd i Norsk Psykologforening. Utvalget har mottatt skriftlig kommentar vedrørende oppnevning og sammensetning fra advokat Sverre Kvilhaug, Knarvik, og ellers mottatt noen henvendelser fra privatpersoner som har ønsket å bidra med erfaringer fra egne saker.

Utvalget har videre gjennomgått relevant litteratur om sakkyndigrollen og kvalitetssikring. Litteraturliste er vedlagt.

2.4 Tolkning og avgrensning av mandat

Utvalget forstår mandatet som konkret og i liten grad flertydig. Mandatet oppfattes slik at utvalget skal vurdere om, og i tilfelle hvordan, det skal etableres et eget organ for kvalitetsvurdering av sakkyndiges rapporter. Det dreier seg om rapporter utarbeidet av fagpersoner med kvalifikasjoner utover det rent barnevernfaglige og som dermed også har kvalifikasjoner utover det som normalt finnes i barneverntjenesten. Utvalget legger til grunn at mandatet omfatter sakkyndiges rapporter der oppdragsgiver er så vel barneverntjenesten som fylkesnemnda på forvaltningsnivå, og domstolene. For å konkludere om det er behov for et særskilt kontrollorgan, må utvalget vurdere de eksisterende tiltaks kvalitet og tilstrekkelighet.

¹ Helse- og omsorgsdepartementet i samråd med Justisdepartementet nedsatte i november 2005 en arbeidsgruppe som skal gå gjennom systemet med sakkyndige i justissektoren. Arbeidsgruppa ledes av Hans Petter Graver, professor ved Universitetet i Oslo, Institutt for privatrett. Arbeidsgruppa skal gjennomgå ulike typer sakkyndigerklæringer helsepersonell avgir til justissektoren. Videre skal den foreslå konkrete tiltak som kan sikre god kvalitet og høy legitimitet. Blant annet skal den foreslå eventuelle endringer i regelverket for bruk av sakkyndige og hvilke overordnede regler som bør gjelde for helsepersonells habilitet, kompetanse og honorar. Den skal også se på krav til utarbeidelse, innhold og avlevering av sakkyndigerklæringer. Arbeidsgruppa er også bedt om å vurdere om disse reglene også bør gjelde for andre samfunnsområder, herunder forsikringssaker. Arbeidsgruppa skal avlevere sin rapport 15. mai 2006.

Mandatet oppfattes videre slik at kvalitetsvurderingen skal skje før den sakkyndiges rapport legges til grunn for vurdering av om det skal settes inn tiltak etter barnevernloven kapittel 4, og eventuelt hvilke tiltak som skal settes inn. Hos barneverntjenesten vil spørsmålet være om saken skal henlegges, om det skal fattes vedtak om hjelpetiltak eller om det skal fremmes sak for fylkesnemnda om tvangstiltak. For fylkesnemnd og domstoler vil spørsmålet være om det skal fattes tvangstiltak, og eventuelt i hvilket omfang.

Erklæringer utarbeidet av helseinstitusjoner og andre tjenesteytende institusjoner som omfattes av andre offentlige kontroll- og tilsynsordninger, faller etter utvalgets oppfatning ikke inn under mandatet. Slike mer generelle kvalitetsspørsmål av erklæringer gitt av helsepersonell antas imidlertid å bli drøftet av Graverutvalget.

Det opplagte formålet med en ordning der et eget organ skal ha som oppgave å kvalitetsvurdere sakkyndiges rapporter, vil være å sikre kvalitet. Ordningen vil dermed ha en rettssikkerhetsmessig funksjon i saker der slike rapporter legges til grunn.

KAPITTEL 3

BAKGRUNNEN FOR UTVALGET

3.1 Behov for sakkyndige

3.1.1 Behov for kunnskapsbaserte beslutninger

De beslutninger som tas etter Lov om barneverntjenester kan bli avgjørende for om et barn skal få et verdig liv og en god utvikling. Samtidig involveres interessene og verdigheten til andre, særlig foreldre og søsken. Utviklings- og livsbetingelsene for det enkelte barnet skal sikres. Samtidig skal det forhindres at andre menneskers rettigheter blir krenket unødige. Det siste bringer spørsmålet om hva som er barnets beste inn i en sosial konflikt. Spenningen i denne konflikten er mellom barnevernet som barnets utviklings- og trygghetsgarantist, og foreldrene som opplever at det offentlige, ved barnevernet, griper inn i deres rettigheter, frarøver dem noe betydningsfullt, og krenker deres verdighet. I dette konfliktfeltet skal særdeles kompliserte spørsmål utredes og vurderes. De voksnes interesser kan komme til å dominere, og der det er en sterk interessekonflikt, vil påstandene om hva som er fakta og hva som er utviklingsmulighetene for barnet, kunne bli både motsigende og uklare. Om en del saker er preget av konflikt, så er det imidlertid også mange saker der det er et rimelig godt samarbeid mellom barnevernet, barn og foreldre.

I arbeidet for best mulig løsninger for barnet er det nødvendig å utrede; hva som er de faktiske og relevante trekkene ved dette barnet og dets livsbetingelser, hvordan disse trekkene virker på barnets utvikling og psykiske helse, og hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre barnet en god nok utvikling og livskvalitet. Det siste vil være en skjønnssak, og igjen vil konfliktforholdene kunne gjøre at det gis ulike svar på dette spørsmålet.

Når det er konkludert med at det er grunnlag for omfattende inngrep i barnets livssituasjon og relasjoner, er det en ytterligere komplikasjon at en ofte ikke har konkret kunnskap om de alternative tiltakene barnet skal føres inn i. Særlig gjelder dette når barnet trenger nye relasjoner/omsorgspersoner. Det er verken mulig eller forsvarlig å eksperimentere med tiltak for barn. For eksempel kan en åtteåring ikke plasseres i fosterhjem for at en skal kunne se hvordan det går, for så eventuelt senere å plassere barnet et annet sted. Ei heller kan en vente med å gripe inn overfor et spedbarn for så å se om mor kommer ut av rusmiddelbruken, slik hun sier hun vil. Beslutninger som tas i barnevernsaker har ofte karakter av det å gå over grensen for "the point of no return". Derfor er det vesentlig at det faktiske og faglige grunnlaget for de beslutningene som tas, når de tas, er så grundig utredet og vurdert som mulig, også i et langsiktig perspektiv. Både rettssikkerheten for barnet, garantien for at barnet kan bli gitt de best mulige utviklingsbetingelsene, og rettssikkerheten for foreldrene, krever at det er godt fagarbeid som ligger bak beslutningene.

Mange av spørsmålene som er relevante i en beslutning i en barnevernsak, har å gjøre med barnets utviklingsbetingelser og barnets nåtidige og fremtidige psykiske helse. Dette er spørsmål som hovedsakelig er av psykologisk karakter; både om hvordan fenomenene som er bekymringsfulle rundt barnet skal forstås, og hvordan barnet og omstendighetene kan forventes å endres, og hvilke konsekvenser beslutninger kan få.

3.1.2 Behov for sakkyndige i barneverntjenesten

Barnevernet er bygget opp med en faglig grunnkompetanse, men ikke slik at det er forventet at det faste personalet skal inneha all den kunnskap som er tilgjengelig, og som er nødvendig for å foreta gode utredninger og de faglig beste vurderingene i alle saker. Det faste personalet i barneverntjenesten er vanligvis personer med 3-årig høgskoleutdanning, gjerne sosionomer eller barnevernpedagoger. Noen barneverntjenester har tilsatt personale med høyere faglig kompetanse, og det må forventes at kompetansen i barnevernets egen stab gradvis heves. Det vil likevel ofte være behov for supplerende kunnskap og kompetanse. Dette gjøres på ulike måter. Barneverntjenesten kan knytte til seg veiledere og konsulenter med særlig kompetanse. For eksempel gir Barne-, ungdoms- og familieetaten gjennom sine fagteam slike tjenester til de enkelte barneverntjenestene. Videre har enkelte barneverninstitusjoner utredningstjenester som kan bistå kommunens barneverntjeneste i enkelte spørsmål. Mange barneverntjenester knytter dessuten til seg fagkyndige i selvstendig virksomhet for konsultasjon og veiledning.

En annen måte å tilføre utredningen nødvendig fagkunnskap, er ved engasjement av sakkyndige med kompetanse på spesielle områder for å forestå en selvstendig utredning og vurdering av større eller mindre sider ved en sak. Dette er ad hoc engasjement som kan nyttes når det er nødvendig av rent faglige grunner. Det forhold at den sakkyndige i prinsippet er ubundet av barnevernet og andre parter, er i seg selv et vesentlig element for å få til en god utredning.

Engasjement av sakkyndige er derfor et fleksibelt instrument for å tilføre den enkelte saken tilstrekkelig faglighet i utredning og vurdering. En forutsetning er imidlertid at det er tilgang på fagpersoner med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Bruk av sakkyndige må også ansees som et kostnadseffektivt tiltak ved at oppdragsgiver ikke har andre utgifter og forpliktelser enn det som hører til kontrakten for den enkelte saken. Det er sakkyndig i sistnevnte rolle som er hovedtema for denne utredningen.

3.1.3 Behov for sakkyndige i fylkesnemnda

Utover å være en del av avgjørelsesgrunnlaget når barneverntjenesten tar viktige veivalg, vil rapporter fra sakkyndige engasjert av barneverntjenesten ofte være en sentral del av avgjørelsesgrunnlaget når fylkesnemnda fatter vedtak. Den sakkyndige som barneverntjenesten har engasjert, vil kunne gi fylkesnemnda fagbasert informasjon og vurderinger i tillegg til det barnevernet selv kan legge fram. Dette kan gi nemnda og aktørene større trygghet for at de vedtak som fattes er gode.

Når barneverntjenesten fremmer sak for fylkesnemnda, er det også barneverntjenesten som har ansvar for sakens opplysning. Fylkesnemnda har imidlertid et selvstendig ansvar, riktignok subsidiært, for at saken er tilstrekkelig opplyst for nemnda. Det eneste virkemidlet fylkesnemnda har for å få saken opplyst utover det partene presenterer i forhandlingsmøte, vil være å benytte sakkyndig til å utrede saken. En gjennomgang av tallmateriale fra fylkesnemndene viser at de i liten grad synes å ha hatt behov for å supplere avgjørelsesgrunnlaget med utredning fra sakkyndig tilkalt av nemnda.

3.1.4 Behov for sakkyndige ved domstolene

Domstolen kan på samme måte som forvaltningen ha behov for å få tilført særlig fagkunnskap. Utenfor selve rettsforhandlingene har heller ikke domstolen andre måter å undersøke saken på enn ved å oppnevne sakkyndige. På domstolsnivå blir derfor bruk av sakkyndige ikke bare et faglig supplement, men også et instrument domstolen har til å gjøre fagbaserte undersøkelser av barnet i dets miljø, om det er nødvendig. I en barnevernsak som

føres for domstolen vil det gjerne være uenighet om spørsmål av faglig karakter. Domstolen vil derfor kunne finne det rimelig å ønske en ny eller supplerende utredning av sakkyndige.

3.1.5 Behov for kvalitetssikring

Gjennom sin antatt særlige kompetanse vil sakkyndiges vurderinger kunne få stor innvirkning på de endelige beslutningene. Utvalget peker flere steder på at antatt høy faglig kompetanse hos den som uttaler seg, skaper et særlig kontrollproblem ved at de andre aktørene i saken vil ha vansker med kritisk å kunne prøve de sakkyndige uttalelsene. Det er derfor særdeles viktig at de nødvendige fagvurderinger tilføres saken og beslutningsorganene på en måte som er godt regulert, med kontrollerbare kvalitetskrav og kontrollordninger som kan bidra til å trygge tilliten til anvendt fagkunnskap.

3.2 Barnets rett til informasjon og høring

FNs barnekonvensjon inneholder viktige prinsipper for myndighetenes ivaretagelse av barn og barns rettigheter. FNs barnekonvensjon ble ratifisert av Norge i 1993. I 2003 ble konvensjonen inkorporert i norsk lov. Den ble da føyd til listen over menneskerettskonvensjoner som etter menneskerettsloven (lov 21. mai 1999) skal gjelde som norsk lov.

Flere av konvensjonens artikler er sentrale i forbindelse med barnevernsaker. Ifølge artikkel 3 skal *barnets beste* være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som vedrører barn og som blir utført av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative styresmakter eller lovgivende organ. Barnets beste er nedfelt som prinsipp i barneloven, adopsjonsloven og barnevernloven.

Et annet av konvensjonens hovedprinsipper er *barnets rett til å gi uttrykk for sine synspunkter*, som kommer til uttrykk i konvensjonens artikkel 12. Her heter det (pkt.1) at partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og gi barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Det heter videre (pkt. 2): For disse formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller ved en representant eller et egnet myndighetsorgan og på en måte som samsvarer med vedkommende lands saksbehandlingsregler.

I forbindelse med at barnekonvensjonen ble inkorporert i norsk lov, ble det foretatt lovendringer som styrker barnets rett til å bli hørt i flere lover; lov om barn og foreldre, lov om barneverntjenester og lov om adopsjon. I lov om barneverntjenester § 6-3 første ledd heter det: *Et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelser i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.*

I rundskrivet ”Orientering om lovendringer i barnevernloven og adopsjonsloven” fra Barne- og familiedepartementet til kommuner, fylkesnemnder, m.fl. av 16.9.03 heter det bl.a. at kommunene må sikre gode rutiner for innhenting av uttalelse eller samtykke fra barnet, og at barnet i denne sammenheng ikke føler seg presset. Det heter videre at barnets mening vil være ett av flere momenter som skal tas med i en helhetlig vurdering. I denne forbindelse vises til ordningen med barnets talsperson som er hjemlet i barnevernloven § 7-4. Av denne

bestemmelsen og gjeldende forskrifter følger at fylkesnemnda før vedtak fattes i saker som skal behandles i nemnda, kan oppnevne en egen talsperson for barnet som skal ha som oppgave å samtale med barnet og formidle dets mening til nemnda. Hver fylkesnemnd har en liste over personer som kan benyttes som talspersoner. Listen som er satt opp etter forslag fra kommunene, består av personer som gjennom sitt arbeid er trent i å forholde seg til barn.

I saker der sakkyndige engasjeres i barnevernsaker vil barneverntjenesten måtte vurdere om oppdraget bør inkludere innhenting av uttalelse fra barnet. Dette må fremgå av den sakkyndiges mandat. For å sikre at konvensjonens krav blir oppfylt, bør den sakkyndige selv være oppmerksom på betydningen av at barnet kommer til orde, og bør eventuelt forespørre barneverntjenesten om innholdet i mandatet er dekkende nok. Det er ellers å forvente at den sakkyndige i sine arbeidsopplegg i saker der det er hensiktsmessig, på eget initiativ både informerer og hører barn om de spørsmålene som er aktuelle. Den sakkyndige kan være den som kommer nærmest i kontakt med barnet, og være den som får den tid og anledning som er nødvendig til å hjelpe barnet med både å forstå hva som er aktuelle spørsmål og til å gi uttrykk for sine reaksjoner og meninger. Det kan også være at den sakkyndige blir bedt om å vurdere barnets mening i forhold til grad av modenhet og i hvilken grad barnet synes å kunne uttrykke seg selvstendig. Den sakkyndiges ivaretagelse av barnets rett til å bli hørt bør inkluderes som et eget punkt om det i tråd med utvalgets forslag utarbeides Retningslinjer for sakkyndig arbeid. Derved vil det også bli et vurderingspunkt når Barnesakkyndig kommisjon vurderer rapporten.

3.3 Tidligere og pågående arbeid med kvalitetssikring av sakkyndige oppgaver i barnesaker

3.3.1. NOU 1995: 23 "Barnefaglige sakkyndighetsoppgaver. Rolleutforming og kvalitetssikring".

Barne- og familiedepartementet nedsatte i november 1994 et utvalg med oppgave å utrede sakkyndiges rolle i barnesaker. Utvalget, som besto av to barne- og ungdomspsykiatere og fem psykologer, avga sin innstilling i NOU 1995: 23 "Barnefaglige sakkyndighetsoppgaver. Rolleutforming og kvalitetssikring". Dette utvalgets arbeidsområde var barnefaglige sakkyndighetsoppgaver, både i tilknytning til Lov om barneverntjenester (barnevernloven) og saker etter Lov om barn og foreldre (barneloven).

Dette utvalget konstaterte da at sakkyndig arbeid var blitt en viktig del av saksbehandling og beslutning i barnesaker og at det var et uttalt behov for å utvikle kompetanse og standarder for å vurdere sakkyndiges arbeid. Det ble pekt på behov for forskning, evaluering og utviklingsarbeid i fagfeltet. Utvalget foreslo at det skulle etableres et utdanningsprogram for sakkyndige i barnesaker, samt offentlig registrering av sakkyndige som hadde gjennomgått utdanningsprogrammet. Registreringen skulle være tidsavgrenset, hvor forlengelse av registreringen var avhengig av at vedkommende vedlikeholdt sin praksis og kompetanse.

Utvalget av 94 vurderte også spørsmålet om kvalitetskontroll gjennom en kommisjonsordning, og kom da til følgende konklusjon.: "Utvalget har inngående drøftet spørsmålet om det kan være hensiktsmessig å etablere en barnefaglig kommisjonsordning. Man har drøftet ulike organiseringsformer som ikke rokker ved det faktum at den enkelte sakkyndige selv skal og må stå ansvarlig for det arbeidet som utføres. En kommisjonsordning

med muligheter å få kvalitetsvurdering av sakkyndige rapporter vil, etter utvalgets mening, kunne innebære institusjonalisering av et nytt overprøvende og kontrollerende organ i prosessene. Ved uenighet mellom den sakkyndige og kommisjonen vil beslutningstaker ha behov for å få fremført vurderinger og synspunkter fra den faglig overprøvende instansen. Følgelig vil det i prosessene introduseres en form for sakkyndighet som ikke er basert på selvstendig utredning av sakskompleksene. Utvalget er av den oppfatning at en slik modell lett vil kunne få preg av å være ”overformynder” og godkjenningssentral og bli et organ for prosesstaktisk spillfekteri hvis kommisjonsuttalelser skal brukes i den enkelte sak.”

Slik det går fram av konklusjonene, har utvalget sett for seg at en kommisjon skulle opptre som en klageinstans dersom partene hadde innvendinger mot rapporten. Utvalget så for seg en pro/kontra prosess, på linje med behandling av saker i fagetiske råd i profesjonsforeninger. På det tidspunktet var det ikke vurdert å ha en kommisjon som rutinemessig vurderte alle sakkyndige rapporter, slik mandatet til nåværende utvalg sikter mot.

I tillegg til å foreslå et utdanningsprogram ble det videre foreslått å utarbeide en veiledning for sakkyndig arbeid som kunne skape en normativ ramme som den sakkyndige kunne arbeide etter, og som brukere og parter kunne se aktuelle sakkyndige bidrag opp i mot.

3.3.2 Veileder for sakkyndige i saker etter barneloven og barnevernloven

I februar 1998 utga Barne- og familiedepartementet ”Veiledning for sakkyndige i saker etter barneloven og barnevernloven.” Den gir en omfattende innføring i saksgangen etter de to barnelovene og i sentrale tema i tilknytning til sakkyndigrollen. Veilederen drøfter også profesjonsrammer, profesjonelt ansvar og fagetiske tema som er særlig relevante for rollen. Veilederen gir dessuten konkret veiledning i den sakkyndiges arbeid, og hvordan en sakkyndig rapport bør bygges opp. Veilederen skulle også fungere som en ramme for tema og fordypningsområder i undervisningsprogrammet.

Nåværende utvalg ser *Veileder for sakkyndige i saker etter barneloven og barnevernloven* som godt utgangspunkt for å utarbeide nærmere retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker. Disse retningslinjer kan nyttes som ramme for forventninger til sakkyndig arbeid i slike saker, og som grunnlag for en Barnesakkyndig kommisjons vurdering av sakkyndiges rapporter.

3.3.3 Opplæringsprogrammet i barnefaglig sakkyndighetsarbeid for domstoler og forvaltning

Etter anbefaling fra utvalget av 94 etablerte daværende Barne- og familiedepartementet et utdanningsprogram for sakkyndighetsarbeid. Oppdraget ble etter nærmere avtale med departementet overlatt Norsk psykologforening og Den norske lægeforening. Disse samarbeider om å tilby et utdanningsprogram til leger og psykologer som ønsker å arbeide som sakkyndige i saker etter barnevernsloven og barneloven. Arbeidet ledes av en styringsgruppe med representanter for Psykologforeningen, Legeforeningen, en jurist og en sekretær. Se nærmere beskrivelse av utdanningsprogrammet i pkt. 5.1.1.

3.3.4 Register for sakkyndige i barne- og familiesaker

De som har gjennomført utdanningen blir oppført i et register som sendes ut til alle domstoler årlig. Barne- og likestillingsdepartementet har på samme måte som for utdanningen delegert ansvaret for registeret til styringsgruppen for utdanning, med Norsk psykologforening som sekretariat.

Fram til juli 2000 ble søkere med bred erfaring fra sakkyndig arbeid, som en overgangsordning tatt inn i registeret uten å ha gjennomført programmet.

Etter fem år må godkjenningen fornyes. For fornyet plass i registeret kreves minst ett gjennomført godkjent kurs og minimum fem saker etter hver av de to lovene (barnevernslov eller barnelov). Det er mulig å søke godkjenning for arbeid etter bare en av de to lovene.

Unntak kan vurderes etter spesielle regler. Per i dag står 167 oppført i registeret.

3.4 Rettspsykiatrisk gruppe under Den rettsmedisinske kommisjon

Utvalget har konstatert at de problemstillingene som utvalgets mandat reiser, i stor grad er beslektet med de problemstillingene som gjelder for den rettsmedisinske virksomheten i straffesaker. Rettsmedisin defineres som medisinsk kunnskap anvendt i rettslig sammenheng (herunder etterforskning). Barnefaglig sakkyndig kunnskap anvendt i barnevernsaker reiser likeartete spørsmål om faglighet, tillit og rettssikkerhet, som når fag nyttes i forhold til straffesaker.

Utvalget har notert seg at det så langt tilbake som i 1899 ble vedtatt å opprette en rettsmedisinsk kommisjon. Dette skjedde på bakgrunn av en komitéinnstilling hvor flertallets begrunnelse særlig fremhevet viktigheten av en "enhet i og en ensartet utvikling af sakkyndigheten, dens arbeide og resultater". Kommisjonens oppgaver skulle være todelt: for det første en veiledende funksjon overfor sakkyndige, domstoler, påtalemyndighet og forsvarere, og en kontrollerende funksjon ved at sakkyndiges erklæringer skulle forelegges kommisjonen.

I slutten av 1990 og fram til 2004 ble det gjort et omfattende utredningsarbeid og revisjon av rettsmedisinsk arbeid, deri vedr. Rettspsykiatrisk gruppe (NOU 2001:12 Rettsmedisinsk sakkyndighet i straffesaker). Arbeidet er særdeles relevant for vårt barnefaglige utvalg både når det gjelder premisser og konkrete forslag. Utredningen og utviklingen av kvalitetssikring av rettsmedisinsk arbeid kom i etterkant av arbeidet med NOU 1995:23 Barnefaglige sakkyndighetsoppgaver. Rolleutforming og kvalitetssikring.

De faglige og rettsikkerhetsmessige problemstillingene, inkludert konsekvensene av dårlig kvalitet på de faglige premissene som legges til grunn i sakene, vil kunne være minst like alvorlige i barnesaker som i straffesaker. Vårt utvalg finner det derfor naturlig å knytte spørsmålene i vårt mandat opp mot det arbeidet som blir gjort i rettsmedisinsk kommisjon. Det er også et poeng at det ikke bør være for forskjellige ordninger for faglig kvalitetssikring innenfor ulike forvaltnings- og rettsområder.

Den rettsmedisinske kommisjon er i dag delt i to faggrupper: gruppe I for alminnelige rettsmedisinske spørsmål og gruppe II for rettspsykiatriske spørsmål.

Etter som utvalget oppfatter at oppgavene for en Barnesakkyndig kommisjon vil være nært beslektet med oppgavene for Rettspsykiatrisk gruppe, har utvalget sett nærmere på hvordan denne har organisert sin virksomhet.

Rettspsykiatrisk gruppe oppnevnes av Justisdepartementet og består av 6 medlemmer som alle er spesialister i psykiatri. Kommisjonens leder er Randi Rosenqvist, spesialist i psykiatri. Hun

er også leder for Den rettsmedisinske kommisjon. Sekretariatet er plassert i Justissekretariatene.

Sakene mottas i sekretariatet, hvor de journalføres og sendes på sirkulasjon til to medlemmer. Disse skriver sine bemerkninger på saksomslaget, før saken sendes formannen som leser alle saker. Formannen utferdiger det endelige svaret som tilstilles rekvirenten av rapporten. I ca. 70 prosent av sakene har Rettspsykiatrisk gruppe ikke bemerkninger til saken. Kommisjonen kan ellers gi uttrykk for at den mener at de sakkyndige har konkludert feil, eller ha bemerkninger til de sakkyndiges skjønnsutøvelse. Saksbehandlingstiden i hver enkelt sak varierte i 2001 fra 4-6 uker. Postgangen utgjorde det vesentlige av saksbehandlingstiden.

Per i dag er det opplyst at Rettspsykiatrisk gruppe behandler om lag 500 saker årlig. Rettspsykiatrisk gruppe har de senere årene hatt to møter i semesteret hvor faste medlemmer, varamedlemmer og sekretariatet møter. Formålet har vært å drøfte vanskelige saker, generelle problemstillinger og høringssaker.

Utvalget har lagt virksomheten og organiseringen av Rettspsykiatrisk gruppe til grunn i vurderingen av en Barnesakkyndig kommisjon.

3.5 Aktuelle debatter

Kvaliteten ved de sakkyndiges arbeid i barnesaker er et tema som stadig blir diskutert i media og internt i fagmiljøene. Forum for Sakkyndige Psykologer (FOSAP) er en sammenslutning av psykologer som tar sakkyndigoppdrag. Forumet arrangerer blant annet konferanser. På den private "brukersiden" er foreningen 2 foreldre (F2F) et eksempel på organisasjoner som har engasjert seg sterkt i bruken av sakkyndige i norsk rett, spesielt i barnefordelingssaker.

I 2003 ble de sakkyndiges rolle i barnevernsaker sterkt aktualisert i media gjennom "Svanhild-saken" i Kvæangen. En av de sentrale påstandene i debatten som fulgte saken var at den sakkyndige hadde tillagt morens intelligens for stor vekt i sin vurdering. Ved at morens privatengasjerte sakkyndige kom til et annet resultat enn den rettsoppnevnte sakkyndige gjennom ankeforhandlingene, ble det skapt usikkerhet ved blant annet presisjonen og fagligheten i de sakkyndiges arbeid.

I ettertid har det, blant annet gjennom "Svanhilds" far, blitt reist spørsmålstegn ved rettssikkerheten i barnevernsaker når psykologer påtar seg forskjellige roller i barnevernsaker². Psykologer kan opptre som fagkyndig meddommer i en barnevernsak og som sakkyndig utreder i neste.

I tiden etter at dette utvalget ble oppnevnt har spørsmålet om en kan ha tillit til sakkyndige fått ny aktualitet. Avisen Dagens Næringsliv avslørte noe som kan være alvorlig korrupsjon hos en psykolog og en psykiater som begge arbeider som sakkyndige for beslutninger i justissektoren og trygdeetaten. Dette dreier seg antakelig ikke om barnevernsaker, men sakene er likevel egnet til å svekke omdømmet til sakkyndige generelt. Bl.a. disse sakene har ført til utnevning av en arbeidsgruppe som skal se på bruk av sakkyndig helsepersonell innen justissektoren (Graverutvalget)³. Likeens kan en si at avsløringen av alvorlig juks med forskningsresultater i medisinske fagartikler som har funnet sted i Norge, er med på å

² Jensen, Jan Helge: Rettsikkerhet i barnevernsaker i Tidsskrift for Norsk Psykologforening, 2005. 2, s. 823

³ Se fotnote s. 9.

aktualisere spørsmålet om kontrollrutiner og kvalitetssikringstiltak i forhold til frie intellektuelle grupper, og dermed også indirekte for sakkyndigarbeid i barnevernet.

KAPITTEL 4

BESKRIVELSE AV AKTUELL BRUK AV SAKKYNDIGE I BARNEVERNSAKER

4.1 Definisjon

Betegnelsene sakkyndig og fagkyndig synes å være brukt noe om hverandre både i alminnelig omtale og i regelverket. Det anses naturlig å følge den nye tvistelovens begrepsbruk der betegnelsen *fagkyndig* forbeholdes meddommere. Fagpersonene i fylkesnemnda bør tilsvarende benevnes som fagkyndige medlemmer. Den fagkyndige bidrar med sin generelle faglige kompetanse til å styrke avgjørelsesorganet.

Den *sakkyndiges* oppgave vil være å utrede et saksforhold eller et begrenset tema. På barnevernsområdet vil en sakkyndig utredning ha som formål å bidra til sakens opplysning og være en del av beslutningsgrunnlaget når henholdsvis barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolene tar stilling til spørsmål om tiltak etter barnevernloven.

Når en sakkyndig kommer inn i saken, kan oppdragsgiveren være en av partene; dvs den offentlige part barneverntjenesten eller en privat part som ser seg tjent med å bruke sakkyndig. Det vil i disse tilfeller være naturlig å beskrive arbeidsforholdet som et engasjement, og omtale den sakkyndige som engasjert av barneverntjenesten, eventuelt som sakkyndig engasjert av privat part (privat engasjert sakkyndig).

Fylkesnemnda er i likhet med domstolene, et uavhengig avgjørelsesorgan. Når domstolene ser behov for å få et saksforhold som krever særlig fagkyndighet nærmere utredet, oppnevnes sakkyndige. For fylkesnemnda har sosialtjenesteloven en bestemmelse om at lederen kan tilkalle sakkyndig. For å gjøre begrepsbruken så enhetlig og entydig som mulig, bør ordlyden endres slik at også fylkesnemnda oppnevner sakkyndige. Sakkyndige som utfører arbeid på vegne av en part er *engasjert*, mens en som opptrer på vegne av en nøytral instans blir *oppnevnt*.

Skriftlig materiale som legges til saken kan omtales som erklæringer eller rapporter. Det materiale som den sakkyndige legger frem er en rapport fra et spesifikt arbeid som det er bedt om. Utvalget reserverer betegnelsen *rapport* til denne type skriftlig dokumentasjon. Betegnelsen *erklæringer* forbeholdes dokumenter som belyser enkeltforhold, for eksempel skriftlige uttalelser om helsetilstand fra behandlere og utredere som ikke spesifikt er oppnevnt eller engasjert for den aktuelle saken. Det kan være materiale av ulik karakter som barnevernet henter inn fra helsepersonell, skole, barnehage og andre instanser som har opplysningsplikt etter Lov om barneverntjenester, eller tilsvarende materiale som den private parten legger frem.

4.2 Bruk av sakkyndige i forvaltning og rettsapparat

4.2.1 Sakkyndige engasjert av barneverntjenesten

I henhold til barnevernlovens § 4-3 har barnevernet rett og plikt til å foreta undersøkelser dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter lovens kapittel 4. Barnevernet har en generell plikt til å påse at eventuelle tiltak er til

barnets beste, jfr § 4-1, og som forvaltningsorgan skal barneverntjenesten i henhold til forvaltningslovens § 17 påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Undersøkelsen skal likevel gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier, jfr § 4-3, andre ledd.

Det er ingen bestemmelser i barnevernloven som sier at barneverntjenesten skal gjøre bruk av eksterne eksperter i sin utredning. Den eneste bestemmelsen i barnevernloven som nevner sakkyndige er § 4-3, der det i siste ledd heter at: *Barneverntjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom.* Det er altså opp til barnevernet å vurdere når, og til hva den ønsker å engasjere sakkyndig. Det er barneverntjenesten som bestemmer den sakkyndiges mandat og for øvrig hvilke rammer den sakkyndige har for sitt arbeid. Det kan være forskjellige årsaker til at barneverntjenesten velger å benytte eksterne sakkyndige.

Den antatt viktigste årsak er at barneverntjenesten selv mangler særskilt kompetanse i forhold til problemstillinger den spesielle saken reiser. Barnevernsaker kan reise et bredt spekter av problemstillinger som hver for seg er svært kompliserte. Den sakkyndige blir da engasjert som en ekspert for å utrede mindre eller mer omfattende tema i barnevernsaken. En annen årsak kan være at barneverntjenesten ønsker å kvalitetssikre sin egen utredning. Hvis den eksterne utrederen kommer til samme resultat som forvaltningen, fører det til en større trygghet for at beslutningen er riktig. Tilsvarende kan det være et korrektiv hvis den eksterne utrederen kommer til et annet resultat. Dersom det dreier seg om et inngripende tvangsvedtak, kan barnevernet oppfatte det som nødvendig å legge ved en sakkyndig utredning for å få saken gjennom i fylkesnemnda.

Barneverntjenesten har en dobbeltrolle der den både skal yte hjelpetiltak og foreslå tvangstiltak der det er nødvendig. Det kan lette barneverntjenestens mulige rollekonflikt dersom den engasjerer en sakkyndig til å foreta en utredning med tanke på et mulig tvangsinngrep. I enkelte saker er det den private parten som ønsker en sakkyndig utredning. Slike ønsker eller krav er som regel begrunnet i faglig mistillit til barneverntjenesten. Å engasjere en sakkyndig som utreder for saken kan da være et alternativ for å etablere tillit til, og samarbeid om barnevernutredningen. Det er nylig etablert en ordning der fylkesmannen utpeker sakkyndig når barneverntjenesten og den private part i barnevernsaker er uenige om hvilken sakkyndig som skal utrede saken. (Jf brev fra Barne- og likestillingsdepartementet av 21. november 2005.)

I enkelte kommuner er forholdene så små at det kan oppstå i habilitetsproblemer, for eksempel ved at den som skal utredes er i slekt eller på andre måter forbundet med personalet i barnevernet. I slike tilfeller kan en utenforstående sakkyndig utreder være en løsning. Kapasitets- og bemanningsproblemer kan også være en årsak til at noen barneverntjenester velger å engasjere en ekstern sakkyndig til å utrede saken.

Barneverntjenestens bruk av sakkyndige utdypes og drøftes videre i kapittel 6.

4.2.2 Sakkyndige oppnevnt av fylkesnemnda

I fylkesnemnda kan lederen ifølge sosialtjenestelovens § 9-6 annet ledd tilkalle sakkyndig utenom det faste utvalget av nemndsmedlemmer. Den sakkyndige deltar ikke i avgjørelsen. Når en sak fremmes for fylkesnemnda er det kommunens plikt å sørge for at den er tilstrekkelig forberedt. Dette følger av barnevernloven § 7-3. Som selvstendig

forvaltningsorgan har likevel fylkesnemnda også et ansvar for å påse at saken er opplyst, jf forvaltningsloven § 17. Dersom nemndlederen kommer til at så ikke er tilfelle, kan den sende saken tilbake til barnevernet og be om en grundigere utredning. Det kan da være aktuelt at barnevernet engasjerer en utenforstående sakkyndig. Rutiner for utforming av den sakkyndiges mandat og rammer for arbeidet for øvrig vil være som ellers når barnevernet engasjerer eksterne utredere.

Når nemndas leder tilkaller sakkyndige utenom det faste utvalget, vil den sakkyndige få sitt mandat av fylkesnemnda og det er nemnda som er den formelle oppdragsgiveren, selv om det er kommunen som skal betale den sakkyndiges honorar.

Det synes å være relativt sjelden at fylkesnemnda finner grunnlag for på eget initiativ å oppnevne sakkyndige for alternativ eller supplerende utredning. Utvalget antar at det dreier seg om saker med helt spesielle problemstillinger. Det er barneverntjenesten som bringer saken med sin utredning og innstilling inn for nemnda. Rapport fra den/de sakkyndige som barneverntjenesten har engasjert vil som regel være vedlagt saksdokumentene. Den /de sakkyndige vil bli innkalt som vitne for nemnda og bli bedt om å redegjøre for det sakkyndige arbeidet og eventuelle uklarheter. Erfaringsmessig får den sakkyndige rapporten stor plass i nemndas forhandlinger.

4.2.3 Sakkyndige oppnevnt av retten

Ifølge sosialtjenesteloven § 9-10, jf barnevernloven § 7-1 kan fylkesnemndas vedtak bringes inn for tingretten for overprøving. En lovendring sommeren 2005 innebærer at antallet fagkyndige meddommere i tingretten som hovedregel nå reduseres til én fagkyndig meddommer. I følge tidligere ordning skulle det i tingretten være to meddommere, og dommeren avgjorde om disse skulle være fagkyndige eller lege. Denne endringen gjelder også i lagmannsretten.

Når en barnevernsak bringes inn for prøving på domstolsnivå vil det i de fleste tilfeller være barnets foreldre som er stevnende part. I saker om administrative frihetsinngrep etter tvistemålsloven kapittel 33, har retten et selvstendig ansvar for sakens opplysning, jf tvistemålsloven § 481 siste ledd. Retten kan da oppnevne en sakkyndig for å utrede saken. Den sakkyndige vil i så fall få sitt mandat fra retten. Det er retten som sørger for at den sakkyndige får tilgang til de opplysninger som hun/han trenger, og som dekker den sakkyndiges honorar.

4.2.4 Privat engasjerte sakkyndige

Når en sak skal behandles i fylkesnemnda eller i domstolen, hender det også at den private parten engasjerer en sakkyndig utreder. Det er gjerne aktuelt om den private parten ikke har tillit til barneverntjenestens utredning. Parten kan legge fram denne rapporten på linje med eventuelle rapporter fra sakkyndige som er engasjert av barneverntjenesten, ut fra retten til å føre bevis. Den private engasjerte sakkyndige blir vanligvis ført som vitne.

I slike tilfeller blir den sakkyndiges mandat formulert av den private parten, eventuelt dennes advokat. Det er i prinsippet den private parten som bestemmer hvilken informasjon den sakkyndige skal få tilgang til, det vil si hvilke personer den sakkyndige skal snakke med og hvilke dokumenter som blir framlagt for den sakkyndige. Den sakkyndiges honorar vil måtte betales av den private part. Det blir i tilfelle opp til barneverntjenesten eller retten å refundere utgiftene om en finner at utredningen har hatt vesentlig betydning for opplysning av saken.

4.3 Omfanget av bruken av sakkyndige

Utvalget har ingen presis oversikt over hvor ofte barneverntjenesten, fylkesnemnda eller retten benytter sakkyndige. Et anslag er imidlertid ønskelig for å kunne vurdere hvor mange sakkyndigrapporter som årlig vil måtte gjennomgå av en eventuell Barnesakkyndig kommisjon.

I forbindelse med utvalgets arbeid ble det derfor foretatt en fylkesvis kartlegging av antallet saker der barneverntjenesten har engasjert sakkyndige og lagt rapporten fram for fylkesnemnda. Samtidig ble det kartlagt antall saker der fylkesnemnda selv har oppnevnt sakkyndige. Det ble også spurt om hvilke fagfolk som hadde opptrådt som sakkyndige, samt hvilke lovparagrafer som var aktuelle i sakene.

Tilsvarende spørsmål ble stilt til domstolene. Innenfor tidsfristen var det ikke mulig for utvalget å skaffe pålitelige anslag fra barneverntjenesten på samme måte. Det ville kreve et større arbeid med å finne et tilfredsstillende utvalg av barneverntjenester, samt å få utarbeidet spørsmål som var presise nok. Utvalget fant derfor at det ville være mer hensiktsmessig å gjøre anslag ut fra våre samtaler med representanter fra ulike barneverntjenester og noen sakkyndige, samt å anslå ut fra antall saker ført for fylkesnemnd der det ble brukt sakkyndige rapporter.

Tall fra 10 fylkesnemnder (av totalt 12) i perioden 1. januar – 31. desember 2004 – (annen hver fylkesnemnd ble anmodet om tall fra henholdsvis høst eller vår halvår) – viser at det med en slik halvårsregistrering ble lagt fram sakkyndigrapporter i til sammen 105 saker for fylkesnemnda.

Som nevnt, har ikke utvalget skaffet fram tall over hvor stort antall sakkyndigrapporter som blir innhentet av barneverntjenesten, og som ikke resulterer i at sak blir fremmet for fylkesnemnda. Utvalgets kontakt med sakkyndige som har hyppige oppdrag for ulike barneverntjenester tyder på at dette utgjør en relativt høy andel, opp mot 50 prosent. Imidlertid antas at i en del av disse tilfellene blir sak fremmet for fylkesnemnda på et senere tidspunkt, og sakene vil dermed delvis kunne omfattes av de tallene som er nevnt ovenfor for fylkesnemnda.

Kartleggingen viste videre at fylkesnemndene selv i samme tidsrom har oppnevnt sakkyndige i til sammen 7 saker, fordelt på følgende fylker: Oslo og Akershus (1), Rogaland (2), Sør- og Nord-Trøndelag (3) og Hordaland og Sogn og Fjordane (1). De øvrige fylkesnemndene har ikke oppnevnt sakkyndige i det aktuelle tidsrommet.

Kartleggingen av antallet barnevernsaker der domstolene har oppnevnt sakkyndige (perioden 1. januar – 31. desember 2004) viser at i de 4 lagmannsrettene som har svart (av totalt 5), er det benyttet sakkyndige i 33 saker. To av disse domstolene har oppgitt at de har behandlet 27 slike saker hver og oppnevnt sakkyndige i henholdsvis 9 og 10 saker, altså i ca. en tredjedel av sakene – i løpet av et år. Det er mottatt materiale fra 43 tingretter (av totalt 85 i 2004). I alt er det benyttet sakkyndige i 47 saker for disse domstolene. Dersom dette er representative tall, vil det si at tingretten behandler ca. 100 barnevernsaker årlig der det benyttes sakkyndige.

Fra og med 1. januar 2006 er tvistemålsloven endret slik at det ikke lenger er ubegrenset adgang til å bringe barnevernsaker inn for lagmannsretten. Dette må antas å redusere antall sakkyndige erklæringer som er aktuelle å behandle i en eventuell Barnesakkyndig kommisjon.

Imidlertid er det sannsynlig at denne begrensning i ankeadgang vil kunne føre til et større press for å få oppnevnt sakkyndige for tingrettene, som da i mange tilfeller vil være den endelige rettsinstans.

Oppsummerende er det grunn til å anta at antallet rapporter som innhentes av barneverntjenesten og legges fram for fylkesnemnda antas å være om lag 250 per år. Antallet sakkyndigrapporter som legges fram for domstolene vil være i underkant av 100 per år. Antallet sakkyndigrapporter som blir innhentet av barneverntjenesten, men som ikke resulterer i at sak fremmes for fylkesnemnda anslår utvalget til å utgjøre 150 per år. Dette innebærer at kommisjonen vil måtte behandle om lag 500 rapporter pr. år. Utvalget ser dette som et maksimumsanslag.

4.4 Hvem kan være fagkyndige/sakkyndige?

4.4.1 Fagkyndige

De fagkyndige medlemmene i den enkelte sak i fylkesnemndene velges fra faste utvalg av fagkyndige medlemmer oppnevnt av Barne- og likestillingsdepartementet. Oppnevningen bygger på følgende kriterier:

- *Psykologer*
må ha minimum 2 års erfaring fra direkte arbeid med barn, ungdom og familier.
- *Leger*
må minst ha gjennomført 3-årig videreutdanning innenfor området barne- og ungdomspsykiatri.
- *Barnevernpedagoger og sosionomer*
må minst ha 8 års arbeidserfaring fra direkte arbeid med barn, ungdom og familier eller må ha minst 5 års arbeidserfaring fra direkte arbeid med barn, ungdom og familier supplert med minst 3 års relevant videreutdanning.
- *Andre yrkesgrupper med spesiell kompetanse på barn, ungdom og familier*
Øvrige yrkesgrupper med spesiell kompetanse på området, som f.eks. kliniske pedagoger eller PPT-rådgivere, kan også søke. De vil bli individuelt vurdert på bakgrunn av utdanning og omfattende arbeidserfaring.

Det stilles ikke formelle krav for å bli engasjert eller oppnevnt som fagkyndig meddommer i retten. Retten har ikke etablert utvalg av fagkyndige meddommere slik fylkesnemnda har.

4.4.2 Sakkyndige

Det stilles ingen formelle krav for å bli engasjert eller oppnevnt som sakkyndig i noen ledd av beslutningsprosessen, fra barnevernet til Høyesterett. Selv om retten får tilsendt liste over sakkyndige registrert med barnevernfaglig kompetanse, kreves det ikke at den sakkyndige står på listen.

For å komme på Barne og likestillingsdepartementets liste over registrerte sakkyndige stilles det strengere krav enn hva som kreves for å bli med i utvalget av fagkyndige domsmenn. For

å komme på listen kreves gjennomført opplæringsprogram for sakkyndige i barnesaker. For å tas opp i programmet må søkeren enten være spesialist i barnepsykiatri eller psykolog med veiledet klinisk arbeid med barn. Se pkt. 5.1.1 og 5.1.2.

Det er utvalgets oppfatning at en sakkyndig utreder bør ha andre kvalifikasjoner enn de rent barnevernfaglige. En erfaren og velkvalifisert barnevernpedagog eller sosionom vil være godt kvalifisert til å gjøre de barnevernfaglige vurderinger som tilligger barnevernet. Hvis det skal oppnevnes sakkyndige, bør det være fordi det kreves kunnskap som ikke forventes å finnes i barnevernet. Ofte vil det dreie seg om spørsmål knyttet til psykologiske og psykiatriske avvik og prediksjoner. Sosionomer og barnevernpedagoger bør derfor ikke kunne gå inn i rollen som sakkyndig utreder.

Utvalgets kartlegging viser at det med få unntak er psykologer som er benyttet som sakkyndige. Barnepsykiatere utgjør under 10 prosent.

4.5 Sakkyndige i tilgrensende roller

Fagpersoner som påtar seg sakkyndigoppdrag i barnevernsaker kan også ha andre, tilgrensende roller/oppgaver. De kan være medlemmer av en eller flere fylkesnemnder for sosiale saker i distriktet hvor de ellers arbeider som sakkyndig, og de kan påta seg oppdrag som fagkyndig meddommer for tingretten og lagmannsretten.

Fra tid til annen kan de samme fagpersonene ha oppdrag med å veilede personale i barneverntjenesten. Slike veiledningsoppdrag kan innebære kortere kontrakter med veiledning eller undervisning i forhold til spesielle avgrensede tema, eller konsultasjon i forhold til en konkret sak. Veiledning kan også innebære langvarige avtaler om generell kompetanseheving og/eller såkalt "prosessveiledning". Prosessveiledning er uklart definert, men kan være veiledning i forhold til internt personalsamarbeid og gruppeprosesser. Det kan også være veiledning i forhold til personalets individuelle utvikling som fagpersoner. Det er ikke uvanlig at veilederen har kontakt med de ansatte i en eller flere barneverntjenester i to timer eller flere per måned, gjennom flere år.

Det er ikke bare barneverntjenesten som ber om konsultasjon og veiledning hos sakkyndige. Også advokater og privatpersoner henvender seg og ber om råd og faglig bistand. Dette kan dreie seg om kortere konsultasjoner og råd "over bordet" hvor det ikke blir ytt honorar, men også omfattende oppdrag hvor den sakkyndige krever timehonorar for konsultasjon på vanlig måte.

I tillegg til å ta oppdrag for barneverntjenesten, fylkesnemnda, domsstolen og private hvor barnevernsaker er tema, kan sakkyndige påta seg oppdrag i barnefordelingssaker. Den sakkyndige kan da bli oppnevnt av domstolen i medhold av barnelovens § 61. Sakkyndigrollen kan da innebære å bistå retten med å megle mellom foreldrene i tvist om fast bosted eller samvær for barn, jf barneloven § 61 første ledd nr. 1, eller å utføre tradisjonelle sakkyndigutredninger etter barnelovens § 61 første ledd nr. 3. Den sakkyndige vil altså kunne opptre i forhold til samme rettsinstans i ulike roller og i forhold til to ulike lover.

4.6 Framtidig tilgang på sakkyndige

Tilgangen på fagpersoner som kan utføre sakkyndigutredninger er begrenset. Dette gjelder særlig i mindre kommuner som ligger langt fra de store byene. Det er dessuten et generelt inntrykk at antallet fagpersoner som påtar seg oppdrag for barnevernet har blitt redusert etter

innføringen av ny barnelov. Mange psykologer opplever det som mer attraktivt arbeid å delta i meklingsordningen i tingretten enn å påta seg relativt belastende barnevernutredninger. Den begrensede tilgangen på kvalifiserte fagpersoner kan medføre at sakens behandlingstid i barnevernet og i retten blir forlenget fordi en må vente på at den sakkyndige skal ha tid.

Innenfor psykisk helsevern for barn og unge, i familievernet og ved ulike spesialinstitusjoner for barn innen Barne- ungdoms- og familieetaten, samt ved universiteter og høyskoler, arbeider det i dag mange høyt kvalifiserte fagpersoner, for eksempel spesialister i klinisk barnepsykologi eller barnepsykiatri. Kravene til psykologspesialiteten er økt de siste årene. Hjelp til barn og familier har vært et offentlig satsingsområde over noe tid. Tilgangen på fagpersoner som kan bidra i ulike roller når beslutninger skal tas kan derfor antas å øke.

Antall fagfolk på høyt kvalifikasjonsnivå vil likevel være begrenset og det vil måtte forbli slik at samme personer vil komme til å opptre i ulike roller. Det kan sees som en fordel at de som opptrer som sakkyndige, kjenner til utfordringene som ligger i de ulike rollene og institusjonene. Det kan være et viktig kvalifiserende element. På den andre siden kan alt samarbeid være med på å skape uheldige, ofte uklare bindinger når de samme personene møtes i nye roller.

Utvalget mener at det er en viktig oppgave å motivere flere potensielt kvalifiserte fagfolk til å kvalifisere seg til å mestre oppgaven som sakkyndig. Det kan bidra til at det blir flere som kan dekke de ulike oppgavene som krever særlig fagkyndighet (Se utvalgets forslag om videreutvikling av utdanningsprogrammet – jf kapittel 5).

Utvalget foreslår dessuten, i tilknytning til forslaget om en Barnesakkyndig kommisjonen, at den sakkyndige rapporten skal følges av en selvdeklarasjon. Det kan gi større åpenhet rundt den sakkyndiges opptreden i ulike roller, og få aktørene til å ha oppmerksomhet på dette problemområdet. Forslagene utdypes i kapittel 7.

KAPITTEL 5

EKSISTERENDE KVALITETSSIKRINGSTILTAK

I utvalgets mandat er det understreket at sakkyndiges arbeid i barnevernsaker i dag kvalitetssikret på flere måter. Målsettingen for slike tiltak kan være å heve de sakkyndiges generelle faglige standard (generelle kvalitetssikringstiltak), eller å vurdere den enkelte sakkyndiges arbeid og dennes rapport/erklæring i en enkelt sak (saksspesifikk kvalitetskontroll).

5.1 Generelle kvalitetssikringstiltak

5.1.1. Opplæringsprogrammet for sakkyndige

På oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet tilbyr Norsk psykologforening i samarbeid med Legeforeningen et utdanningsprogram for barnepsykiatere og psykologer som arbeider som sakkyndige i barnesaker. Arbeidet ledes av en styringsgruppe med representanter for Psykologforeningen, Legeforeningen, en jurist og en sekretær. Styringsgruppens sekretær fungerer også som kursleder. Norsk psykologforening er sekretariat for opplæringen.

For å kunne tas opp i programmet må søkerne enten være spesialist i barnepsykiatri eller psykolog med minst tre år veiledet klinisk arbeid, hvorav minst to år med barn. Leger og psykologer, eller andre med utdanning minst tilsvarende hovedfag, med tilsvarende arbeidserfaring kan tas opp etter individuell vurdering.

Utdanningen går over to år med fire kursmoduler, til sammen 12 dager. I utdanningsperioden skal kandidaten ha minst 40 timer veiledning hos veileder som står i registeret for sakkyndige i barne- og familiesaker. Før kandidaten godkjennes må han ha gjennomført minst fire veiledede saker, to etter barneloven og to etter barnevernloven. Dette punktet vil trolig bli revidert slik at meklingsarbeid med oppfølgingsarbeid mellom rettsmøter kan inngå i godkjenningen.

Det har blitt startet syv kull, hvorav fem er ferdig. Det første kullet avsluttet utdanningen i 2000. I dag har 110 personer gjennomført utdanningen. Det har gjennomsnittlig vært 18 – 20 deltakere per kull. Deltakerantallet har vist en svakt avtakende tendens.

Første kull på utdanningsprogrammet var ferdig 2000 og per dato har 110 gjennomført utdanningen.

5.1.2 Register for sakkyndige i barne- og familiesaker

Personer som har gjennomført opplæringsprogrammet for sakkyndige i barnesaker blir oppført i et register. Register for sakkyndige i barne- og familiesaker er etablert i regi av Barne- og likestillingsdepartementet, og som for utdanningsprogrammet er det satt ut i oppdrag til Norsk Psykologforening å administrere. Både utdanningsprogrammet og registeret har en styringsgruppe med jurist og representanter fra Legeforeningen og Norsk psykologforening.

Fram til juli 2000 ble søkere med bred erfaring fra sakkyndig arbeid, som en overgangsordning tatt inn i registeret uten å ha gjennomført programmet.

Etter fem år må godkjenningen fornyes. For fornyet plass i registeret kreves minst ett gjennomført godkjent kurs og minimum fem saker etter hver av de to lovene (barnevernslov eller barnelov). Det er mulig å søke godkjenning for arbeid etter bare en av de to lovene. Unntak kan vurderes etter spesielle regler.

Per i dag står 167 oppført i registeret. (En av disse er registrert i to fylker). I tillegg til de 110 som har gjennomført utdanningen er 57 tatt inn på overgangsordningen. Av de 167 er 9 barnepsykiatere. De fordeler seg på fylkene som følger (barnepsykiaterne i parentes):

Østfold	12 (2)
Akershus	10 (-)
Oslo	36 (2)
Vestfold	9 (-)
Aust-Agder	5 (-)
Vest-Agder	7 (-)
Hedmark	2 (-)
Buskerud	2 (-)
Buskerud	2 (-)
Oppland	4 (-)
Telemark	6 (-)
Rogaland	17 (4)
Hordaland	17 (-)
Sogn og Fjordane	5 (-)
Møre og Romsdal	11 (-)
Sør Trøndelag	11 (-)
Nord Trøndelag	1 (-)
Nordland	4 (-)
Troms	6 (-)
Finmark	1 (1)

Av de 167 er 2 bare registret som sakkyndige i forhold til arbeid etter lov om barn og foreldre (det betyr at de ikke ønsker å ta saker etter lov om barneverntjenester).

De fleste har markert at de tar oppdrag ut over sitt eget fylke, noen over hele landet.

5.1.3 Forslag til utvikling av opplæringsprogrammet og økt bruk av registeret

Utvalget har brakt i erfaring at det er begrenset i hvilken grad registeret er kjent og brukt både av barneverntjenesten og ulike domstoler. Trolig nyttes mange som sakkyndige uten at de har dokumentert kvalifikasjoner på nivå for registrering. Oppdrag gis ofte på grunnlag av egne og andres tidligere erfaringer, og ofte nyttes samme sakkyndige flere ganger av en kommune.

Forslag om hvem som skal oppnevnes kan også komme fra advokater og andre interessenter i saken. Derved kan oppnevning også være basert på strategiske overveielser både hos barneverntjenesten og hos den private parten.

Utvalget har fått sannsynliggjort at retten i begrenset grad benytter listen over registrerte sakkyndige de får tilsendt årlig. I motsetning til domstolen har ikke barnevernet rutinemessig fått tilsendt denne listen. Den ligger ute på Norsk psykologforenings websider. Verken Barne- og likestillingsdepartementet eller Domstolsadministrasjonen har en link til denne siden på sine hjemmesider. Det er derfor grunn til å tro at det ikke har vært arbeidet tilstrekkelig med å informere om registeret overfor aktuelle brukere. Både barnevern, fylkesnemnder og

domstolen vil ha bruk for å være informert om, og ha enkel tilgang til en alltid oppdatert liste over registrerte sakkyndige.

Det er utvalgets mening at økt bruk av registrerte sakkyndige generelt vil høyne kvaliteten på det sakkyndige arbeidet. Utvalget vil derfor blant annet foreslå at det i Retningslinjer for saksbehandling i barnevernet presiseres at sakkyndige fortrinnsvis skal engasjeres ut fra Barne- og likestillingsdepartementets register over kvalifiserte sakkyndige (se kapittel 8). Utvalget ser det som viktig at antallet sakkyndige i registeret øker og at dette registeret i de fleste tilfeller blir utgangspunkt for engasjement og oppnevning av sakkyndige.

Utvalget antar at noe av grunnen til at registeret er mindre brukt er at kapasiteten i registeret er for liten, med 167 registrerte sakkyndige, der mange ikke har ledig kapasitet når det er behov for å oppnevne en sakkyndig.

Utdanningskapasiteten er begrenset, men likevel ikke fullt utnyttet. Alle kvalifiserte søkere tas opp på programmet uten ventetid. Enkelte veletablerte sakkyndige kan oppfatte det unødvendig å nedlegge tid på de obligatoriske kursene. Andre har pga varierende arbeidsforhold problemer med å ha 5 barnevernsaker i løpet av 5 år mens de står i registeret, og kan dermed ha problemer med å opprettholde sin registrering.

De siste årene har det vært en betydelig økning i antallet psykologer med spesialitet i klinisk barnepsykologi. Det har også vært en markert styrking av kravene til spesialisering for psykologer, deri sikring av vedlikehold av kompetanse. Det har også funnet sted en viss økning av legespesialister i barne- og ungdomspsykiatri. Denne økningen i antall potensielle søkere har ikke ført til at flere søker opptak på utdanningsprogrammet.

Utvalget mener at utdanningsprogrammet må vurderes med tanke på å øke rekrutteringen. Utvalget mener at det kan arbeides med å rekruttere søkere til utdanningsprogrammet, f. eks. ved å legge kurs til andre landsdeler, gi reisestøtte og liknende for å motivere flere til å delta i spesialutdanningen.

Dersom det opprettes en Barnesakkyndig kommisjon slik utvalget foreslår, kan en vurdere om både utdanningsprogram og registrering overføres til kommisjonens sekretariat, slik at erfaringene fra disse kvalitetssikringstiltakene kan bli sammenholdt og gjensidig utviklet. En slik flytting kan styrke det faglige miljøet rundt sekretariat. Utdanningsprogrammet bør fortsatt ha en egen styringsgruppe.

5.1.4 Media

En barnevernutredning er naturligvis strengt konfidensiell. Både barnevernet og eventuelle sakkyndige vil behandle alle opplysninger etter regler for taushetsplikt. Hvis saken blir behandlet i fylkesnemnd og i retten blir den ført for lukkede dører. Dette innebærer at behandling i forvaltning og domstol av den enkelte barnevernsak normalt er unntatt fra medias oppmerksomhet og innsyn. Barnevernsaker mangler derved den offentlighet som kjennetegner de fleste andre deler av norsk forvaltning, og som anses som vesentlig for både kvalitetssikring og rettssikkerhet.

Den private parten kan imidlertid bringe opplysninger om sin sak til media, noe som skjer fra tid til annen. Dette er alltid vanskelige saker, fordi journalisten på grunn av forvaltningens og den sakkyndiges taushetsplikt, har begrenset tilgang på informasjon. Det er også problematisk fordi den personen saken gjelder, barnet, blir prisgitt konsekvensene av en offentlighet som

ikke nødvendigvis sikrer barnets interesser, men gjerne har utgangspunkt i de voksnes, ofte foreldres reaksjoner og interesser. Barneverntjenesten på sin side vil ofte være avskåret fra å svare og gi videre sine opplysninger offentlig.

Det kan derfor reises spørsmål ved i hvilken grad offentlig oppmerksomhet om en barnevernsak gjennom media er med på å kvalitetssikre den enkelte saken. Slike saker har en tendens til å reise offentlig debatt og allmenn interesse. Kvaliteten på sakkyndiges arbeid har ved flere anledninger også vært i fokus ved slik offentlighet. Medias søkelys på rollen kan innebære en form for kvalitetssikring av sakkyndiges arbeid. Når de sakkyndige vet at arbeidet hun/han gjør kan bli kritisert i media, bidrar det til en allmenn faglig skjerping og disiplinering. Problemet er imidlertid at offentlig oppmerksomhet på barnevernsaker gjennom media er preget av tilfeldigheter. Taushetsproblematikken fører til at media har skjev informasjonstilgang, med det resultat at debatten ikke blir uttømmende. Utvalget oppfatter likevel mangelen på offentlig innsyn som et generelt rettssikkerhetsproblem i barnevernsaker, saker som kan ha så omfattende konsekvenser for det enkelte barnet og dets relasjoner.

5.1.5 Forskning

Så langt utvalget kjenner til foreligger det svært lite forskning på sakkyndigrollen slik vi kjenner den i Norge. Kirsten Sandbergs avhandling til den juridiske doktorgrad i 2003 er det eneste utvalget har kommet over. Dette er sterkt beklagelig fordi forskning er et viktig virkemiddel til fagkritikk og refleksjon. Å styrke forskning på området vil være et viktig virkemiddel for å kvalitetssikre sakkyndigrollen. Jf pkt. 7.6.3.

5.1.6 Forum for sakkyndige psykologer

Forum for sakkyndige psykologer (FOSAP) er en interessegruppe for psykologer som påtar seg oppdrag som sakkyndige. Formålet med forumet, som ble etablert i 1994, er å utvikle sakkyndigrollen i tråd med tidens krav, samt å belyse faglige vansker og problemstillinger. Som ledd i dette arrangerer FOSAP en til to faglige konferanser årlig. FOSAP er finansiert av medlemmene og mottar ingen offentlig støtte.

5.1.6 Arbeid i profesjonsforeningene

Enhver psykiater og psykolog har plikt til å foreta en kvalitetssikring av eget arbeid. Plikten omfatter både den generelle faglige oppdateringen og kvaliteten på det konkrete arbeidet. I det ligger at vedkommende har plikt til ikke å påta seg oppdrag der hans kompetanse er svak. På det generelle nivå har imidlertid ikke leger og psykologer som påtar seg sakkyndigutredninger særskilte krav ut over det som fremgår av å ha offentlig godkjenning etter Lov om helsepersonell, og de krav til god fagskikk som er utarbeidet innenfor den enkelte profesjonsforening. Slike forventinger fremgår av enkelte profesjoners fagetiske prinsipper og andre veiledende retningslinjer som er utarbeidet innenfor profesjonen selv. Det er utarbeidet faglige veiledninger for sakkyndig arbeid både i USA og Europa⁴.

Som sakkyndig vil man gjerne få et særlig fokus på sitt faglige arbeid ved at arbeidet blir eksponert for andre enn klienten selv. Langt mer enn leger og psykologer i annen virksomhet, må en som sakkyndig være forberedt på at rapporten alltid blir utsatt for kritikk og kontradiksjon. Det kan føre til at den sakkyndige skjerper kravene til eget arbeid og søker konsultasjon hos kollegaer, uten at utvalget har belegg for at så faktisk skjer.

⁴ European Federation of Psychological Associations (EFPA): (2001) The European psychologist in forensic work and as expert witness. Recommendations for an ethical practice.

5.2 Saksspesifikk kvalitetskontroll

5.2.1 Den sakkyndiges rapport til barnevernet

Når barneverntjenesten mottar erklæringer fra sakkyndige som den har engasjert, foregår kvalitetskontrollen i første omgang ved at saksbehandler, eventuelt sammen med en kollega vurderer rapporten. Generelt kan en si at ansatte i barnevernet har kompetanse til å vurdere barnevernfaglige spørsmål som den uavhengige utrederen har besvart. I de fleste tilfeller vil barnevernet også kjenne til barnet og de andre personene som utredningen omhandler. Dermed kan de vurdere om eget inntrykk stemmer overens med den sakkyndiges beskrivelser og vurderinger.

Det er ikke vanlig at sakkyndige sender kopi av sin rapport til den private part, dvs. personene utredningen gjelder. Ut fra fagetiske forpliktelser om åpenhet forventes det imidlertid at den sakkyndige sørger for at barn og foreldre blir informert om sine konklusjoner. Med mindre det er aktiv fare for barnet om alle opplysninger kommer frem, vil rapporten være en del av barneverntjenestens skriftlige dokumentasjon. Parten har da mulighet til å lese, og eventuelt sammen med sin advokat stille spørsmål, påpeke feil og til ellers å kritisere den sakkyndiges arbeid.

Barneverntjenesten har ikke plikt til å gi tilbakemelding til den sakkyndige om sin vurdering av rapporten eller arbeidet for øvrig. Det gis heller ikke rutinemessig tilbakemelding til den sakkyndige om den videre behandling av saken etter at erklæringen ble avgitt. Barneverntjenesten kan stille tilleggsspørsmål og be om presisering og utdypning. Det er også mulig for barneverntjenesten å arrangere et møte mellom personene som har blitt utredet og den sakkyndige. Så langt utvalget kjenner til er det ikke rutine at barnevernet gir slik tilbakemelding til sakkyndige.

Hvis barneverntjenesten beslutter å henlegge saken, eller å iverksette hjelpetiltak uten ved tvangsinngrep, vil den sakkyndiges erklæring ikke underlegges noen videre form for behandling eller kvalitetssikring i barnevernet. Her ligger det etter utvalgets mening et alvorlig rettssikkerhetsproblem for barnet i saken. I prinsippet kan en sakkyndig rapport føre til at barneverntjenesten frafaller et inngripende hjelpetiltak for barnet uten at det sakkyndig arbeidet og rapport blir prøvd på andre måter enn ut fra barneverntjenestens egen vurdering. Dersom det i tillegg er andre bindinger mellom barneverntjenesten og den sakkyndige som gjør det vanskelig for barneverntjenesten å overprøve den sakkyndiges konklusjon kan det forsterke problemet. Det er ikke å forvente at foreldre vil protestere på at barnevernet frafaller et eventuelt forslag om tvangsinngrep. *For utvalget er dette et vesentlig moment for å anbefale opprettelse av en Barnesakkyndig kommisjon der alle sakkyndige rapporter rutinemessig blir evaluert.*

Om barneverntjenesten velger å fremme den aktuelle saken for fylkesnemnda, vil den sakkyndiges rapport bli eksponert for et større antall lesere. I første omgang blir sakens dokumenter med rapporten presentert for kommunens advokat som kan gi barneverntjenesten råd om hvordan den videre skal forholde seg til sakkyndigrapporten og hvilken vekt en skal tillegge den.

Som en del av sakens dokumenter blir sakkyndigrapporten forut for behandling i fylkesnemnda lagt fram for den private parten og dennes advokat. Denne og andre som parten legger rapporten fram for vil vurdere den sakkyndiges arbeid med andre øyne enn saksbehandleren i barnevernet.

5.2.2 Den sakkyndiges erklæring i fylkesnemnda

En sakkyndig rapport kan bli framlagt i fylkesnemnda gjennom tre kanaler: Den kan være utarbeidet på oppdrag av fylkesnemnda selv, jf sosialtjenesteloven § 9-6, og den kan være lagt fram av den private part. Mest vanlig vil det være at den legges fram av kommunen som del av saksmaterialet. Den sakkyndige vil i de langt fleste tilfeller bli ført som vitne i nemnda.

Vanligvis vil sakkyndigrapporten være kjent for barneverntjenesten, den private part og disses prosessfullmektiger forut for nemndsbehandlingen. Det vil si at rapporten blir vurdert av minst to jurister i tillegg til barneverntjenestens fagpersonell og de private partene saken gjelder. Disse har hatt anledning til å danne seg en oppfatning av kvaliteten ved den sakkyndiges arbeid, og de vil legge fram sitt syn under de muntlige forhandlingene i nemnda.

Fylkesnemndslederen har på samme måte hatt saken til gjennomsyn før forhandlingene starter. Hun/han har anledning til å fremlegge og drøfte sin vurdering av den sakkyndiges arbeid for nemnda i nemndas rådslagning.

I tillegg til fylkesnemndslederen, som er jurist, består fylkesnemnda av to lege medlemmer og to fra det fagkyndige utvalget. Av de fagkyndige vil som regel den ene være sosionom eller barnevernpedagog og den andre vil være psykolog eller psykiater. Disse møter den sakkyndiges erklæring for første gang når de får saken til gjennomlesing en time før fylkesnemndsmøtet begynner. Siden den skriftlige dokumentasjonen består av vesentlig flere dokumenter enn den sakkyndiges erklæring, er det normalt ikke anledning til å lese denne grundig før nemndsmøtet begynner.

Forhandlingene i fylkesnemnda er muntlige. Dette medfører som regel at deler av den sakkyndiges erklæring blir lest høyt. Det er svært sjelden at slike erklæringer blir dokumentert i sin helhet. Hvis nemndas medlemmer skal bli kjent med sakkyndigerklæringen i sin helhet, må det settes av tid til det utenom nemndas forhandlinger. Dette skjer sjelden, men det hender at de fagkyndige nemndsmedlemmene benytter tid i pauser til å se nærmere på deler av erklæringer som ikke blir lest høyt.

I tillegg til at det blir lest fra sakkyndigrapporten har partene i fylkesnemnda og nemndas medlemmer anledning til å sette seg inn i den sakkyndiges arbeid gjennom vitneavhøret av den sakkyndige. Her er det anledning til å stille utdypende spørsmål, og som vitne er den sakkyndige utsatt for kontradiksjon på vanlig måte.

Det er ikke vanlig at kvaliteten ved de sakkyndiges arbeid er et direkte tema i fylkesnemnda. Det hender at advokatene gir uttrykk for hvor stor vekt de mener en skal legge på sakkyndiges rapport og vitneprov i sine prosedyrer. Tilvarende kan inntrykket av sakkyndiges arbeid fra tid til annen være en del av nemndas rådslagning. Det er imidlertid sjelden det rettes saklig kritikk mot sakkyndige i den forstand at det begrunnes hvorfor en velger å legge vekt på, eller ikke legge vekt på den sakkyndiges arbeid i forhold til gitte kvalitetskriterier. Så langt utvalget kjenner til er det heller ikke vanlig at slik kritikk kommer til uttrykk i fylkesnemndsvedtak.

Hvis vedtaket i fylkesnemnda ikke blir brakt inn for overprøving i domsstolen, vil ikke den sakkyndiges arbeid bli gjenstand for videre kvalitetsvurdering. Utvalget konstaterer at det i begrenset grad det blir gjort en systematisk barnefaglig vurdering av den sakkyndiges arbeid, også ved nemndsbehandling.

5.2.3 Den sakkyndiges erklæring i retten

Når en barnevernsak kommer opp i tingretten, skjer en overprøving av fylkesnemndas vedtak. Dette innebærer at sakkyndige rapporter som har blitt benyttet i fylkesnemndsbehandlingen også er en del av saksdokumentene for domstolen. I den grad partene ønsker at slike rapporter skal bli tillagt vekt, vil de dermed bli underlagt en dobbelt kvalitetsvurdering.

Tingretten kan også bli forelagt nye rapporter fra sakkyndige. Dette skjer ved at tingretten selv har oppnevnt en sakkyndig, eller ved at en av partene har engasjert sakkyndig som ikke har vært inne i saken tidligere. I noen tilfeller har barneverntjenesten selv tatt initiativ til at tidligere sakkyndige har foretatt oppdaterte undersøkelser, for eksempel utredninger av små barn. Sakkyndiges rapporter blir da en del av sakens dokumenter.

I forberedelsen til tingrettssaken vil sakkyndigrapporter bli behandlet av de samme aktørene som for fylkesnemnda; det vil si den/de private part(er), barneverntjenesten og deres prosessfullmektiger.

Rettsens sammensetning er annerledes enn fylkesnemndas. I henhold til sosialtjenesteloven § 9-10 skal tingretten og lagmannsretten som hovedregel settes med én fagkyndig meddommer.

I retten er det vanlig at medlemmene har anledning til å sette seg inn i sakens dokumenter før rettsforhandlingene begynner. Dette skjer ved at sakens dokumenter sendes til meddommerne før forhandlingene.

Da forhandlingene ved domstolen foregår på samme måte som i fylkesnemnd, vil den sakkyndiges arbeid oppnå omtrent den samme kvalitetssikring som i fylkesnemnda. Imidlertid er rettsens og nemndas sammensetning forskjellig. Fylkesnemndas leder har dommerkompetanse, og arbeider overveiende med barnevernsaker. Nemnda er bredere sammensatt ved at den har to fagkyndige medlemmer. Utvalget konstaterer at den barnefaglige kvalitetsvurderingen i retten er begrenset, ved at det bare er en fagkyndig meddommer.

5.2.4 Profesjonsutvalg, fagetikk

Profesjonsforeningene for leger og psykologer har fagetiske råd som behandler klager på deres medlemmer.

I mangel av andre instanser for kvalitetsvurdering synes imidlertid Fagetisk råd i Norsk psykologforening å ha vært hyppig brukt som klagested på sakkyndige psykologers arbeid og deres rapporter i barnesaker. De senere årene har rundt halvparten av alle tilmeldte saker til rådet vært klager på sakkyndig arbeid. Naturlig nok gjelder de fleste slike klager saker etter barneloven⁵. Langt færre rapporter er skrevet av barnepsykiatere, med tilsvarende færre klager.

Vurdering av sakkyndig arbeid i et fagetisk råd gjøres bare etter relevante etiske prinsipper og bare en mindre del har fått medhold i klagen på fagetisk grunnlag. Det kan likevel ha vært faglig svikt i arbeidet. Det fagetiske rådet har ikke mandat og er ikke sammensatt med spesiell

⁵ Ifølge Norsk Psykologforening (Beretninger til landsmøtet 2004) gjaldt 6 av 83 klager til Fag-etisk råd for perioden 01.01.02 til 30.06.04 sakkyndiges arbeid i barnevernsaker. Jf. pkt. 6.2.2.

kompetanse for å vurdere rent faglige spørsmål knyttet til sakkyndighet. Rådets vurdering berører derfor ikke rapportenes faglighet som sådan.

En fagetisk klage kommer vanligvis etter at rapporten har vært brukt til saksbehandling. Dessuten er det lang behandlingstid ved fagetiske klager. Klagen og rådets eventuelle konklusjon vil derfor vanligvis ha liten innvirkning på selve saken, Potensielt kan det ha virkning ved eventuell gjenoptakelse.

KAPITTEL 6

SAMLET VURDERING AV KVALITETSSPØRSMÅL VED BRUK AV SAKKYNDIGE I BARNEVERNET

6.1 Innledning

Faglig godt funderte beslutninger i barnevernsaker krever ofte fagkunnskap som går ut over den kompetansen som forvaltningen og retten selv besitter. Barneverntjenesten engasjerer derfor eksterne fagpersoner for delutredninger av barn, foreldre og deres samspill, eller for mer omfattende utredninger der omsorgs- og samværsspørsmål er sentrale. Disse utredningene blir ofte viktige premisser for avgjørelser om interne hjelpetiltak, eller for å fremme sak for fylkesnemnda om tvangsinngrep.

Også fylkesnemnda og domstolene oppnevner fra tid til annen egne sakkyndige, selv om disse organene vil kunne utnytte sakkyndigrapporter som er lagt frem på lavere forvaltningsnivå. Dessuten hender det at foreldreparten bruker egne sakkyndige i fylkesnemnda eller på ulike domstolsnivå.

I barnevernsaker er det også et poeng å unngå unødige undersøkelser og gjøre det så skånsomt som mulig for barnet og pårørende. Samtidig må ikke det gå på bekostning av barnets rett til å bli best mulig ivaretatt i et lengre perspektiv.

På grunn av sakenes alvorlighetsgrad, må det stilles strenge krav til kvalitet ved bruk av sakkyndige, også fordi en skal unngå unødvendig konflikt og gjentatt bruk av utredere. Dette gjelder krav som god og oppdatert fagkompetanse, faglig integritet, etisk standard, habilitet og arbeidsformer som er åpne og kan gi tillit. Engasjement og oppnevning av sakkyndige reiser imidlertid noen spørsmål som gjør at rollen må beskrives, reguleres og kvalitetssikres bedre enn det som gjøres i dag.

Dilemmaene er knyttet til bl.a. varierende fagkompetanse, dobbeltrolleproblematikk og faren for bindinger til system og personer med andre roller i beslutningsprosessen. Disse problemområdene vil bli utdypet i dette kapitlet og munner ut i de forslagene som blir presentert i kapittel 7. Utvalgets forslag til kvalitetssikringstiltak vil kunne redusere noen av problemene, mens andre krever tiltak som går ut over utvalgets mandat. Kapitlet vil avslutningsvis også berøre noen slike problemstillinger.

6.2 Fagkompetanse, habilitet, rolle og rapportutforming

6.2.1 Varierende fagkompetanse og habilitet i den kommunale barneverntjenesten

Barnevernsaker reiser svært kompliserte og sammensatte problemstillinger. Saksfeltet omfatter ikke bare kunnskap om barn og barns behov, men også hvordan foreldre fungerer, og samspillet mellom foreldre, barn og unge og deres interaksjon med sine omgivelser, for eksempel med skole og helsevesen. Flere spørsmål krever spesiell kompetanse når barneverntjenesten skal finne ut av og ta stilling til barns omsorgsbehov. Til tross for at barneverntjenesten over tid er blitt styrket både faglig og organisatorisk, er det utvalgets oppfatning at også bruken av sakkyndige har økt.

Utvalget finner grunn til å tro at det er flere sviktende forhold ved utredningsprosessen i barnevernet som søkes kompensert ved engasjement av sakkyndige. Det antas for det første at kompetansen i den kommunale barneverntjenesten varierer mye fra kommune til kommune. Dette er blant annet kommet tydelig fram i utvalgets samtaler med representanter for barneverntjenesten fra ulike kommuner. Antall saker som utredes vil variere med kommunenes størrelse og problembelastning. Av dette følger variasjon både i grunnkompetanse og personlig erfaring hos de tilsatte. Med lav grunnkompetanse og få saker over tid vil det ikke bli bygget opp institusjonell kompetanse til å håndtere vanskelige utredninger. Bruk av eksterne fagpersoner kan derved kompensere faktisk eller antatt sviktende utredningskompetanse, men vil ikke kunne styrke og bygge opp tjenestens egen kompetanse. Barnevernet har dessuten i varierende grad "bestillerkompetanse", d.v.s. kompetanse til å vurdere hva slags sakkyndig hjelp som trengs, og kunnskap om hva den enkelte sakkyndige kan gi.

Med lav kompetanse og liten erfaring med vanskelige barnevernutredninger vil oppdragsgivers evne til kritisk å vurdere kvaliteten på det produktet som leveres også være tilsvarende lav. Noe vil kunne kompenseres ved konsultativ støtte fra mer erfarne og tverrfaglig sammensatte fagteam f. eks. fra regional Barne- ungdoms- og familieetat. Utvalget er imidlertid i tvil om dette i tilstrekkelig grad kompenserer for geografisk og periodevis variasjon i den kommunale utredningskompetansen og kompetansen til å kunne vurdere det produktet den sakkyndige leverer, på en tilfredsstillende måte.

En annen årsak til å engasjere sakkyndige er knyttet til det faktum at i flere kommuner er forholdene relativt gjennomsiktige, med få innbyggere og gjensidig kjennskap til hverandre. Selv om kompetansen eksisterer i barnevernet, kan dette føre til at en velger å benytte sakkyndige for å løse problemer med gjennomsiktige nettverk. Det kan være et generelt ubehag ved å gripe inn mot barn og familier som mer eller mindre er kjente og del av eget lokalmiljø. Noen barnevernsaker kan skape sterke følelser i et lokalsamfunn. Konfliktforholdene som gjerne er til stede i slike saker kan skape grunnlag for personlig utrygghet hos lokale barnevernansatte, noe som igjen kan innvirke på barnevernets uavhengighet i utredningsoppgaven. Selv om barneverntjenesten selv må fatte beslutninger om for eksempel henleggelse, tvangstiltak eller hjelpetiltak, kan det skape større trygghet dersom beslutningen fattes etter råd fra en utenforstående og uavhengig sakkyndig.

Det tredje forholdet gjelder barneverntjenestens tidvise kapasitetsproblemer. Dette kan skyldes vakante stillinger, sykdom eller andre former for fravær, eller tilfeldige topper i saksmengden. Barneverntjenesten kan være underbemannet i forhold til alle oppgavene som tilligger tjenesten. I stedet for å bemanne tjenesten i forhold til de faktiske oppgavene, vil bruk av eksterne utredere være en måte å kompensere for underbemanning.

For det fjerde synes en sakkyndigutredning noen ganger å være brukt av barneverntjenesten for å sikre at saken skal gå igjennom i Fylkesnemnda. Rapporter til utvalget tyder på at det ikke sjelden er den juridiske konsulenten, eller kommuneadvokaten som insisterer på at barneverntjenesten bør bruke sakkyndig, selv om tjenesten selv synes at saken er godt nok opplyst. Bruken av sakkyndig kan nok være til nytte i slike tilfeller, men den representerer en type underkjenning av egen kompetanse som vil undergrave barneverntjenestens posisjon og autoritet på lengre sikt.

Et femte forhold gjelder barneverntjenestens dobbeltrolle – hjelper og kontrollør. Dette utdypes i et eget avsnitt nedenfor.

6.2.2 Varierende kompetanse og grundighet blant sakkyndige

Gjennom utvalgets kontakt med representanter for barneverntjenesten kommer det fram at det er stor forskjell på eksterne fagpersoners kompetanse til å utrede barnevernsaker. Ikke alle sakkyndige har tilstrekkelig forståelse for barnevernfeltets arbeid og muligheter generelt. Noen har urealistiske ideer om hva som er mulig å få til (behandlingsoptimisme), og mangler kunnskaper om den generelle ressursituasjonen og utviklingsmuligheter i familier som berøres av barnevernet. Dette kommer spesielt tydelig fram i saker der barneverntjenesten ønsker hjelp til å vurdere spesifikke barnevernrelaterte tema, som for eksempel innslagspunktet for tvangsvedtak eller hjelpetiltak. Andre sakkyndige har svak kompetanse innenfor spesifikke problemområder som den spesielle saken reiser. Det er for eksempel ikke tilstrekkelig med erfaring fra arbeid med ungdom dersom den aktuelle saken gjelder små barn. Kunnskapstilfanget til feltet er stort, og ikke alle sakkyndige er kjent med nye viktige arbeider som burde påvirke vurderingene. I så fall har de sakkyndige heller ikke mulighet til å vurdere om deres egen kompetanse er tilstrekkelig.

Den sakkyndiges vurderinger må være faglig holdbare. Det innebærer at den generelle psykologiske kunnskapen må være oppdatert og allment akseptert innenfor fagområdet.⁶ Det er særlig denne typen kvalitetssikring, at arbeidet er forankret i anerkjent kunnskap og erfaring, som er sviktende.

Det er angivelig stor forskjell på de sakkyndiges grundighet med hensyn til hvor omfattende arbeid de utfører i informasjonsinnhentings- og undersøkelsesfasen og hvor omfattende rapport som skrives. Enkelte sakkyndigrapporter virker lite solide. Andre sakkyndige leverer rapporter som er mer omfattende og detaljrike enn barneverntjenesten har behov for. At en utredning er for omfattende kan også innebære at den sakkyndige har undersøkt og rapportert i forhold til flere tema enn hva som lå i barneverntjenestens oppdrag. Dette kan representere en unødvendig merbelastning for de som er gjenstand for vurderingen. Dette understreker hvor viktig det er med et klart mandat fra barnevernets side når tjenesten engasjerer sakkyndig.

I de fagetiske prinsippene for nordiske psykologer kreves det bl.a. at psykologen kun påtar seg de oppgaver, kun tilbyr de tjenester og kun bruker de metoder han/hun er kvalifisert til gjennom utdanning, trening og erfaring.⁷ Fagetisk råd i Norsk Psykologforening behandler hvert år saker der det har blitt klaget på sakkyndige. I de fleste tilfeller hvor rådet gir påtale handler det om metodiske svakheter i rapportene. Utvalget erfarer at barneverntjenesten noen ganger engasjerer sakkyndige som viser seg å mangle tilstrekkelig kompetanse. Den sakkyndige har selv et fagetisk ansvar for å vurdere sin kompetanse og integritet. Den enkelte kan komme til å overse dette av økonomiske grunner, eller de kan føle seg presset til å påta seg et sakkyndigoppdrag av barnevernet. De kan også mangle kunnskap slik at de ikke ser hvor egen kunnskap er mangelfull. Denne typen "kompetanseblindhet" vil kunne motvirkes ved bedre regulering av rollen og rutinemessig kvalitetssikring av rapportene.

Det kan ses på som uheldig at noen av de som opptrer som sakkyndige i barnevern- og barnefordelingsaker har dette som hovedbeskjeftigelse. En sakkyndig uten egen klientpraksis vil over tid ikke opparbeide og vedlikeholde den erfarings- og kunnskapsbasis som kreves for å være en kompetent sakkyndig, som ofte vil si å kunne vurdere konkrete utviklingsforløp og

⁶ Havik T., Lowsen M., Norstoga S., Veland J. (2004): Barnevernets forutsetninger og gjennomføring, Del II Det barnefaglige kunnskapsgrunnlaget.

⁷ Ethiske prinsipper for nordiske psykologer. Vedtatt av landsmøtet i Norsk Psykologforening 1998.

”friskprosesser”. På den annen side vil et visst tilfang av sakkyndigoppdrag gjøre fagpersonen godt kjent med de spesielle faglige og etiske krav som stilles nettopp til denne rollen, i motsetning til en fagperson som bare sporadisk tar på seg slike oppdrag.

6.2.3 Barneverntjenestens dobbeltrolle

Barneverntjenesten skal bære både hjelpende og kontrollerende oppgaver innenfor en og samme tjeneste, og gjerne også innenfor samme rolle hos barnevernsarbeideren. Dette skaper et særegent dobbeltrolleproblem som en innenfor andre profesjoner og institusjoner søker å unngå. Blant annet ligger det i vanlige fagetiske veiledninger at slike dobbeltroller skal unngås. For barneverntjenesten er denne dobbeltrollen nedlagt i den institusjonelle oppbyggingen, noe som skaper spesielle relasjonelle utfordringer og dilemma som kan være vanskelige å løse i noen tilfeller. Godt barnevernsarbeid krever at barnevernet deler sin bekymring for barnets utvikling med foreldre. Det er vanskelig å skape tillit hvis en ikke er åpen overfor foreldrene, og disse har oftest klart for seg barnevernets dobbeltrolle.

Utvalget vil bemerke at en barneverntjeneste som legger hovedvekt på hjelpe- og støttefunksjonen ved presentasjon av rollen, kan få redusert den sensitivitet og faglige oppmerksomhet som er nødvendig for å igangsette utredninger om eventuelle tvangsinngrep tidnok, og med den styrke og effektivitet som sikrer barn den rettsikkerhet de skulle hatt etter Lov om barneverntjenester. Det er ofte en erfaring hos sakkyndige i de sakene de får til utredning at det har gått for lang tid og vært prøvd uhensiktsmessige hjelpetiltak for lenge før spørsmålet om tvangsinngrep tas opp. Den siste tidens medieoppmerksomhet på barn under barnevernets omsorg som utøver repeterende og grov kriminalitet, kan også være en indikasjon på at barn har levd for lenge under sviktende forhold. Tidligere inngrep fra barnevernets side kunne gitt disse barna støtte til en annen utvikling. Den sakkyndige bør kunne være en viktig premissleverandør for løsninger som er realistiske og langsiktige.

Uansett hvor mye en vektlegger det familiestøttende elementet i barneverntjenestens oppgaver og rolleutforming, så vil den potensielle inngrepsoppgaven, maktaspektet, gjøre at tjenesten blir oppfattet som å bære et Janusansikt, både av den enkelte familie og av allmennheten. Slik kommer det også ofte til uttrykk i media. Dobbeltrollen vil ha den effekt at maktaspektet delvis tildekkes eller gjøres uklar. Det vil ikke være i tråd med vanlig rettsoppfatning. Det kan derfor antas at familien får en sterkere og mer krenket reaksjon enn nødvendig når makten ut fra en slik dobbeltposisjon anvendes for å ivareta et barn. Dobbeltrollen kan også skape uklarhet og vansker i barneverntjenestens samarbeidsrelasjoner, med skole, psykisk helsevern og andre, vansker som kan føres tilbake til den konflikten som dobbeltaspektet ved rollen skaper. Dette vil også gjelde for tjenestens videre samarbeid med både foreldre og barn.

Utvalget antar at disse rolleproblemene kan ligge bak noen av oppdragene som settes ut til eksterne utredere.

6.2.4 Den sakkyndiges rolleutforming

Roller som sakkyndig for barneverntjenesten kan tenkes delt opp i to typer: En som bidrar med mer begrensede utredninger og bistand slik som enkelte barneverninstitusjoner innenfor Barne- ungdoms- og familieetaten gjør, og en hvor barneverntjenesten overlater et mer helhetlig utredningsoppdrag til en eller to særlig godt kvalifiserte utredere/institusjoner i saker der det er særlig vanskelige fag- eller posisjonsspørsmål knyttet til tvangsinngrep.

Andre utredninger av det enkelte barn foretas også av fagpersoner i skole- og helseetatene, for eksempel i Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) eller i psykisk helsevern for barn og unge uten at vedkommende er engasjert som sakkyndig. I slike tilfeller blir utredere som regel innkalt som vitner uten at de har status som engasjerte sakkyndige. Jf pkt. 4.1.

I enkelte tilfeller får den sakkyndige rammer som en uavhengig utreder, i andre tilfeller kan det være tett kontakt mellom oppdragsgiveren og den sakkyndige i utredningsprosessen. Det kan også være aktuelt for barnevernet å engasjere den sakkyndige til et samarbeid etter at hun/han har levert sin skriftlige rapport. Dette kan gjelde hjelp til å forklare budskapet i rapporten for den private parten. I noen tilfeller kan det også være aktuelt å engasjere den sakkyndige til å gjennomføre hjelpetiltak, veiledning og mer terapeutisk innsats. Da vil det også for den sakkyndige oppstå en dobbeltrolle som kan skape samarbeidsproblemer dersom informasjonen senere skal brukes til tvangsinngrep.

Tett kontakt mellom barnevernet og den sakkyndige har både positive og problematiske sider. Barneverntjenesten kan se det som en fordel å foreta fortløpende kvalitetssikring av den sakkyndiges arbeid. Møter med den sakkyndige forut for utredningen for å drøfte mandat og framgangsmåte i utredningen kan være ønskelig. Det kan også være aktuelt å ha møter underveis for blant annet å sikre seg at den sakkyndige gjennomfører arbeidet med den grundighet som forventes. Imidlertid kan en så vidt tett kontakt skape tvil om hvorvidt sakkyndigrapporten blir utarbeidet med tilstrekkelig grad av faglig selvstendighet. Den vedvarende kontakten mellom den sakkyndige og barneverntjenesten kan føre til mistanke om for sterke bånd, og dermed svekke tilliten til den sakkyndiges utredning.

6.2.5 Faren for uheldige bindinger

Når barneverntjenesten gjør bruk av sakkyndige under saksforberedelsen, føres disse gjerne som vitner for fylkesnemnd eller domstol. De samme fagpersonene som barneverntjenesten benytter som sakkyndige gjør også tjeneste som fagkyndige medlemmer i fylkesnemnda og som fagkyndige meddommere i retten i andre saker. Ved at de samme personene går inn i ulike roller vil de private parter kunne føle usikkerhet om hvor nære kollegiale bånd det er mellom de fagpersoner som er dommere, og de som opptrer som sakkyndige for barneverntjenesten. Fagmiljøene i Norge er små, og uheldige bindinger kan oppstå. Dette må antas å være et særlig stort problem i områder hvor tilgangen på sakkyndige er begrenset, men det kan også være et problem i større byer, da fagmiljøet er lite.

Utvikling av slike bindinger er et velkjent sosialpsykologisk fenomen. Dette kan være bindinger som de enkelte aktørene er lite oppmerksomme på da de kan utvikle seg gradvis over tid, og derved være lite synlige i den enkelte samhandling eller sak. For eksempel kan bindinger oppstå når samme person som har vært veileder, og derved i en særlig autoritetsrolle overfor en saksbehandler i barnevernet, senere leverer en sakkyndig rapport som denne saksbehandleren skal bruke som grunnlag for et fremlegg til fylkesnemnda. Dersom den samme sakkyndige tidligere har vært meddommer sammen med fylkesnemndsleder som skal behandle denne saken, kan det oppstå et nettverk av subtile bindinger som kan få innvirkning på den aktuelle saken uten at noen av aktørene er oppmerksomme på det.

En positiv side ved at sakkyndige fra tid til annen også påtar seg oppdrag som fagkyndige medlemmer i fylkesnemnd og som fagkyndige meddommere er at de da inngår i faglige drøftinger med nemndsledere, dommere og lege medlemmer. I drøftingene som gjennomføres i forbindelse med skriving av nemndsvedtak og dom, må deltakerne også drøfte etiske

spørsmål i tilknytning til barnevernfaglige problemstillinger. Dette innebærer en ikke ubetydelig gjensidig påvirkning av holdninger og etisk standard, og drøftingene kan gjøre de enkelte aktørene bedre i stand til å kommunisere og forstå hverandre på tvers av fagområder.

Det fremsettes påstander fra enkelte om at barneverntjenesten kun benytter ”vennligsinnete” sakkyndige, som de på forhånd vet vil gi barnevernet støtte. De private parter vil gjerne oppleve det som ekstra byrdefullt når barneverntjenesten i tillegg til egne saksbehandlere også benytter en sakkyndig utredning til støtte for sitt syn. Denne situasjonen kan lett oppleves som en kamp med ulike våpen, hvor barneverntjenestens argumenter på et vis gis dobbelt vekt ved at de støttes og utdypes ved bruk av sakkyndige. For foreldre i en svært sårbar situasjon vil dette ofte framstå som svært urimelig, og det kan lett oppstå mistanke om at sakkyndige leverer en form for ”bestillingsverk” til støtte for de mest innngripende vedtak som barneverntjenesten ønsker. Utvalget har ikke funnet holdepunkter for å mene at dette er et omfattende problem. At foreldre kan oppleve et sammenfall mellom barnevernets og den sakkyndiges konklusjoner som et ”samarbeid” er imidlertid forståelig. Samtidig må foreldres følelser og reaksjoner være underordnet en faglig tilstrekkelig belysning av barnets situasjon.

6.2.6 Habilitet, tillitsforhold og etisk standard

Barnevernets dobbeltrolle – det faktum at tjenesten har både hjelpe- og kontrollfunksjoner - kan skape tillitsproblemer mellom barnevernet og familien til barnet som utredes. Manglende tillit kan ligge bak det kravet som ofte kommer fra familiene og deres representanter, om at det skal engasjeres eksterne sakkyndige. Men selv om tjenesten engasjerer ekstern utreder, så vil denne fortsatt kunne sees som tilhørende tjenesten. Tett kontakt, økonomiske og kollegiale bånd vil kunne skape usikkerhet om den sakkyndiges uavhengighet der den sakkyndige skal utføre deler av barneverntjenestens oppgaver. Dette reiser et habilitetsspørsmål, d.v.s. et spørsmål om den sakkyndige foretar en uhildet og uavhengig vurdering.

I juridisk forstand er en dommer eller tjenestemann inhabil dersom vedkommende selv er part i saken, er i slekt med, gift med eller verge for en av partene. Han eller hun kan også være inhabil dersom det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet, (Forvaltningsloven § 6 og Domstolloven §§ 106 og 108). Slike særegne forhold kan være at avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for vedkommende. Det skal ved vurdering av habilitet også vektlegges om en av partene har reist inhabilitetsinnsigelser. Ny tvistelov slår fast at en som ville vært inhabil som dommer, ikke skal oppnevnes som sakkyndig, og dette har også vært gjeldende praksis i fylkesnemndene og retten. En sakkyndig vil sjeldent bli erklært inhabil på grunn av familiære forhold, men tett kontakt, økonomiske og kollegiale bånd kan skape usikkerhet om vedkommendes upartiskhet, og i enkelte tilfeller føre til inhabilitet.

Mistanker hos berørte foreldre om uheldige bindinger mellom barnevernet og sakkyndige skaper ytterligere tillitsproblemer. Også hos allmennheten kan det dannes oppfatninger om at sakkyndige har bindinger til barnevernet, noe som er egnet til å svekke tilliten til barnevernet generelt. Åpenhet om disse forhold er derfor viktig og av stor betydning.

Det er en klar etisk fordring til psykologer, barnepsykiatere og andre som opptrer som sakkyndige at vedkommende skal opptre ærlig, upartisk og respektfullt overfor relevante involverte parter. Han eller hun må også synliggjøre og klargjøre sin egen rolle i de ulike

sammenhengene der vedkommende arbeider,⁸ jf også helsepersonellovens § 27. Når barnevernet benytter eksterne utredere, vil dette alltid være partsutredere i den forstand at de får sitt oppdrag og blir betalt av barnevernet, som eventuelt blir part i den tvisten om barnespørsmålene som oppstår dersom det blir en tvangssak. Det er likevel viktig å sikre at den sakkyndiges vurderinger blir gjort på et faglig uavhengig grunnlag. Det vil ikke være heldig for tilliten til barneverntjenestens arbeid at en og samme sakkyndig får så hyppige oppdrag for en barneverntjeneste at det oppstår for tette bånd. Dette vil kunne føre til manglende kritisk blikk på barneverntjenestens arbeid og dermed kunne føre til svekket kvalitet på de sakkyndige utredningene.

Utvalget vurderer ikke bevisst uriktige rapporter som noe betydelig problem i barnevernsektoren. Kommisjonsbehandling vil heller ikke uten videre være egnet til å avsløre slik uredelighet dersom rapporten ytre sett er godt begrunnet.

6.2.7 Når barnevernsaken henlegges etter sakkyndig utredning

Den sakkyndige utredningen vil ofte bli avgjørende for barneverntjenestens beslutning om hvorvidt det skal fremmes tvangssak eller ikke. Dersom det fremmes en sak, vil den sakkyndige utredningen blir fremlagt som dokumentasjon i fylkesnemnda. Da vil også rapporten bli noe kvalitetssikret gjennom den domstolslignende prosessen som der skjer. Derimot, dersom den sakkyndige utredningen blir brukt som premiss for å beslutte å ikke fremme tvangssak, vil det i dag ikke være noen systematiske mekanismer som sikrer at denne beslutningen er grunnet på et faglig forsvarlig arbeid. Ut fra barnets perspektiv kan det ha like uheldige konsekvenser at det på grunn av et svakt faglig arbeid fra en sakkyndigs side, ikke blir reist sak for Fylkesnemnda.

Dette forholdet er, som tidligere markert, kanskje den mest alvorlige svikten i kvalitetssikring som utvalget har avdekket vedrørende sakkyndige rapporters mulige konsekvenser for barnets rettssikkerhet. Dårlig sakkyndig arbeid kan føre til at barn ikke får den beskyttelsen som barnevernsloven skal garantere, uten at det har vært annen vurdering av rapporten beslutningen bygger på, enn den som den oppdragsgivende barneverntjenesten selv har gjort. Selv om barnevernet selv mener det er riktig med et tvangsvedtak, kan saken likevel stilles i bero. Dette kan tenkes å skje ut fra en vurdering om at en vanskelig når fram i fylkesnemnda uten støtte i en sakkyndig rapport.

I en sak som uriktig blir henlagt, er det i dag ingen ordning med kvalitetssikring av den sakkyndiges arbeid. Ut fra et barneperspektiv vil en slik kvalitetssikring være viktig.

6.2.8 Krav til rapportutforming

I *Veiledning for sakkyndig arbeid i barnesaker (1998)* er det satt opp en del momenter for hvordan en sakkyndig rapport bør bygges opp for å kommunisere til brukeren av rapporten på en forståelig og hensiktsmessig måte.

Fra flere hold har det vært påtalt at sakkyndigrapporter kan ha svakheter, som for eksempel at det ikke er skilt tydelig mellom hva som er observasjon og vurdering, og at konklusjonen ikke

⁸ Ethiske prinsipper for nordiske psykologer. Vedtatt av landsmøtet i Norsk Psykologforening 1998.

henger sammen med det materialet som rapporten bygger på. I sin doktoravhandling trekker Kirsten Sandberg (2003) fram en rekke mangler som kan være til stede, som dårlig underbygde konklusjoner, lite konkrete fremstillinger, ufullstendige og selektive utvalg av opplysninger, osv.⁹

Sandberg gir en grundig redegjørelse for hvilke krav som må stilles til sakkyndigrapporter i barnevernsaker. Konkrete beskrivelser av det som er kommet fram gjennom den sakkyndiges undersøkelser er nødvendig for å sikre rapportens troverdighet. For å trekke slutninger eller komme med prognoser, må den sakkyndige i tillegg til å bygge på de konkrete opplysningene, anvende sin generelle psykologiske kunnskap. Det man konkret har funnet ut om sakens barn og foreldre i fortid og nåtid må kombineres med generell kunnskap om hvordan det går med barn i en tilsvarende situasjon.

Utvalget ser det som nødvendig at det utarbeides mer spesifiserte kriterier for hva som er en god sakkyndigrapport på bakgrunn av de erfaringene man nå har. Disse kriteriene foreslås innarbeidet i de retningslinjene for sakkyndig arbeid som også må danne vurderingsgrunnlaget for en eventuell kommisjonsbehandling av sakkyndige rapporter. Disse kriteriene må ta hensyn til de forvaltningsmessige og rettslige rammene som rapporten skal fungere i forhold til, så vel som til anerkjent barnefaglig kunnskap.

6.3 Oppsummerende vurdering og generell beskrivelse av utvalgets forslag

Bruk av sakkyndige kan i noen saker dekke et reelt behov for fagkompetanse som en ikke kan forvente å finne i den kommunale barneverntjenesten eller i rettsapparatet. I andre saker kan det ligge andre motiv til grunn. Uansett vil de sakkyndiges rapporter få stor autoritet i sakens videre behandling og det må stilles strenge faglige, etiske og rettssikkerhetsmessige krav til sakkyndigarbeid i barnevernsaker. Slike krav innfris imidlertid ikke fullt ut etter dagens praksis.

Det synes å være alminnelig tilfredshet med en stor del av det sakkyndige arbeidet som utføres. Utvalget erfarer imidlertid at en del sakkyndige ser ut til å ha for dårlig kunnskap om barnevernets arbeidsforhold og muligheter. Andre sakkyndige har svak kompetanse innenfor de spesifikke problemstillinger som saken reiser. Det er i dag ikke tilstrekkelig kvalitetssikret at sakkyndiges arbeid er forankret i anerkjent kunnskap og erfaring. Det er store forskjeller på sakkyndiges grundighet både når det gjelder informasjonsinnhenting og rapportskrivning.

Barneverntjenesten har en vanskelig dobbeltrolle overfor familiene den skal bistå. Den skal både yte hjelpetiltak og foreslå tvangstiltak der det er nødvendig. I noen tilfeller fører dette til store motsetninger mellom de involverte. Det kan lette disse motsetningene dersom en sakkyndig engasjeres for å vurdere spørsmålet om tvangstiltak i form av omsorgsovertakelse. Imidlertid vil den sakkyndige lett oppfattes som en del av barneverntjenesten, og dennes uavhengighet trekkes ofte i tvil av klienten. Den sakkyndiges uavhengige rolle kan også bli svekket ved at mange har gjentatte utredningsoppdrag for den samme tjenesten. Noen påtar seg dessuten veiledningsoppdrag overfor de ansatte og hjelpetiltak overfor klientene. Dette kan føre til mistanke om for sterke bindinger og dermed svekke tilliten til den sakkyndiges utredning.

⁹ Kirsten Sandberg: Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse, Gyldendal Norsk Forlag, 2003

Utvalget ser på denne bakgrunn behov for både en klargjøring og en ytterligere generell kvalitetssikring av rollen som sakkyndig, så vel som en ordning med en rutinemessig og konkret kvalitetsvurdering av den enkelte sakkyndige rapport. En slik ordning må antas å bidra til å motvirke at den sakkyndige etablerer, eller at det skapes mistanke om, en "ukritisk enighet" med oppdragsgiveren eller beslutningstakeren, noe som lett vil oppstå hvor de kollegiale relasjonene blir for tette.

Utvalget foreslår at det opprettes en landsdekkende *Barnesakkyndig kommisjon* som får i oppgave å vurdere sakkyndigrapporter, i tråd med det mandatet utvalget har fått. Det foreslås videre at erklæringen fra kommisjonen skal legges ved sakspapirene når en sak behandles i fylkesnemnda eller i retten. Siden sakkyndigrapporter også brukes som premiss for at saker ikke blir fremmet for fylkesnemnda, foreslår utvalget at også slike rapporter skal kvalitetssikres ved at de legges fram for og vurderes av Barnesakkyndig kommisjon. Det samme gjelder sakkyndigrapporter der foreldre er oppdragsgivere. Noe av den usikkerheten som er knyttet til kvaliteten på sakkyndiges arbeid kan etter utvalgets mening reduseres ved at det gis klarere føringer i lov og forskrift for bruk av eksterne sakkyndige på første forvaltningsnivå. Dette er også nødvendig for at Barnesakkyndig kommisjon skal få en plass med rimelig autoritet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn endringer i Lov om barnevern og i Retningslinjer for saksbehandling i barneverntjenesten. Lovendringene innebærer for det første en klargjøring av at barneverntjenesten ved behov kan engasjere sakkyndige, og for det andre at den plikter å legge fram sakkyndigrapporter for Barnesakkyndig kommisjon. I de foreslåtte retningslinjene framgår bl.a. at engasjement av sakkyndige skal begrunnes og formuleres skriftlig sammen med et mandat, og begrunnes i faglige spørsmål. Manglende utredningskapasitet i barneverntjenesten må løses på andre måter. Den sakkyndige skal inngå kontrakt med barneverntjenesten. Barnevernet bør i likhet med domstolen fortrinnsvis velge sakkyndige som står i Barne- og likestillingsdepartementets register over sakkyndige som har gjennomført utdanningsprogrammet.

For å klargjøre faglig kompetanse og profesjonell integritet hos den sakkyndige; herunder uavhengighet til parter i saken, foreslår utvalget at den sakkyndige sammen med sin rapport, leverer en standard *selvdeklarasjon*. Denne deklarasjonen skal følge rapporten i alle ledd, og en sakkyndigrapport kan ikke anses som fullstendig uten denne. Deklarasjonen skal bl.a. inneholde opplysninger om grunnutdanning, videreutdanning og spesialisitet, faglig praksis, antall sakkyndigoppdrag og andre oppdrag for aktuell oppdragsgiver, etc.

Se nærmere om utvalgets forslag i kapittel 7 og 8.

Det fremgår av det foregående at det kan reises spørsmål om bruk av eksterne sakkyndige i barneverntjenestens utredningsoppgaver delvis kan sees som uttrykk for svakheter og innebygde motsetninger i den måten barneverntjenesten på første forvaltningsnivå er bygget opp. Slik sett kan de være grunnlag for en påstand om at det er et overforbruk og uklar bruk av sakkyndige på første forvaltningsnivå, og at den omfattende bruken av sakkyndige på forvaltningsnivå delvis er en kompensering av de problemer som er innebygd i barneverntjenestens organisering. Slik uklarhet vil også virke inn på kvaliteten og tilliten til de sakkyndiges oppgaver.

Det er utvalgets oppfatning at de kanskje største rettsikkerhetsmessige problem for barn ligger i hvordan de utredende oppgavene til barneverntjenesten er organisert. Det faller imidlertid utenfor dette utvalgets mandat å gå nærmere inn på dette.

Så lenge barneverntjenesten er organisert slik den er, kan noe, men bare en del av den usikkerheten som er knyttet til kvaliteten på sakkyndiges arbeid, reduseres ved at det gis klarere føringer i lov og forskrift for bruk av eksterne sakkyndige på første forvaltningsnivå. En ytterligere kvalitetssikring kan oppnås gjennom en kommisjonsvurdering av alle rapporter som leveres av eksterne sakkyndige før de nyttes som et premiss både for barneverntjenestens beslutning og for bruk i eventuell nemndbehandling. Men også en kommisjonsvurdering har begrensninger.

Utvalget erfarer at færre enn før arbeider som sakkyndige ved siden av annet arbeid. Mange psykologer arbeider i dag som sakkyndige mer eller mindre på heltid, mens de fleste barnepsykiatere har annet arbeid i tillegg. Det hevdes at sakkyndigarbeidet tar for lang tid for en som har egen praksis ved siden av. Utvalget mener at det er generelt uheldig dersom flertallet av de som opptrer som sakkyndige har denne og liknende oppgaver som heltidsbeskjeftigelse. Uten løpende klientpraksis vil den sakkyndige etter hvert kunne miste sin faglige basis. Sakkyndigarbeid som hovedbeskjeftigelse skaper også økt risiko for uheldige dobbeltrelasjoner og bindinger som får utvikle seg over tid. Selv om de aktuelle personene opptrer med høy faglig integritet og slik sett er i stand til å håndtere denne type rolleskifter, så skapes likevel et tillitsproblem. Det er et legitimt spørsmål om denne type rolleskifter kan skape utrygghet for de involverte og oppfattes som et rettssikkerhetsproblem. Det må etter utvalgets syn vurderes løsninger som gjør det mulig for sakkyndige å ta slike oppgaver parallelt med annet arbeid.

Muligheten til å prøve barnevernsaker for domstolene gir foreldrene en nødvendig rettssikkerhet. Høyt konfliktnivå og stadig ny prøving av beslutningen i stadig nye organ vil imidlertid kunne være en kontinuerlig belastning for barnet og hindre det i å få ro til å bli trygg og utvikle seg under nye betingelser. Hensynet til barnets beste kan derved bli undergravd av den prosessen som skal gi rettssikkerhet. Dette er et dilemma som det må leves med, men det er aktsomhetsområde som også er relevant når sakkyndiges plass, funksjoner og kvalitet diskuteres.

Selv om det kan gjøres organisatoriske endringer som kan redusere det som kan sees som mindre fagrettet bruk av sakkyndige, er bruk av sakkyndige blitt en viktig del i beslutningsprosessen i vanskelige barnevernsaker. Videre fagutvikling og bedre kvalitetssikring kan gjøre denne rollen til et enda nyttigere redskap for gode beslutninger om barnets beste. Det er utvalgets oppfatning at det er tid for å tydeligere befeste rollens oppgaver og ansvar i de formelle rammene for utredning og beslutning i barnevernsaker.

Utvalget vil bemerke at dersom det etableres en Barnesakkyndig kommisjon som undergir sakkyndigrapporter en vurdering før de nyttes for beslutning, så kan det bevirke at sakkyndigrapporter kan få styrket sin autoritet og premissstygde i beslutningsprosessen. Det må imidlertid ikke medføre at kvalitetssikringsprosessen svekkes i selve beslutningsorganet. Det må aktivt arbeides med å styrke også andre kvalitetssikringstiltak, både generelt og spesielt i den enkelte sak, spesielt prøvingen av rapporten i forhandlingene i nemnd og domstol.

KAPITTEL 7

UTVALGETS FORSLAG TIL KVALITETSSIKRINGSTILTAK

7.1 Barnesakkyndig kommisjon

Utvalget har som tidligere argumentert for, funnet at det er behov for å opprette et organ for kvalitetsvurdering av sakkyndige rapporter, slik mandatet ber om blir vurdert. Utvalget har valgt navnet *Barnesakkyndig kommisjon* for instansen som foreslås opprettet. For at en slikt organ skal kunne fungere, er det nødvendig at rollen som sakkyndig defineres tydeligere og hjemles i lov og forskrift. Utvalget har drøftet hvor omfattende et kontrollorgan bør være for å kunne gjennomføre en forsvarlig håndtering av oppgaven. En har da sett for seg flere alternativer.

7.1.1 En mindre omfattende modell

Det første alternativet er en mindre omfattende, men sentralt organisert modell. Etter denne består kommisjonen av en leder og et antall fagpersoner som alle har kompetanse til å vurdere sakkyndiges rapporter i forhold til fastsatte faglige kriterier. Kommisjonen kunne administreres av et sekretariat som ikke selv har fagkyndig kompetanse. Etter en slik modell kunne kontrollrutinen bestå i at den sakkyndige, eller oppdragsgiveren pålegges å sende en kopi av rapporten til kommisjonens sekretariat. Straks sekretariatet mottar en rapport, distribueres rapporten til et medlem av kommisjonen. Etter en kort behandlingstid returnerer kommisjonsmedlemmet rapporten direkte til den sakkyndige og dennes oppdragsgiver med sin påtegning, eventuelt med kritisk anmerkning. Kommisjonsmedlemmet kan eventuelt ved usikkerhet sende rapporten videre til et annet kommisjonsmedlem. Kopi av påtegning sendes til sekretariatet. Antallet medlemmer i kommisjon må tilpasses det til enhver tid estimerte behov. Kommisjonens leder har, i tillegg til selv å kontrollere en del av rapportene som vanlig kommisjonsmedlem, i oppgave å arrangere faglige samlinger for kommisjonen et par ganger per år i samarbeid med sekretariatet. Sekretariatet fører statistikk og oversikt over kommisjonens virksomhet. Arbeid for kommisjonen kan honoreres som prosentvis stilling, stykkpris per rapport eller etter timeliste.

Fordelen med en slik lite omfattende modell er først og fremst at den minimerer ressursbruken, faglig og økonomisk. Den binder opp få fagpersoner, og tapper dermed ikke kompetanse som ellers kunne vært brukt til å foreta sakkyndig utredninger. Kommisjonens saksbehandling er lite byråkratisk og tar liten tid. Dermed vil den i liten grad bidra til å forsinke saksbehandlingstiden i forvaltningen og domstolen. Ulempen med denne modellen er at den gir lite omfattende faglig kontroll. Utvalget anser at gjennomlesing av bare ett kommisjonsmedlem ikke er en tilstrekkelig ”tung” kvalitetssikring av rapportene. Det vil være lettere både for den sakkyndige og partene å avvise en slik kommisjonsbehandling som bare en formalitet. Utvalget har derfor kommet til at en slik begrenset modell ikke vil ivareta intensjonene med et kontrollorgan.

7.1.2 En desentralisert modell

Utvalget har også vurdert en desentralisert modell som alternativ. En mulighet er å etablere avdelinger av barnesakkyndig kommisjon ved hvert fylkesmannsembete, eller hver region av Barne- ungdoms- og familieetaten. Denne kunne være aktuell hvis en valgte en lite omfattende kontrollmodell. Deling av kommisjonen på fylker eller landsdelsregioner vil ikke nødvendigvis ha innvirkning på hvor omfattende kontrollrutiner en legger opp til.

Kommisjonene kunne bygges opp slik at de fulgte det samme regelverk og rutiner, men var dimensjonert etter behovet i landsdelen.

Utvalget ser at en desentralisering kunne ha noe for seg hvis motivet var å sikre nærhet til brukerne; for eksempel dersom kommisjonen skulle ha en mer generell opplærende og veiledende funksjon overfor de sakkyndige. Som det fremkommer av utvalgets forslag legges det ikke opp til at det skal være kontakt mellom den sakkyndige og kommisjonsmedlemmene som kontrollerer rapporten. Grunnen er at en ønsker å unngå at det også her kan oppstå dobbeltroller. I denne sammenheng er det tvert imot ønskelig at det ikke er tette relasjonelle bånd mellom de som kontrollerer og de som blir kontrollert. Det vil derfor være en fordel at det er både geografisk og annen relasjonell avstand mellom kommisjonsmedlemmene og den aktuelle sakkyndige. Tilbakemeldingen til oppdragsiver og den sakkyndige skal kun skje skriftlig.

Det anses altså som en fordel at Barnesakkyndig kommisjon blir en landsdekkende kommisjon. Dette vil også gi kommisjonen et tilstrekkelig antall saker til at en får erfaring med arbeidet. En sentral kommisjon vil også i større grad kunne gi alle en tilnærmet lik behandling ved at det ikke får utvikle seg forskjellige kulturer ved forskjellige kommisjoner. En kommisjon, framfor flere, må dessuten ansees å være kostnadsbesparende.

7.1.3 En mer omfattende, sentral modell for kontroll

Utvalget har kommet fram til en modell som er nokså lik modellen som benyttes av Rettspsykiatrisk gruppe under Den rettsmedisinske kommisjon. Utvalget har i utarbeidelsen av sitt forslag gjort nytte av erfaringene fra arbeidet til denne kommisjonen i den tiden den har fungert. Utvalget mener at denne modellen kan tilpasses vurdering av barnesakkyndige rapporter, samt at det er av verdi å ha noenlunde liknende systemer for kvalitetssikring på sammenlignbare beslutningsområder.

7.2 Beskrivelse av utvalgets forslag til Barnesakkyndig kommisjonen

7.2.1 Kontrollrutinen

Utvalget foreslår at sakkyndige engasjert og oppnevnt på alle saksbehandlingsnivå skal ha plikt til å utarbeide sine rapporter i to eksemplarer, hvorav det ene sendes til Barnesakkyndig kommisjon samtidig med at rapporten sendes oppdragsiver. Straks rapporten blir mottatt behandles den av kommisjonens leder, som selv er en kvalifisert fagperson på området. Denne gjør seg kjent med rapporten slik at den kan fordeles til to kommisjonsmedlemmer som har relevant kompetanse i forhold til problemstillinger som berøres i den aktuelle rapporten. Geografisk fordeling kan også være et moment.

Etter at de to kommisjonsmedlemmene har mottatt den sakkyndiges rapport skal de sette seg grundig inn i den. De skal vurdere rapportens kvalitet i forhold til gitte *Retningslinjer for sakkyndig arbeid*, utarbeide sin påtegning til rapporten og returnere den til sekretariatet.

Som normalordning skal rapporten vurderes av to kommisjonsmedlemmer og påtegnes avsluttende av kommisjonens leder. Utvalget mener dette er tilstrekkelig i tilfeller der de to kommisjonsmedlemmene uavhengig av hverandre er enige, og/eller det ikke er vesentlige anmerkninger til rapportens kvalitet. I tilfeller der de to kommisjonsmedlemmene har ulik oppfatning, eller kvalitetsvurderingen av andre grunner er komplisert, skal kommisjonsbehandlingen suppleres av kommisjonens leder.

Fra sekretariatet sendes rapporten med påtegninger direkte til den som er oppdragsgiver og en kopi av påtegningsene sendes til den sakkyndige som har utarbeidet rapporten.

Utvalget foreslår at den sakkyndiges rapport ikke legges til grunn for vedtak eller avgjørelse i barneverntjenesten, fylkesnemnd og retten før den er vurdert av Barnesakkyndig kommisjon. Unntak gjøres for vedtak i akuttsituasjoner. Utvalget har vurdert om de aktuelle lovbestemmelser bør utformes på samme måte som straffeprosessloven §§ 147 og 148, som gjelder innsending av skriftlige erklæringer til Den rettsmedisinske kommisjon. I straffeprosessloven settes det ikke vilkår om at rapporten skal være vurdert av kommisjonen før den legges til grunn for avgjørelse. Utvalget har likevel valgt å presisere i forslag til lovtekst at vurderingen fra Barnesakkyndig kommisjon skal foreligge før den sakkyndiges rapport legges til grunn for vedtak og rettslig avgjørelse, for å understreke viktigheten av kommisjonens kvalitetssikring.

7.2.2 Kommisjonens sammensetning

Barnesakkyndig kommisjon foreslås sammensatt av personer med høy faglig kompetanse, herunder erfaring fra sakkyndig utredning i barnevernsaker. Som nevnt i pkt 4.2 reiser mange barnevernutredninger problemstillinger som krever spesialkompetanse hos den som utreder. Derfor bør også kommisjonen ha en bred sammensetning med hensyn til medlemmenes kompetanse og bakgrunn. Oppnevningsordningen bør være fleksibel slik at tallet på kommisjonsmedlemmer hele tiden kan tilpasses behovet.

Forslaget til saksbehandling forutsetter at kommisjonens leder, eller en annen med tilsvarende faglig kompetanse, for eksempel en nestleder er tilgjengelig på daglig basis. Det er nødvendig at alle rapporter raskt kan gjennomgås og fordeles ut fra hvilke faglige problemstillinger den aktuelle saken reiser.

7.2.3 Saksbehandlingstid

Utvalget har anslått at kommisjonsmedlemmene i de fleste tilfeller vil bruke omtrent tre timer på å gjennomgå hver rapport. I særlige tilfeller, spesielt der påtegningen krever omfattende begrunnelse, kan gjennomgangen ta lengre tid. Dette er noe lengre tid til gjennomlesing per rapport enn det som brukes i Rettspsykiatrisk gruppe i Den rettsmedisinske kommisjon, hvor gjennomsnittet er en time. Utvalget antar at det er nødvendig å bruke noe mer tid på barnevernrapportene da de gjennomsnittlig er noe lengre, og det til dels er mer kompliserte forhold som vurderes.

Saksbehandlingstiden i kommisjonens sekretariat, før videresending til kommisjonsmedlemmene, kan være en - to dager. Hos kommisjonsmedlemmene bør ikke behandlingstiden overskride fire - fem virkedager. En ser videre for seg at sekretariatet vil ha behov for en – to virkedager på å behandle saken i siste runde før den sendes ut.

Den samlede saksbehandlingstiden i barnesakkyndig kommisjon vil etter dette forslaget bli seks – ni virkedager. I tillegg kommer tid til postgang. Modellen forutsetter at rapporten skal sendes ut i tre flere ledd enn den ville vært sendt ut uten kommisjonsbehandling. Imidlertid bør en allerede ved opprettelsen av en Barnesakkyndig kommisjon legge til rette for forsvarlig elektronisk forsendelse og behandling av rapportene slik at tid for forsendelse minimeres. Med elektronisk oversendelse kan saksbehandlingstiden reduseres vesentlig.

7.2.4 Sekretariatets øvrige oppgaver

Det forutsettes at kommisjonens leder, og sekretariatet for øvrig, har i oppgave å bidra til at kommisjonsmedlemmene har en tilnærmet lik praksis og konsensus på sentrale spørsmål. Det kan for eksempel fremmes ved å arrangere faglige samlinger for kommisjonsmedlemmene.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå at kommisjonen skal ha oppgaver overfor de sakkyndige eller deres oppdragsgivere ut over faglig å kvalitetsvurdere innsendte sakkyndigrapporter. Utvalget foreslår imidlertid at virksomheten dokumenteres og registreres, blant annet for å gjøre de sakkyndige rapportene og kommisjonens vurderinger tilgjengelig for forskning. Registrering er dessuten en betingelse for at kommisjonen skal kunne forholde seg til gjengangerproblematikk, dvs sakkyndige som gjentatte ganger får kritikk av kommisjonen.

En årsak til at utvalget ikke har foreslått at Barnesakkyndig kommisjon skal ha flere oppgaver, er som tidligere nevnt at en ønsker å skille mellom kontrolloppgaver og andre oppgaver. Utvalget ser det likevel naturlig at sekretariatet som betjener barnesakkyndig kommisjon kan ha andre oppgaver, for eksempel å administrere utdanningsprogrammet for sakkyndige og registreringsordningen. Utvalget ser også for seg at kommisjonens arbeidsområde kan tenkes utvidet til andre sakstyper, som for eksempel barnelovsaker.

7.2.5 Lokalisering av Barnesakkyndig kommisjon

Utvalget har funnet at den mest naturlige plassering for Barnesakkyndig kommisjon vil være at den etableres som egen enhet i Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. Kommisjonens medlemmer vil kunne være å finne over hele landet. Utvalget anser det ikke nødvendig at kommisjonens sekretariat er plassert i Oslo. Det er trolig mulig å finne tilstrekkelige fagmiljøer for et slikt sekretariat både i Tromsø, Trondheim og Bergen. En slik plassering av kommisjonen vil kunne gi synergieffekter med andre virksomheter.

Det kan være behov for å utveksle erfaringer med andre kommisjoner som arbeider med tilsvarende kvalitetssikringsarbeid. Utvalget vil derfor peke på at sekretariatet eventuelt kan samordnes med andre sekretariater.

7.3 Kommisjonsordningens omfang

Utvalget har drøftet hvilke rapporter som skal legges fram for barnesakkyndig kommisjon. Anbefalingen er som nevnt før at alle sakkyndigrapporter som benyttes som grunnlag for saksbehandling i barnevernsaker, bør gjennomgå kommisjonsbehandling. Dette innebærer at alle sakkyndigrapporter som er utarbeidet for barneverntjeneste og domstol rutinemessig skal sendes til barnesakkyndig kommisjon.

I pkt 6.2.7 er det pekt på at spesielt sakkyndigrapporter som benyttes som grunnlag for beslutninger på førstelinjenivå i barnevernet etter dagens ordning utsettes for lite kvalitetssikring. Dette er særlig bekymringsfullt når sakkyndigrapporter benyttes som grunnlag for henleggelse av barnevernsaker. Representanter utvalget har møtt fra barneverntjenesten ønsker et system som hjelp til å vurdere kvaliteten på sakkyndigrapporter de har bestilt. Utvalget foreslår derfor at sakkyndigrapporter som ikke resulterer i nemndsbehandling, også blir sendt til Barnesakkyndig kommisjon for vurdering.

Selv om sakkyndigrapporter som følger sakens dokumenter til behandling i fylkesnemnda får en mer omfattende behandling, mener utvalget som tidligere beskrevet at denne ikke er

tilstrekkelig. Det samme gjelder den fagspesifikke kvalitetsvurderingen som foretas i tingretten og ved eventuell ankebehandling i lagmannsretten og høyesterett. Utvalget mener at endringene i sosialtjenesteloven, som innebærer at rettens sammensetning er endret fra to til en fagkyndig meddommer, representerer en svekket kvalitetssikring. Dette forsterker behovet for at rapporten blir vurdert av Barnesakkyndig kommisjon før den legges fram for retten.

7.4 Oppnevning og tilgang på kommisjonsmedlemmer

Utvalget foreslår ved oppnevning av Barnesakkyndig kommisjon at en noe tilpasset følger regler for oppnevning av Den rettsmedisinske kommisjon. Dette innebærer at Kongen fastsetter antall medlemmer, og at medlemmene oppnevnes for inntil to år av gangen. Kongen oppnevner også en leder og en nestleder for kommisjonen.

Kommisjonen må settes sammen av medlemmer med relevant faglig kompetanse. Det bør legges vekt på høy akademisk og sakkyndig kompetanse.

Utvalget er innforstått med at de personressursene som nyttes til å kvalitetssikre sakkyndiges rapporter til en viss grad kan bli tatt fra den gruppen fagpersoner som ellers kunne utredet barnevernsaker. Utvalget tror imidlertid ikke dette vil bli et vesentlig problem. En regner med at noen av medlemmene i kommisjonen blir rekruttert blant fagpersoner som sjelden selv er sakkyndig for barnevernet, men som har høy relevant kompetanse fra universitet eller innenfor psykisk helsevern for barn og unge.

Hvis medlemmene i Barnesakkyndig kommisjon selv arbeider med sakkyndig utredninger er det en viss fare for at personer fra samme miljø foretar kvalitetssikring av hverandres rapporter. Dette kan kommisjonens sekretariat arbeide for å motvirke, for eksempel ved å ta geografiske og institusjonelle hensyn ved fordeling av oppgavene. Her vil den selvdeklarasjonen som utvalget foreslår skal følge med rapporten, være et viktig hjelpemiddel.

7.5 Utarbeiding av Retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker

Veiledning for sakkyndige i saker etter barneloven og barnevernloven, som er utarbeidet av Barne- og familiedepartementet i februar 1998, er pr dato det dokumentet som formulerer en standard for sakkyndig arbeid. Her gis også noe veiledning om hvordan rapporter skal utformes. Dette dokumentet har en rent veiledende funksjon og har slik sett en relativt svak regulerende funksjon. Utvalget mener det er behov for en sterkere regulering og foreslår at det med utgangspunkt i det eksisterende veiledningsdokumentet utarbeides egne *Retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker* som fastsetter grunnkriterier for arbeid og rapportering. Retningslinjer er nødvendige for at kommisjonen skal kunne forholde seg både til formelle og mer faglige kriterier for de rapportene de skal vurdere. Slike kriterier vil også være en fordel for alle andre som ønsker å ta stilling til kvaliteten ved sakkyndigrapporter, ikke minst de sakkyndige selv. Å utarbeide slike retningslinjer er et arbeid som må gjøres av en gruppe med bred barnefaglig sammensetning. Utvalget foreslår at arbeidet med å utarbeide *Retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnesaker* blir igangsatt straks det er tatt stilling til om Barnesakkyndig kommisjon skal opprettes.

7.6 Understøttende forslag

7.6.1 Selvdeklarasjon

Vesentlige trekk ved en sakkyndig rapport er at den skal være utarbeidet med tilstrekkelig faglig kompetanse og profesjonell integritet, herunder uavhengighet til parter og andre som kan ha interesser i saken, jf. pkt 6.2.5 og 6.2.6. Det vil igjen si at de reelle kompetansen for oppdraget må være dokumenterbar. Det skal heller ikke være relasjonelle bindinger, i hvert fall ikke bindinger som er skjulte for dem saken gjelder, eller for dem som har ansvar for beslutningene. Slike forhold vil vanligvis ikke kunne leses ut av rapporten som sådan, men må klargjøres på andre måter.

For å styrke åpenheten om denne siden av det sakkyndige arbeidet, foreslår utvalget at den sakkyndige sammen med sin rapport leverer en *standard selvdeklarasjon*. Denne deklarasjonen skal følge rapporten i alle ledd, og en sakkyndig rapport kan ikke anses som fullstendig uten denne. Deklarasjonen bør inneholde opplysninger om den sakkyndiges grunnutdanning, videreutdanning og spesialitet, samt omfang og karakter av faglig praksis som er relevant for det sakkyndige arbeidet. Dessuten skal den sakkyndige gi opplysninger om antall sakkyndige oppdrag samt andre typer oppdrag, veiledning, konsultasjonstjenester og liknende av ulik karakter som vedkommende har hatt for den aktuelle oppdragsgiver de siste to år.

Den sakkyndige skal også oppgi antall oppdrag han/hun eventuelt måtte ha hatt som fagkyndig nemndsmedlem, eller fagkyndig meddommer de siste to årene for det beslutningsorgan; fylkesnemnd eller domstol, som vil være neste ledd i en eventuell fortsatt behandling av saken, for uten det organ som har oppnevnt vedkommende.

Det bør utarbeides et standard skjema for selvdeklarasjon som integreres i de *Retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker*, som utvalget foreslår blir utviklet av en egen arbeidsgruppe.

Utvalget mener at det ikke skal settes spesifikke regler for antall og kombinasjoner av oppdrag den sakkyndige måtte kan ha i forhold til instanser som er, eller kan bli involvert i sakens behandling. Det viktige er at det er åpenhet om slike forhold. Det blir så opp til den sakkyndige selv, oppdragsgiver og beslutningsorgan å vurdere om forholdene som selvdeklarerer og som eventuelt kan undersøkes nærmere, er av en slik karakter at det skaper et problem for tilliten til at arbeidet er utført med tilstrekkelig kompetanse og uavhengighet.

Selv om deklarasjonen skal følge rapporten, er det selvsagt aktuelt at den utarbeides og klargjøres i forkant av oppdraget, slik at oppdragsgiver og sakkyndig har de aktuelle forhold klart for seg ved engasjement og oppnevning.

Utvalget omtaler muligheten for bevisst uriktige rapporter i pkt. 6.2.6. Ved at kommisjonen gjennomgår flere rapporter fra samme sakkyndig, vil det være mulig å avdekke mønstre som avslører slik uredelighet. Det må antas at kommisjonsbehandling uansett vil virke preventivt. Forslaget om selvdeklarasjon i tilknytning til rapporten vil også bidra til dette.

7.6.2 Videre arbeid med barnevernets kompetanseprofil og utredningsprosess

Utvalget finner som tidligere begrunnet, grunn til å tro at det er flere sviktende forhold ved utredningsprosessen i barnevernet som søkes kompensert ved å engasjere sakkyndige (Se kapittel 6, særlig pkt 6.2.1.) Det største problemet er etter utvalgets oppfatning

dobbeltrolleproblemerne. Dessuten at barnevernet i mange saker mangler kompetanse til å utrede og vurdere. Dette gjelder spesielt kompliserte og sammensatte problemstillinger som framtrer i sjeldne saker, men også selve kjerneproblematikken i barnevernet, som innslagspunktet for barnevernlovens § 4-12 (omsorgsovertakelse) og § 4-19 (barns og foreldres rett til samvær med hverandre). Barnevernet engasjerer altså ikke sakkyndige bare til spesialutredninger, men også til å utrede og vurdere tema som skulle være barnevernets spesialområde.

Dette er etter utvalgets oppfatning en systemsvikt som det må arbeides videre med å forbedre, slik at ikke bruken av sakkyndige fortsatt utvikler seg som en ad hoc og tilfeldig kompensering og tildekking av mer grunnleggende problemer ved undersøkelsesprosessen i barnevernet. Utvalget velger å påpeke dette problemområdet uten å komme med konkrete forslag til hvordan en kan gå videre.

7.6.3 Forskning og utdanning

Utvalget erfarer at det finnes svært lite litteratur om sakkyndigrollen generelt. En bok¹⁰ ble skrevet i etterkant av arbeidet med NOU 23/95, og når det gjelder forskning på sakkyndigrollen innenfor barnevernfeltet i Skandinavia kjenner utvalget kun til Kirsten Sandbergs doktoravhandling fra 2003. Dette er beklagelig, fordi forskning på et virksomhetsområde er en viktig del av fagutviklingen og kvalitetssikringen. Utvalget finner det påfallende at sakkyndigrollen som ofte har en sentral rolle i beslutningsprosessen, ikke er problematisert i arbeidet ved de barnevernfaglige regionsentrene.

I medisinstudiet utgjør rettspsykiatri en viktig del av pensum i psykiatri. Vurderinger i forhold til barnevernloven er imidlertid ikke en del av dette området. Så langt utvalget kjenner til er all utdanning om sakkyndighet innen barnevernet, bortsett fra enkeltstående forelesninger, lagt til etterutdanning, dvs etter avlagte embetseksamener i medisin og psykologi. Utvalget mener det er grunn til å vurdere om en så viktig del av profesjonsutøvelsen som rettspsykologisk/medisinsk arbeid er, bør være en større del av grunnutdanningen i psykologi. Dette kan bidra til å vekke interesse for fagfeltet hos de unge kandidatene, og dermed rekrutteringen til faget, samtidig som det kan bidra til faglig styrking hos alle kandidater.

Det finnes i dag ingen hovedstillinger i barnesakkyndighet ved norske universitet.

Utvalget foreslår at Barne- og likestillingsdepartementet i tilknytning til eventuell opprettelse av Barnesakkyndig kommisjon tar initiativ overfor universitetene og relevante forskningsinstitusjoner for å danne en arbeidsgruppe som kan utarbeide mer konkrete forslag og initiativ for å styrke det akademiske grunnlaget for barnesakkyndig arbeid. Utvalget mener dette vil være viktig for å understøtte autoriteten og funksjonen til Barnesakkyndig kommisjon.

7.6.4 Videreutvikling av utdanningsprogrammet for sakkyndige

Utvalget oppfatter utdanningsprogrammet for sakkyndige som et av de viktigste tiltakene som er gjort for å sikre kvaliteten til sakkyndige i barnevernet. Det fremstår imidlertid som et problem at ikke alle fagpersoner som påtar seg oppdrag som sakkyndige har gjennomgått utdanningsprogrammet. En er også noe bekymret for om den fremtidige rekrutteringen til utdanningsprogrammet blir god nok. Som utvalget har diskutert tidligere, bør det kartlegges

¹⁰ Backe-Hansen, Elisabeth og Øvreide, Haldor m.fl.: Sakkyndig arbeid: fag og beslutninger om barn. Ad Notam Gyldendal, 1999.

hvordan oppslutningen om utdanningsprogrammet kan økes. Det er også grunn til å se på om det skal administreres av sekretariatet til Barnesakkyndig kommisjon.

7.6.5 Utvidet bruk av to sakkyndige

Utvalget vil peke på at mens det tidligere var mer regelen enn unntaket at det var to sakkyndige som ble engasjert i kompliserte saker, så er dette i dag endret slik at det er svært sjelden at det engasjeres/oppnevnes to samtidig.

Sakkyndigutredninger koster, og er en belastning på budsjettet i barnevernet og i domsstolen. Utvalget er derfor klar over at et viktig motiv for å begrense antallet sakkyndige til én er å spare ressurser. Bruk av ad hoc engasjement og oppnevning av sakkyndige kan imidlertid også sees som en kostnadseffektiv måte å løse kompliserte utredninger på, ved at en ikke har kostnadene ved å ha tilsvarende kompetanse i institusjonens egen stab.

Et annet motiv for kun å benytte én sakkyndig er at en begrenser antallet personer som familien som skal undersøkes blir eksponert for. Det er alltid et motiv å beskytte privatpersoner mot å bli utsatt for undersøkelser som er mer omfattende enn nødvendig, og det er en intensjon å unngå å gjøre en undersøkelse vidløftig.

Utvalget vil imidlertid peke på noen fordeler ved å velge å la to sakkyndige utrede samme sak. Det vil være en viktig styrking i den sakkyndige utredningen fordi to fagpersoner til sammen innehar større kompetanse enn den ene har alene. Å oppnevne to sakkyndige innebærer for eksempel mulighet til å sette sammen spesialkompetanse innefor et avgrenset område med generell barnevernfaglig kompetanse og erfaring fra sakkyndigrollen.

Slik sammensetning av kompetanse på ulike områder innebærer ikke bare at saken får en bredere opplysning, men også at fagpersonene får anledning til å lære av hverandre. På denne måten vil fagmiljøet gradvis utvide sin kompetanse, noe som kommer framtidige oppdragsgivere til gode i form av økt kvalitet.

At to fagpersoner arbeider tett sammen i en konkret utredning er kanskje den mest effektive form for kontroll med den enkelte fagpersons faglige utøvelse. De to sakkyndige har kunnskap om fag og metode og en unik mulighet til å følge hverandres arbeid i detalj. Innsynet i hverandres arbeid innebærer at de må forholde seg til hverandres årvåkne blikk, hvilket effektivt kan bidra til at begge skjerper seg. Utvalget legger da til grunn at det ikke er en juksekultur i fagmiljøet som medfører at kolleger dekker over sviktende kompetanse hos hverandre.

Utvalget er kjent med at Graver-utvalget trolig kommer til å kommentere, på et mer generelt grunnlag eventuelle fordeler og rettssikkerhetsmessige konsekvenser av det faktum at bruk av to sakkyndige er blitt redusert. Dette gjelder også reduksjon av fagkyndige meddommere for retten fra to til en. Dette utvalget vil derfor ikke her gå lenger enn til å anmode om at en innenfor sakkyndigarbeid i kompliserte barnevernsaker ser de faglige og rettssikkerhetsmessige fordelene ved å bruke to sakkyndige. Bruke av to sakkyndige kan bidra til en type faglig kvalitetssikring som ikke i tilsvarende grad kan oppnås ved etablering av Barnesakkyndig kommisjon.

KAPITTEL 8

UTVALGETS FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV OG RETNINGSLINJER OG FORSKRIFT FOR BARNESAKKYNDIG KOMMISJON

8.1 Merknader til de enkelte bestemmelser

Nedenfor presenteres kommentarer til hvert av utvalgets forslag til lovendringer.

8.1.1 Lov om barneverntjenester

Til ny § 2-5

Det foreslås opprettet en Barnesakkyndig kommisjon som skal vurdere og dermed bidra til å sikre kvaliteten på sakkyndiges rapporter som legges til grunn for viktige avgjørelser i en barnevernssak.

Kommisjonen skal vurdere rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av barneverntjenesten og sakkyndige oppnevnt av fylkesnemnd og domstoler. Også rapporter utarbeidet av privat engasjert sakkyndige skal forelegges kommisjonen før henholdsvis barneverntjenesten, fylkesnemnd og domstoler legger dem til grunn for viktige avgjørelser om barnets situasjon og fremtid.

Kommisjonen skal kun vurdere rapporter som er utarbeidet av sakkyndige engasjert eller oppnevnt for å utrede en bestemt sak og som formodes å ha et nøytralt forhold til saken og sakens parter. Utenfor kommisjonens arbeidsområde faller dermed rapporter utarbeidet av personer med spesiell fagkyndighet, f.eks en psykolog, ansatt i kommunen eller kommunens barneverntjeneste.

Erklæringer utarbeidet av helseinstitusjoner og andre tjenesteytende institusjoner som det offentlige fører tilsyn med, faller også utenfor kommisjonens arbeidsområde. Begrunnelsen for dette er at kontrollen med det arbeidet som utføres i slike institusjoner, må skje gjennom de kontroll- og tilsynsordninger som gjelder for virksomheten. Avgrensningen innebærer at epikriser, utredninger fra henholdsvis pedagogisk-psykologisk rådgivningstjeneste, poliklinikker innenfor psykiatrien og barneverninstitusjoner med utredningskompetanse, ikke skal forelegges kommisjonen.

Når kommisjonen har gjort sin vurdering, skal underretning gis til oppdragsgiver og den som har skrevet rapporten.

Utvalget foreslår at kommisjonens medlemmer oppnevnes av Kongen, slik situasjonen er for Den rettsmedisinske kommisjon.

Det foreslås at det gjennom forskrifter gis nærmere regler om hvordan kommisjonen skal arbeide.

Utvalget har ikke tatt stilling til på hvilken måte og i hvilket omfang opplysninger om kommisjonens erfaringer med den enkelte sakkyndiges arbeid skal nedfelles i kommisjonens arkiv/register. Utvalget har dermed heller ikke tatt stilling til om svakt sakkyndig arbeid over

tid skal få konsekvenser utover de anmerkninger som gis til oppdragsgiver og rapportskriver i den enkelte sak. Dette kan reise problemstillinger som må avklares i forhold til personregisterloven.

Til § 4-3 nytt fjerde ledd

Gjeldende § 4-3 fjerde ledd legger forutsetningsvis til grunn at barneverntjenesten kan engasjere sakkyndige til å bistå for å bedre grunnlaget for barneverntjenestens avgjørelser. Det foreslås nå i nytt fjerde ledd en uttrykkelig bestemmelse om at barneverntjenesten kan engasjere sakkyndig.

I barnevernloven ny § 2-5 foreslås opprettet en Barnesakkyndig kommisjon som skal ha som oppgave å bidra til å kvalitetssikre sakkyndiges arbeid. Forslaget forutsetter at sakkyndige som engasjeres av barneverntjenesten for utredningsoppgaver må utferdige en skriftlig rapport som sendes kommisjonen for vurdering. Forslaget i § 4-3 nytt fjerde ledd forutsetter videre at kommisjonens vurdering må være barneverntjenesten og rapportskriveren i hende før barneverntjenesten legger rapporten til grunn for viktige avgjørelser. Hensynet til barnets rettsikkerhet tilsier at det er like viktig å kvalitetssikre rapporter der den sakkyndige tilrår å henlegge saken, som rapporter som konkluderer med at det bør fremmes sak for fylkesnemnda med forslag om tvangstiltak etter barnevernloven kapittel 4. Forslaget tar med dette sikte på at sakkyndige rapporter som har som formål å bistå barneverntjenesten med å sikre det faglige grunnlaget for avgjørelser som vil ha stor betydning for barnets situasjon og fremtid, skal sendes inn og vurderes av kommisjonen.

I tredje punktum er det gjort uttrykkelig unntak fra kravet om at kommisjonens vurdering av den sakkyndiges rapport må foreligge før det fattes vedtak om tiltak. Unntaket gjelder i akuttsituasjoner som beskrevet i barnevernloven §§ 4-6, 4-9 og 4-25. Det forekommer at den sakkyndige avdekker alvorlige forhold som krever umiddelbare tiltak. Barneverntjenesten vil ha både rett og plikt til å gripe inn i slike situasjoner med tiltak, også om nødvendig i form av tvangsvedtak om plassering utenfor hjemmet.

Forslaget innebærer at rapporten fra den sakkyndiges hånd må være ferdig i noe tid før barneverntjenesten kan legge den til grunn for sine veivalg videre i saken. Det forutsettes imidlertid at kommisjonens kapasitet for vurdering av rapportene må være så stor at ordningen ikke blir et forsinkende element.

8.1.2 Lov om sosiale tjenester

Til § 9-6 annet ledd

I gjeldende § 9-6 annet ledd første punktum er lederen av fylkesnemnda gitt anledning til å *tilkalle* sakkyndige utenfor det utvalget av sakkyndige som tjenestegjør som medlemmer av fylkesnemnda. Det er i bestemmelsen videre presisert at en *tilkalt* sakkyndig ikke skal delta i avgjørelsen.

Utvalget foreslår at ordlyden i annet ledd første punktum endres slik at lederen av fylkesnemnda gis anledning til å *oppnevne* sakkyndige. Fylkesnemnda er i likhet med domstolene et

avgjørelsesorgan med et nøytralt forhold til sakens parter. Det foreslås derfor at ordlyden harmoniseres med ordlyden i den nye tvisteloven, jf kapittel 25.

I barnevernloven § 2-5 er foreslått opprettet en Barnesakkyndig kommisjon som skal ha som oppgave å bidra til å kvalitetssikre de sakkyndiges arbeid i barnevernsaker. Forslaget bygger på den forutsetning at sakkyndige som har påtatt seg utredningsoppdrag for barneverntjenesten, utferdiger en skriftlig rapport. Det følger av barnevernloven § 4-3 fjerde ledd at slike rapporter skal sendes kommisjonen for vurdering. Sosialtjenesteloven § 9-6 annet ledd bestemmer at rapport utarbeidet av sakkyndige oppnevnt av fylkesnemnda på samme måte skal vurderes av kommisjonen. Det framgår uttrykkelig av bestemmelsen at kommisjonens vurdering skal foreligge før rapporten kan legges til grunn for vedtak i saken.

I siste punktum er tatt inn en bestemmelse om at partsengasjerte sakkyndiges rapport også skal vurderes av kommisjonen før den legges til grunn for vedtak. Dette vil først og fremst dreie seg om rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av barneverntjenesten, men også rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av private parter omfattes av bestemmelsen.

8.1.3 Utkast til ny lov om fylkesnemndene

Til § 14 annet ledd bokstav e

Etter denne bestemmelsen skal nemndleder etter at begjæring om tiltak er kommet inn til nemnda umiddelbart vurdere og treffe avgjørelse om den videre behandling, blant annet knyttet til behovet for ytterligere bevisførsel, herunder for sakkyndige undersøkelse. I alminnelig språkbruk vil en undersøkelse bestå i å avdekke fakta, mens en utredning også vil inneholde en vurderingsdel. Det foreslås derfor at begrepet undersøkelse erstattes med utredning.

Til § 14 nytt åttende ledd

I barnevernloven § 2-5 er foreslått opprettet en Barnesakkyndig kommisjon som skal ha som oppgave å bidra til å kvalitetssikre de sakkyndiges arbeid i barnevernsaker. Forslaget bygger på den forutsetning at sakkyndige som har påtatt seg utredningsoppdrag for barneverntjenesten, utferdiger en skriftlig rapport. Det følger av barnevernloven § 4-3 fjerde ledd at slike rapporter skal sendes kommisjonen for vurdering. Lov om fylkesnemndene § 14, åttende ledd bestemmer at rapport utarbeidet av sakkyndige oppnevnt av fylkesnemndene på samme måte skal vurderes av kommisjonen. Det framgår uttrykkelig av bestemmelsen at kommisjonens vurdering skal foreligge før rapporten kan legges til grunn for vedtak i saken.

I siste punktum er tatt inn en bestemmelse om at partsengasjerte sakkyndiges rapport også skal vurderes av kommisjonen før den legges til grunn for vedtak. Dette vil først og fremst dreie seg om rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av barneverntjenesten, men også rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av private parter omfattes av bestemmelsen.

8.1.4 Tvistemålsloven

Til § 481 nytt femte ledd

I barnevernloven § 2-5 er foreslått opprettet en Barnesakkyndig kommisjon som skal ha som oppgave å bidra til å kvalitetssikre de sakkyndiges arbeid i barnevernsaker. Forslaget bygger på den forutsetning at sakkyndige som har påtatt seg utredningsoppdrag for barneverntjenesten, utferdiger en skriftlig rapport. Det følger av barnevernloven § 4-3 fjerde ledd at slike rapport skal sendes kommisjonen for vurdering. Tvistemålsloven § 481 femte ledd bestemmer at rapport utarbeidet av sakkyndige oppnevnt av retten på samme måte skal vurderes av kommisjonen. Det framgår uttrykkelig av bestemmelsen at kommisjonens vurdering skal foreligge før rapporten kan legges til grunn for avgjørelse.

I siste punktum er tatt inn en bestemmelse om at partsengasjerte sakkyndiges rapport også skal vurderes av kommisjonen før den legges til grunn for vedtak. Dette vil først og fremst dreie seg om rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av barneverntjenesten, men også rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av private parter omfattes av bestemmelsen.

8.1.5 Ny tvistelov

Til § 36-5 tredje ledd nytt annet punktum.

I barnevernloven § 2-5 er foreslått opprettet en Barnesakkyndig kommisjon som skal ha som oppgave å bidra til å kvalitetssikre de sakkyndiges arbeid i barnevernsaker. Forslaget bygger på den forutsetning at sakkyndige som har påtatt seg utredningsoppdrag for barneverntjenesten, utferdiger en skriftlig rapport. Det følger av barnevernloven § 4-3 fjerde ledd at sakkyndiges rapport skal sendes kommisjonen for vurdering. Tvisteloven § 36-5 tredje ledd nytt annet punktum bestemmer at rapport utarbeidet av sakkyndige oppnevnt av retten på samme måte skal vurderes av kommisjonen. Det framgår uttrykkelig av bestemmelsen at kommisjonens vurdering skal foreligge før rapporten kan legges til grunn for avgjørelse. Det følger av annet punktum at også tilleggsrapport som den sakkyndige utarbeider for retten, skal vurderes av kommisjonen før den legges til grunn for avgjørelse. Videre framgår det av annet punktum at det samme gjelder for rapport fra partsengasjerte sakkyndige. Dette vil først og fremst dreie seg om rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av barneverntjenesten, men også rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av private parter omfattes av bestemmelsen.

8.2 Lovendringer

8.2.1 Lov om barneverntjenester

Kapittel 2 Ansvarsfordeling og administrasjon

Ny § 2-5 skal lyde:

Det skal være en riksdekkende Barnesakkyndig kommisjon med oppgave å vurdere sakkyndige rapporter. Kommisjonen underretter oppdragsgiver og rapportskriver om sin vurdering. Kommisjonsmedlemmene oppnevnes av Kongen. Kongen fastsetter nærmere regler for kommisjonens arbeidsordning.

Kapittel 4 Særlige tiltak

§ 4-3 nytt fjerde ledd skal lyde:

Barneverntjenesten kan engasjere sakkyndige. Den sakkyndiges rapport skal før den legges til grunn for vedtak om tiltak etter barnevernloven kapittel 4 være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. barnevernloven § 2-5. Unntak gjelder for vedtak om tiltak i akutsituasjoner som beskrevet i barnevernloven §§ 4-6, 4-9 og 4-25. Sakkyndig rapport skal også være vurdert av kommisjonen før den legges til grunn for barneverntjenestens beslutning om å henlegge en sak.

Gjeldende § 4-3 fjerde ledd blir nytt femte ledd.

8.2.2 Lov om sosiale tjenester

§ 9-6 annet ledd skal lyde:

Lederen kan oppnevne sakkyndige utenfor utvalget. De skal ikke delta i avgjørelsen. Sakkyndig rapport skal før den legges til grunn for vedtak, være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. barnevernloven § 2-5. Det samme gjelder rapport fra partsengasjert sakkyndig.

8.2.3 Utkast til ny lov om fylkesnemndene

§ 14 annet ledd bokstav e skal lyde:

Umiddelbart etter at begjæring om tiltak kommer inn til barne- og sosialnemnda skal nemndleder vurdere og eventuelt treffe avgjørelser om den videre behandling, blant annet knyttet til:

...

e) behovet for ytterligere bevisførsel, herunder for sakkyndige *utredninger*.

Nytt åttende ledd skal lyde:

Sakkyndig rapport innhentet i medhold av annet ledd punkt e) skal før den legges til grunn for vedtak være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. barnevernloven § 2-5. Det samme gjelder for rapport fra partsengasjert sakkyndig.

8.2.4 Tvistemålsloven

Kapittel 33 Saker om overprøving av administrative vedtak om frihetstap og andre tvangsinngrep

§ 481 femte ledd skal lyde:

Retten kan nekte å oppnevne sakkyndig når slik oppnevning finnes unødvendig fordi retten settes med fagkyndige meddommere. *Dersom retten oppnevner sakkyndig i sak som gjelder overprøving av tvangsvedtak eller lov om barneverntjenester, skal den sakkyndiges rapport før den legges til grunn for rettens avgjørelse, være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. barnevernloven § 2-5. Det samme gjelder rapport fra partsengasjert sakkyndig.*

8.2.4.1 Ny tvistelov

Kapittel 36 Saker om administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren

§ 36-5 tredje ledd skal lyde:

Innenfor rammene av vedkommende lov skal retten prøve alle sider av saken. *Når sakkyndig er oppnevnt i sak som gjelder overprøving av tvangsvedtak etter barnevernloven, kan den sakkyndiges rapport ikke legges til grunn for rettens avgjørelse før den har vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. barnevernloven § 2-5. Dette gjelder også tilleggsrapport samt rapport utarbeidet av partsengasjert sakkyndig.*

8.3 Forskrift for Barnesakkyndig kommisjon

Utvalget er bedt om å foreslå et uttømmende mandat for kontrollorganets arbeid, og foreslår følgende forskrift for Barnesakkyndig kommisjon:

§ 1. *Kommisjonens sammensetning*

Medlemmene av Barnesakkyndig kommisjon oppnevnes av Kongen for to år av gangen. Kongen fastsetter antall medlemmer og oppnevner en leder og nestleder for kommisjonen. Høy barnefaglig og vitenskaplig kompetanse skal vektlegges ved oppnevningen

§ 2. *Kommisjonens oppgaver*

- a. *Den barnesakkyndige kommisjon skal gjennomgå innsendte sakkyndige rapporter avgitt til barneverntjeneste, fylkesnemnd eller domstol. Også rapporter innsendt av sakkyndige engasjert av private parter skal gjennomgås. Rapporten skal ha den sakkyndiges selvdeklarasjon vedlagt.*

Kommisjonen skal nytte retningslinjer for sakkyndig arbeid som underlag for sin vurdering.

Kommisjonen underretter oppdragsgiver og den som har avgitt rapporten om sin vurdering. Kommisjonen kan også pålegge de sakkyndige å avgi en tilleggsrapport innen en gitt frist.

Kommisjonens uttalelser legges ved de sakkyndige rapporter i saken.

- b. *Kommisjonen og kommisjonens sekretariat kan tillegges andre tilgrensede oppgaver.*
- c. *Kommisjonen skal gi Barne- og likestillingsdepartementet en årlig beretning om sin virksomhet.*

§ 3. *Kommisjonens sekretariat*

Kommisjonen skal ha et sekretariat som ansettes av departementet etter at kommisjonens leder er hørt

§ 4. *Kommisjonens saksbehandling*

Kommisjonen skal uten opphold behandle de sakene som sendes inn. Hver sak skal behandles av minst to medlemmer. Kommisjonens leder bestemmer hvilke medlemmer som skal behandle den enkelte sak, og hvilken tidsfrist saken skal behandles innenfor. Kommisjonens leder kan også bestemme at en sak skal behandles i felles møte.

Kommisjonens vurdering av de innsendte rapporter og eventuelle dissenser, skal utformes skriftlig.

Når kommisjonens leder eller sekretariatsleder krever det, trer kommisjonen sammen til felles møte.

8.3.1 Merknader til Forskrift for Barnesakkyndig kommisjon

Til § 1 Kommisjonens sammensetning

Det følger av bestemmelsens første punktum at kommisjonens medlemmer skal oppnevnes av Kongen. Medlemmene foreslås oppnevnt for to år ad gangen. I dette ligger en adgang til reoppnevning uten begrensning. Det vil være viktig at det skapes et fagmiljø rundt kommisjonens arbeid. Dette forutsetter antakelig en viss stabilitet, men også jevnlig fornying blant kommisjonens medlemmer. Det bør derfor skje en utskifting av kommisjonens medlemmer over tid.

Etter annet punktum skal Kongen fastsette antall medlemmer i kommisjonen og oppnevne en leder. Det foreslås oppnevnt leder og nestleder for å sikre kommisjonens daglige drift. Antall medlemmer må fastsettes ut fra antall sakkyndige rapporter som forventes å bli forelagt kommisjonen per år og hvor mye tid det enkelte kommisjonsmedlem skal stille til disposisjon for oppgaven. Arbeid som kommisjonsmedlem vil normalt måtte være et biverv. Lederen for kommisjonen vil få oppgaver av mer løpende karakter, og vil dermed måtte være tilgjengelig på en annen måte enn kommisjonens øvrige medlemmer. Lederen må forutsettes å følge kommisjonens arbeid nærmest daglig, noe som antakelig forutsetter oppnevning i hel- eller halvdagsstilling. Lederen skal ha oversikt over kommisjonens arbeid og ha det overordnede ansvaret for kvalitetssikringen av de innsendte rapportene.

Tredje punktum inneholder en bestemmelse om at høy barnefaglig og vitenskapelig kompetanse skal vektlegges ved oppnevningen. Det må være en forutsetning for en kommisjon med kontrolloppgaver av den art som her foreslås, at medlemmene har høy faglig standard. For at kommisjonen skal kunne nyte den nødvendige tillit, bør medlemmene oppnevnes blant fagkyndige som er engasjert i sakkyndig arbeid og er velansette i fagmiljøet.

Til § 2 Kommisjonens oppgaver

Bokstav a

Det følger av første ledd at Barnesakkyndig kommisjon skal gjennomgå sakkyndige rapporter utarbeidet på oppdrag fra barneverntjeneste, fylkesnemnd og domstoler. Kommisjonen skal dermed på alle nivåer innenfor forvaltning og rettsapparat bidra til å kvalitetssikre sakkyndige rapporter som legges til grunn for vurdering av om det skal settes inn tiltak etter barnevernloven kapittel 4, og i tilfelle hvilke tiltak som skal settes inn.

Det framgår uttrykkelig av første ledd annet punktum at også rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av private parter, skal gjennomgås av kommisjonen før de kan legges til grunn for avgjørelser som nevnt. Eksempler på sakkyndig arbeid som faller utenfor kommisjonens arbeidsområde er omtalt under kommentarene til barnevernloven § 2-5.

Det forutsettes at den sakkyndige utarbeider sin rapport i to eksemplarer hvorav det ene sendes barnesakkyndig kommisjon. Det vil altså være den sakkyndige selv som skal ha ansvaret for å sørge for at rapporten så snart den foreligger, blir forelagt kommisjonen for vurdering. Det ville lett kunne bli et forsinkende element om dette ansvaret skulle ligge hos oppdragsgiver.

Det er i første ledd tredje punktum tatt inn en bestemmelse om at den sakkyndige rapport skal følges av en selvdeklarasjon. En slik deklarasjon forutsettes å inneholde opplysning om grunnutdanning, videreutdanning, spesialitet og relevant arbeidserfaring. Samtidig skal det i deklarasjonen opplyses om andre sakkyndige oppdrag og eventuelle veilednings- og konsultasjonsoppdrag den sakkyndige har hatt for den aktuelle oppdragsgiver de to siste årene. Videre skal det av deklarasjonen framgå hvor mange oppdrag den sakkyndige i løpet av de to siste årene har hatt som fagkyndig deltaker i det avgjørelsesorgan, fylkesnemnd eller domstol, som skal behandle saken der rapporten skal nyttes. Bestemmelsen har som siktemål å bidra til åpenhet rundt sakkyndiges arbeidsforhold og mulige bindinger til parter og avgjørelsesorganer.

Det er i annet ledd lagt til grunn at Barnesakkyndig kommisjon skal ha som hjelpemiddel i sitt arbeid, Retningslinjer for sakkyndig arbeid. Slike retningslinjer finnes ikke i dag, men utvalget forutsetter at det nedsettes en arbeidsgruppe som utarbeider slike retningslinjer.

I tredje ledd er inntatt bestemmelse om at kommisjonen skal underrette oppdragsgiver og den som har avgitt rapporten om sine vurderinger. Kommisjonen har dermed ikke ansvar for å melde fra til andre som måtte være interessert i å få kjennskap til kommisjonens vurdering av det faglige nivået på et sakkyndig arbeid som er utført. Dog følger det av fjerde ledd at kommisjonens uttalelse skal legges ved de sakkyndige rapporter i saken. Kommisjonens uttalelser vil dermed gjennom saksdokumentene være tilgjengelig for alle sakens parter.

Det følger av tredje ledd annet punktum at kommisjonen kan be den sakkyndige om å avgi en tilleggsrapport innen en gitt frist. På denne måten kan kommisjonen gi den sakkyndige anledning til å rette opp mangler og ufullstendigheter i den rapport som er avgitt.

Bokstav b

Barnesakkyndig kommisjon opprettes med tanke på å kvalitetssikre sakkyndige rapporter på barnevernsområdet. Utvalget ser imidlertid for seg at kommisjonens arbeidsområde kan tenkes utvidet til andre sakstyper som for eksempel barnelovsaker.

Utvalget ser videre for seg muligheten av at kommisjonen og dens sekretariat kan tillegges mer utadrettede oppgaver. Blant annet bør den kunnskap som samles i kommisjonen kunne komme andre til gode gjennom skoleringstiltak. En mulighet er også å gi kommisjonens sekretariat ansvaret for utdanningsprogrammet for sakkyndige. Dersom andre oppgaver legges til kommisjonen, vil det være viktig å ha for øye at kommisjonen ikke må miste identitet som kontrollorgan.

Bokstav c

Denne bestemmelsen pålegger kommisjonen å inngi årlige beretninger om sin virksomhet. Denne beretningen må blant annet inneholde en oversikt over antall saker kommisjonen har fått seg forelagt, og det må redegjøres for saksbehandlingstiden i kommisjonen. Det er også viktig at kommisjonen opplyser om erfaringer som krever forbedringstiltak både i og utenfor kommisjonen da kommisjonens arbeid ikke må bli en forsinkende faktor i de sakene som berøres.

Til § 3 Kommisjonens sekretariat

En kommisjon som skal håndtere et stort antall sakkyndig rapporter årlig, vil være avhengig av bistand fra et sekretariat. Sekretariatet vil i samarbeid med kommisjonens leder ha ansvar for den daglige drift. Klare sekretariatsoppgaver vil være å føre arkiv, utarbeide statistikk, lage utkast til årsberetning og sørge for regnskap og budsjett for virksomheten. Det vil videre være en sekretariatsoppgave å besørge sakkyndige rapporter sendt til kommisjonens medlemmer og også underrette oppdragsgiver og den sakkyndige om kommisjonens vurderinger. Sekretariatet kan også tillegges andre oppgaver, for eksempel føring av liste over sakkyndige.

Det stilles ikke bestemte formelle krav til kvalifikasjoner hos sekretariatsleder og sekretariatets øvrige ansatte. Det må imidlertid legges vekt på evne til selvstendig og effektiv saksbehandling. Det framgår av bestemmelsen at kommisjonens leder skal høres før sekretariat ansettes.

Det foreslås at sekretariatet administrativt legges til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Til § 4 Kommisjonens saksbehandling

Det følger av første ledd første punktum at kommisjonen uten opphold skal behandle de sakene som er sendt inn. Kommisjonens leder skal raskt gå i gjennom rapport som er mottatt og fordele den til to av kommisjonens medlemmer som begge, uavhengig av hverandre, skal gjennomgå rapporten. Rapporten skal fordeles til medlemmer som anses vel kvalifisert til å vurdere den faglige kvaliteten på det arbeidet som er gjort hensett til de problemstillinger rapporten omhandler, og som også kan gå gjennom rapporten innen den tid som står til rådighet. Det må forventes at kommisjonen viser smidighet når det gjelder behandlingstid. I noen saker vil tidsnøden være stor, mens situasjonen i andre saker vil være at behandling i barneverntjeneste, fylkesnemnd eller domstol er fastsatt noe frem i tid. Når rapporter fordeles, setter lederen en frist for når kommisjonsmedlemmene må avgi sin vurdering. Denne fristen vil normalt måtte settes til noen få dager, men slik at saker som haster gis prioritet foran saker som ikke haster like mye.

I tilfeller der den ene eller begge kommisjonsmedlemmene mener rapporten på sentrale punkter er mangelfull, der det reises andre vesentlige innvendinger mot rapporten eller kvalitetsvurderingen av andre grunner anses som vanskelig, kan kommisjonens leder tiltre ved behandlingen av rapporten. Initiativ til dette kan komme fra den ene eller begge kommisjonsmedlemmene som har gjennomgått rapporten og fra lederen selv.

Spesielt vanskelige saker og saker av stor prinsipiell interesse kan etter leders bestemmelse behandles med alle kommisjonsmedlemmene tilstede.

Det er i annet ledd tatt inn bestemmelse om at kommisjonens vurdering av innsendte rapporter skal utformes skriftlig. Noe annet ville for øvrig være upraktisk. Det framgår også uttrykkelig av annet ledd at det må opplyses om eventuelle dissenser.

Etter tredje ledd skal kommisjonen tre sammen til felles møte når kommisjonens leder eller sekretariatsleder krever det. Bestemmelsen kommer til anvendelse når leder av henholdsvis kommisjonen eller kommisjonens sekretariat ser behov for å behandle i samlet møte spørsmål

og problemstillinger som ligger utenfor den enkelte sak. Det vises til første ledd siste punktum som hjemler adgang til felles møte om en sak (det vil si sakkyndig rapport).

8.4 Retningslinjer for saksbehandling i barneverntjenesten

Av utvalgets forslag i kapittel 7 følger her forslag til endringer i Retningslinjer for saksbehandling i barneverntjenesten.

8.4.1 Generell saksforberedelse (kapittel 3)

Tillegg som nytt pkt. 3.1.3:

3.1.3. Bruk av sakkyndige.

Dersom barneverntjenesten finner at det er behov for særlig fagkompetanse for å gjennomføre en forsvarlig undersøkelse, kan det engasjeres sakkyndige til å utrede mer avgrensede eller helhetlige spørsmål knyttet til de saksforholdene som må undersøkes. Slikt engasjement av særlig kvalifiserte fagpersoner skal begrunnes og formuleres skriftlig sammen med mandatet som gis den sakkyndige. Engasjement av sakkyndig skal begrunnes i faglige spørsmål. Også andre særlige grunner kan være gyldige, sammen med fagspørsmålene, for eksempel dersom særlige inhabilitetsforhold eller tillitsproblemer har oppstått. Manglende utredningskapasitet må løses på andre måter enn ved å engasjere sakkyndige.

Barneverntjenesten skal i forkant orientere sakens parter om hvorfor den vil engasjere sakkyndig. Barneverntjenesten må søke å samarbeide om hvem som skal engasjeres som sakkyndig, og foreldre og andre private parter bør nøye informeres om betydningen av å samarbeide med den sakkyndige. Ved uenighet mellom barneverntjenesten og den private part om hvem som skal engasjeres som sakkyndig, skal valg av sakkyndig overlates til fylkesmannen. Det vises til brev av 22.11.05 fra Barne og familiedepartementet til landets kommuner.

Den sakkyndiges mandat skal formuleres slik at de har relevans for de beslutningene som kan være aktuelle i etterkant av undersøkelsen. Avhengig av mandatet, forutsettes at den sakkyndige kontakter og innhenter informasjon fra ulike instanser den som utredes har vært i kontakt med. Mange av de instanser og fagpersoner det er aktuelt å ta kontakt med, vil ha plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten etter barnevernloven § 6-4. En sakkyndig som arbeider på oppdrag fra barneverntjenesten har den samme rett til å kreve opplysninger, som barneverntjenesten selv har. De instanser og fagpersoner som har opplysningsplikt etter § 6-4, plikter således også å samarbeide med den sakkyndige.

Den sakkyndige skal alltid være gitt en tidsramme for sitt arbeid med dato for når rapport skal leveres. Ved inngåelse av kontrakt om oppdraget skal både barneverntjenesten og den sakkyndige tilse at det ikke er særlige bindinger som er egnet til å svekke tilliten til den sakkyndiges uhildethet. Dette er særlig viktig dersom det er inhabilitet som er del av begrunnelsen for bruk av sakkyndige. Den sakkyndige som engasjeres, skal fortrinnsvis være registrert på Barne- og likestillingsdepartementets liste over sakkyndige med kvalifisert videreutdanning, med mindre det er behov for helt spesiell sakkyndig kompetanse.

Den sakkyndige skal levere sin rapport i to eksemplarer. Den ene avgis til oppdragsgiver og den andre sendes samtidig til Barnesakkyndig kommisjon for vurdering. Med begge eksemplarene sender den sakkyndige en selvdeklarasjon om kompetanse og bindingsforhold. Kommisjonens vurdering med eventuelle kommentarer sendes barneverntjenesten og den sakkyndige (Ref. Retningslinjer for Barnesakkyndig kommisjon).

Barneverntjenesten kan bruke den sakkyndige rapporten før vurdering av rapporten er mottatt fra Barnesakkyndig kommisjon. Men rapporten må ikke benyttes som underlag for vedtak, for eksempel om sak skal fremmes eller ikke fremmes for nemndbehandling, før kommisjonens vurdering av rapporten foreligger. Unntak kan gjøres når det foreligger en akuttsituasjon som beskrevet i barnevernloven §§ 4-6, 4-9 eller 4-25.

Om barneverntjenesten på grunnlag av sin samlede undersøkelse finner å fremme sak for fylkesnemnda, skal eventuelle sakkyndige rapporter vedlegges med kommentarer fra Barnesakkyndig kommisjon og de sakkyndiges selvdeklarasjoner. Det forutsettes også at den sakkyndige kan innkalles for muntlig å redegjøre for sin utredning under fylkesnemndas forhandlinger.

8.4.2 Saksbehandlingen i fylkesnemnda (Kapittel 6)

Nytt siste ledd under:

6.5 Fylkesnemndas sammensetning i den enkelte sak

Den sakkyndige som oppnevnes av fylkesnemnda, skal levere sin rapport i to eksemplarer. Det ene avgis til oppdragsgiver, det andre sendes til Barnesakkyndig kommisjon for vurdering. Med begge eksemplarene sender den sakkyndige en selvdeklarasjon om kompetanse og bindingsforhold.. (Ref. Retningslinjer for Barnesakkyndig kommisjon). Fylkesnemnda må ikke nytte rapporten som underlag for sitt vedtak før kommisjonens vurdering foreligger. Det forutsettes også at den sakkyndige muntlig redegjør for sin utredning under fylkesnemndas forhandlinger.

8.4.3 Rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak (Kapittel 10)

Nytt avsnitt (etter første avsnitt på side 48):

Om domstolen finner det nødvendig kan den etter Lov om Tvistemål oppnevne egne sakkyndige for å utrede større eller mindre deler av saksforholdet. Om den sakkyndige som del av sin utredning blir bedt om å levere en rapport, skal den levere slik rapport i to eksemplarer. Det ene avgis til oppdragsgiver, det andre sendes til Barnesakkyndig kommisjon for vurdering. Med begge eksemplarene sender den sakkyndige en selvdeklarasjon om kompetanse og bindingsforhold. (Ref. Retningslinjer for Barnesakkyndig kommisjon.) Kommisjonens vurdering med eventuelle kommentarer, sendes domstolen og den sakkyndige. (Ref. Retningslinjer for Barnesakkyndig kommisjon). Det forutsettes også at den sakkyndige muntlig redegjør for sin utredning overfor domstolen. Domstolen kan også oppnevne sakkyndige til å bistå domstolen under forhandlingene. Slikt overveiende muntlig arbeid faller utenfor Barnesakkyndig kommisjons ansvarsområde.

KAPITTEL 9

ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

9.1 Administrative konsekvenser

9.1.1 Saksbehandlingstiden

I utvalgets mandat er spørsmålet om konsekvenser for saksbehandlingstiden (for barnevernsaken: utvalgets forståelse) ved etablering av en kommisjonsbehandling av sakkyndige rapporter spesielt nevnt. Utvalget forstår dette slik at departementet er opptatt av at en kommisjonsbehandling av rapporter ikke i vesentlig grad bør forlenge saksbehandlingstiden.

I mange tilfeller vil det være motstridende hensyn når det gjelder saksbehandlingstiden i barnevernsaker. I de fleste saker vil barnet og barnets utvikling ha best av en rask, endelig avklaring med igangsetting av stabile og langsiktige tiltak for barnet. På den andre siden krever en beslutning som skal sikre barnets beste at saksforholdet er faglig godt utredet og presentert for beslutningstaker. Det vil si at det blir gitt tilstrekkelig tid til en grundig utredning. Utvalget er enig i at tidsaspektet er sentralt ved etablering av en obligatorisk kommisjonsvurdering. Spørsmålet er derfor hvordan en kan få til en rask og smidig, men samtidig tilstrekkelig grundig kommisjonsvurdering som ikke forsinker saksbehandlingen slik at de negative konsekvensene blir større enn gevinsten. Utvalget har derfor drøftet dette spørsmålet nøye og har lagt inn føringer i sitt forslag slik at eventuell tidsforsinkelse minimeres. Dette gjelder både for barneverntjenestens utredningstid og i hvert ledd hvor saken skal behandles videre, om den fremmes for fylkesnemnd og ved rettslig overprøving for domstol.

Å engasjere sakkyndige til utredningsoppdrag vil i sin alminnelighet kreve tid til: forarbeid, avtale og kontraktinngåelse om oppdraget, gjennomføring av det sakkyndige arbeidet, og gjennomgang og saksforberedelse ut fra den informasjon og de vurderingene som ligger i den sakkyndige rapporten. I tillegg kommer alle andre faktorer, den aktuelle saksbelastningen i barneverntjenesten, advokattilgang, berammingsmulighetene i nemnd og domstol med mer.

Generelt vil det derfor være mange faktorer som påvirker saksbehandlingstiden på alle nivåer, og det kan ikke utelukkes at en obligatorisk kommisjonsbehandling av sakkyndige rapporter i noen saker også vil bli en slik faktor. Utvalget mener imidlertid at tiden som brukes på kommisjonsbehandling ikke vil komme til som en faktor som kan summeres på toppen av de andre tidskrevende faktorene, og at den derved heller ikke generelt vil forlenge saksbehandlingstiden.

I henhold til barnevernlovens § 6-9 skal en undersøkelse etter § 4-3 gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. For en omfattende barnevernutredning er tre måneder en kort frist. Allerede etter dagens ordning viser det seg ofte å være vanskelig for barnevernet å holde denne fristen når det engasjeres sakkyndig, bl.a. fordi det er vanskelig å få engasjert en sakkyndig som kan påbegynne sin utredning raskt.

En saksbehandlingstid på maksimalt to uker i Barnesakkyndig kommisjon etter at rapporten er avgitt, vil etter utvalgets vurdering normalt ikke føre til forsinkelse av avgjørelsen i saken. Utvalget forutsetter at rapporten skal kunne brukes til saksforberedende arbeid før eventuell vurdering fra kommisjonen foreligger.

I saker hvor rapporten brukes som grunnlag for å foreslå tvangsvedtak, mener utvalget at det uansett vil bli brukt minst to uker fra en sakkyndig rapport foreligger, til saken blir behandlet i fylkesnemnd. Det vil først og fremst være i saker hvor kommisjonen foreslår at den sakkyndige foretar tilleggsutredning eller presiseringer, at det er grunn til å anta at utredningsfristen kan bli overskredet. Da vil det i tilfelle foreligge saklig grunnlag for å bruke mer tid.

Utvalget vil imidlertid presisere at kommisjonen kun skal gi en kvalitetsvurdering av rapporten med påpeking av eventuelle mangler. Det vil alltid være opp til barneverntjenesten, fylkesnemnd og domstol å vurdere hvordan de vil forholde seg til kommisjonens kritikk, og eventuelle forslag til utdyping som kommisjonen måtte foreslå.

Det er også å anta at kommisjonen i de langt fleste saker ikke vil ha vesentlige innvendinger mot rapporten slik den foreligger. Utvalget viser her til erfaringene fra Rettspsykiatrisk gruppe ved Den rettsmedisinske kommisjon hvor kommisjonen i 70 prosent av sakene ikke har merknader, likeledes til erfaringene fra Fagetisk råd i Norsk psykologforening. Jf kapittel 5.2.4.

Utvalget mener at det ikke er behov for endringer i tremåneders fristen i barnevernlovens § 6-9 ved innføring av en kommisjonsvurdering av sakkyndige rapporter. I utvalgets forslag gis det klarere rammer for hvilket grunnlag som skal være til stede og hvilke og rutiner som skal følges ved engasjement av sakkyndige. Etter hvert må det antas å kunne bli større tilgang på kompetente sakkyndige. Da kan det forventes at saksbehandlingstiden i mange saker blir mer effektiv, hvilket innebærer at de sakkyndige også kan bli gitt kortere frister for sitt arbeid.

Det er utvalgets forventning at en tydeligere regulering av sakkyndigrollen også skal føre til at bruken av sakkyndige skal begrenses til de tilfeller hvor det saklig sett er nødvendig.

Om det skulle bli behov for ytterligere utredning etter Barnesakkyndig kommisjons vurdering av rapporten, mener utvalget at lovens adgang til å utvide fristen til seks måneder gir tilstrekkelige rammer. Et krav fra kommisjonen om at den sakkyndige bør utrede og svare på tillegsspørsmål vil innebære "særlige forhold" i lovens forstand. Saksbehandlingstiden må imidlertid fortløpende vurderes helhetlig av barneverntjenesten i forhold til hva som er barnets beste: en forlengelse av utredningen, eller en beslutning ut fra det informasjonsgrunnlaget som foreligger. Loven gir også anledning til midlertidige beslutninger i akutte situasjoner. I praksis vil det derfor være rom for å finne en balanse mellom behovet for raske avgjørelser og behovet for tilstrekkelig tid til utredning når langtrekkende beslutninger om barnets liv skal gjøres.

Det foreligger ikke konkrete frister for fylkesnemndas og rettens behandlingstid for barnevernsaker. Den generelle regelen er at sakene skal behandles raskt og gis prioritet i retten.

Ved rettslig overprøving for tingretten vil det kunne være spørsmål om å få gjort ytterligere eller alternative sakkyndige utredninger. Sakkyndige som er brukt på forvaltningsnivået vil ofte også bli benyttet for retten. I slike tilfeller vil det allerede foreligge en kommisjonsvurdering. Da er det ikke aktuelt med ny vurdering. Ved oppnevning av nye sakkyndige vil rettens saksforberedelse løpe parallelt med kommisjonsvurderingen. Med de frister som praktiseres for berømmelse av hovedforhandlinger det ikke grunn til å tro at en kommisjonsvurdering

generelt vil forlenge saksbehandlingstiden for tingretten. Det samme gjelder for behandlingen ved lagmannsrett og Høyesterett.

9.1.2 Saksbehandlingsrutiner ved Barnesakkyndig kommisjon

Den ovenstående diskusjonen av tidsaspektet forutsetter at saksbehandlingstiden for Barnesakkyndig kommisjon kan holdes til maksimalt to uker, inklusive forsendelsestid. Skal det kunne skje, vil det være nødvendig med et sekretariat som på daglig basis og uten opphold kan ta imot, ekspedere og sammenfatte kommisjonsmedlemmenes vurderinger. Kommisjonsmedlemmene vil da ha ca en uke på sin vurdering av rapporten de har fått tilsendt. Det forutsetter igjen at kommisjonens ledelse og sekretariat har tilgang på et tilstrekkelig antall kommisjonsmedlemmer.

Av NOU 2001:12 framgår at saksbehandlingstiden ved Rettspsykiatrisk gruppe vanligvis er 4-6 uker og at postgangen er det element som tar lengst tid. Utvalget forutsetter at man med dagens muligheter for elektronisk kommunikasjon kan se bort fra slik tidsbruk ved oversendelse av rapporter fra sekretariat til kommisjonsmedlemmer. En behandlingstid på 14 dager må dermed anses realistisk.

9.2 Økonomiske konsekvenser

I mandatet er utvalget bedt om å utrede spørsmålet om økonomiske konsekvenser av forslaget.

Utvalget mener at kommisjonen kan organiseres etter mønster av Den rettsmedisinske kommisjon, Rettspsykiatrisk gruppe. Etter en slik modell kan utgiftene deles i to grupper: utgifter som er faste, og utgifter som er knyttet til den enkelte sak.

9.2.1 Faste utgifter

Noen utgifter vil være faste, uten hensyn til hvor mange saker kommisjonen behandler. Slike er for eksempel utgiftene til sekretariat, dvs husleie, lønn og øvrige driftsutgifter som blant annet utgifter til faglig oppfølging og konsensusarbeid for medlemmene.

I følge opplysninger utvalget har fått fra Rettspsykiatrisk gruppe, framkommer ikke budsjettet for denne gruppen i statsbudsjettet. Sekretariatsoppgavene er delt for hele Den rettsmedisinske kommisjon, til sammen 3,6 stillinger. Kommisjonen behandlet i 2005 omtrent 7000 saker, derav 500 i Rettspsykiatrisk gruppe.

Utvalget anslår behovet for sekretærfunksjoner til å være i overkant av ett årsverk. I tillegg kommer kommisjonens leder/nestleder med 0,5 årsverk.

Utvalget har ikke foretatt en nærmere kalkulasjon av samlede faste kostnader.

9.2.2 Utgifter knyttet til den enkelte sak

Utvalget har fått opplyst at den normale ressursbruken per sakkyndigrapport i Den rettsmedisinske kommisjon, Rettspsykiatrisk gruppe er en time pr leser. I særlige tilfeller kan det være behov for mer tid. Med tre lesere per rapport blir følgelig det vanlige timetallet tre timer. Timesatsen som utvalgsmedlemmene honoreres etter, er for tiden kr 680. Lederen honoreres med kr 780 per time. Dette gir en vanlig stykkpris på kr 2.140. I følge lederen for

Rettspsykiatrisk gruppe er antallet rapporter som krever mer arbeid enn en time lavt, antakelig under 10 prosent.

Utvalget antar at en gjennomgang av en sakkyndigerklæring i barnevernsaker vil kreve lengre tid enn i rettspsykiatrien, hvor gjennomsnittet er en time pr. rapport. Sakkyndigerklæringene i barnevernsaker antas å være langt mer omfattende både når det gjelder problemstillinger og antall sider. Utvalget vil derfor anslå timeforbruket til tre timer pr. leser. I tillegg kommer lederens arbeid.

Utvalget legger til grunn at medlemmene av Barnesakkyndig kommisjon honoreres etter samme satser som for Rettspsykiatrisk gruppe. De variable kostnadene pr. sak for Barnesakkyndig kommisjon vil dermed bli nærmere kr 4.100,- inkludert lederens sammendrag.

9.2.3 Hvem skal betale for kommisjonsbehandlingen?

Utvalget foreslår at en velger samme modell som for Den rettsmedisinske kommisjon hvor Staten dekker utgiftene til kontroll av sakkyndige rapporter.

Utvalget vil gi uttrykk for at en slik bruk av ressurser på et så viktig område som ivaretagelse av utsatte barns oppvekstvilkår må anses fullt forsvarlig. Det er snarere et paradoks at det har gått så lang tid før en slik kommisjonsordning for vurdering av sentrale faglige uttalelser på barnevernsområdet er foreslått etablert, når det innen rettspsykiatrien og strafferettspleien har vært en rettssikkerhetsmessig selvfølge med slik ordning i over 100 år.

Det er også utvalgets oppfatning at en kommisjonsordning på sikt vil medføre et høyere faglig nivå, både innen sakkyndigarbeidet og innen barneverntjenesten. En slik utvikling må antas å være ressursbesparende i et lengre perspektiv.

DOKUMENTOVERSIKT

Backe-Hansen, Elisabeth og Øvreeide, Haldor m.fl. (1999): Sakkyndig arbeid: fag og beslutninger om barn. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Barne- og familiedepartementet. Retningslinjer Saksbehandling i barneverntjenesten. Retningslinjer av 1. november 1995 til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100, revidert mars 2002.

Barne- og familiedepartementet. Veiledning, feb. 1998 Veiledning for sakkyndige i barnevernsaker etter barneloven og barnevernloven.

Barne- og familiedepartementet. Brev av 22.11.05. Bistand til oppnevning av sakkyndig i barnevernsaker.

Den rettsmedisinske kommisjon: Mandat til sakkyndige ved rettsmed undersøkelse

Den rettsmedisinske kommisjon: Nyhetsbrev nr 13

Den rettsmedisinske kommisjon: Nyhetsbrev nr 14

Den rettsmedisinske kommisjon: Etterforskning og rettsmedisinsk utredning i straffesaker der siktede kan ha vært bevisstløs på handlingstiden.

European Federation of Psychological Associations (EFPA): (2001) The European psychologist in forensic work and as expert witness. Recommendations for an ethical practice.

Havik, T., Lowsen, M., Nordstoga S. og Veland. (2004) Barnevernets forutsetninger og gjennomføring. Del II Det barnefaglige kunnskapsgrunnlaget. Oslo: Universitetsforlaget.

Jensen, J. H. (2005). Rettssikkerhet i barnevernsaker. Tidsskrift for Norsk Psykologforening 2005. 42, s. 823

Justis- og politidepartementet: Retningslinjer for rettspsykiatriske undersøkelser av siktede tiltalte og domfelte i straffesaker.

Langbach, T. (des 2005). Sakkyndighet i barnevernsaker, Notat

Langbach, T. (nov 2005). Partssakkyndige, Notat

NOU 1995:23 Barnefaglige sakkyndighetsoppgaver. Rolleutforming og kvalitetssikring. Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2001:12 Rettsmedisinsk sakkyndighet i straffesaker. Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer. Statens forvaltningstjeneste.

Norsk psykologforening (2004). Beretninger landsmøtet 2004.

Norsk psykologforening (1998). Etiske prinsipper for nordiske psykologer.

Sandberg, Kirsten: Barnets beste og forholdet til andre yrkesgrupper. Tilbakeføring av omsorgen fra barnevernet til biologiske foreldre. (udatert artikkel, notat)

Sandberg, K. (2003) Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse. Oslo: Gyldendal akademisk.

Utdanningsprogram for sakkyndige i barnesaker. Administrert av Norsk Psykologforening i samarbeid med Legeforeningen.

Øvreeide, H. (2002) Fagetikk i psykologisk arbeid. Kristiansand: Høyskoleforlaget