

Høringsuttalelse fra Fylkesnemndsledernes forening om Særdomstolsutvalgets utredning og forslag

Hovedstandpunkter

Flertallet i Fylkesnemndsledernes forening støtter hovedkonklusjonene i NOU 2017: 8. Vi mener barnevernssakene og foreldretvistene bør behandles av samme organ i første instans og at dette organet skal være tingretten. Vi viser og slutter oss til utredningens begrunnelse.

Foreningen mener videre at behandlingen av barnevernssakene og foreldretvistene fordrer at avgjørelsesorganene har gode fagmiljøer med spesialkompetanse. Vi støtter utredningens forslag om hvilke midler som er nødvendig for å oppnå dette. For det første bør barnevernssakene og foreldretvistene behandles ved bare noen av landets tingretter for å sikre tilstrekkelig sterke fagmiljøer. For det andre bør hver av disse tingrettene ha en egen og spesialisert avdeling for de nevnte sakene. For det tredje bør dommerne som tjenestegjør i denne avdelingen gjennomføre en særskilt og obligatorisk opplæring. For det fjerde bør fylkesnemndslederne utnevnes til dommere i disse avdelingene uten alminnelig utlysning av embetene. Vi viser og slutter oss til utredningens begrunnelse, men vil legge til at spørsmålet om hvor mange nye dommere som skal tilføres den enkelte av de aktuelle tingrettene og lagmannsrettene, må utredes nøye.

Når det særlig gjelder utnevning av fylkesnemndslederne til dommere uten alminnelig utlysning av embetene, vil foreningen innledningsvis framholde at vi ikke kan støtte en løsning som medfører at noen av fylkesnemndslederne mister stillingene sine uten å bli utnevnt til tilsvarende stillinger. Dette gjelder uavhengig av modellen som blir valgt, altså hva enten man velger en tingretts- eller en særdomstolsmodell.

Foreningen vil videre bemerke om dette spørsmålet at vi prinsipielt mener det er viktig at et embete som dommer utlyses på vanlig måte. Slik utlysning sikrer best grunnlaget for Innstillingsrådets og Kongen i statsråds behandling og avgjørelse. Unntaket vil begrenses til å gjelde denne ene gangen og er begrunnet med å sikre domstolene et tilstrekkelig antall dømmende årsverk og den nødvendige kompetansen fra første dag av. Foreningen kan ikke uten videre se at dette reiser spørsmål om domstolenes uavhengighet, all den tid utnevningen av fylkesnemndslederne til dommere utelukkende vil skje av faglige og dermed saklige hensyn. På den andre siden oppstår det et spørsmål om utvalgets forslag strider mot Grunnlovens bestemmelse om at det er Kongen i statsråd som har myndighet til å utnevne dommerne. Dette må utredes nærmere. Man må finne fram til en løsning som både ivaretar Grunnloven og utvalgets forslag.

Foreningen vil også understreke viktigheten av utredningens forslag om å videreføre de særlige saksbehandlingsreglene for dagens fylkesnemnder til de nye avdelingene i tingrettene. Dette gjelder blant annet fristene for saksbehandlingen, mulighetene for såkalt forenklet behandling og oppnevning av talsperson for barnet. Disse saksbehandlingsreglene har gitt fylkesnemndene kortere frister og en mer tilpasset saksbehandling enn hva domstolene inntil nå har hatt ved behandlingen av barnevernssakene. Vi vil også særlig trekke fram fylkesnemndenes prøveordning med samtaleprosess, som fylkesnemndene så langt har positive erfaringer med. Det er til barnets beste at saksbehandlingsreglene for de nye avdelingene i tingrettene bygges på fylkesnemndenes særlige saksbehandlingsregler og at samtaleprosess eventuelt blir en del

av disse saksbehandlingsreglene. Man vil her kunne dra gjensidig nytte av kompetansen med og erfaringene fra samtaleprosess og domstolenes såkalte KOF-modell (konflikt og forsoning).

For øvrig viser foreningen til fylkesnemndenes høringsuttalelse om viktigheten av fagkompetanse hos organet som skal behandle barnevernssakene og foreldretvistene. Vi viser også til fylkesnemndenes høringsuttalelse om vurderingene av og fordelene og ulempene ved særdomstolsmodellene, som utredningen har kommet lite inn på.

Særlig om uavhengighet og tillit

Fylkesnemndene er rene avgjørelsesorganer som avgjør saker etter barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og smittevernloven. Behandlingen og avgjørelsen foregår etter omtrent de samme rammene som for domstolene, og vesentlige deler av tvisteloven gjelder for nemndas behandling, jf. barnevernloven kapittel 7, herunder § 7-17. Nemnda består i den enkelte sak av en fylkesnemndsleder, et fagkyndig nemndsmedlem og et alminnelig nemndsmedlem. Fylkesnemndslederen fyller kravene til å være dommer, det fagkyndige nemndsmedlemmet har samme bakgrunn og funksjon som en fagkyndig meddommer, og det alminnelige nemndsmedlemmet trekkes fra domstolenes utvalg for meddommere. Sakene bringes inn for nemndene av partene, som er representert ved advokat. Partene fører bevis i form av skriftlige bevis, partsforklaringer og vitneforklaringer, og dette foregår som hovedregel gjennom et forhandlingsmøte som tilsvarende tingrettens hovedforhandling. Nemnda forfatter og avsier et vedtak som fyller de innholdsmessige kravene til en dom. Disse trekkene gjør fylkesnemndene til domstollignende forvaltningsorganer.

Landets tolv fylkesnemnder ledes administrativt av Sentralenheten for fylkesnemndene, som er underlagt Barne- og likestillingsdepartementet. Fylkesnemndene er imidlertid fullt ut uavhengige ved behandlingen og avgjørelsen av sakene de behandler. Nemndene kan ikke instrueres, verken i den enkelte sak eller om alminnelig lovtolkning, skjønnsutøvelse og saksbehandling. Nemndenes vedtak kan heller ikke omgjøres etter klage eller av eget tiltak, verken av Sentralenheten, departementet eller andre organer. Vedtakene kan bare overprøves av domstolene.

Fylkesnemndenes uavhengighet kan framfor alt begrunnes med at nemndene er ment å arbeide etter de samme grunnleggende saksbehandlingsreglene som domstolene, jf. Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) punkt 3.1, 4.1.2, 4.2 og 5.5.4. Dette innebærer blant annet at nemndene er unntatt fra departementets myndighet til å instruere, jf. NOU 2005: 9 punkt 3.3.

Et forvaltningsorgan kan riktignok være mer eller mindre uavhengig alt etter hvilket spørsmål det gjelder. Fylkesnemndene står imidlertid i en særstilling blant de uavhengige forvaltningsorganene og er derfor - kanskje sammen med Trygderetten - det mest domstollignende av våre forvaltningsorganer, jf. i denne retning også NOU 2016: 16 punkt 17.3.4.

Fylkesnemndenes uavhengighet gjelder som nevnt i faglige spørsmål, mens nemndene administrativt er underlagt departementet, jf. NOU 2005: 9 punkt 4.1. Spørsmålet er hva dette skillet innebærer. Etter foreningens mening må skillet trekkes på samme måte som for domstolene, med mindre loven selv bestemmer noe annet. Det er flere grunner til dette. For det første har som nevnt lovgiver over tid bestrebet seg på å betone fylkesnemndenes uavhengighet og at nemndene skal arbeide etter de samme grunnleggende saksbehandlingsreglene som domstolene. For det andre kan ingen av forskjellene mellom fylkesnemndene og domstolene

begrunne at departementet skulle kunne instruere nemndene i større grad enn domstolene, jf. nærmere om disse forskjellene NOU 2005: 9 punkt 3.3.

Dette betyr blant annet at departementet verken har myndighet til å instruere fylkesnemndene generelt eller individuelt - og verken ved regler eller ved retningslinjer - i saksbehandlingsspørsmål som er overlatt til nemndene selv. Dette gjelder i særlig grad saksbehandlingsspørsmål som loven innenfor visse rammer uttrykkelig overlater til nemndene, for eksempel hvem nemnda skal oppnevne som fagkyndig nemndsmedlem i den enkelte sak (barnevernloven §§ 7-2 første avsnitt bokstav b og 7-5 første avsnitt første setning), om en sak skal behandles forenklet (§§ 7-5 andre og tredje avsnitt og 7-14 andre og tredje avsnitt), om det skal oppnevnes talsperson for barnet (§ 7-9 første setning) og om et nemndsmøte skal holdes for helt eller delvis åpne dører (§ 7-16 andre og tredje avsnitt).

Det er etter dette ikke grunnlag i gjeldende rett for å hevde at fylkesnemndene ikke er tilstrekkelig uavhengige. Noe annet er at både departementet, Sentralenheten og nemndene selv må være seg bevisste hvilke spørsmål nemndene avgjør uavhengig, slik at det ikke kommer til en praksis som skulle trå denne uavhengigheten for nær. Dette gjelder også når departementet utformer tildelingsbrev til fylkesnemndene og for øvrig gir signaler om for eksempel ønsket søkelys på muligheten for at nemndene kan behandle flere saker skriftlig etter den forenklete framgangsmåten.

På den andre siden er uavhengigheten ikke like godt sikret i et domstollignende forvaltningsorgan som i en domstol. Domstolenes uavhengighet har grunnlovsværn, og også den administrative styringen av dem er i stor grad gjort uavhengig ved at Domstoladministrasjon i henhold til domstolloven bare kan instrueres av Kongen i statsråd. Det er riktignok på det rene at fylkesnemndene i utgangspunktet er uavhengige. De er likevel del av en forvaltningskjede i den utøvende makt, og dette gjør at grensene for uavhengigheten blir mer uklare enn for domstolene. Et eksempel på dette er igjen når departementet har gitt Sentralenheten beskjed om at det er ønskelig med mer forenklet behandling, eller i tildelingsbrevet har hatt andre føringer som ligger i grenselandet for det som kan påvirke behandlingen av konkrete saker. I tillegg kan fylkesnemndene lettere identifiseres med departementet og barneverntjenesten når nemndene er forvaltningsorganer. Av disse grunnene mener foreningen det er viktig både å sikre og å synliggjøre uavhengigheten, og dette skjer best ved at sakene behandles av domstoler.

Fylkesnemndenes uavhengighet og den domstollignende saksbehandlingen er samlet egnet til å utgjøre et solid grunnlag for nemndenes tillit blant befolkningen. Vi har likevel merket oss at det settes spørsmålstejn ved nemndenes tillit sett i forhold til domstolenes høye tillit. En vesentlig årsak til dette er etter foreningens oppfatning at domstolene rett og slett er langt bedre kjent blant befolkningen enn hva nemndene er. Vi erfarer også at det til tross for fylkesnemndenes uavhengighet og domstollignende saksbehandling noen ganger framstilles som om det er barneverntjenesten som har fattet et tvangsvedtak, når det i virkeligheten er nemnda som har fattet vedtaket.

Den internasjonale oppmerksomheten omkring norsk barnevern reiser særlige spørsmål om tillit. Norsk barnevern har stått i søkelyset i flere land de senere årene, særlig land i Sentral- og Øst-Europa. En rekke av sakene om norsk barnevern som står for avgjørelse ved Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, er fremmet av klagere fra disse landene. Foreningen mener imidlertid det er viktig å bygge på et riktig grunnlag - innbefattet sammenlignende

statistikk - når man drøfter de særlige spørsmålene om utenlandske statsborgeres tillit til norsk barnevern.

Foreningen mener etter dette at det er behov for visse endringer som kan synliggjøre fylkesnemndenes uavhengighet og derigjennom øke nemndenes tillit blant befolkningen. Vi antar at både tingrettsmodellen og de to særdomstolsmodellene er egnet til å sikre dette.

Videre mener foreningen at det også innenfor den nåværende modellen med fylkesnemndene som domstollignende forvaltningsorganer, er mulig, ønskelig og nødvendig å foreta endringer som synliggjør uavhengigheten og øker tilliten. Vi viser her og slutter oss til fylkesnemndenes høringsuttalelse om dette. Vi viser også til fylkesnemndenes høringsuttalelse av 29. juni 2016 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om forslaget til ny lov om statens ansatte:

"Fylkesnemndene mener i forlengelsen av dette at de beste grunner taler for å gjøre fylkesnemndslederne til embetsmenn, slik tilfellet lenge har vært for Trygderettens faste rettsmedlemmer. Dette vil befeste den uavhengigheten som siden opprettelsen av fylkesnemndene har blitt praktisert for fylkesnemndsledernes del. Det vil også gjøre at ytterligere unntak fra lov om statens ansatte ikke er nødvendig, siden embetsmenn har unntak fra de bestemmelsene som er problematiske sett i forhold til nettopp deres uavhengighet. Det er på grunn av dette siste at fylkesnemndene i denne høringsuttalelsen foreslår at fylkesnemndslederne blir embetsmenn. Lov om statens ansatte bestemmer ikke hvilke stillinger som er embeter, men en omgjøring av fylkesnemndslederne til embetsmenn har som nevnt betydning for om det blir nødvendig eller ei å fastsette unntak for disse nemndslederne i loven.

Dersom fylkesnemndslederne ikke blir omgjort til embetsmenn, mener fylkesnemndene at det for nemndslederne er nødvendig å gjøre unntak fra bestemmelsen om prøvetid direkte i loven, jf. utkastet § 15. Det er ikke tilstrekkelig at ansettelsesorganet har anledning til å fastsette slikt unntak, jf. utkastet § 15 første avsnitt andre setning. Prøvetid er uforenlig med den uavhengigheten som fylkesnemndslederne behøver ved behandlingen og avgjørelsen av saker fra første dag, slik tilfellet er for dommere.

Dersom fylkesnemndslederne ikke blir omgjort til embetsmenn, mener fylkesnemndene videre at det for nemndslederne er nødvendig å gi samme bestemmelser om oppsigelse og avskjed som for embetsmenn. I praksis betyr dette at fylkesnemndslederne uttrykkelig i loven må unntas fra bestemmelsene om oppsigelse, jf. utkastet §§ 19 flg. I stedet må fylkesnemndslederne komme inn under bestemmelsene om avskjed av embetsmenn, jf. utkastet §§ 27 og 28."

Foreningen slutter seg til denne uttalelsen.

For styret i Fylkesnemndsledernes forening
Lars Magnus Bergh
leder