



DET KONGELIGE
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 68

(2007–2008)

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992
nr. 100 om barneverntjenester mv.
(barnesakkyndig kommisjon)

Innhold

1	Innledning og sammendrag	5	6.4	Utvalgets forslag til utarbeiding av retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker og selvdeklarasjon ..	16
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6			
2.1	Behovet for kvalitetssikring av sakkyndiges rapporter	6	7	Høringsinstansenes uttalelser	18
2.2	Utredning om kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker – NOU 2006: 9	7	7.1	Generelt om høringsinstansene	18
			7.2	Høringsinstanser som går imot forslaget om å opprette en Barnesakkyndig kommisjon	18
3	Høringen	8	7.3	Høringsinstanser som helt eller delvis støtter forslaget om å opprette en Barnesakkyndig kommisjon	20
4	Gjeldende rett – Bruk av sakkyndige i barnevernsaker	9			
4.1	Definisjon av begreper	9	8	Departementets vurdering	23
4.2	Gjeldende rett med hensyn til bruk av sakkyndige	10	8.1	Spørsmålet om det bør opprettes en Barnesakkyndig kommisjon	23
4.3	Omfanget	11	8.2	Modell og lokalisering	25
4.4	Hvem kan være fagkyndige/sakkyndige?	11	8.3	Tidsaspektet – saksbehandlingstid ..	26
			8.4	Kommisjonens sammensetning	27
5	Utvalgets beskrivelse av eksisterende kvalitetssikringstiltak	12	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	28
5.1	Generelle kvalitetssikringstiltak	12	9.1	Beregning av antall saker for kommisjonen	28
5.2	Saksspesifikk kvalitetskontroll	12	9.2	Økonomiske konsekvenser	29
6	Utvalgets forslag	13	10	Merknader til de enkelte bestemmelser	29
6.1	Utvalgets forslag om å opprette en Barnesakkyndig kommisjon	13			
6.2	Utvalgets begrunnelse for forslaget ..	13			
6.3	Nærmere om utvalgets forslag til valg av modell	15			
				Forslag til lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (barnesakkyndig kommisjon)	32



DET KONGELIGE
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 68

(2007–2008)

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (barnesakkyndig kommisjon)

*Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet av 20. juni 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning og sammendrag

Barne- og likestillingsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100. Forslaget gjelder opprettelse av en egen Barnesakkyndig kommisjon som skal kvalitetssikre alle rapporter avgitt av sakkyndige i barnevernsaker. Dette gjelder rapporter innhentet av barneverntjenesten, fylkesnemnda, domstolen og de private parter. Også de rapporter som ligger til grunn for barnevernets beslutning om ikke å iverksette noe tiltak skal kvalitetssikres. Forslaget imøtekommer behovet for en ekstern kvalitetssikring av slike rapporter.

De beslutninger som tas i en barnevernsak kan få avgjørende betydning for barns utvikling og livskvalitet, og beslutningene vil også kunne berøre barnets foreldre på dyptgripende måter. Det må derfor stilles store krav til det arbeid som gjøres i slike saker. I mange vanskelige barnevernsaker benytter barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen sakkyndige for blant annet å utrede foreldrenes omsorgsevne og barnas omsorgsbehov. Gjennom sin særskilte kompetanse vil de sakkyndiges vurderinger kunne få stor innvirkning på de endelige beslutningene og det er derfor viktig at rapportene følger kontrollerbare kvalitetskrav. Det er viktig at man utvikler gode systemer for kvalitetssikring og dermed også bedrer rettsikkerheten.

Kapittel 1 i proposisjonen inneholder innledning og sammendrag.

Kapittel 2 behandler bakgrunnen for lovforslaget. Her redegjøres det for behovet for kvalitetssikring av sakkyndiges rapporter. Det vises blant annet til at behovet for å kvalitetssikre slike rapporter ble drøftet allerede i NOU 1995: 23 *Barnefaglige sakkyndighetsrapporter, Rolleutforming og kvalitetssikring*. Barne- og familiedepartementet nedsatte i september 2005 et utvalg med oppgave å vurdere om det bør etableres et særskilt kontrollorgan som innebærer en etterfølgende kontroll og kvalitetssikring av sakkyndiges rapporter i barnevernsaker. Dette utvalget avga sin innstilling i NOU 2006: 9 *Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker*. Her blir det foreslått at det opprettes en Barnesakkyndig kommisjon med oppgave å kvalitetssikre alle sakkyndigrapporter avgitt i barnevernsaker. Utredningen ligger til grunn for departementets arbeid med dette lovforslaget.

Kapittel 3 omhandler høringen av NOU 2006: 9 *Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker*.

Kapittel 4 inneholder en beskrivelse av gjeldende rett. Det gis for det første en nærmere definisjon av ulike begreper som blant annet fagkyndig og sakkyndig. Videre gis det en beskrivelse av hhv. barneverntjenestens, fylkesnemndas og domstolens bruk av sakkyndige. Basert på en beregning av det samlede antallet sakkyndigrapporter antas det

at en Barnesakkyndig kommisjon vil måtte behandle om lag 500 saker per år.

Kapittel 5 inneholder en redegjørelse for utvalgets beskrivelse i utredningen av eksisterende kvalitetssikringstiltak. Det redegjøres her både for de generelle kvalitetssikringstiltakene, som for eksempel opplæringsprogrammet for sakkyndige, og for den saksspesifikke kvalitetskontrollen som skjer ved at hhv. barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen ved sin behandling av saken vurderer den sakkyndiges rapport.

Kapittel 6 omhandler utvalgets forslag i NOU 2006: 9 *Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker*. Her redegjøres det for det nærmere innholdet i utvalgets forslag om å opprette en landsdekkende Barnesakkyndig kommisjon. Utvalget foreslår at alle rapporter innhentet av barneverntjenesten, fylkesnemnda, domstolen og de private parter skal undergis samme kvalitetssikring. Også rapporter som ligger til grunn for beslutninger om *ikke* å iverksette noe barnevernstiltak foreslås kvalitetssikret. Utvalget begrunner sitt forslag med behovet for kvalitetssikring av de sakkyndiges rapport og behovet for å sikre de private parter tillit til disse rapportene. Det redegjøres for øvrig i dette kapitlet nærmere for utvalgets forslag til kommisjonens sammensetning, arbeidsform, saksbehandlingstid og lokalisering av kommisjonens sekretariat. Utvalgets forslag til utarbeiding av retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker og krav om selvdeklarasjon fra de sakkyndige omtales også.

Kapittel 7 referer høringsuttalelsenes synspunkter på forslagene i NOU 2006: 9 *Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker*. De aller fleste høringsinstansene støtter forslaget om at det opprettes en Barnesakkyndig kommisjon. Mange av høringsinstansene, både de som støtter forslaget og de som er imot, fremhever behovet for å utvikle og styrke kompetansen i det kommunale barnevernet.

Kapittel 8 omhandler departementets vurdering. Departementet er enig med de høringsinstansene som mener at dagens kvalitetssikringstiltak ikke er tilstrekkelige, selv om det de siste årene har vært mye fokus på nettopp å sikre kvaliteten på de sakkyndiges arbeid. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om at det opprettes en landsdekkende Barnesakkyndig kommisjon med oppgave å kvalitetssikre alle sakkyndigrapporter som avgis i en barnevernsak i kommunen, fylkesnemnda, og domstolen. Departementet foreslår at kommisjonens sekretariat bør bestå av en leder og en sekretær. Sekretariatet bør lokaliseres i Justissekretariatene, og dermed samlokaliseres med sekretariatet

for Den rettsmedisinske kommisjon. Antallet kommisjonsmedlemmer som skal foreta selve kvalitetssikringen bør fastsettes ut fra behov. Hver rapport bør kvalitetssikres av to kommisjonsmedlemmer. Disse medlemmene får tilsendt rapportene fra sekretariatet for gjennomgang. Departementet forutsetter at saksbehandlingstiden i kommisjonen blir fra seks til ni virkedager. I tillegg kommer postgang.

Kapittel 9 angir de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

Kapittel 10 inneholder departementets merknad til de enkelte bestemmelser i forslaget. Departementet foreslår i tillegg til bestemmelsene om en Barnesakkyndig kommisjon en endring i barnevernloven § 7–23 første ledd første punktum. Endringen foreslås for å rette en feil i lovteksten i forbindelse med innføring av nytt kapittel 7. Dette forslaget omhandles kun i merknaden til lovforslaget.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Behovet for kvalitetssikring av sakkyndiges rapporter

Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får hjelp til rett tid. 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. Barnevernets beslutninger berører også livet til barnets foreldre på dyptgripende måter. Det må derfor stilles store krav til det arbeid som gjøres i slike saker, med vekt på faglighet og rettssikkerhet i alle ledd. I mange vanskelige barnevernsaker benytter barneverntjenesten og domstolene derfor ofte sakkyndige for blant annet å utrede foreldrenes omsorgsevne og barnas omsorgsbehov. Hensikten er å få et godt barnefaglig grunnlag for de beslutninger som tas.

Gjennom sin særskilte kompetanse vil sakkyndiges vurderinger kunne få stor innvirkning på de endelige beslutninger. Det er derfor særdeles viktig at deres fagvurderinger tilføres saken og beslutningsorganene på en måte som er regulert, med kontrollerbare kvalitetskrav og ordninger som kan bidra til å trygge tilliten til anvendt fagkunnskap.

Behovet for å kvalitetssikre de sakkyndiges rapporter ble drøftet allerede i NOU 1995: 23 *Barnefaglige sakkyndighetsrapporter, Rolleutforming og kvalitetssikring*. Utredningen omhandlet barnefaglige sakkyndighetsoppgaver, både i tilknytning til barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 og saker etter barneloven 8. april 1981 nr. 7.

I utredningen ble det konstatert at det var et klart behov for å utvikle kompetanse og standarder for å vurdere sakkyndiges arbeid. Det ble pekt på behov for forskning, evaluering og utviklingsarbeid i fagfeltet. Det ble foreslått at det skulle etableres et utdanningsprogram for sakkyndige i barnesaker, samt offentlig registrering av sakkyndige som hadde gjennomgått utdanningsprogrammet.

I NOU 1995:23 ble også spørsmålet om kvalitetskontroll gjennom en kommisjonsordning vurdert:

«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 spillfakteri hvis kommisjonsuttalelser skal brukes i den enkelte sak.»

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

Utvalgets forslag med hensyn til opplæringsprogram og offentlig register for sakkyndige er blitt fulgt opp, jf. nærmere omtale i proposisjonen kapittel 5. 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 fagets 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 fungerer også som en ramme for tema og ferdypningsområder i undervisningsprogrammet.

Det har imidlertid også de senere år vært reist

kritikk mot de sakkyndige og deres utredninger og myndighetenes bruk av sakkyndige. Det har blant annet vært stilt spørsmål ved de sakkyndiges habilitet i forhold til den kommunale barneverntjenesten. Enkelte private parter kan ha en opplevelse av at de sakkyndige som påtar seg utredningsoppdrag for kommunen ikke framstår som nøytrale og uavhengige fordi de er oppnevnt og betalt av kommunen. Det har også vært reist kritikk mot de sakkyndiges arbeid og metoder, bruk av tester og lignende og mot vektleggingen av de sakkyndiges vurderinger og konklusjoner. Departementet har på denne bakgrunn sett det som ønskelig å utrede enkelte aspekter ved de sakkyndiges rolle i barnevernsaker nærmere.

2.2 Utredning om kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker – NOU 2006: 9

Daværende Barne- og familiedepartementet nedsatte 9. september 2005 et utvalg med oppgave å utrede enkelte 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.»

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

Utvalget avga sin innstilling 28. mars 2006 og utredningen er offentliggjort som NOU 2006: 9 *Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker*.

3 Høringen

Daværende Barne- og familiedepartementet sendte NOU 2006: 9 *Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker* på alminnelig høring 24. mai 2006 til følgende høringsinstanser:

Finansdepartementet
Justisdepartementet
Utdannings- og forskningsdepartementet
Kirke- og kulturdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Moderniseringsdepartementet
Arbeids- og sosialdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Utenriksdepartementet
Kommunene
Fylkesmennene
Fylkesnemndene for sosiale saker
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region nord
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region Midt-Norge
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region sør
Fylkeslegene
Statens Helsetilsyn
Helseregioner (5)
Sysselmannen på Svalbard
Longyearbyen lokalstyre
Riksrevisjonen
Datatilsynet
Statistisk sentralbyrå
Kommunenes Sentralforbund
Regjeringsadvokaten
Barneombudet

Domstoladministrasjonen
Utlendingsdirektoratet
Sivilombudsmannen
Likestillingsombudet
Forbrukerombudet
Sametinget
Statens råd for funksjonshemmede
Norges Forskningsråd (NFR)
Norsk senter for barneforskning (NOSEB)
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Universitetet i Oslo
Universitetet i Bergen
Norges Teknisk naturvitenskapelige universitet
Universitetet i Tromsø
Høgskolen i Agder
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Oslo
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen i Stavanger
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
Barnevernets utvikl.senter i Midt-Norge
Barnevernets utvikl.senter på Vestlandet
Barnevernets utvikl.senter i Nord-Norge
Fellesorg. for barnevernped., sos. og vernepl. (FO)
Norsk Psykologforening
Den Norske Lægeforening
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening
Norges Juristforbund
Norsk Kommuneforbund
Norsk Helse- og Sosiallederlag (NHSL) v/leder
Evy-Anni Evensen
Norsk Lærerlag
Utdanningsforbundet
Landsorganisasjonen (LO)
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Akademikerne
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO)
Kirkens Familievern
Norsk Fosterhjemsforening
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Norsk Barnevernsamband
Norges Kvinne- og Familieforbund
Aleneforeldreforeningen

Foreningen 2 foreldre
Aksj.gr.for barns rett til samv. med foreldre & bes-
teforeldre
Antirasistisk senter
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
Ressurssenter for Pakistanske Barn
Redd Barna
Redd Barnas Rettighetssenter
PRESS – Redd Barna Ungdom
UNICEF-komiteen i Norge
Norges Røde Kors
Voksne for Barn
Landsforeningen for barnevernsbarn
Landsrådet for norske barne og ungdom.org.
Stiftelsen Landsforeningen Rettferd for taperne
Rettspolitisk forening
Barnevern Juridisk Forum
Juridisk Rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen
Jusshjelpa i Tromsø
Kont.utv. for innvandrere og norske myndigheter

Høringsfristen var satt til 1. september 2006. Totalt har det innkommet 49 høringsuttalelser, hvorav to kom fra personer som ikke sto på høringslisten. Følgende instanser har uttalt at de ikke har merknader eller ikke finner grunn til å avgi høringsuttalelser:

Fornyrings- og administrasjonsdepartementet
Utenriksdepartementet
Høyesteretts kontor
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Statistisk Sentralbyrå
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Landsforeningen i Norge /LO
Næringslivets hovedorganisasjon

Følgende instanser har avgitt uttalelser med kommentarer til utvalgets forslag:

Fylkesnemndsledernes arbeidsutvalg
Landsforeningen for barnevernsbarn
Norsk barnevernssamband
Helse Øst (helseforetak og sykehus)
Rikshospitalet
Organisasjonen for Private Barneverntiltak
Organisasjonen for foreldre barn tiltak i Norge (OFBT)
Fagforbundet
Den rettsmedisinske kommisjon
Forum for Menn og Omsorg/Foreningen menn og omsorg
Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere

Utdanningsforbundet
Den Norske Lægeforening
Barneombudet
Handels- og Servicenæringens hovedorganisasjon
Norsk Psykologforening
Høgskolen i Bergen – avdeling for helse- og sosialfag
NTNU Samfunnsforskning – Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge
Norges Forskningsråd
Universitet i Oslo ved Psykologisk institutt
Høgskolen i Østfold
Stavanger kommune
Sarpsborg kommune
Trondheim kommune
Bergen kommune
Oslo kommune
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Den norske advokatforening
Domstolsadministrasjonen
Bufetat region Midt-Norge
Bufetat region nord
Helse- og omsorgsdepartementet
Justisdepartementet
Utlendingsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Psykolog Joar Tranøy
Advokat Sverre Kvilhaug

4 Gjeldende rett – Bruk av sakkyndige i barnevernsaker

4.1 Definisjon av begreper

Utvalget viser i sin utredning til at 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 (tvisteloven 17. juni 2005 nr. 90) der betegnelsen *fagkyndig* beholdes meddommere. Fagpersonene i fylkesnemnda bør tilsvarende benevnes som fagkyndige medlemmer. Den fagkyndige bidrar med sin generelle faglige kompetanse til å styrke avgjørelsesorganet. Departementet viser i denne sammenheng til at begrepet fagkyndig medlem er anvendt i nytt kapittel 7 i barnevernloven.

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 v/barneverntjenesten eller en privat part som ser seg tjent med å bruke sakkyndig. Departementet er enig med utvalget i at det i disse tilfeller vil være naturlig å omtale den sakkyndige som engasjert av barneverntjenesten, eventuelt som sakkyndig engasjert av privat part (privat engasjert sakkyndig)

Skriftlig materiale som legges til saken kan omtales som erklæringer eller rapporter. Det materiale som den sakkyndige legger fram er en rapport fra et spesifikt arbeid som det er bedt om. Utvalget reserverer i sin utredning betegnelsen *rapport* til denne type skriftlig dokumentasjon. Departementet slutter seg til dette. 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 barnevernloven, eller tilsvarende materiale som den private parten legger fram.

4.2 Gjeldende rett med hensyn til bruk av sakkyndige

Sakkyndige engasjert av barneverntjenesten

I henhold til barnevernloven § 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, jf. § 4–1, og som forvaltningsorgan skal barneverntjenesten i henhold til forvaltningsloven 10. februar 1967 § 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, jf. § 4–3 andre ledd.

Barnevernloven § 4–3 siste ledd omtaler sakkyndige og bestemmelsen lyder: «Barneverntjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom.» Det er imidlertid ingen bestemmelser i barnevernloven som krever at barneverntjenesten skal gjøre bruk av eksterne eksperter i sin utredning. Det er altså opp til barnevernet å vurdere når det skal engasjeres

sakkyndig, og hva den sakkyndige skal utrede. Det er barneverntjenesten som bestemmer den sakkyndiges mandat og for øvrig hvilke rammer den sakkyndige skal ha for sitt arbeid.

Sakkyndige oppnevnt av fylkesnemnda

Ved lov 1. desember 2006 nr. 65 Om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.) ble det gitt nye saksbehandlingsregler i barnevernloven kapittel 7. Hovedtyngden av reglene trådte i kraft 1. januar 2008, samtidig med tvisteloven 17. juni 2005 nr. 90. De nye saksbehandlingsreglene for fylkesnemndene bygger på og henviser i stor grad til den nye tvisteloven. Formålet med reglene er å legge til rette for en enhetlig og hensiktsmessig saksbehandling i fylkesnemndene i tråd med de grunnregler som gjelder i domstolen.

Når en sak fremmes for fylkesnemnda er det kommunens plikt å sørge for at den er tilstrekkelig forberedt. Dette følger av barnevernloven § 7–10. Fylkesnemnda har et selvstendig ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst før det treffes vedtak, jf. bl.a. § 7–3. I fylkesnemnda kan lederen tilkalle sakkyndig utenom det faste utvalget av nemndsmedlemmer, jf. barnevernloven § 7–17 d) i det denne bestemmelsen henviser til tvisteloven kapittel 25 om sakkyndighetsbevis. Den sakkyndige deltar ikke i avgjørelsen.

Det synes å være relativt sjelden at fylkesnemnda finner grunnlag for på eget initiativ å oppnevne sakkyndige for alternativ eller supplerende utredning. Utvalget antar i sin utredning 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.

Sakkyndige oppnevnt av retten

Barnevernloven har i § 7–24 nærmere regler om rettslig prøving av nemndas vedtak. Nemndas vedtak kan bringes inn for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36 om saker om administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren. Kommunen er part i saken. Tvisteloven § 36–10 regulerer adgangen til anke til lagmannsretten.

Når et vedtak i fylkesnemnda bringes inn for retten etter kapittel 36 i tvisteloven, har retten et selvstendig ansvar for sakens opplysning, jf. tvisteloven § 21–3 annet 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.

Privat engasjerte sakkyndige

Når en sak skal behandles i fylkesnemnda eller i domstolen, hender det også at den private parten engasjerer en sakkyndig utreder. Den privat 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

Utvalget hadde ingen presis oversikt over hvor ofte barneverntjenesten, fylkesnemnda eller retten benytter sakkyndige. Et anslag var imidlertid ønskelig for å kunne vurdere hvor mange sakkyndigrapporter som årlig vil måtte gjennomgå av en eventuell kontrollkommisjon. I forbindelse med utvalgets arbeid ble det derfor foretatt diverse kartlegginger, jf. nærmere omtale under kapittel 9 Økonomiske og administrative konsekvenser.

Oppsummerende fant utvalget grunn til å anta at antallet rapporter som innhentes av barneverntjenesten og legges fram for fylkesnemnda er 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. Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets beregninger.

4.4 Hvem kan være fagkyndige/sakkyndige?

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* 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.

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 medlemmer. For å komme på listen kreves gjennomført opplæringsprogram for sakkyndige i barnesaker. Utvalgets kartlegging viser at det med få unntak er psykologer som er benyttet som sakkyndige. Barnepsykiatere utgjør under 10 prosent. Se nærmere kapittel 5.

5 Utvalgets beskrivelse av eksisterende kvalitetssikringstiltak

Departementet understreket i utvalgets mandat at sakkyndiges arbeid i barnevernsaker i dag kvalitetssikres på flere måter. Utvalget viser i NOU 2006: 9 kapittel 5 Eksisterende kvalitetssikringstiltak, til at 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). Utvalget beskriver flere ulike ordninger som utvalget anser som eksisterende kvalitetssikringstiltak.

5.1 Generelle kvalitetssikringstiltak

Når det gjelder de generelle kvalitetssikringstiltakene peker utvalget for det første på 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. 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.

For det andre viser utvalget til registeret 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. Per utvalgets rapport sto 167 oppført i registeret. I tillegg til de 110 som har gjennomført utdanningen var 57 tatt inn på overgangsordningen. Av de 167 var 9 barnepsykiatere. Antallet sakkyndige på listen var 179 per mars 2008.

Utvalget viser for det tredje til at det også drives annen kvalitetssikring i regi av profesjonene. Forum for sakkyndige psykologer (FOSAP) er en interessegruppe for psykologer som påtar seg oppdrag som sakkyndige. Formålet med forumet er å utvikle sakkyndigrollen i tråd med tidens krav, samt å belyse faglige vansker og problemstillinger.

Enhver psykiater og psykolog har også 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 hennes/hans kompetanse er svak. På det generelle nivå har imidlertid ikke leger og psykologer som påtar seg sakkyndigutredninger særskilte krav ut over det som følger av det å ha offentlig godkjenning etter helsepersonelloven 2. juli 1999 nr. 64, og de krav til god fagskikk som er utarbeidet innenfor den enkelte profesjonsforening.

5.2 Saksspesifikk kvalitetskontroll

Utvalget viser til den kvalitetsvurdering som nødvendigvis blir foretatt av den sakkyndige rapport av henholdsvis barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen. 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.

En sakkyndig rapport kan bli framlagt i fylkesnemnda gjennom tre kanaler: Den kan være utarbeidet på oppdrag av fylkesnemnda selv, og den kan være lagt fram av den private part. Mest vanlig er det imidlertid at den legges fram av kommunen som del av saksmaterialet. Den sakkyndige vil i de fleste tilfeller bli ført som vitne i nemnda. Vanligvis vil sakkyndigrapporten være kjent for barneverntjenesten, den private part og deres prosessfullmektiger forut for nemndbehandlingen. 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. Utvalget peker også på at i tillegg til fylkesnemndslederen, som er jurist, består fylkesnemnda som hovedregel av ett medlem fra det alminnelige utvalget og ett fra det fagkyndige utvalget.

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. Tingretten kan også bli forelagt nye rapporter fra sakkyndi-

ge. 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. I forberedelsen til tingrettsbehandlingen vil sakkyndigrapporter bli behandlet av de samme aktørene som for fylkesnemnda; det vil si den/de private part(er), barneverntjenesten og deres prosessfullmektiger. Da forhandlingene ved domstolen foregår på samme måte som i fylkesnemnd, vil den sakkyndiges arbeid oppnå omtrent den samme kvalitetssikring som i fylkesnemnda.

Utvalget framhever også at profesjonsforeningene for leger og psykologer har fagetiske råd som behandler klager på deres medlemmer. Utvalget viser til at Fagetisk råd i Norsk psykologforening har vært hyppig brukt som klageinstans på sakkyndige psykologers arbeid og deres rapporter i barnesaker. Utvalget legger til grunn at i de senere årene har rundt halvparten av alle tilmeldte saker til rådet vært klager på sakkyndig arbeid. 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 kun en mindre del har fått medhold i klagen på fagetisk grunnlag. Det fagetiske rådet har ikke mandat og er ikke sammensatt med spesiell kompetanse for å vurdere rent faglige spørsmål knyttet til sakkyndighet. Rådets vurdering berører derfor ikke rapportenes faglighet som sådan. En fagetisk klage kommer dessuten vanligvis etter at rapporten har vært brukt til saksbehandling.

Utvalget drøfter i NOU 2006: 9 også om medias rolle i barnevernsaker kan innebære noen form for kvalitetssikring eller rettssikkerhetsgaranti. For nærmere omtale av utvalgets redegjørelse for eksisterende kvalitetssikringstiltak, se utredningen kapittel 5.

6 Utvalgets forslag

6.1 Utvalgets forslag om å opprette en Barnesakkyndig kommisjon

Utvalget foreslår at det opprettes en landsdekkende Barnesakkyndig kommisjon som får i oppgave å vurdere sakkyndigrapporter. Utvalget foreslår at erklæringen fra kommisjonen skal legges ved saksapirene når en sak behandles i fylkesnemnda eller i retten. Siden sakkyndigrapporter også brukes som premiss for en beslutning om at saker *ikke* skal fremmes for fylkesnemnda, foreslår utvalget at og-

så 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 antas også nødvendig for at Barnesakkyndig kommisjon skal få en plass med rimelig autoritet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn endringer i barnevernloven og i retningslinjene 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. Utvalget foreslår dessuten at det i forskrift fastsettes nærmere regler for kommisjonens arbeid.

Utvalget mener bl.a. at et engasjement av sakkyndige skal faglig begrunnes og formuleres skriftlig sammen med et mandat. Den sakkyndige skal inngå kontrakt med barneverntjenesten. I følge utvalget bør både barnevernet og 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 spesialitet, faglig praksis, antall sakkyndigoppdrag og andre oppdrag for aktuell oppdragsgiver. Se nærmere om dette under i punkt 6.4.

6.2 Utvalgets begrunnelse for forslaget

Utvalget viser i sitt forslag til at bruk av sakkyndige i noen saker kan dekke et reelt behov for fagkompetanse som en ikke kan forvente å finne i den kommunale barneverntjenesten eller i rettsapparatet. De sakkyndiges rapporter vil 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 etter utvalgets vurdering ikke fullt ut etter dagens praksis.

Når det gjelder kvaliteten på de sakkyndige rapportene, uttaler utvalget:

«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 kvalitets-sikret at sakkyndiges arbeid er forankret i anerkjent kunnskap og erfaring. Det er store forskjeller på sakkyndiges grundighet både når det gjelder informasjonsinnhenting og rapportskrivning.»

Utvalget peker også på at 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. Etter utvalgets oppfatning kan det lette disse motsetningene dersom en sakkyndig engasjeres for å vurdere spørsmålet om tvangstiltak i form av omsorgsovertakelse.

Etter utvalgets vurdering vil imidlertid den sakkyndige lett oppfattes som en del av barneverntjenesten, og dennes uavhengighet vil ofte trekkes i tvil av klienten. Den sakkyndiges uavhengige rolle kan også bli svekket ved at mange har gjentatte utredningsoppdrag for den samme tjenesten. Det vises dessuten til at enkelte sakkyndige påtar seg både veiledningsoppdrag overfor de ansatte og hjelpetiltak overfor klientene. Dette kan etter utvalgets mening føre til mistanke om for sterke bindinger og dermed svekke tilliten til den sakkyndiges utredning.

Utvalget ser på denne bakgrunn behov for både en klargjøring og en ytterligere generell kvalitets-sikring 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 etter utvalgets vurdering lett vil oppstå der hvor de kollegiale relasjonene blir for tette.

Utvalget reiser spørsmål ved 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 det, etter utvalgets mening, 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 dette forvaltningsnivå delvis er en kompensering

for de problemer som er innebygd i barneverntjenestens organisering. Slik uklar bruk av sakkyndige vil etter utvalgets oppfatning også virke inn på kvaliteten og tilliten til de sakkyndiges oppgaver.

Klarere føringer i lov og forskrift for bruk av sakkyndige vil etter utvalgets mening kunne redusere noe av den usikkerheten som er knyttet til kvaliteten på sakkyndiges arbeid. 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 nemndsbehandling.

Utvalget peker imidlertid på at også en kommisjonsvurdering har begrensninger. Utvalget viser til 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.

Utvalget viser også til at sakkyndigarbeid som hovedbeskjeftigelse skaper 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 etter utvalgets vurdering 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.

Det er utvalgets syn at 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 bemerker 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 premisstyngde i beslut-

ningsprosessen. Utvalget understreker imidlertid at dette ikke må 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.

6.3 Nærmere om utvalgets forslag til valg av modell

Utvalget drøfter i utredningen hvor omfattende et kontrollorgan bør være for å kunne gjennomføre en forsvarlig håndtering av oppgaven. Utvalget har sett for seg flere alternativer, herunder en mindre omfattende, men sentralt organisert modell og en desentralisert modell, se nærmere NOU 2006: 9 punkt 7.1.1 og 7.1.2. 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 barnesakkyndig rapporter, samt at det er av verdi å ha noenlunde lignende systemer for kvalitetssikring på sammenlignbare beslutningsområder.

Kontrollrutinene

Utvalget foreslår at sakkyndige engasjert og oppnevnt på alle nivå skal ha plikt til å utarbeide sine rapporter i to eksemplarer, hvorav det ene sendes til Barnesakkyndig kommisjon samtidig med at rapporten sendes oppdragsgiver. 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 de problemstillinger som berøres i den aktuelle rapporten. For å unngå habilitetsproblemer, kan geografisk fordeling 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 ut fra gitte *Retningslinjer for sakkyndig arbeid* (se nærmere om dette nedenfor under punkt 6.4), utarbeide sin påtegning til rapporten og returnere den til sekretariatet. Som normalordning skal rapporten vurderes av to kommisjonsmedlemmer og påtegnes avslutningsvis 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 påtegningene 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 akutsituasjoner. 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

Kommisjonens sammensetning

Barnesakkyndig kommisjon foreslås sammensatt av personer med høy faglig kompetanse, herunder erfaring fra sakkyndig utredning i barnevernsaker. Utvalget viser til at barnevernutredninger reiser mange 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.

Utvalget foreslår at en ved oppnevning av Barnesakkyndig kommisjon 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 rele-

vant faglig kompetanse. Det bør legges vekt på høy akademisk og sakkyndig kompetanse.

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 til to dager. Hos kommisjonsmedlemmene bør ikke behandlingstiden overskride fire til fem virkedager. Utvalget ser videre for seg at sekretariatet vil ha behov for en til 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 til ni virkedager. I tillegg kommer tid til postgang. Modellen forutsetter at rapporten skal sendes ut i tre flere ledd enn om den ville vært sendt ut uten kommisjonsbehandling. Etter utvalgets anbefaling bør man allerede ved opprettelsen av en Barnesakkyndig kommisjon legge til rette for forsvarlig elektronisk forsendelse og behandling av rapportene slik at tidsbruken minimeres. Utvalget mener at saksbehandlingstiden kan reduseres vesentlig med elektronisk oversendelse.

Sekretariatets øvrige oppgaver

Utvalget forutsetter 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 arrangeres 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 å faglig kvalitetsvurdere innsendte sakkyndigrapporter. Utvalget foreslår imidlertid at virksomheten dokumenteres og registreres, blant annet for å gjøre de sakkyndiges rapporter og kommisjonens vurderinger tilgjengelig for forskning. Registrering er dessuten en betingelse for at kommisjonen skal kunne forholde seg til sakkyndige som gjentatte ganger får kritikk av kommisjonen.

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 etter utvalgets vurdering kunne gi synergieffekter med andre virksomheter. Det kan være behov for å utveksle erfaringer med andre kommisjoner som arbeider med tilsvarende kvalitetssikringsarbeid. Utvalget peker derfor på at sekretariatet eventuelt kan samordnes med andre sekretariater.

6.4 Utvalgets forslag til utarbeiding av retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker og selvdeklarasjon

Utvalget viser til *Veiledning for sakkyndige i saker etter barneloven og barnevernloven*, som er utarbeidet av Barne- og familiedepartementet i februar 1998. Det er dette dokumentet som i dag formulerer en standard for sakkyndig arbeid. Her gis også noe veiledning om hvordan rapporter skal utformes. Dette dokumentet har en rent veiledende 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.

Utvalget understreker at 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. Det vil igjen si at den reelle kompetansen for oppdraget må være dokumenterbar. Utvalget understreker videre at det heller ikke skal 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 i henhold til forslaget 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 standardskjema for selvdeklarasjon som integreres i *Retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker*.

Utvalget har på denne bakgrunn foreslått konkrete lovendringer for å hjemle opprettelsen av en Barnesakkyndig kommisjonen. Utvalget foreslår at det tas inn en ny bestemmelse i barnevernloven kapittel 2 om ansvarsfordeling og administrasjon om at det skal være en riksdekkende Barnesakkyndig kommisjon med oppgave å vurdere sakkyndige rapporter, jf. NOU § 2–5. Det foreslås videre at det tas inn et nytt ledd i barnevernloven § 4–3 om at barneverntjenesten kan engasjere sakkyndige, jf. NOU § 4–3 nytt fjerde ledd. Det foreslås også regler om at sakkyndige rapporter ved behandlingen i fylkesnemnda og domstolene skal ha vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon før de legges til grunn. Utvalgets forslag til lovendringer refererer seg på dette punkt til regelverket slik det var før 1. januar 2008.

Graverutvalget

Både utvalget selv og flere av høringsinstansene har påpekt at forslaget om selvdeklarasjon må ses i sammenheng med forslagene fra den såkalte Gravergruppen. Gruppen, som ble ledet av professor dr. juris Hans Petter Graver, ble av Helse- og omsorgsdepartementet i november 2005 gitt i mandat å gjennomgå ulike typer sakkyndigerklæringer som helsepersonell avgir til justissektoren. Arbeidsgruppen skulle også foreslå konkrete tiltak som kunne sikre slike attester og erklæringer god kvalitet og høy legitimitet. Bakgrunnen for oppret-

telsen av arbeidsgruppen var påstander om at helsepersonell hadde utstedt falske erklæringer til domfelte som ville slippe fengselsstraff eller oppnå lettere soningsforhold. Gravergruppen leverte sin rapport «*Varsom, nøyaktig og objektiv – krav til attester og erklæringer fra helsepersonell*» til helse- og omsorgsministeren og justisministeren 16. mai 2006. I rapporten har arbeidsgruppen diskutert både spesifikke tiltak i form av lov- og forskriftsendringer og tiltak av mer generell art, som gruppen antar vil kunne være av betydning for å oppnå høy kvalitet på ulike attester, erklæringer og lignende som helsepersonell utsteder til bruk innenfor justissektoren og på andre områder.

Gravergruppen kom med flere forslag til lovendringer. Disse forslagene blir behandlet av Helse- og omsorgsdepartementet i Ot. prp. nr. 25 *Om lov om endringer i helsepersonelloven og helseregisterloven* (2007–2008). Proposisjonen ble fremmet i desember 2007. I proposisjonens kapittel 6 drøftes blant annet Gravergruppens utkast til forskrift om helsepersonells utstedelse av attester, erklæringer og lignende. Forskriften foreslås hjemlet i helsepersonelloven 24. juli 1999 nr. 64 § 15. Arbeidsgruppen har foreslått at § 15 gis et nytt andre ledd som gir hjemmel for departementet til å gi nærmere forskrifter om helsepersonells utstedelse av attester, erklæringer og lignende, herunder formalkrav og innholdsmessige krav. Gravergruppen har i sin rapport drøftet nærmere en rekke forhold som gruppen mener bør reguleres av slik forskrift, og har dernest utarbeidet forslag til forskrift. I forskriftsforslaget er det blant annet tatt inn bestemmelser om «*Forholdet mellom helsepersonellet og pasienten – egenerklæring*». Ved såkalte sakkyndigerklæringer foreslås det at utstederen skal opplyse hvem som har gitt oppdraget, om utstederen i løpet av de to siste år har hatt oppdrag for samme oppdragsgiver, for mottakeren av erklæringen eller for andre som kan ha interesser i utfallet av den aktuelle saken. Det er vist til at slik egenerklæring blant annet kan være viktig for bedømmelsen av habilitet.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslo i Ot. prp. nr. 25 (2007–2008) på denne bakgrunn at det som nytt andre ledd i helsepersonelloven § 15 inn-tas hjemmel for at departementet ved forskrift kan gi nærmere bestemmelser om hvordan ulike attester, erklæringer og lignende skal utformes og hvilke opplysninger de skal inneholde. Forutsatt at Stortinget slutter seg til forslaget om slik forskriftshjemmel, vil Helse- og sosialdepartementet med utgangspunkt i Gravergruppens forskriftsforslag og innspill fra høringsinstansene, fastsette forskrift om helsepersonells utstedelse av attester, erklæringer og lignende.

Helsepersonelloven gjelder helsepersonell og virksomheter som yter helsehjelp i riket, jf. helsepersonelloven § 2. En nærmere definisjon av hva som menes med helsepersonell og helsehjelp er gitt i loven § 3. Den fremtidige forskriften med hjemmel i helsepersonelloven § 15 vil komme til anvendelse for blant annet leger og psykiatere, som ofte også benyttes som sakkyndige i barnevernsaker.

7 Høringsinstansenes uttalelser

7.1 Generelt om høringsinstansene

Utgangspunktet for utvalgets mandat var å utrede hvorvidt det bør etableres et særskilt kontrollorgan som innebærer en etterfølgende kontroll og kvalitetssikring av sakkyndiges rapporter i barnevernsaker. Det forslaget som har vært sendt på høring, er således avgrenset til å gjelde barnevernsakene. Flere høringsinstanser har tatt til orde for at den foreslåtte kommisjonen også skal behandle sakkyndigerklæringer i saker etter barneloven. Dette ligger slik departementet ser det utenfor rammen for denne proposisjonen, og vil derfor ikke bli kommentert nærmere her.

Utvalget har også kommet med forslag mht. selvdeklarasjon, nasjonale retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker og forskrifter med nærmere regler for kommisjonens arbeidsordning. Flere av høringsinstansene har kommentert disse forslagene. Siden departementet i denne proposisjonen ikke vil fremme forslag til forskrifter eller retningslinjer som regulerer kommisjonens arbeid nærmere, herunder krav om selvdeklarasjon, finner departementet det ikke naturlig å gi nærmere omtale av disse uttalelsene her.

De aller fleste høringsinstansene støtter forslaget om at det opprettes en Barnesakkyndig kommisjon. Flere av de instanser som støtter forslaget om å opprette en slik kommisjon kommer med kritiske innvendinger mot enkelte sider av forslaget. Mange av høringsinstansene, både de som er for forslaget og de som er imot, fremhever dessuten behovet for å utvikle og styrke kompetansen i det kommunale barnevernet. De er også opptatt av at innhenting av sakkyndigrapporter ikke må brukes til å kompensere for manglende utredningskapasitet i det lokale barnevernet. Flere instanser har også synspunkter på hva selve sakkyndigrollen innebærer.

Advokat Kvilhaug kommenterer i sin høringsuttalelse hovedsaklig faren for uheldige bindinger mellom barneverntjenesten og de sakkyndige. Han

mener videre at de sakkyndige i barnevernsaker ikke er reelle sakkyndige og uttaler at dette er den største utfordringen for departementet og Stortinget nå.

Psykolog og forsker Joar Tranøy har sendt inn et eksemplar av sin rapport: «Menneskerettigheter og barnevern i Norge og Sverige – Undersøkelse av sakkyndige utredninger.» Tranøy peker i sin rapport bl.a. på at det er problematisk at psykologer både kan være utredere for kommuner og fagkyndige medlemmer i fylkesnemnda. Han kommer også med flere innvendinger mot metodebruken – kanskje spesielt mangelen på kildegransking i forhold til barneverntjenstens faktaopplysninger.

7.2 Høringsinstanser som går imot forslaget om å opprette en Barnesakkyndig kommisjon

Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleier(FO), Barnevernets utviklingsenter i Midt Norge, Norsk barnevernsamband, Forum for menn og omsorg, Fylkesmannen i Aust-Agder.

FO støtter departementets initiativ til en utredning som er motivert av å styrke barnevernets legitimitet i deres arbeid med å sikre det enkelte barn grunnleggende livsbetingelser. Etter FO sin oppfatning rettferdiggjør likevel ikke barnevernets utfordringer det negative bildet som tegnes i utredningen hvor det fastslås at barnevernet på mange områder ikke fungerer. FO vurderer at utvalget degraderer et helt system på en lite konstruktiv måte i utredningen. FO mener at kvalitetskravene må sikres i, og ikke utenfor, den kommunale barneverntjeneste.

FO støtter ikke opprettelsen av en barnefaglig kommisjon og hvordan denne er tenkt oppbygd og brukt. Bakgrunnen for dette er at organisasjonen frykter en standardisering av arbeidet som skal gjøres i den enkelte sak, og som vil kunne svekke kvaliteten på arbeidet. Ved å standardisere det sakkyndige arbeidet frykter FO at man undergraver barnevernets kompetanse – noe utvalget selv fremhever som en fare ved å underlegge det sakkyndige arbeidet denne formen for kvalitetskontroll. Organisasjonen påpeker at utvalgets rapport er preget av å uttrykke liten tillit til barnevernets egen kompetanse, og at en Barnesakkyndig kommisjon fratar barnevernet mulighet til selv å kvalitetssikre de sakkyndige rapporter de har bedt om.

FO mener at barnevernet og fylkesnemndene er de som skal vurdere kvaliteten på sakkyndiges arbeid. En sentralisering og detaljstyring av kvalitetsarbeidet med sakkyndige rapporter, som en

sakkyndig kommisjon vil innebære, fratar ansvaret fra de som skal fatte inngripende og vanskelige beslutning på vegne av, og sammen med, foreldre, barn og unge. *FO* mener at kvalitetssikringen i hovesak må skje gjennom at sakkyndige velges fra den nasjonale listen over tilgjengelige og kvalifiserte sakkyndige – og gjennom gode rutiner for valg av sakkyndige i den aktuelle saken. Ut over dette er det hensiktsmessig å arbeide med kvalitetssikring i et mer overordnet perspektiv, gjennom blant annet evalueringer og forskning på området, med tanke på utvikling av praksis og metoder.

Norsk Barnevernsamband anbefaler ikke at det opprettes en Barnesakkyndig kommisjon med de oppgaver utredningen foreslår. Barnevernsambandet konkluderer slik:

«Dersom det primært er ønskelig å heve kompetansen blant de sakkyndige, er det liten grunn til å tro at dette oppnås gjennom kontroll av enkeltsaker. Et hovedproblem for en slik kommisjon vil være å kontrollere arbeid der det er vanskelig å utvikle tilstrekkelige gode standarder for godt arbeid, og der sakene som skal vurderes er svært sammensatte og forskjellige. Det er vår oppfatning at det å etablere en kommisjon som skal gjennomgå alle sakkyndiges rapporter i barnevernsaker før de brukes, er en implisitt nedvurdering både av barneverntjenestenes og fylkenemndenes kompetanse. Det sås også tvil om deres evne til å innhente en «second opinion» i saker der en er i tvil om det arbeidet som er utført.

For å kvalitetssikre sakkyndighetsrapporter bør det på generelt grunnlag stimuleres til at sakkyndige sørger for at en annen fagperson med tilsvarende eller annen kunnskap og kompetanse går gjennom rapporten med tanke på konstruktiv kritikk og veiledning før rapporten ferdigstilles.

Dersom det likevel synes fornuftig å opprette en barnesakkyndig kommisjon foreslår *Norsk Barnevernsamband* at denne får en rent veiledende funksjon. Rapporter vil kunne gjennomgå på årsbasis og på grunnlag av en slik gjennomgang kan det utvikles mer generelle retningslinjer og anbefalinger som sakkyndige anbefales å følge. Dette vil være langt mer i tråd med et kontekstuell og utvidet kunnskapssyn enn det forslaget utvalget legger opp til.»

Fylkesmannen i Aust Agder er skeptisk til forslaget om å opprette en barnefaglig kommisjon. Fylkesmannen begrunner dette slik:

«Fylkesmannen er enig i at beslutninger barneverntjenesten tar er viktige og vanskelige, og at utredningskvaliteten som går forut for disse utvilsomt kan bli bedre. Videre er vi enige i at kva-

litetssikring av så alvorlige beslutninger som de barneverntjenesten tar selvfølgelig må vies oppmerksomhet.

Å få til dette er imidlertid et omfattende og kontinuerlig arbeid som krever ressurser og tid, og hvor Barne- og likestillingsdepartementet har et betydelig initierings- og oppfølgingsansvar.

Slik Fylkesmannen i Aust-Agder oppfatter det, er det generelt vanskelig å skaffe seg sakkyndige som kan ta på seg oppdrag, og i særdeleshet oppdrag innenfor de tidsrammer barneverntjenestene opererer med på bakgrunn av krav om frister for undersøkelse i barnevernsarbeid.

Langt de fleste beslutninger, også de mest alvorlige som tas av fylkesnemndene, tas i dag uten bruk av sakkyndige.

En Barnesakkyndig kommisjon vil utelukkende forholde seg til sakkyndiges rapporter. Meningen er å kvalitetssikre disse. De beslutninger som fattes uten bruk av sakkyndige, enten av kommunalt barnevern eller av fylkesnemndene faller utenfor kommisjonens oppgavefelt.

Dette skillet virker kunstig. Det sentrale må være å kvalitetssikre barnevernsfaglige beslutninger og grunnlaget beslutningene er fattet på bakgrunn av, uavhengig av om sakkyndige er en del av beslutningsprosessen eller ikke.

Fylkesmannen er dessuten redd for at opprettelsen av en slik kommisjon vil gjøre det enda vanskeligere enn det er i dag å skaffe sakkyndige. Dette har blant annet sammenheng med det ubehaget som følger av at ens egne faglige vurderinger skal etterprøves av andre, som bare har et begrenset innsyn i hva den sakkyndiges rapport bygger på av dokumentasjon. En slik kommisjon vil også gjøre at tidspresset på sakkyndige blir ytterligere forsterket.

Konsekvensen vil kunne være at kvaliteten på utredningsarbeid i barnevernsarbeid blir ytterligere svekket fordi flere utredninger vil måtte tas av barneverntjenesten uten hjelp av sakkyndige, og det var vel neppe det en ønsket å oppnå.

Fylkesmannen i Aust-Agder mener at departementet ikke bør videreføre arbeidet med en barnefaglig kommisjon, men heller i større grad gripe fatt i de mer generelle problemstillinger som utvalget reiser.»

Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge mener at problemet med forlenget saksbehandlingstid undervurderes av utvalget og at dette er et minus ved forslaget. Mange saker i barnevernet er svært kompliserte. Barneverntjenesten har hatt problemer med å holde fristen for undersøkelser, og ytterligere en instans som skal gjennomgå deler av saksgrunnlaget, vil kunne skape forsinkelser og an-

takeligvis hyppigere bruk av 6 måneders unntak for mer kompliserte utredninger. Det pekes også på at forslaget om opprettelse av en kommisjon kan framstå som både byråkratisk og kontroversielt.

Barnevernets utviklingssenter konkluderer slik:

«Vår hovedkonklusjon er at vi er uenige i opprettelsen av en ny Barnesakkyndig kommisjon som rutinemessig skal vurdere alle sakkyndige rapporter utarbeidet for barneverntjenesten og domstolen. Vi viser til våre innvendinger som er drøftet tidligere; blant annet fare for forlenget saksbehandlingstid og økt byråkrati/overformynderi. Vi vil heller foreslå at det settes inn tiltak for å styrke barneverntjenestens egen utredningskompetanse og tjenestens kompetanse til å vurdere kvaliteten i de sakkyndige rapportene som de bestiller.

Dersom det likevel besluttes å opprette en Barnesakkyndig kommisjon i tråd med forslaget fra utvalget, har vi to anbefalinger som vi mener kan styrke kvaliteten i kommisjonens arbeid. Dette gjelder for det første at kommisjonen alltid må vurdere de sakkyndiges ivaretagelse av barnets rett til å bli hørt. Dette blir påpekt i utvalgets arbeid, men det er mer usikkert om dette fremstår som et krav knyttet til mandat/forskrifter/rapportgodkjenning. For det andre mener vi at det er viktig at kommisjonen vurderer de *faglige argumentene* i de sakkyndige rapportene, og *ser disse i kontekst*. Vi vil understreke at kvalitetssikringen aldri kun må bli en «instrumentell» godkjenning av rapporter som oppfyller objektive krav til «oppbygging av sakkyndige rapporter».

Forum for Menn og Omsorg (FMO) bemerker på sin side at:

«utvalget forsømmer å utrede hvilke behov det strengt tatt er for sakkyndige i barnevernet. En del av de innledende betraktningene om behov for kunnskapsbaserte beslutninger er selvsagtheter, men sier intet om kvaliteten på påberopt kunnskap.»

FMO konkluderer slik:

«Før kompetansegrunnlaget for sakkyndige er utredet på forsvarlig vis, ser FMO det som lite formålstjenelig å kommentere enkeltforslag til lovendringer. FMO avviser forslaget om opprettelse av Barnesakkyndig kommisjon med tilhørende lovendringer for berørte lovgivninger i sin helhet.»

7.3 Høringsinstanser som helt eller delvis støtter forslaget om å opprette en Barnesakkyndig kommisjon

Som nevnt innledningsvis, støtter langt de fleste høringsinstansene forslaget om opprettelsen av en barnesakkyndig kommisjon.

Advokatforeningen gir sin fulle tilslutning til utvalgets forslag.

Barneombudet støtter også forslaget om opprettelse av en kommisjon. Ombudet ser positivt på at kommisjonen skal gjennomgå alle rapporter, også de som ligger til grunn for barnevernets vedtak om å henlegge en sak.

Handels- og Sevicenæringens Hovedorganisasjon støtter forslaget om å opprette en kommisjon.

Utdanningsforbundet gir sin fulle støtte til utvalgets forslag.

Helse- og omsorgsdepartementet mener at utvalgets forslag vil kunne bidra til bedre kvalitetssikring av sakkyndige rapporter på dette feltet. Departementet viser for øvrig til behovet for samordning i forhold til forslag fremmet av Graver-utvalget, Rognum-utvalget og Røsæg-utvalget.

Organisasjonen for foreldre barn tiltak i Norge (OFBT) støtter fullt ut at det nå må skje en gjennomgang av tidligere rutiner med fokus på kvalitetssikring.

Organisasjonen for Private Barneverntiltak (OPB) støtter forslaget om å opprette en barnefaglig kommisjon etter modell av Rettspsykiatrisk gruppe under Den rettsmedisinske kommisjon.

Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB) stiller seg bak utvalgets forslag til kvalitetssikringstiltak. Foreningen viser likevel til at barnevernet kan beskrives som en usikker vitenskap samtidig som det ofte er sterke interessekonflikter til stede. Det vises også til at barnevern ofte vil handle om ekstremt vanskelige moralske og etiske valg, og foreningen uttaler:

«Å bryte eller svekke båndene mellom barn og deres biologiske foreldre er kanskje det mest alvorlige inngrepet man kan bli utsatt for. Vi har også en kontinuerlig debatt om «det biologiske prisnippet», en debatt som ofte er styrt av klare ideologiske føringer. Poenget her er at to sakkyndige kan ha vidt forskjellig etiske og ideologiske ståsteder i denne «debatten». Kan «kvalitetssikringen» av sakkyndige rapporter nøytralisere effekten av ideologiske og etiske standpunkt? Og hva med deltakerne i den barnesakkyndige kommisjonen? Hvem skal sikre at kommisjonen ikke får en «ideologisk slagside»? LFB er i utgangspunkt sterkt kritiske til «det biologiske prinsippet».

Norsk Psykologforening støtter opprettelsen av Barnesakkyndig kommisjon slik utvalget går inn for. Foreningen uttaler:

«NOU 1995: 23 gikk mot en kommisjonsordning. Når vi likevel støtter forslaget fra Øvreeideutvalget, har det sin årsak i mangelfull tilfredshet med kvalitetssikringen også etter tiltakene i 1995. Det legges opp til en hurtigarbeidende kommisjon, og det vil kunne gi bedre forskningsgrunnlag og oversikt og tilbakemelding til hver enkelt sakkyndig og fagfeltet.»

Foreningen har i sin høringsuttalelse valgt å sette søkelyset på enkelte sider ved utredningen som den oppfatter som problematisk, og understreker særlig behovet for å få mer vekt på forskningsbasert kunnskap og dokumentert erfaring. Psykologforeningen mener at kommisjonsmedlemmene som et minimum må ha kompetanse som sakkyndig og ha høy akademisk og klinisk kompetanse, med særlig vekt på utredningsarbeid framfor terapeutisk virksomhet.

Psykologisk institutt, UiO, er enig i hovedkonklusjonen i utvalgets utredning, med enkelte forbehold. På bakgrunn av sakkyndiges rolle, uttaler instituttet at:

«... det er vesentlige grunner som taler for at sekretariatet og den barnesakkyndige kommisjon, skal oppnevnes av Justisdepartementet og være en del av den Rettsmedisinske kommisjon. Barnesakkyndig kommisjon kunne med fordel være en underavdeling, på samme linje som Rettspsykiatrisk gruppe som er en underavdeling til den Rettsmedisinske kommisjon. Man ville da ikke bare kunne høste erfaringer, men også dele en rekke tjenester på en effektiv, kostnadsbesparende måte samt ha et faglig fellesskap å inngå i. Slike faktorer er vesentlige i alle kvalitetssikringstiltak, og bør være det også når det gjelder den barnesakkyndig kommisjons kontroll og kvalitetssikringsarbeid.»

Bufetat, region nord, er positiv til forslaget om å opprette et organ for på denne måten å kunne kvalitetsvurdere de sakkyndiges rapporter. Regionen slutter seg til vurderingen og forslaget i høringsutkastet, om valg av modell etter den Rettspsykiatriske gruppe under den Rettsmedisinske kommisjon. Regionen er videre enig med utvalget i at den mest naturlige plasseringen for kommisjonen vil være å etablere den som en egen enhet i Bufdir. Det må legges stor vekt på å samtidig knytte kommisjonen opp mot et faglig miljø med tyngde og kjennskap til ulike typer kulturelle og etniske forhold.

Trondheim kommune støtter forslaget om å opprette en egen kommisjon og foretrekker den sentrale modellen for kontroll. Kommunen viser til at

utvalget har skissert rutiner som skal ivareta unødige forsinkelser, men kommunen er likevel usikker på om dette lar seg realisere. Etter kommunens mening vil det være sårbart for barnevernets fristoverholdelse om det tar for lang tid å kvalitetssikre sakkyndiges erklæringer.

Helse Øst RHF støtter forslaget om å opprette en kommisjon, og peker på at det er viktig at alle sakkyndigrapporter granskes, også de som engasjeres av private parter. *Sykehuset Innlandet HF* støtter utvalgets forslag til barnesakkyndig kommisjon og støtter den foreslåtte modell. Sykehuset uttaler videre at forslag til rutiner, utvalgets sammensetning og forslag til arbeidsform virker fornuftig. *Ullevål sykehus, barneintensiv avdeling* støtter forslaget om opprettelse av en kommisjon, og understreker at det ikke minst er viktig at alle sakkyndige rapporter granskes av kommisjonen, også de som er engasjert av private parter. Avdelingen uttaler i den forbindelse at: «I saker med påført vold merker man i dag en økende tendens til privat engasjerte sakkyndige med ulik faglig kvalitet.» Avdelingen utalte også at kommisjonen bør ha minst et medlem med høy kompetanse vedrørende overgrep og fysiske skader på barn som kan vurdere sakkyndigrapporter fra helsevesenet. *Nic Waals institutt* støtter også forslaget om å opprette en kommisjon, under forutsetning av at det tilføres tilstrekkelige ressurser for sikring av rask saksbehandling. *Diakonhjemmet Sykehus* støtter arbeidet med kvalitetssikring når det gjelder sakkyndiges arbeid i barnevernsaker.

Oslo kommune, Byrådsavdeling for velferd og sosiale saker er enig i utvalgets forslag om å etablere et særskilt kontrollorgan etter modell av Rettspsykiatrisk gruppe under Den Rettsmedisinske kommisjon. Oslo kommune er også enig i at det er nødvendig at rollen som sakkyndig defineres tydeligere og hjemles i lov og forskrift. Kommunen vil også understreke betydningen av at kommisjonen bemannes slik at det ikke blir en unødig lang saksbehandlingstid som forsinker barnevernsaken.

UDI støtter de kvalitetssikringstiltak som utvalget foreslår. UDI understreker imidlertid at det høye innslaget av barn med innvandrerbakgrunn i barnevernsaker tilsier at ansatte i barnevernet, sakkyndige og medlemmer av en barnesakkyndig kommisjon har kompetanse også på migrasjonsfeltet. Ved sammensetning av en barnefaglig kommisjon bør det i tillegg tilstrebes rekruttering av fagpersoner med ulike etnisk bakgrunn.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag støtter opprettelsen av en kommisjon, men mener at utvalget går for lite inn i at ordningen blir et forsinkende element i saksbehandlingen. Etter fylkesmannens oppfatning må den tiden kommisjonen trenger for å

gjennomgå rapportene holdes utenfor barneverntjenestens lovbestemte tidsfrist for å undersøke nye meldinger. Fylkesmannen finner at departementet bør vurdere behovet nærmere for en lovendring på dette punktet.

Høgskolen i Østfold slutter seg til forslaget, men understreker betydningen av at det må være klart om kommisjonens oppgave avgrenses til å vurdere kvaliteten av det faglige utredningsarbeidet som sådan, eller om den også har mandat til å ta stilling til skjønnsutøvelsen og de konklusjonene som trekkes i utredningen. Det vises til at i sistnevnte tilfelle vil kommisjonen i realiteten bli en premissleverandør og et beslutningsorgan for barnevernet, nemnda og domstolen. Høgskolen mener at dette kan ha uheldige virkninger. Mandatet og ansvarsforholdene bør derfor etter høgskolens oppfatning tydeliggjøres i forskriften og retningslinjene for kommisjonens arbeid.

Legeforeningen er enig i at det er hensiktsmessig å kvalitetssikre sakkyndiges rapporter i de tilfeller der bruk av sakkyndige er berettiget. Forutsatt at det ikke herved oppstår dobbeltregulering i forhold til hva som er foreslått av Graverutvalget, og forutsatt at Barnesakkyndig kommisjon ikke blir et forsinkende ledd i saksbehandlingen, ser foreningen den som en utmerket metode for slik kvalitetssikring.

Etter foreningens syn er det problematisk at sakkyndige i vid omfang brukes for å kompensere for manglende kompetanse og andre systemsvakheter innen den kommunale barneverntjenesten. Foreningen oppfordrer departementet til å vurdere om det er hensiktsmessig å presisere i barnevernloven § 4–3 at bruk av eksterne sakkyndige skal være *faglig* begrunnet.

Domstolsadministrasjonen har festet seg ved enkelte spørsmål ved de rettslige rammene for forslaget som man bør vurdere nærmere. Når det gjelder hjemmelspørsmålet peker domstolsadministrasjonen på at man for domstolenes vedkommende har en hjemmel allerede i dagens tvistelov § 25–3 fjerde ledd til å opprette utvalg av sakkyndige for bestemte sakstyper og utvalg for å evaluere sakkyndige erklæringer på bestemte fagfelt. Siden man ikke har en tilsvarende hjemmel for barneverntjenesten og fylkesnemndene, mener domstolsadministrasjonen at det kanskje gir best sammenheng at kompetansen til å opprette denne formen for kvalitetssikringsorganer legges på samme nivå.

Domstolsadministrasjonen peker på at utvalgets forslag innebærer at også uttalelser fra partsakkyndige skal vurderes av kommisjonen. Etter Domstolsadministrasjonens oppfatning er dette fornuftig; – slike erklæringer kan det tidvis være sær-

lig grunn til å kvalitetssikre. Domstolsadministrasjonen peker imidlertid på at dette reiser særlige problemstillinger fordi en slik sakkyndig erklæring i enkelte tilfeller først kan bli sendt kommisjonen på et sent stadium i saksforberedelsene på grunn av bevisregelen i tvisteloven § 21–12. Etter denne bestemmelsen er hovedregelen at det er en betingelse for å legge fram erklæringen at den partssakkyndige møter i retten, og erklæringen kan ikke trekkes inn i saken før det er klart at den partssakkyndige møter. Dette kan få konsekvenser for saksbehandlingstiden.

Domstolsadministrasjonen mener også at utvalgets forslag om at kommisjonsvurdering er en betingelse for at den sakkyndiges erklæring kan brukes som bevis i saken i realiteten er å innføre et bevisforbud. Det vises til at dette strider mot hovedregelen om fri bevisvurdering, og derfor må vurderes nøye. Det pekes i denne forbindelse på at en rettsmedisinsk erklæring kan brukes som bevis selv om det ikke foreligger uttalelse fra Den rettsmedisinske kommisjon.

Justisdepartementet mener det er klokt å etablere en kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker og deler utvalgets undring over at dette ikke er gjort tidligere siden dette er et saksfelt som kan være meget inngripende for dem det gjelder. Dessuten dreier det seg om barn som i liten grad har mulighet for å ivareta egne interesser. Departementet mener det er greit å bygge videre på en modell som i det store og hele bygger på noe som har fungert tilfredsstillende i mange år. Departementet viser til at Den rettsmedisinske kommisjon i sin høringsuttalelse går inn for at barnefaglig kommisjon skal legges dit. Departementet slutter seg ikke til dette, men er ellers enig i at man bør benytte og samle nye og gamle miljøer for å nyttegjøre seg hverandres kompetanse. Departementet mener at en eventuell *samløkalisering* av sekretariate til en barnefaglig kommisjon og Den rettsmedisinske kommisjon fint vil kunne dekke behovet for samarbeid og samkjøring. Justisdepartementet foreslår at utvalgets forslag om en kommisjon i sin helhet forankres kun i barnevernloven, og ikke også i tvisteloven slik utvalget foreslår. Departementet mener at dette kan skje blant annet ved endring av barnevernloven § 7–24 om rettslig prøving.

Den rettsmedisinske kommisjon støtter på mange vis de forslag utvalget har presentert, men oppfordrer likevel Barne- og likestillingsdepartementet om å vurdere saken ut fra et mer overordnet perspektiv. Etter kommisjonens mening bør man tilstrebe at forvaltningsorgan og domstoler som er avhengig av medisinske og psykologiske utredninger følger samme mal for kvalitetssikring. Når barne-

vernet har behov for supplerende undersøkelser, bør de etter kommisjonen sin mening engasjere barnepsykologer eller barnepsykiatere som *rådgivere eller konsulenter*. Den rettsmedisinske kommisjon viser til at det ikke er noe system som tilsier en ekstern kvalitetssikring for rådgiveres faglige vurderinger i første instans innen andre forvaltningsorgan. Kommisjonen tror ikke det er nødvendig eller ønskelig med en slik kontroll på dette tidspunkt i saksbehandlingen i barnevernet heller. De regulære klagemulighetene vil gi anledning til å overprøve slike vurderinger. Den rettsmedisinske kommisjon foreslår imidlertid at det innføres en mulighet for slik ekstern kvalitetssikring i saker forvaltningen opplever som vanskelig.

Når en sak behandles for fylkesnemnda, mener kommisjonen at det bør oppnevnes sakkyndige oftere enn det gjøres i dag for å få en reell overprøving av barneverntjenestens vurderinger. En slik utredning bør gjennomgå en ekstern kvalitetssikring ved en kommisjon. Utredningen vil følge saken til en eventuell domstolsbehandling, og det vil etter kommisjonen sin vurdering være rimelig at de (n) samme sakkyndige oppnevnes også som sakkyndig(e) til hovedforhandling. Når en sak behandles for domstolen og fylkesnemnda ikke har oppnevnt sakkyndige, bør dette gjøres i god tid før domstolsbehandling, og erklæringen kvalitetssikres eksternt. Den rettsmedisinske kommisjon mener at det er en fordel å oppnevne to sakkyndige for fylkesnemnda og/eller domstolen. Det vises til at det i disse sakene, som i straffesaker med behov for rettspsykiatri, er store rom for skjønn.

Den rettsmedisinske kommisjon uttaler videre at etter ny lovgivning foregår domstolsbehandling som hovedregel med en fagkyndig domsmann og en legdommer. DRK er redd for at dette medfører at den fagkyndige domsmann i noen saker får for mye å si, og at man ikke har noen garanti for at vedkommende har det beste faglige skjønn. Dersom man som hovedregel benytter seg av to rettsoppnevnte sakkyndige, mener DRK at det ikke er nødvendig med fagkyndig dommer.

Den rettsmedisinske kommisjon støtter forslaget om opprettelse av en Barnesakkyndig kommisjon, men foreslår å utvide deres kommisjon med en gruppe for barnesaker og eventuelt en for sivile erstatningssaker. Kommisjonen har i dag i psykiatrisk gruppe saker både om barn som har blitt utsatt for overgrep og om andre voldsofre som søker erstatning i forbindelse med en straffesak. Man vil da kunne få en synergieffekt mellom de ulike gruppene, og et sekretariat som er kontinuerlig bemannet med medisinsk faglig leder (felles for alle gruppene), erfaren juridisk ekspertise og sekretærer.

Kommisjonen består i dag av tre grupper; alminnelig gruppe, laboratorisk gruppe og psykiatrisk gruppe. Hver gruppe har rundt 8 medlemmer hvorav en leder og nestleder. Kommisjonen har en felles leder og et sekretariat i Justissekretariatene. I 2005 behandlet kommisjonen i alt 7212 saker.

8 Departementets vurdering

8.1 Spørsmålet om det bør opprettes en Barnesakkyndig kommisjon

Barne- og likestillingsdepartementet slutter seg til utvalgets forslag om at det bør opprettes en Barnesakkyndig kommisjon som skal kvalitetssikre alle rapporter fra sakkyndige i barnevernsaker.

Departementet er enig med de høringsinstanser som mener at dagens kvalitetssikringstiltak ikke er tilstrekkelige, selv om det de siste årene har vært mye fokus på nettopp å sikre kvaliteten på de sakkyndiges arbeid. Det er redegjort nærmere for utvalgets vurdering av dagens generelle kvalitets-sikringstiltak i proposisjonen punkt 5.

Departementet vil særlig vise til 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. De fagfolk som har gjennomført opplæringsprogrammet for sakkyndige blir oppført i et særskilt register som kan danne utgangspunkt for oppnevning og engasjement av sakkyndige.

For å sikre at de sakkyndige som oppnevnes for å utrede saker for den kommunale barneverntjenesten oppleves som nøytrale og uavhengige av den private part, har departementet anmodet fylkesmennene om å bistå kommunene med å utpeke en sakkyndig i saker der kommunen og den private part ikke kommer frem til enighet om hvem som skal oppnevnes. Dette innebærer at kommunen i slike tilfeller kan henvende seg til fylkesmannen som vil utpeke en sakkyndig. Den sakkyndige vil i disse tilfellene bli utpekt fra registeret over sakkyndige som har gjennomført opplæringsprogrammet i barnefaglig sakkyndighetsarbeid. Departementet vil også vise til at det drives mye aktivt arbeid i regi av profesjonene selv med sikte på å øke det faglige nivå på området.

Videre blir det selvfølgelig i den enkelte sak foretatt en form for kvalitetssikring av hhv. barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen ved at rapporten blir undergitt en konkret vurdering. Fylkesnemnda og domstolen er også i den enkelte bar-

nevernsak satt med fagkyndig medlem/meddommer, som vil ha særskilt gode forutsetninger for å overprøve innholdet i den sakkyndiges rapport

I likhet med flertallet av høringsinstansene mener imidlertid departementet at det er behov for ytterligere kvalitetssikringstiltak. Som blant annet fremhevet av Justisdepartementet og flere andre høringsinstanser, er dette saker som kan være meget inngripende for dem det gjelder. Dessuten dreier det seg om barn som i liten grad har mulighet til å ivareta sine egne interesser. Etter Barne- og likestillingsdepartementets vurdering er det derfor ekstra viktig at man utvikler gode systemer for kvalitetssikring og dermed også bedrer rettssikkerheten. Både hensynet til barnets rettssikkerhet – garantien for at barnet kan bli gitt de best mulige utviklingsbetingelsene – og foreldrenes krav på rettssikkerhet, forutsetter at det er godt fagarbeid som ligger bak beslutningene i barnevernsakene.

Departementet legger til grunn at det i mange vanskelige barnevernsaker må oppnevnes sakkyndige for blant annet å utrede foreldrenes omsorgsevne og barnets omsorgsbehov. Det er den kommunale barneverntjenesten som har ansvaret for å utrede og evt. fremme begjæring om tiltak for fylkesnemnda. Flere saker vil kreve kompetanse ut over den barneverntjenesten selv besitter. Barneverntjenesten kan mangle den nødvendige særskilte kompetanse i forhold til problemstillinger den spesielle saken reiser. Departementet har merket seg de høringsinstansene som mener at barnevernet engasjerer sakkyndige for å kompensere for egen manglende utredningskompetanse. Også utvalget fremhever at det kan 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 dette nivået delvis er en kompensering for de problemer som er innebygget i barneverntjenestens organisering. Departementet legger til grunn at det foretas mye godt barnevernarbeid i kommunene, preget av høy faglig kompetanse og godt skjønn. Departementet vil likevel fremheve at bruk av sakkyndige ikke skal erstatte manglende barnevernfaglig kompetanse og utredningskapasitet, men være faglig begrunnet i behovet for å få utredet enkeltstående temaer knyttet opp mot den konkrete sak.

Departementet er videre enig med de høringsinstanser som uttaler at opprettelsen av en Barne-sakkyndig kommisjon er et kvalitetssikringstiltak som må komme i tillegg til, og ikke i stedet for, en satsing på den kommunale barneverntjenesten. Barne- og likestillingsdepartementet har iverksatt et kunnskaps- og kompetanseprogram for barnevernet for perioden 2007–2011. Kommunene må gis

kompetanse og kunnskap til å møte de mange utfordringene som hovedansvarlig for å gi barnet rett hjelp til rett tid og for bedre å kunne håndtere komplekse og sammensatte saker. For 2008 er de prioriterte fagområdene for kompetansestyrking barn og unge med alvorlige atferdsvansker, barn og unge utsatt for vold/barn som lever med vold i familien, samt barn av rusmisbrukere og/eller psykisk syke foreldre.

Det er ønskelig at barneverntjenestens vedtak og begjæring om tiltak for fylkesnemnda blir akseptert av de private parter i flest mulige saker og at foreldrene har tillit til barneverntjenestens vurderinger. Kvalitetssikringstiltak som øker tilliten til sakkyndige som er engasjert av barneverntjenesten vil etter departementets vurdering kunne bidra til dette.

Utvalget viser til at den sakkyndige utredningen ofte vil bli avgjørende for barneverntjenestens beslutning om hvorvidt det skal fremmes tvangssak eller ikke. Dersom den sakkyndige utredningen blir brukt som premiss for en beslutning om 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. Utvalget fremholder at dette er kanskje den mest alvorlige svikten i kvalitetssikring som utvalget har avdekket vedrørende sakkyndige rapporters mulige konsekvenser for barnets rettssikkerhet.

Departementet er enig i at ut fra barnets perspektiv og omsorgsbehov kan det ha svært uheldige konsekvenser dersom det på grunn av et svakt faglig arbeid fra en sakkyndigs side, feilaktig ikke blir reist sak for fylkesnemnda. Henleggelse av barnevernsaker og beslutninger om ikke å iverksette tiltak kan være like alvorlige avgjørelser som det å treffe vedtak om å iverksette barneverntiltak. Det er således etter departementets vurdering viktig at beslutningsgrunnlaget, i dette tilfelle den sakkyndige rapporten som danner grunnlag for henleggelse av en sak, er undergitt de samme faglige krav og kvalitetskontroll som de rapporter som danner grunnlag for tiltak. Mangler ved de sakkyndige rapporter kan føre til at barn ikke får den beskyttelsen som barnevernloven skal garantere. Risikoen for at dette kan skje tilsier en kvalitetssikring av også de rapporter som ligger til grunn for henleggelsen av en sak.

Barneverntjenestens dobbelrolle overfor familier den skal bistå, kan føre til vanskeligheter. Barneverntjenesten skal både yte frivillige hjelpetiltak, men også foreslå tvangstiltak der dette etter hvert viser seg nødvendig. Bruk av en ekstern sakkyndig kan bidra til å redusere motsetningene mellom foreldre og barnevernet.

Den sakkyndiges uavhengighet kan imidlertid lett bli trukket i tvil av den private parten fordi den sakkyndige oppfattes som en del av barneverntjenesten. Mange sakkyndige har gjentatte oppdrag for den samme barneverntjenesten. Dette kan føre til mistanke fra den private part om at det er for sterke bindinger mellom den sakkyndige og barneverntjenesten og dermed svekke tilliten til den sakkyndiges rapporter.

Departementet mener at opprettelsen av en Barnesakkyndig kommisjon som skal evaluere de rapporter de sakkyndige utarbeider, vil kunne bidra til å øke den private parts tillit til de sakkyndiges utredninger.

Utvalget foreslår at en Barnesakkyndig kommisjon også skal kvalitetssikre rapporter innhentet av fylkesnemnda og domstolene. Departementet legger til grunn at fylkesnemndene og domstolene gjennom sin sammensetning innehar fagkyndig kompetanse og dermed langt på vei vil kunne foreta en selvstendig vurdering av kvaliteten på den sakkyndiges rapport. Avgjørelsen i en barnevernsak er som tidligere nevnt av særdeles inngripende karakter. Departementet mener derfor at det generelt er viktig å skape legitimitet for avgjørelsen og tillit til behandlingen, uansett hvilket nivå barnevernsaken behandles på. Det er viktig at avgjørelsene er riktige og at det utad er synlig at de premisser avgjørelsen bygger på er forsvarlige. En egen kvalitetssikring av de rapporter nemndas og domstolens avgjørelse bygger på, vil kunne bidra til å sikre dette. Hensynet til å skape et mest mulig helhetlig kontrollsystem tilsier at også rapporter innhentet av nemnda og domstolen underlegges uavhengig kvalitetskontroll. Den Barnesakkyndige kommisjon forutsettes å skulle vurdere de avgitte rapporter i forhold til nærmere fastsatte retningslinjer, jf. nærmere omtale nedenfor. Alle rapporter avgitt i en barnevernsak bør undergis den samme, uavhengige kvalitetskontroll for å få en ensartet praksis i rapportskrivingen.

Av og til engasjerer den private parten, dvs. foreldrene, en sakkyndig utreder. Dette kan blant annet skje der foreldrene ikke har tilstrekkelig tillit til den utredning som allerede er foretatt. Den sakkyndiges mandat blir i slike tilfeller formulert av den private part og det er i prinsippet denne parten som bestemmer hvilken informasjon den sakkyndige skal få tilgang til. Departementet er enig med utvalget i at også disse rapporter bør undergis en kvalitetssikring i den foreslåtte Barnesakkyndige kommisjonen. Flere av høringsinstansene har også støttet dette.

Barne- og likestillingsdepartementet mener på denne bakgrunn at det bør opprettes en Barnesak-

kyndig kommisjon som skal kvalitetssikre alle rapporter fra sakkyndige som er engasjert av barneverntjenesten, fylkesnemnda, domstolen og private parter i barnevernsaker.

8.2 Modell og lokalisering

Utvalget drøfter ulike modeller for organisering av en Barnesakkyndig kommisjon og foreslår en omfattende, sentral modell som er nokså lik modellen som benyttes av Rettspsykiatrisk gruppe under Den rettsmedisinske kommisjon. De fleste høringsinstanser som har kommentert spørsmålet støtter utvalgets forslag til valg av modell, og departementet slutter seg også til en slik løsning. Departementet anser det som en fordel at Barnesakkyndig kommisjon blir en landsdekkende kommisjon. Dette vil gi kommisjonen et tilstrekkelig antall saker til at den 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 anses å være kostnadsbesparende.

Det er viktig å nyttiggjøre seg de erfaringer man har med tilsvarende kvalitetssikringsarbeid av sakkyndigerklæringer. Dette gjelder særlig erfaringer man har med Den rettsmedisinske kommisjon, Rettspsykiatrisk gruppe. Departementet er imidlertid ikke enig med Den rettsmedisinske kommisjon som i sin høringsuttalelse foreslår å utvide kommisjonen med en gruppe for barnesaker og eventuelt en for sivile erstatningssaker. Psykologisk institutt, UiO, mener på sin side at «... det er vesentlige grunner som taler for at sekretariatet og den barnesakkyndig kommisjon, skal oppnevnes av Justisdepartementet og være en del av den Rettsmedisinske kommisjon.» Barne- og likestillingsdepartementet mener imidlertid at den Barnesakkyndige kommisjon bør være en egen enhet som har sin forankring først og fremst i barnevernsakene. De helt særegne problemstillingene som disse sakene reiser for barneverntjenesten, fylkesnemnd og domstol, tilsier at fokus bør være på barnets omsorgsbehov og foreldrenes omsorgsevne. Departementet har ovenfor vektlagt betydningen av at alle rapporter avgitt i en barnevernsak bør undergis den samme, uavhengige kvalitetskontroll for å få en ensartet praksis i rapportskrivingen. Dette innebærer at en Barnesakkyndig kommisjon skal kvalitetssikre rapporter innhentet av barneverntjeneste, privat part, fylkesnemnd og domstol. Vi viser for øvrig også til at Justisdepartementet i sin høringsuttalelse ikke er enig i at en Barnefaglig kommisjon bør legges til dagens rettsmedisinske kommisjon.

Departementet vil også peke på betydningen av at Barnesakkyndig kommisjon er et uavhengig organ og at det ikke kan stilles spørsmål ved dets uavhengighet. Vi er derfor ikke enig med utvalget i at Barnesakkyndig kommisjon bør legges til Bufdir/Bufetat, som er en del av det etablerte barnevernssystemet og som har direkte oppgaver inn mot konkrete barnevernsaker.

Barne- og likestillingsdepartementet mener for øvrig at man bør benytte og samle nye og gamle miljøer for å nyttiggjøre seg hverandres kompetanse. Departementet mener at en eventuell *samløkalisering* av sekretariatene til en Barnesakkyndig kommisjon og Den rettsmedisinske kommisjon vil kunne dekke behovet for samarbeid og samkjøring.

Det aller viktigste hensynet ved lokalisering av kommisjonen er å finne et miljø som innehar den nødvendige kompetansen ved denne typen kvalitetsvurderinger. Siden sekretariatet til Barnesakkyndig kommisjon kun består av to stillinger, blir dette hensynet enda viktigere. Departementet mener derfor at den mest hensiktsmessige lokaliseringen vil være i Justissekretariatene. En slik løsning vil medføre at sekretariatet for Barnesakkyndig kommisjon samlokaliseres med blant annet sekretariatet for Den rettsmedisinske kommisjon. En lokalisering i Justissekretariatene vil gi det nødvendige kompetansenettverket Barnesakkyndig kommisjonen krever. Departementet foreslår derfor at sekretariatet til Barnesakkyndig kommisjon lokaliseres til Justissekretariatene.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at det tas inn en bestemmelse i barnevernloven om at det skal være en landsdekkende Barnesakkyndig kommisjon som har i oppgave å vurdere sakkyndige rapporter innhentet av barneverntjenesten, den private part, fylkesnemnda og domstolen. Dette skal omfatte rapporter utarbeidet av sakkyndige som er engasjert eller oppnevnt for å utrede særskilte forhold i en konkret sak. Utenfor kommisjonens arbeidsområde faller dermed rapporter utarbeidet av personer med spesiell fagkyndighet som er ansatt i kommunen. Departementet legger til grunn at også erklæringer utarbeidet av helseinstitusjoner og andre tjenesteytende institusjoner som det offentlige fører tilsyn med naturlig faller utenfor kommisjonens arbeidsområde. Kontrollen med det arbeidet som utføres i slike institusjoner skjer gjennom de kontroll- og tilsynsordninger som gjelder for dette området. Avgrensningen innebærer at epikriser, utredninger fra hhv. pedagogisk-psykologisk rådgivningstjeneste, poliklinikker innenfor psykiatrien og barneverninstitusjoner med utred-

ningskompetanse, ikke skal forelegges kommisjonen.

I likhet med utvalget foreslår departementet at når kommisjonen har gjort sin vurdering, skal underretning gis til oppdragsgiver og den som har skrevet rapporten. Departementet forutsetter i den forbindelse at kommisjonens vurdering skal legges ved de sakkyndiges rapporter i saken slik at de ulike beslutningsorganene skal være kjent med kommisjonens syn på rapporten.

En Barnesakkyndig kommisjon vil nødvendigvis måtte vurdere de sakkyndiges rapporter opp mot en faglig standard. Utvalget har foreslått at det fastsettes egne faglige retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker som fastsetter grunnkriterier for arbeid og rapportering. Departementet ser på generelt grunnlag et behov for å fastsette veiledende, faglige retningslinjer for sakkyndige rapporter som framlegges for beslutningstaker i forvaltningen, fylkesnemnda eller domstolen. Veiledende, faglige retningslinjer vil være et godt utgangspunkt for å skrive rapporter som er av en slik kvalitet at bl.a. rettsikkerhet, faglighet, etiske betraktninger og kritisk anvendelse av metoder er ivaretatt. Departementet ser videre at veiledende, faglige retningslinjer er nødvendige for at den Barnesakkyndige kommisjonens medlemmer skal ha enkelte grunnkriterier som utgangspunkt for vurdering av de sakkyndige rapportene. I tillegg til å utarbeide faglige retningslinjer skal det utarbeides forslag til mal for hva en sakkyndig rapport bør inneholde. Det er derfor parallelt med arbeidet med lovforslaget igangsatt et arbeid med sikte på utarbeidelse av retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker. En referansegruppe bestående av personer med særlig kunnskap på feltet bistår i arbeidet.

8.3 Tidsaspektet – saksbehandlingstid

I barnevernsaker er tidsaspektet av spesielt stor betydning. Dersom hjelpen kan settes inn på et tidlig tidspunkt i forhold til barn som trenger det, vil dette ofte kunne bidra til at man kan sette i verk mindre omfattende tiltak enn om problemene har fått utvikle seg over tid. Også for foreldrene er det viktig at sakene behandles uten forsinkelser. At barnevernsaker skal behandles så raskt som mulig er understreket flere steder i regelverket. Blant annet er det innført frister for barnevernets behandling av meldinger, undersøkelser og iverksettelse av tiltak. Behovet for rask saksbehandling er også understreket i barnevernloven § 7-3 som sier at fylkesnemndas behandling skal være betryggende, rask og tillitskapende.

Mange av høringsinstansene er bekymret for at innføringen av en Barnesakkyndig kommisjon skal medføre forsinkelser i saksbehandlingstiden, særlig når det gjelder barneverntjenestens frister for undersøkelser, jf. § 4–3 jf. § 6–9. En undersøkelse skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.

Departementet ser at det å innføre et nytt ledd i saksbehandlingen kan innebære en fare for uheldig forlengelse av den totale saksbehandlingstiden. Departementet er imidlertid etter en helhetsvurdering kommet til at betydningen av en kvalitetssikring og dermed en styrking av partenes rettssikkerhet må veie tyngre enn en risiko for uheldig forlengelse av saksbehandlingstiden. Departementet mener at utvalgets forslag slik det foreligger ikke vil få så negative følger som enkelte høringsinstanser synes å frykte. Det legges opp til en rask og effektiv saksbehandling i kommisjonen. Departementet forutsetter at saksbehandlingen blir slik utvalget har anslått, dvs. fra seks til ni virkedager. I tillegg kommer tid til postgang. Departementet vil ved utarbeidelsen av forskriften og retningslinjene finne frem til rutiner og prosedyrer som bidrar til å sikre at saksbehandlingstiden ikke blir for lang.

Det vil også være viktig at barneverntjenesten så raskt som mulig tar stilling til om det er behov for å innhente en sakkyndigerklæring i saken og utarbeider et presist mandat med en frist for den sakkyndiges arbeid slik at barnevernlovens frister kan overholdes. Når det gjelder saksbehandlingstiden i fylkesnemndene viser departementet til § 7–12 der det fremgår at nemndsleder umiddelbart etter at begjæring om tiltak er kommet inn skal ta stilling til behovet for ytterligere bevisførsel, herunder for sakkyndige utredninger. For domstolens behandling av barnevernsaker bestemmer tvisteloven § 36–5 at saken skal prioriteres og behandles så hurtig som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig.

8.4 Kommisjonens sammensetning

Barne- og likestillingsdepartementet ser det som viktig at kommisjonen består av medlemmer med høy faglig kompetanse og sterk personlig integritet. Det vil være av avgjørende betydning for kommisjonens legitimitet at dens uttalelser blir anerkjent. Det vil derfor være svært viktig at kommisjonen består av fagfolk som kan garantere for dens faglig sterke og uavhengige stilling. Departementet ser det også som viktig at kommisjonsmedlemmene har kompetanse og innsikt i situasjonen til barn og familier med innvandringsbakgrunn i Norge.

Tilsvarende gjelder kompetanse på samiske barn og barn tilhørende nasjonale minoriteter.

Mange barnevernutredninger reiser problemstillinger som krever spesialkompetanse hos den som utreder. Kommisjonen bør derfor ha en bred sammensetning når det gjelder medlemmenes faglige kompetanse, yrkesbakgrunn og geografisk plassering. Kommisjonsmedlemmene forutsettes å ha oppgaven som et bierverv og vil få sakkyndigerklæringene tilsendt fra sekretariatet. Departementet forutsetter også at det etableres en fleksibel oppnevningsordning slik at det totale antallet på kommisjonsmedlemmer hele tiden kan tilpasses behovet. Departementet mener videre at kommisjonsmedlemmene, slik utvalget foreslår, bør oppnevnes av Kongen i statsråd – på samme måte som medlemmene i Den rettsmedisinske kommisjon. Det forutsettes videre at det opprettes et sekretariat for kommisjonen til å utføre kontoroppgaver mv.

Når det gjelder behandlingen av den enkelte sak, har utvalget foreslått at sakkyndigerklæringen skal vurderes av to kommisjonsmedlemmer, eventuelt også leder der det er tvil. Se nærmere om dette under punkt 6.3. Departementet anser dette som en fornuftig ordning. Departementet antar imidlertid at det er mest hensiktsmessig at de nærmere regler om kommisjonens oppnevning og arbeidsform fastsettes i forskrifts form. Departementet vil ved utarbeidelsen av forskrifter også vurdere hensiktsmessigheten av å ta inn et krav om selvdeklarasjon fra rapportskriver. Utvalget har i sitt forslag forutsatt at et slikt krav fastsettes i forskrift. Spørsmålet om forskriftsfesting av krav til selvdeklarasjon må ses i sammenheng med Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av Ot. prp. 25 (2007–2008).

Departementet foreslår på bakgrunn av gjennomgangen over at det i barnevernloven kapittel 2 om ansvarsfordeling og administrasjon inntas en egen bestemmelse om at det skal være en landsdekkende Barnesakkyndig kommisjon med oppgave å vurdere sakkyndige rapporter. Kommisjonen underretter oppdragsgiver og rapportskriver om sin vurdering. Kommisjonsmedlemmene oppnevnes av Kongen. Departementet fastsetter nærmere regler for kommisjonens arbeidsordning i forskrift.

Departementet mener videre at det bør fastsettes i en egen bestemmelse i barnevernloven at barneverntjenesten kan engasjere sakkyndige. Departementet mener at dette mest hensiktsmessig kan tas inn som ett nytt ledd i barnevernloven § 4–3 om rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser.

Utvalget har foreslått at en sakkyndig rapport ikke skal kunne legges til grunn for en avgjørelse

av barneverntjenesten, fylkesnemnda eller domstolen før den har vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon og at krav om dette nedfelles direkte i loven. Det er ikke et slikt krav i bestemmelsen i straffeprosessloven om Den rettsmedisinske kommisjon. Utvalget fremhever imidlertid at det bør være et slikt krav for sakkyndigerklæringer i barnevernet slik at ordningen med en Barnesakkyndig kommisjon skal få den ønskede effekt mht. kvalitetssikring.

Domstolsadministrasjonen har i sin høringsuttalelse stilt spørsmål om et slikt lovfestet krav med hensyn til at en sakkyndig erklæring ikke kan brukes som bevis før den har vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon kan komme i et vanskelig forhold til reglene om fri bevisvurdering i tvistemålsloven. Departementet vil imidlertid vise til at de hensyn som ligger bak opprettelsen av en Barnesakkyndig kommisjon også kommer til anvendelse ved domstolens behandling av saken. Departementet ønsker derfor å lovfeste et krav om behandling i Barnesakkyndig kommisjon også for domstolens vedkommende. Departementet legger for øvrig til grunn at både fylkesnemnda og domstolen vil ønske å kvalitetssikre en sakkyndig rapport via Barnesakkyndig rapport før den legges til grunn for en avgjørelse.

Departementet vil på bakgrunn av ovenstående foreslå at det i barnevernloven § 4-3 nytt fjerde ledd fastsettes at den sakkyndiges rapport før den legges til grunn for vedtak om tiltak etter barnevernloven kapittel 4 skal være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon. Departementet mener at dette ikke skal gjelde for vedtak om tiltak i akuttituasjoner, jf. barnevernloven §§ 4-6, 4-9 og 4-25. Departementet foreslår videre å lovfeste at en sakkyndig rapport skal være vurdert av kommisjonen før den legges til grunn for barneverntjenestens beslutning om å henlegge en sak.

Når det gjelder behandlingen i fylkesnemnda bestemmer barnevernloven § 7-17 d) at tvisteloven kapittel 25 om sakkyndighetsbevis gjelder for fylkesnemndene. Departementet foreslår at det inntas et nytt ledd i § 7-17 om at sakkyndighetsbevis bare kan legges til grunn av nemnda om det har vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon.

Når det gjelder behandlingen i domstolene har § 7-24 regler om rettslig prøving av nemndas vedtak. Departementet foreslår at det i denne bestemmelsen inntas et nytt ledd som sier at sakkyndighetsbevis bare kan legges til grunn av retten om det har vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon. På denne måten får reglene om Barnesakkyndig kommisjon anvendelse for barnevernsaker som behandles i domstolene, uten at man behøver å ha

en særbestemmelse om dette i tvisteloven som er en generell lov. Denne løsningen er i tråd med Jus-
tisdepartementets forslag i høringsuttalelsen.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Beregning av antall saker for kommisjonen

Utvalget hadde ingen presis oversikt over hvor ofte barneverntjenesten, fylkesnemnda eller retten benytter sakkyndige. Et anslag var imidlertid ønskelig for å kunne vurdere hvor mange sakkyndigrapporter som årlig vil måtte gjennomgå av en eventuell kontrollkommisjon. 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 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 – (annenhver fylkesnemnd ble anmodet om tall fra henholdsvis høst eller vår halvår) – viste at det med en slik halvårsregistrering ble lagt fram sakkyndigrapporter i til sammen 105 saker for fylkesnemnda. Utvalget skaffet ikke 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 tydet 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) viste at i de 4 lagmannsrettene som har svart (av totalt 5), er det benyttet sakkyndige i 33 saker. To av disse domstolene hadde oppgitt at de 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. Utvalget mottok materiale fra 43 tingretter (av totalt 85 i 2004). I alt er det benyttet sakkyndige i 47 saker for disse domstolene. Utvalget legger til grunn at dersom dette er representative tall, vil det si at tingretten behandler ca. 100 barnevernsaker årlig der det benyttes sakkyndige.

Utvalget viser for øvrig til at fra og med 1. januar 2006 ble tvistemålsloven endret slik at det ikke lenger er ubegrenset adgang til å bringe barnevernsaker inn for lagmannsretten. Dette antas å redusere antall sakkyndige erklæringer som er aktuelle å behandle i en eventuell Barnesakkyndig kommisjon. Utvalget legger imidlertid til grunn at det er 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 fant utvalget grunn til å anta at antallet rapporter som innhentes av barneverntjenesten og legges fram for fylkesnemnda er 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.

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets beregninger. Når det gjelder endringen i tvistemålsloven om at det ikke lenger er ubegrenset adgang til å bringe barnevernsaker inn for lagmannsretten, er dette videreført i den nye tvisteloven. Denne lovendringen har imidlertid kun virket i forholdsvis kort tid, og departementet finner derfor at det er for tidlig å si noe eksakt om hvilke konsekvenser den nye sulingsregelen vil få for antallet sakkyndigrapporter. Utvalget har i sine beregninger dessuten tatt høyde for at lovendringen vil kunne føre til en økt bruk av sakkyndige ved sitt maksimumsanslag.

9.2 Økonomiske konsekvenser

De administrative og økonomiske konsekvenser ved opprettelsen av en Barnesakkyndig kommisjon omhandler hovedsakelig utgifter knyttet til lønn til kommisjonens medlemmer, lønn til sekretariatets ansatte, samt husleie og drift. Ved beregning av økonomiske konsekvenser må det tas forbehold om at enkelte forutsetninger vil kunne endre seg. Dette vil spesielt gjelde antall sakkyndige rapporter. Variasjon i antall sakkyndige rapporter vil påvirke lønnskostnadene til kommisjonens medlemmer.

Noen av utgiftene ved opprettelse av kommisjonen vil være faste, uten hensyn til hvor mange saker kommisjonen behandler. Dette er hovedsakelig utgifter tilknyttet drift av kommisjonens sekretariat. Sekretariatet foreslås bestående av en leder i 50 prosent stilling og en sekretær i 100 prosent stilling. En lokalisering av kommisjonens sekretariat under Justissekretariatene vil medføre husleie og driftskostnader.

De variable kostnadene tilknyttet kommisjonens arbeid er avhenging av antallet sakkyndige rapporter som behandles per år. Det anslås at kommisjonen vil behandle 500 saker per år.

Totalt vil opprettelsen av Barnesakkyndig kommisjon med sekretariat underlagt Justissekretariatene utgjøre om lag 3 400 000 kroner. Dette vil bli dekket innenfor Barne- og likestillingsdepartementets budsjettammer.

10 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 2–5

Første ledd fastslår at det skal være 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. Eventuelle tilleggssaker omfattes også.

Kommisjonen skal kun vurdere rapporter som er utarbeidet av sakkyndige som er 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, for eksempel 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.

Kommisjonens medlemmer oppnevnes av Kongen og antallet medlemmer tilpasses behovet.

Annet ledd bestemmer at når kommisjonen har gjort sin vurdering, skal underretning gis til oppdragsgiver og til den sakkyndige som har skrevet rapporten. Det bestemmes også at det gjennom forskrifter skal gis nærmere regler om hvordan kommisjonen skal arbeide. Departementet vil i forskrift gi nærmere regler om blant annet oppnevning av kommisjonsmedlemmer og kommisjonens arbeidsform.

Til § 4–3 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 innføres nå i nytt fjerde ledd en uttrykkelig bestemmelse om at barneverntjenesten kan engasjere sakkyndige.

I barnevernloven ny § 2–5 er det fastslått at det opprettes 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. Paragraf 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 rettssikkerhet 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 tiltak etter barnevernloven kapittel 4. Bestemmelsen 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, skal sendes inn og vurderes av kommisjonen. Også rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av private parter omfattes av bestemmelsen. Eventuelle tilleggsrapporter omfattes også.

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 akutsituasjoner 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.

Til § 7–17 nytt annet ledd

I barnevernloven § 2–5 er det bestemt at det skal være en Barnesakkyndig kommisjon som skal ha som oppgave å bidra til å kvalitetssikre de sakkyndiges arbeid i barnevernsaker. Bestemmelsen 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. Paragraf 7–17 nytt annet ledd bestemmer at rapporter utarbeidet av sakkyndige skal vurderes av kommisjonen før de legges til grunn av fylkesnemnda.

Dette vil først og fremst dreie seg om rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av barneverntjenesten, men også gjelde rapporter innhentet av fylkesnemnda selv. Også rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av private parter omfattes av bestemmelsen. Eventuelle tilleggsrapporter omfattes også.

Til § 7–23 første ledd første punktum

Ved en tidligere endring i barnevernloven ble det gjort en lovteknisk feil. Denne feilen rettes nå opp ved at ordlyden i § 7–23 første ledd første punktum endres.

Lov 1. desember 2006 nr. 65 om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.) trådte i hovedsak i kraft 1. januar 2008. Det ble fra dette tidspunkt innført et nytt kapittel 7 i barnevernloven som innebærer at saksbehandlingsreglene for fylkesnemndene i sin helhet fremgår av dette kapittelet, og ikke som tidligere av henholdsvis barnevernloven kapittel 7 og sosi-

altjenesteloven kapittel 9. Sosialtjenesteloven kapittel 9 ble opphevet fra det tidspunkt de nye saksbehandlingsreglene i barnevernloven kapittel 7 trådte i kraft.

Fylkesnemndas myndighetsområde i barnevernsaker ble før ovennevnte lovendringer regulert i en egen bestemmelse i barnevernloven § 7–2. Av tidligere § 7–2 g) fremgikk det blant annet at fylkesnemnda skulle behandle klager over midlertidige vedtak etter barnevernloven § 4–6 annet og tredje ledd om å plassere barn utenfor hjemmet og klager over foreløpige vedtak etter § 4–9 første og annet ledd, jf. § 4–8. Fylkesnemndas avgjørelsesmyndighet etter barnevernloven fremkommer i dag av de enkelte bestemmelsene i loven som gir grunnlag for tiltaket. I henhold til § 7–23 kan de private parter påklage et akuttvedtak etter § 4–6 annet ledd, § 4–9 første ledd og § 4–25 annet ledd. Videre fremgår det at klagen fremsettes skriftlig eller muntlig overfor fylkesnemnda. Ved en feil ble det i forbindelse med innføringen av ny § 7–23 ikke vist til at også klage over midlertidige samværsvedtak etter § 4–6 tredje ledd og § 4–9 annet ledd skulle høre inn under nemndas myndighetsområde. Da dette var en inkurie er det på denne bakgrunn nå tatt inn en henvisning til § 4–6 tredje ledd og § 4–9 annet ledd i § 7–23 første ledd første punktum slik at det fremgår at også klage over midlertidige samværsvedtak hører inn under nemndas myndighetsområde.

Til § 7–24 nytt tredje ledd

I barnevernloven § 2–5 er det fastslått at det skal være en Barnesakkyndig kommisjon som skal ha som oppgave å bidra til å kvalitetssikre de sakkyn-

diges 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. Paragraf 7–17 nytt annet ledd bestemmer at en sakkyndig rapport skal være vurdert av kommisjonen før den legges til grunn for vedtak i fylkesnemnda. Paragraf 7–24 nytt tredje ledd bestemmer at kommisjonens vurdering skal foreligge før rapporten kan legges til grunn for avgjørelse i domstolen.

Dette vil først og fremst dreie seg om rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av barneverntjenesten, men også gjelde rapporter innhentet av fylkesnemnda og domstolen selv. Også rapporter utarbeidet av sakkyndige engasjert av private parter omfattes av bestemmelsen. Eventuelle tilleggsrapporter omfattes også.

Til lovforslaget del II – ikrafttredelse og overgangsbestemmelser.

Bestemmelsen overlater til Kongen å bestemme når lovendringene skal settes i kraft. Bestemmelsen gir videre en alminnelig hjemmel for Kongen til å fastsette overgangsregler i forskrift.

Barne- og likestillingsdepartementet

t i l r å r:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (barnesakkyndig kommisjon).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (barnesakkyndig kommisjon) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (barnesakkyndig kommisjon)

I

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. gjøres følgende endringer:

Ny § 2–5 skal lyde:

Barnesakkyndig kommisjon

Barnesakkyndig kommisjon skal vurdere rapporter fra sakkyndige i barnevernsaker. Kommisjonens medlemmer oppnevnes av Kongen.

Kommisjonen underretter oppdragsgiveren og den sakkyndige om sin vurdering. Departementet kan gi nærmere regler om kommisjonens oppgaver, organisasjon og saksbehandling.

§ 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. § 2–5. Dette gjelder ikke for vedtak om tiltak i akutt-situasjoner, jf. §§ 4–6, 4–9 og 4–25. Den sakkyndiges 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.

§ 7–17 nytt annet ledd skal lyde:

Sakkyndighetsbevis kan bare legges til grunn av fylkesnemnda om det har vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. § 2–5.

§ 7–23 første ledd første punktum skal lyde:

De private parter kan påklage et akuttvedtak etter § 4–6 annet og tredje ledd, § 4–9 første og annet ledd og § 4–25 annet ledd.

§ 7–24 nytt tredje ledd skal lyde:

Sakkyndighetsbevis kan bare legges til grunn av retten om det har vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. § 2–5.

Gjeldende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan i forskrift gi nærmere overgangsbestemmelser.