



Innst. O. nr. 37

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra familie- og kulturkomiteen

Ot.prp. nr. 68 (2007–2008)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (barnesakkyndig kommisjon)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning og sammendrag

Forslaget gjelder opprettelse av en egen Barne-sakkyndig 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 rettssikkerheten.

Kapittel 1 i proposisjonen inneholder innledning og sammendrag.

Kapittel 2 i proposisjonen 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 i proposisjonen omhandler høringen av NOU 2006:9 Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker og viser oversikt over alle høringsinstansene.

Kapittel 4 i proposisjonen 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 pr. år.

Kapittel 5 i proposisjonen 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 i proposisjonen 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 parters 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 i proposisjonen refererer 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 i proposisjonen 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 sakkyndige rapporter 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 i proposisjonen angir de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

Kapittel 10 i proposisjonen inneholder departementets merknad til de enkelte bestemmelser i forsla-

get. 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.

1.2 Departementets vurdering

1.2.1 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. De aller fleste høringsinstansene støtter forslaget om at det opprettes en Barnesakkyndig kommisjon.

Når det gjelder dagens generelle kvalitetssikringstiltak vil departementet særlig vise til opplæringsprogrammet for sakkyndige. På oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet tilbyr Norsk Psykologforening i samarbeid med Legeföreningen 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 barnevernsak 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 ytterlige-

re 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 barnevernsakerne.

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 Barnesakkyndig 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 Barne-sakkyndig 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 rapportskrivningen.

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

1.2.2 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. Én 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 rapportskrivningen. Dette innebærer at en Barnesakkyndig kommisjon skal kvalitetssikre rapporter innhentet av barneverntjeneste, privat part, fylkesnemnd og domstol. Departementet 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. Departementet er derfor ikke enig med utvalget i at Barnesakkyndig kommisjon bør legges til Bufdir/Bufetat, som er en del av det etablerte barnevernsystemet 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 samlokalisering 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 utredningskompetanse, 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. rettssikkerhet, faglighet, etiske betraktninger og kritisk anvendelse av metoder er ivarettatt. 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.

1.2.3 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 inneholde 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.

1.2.4 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. 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 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 et 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 kommisjon 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 akutsituasjoner, 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 Justisdepartementets forslag i høringsuttalelsen.

1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget fant grunn til å anta at antallet rapporter som innhentes av barneverntjenesten og legges fram for fylkesnemnda er om lag 250 pr. år. Antallet sakkyndigrapporter som legges fram for domstolene vil være i underkant av 100 pr. år. Antallet sakkyndigrapporter som blir innhentet av barneverntjenesten, men som ikke resulterer i at sak fremmes for fylkesnemnda, anslår utvalget til å utgjøre 150 pr. 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 siliingsregelen 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.

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.

2. KOMITEENS MERKNADER

2.1 Om opprettelse av Barnesakkyndig kommisjon

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, fungerende leder Gunn Karin Gjøl, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, fra Senterpartiet, Trond Lode, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at det foretas mye godt barnevernarbeid i kommunene preget av høy faglig kompetanse og godt skjønn. Flere saker knyttet til konkrete saker og spesielle temaer krever imidlertid spesiell kompetanse ut over det barneverntjenesten selv besitter. Komiteen viser til at det de siste årene har vært mye fokus på å sikre kvaliteten på de sakkyndiges arbeid og støtter i så måte det arbeidet som har vært gjort.

Komiteen er imidlertid enig med departementet om at dagens kvalitetssikringstiltak ikke er tilstrekkelig og støtter derfor forslaget om at det bør opprettes en Barnesakkyndig kommisjon som skal kvalitetssikre alle rapporter fra sakkyndige i barnevernsaker.

Komiteen understreker betydningen av at både de rapporter som danner grunnlag for bestemmelser om barneverntiltak og de rapporter som danner grunnlag for henleggelse eller beslutninger om ikke å iverksette tiltak, skal gjennomgå av en barnevernkyndig kommisjon.

Komiteen støtter også forslaget om at en Barnesakkyndig kommisjon skal kvalitetssikre rapporter innhentet av fylkesnemnda, domstolene og private parter i barnevernsaker.

2.2 Modell for Barnesakkyndig kommisjon

Komiteen støtter forslaget om en sentral Barnesakkyndig kommisjon med forankring i barnevernsakene. Komiteen legger vekt på at en sentral kommisjon vil kunne sikre tilnærmet lik behandling over hele landet, bl.a. ved at det ikke får utvikle seg ulike kulturer i forskjellige kommisjoner.

Komiteen har merket seg at det er ulikt syn på hvor Barnesakkyndig kommisjon bør plasseres. Komiteen deler departementets syn om at den mest hensiktsmessige lokaliseringen vil være i Justissekretariatene. Det vil bl.a. medføre at Barnesakkyndig kommisjon samlokaliseres med sekretariatet for den rettsmedisinske kommisjon og dermed styrker et nødvendig kompetansenettverk.

Komiteen har merket seg at parallelt med arbeidet med lovforslaget er det igangsatt et arbeid med sikte på utarbeidelse av retningslinjer for sakkyndig arbeid og rapportering i barnevernsaker. Komiteen ser behovet for slike retningslinjer slik at Barnesakkyndig kommisjons medlemmer skal ha noen grunnkriterier for vurdering av de sakkyndige rapportene.

2.3 Saksbehandlingstid

Komiteen har merket seg at flere av høringsinstansene har uttrykt bekymring for at innføringen av en Barnesakkyndig kommisjon kan medføre forsinkelser i saksbehandlingstiden – særlig når det gjelder barnverntjenestens frister for undersøkelser.

Komiteen deler departementets syn om at kvalitetssikring og partenes rettssikkerhet må veie tyngre enn en risiko for uheldig forlengelse av saksbehandlingstiden.

Komiteen har imidlertid merket seg at departementet ved utarbeidelse av retningslinjer vil finne frem til rutiner som bidrar til at saksbehandlingstiden ikke blir for lang.

2.4 Kommisjonens sammensetning og oppgaver

Komiteen ser det som viktig at kommisjonen består av medlemmer med høy faglig kompetanse og sterk personlig integritet. Mange barnevernutredninger reiser problemstillinger som krever spesialkompetanse, noe som bør gjenspeiles blant de som oppnevnes. Komiteen deler departementets syn om at nærmere regler for kommisjonens oppnevning og arbeidsform fastsettes i forskrifts form. Komiteen har i den forbindelse merket seg at departementet i det videre arbeid vil vurdere om det skal tas inn krav om selvdeklarasjon fra rapportskriver.

Komiteen støtter forslaget om at det i barnevernloven § 4-3 nytt fjerde ledd fastsettes at den sakkyndige rapport skal være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon før den kan legges til grunn for vedtak om tiltak etter barnevernloven kap. 4. Dette skal også gjelde i forbindelse med henleggelse av barnevernsaker. Komiteen støtter også forslaget om at det i barnevernloven tas inn bestemmelser om at sakkyndighetsbevis bare kan legges til grunn av retten, dersom sakkyndighetsrapporten først har vært vurdert av Barnesakkyndig kommisjon. Komiteen støtter dette.

2.5 Økonomiske konsekvenser

Komiteen har merket seg at det anslås at kommisjonen vil behandle ca. 500 saker pr. år og at kost-

nadene, som er ment dekket innenfor Barne- og likestillingsdepartementets budsjетtramme, vil utgjøre om lag 3 400 000 kroner.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og rå Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak 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.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 22. januar 2009

Gunn Karin Gjul

fung. leder

Britt Hildeng

ordfører

