



DET KONGELIGE
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 76

(2005–2006)

Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)

Innhold

1	Innledning	5			
1.1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5.3	Fylkesnemndas saklige virkeområde	24
1.2	Sammendrag	6	5.3.1	Gjeldende rett	24
2	Bakgrunnen for lovforslaget	8	5.3.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	25
2.1	Fylkesnemndsutvalgets utredning ...	8	5.3.3	Høringen	25
2.2	Høringen	9	5.3.4	Departementets vurdering	25
3	Fylkesnemndene i dag	12	5.4	Fylkesnemndas sammensetning	25
3.1	Oversikt	12	5.4.1	Gjeldende rett	25
3.2	Fordeling på ulike sakstyper, behandlingsmåter og kostnader	13	5.4.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	25
3.2.1	Innledning	13	5.4.3	Høringen	27
3.2.2	Fordeling på ulike sakstyper	13	5.4.4	Departementets vurdering	27
3.2.3	Behandlingsmåter	14	5.5	Hovedprinsippene for saksbehandlingen	27
3.2.4	Saksbehandlingstid	15	5.5.1	Gjeldende rett	27
3.2.5	Kostnader ved fylkesnemndene – drift og saksbehandling	15	5.5.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	28
3.2.6	Kostnader ved fylkesnemndene – dekket av Justisdepartementet	16	5.5.3	Høringen	31
3.2.7	Kostnader ved fylkesnemndene – kommunenes utgifter	16	5.5.4	Departementets vurdering	31
4	Hovedprinsipper og rammer for departementets lovforslag	17	5.6	Dokumentinnsyn	32
4.1	Fylkesnemndsutvalgets mandat og forslag	17	5.6.1	Gjeldende rett	32
4.1.1	Hovedinnholdet i høringsuttalelsene	17	5.6.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	32
4.1.2	Departementets vurdering	18	5.6.3	Høringen	33
4.2	Menneskerettslig perspektiv	19	5.6.4	Departementets vurdering	33
4.3	Utviklingspsykologisk perspektiv	20	5.7	Sammensetning i den enkelte sak ...	33
4.3.1	Fylkesnemndsutvalgets vurdering ..	20	5.7.1	Gjeldende rett	33
4.3.2	Departementets vurdering	20	5.7.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	33
4.4	Lovtekniske forhold	21	5.7.3	Høringen	35
4.4.1	Gjeldende rett	21	5.7.4	Departementets vurdering	36
4.4.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	21	5.8	Habilitet	37
4.4.3	Høringen	21	5.8.1	Gjeldende rett	37
4.4.4	Departementets vurdering	21	5.8.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	37
4.5	Fylkesnemndenes navn	22	5.8.3	Høringen	38
4.5.1	Fylkesnemndsutvalgets forslag	22	5.8.4	Departementets vurdering	38
4.5.2	Høringen	22	5.9	Partene	38
4.5.3	Departementets vurdering	23	5.9.1	Gjeldende rett	38
5	Saksbehandlingen i fylkesnemnda	24	5.9.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	38
5.1	Innledning	24	5.9.3	Høringen	42
5.2	Fylkesnemndas stedlige virkeområde	24	5.9.4	Departementets vurdering	43
5.2.1	Gjeldende rett	24	5.10	Advokater	46
5.2.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	24	5.10.1	Gjeldende rett	46
5.2.3	Høringen	24	5.10.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	47
5.2.4	Departementets vurdering	24	5.10.3	Høringen	47
			5.10.4	Departementets vurdering	47
			5.11	Barneverntjenestens innledning til sak	48
			5.11.1	Gjeldende rett	48
			5.11.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	48
			5.11.3	Høringen	49
			5.11.4	Departementets vurdering	49
			5.12	Begjæring om tiltak. Tilsvar	49
			5.12.1	Gjeldende rett	49
			5.12.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	49

5.12.3	Høringen	50	5.23.1	Gjeldende rett	89
5.12.4	Departementets vurdering	51	5.23.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	90
5.13	Saksforberedelsen i fylkesnemnda ..	53	5.23.3	Høringen	93
5.13.1	Gjeldende rett	53	5.23.4	Departementets vurdering	94
5.13.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	53	5.24	Rettslig prøving	96
5.13.3	Høringen	58			
5.13.4	Departementets vurdering	61	6	Andre endringer i barnevernloven	97
5.14	Saksstyrende avgjørelser. Avvisning og heving	64	6.1	Krav om endring i vedtak om omsorgsovertakelse og samvær, jf. §§ 4-21 og 4-19	97
5.14.1	Gjeldende rett	64	6.1.1	Gjeldende rett	97
5.14.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	64	6.1.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	97
5.14.3	Høringen	66	6.1.3	Høringen	98
5.14.4	Departementets vurdering	66	6.1.4	Departementets vurdering	100
5.15	Når forhandlingsmøte skal holdes ...	66	6.2	Plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon, jf. barnevern- loven § 4-15	101
5.15.1	Gjeldende rett	66	6.2.1	Gjeldende rett	101
5.15.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	66	6.2.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	102
5.15.3	Høringen	67	6.2.3	Høringen	102
5.15.4	Departementets vurdering	68	6.2.4	Departementets vurdering	102
5.16	Gjennomføring av forhandlingsmøte	69	6.3	Tvangsplassering av barn og unge med alvorlige atferdsvansker ...	102
5.16.1	Gjeldende rett	69	6.3.1	Gjeldende rett	102
5.16.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	70	6.3.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	103
5.16.3	Høringen	72	6.3.3	Høringen	104
5.16.4	Departementets vurdering	72	6.3.4	Departementets vurdering	105
5.17	Lukkede dører	74	6.4	Forslag om at foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere atferdsvansker hos ungdom skal kunne gjennomføres uten barnets samtykke	105
5.17.1	Gjeldende rett	74	6.4.1	Gjeldende rett	105
5.17.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	74	6.4.2	Bakgrunnen for forslaget	106
5.17.3	Høringen	76	6.4.3	Forslaget i høringsnotatet	106
5.17.4	Departementets vurdering	77	6.4.4	Høringen	107
5.18	Bevis	77	6.4.5	Departementets vurdering	109
5.18.1	Gjeldende rett	77			
5.18.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	77	7	Tvangsvedtak utenfor barnevernet	112
5.18.3	Høringen	78	7.1	Sakstyper	112
5.18.4	Departementets vurdering	78	7.2	Saker etter smittevernloven	112
5.19	Avgjørelsesgrunnlaget	78	7.2.1	Gjeldende rett	112
5.19.1	Gjeldende rett	78	7.2.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	112
5.19.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	79	7.2.3	Høringen	113
5.19.3	Høringen	81	7.2.4	Departementets vurdering	113
5.19.4	Departementets vurdering	83	7.3	Saker etter sosialtjenesteloven	114
5.20	Rådslagning og vedtak	84	7.3.1	Gjeldende rett	114
5.20.1	Gjeldende rett	84	7.3.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	115
5.20.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	84	7.3.3	Høringen	116
5.20.3	Høringen	87	7.3.4	Departementets vurdering	118
5.20.4	Departementets vurdering	87			
5.21	Retting av feil. Tilleggsvedtak	87	8	Administrative og økonomiske konsekvenser	122
5.21.1	Gjeldende rett	87			
5.21.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	87			
5.21.3	Høringen	88			
5.21.4	Departementets vurdering	88			
5.22	Forkynning av vedtak	88			
5.22.1	Gjeldende rett	88			
5.22.2	Fylkesnemndsutvalgets forslag	88			
5.22.3	Høringen	89			
5.22.4	Departementets vurdering	89			
5.23	Saksbehandlingen i akuttsaker	89			

8.1	Kostnader knyttet til saksbehandlingen i fylkesnemndene for sosiale saker	122	Forslag til lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)	137
8.2	Beregningsgrunnlag - nøkkeltall	122	Vedlegg	
8.3	Konsekvenser av departementets forslag	122	1 Lovspeil	144
8.4	Oppsummering	124		
9	Spesialmerknader til lovforslaget	125		



DET KONGELIGE
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 76

(2005–2006)

Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)

*Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet av 12. mai 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne- og likestillingsdepartementet legger med dette frem forslag til nye saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for sosiale saker. Saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda er i dag regulert i sosialtjenesteloven kapittel 9 selv om hovedtyngden av de sakene fylkesnemndene behandler er saker etter barnevernloven. Barnevernloven kapittel 7 henviser til sosialtjenesteloven kapittel 9 og oppstiller også enkelte særregler for saksbehandlingen i barnevernsaker.

Fordi det store flertall av de sakene fylkesnemndene behandler er saker etter barnevernloven, foreslår Barne- og likestillingsdepartementet at de nye saksbehandlingsreglene for fylkesnemndene skal reguleres i barnevernloven. Med dette ønsker departementet også å markere at reglene om fylkesnemndenes saksbehandling skal ta utgangspunkt i barnevernsakene og de spesielle utfordringer nettopp disse sakene reiser for avgjørelsesorganet. Når det gjelder tvangssaker i barnevernet stilles det store krav til de private parters rettsikkerhet, samtidig som hensynet til å komme

frem til løsninger som er til barnets beste er helt grunnleggende. Disse hensynene må være styrende - også i forhold til hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde.

Av denne grunn foreslår departementet også at fylkesnemnda for sosiale saker endrer navn til fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, jf. nærmere om dette under pkt. 4.5.

Formålet med endringsforslaget er å legge til rette for en enhetlig og hensiktsmessig saksbehandling i fylkesnemndene i tråd med de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene. Det er derfor også et mål med forslaget at den moderniseringsprosess som pågår for domstolene får virkning for fylkesnemndenes saksbehandling. Det legges således opp til aktiv saksstyring fra nemndsleders side med større vekt på saksforberedelse og kortere forhandlingsmøter, samt tilretteleggelse for at saksbehandlingens omfang skal stå i forhold til sakens tema. Det er således også et mål med de nye reglene at disse skal bidra til kostnadsbesparende og effektivitetsfremmende forenklinger.

1.2 Sammendrag

I *kapittel 2* redegjøres det for bakgrunnen for endringsforslaget, herunder om Fylkesnemndsutvalgets mandat og generelt om høringen. I *kapittel 3* omtales fylkesnemndene i dag, herunder gis en kort oversikt over gjeldende saksbehandling, samt tallmateriale og statistikk knyttet til fylkesnemndenes virksomhet. *Kapittel 4* omhandler hovedprinsippene og rammene for departementets lovforslag. Høringsinstansenes hovedsynspunkter med hensyn til hovedprinsipper og rammer omtales, og det redegjøres for departementets vurdering av disse spørsmålene. I *kapittel 4* omhandles også menneskerettslige spørsmål knyttet til forslaget. Videre omhandles utviklingspsykologisk perspektiv, samt lovtekniske forhold, herunder redegjøres det nærmere for departementets forslag om å innta saksbehandlingsreglene for fylkesnemndene i barnevernloven *kapittel 7*. Avslutningsvis i *kapittel 4* redegjøres det for navnespørsmålet.

Kapittel 5 omhandler forslagene til nye saksbehandlingsregler for fylkesnemndene. I pkt. 5.5 omhandles forslaget til bestemmelse om hovedprinsipper for fylkesnemndenes saksbehandling. Forslaget innebærer bl.a. at saksbehandlingen i fylkesnemndene skal baseres på prinsippene om proporsjonalitet, konsentrasjon og aktiv saksstyring.

Forslaget om nemndas sammensetning i den enkelte sak omhandles i pkt. 5.7. Det foreslås at fylkesnemndas sammensetning skal tilpasses behovene i den enkelte sak. Etter forslaget skal hovedregelen være at fylkesnemnda i den enkelte sak skal ha tre medlemmer, men slik at nemnda kan utvides til fem medlemmer dersom sakens vanskelighetsgrad tilsier det.

I pkt. 5.9 drøftes spørsmål knyttet til partene, herunder hvem som er parter på henholdsvis den offentlige og private side, innkalling til forhandlingsmøte og uteblivelse, samt spørsmål om forklaringsplikt. Det foreslås at partsstatus i fylkesnemnda fortsatt skal avgjøres ut fra forvaltningslovens partsbegrep. I pkt. 5.9 foreslås også en begrensning når det gjelder hvem som kan kreve at det fastsettes samværsrett – og derigjennom gis partsstatus - etter vedtak om omsorgsovertakelse. I tillegg drøftes spørsmål knyttet til forening av saker.

I pkt. 5.12 foreslås lovfestet mer omfattende krav til begjæring om tiltak fra barneverntjenestens side. I tillegg foreslås lovfestet de tema som særskilt bør tas med i et eventuelt tilsvarende svar fra den private part. I pkt. 5.13 omhandles saksforberedelsen i fylkesnemnda. Det legges vekt på at saksfor-

beredelsen skal være planmessig og målrettet, og at nemndsleder skal drive aktiv saksstyring.

I pkt. 5.14 foreslås det regler om at nemndsleder alene skal kunne fatte saksstyrende avgjørelser, samt avgjørelser om avvisning og heving. Slike regler mangler etter gjeldende rett.

I pkt. 5.15 foreslås regler om når forhandlingsmøte skal holdes, og når forhandlingsmøte skal kunne unnlates. Det foreslås bl.a. at en sak kan avgjøres uten forhandlingsmøte i saker som gjelder endring av et tidligere vedtak når dette anses ubetenkelig. Det foreslås også at fristen for å holde forhandlingsmøte fortsatt skal være fire uker. Pkt. 5.16 omhandler hvordan forhandlingsmøte skal gjennomføres. Det foreslås at tvistelovens regler om gjennomføring av hovedforhandling skal gjelde tilsvarende så langt det passer.

Det foreslås en hovedregel om at nemndas møter skal foregå for lukkede dører i pkt. 5.17. Etter forslaget kan nemndsleder gjøre unntak når partene begjærer det eller samtykker.

I pkt. 5.18 foreslås at tvistelovens bestemmelser om bevis i stor grad skal gjelde tilsvarende for nemndene.

I pkt. 5.19 foreslås regler om hva som skal være avgjørelsesgrunnlaget i saker for fylkesnemnda. Når det gjelder saker som avgjøres etter forhandlingsmøte foreslås at avgjørelsene skal treffes på grunnlag av behandlingen i møtet. I saker som avgjøres uten forhandlingsmøte, foreslås at avgjørelsesgrunnlaget skal være sakens dokumenter og eventuell bevisførsel i saksforberedende møte.

I pkt. 5.20 og 5.21 behandles ulike spørsmål knyttet til rådslagning og vedtak. Det foreslås at vedtak skal treffes snarest mulig og senest to uker etter at forhandlingsmøtet ble avsluttet, med mindre dette ikke er praktisk mulig. Det foreslås videre regler om en rekke forhold som etter gjeldende rett ikke er lovregulert. Reglene i tvisteloven om rådslagning og avstemning, retting av feil i vedtak og tilleggsvedtak foreslås gitt tilsvarende anvendelse så langt de passer.

Saksbehandlingen i akutt saker omhandles i pkt. 5.23. Det foreslås å opprettholde dagens tosporede system som innebærer at alle akuttvedtak skal undergis legalitetskontroll av nemndsleder, samt en klageadgang for de private parter. Dersom vedtaket påklages skal vedtak i klagesaken, etter forslaget, foreligge innen en uke etter at fylkesnemnda mottok saken.

I *kapittel 6* foreslås andre endringer i barnevernloven. I pkt. 6.1 omhandles forslaget om å innføre en sperrefrist på tolv måneder for å kunne kreve ny behandling av sak som gjelder samvær. Det foreslås også en begrensning i adgangen til å

kreve ny behandling av sak om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse dersom tilbakeføring tidligere er nektet under henvisning til barnets tilknytning til sine nye omsorgspersoner. I pkt. 6.4 foreslås en bestemmelse om at foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere atferdsvansker hos ungdom skal kunne gjennomføres uten barnets samtykke.

I *kapittel 7* omhandles tvangsvedtak utenfor barnevernet. Det foreslås i det alt vesentligste å gi reglene for barnevernsakene tilsvarende anvendelse for saker etter sosialtjenesteloven og smittevernloven.

I *kapittel 8* redegjøres det for administrative og økonomiske konsekvenser av forslaget. *Kapittel 9* inneholder spesialmerknader til de enkelte bestemmelser i forslaget.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Fylkesnemndsutvalgets utredning

Fylkesnemndsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. juni 2004.

Bakgrunnen og målene for nedsettelsen av utvalget er slik beskrevet i den kongelige resolusjonen:

«Fylkesnemndene for sosiale saker er uavhengige forvaltningsorganer som ble opprettet med virkning fra 1. januar 1993. Fylkesnemndene er hjemlet i lov om sosiale tjenester kapittel 9 og administreres av Barne- og familiedepartementet. Fylkesnemndene er vedtaksmyndighet i de såkalte tvangssakene etter barnevernloven og i saker som gjelder tvangsplassering av rusmiddelmissbrukere etter sosialtjenesteloven. Videre er nemndene klageinstans over visse avgjørelser som gjelder bruk av tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede. Sakene etter barnevernloven utgjør den vesentligste andel av fylkesnemndenes arbeidsoppgaver.

Fylkesnemnda arbeider etter de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene. Både forvaltningsloven, tvistemålsloven, domstolsloven og barnevernloven kommer til anvendelse i tillegg til de særreglene som oppstilles i sosialtjenesteloven kapittel 9. Siden det er mange ulike regelsett som kommer til anvendelse for saksbehandlingen, har fylkesnemndene noe ulik praktisering av hvilke regler som gjelder på ulike områder. Fylkesnemndenes vedtak kan bringes inn for domstolene til rettslig overprøving. Det har ikke vært gjort vesentlige endringer i det regelverket som gjelder fylkesnemndenes saksbehandling siden de ble opprettet.

Forskning og evaluering har vist at fylkesnemndssystemet ivaretar rettssikkerheten på en svært god måte. Samtidig legger ordningen beslag på store økonomiske og til dels knappe personellressurser, der partene også kan tynnes med lang saksbehandlingstid.

På denne bakgrunn mener Barne- og familiedepartementet at det bør oppnevnes et utvalg som skal foreta en helhetlig og samlet utredning av fylkesnemndenes saksbehandling og rutiner i et ressursperspektiv der samtidig hensynet til berørte parter rettssikkerhet blir ivare tatt.

Utredningen skal ha to formål. Det ene er å vurdere mulighetene for kostnadsbesparende og effektivitetsfremmende forenklinger. Det andre er å utrede og komme med forslag til hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for å sikre en mer enhetlig saksbehandling i fylkesnemndene på landsbasis. Det tas sikte på at den første delen av utredningen skal foreligge 1. desember 2004, og at den andre delen av utredningen skal foreligge 1. juni 2005.»

Utvalgets mandat lyder:

«Forskning og evaluering har vist at fylkesnemndssystemet ivaretar rettssikkerheten på en svært god måte. Samtidig legger ordningen beslag på store personellressurser, samtidig som partene kan tynnes med lang saksbehandlingstid på grunn av tidkrevende rutiner. Det er i tilknytning til dette reist spørsmål om forenklinger i fylkesnemndssystemet, herunder om delvis skriftlig saksbehandling, endringer i dagens ordning med to sakkyndige medlemmer i alle forhandlingsmøter og spørsmålet om hvor ofte en privat part skal kunne reise ny sak for fylkesnemnd/domstol. Enkelte slike spørsmål ble tatt opp i St.meld. nr. 40 (2001-2002) om Barne- og ungdomsvernet.

Utvalget skal på denne bakgrunn foreta en enhetlig og samlet vurdering av fylkesnemndenes saksbehandling og rutiner i et ressursperspektiv der samtidig hensynet til berørte parter rettssikkerhet blir ivare tatt. Utredningen har to formål:

Utvalget skal utrede og komme med forslag til effektivitetsfremmende og kostnadsbesparende forenklinger i fylkesnemndssystemet, herunder forslag til lovendringer.

Utvalget skal utrede og ta stilling til hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for fylkesnemnda og komme med et helhetlig forslag til regler for å sikre en mer enhetlig saksbehandling på landsbasis. Utvalget skal herunder utarbeide forslag til lovendringer.

Utvalget skal ta utgangspunkt i at fylkesnemnda skal opprettholdes som et forvaltningsorgan som skal arbeide etter de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene. Utvalget skal ikke vurdere spørsmål som gjelder den rettslige overprøvingen av fylkesnemndas vedtak.

Utvalget skal bl.a. utrede:

- fylkesnemndas sammensetning, generelt og i den enkelte sak, herunder vurdere muligheten for å redusere bruken av antallet sakkyndige og alminnelige medlemmer generelt og/eller i forhold til ulike sakstyper
- om fylkesnemndsleder alene kan avgjøre visse sakstyper uten bruk av sakkyndige og alminnelige medlemmer
- mulighetene for større grad av skriftlighet i saksbehandlingen og i hvilke sakstyper dette kan være aktuelt
- mulighetene for å innføre begrensninger i de private parters adgang til fornyet behandling i enkelte sakstyper, for eksempel ved at det innføres nye eller endrede tidsfrister for slik behandling.

Utredningens første del som gjelder forslag til effektivitetsfremmende og kostnadsbesparende forenklinger skal foreligge innen 1. desember 2004. Forslag om kostnadsbesparende tiltak må i størst mulig grad tallfestes.

Utredningens andre del som gjelder hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for å sikre en mer enhetlig saksbehandling i fylkesnemndene på landsbasis skal foreligge innen 1. juni 2005.»

Utvalget hadde følgende sammensetning:

- lagdommer – nå lagmann/avdelingsleder – i Gulating lagmannsrett, dr. juris Arnfinn Bårdsen (leder)
- fylkesnemndsleder i Oslo og Akershus, Marianne Grimsø
- forskningsleder ved Barnevernets utviklings-senter på Vestlandet, spesialist i klinisk psykologi, Toril Havik
- sorenskriver i Jæren tingrett, Jon Høyland
- fylkesnemndsleder i Rogaland, Alf Bjarne Høyvik
- tingrettsdommer i Trondheim tingrett, Hilda Gerd Kolbjørnsen

Grunnet andre arbeidsoppgaver fratradte sorenskriver Jon Høyland som utvalgsmedlem før utvalgsarbeidet begynte. 29. september 2004 ble tingrettsdommer Hilda Gerd Kolbjørnsen oppnevnt i hans sted.

Førstekonsulent Camilla Bernt-Hamre var utvalgets sekretær.

Utvalgets utredning ble avgitt 31. mai 2005 og er offentliggjort som NOU 2005:9 Ressursbruk og rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker.

2.2 Høringen

Daværende Barne- og familiedepartementet sendte NOU 2005:9 Ressursbruk og rettssikkerhet

i fylkesnemndene for sosiale saker på høring 23. juni 2005 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
 Helseregionene (5)
 Sysselmannen på Svalbard
 Longyearbyen lokalstyre
 Riksrevisjonen
 Datatilsynet
 Statistisk sentralbyrå
 Kommunenes Sentralforbund (KS)
 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

Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)

Høgskolen i Stavanger	Kontaktutvalget for innvandrere og norske myndigheter
Høgskolen i Sør-Trøndelag	
Høgskolen i Telemark	
Høgskulen i Volda	Høringsfristen var satt til 14. oktober 2005. Enkelte høringsuttalelser har innkommet etter høringsfristen. Totalt har det innkommet 54 høringsuttalelser. Følgende instanser har uttalt at de ikke har merknader eller ikke finner grunn til å avgi høringsuttalelse til Fylkesnemndsutvalgets forslag:
Høgskolen i Østfold	Regjeringsadvokaten
Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge	Moderniseringsdepartementet
Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet	Høyesteretts kontor
Barnevernets utviklingssenter i Nord-Norge	Statistisk sentralbyrå
Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO)	Datatilsynet
Norsk Psykologforening	Universitetet i Stavanger
Den norsk Lægeforening	Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
Den Norske Advokatforening	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Den Norske Dommerforening	
Norges Juristforbund	Følgende instanser har avgitt uttalelse med kommentarer til Fylkesnemndsutvalgets forslag:
Norsk Kommuneforbund	Arbeids- og sosialdepartementet
Norsk Helse- og Sosiallederlag (NHSL)	Helse- og omsorgsdepartementet
Norsk Lærerlag	Kommunal- og regionaldepartementet
Utdanningsforbundet	Justisdepartementet
Landsorganisasjonen (LO)	Utenriksdepartementet
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	Barneombudet
Akademikerne	Likestillingsombudet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	Domstoladministrasjonen
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)	Helsetilsynet
Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO)	Fylkesnemndenes arbeidsutvalg
Kirkens Familievern	Fylkesnemnda for sosiale saker i Rogaland
Norsk Fosterhjemforening	Fylkesnemnda for sosiale saker i Oslo og Akershus
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Fylkesnemnda for sosiale saker i Oppland og Hedmark
Norsk Barnevernsamband	Fylkesnemnda for sosiale saker i Buskerud og Vestfold
Norges Kvinne- og Familieforbund	Fylkesnemnda for sosiale saker i Østfold
Aleneforeldreforeningen	Fylkesnemnda for sosiale saker i Hordaland og Sogn og Fjordane
Foreningen 2 foreldre	Fylkesnemnda for sosiale saker i Nordland
Aksjonsgruppen for barns rett til samvær med foreldre & besteforeldre	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Antirasistisk senter	Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	Barne-, ungdoms- og familieetaten, region Midt-Norge
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger	Fylkesmannen i Vestfold
Ressursenter for Pakistanske Barn	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Redd Barna	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Redd Barnas Rettighetssenter	Agder lagmannsrett
PRESS - Redd Barna Ungdom	Helse Sør RHF
UNICEF-komiteen i Norge	Kommunenes Sentralforbund (KS)
Norges Røde Kors	Flekkefjord kommune
Voksne for Barn	Sandefjord kommune
Landsforeningen for barnevernsbarn	Skien kommune
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner	
Stiftelsen Landsforeningen Rettferd for taperne	
Rettspolitisk forening	
Barnejuridisk Forum	
Juridisk Rådgivning for kvinner (JURK)	
Juss-Buss	
Jussformidlingen	
Jusshjelpe i Tromsø	

Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)

Oslo kommune	Den Norske Advokatforening
Oslo kommune, Kommuneadvokaten	Frelsesarmeen
Stavanger kommune	Redd Barna
Bergen kommune	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Bærum kommune	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Barnejuridisk Forum	Universitetet i Bergen
Norsk Barnevernsamband	Universitetet i Tromsø
Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO)	Høgskulen i Volda
Norsk Fosterhjemsforening	

3 Fylkesnemndene i dag

3.1 Oversikt

Fylkesnemndene ble opprettet med virkning fra 1. januar 1993. Avgjørelsesmyndigheten ble da flyttet fra helse- og sosialstyret i kommunen. Den tidligere ordningen var gjenstand for kritikk, bl.a. på grunn av det kommunale barnevernets dobbeltrolle som både tjenesteytende og tvangsutøvende organ. I tillegg ble det anført som kritikk mot de kommunale nemndene at nemndsmedlemmene i mindre kommuner ofte kjente partene og kunne være påvirket av opplysninger og oppfatninger som ikke ble dokumentert i nemnda. Den tidligere ordningen ble også kritisert for mangelfull saksbehandling og manglende faglig innsikt hos nemndsmedlemmene til å vurdere forslaget fra den kommunale fagadministrasjonen.

Intensjonen med opprettelsen av fylkesnemndene var å styrke rettssikkerheten for barn og foreldre ved å etablere et avgjørelsesorgan som var uavhengig og frittstående. I tillegg til at saksbehandlingen skulle skje etter de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene, skulle juridisk og faglig innsikt kombineres med legmannsskjønn. Et ytterligere viktig ledd i begrunnelsen for fylkesnemndsordningen var hensynet til rask saksbehandling.

Fylkesnemndenes avgjørelser kan bare overprøves av domstolene. Fylkesnemndene er forvaltningsorganer og er administrativt underlagt Barne- og likestillingsdepartementet.

Det er opprettet 12 fylkesnemnder som til sammen dekker alle landets fylker. Følgende fylker har felles nemnd: Oslo og Akershus, Buskerud og Vestfold, Oppland og Hedmark, Aust- og Vest-Agder, Hordaland og Sogn og Fjordane, Sør- og Nord-Trøndelag og Troms og Finnmark.

For å sikre en mest mulig formåls- og kostnadseffektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser, ble nemndene omorganisert fra 30. november 2000. Det ble opprettet tre regionale enheter (Region nord, Region vest og Region øst), med en fylkesnemndsleder med administrativt ansvar (regionleder) i hver region. Omorganiseringen har ført til større grad av harmonisering av saksbehandlingen og har vist seg å være økonomisk rasjonell.

Fylkesnemndene har i dag til sammen 38 fast ansatte fylkesnemndsledere. I tillegg er det 30 fast ansatte i nemndenes sekretariater.

Fylkesnemndene har vedtaksmyndighet i de såkalte tvangssakene etter barnevernloven, som for eksempel saker om omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar og tvangsplassering av barn med alvorlige atferdsvansker, og i saker som gjelder tvangsplassering av rusmiddelmissbrukere etter sosialtjenesteloven. Videre er nemndene klageinstans over visse avgjørelser etter sosialtjenesteloven som gjelder bruk av tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede. Fylkesnemnda i Oslo og Akershus er også smittevernemnd og behandler som smittevernemnd saker etter smittevernloven. Sakene etter barnevernloven utgjør den vesentligste andel, ca. 95 prosent, av fylkesnemndenes arbeidsoppgaver.

Siden etableringen av nemndene i 1993 har det vært en vesentlig økning i saksmengden. I 1993 kom det totalt inn 1945 saker. I 2005 var antallet innkomne saker totalt 3135.

I den enkelte sak består fylkesnemnda av en leder som er jurist, to medlemmer utpekt fra et sakkyndig utvalg og to medlemmer fra et alminnelig utvalg. Dersom partene er enige, kan saker avgjøres uten sakkyndige medlemmer.

Sak for fylkesnemnda innledes ved at barneverntjenesten eller sosialtjenesten utarbeider forslag til tiltak. Hovedregelen er at fylkesnemndas vedtak treffes etter at det er avholdt forhandlingsmøte. I forhandlingsmøtet møter partene og skal gis anledning til å forklare seg og til å føre vitner og andre bevis. En fylkesnemndssak fungerer i praksis som en rettsak med tilsvarende saksbehandling som for domstolene. Det holdes innledningsforedrag, foretas bevisførsel og holdes prosedyre etter tradisjonelt mønster. Dersom partene samtykker kan nemndsleder bestemme at saken skal avgjøres uten forhandlingsmøte. For en nærmere redegjørelse for fylkesnemndenes saksbehandling etter gjeldende rett vises til kapittel 4 i Fylkesnemndsutvalgets utredning, og til proposisjonen kapittel 5 der gjeldende rett er omtalt i tilknytning til de enkelte forslag til nye bestemmelser.

Fylkesnemndenes avgjørelser kan bringes inn for tingretten for rettslig overprøving. Ved endringslov 17. juni 2005 nr. 65 ble det innført en begrensning i adgangen til å anke tingrettens dom videre til lagmannsretten i barnevernsaker, jf. sosialtjenesteloven § 9-10a som trådte i kraft 1. januar 2006. Begrunnelsen for endringen var den belastning en verserende sak påfører de barn saken gjelder og hensynet til «at det raskt skal bli ro omkring barna», jf. Innst.O. nr. 115 (2004-2005). Det vises for øvrig til pkt. 5.24.

Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Oslo gjennomførte på oppdrag fra daværende Barne- og familiedepartementet, prosjektet «Evaluerer av rettssikkerheten ved behandling av barnevernsaker i fylkesnemnda.» En av konklusjonene i forskningsprosjektet var at rettssikkerheten er bedre i fylkesnemndene enn i de tidligere kommunale nemndene. Samtidig ble det pekt på at fylkesnemndene gjennom sin organisering og grundige saksbehandling kanskje «overoppfyller» kravene til rettssikkerhet. Resultatene fra prosjektet er samlet i boken «Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet» fra 2002, redigert av professor Asbjørn Kjørstad. Det har også vært gjennomført flere andre studier om fylkesnemndene. Disse er bl.a. omtalt i NOU 2000:12 Barnevernet i Norge (Befringutvalget) og St.meld.nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet. Departementet sa seg i St.meld.nr. 40 enig med Befringutvalget i at fylkesnemndsordningen er vellykket når det gjelder rettssikkerheten både for barn og foreldre. Videre ble det konkludert med at ordningen har medvirket til å styrke barnevernets legitimitet både hos klientene og hos folk flest.

3.2 Fordeling på ulike sakstyper, behandlingsmåter og kostnader

3.2.1 Innledning

Kapitlet gir en oversikt over sakstilfang, behandlingsmåter og vedtak i fylkesnemndene, samt over kostnader. Oversikten tar i stor grad utgangspunkt i fylkesnemndenes årsmeldinger.

Datagrunnlaget har enkelte svakheter. En sak som kommer fra kommunen omhandler ofte forslag om flere vedtak. Likevel føres og registreres saken samlet som én sak og på én paragraf, etter den lovregel som vurderes som hovedparagrafen. Dette betyr eksempelvis at saker om samvær, som ofte blir behandlet i samme sak som spørsmålet om omsorgsovertakelse, blir «underrepresentert» i statistikken. I datagrunnlaget er derfor «samværssaker» enten endringsaker som er begrenset

til samværsspørsmålet, eller det er saker hvor samværsspørsmålet for en forelder som ikke har del i foreldreansvaret behandles separat i etterkant av vedtak om omsorgsovertakelse. Det er imidlertid unntak. Dersom det i samme sak fattes vedtak etter både § 4-12 (omsorgsovertakelse) og § 4-24 (tvangsplassering av barn med alvorlige atferdsvansker), skal saken bli ført som to saker.

En annen svakhet ved datagrunnlaget er at det ikke gir mulighet for å se hvor mange barn som omfattes av vedtakene. Dette skyldes for det første at en sak som angår flere barn blir ført som én enkelt sak. For det andre skyldes det at en sak om det samme barnet som blir fremmet og eventuelt behandlet to eller flere ganger i samme (eller etterfølgende) år, hver gang blir ført som egen sak.

Datagrunnlaget viser likevel at det siden opprettelsen har vært en jevn økning i antall saker som har kommet inn til fylkesnemndene, og i antall saker som har blitt avsluttet med realitetsavgjørelse. Økningen er i tråd med at det i samme periode har vært en jevn økning i antall meldinger til barneverntjenesten og i iverksatte hjelpetiltak.

Fra 1994 har antall saker som har kommet inn til fylkesnemndene økt med 58 prosent, fra 1981 i 1994 til 3135 i 2005. Det økende antall innkomne saker medfører en øking både i det samlede antall realitetsbehandlede saker og i antall saker som behandles i full nemnd med forhandlingsmøte. Da ikke alle tallene for 2005 er klare, vil fremstillingen nedenfor ta utgangspunkt i tall fra 2004.

3.2.2 Fordeling på ulike sakstyper

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus, som er smittevernnemnd for hele landet, fattet ingen vedtak etter smittevernloven §§ 5-2 og 5-3 i 2004. Disse sakene utgjør svært få saker i nemnda, kun to i 2002 og en i 2003. En noe større andel er saker etter sosialtjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a (russaker) som utgjorde 144 saker. Til sammen utgjør slike vedtak bare syv prosent av alle nemndsvedtakene i 2004.

Hovedtyngden av nemndas vedtak, ca. 95 prosent, er vedtak etter barnevernloven. Tabell 3.1 viser en oversikt over disse vedtakene fordelt på sakstyper. Vedtak etter barnevernloven § 9-2 og § 9-3 om oppfostringsbidrag og egenbetaling er svært få, og de holdes derfor utenfor oversikten.

Saker vedrørende foreløpig godkjenning av akuttvedtak etter barnevernloven §§ 4-6, 4-9 og 4-25 er saker hvor fylkesnemndsleder alene foretar en legalitetskontroll av vedtaket som er fattet av barnevernadministrasjonens leder eller påtalemyndigheten. Selv om disse sakstypene er hyppig

Tabell 3.1

Oversikt over vedtak fordelt på sakstyper	2002	2003	2004
bvl. § 4-4 Pålegg om hjelpetiltak	7	1	7
bvl. § 4-6 Foreløpig godkjenning	516	532	582
bvl. § 4-8 Forbud mot flytting/omsorgsovertakelse	127	138	144
bvl. § 4-9 Foreløpig godkjenning	132	133	117
bvl. § 4-10 Medisinsk undersøkelse og behandling	1	1	1
bvl. § 4-11 Behandling av barn med særlige behov	2	3	1
bvl. § 4-12 Omsorgsovertakelse	537	621	591
bvl. § 4-15 Endret plassering	4	6	4
bvl. § 4-17 Klagebehandling av flyttevedtak	4	14	2
bvl. § 4-19 Samvær	181	188	199
bvl. § 4-20 Fratakelse av foreldreansvar/samtykke til adopsjon	19	18	18
bvl. § 4-21 Opphevelse av omsorg	148	128	152
bvl. § 4-24 Tvangstiltak for barn med atferdsvansker	234	218	216
bvl. § 4-25 Foreløpig godkjenning	302	296	313
<i>Totalsum:</i>	<i>2214</i>	<i>2297</i>	<i>2347</i>

forekommende, er de relativt lite ressurskrevende.

Den absolutte hovedtyngden av sakene hvor det ble fattet vedtak etter barnevernloven, er saker hvor nemndas vedtak kan være meget inngripende og få lang varighet. Vedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 4-12, og vedtak om tvangsplassering av barn med alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24, er hyppigst forekommende.

Tabellen gir ikke opplysninger om hvor ofte nemnda behandler klager over barneverntjenestens akuttvedtak. Klageandelen er imidlertid relativt lav; av akuttvedtakene i 2004 ble 144 påklaget.

3.2.3 Behandlingsmåter

Tabell 3.2 viser en oversikt over fylkesnemndenes behandling av innkomne saker i 2004.

Om lag 36 prosent av de innkomne sakene var begjæringer om foreløpig godkjenning av akuttvedtak. Dette er saker hvor fylkesnemndsleder alene foretar en legalitetskontroll, og sakene er lite tidkrevende. Disse sakene blir holdt utenfor de prosentberegninger som følger nedenfor.

Av de 1906 sakene hvor det ble fremmet forslag om vedtak, ble om lag 23 prosent avsluttet uten realitetsavgjørelse – det vil si at sakene ble trukket, opphevet eller avvist etter administrativ behandling.

Et lite antall andre saker (tre prosent) ble administrativt avgjort, uten nemnd og uten forhandlingsmøte. Disse sakene er først og fremst saker

hvor barneverntjenesten har bedt om utsatt iverksettelse av vedtak. Dette omfatter også et lite fåtall saker som nemndsleder behandler alene etter reglene i sosialtjenesteloven § 9-11.

Av alle sakene som innkom med begjæring om vedtak, ble tre fjerdedeler (76 prosent) avsluttet med realitetsavgjørelse etter behandling i begrenset eller full nemnd. De fleste av disse ble avgjort etter forhandlingsmøte. Så godt som alle forhandlingsmøtene ble gjennomført med full nemnd. Vel en femtedel (23 prosent) av sakene som ble behandlet i nemnd ble avgjort uten forhandlingsmøte, og da som en hovedregel av begrenset nemnd.

Tabell 3.2

Oversikt over fylkesnemndenes behandling av innkomne saker i 2004	
Antall saker innkommet	2970
Foreløpig godkjenning av akuttvedtak	1064
Avsluttet uten realitetsavgjørelse	430
Administrativt avgjort	64
Antall saker behandlet i nemnd	
Avgjort uten forhandlingsmøte	339
- herav med begrenset nemnd	320
- herav med full nemnd	19
Avgjort med forhandlingsmøte	1106
- herav med begrenset nemnd	5
- herav med full nemnd	1101

Tabell 3.3

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i fylkesnemnda	2002	2003	2004
Fra innkommet til forhandlingsmøtet avsluttet	56	65	63
Fra møtet avsluttet til vedtak forelå	10	10	10
<i>Sum, saksbehandlingstid</i>	<i>66</i>	<i>75</i>	<i>73</i>

3.2.4 Saksbehandlingstid

Tabell 3.3 viser en oversikt over gjennomsnittlig antall dager fra en sak kommer inn til fylkesnemnda til forhandlingsmøte er avsluttet, og fra forhandlingsmøtet er avsluttet til vedtak foreligger.

På landsbasis har den gjennomsnittlige tiden det har tatt fra en sak kommer inn til fylkesnemnda til forhandlingsmøtet er avsluttet variert noe fra år til år. Den gjennomsnittlige tiden har imidlertid i alle år ligget betydelig over den veiledende fristen på fire uker. Dette har bl.a. hatt sin årsak i manglende kapasitet i fylkesnemndene, hos advokatene og i barneverntjenesten. Det har vært relativt store variasjoner nemndene i mellom.

Når det gjelder gjennomsnittlig tid fra forhandlingsmøtet er avsluttet til vedtak er sendt partene, har det vært en positiv utvikling. Denne har de siste årene ligget stabilt på ti dager. Også her er det imidlertid betydelige variasjoner fra fylkesnemnd til fylkesnemnd.

Gjennomsnittlig antall timer i forhandlingsmøte har over årene variert mellom ti og tolv timer; i 2004 elleve timer. Det er også her relativt store variasjoner nemndene i mellom, med åtte timer som laveste gjennomsnitt og 12 timer som høyeste. Det er ikke holdepunkter for at ulikhetene kan forklares med ulikheter i sakstyper som har vært behandlet. At variasjonene er så vidt store, kan antyde ulik praksis med hensyn til saksstyringen fra fylkesnemndsledernes side.

3.2.5 Kostnader ved fylkesnemndene – drift og saksbehandling

På samme måte som saksmengden for fylkesnemnda, har også kostnadene vist en relativt jevn økning.

Tabell 3.4 viser fylkesnemndenes regnskapstall, fordelt på saks- og driftsutgifter, i årene 2002 til og med 2004.

De totale kostnadene var i 2004 på om lag 95,7 millioner kroner, fordelt på om lag 40,7 millioner til saksutgifter og 54,9 millioner til driftsutgifter.

I saksutgifter inngår i hovedsak godtgjøring til alminnelige og fagkyndige medlemmer, godtgjøring til talspersoner, samt reise- og diettkostnader til disse. I driftsutgifter inngår i hovedsak lønn til fylkesnemndsledere og sekretariat, husleie, reisekostnader til ansatte, kjøp av inventar og utstyr, renholdsutgifter, møtekostnader og kontorrekvisita.

Godtgjøringsutgiftene til de alminnelige medlemmene utgjorde om lag 5,4 millioner kroner i 2004 (150 kroner timen i 2004, evt. kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste). To alminnelige medlemmer deltar i så godt som alle barnevernsakene som blir realitetsavgjort etter nemndsbehandling.

Godtgjøringsutgiftene til de fagkyndige medlemmene er klart høyere enn til de alminnelige. Fagkyndige som er registrert som selvstendig næringsdrivende honoreres etter høy takst (750 kroner timen i 2004), de øvrige etter lav takst (400 kroner timen i 2004). I 2004 utgjorde godtgjøringsutgiftene til de fagkyndige medlemmene om lag 23,8 millioner kroner, fordelt på 15,4 millioner til de

Tabell 3.4

Fylkesnemndenes regnskapstall i perioden 2002 til 2004	2002	2003	2004
Saksutgifter	30 289 204	36 235 975	40 728 876
Driftsutgifter	41 320 246	46 008 744	54 931 000
TOTALE UTGIFTER	71 609 450	82 244 719	95 659 881
Økning i totale utgifter	3,50 %	15 %	16 %

som ble honorert etter høy sats, og 8,3 millioner til fagkyndige som ble honorert etter lav sats.

3.2.6 Kostnader ved fylkesnemndene – dekket av Justisdepartementet

I tillegg til fylkesnemndenes saks- og driftsutgifter kommer de private partenes utgifter som dekkes av Justisdepartementet gjennom ordningen med fri rettshjelp, jf. lov om fri rettshjelp § 17. De utgjør en vesentlig del av kostnadsbildet.

Det er utgiftene til advokatbistand som utgjør den betydeligste kostnaden. I 2004 var denne kostnaden nesten 85 millioner kroner, fordelt på sakær på om lag 78 millioner og fraværsgodtgjøring på om lag 6,6 millioner.

Nytt rettshjelpsregelverk, herunder endringer i rettshjelploven, ny rettshjelpforskrift og ny stykkprisforskrift trådte i kraft fra 1. januar 2006. Stykk-

prisordning i saker for fylkesnemnda er nytt fra samme tidspunkt.

3.2.7 Kostnader ved fylkesnemndene – kommunenes utgifter

Det foreligger ingen oversikt over kommunenes samlede utgifter til det å fremme og føre sak for fylkesnemnda. I tillegg til barneverntjenestens saksforberedelse, som det er grunn til å mene ofte er omfattende og tidkrevende, vil utgiftene ved å føre saken kunne bli store.

Utgiftene omfatter bl.a. kostnader ved kommunens egen partsrepresentants fremmøte i forhandlingsmøte, kostnader til egen advokat, kostnader ved oppnevning av sakkyndige som kommunen selv har engasjert for å utrede saken, og sakkyndige som engasjeres av fylkesnemnda i henhold til sosialtjenesteloven § 9-6 annet ledd.

4 Hovedprinsipper og rammer for departementets lovforslag

4.1 Fylkesnemndsutvalgets mandat og forslag

Det følger av Fylkesnemndsutvalgets mandat at fylkesnemnda skal opprettholdes som et uavhengig forvaltningsorgan som skal arbeide etter de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene. Med dette som utgangspunkt skulle utredningen ha to formål. Det ene var å vurdere mulighetene for kostnadsbesparende og effektivitetsfremmende forenklinger. Det andre var å utrede og komme med forslag til samlede saksbehandlingsregler for å sikre en mer enhetlig saksbehandling i fylkesnemndene på landsbasis.

Etter Fylkesnemndsutvalgets syn legger gjeldende ordning opp til unødig bruk av ressurser av et ikke helt uvesentlig omfang. Utvalget peker på at dagens ordninger er for lite sakstilpassede og fleksible, og at saksbehandlingstiden gjennomgående er for lang.

Fylkesnemndsutvalget har lagt til grunn at forutsetningen om at fylkesnemndene skal arbeide i tråd med prinsippene for god saksbehandling ved domstolene særlig innebærer at saksbehandlingen må være betryggende, rask, forenlig med barnevernrettens grunnverdier og inngi tillit. Fylkesnemndsutvalget understreker betydningen av at den pågående moderniseringsprosessen for domstolene også får virkninger for fylkesnemndene. Dette innebærer etter utvalgets oppfatning at også fylkesnemndenes saksbehandling må baseres på prinsipper om *proporsjonalitet* mellom hva som skal avgjøres og de ressurser som settes inn, *konsentrasjon* i saksforberedelse, forhandlingsmøte og avgjørelse og *aktiv saksstyring* fra nemndsleders side. Utvalget foreslår at disse hovedprinsippene skal nedfelles i loven, jf. utvalgets utkast til § 3. For en nærmere gjennomgang av disse prinsippene vises til pkt. 5.5.

4.1.1 Hovedinnholdet i høringsuttalelsene

Flertallet av høringsinstansene er positive til Fylkesnemndsutvalgets utredning og samlede forslag til saksbehandlingsregler. De fleste høringsinstansene har kun uttalt seg til utvalgets forslag til

enkeltbestemmelser, men en del har også uttalt seg mer generelt om utredningen, det samlede lovforslaget og de hovedprinsipper og hovedsynspunkter utvalget har lagt til grunn for sitt forslag. Her skal bare nevnes uttalelser fra de få høringsinstansene som har uttalt seg generelt om hvilke hovedprinsipper og hovedsynspunkter som bør gjelde for utformingen av saksbehandlingsreglene. Når det gjelder selve gjennomføringen av hovedprinsippene og hvordan disse skal nedfelles i de enkelte forslag til bestemmelser, blir det redegjort for utvalgets forslag og høringsinstansenes syn i kapittel 5.

Flertallet av de instansene som har uttalt seg mer generelt er positive til utvalgets utredning og arbeid. Det gis bl.a. støtte til at det er behov for effektivisering og ressursbesparelser i fylkesnemndssystemet, og til at utvalgets samlede forslag vil kunne bidra til dette. Det pekes også på at effektivisering vil kunne bidra til kortere saksbehandlingstid, og at dette vil være positivt for partene. Blant de som uttaler seg positivt til forslaget er *Justisdepartementet*, *Helse- og omsorgsdepartementet*, *Domstoladministrasjonen*, *Kommunenes Sentralforbund (KS)*, *Oslo* og *Stavanger kommune*. *Oslo kommune* uttaler bl.a.:

«... Det er en styrke ved forslaget at utvalget har hatt som målsetting å skape klare, enhetlige og forutsigbare saksbehandlingsregler, for å fjerne den usikkerhet som råder i dag og forhindre utvikling av en ulik praksis nemndene i mellom. Det er videre grunn til å hilse velkommen løsninger som legger til rette for raskere saksavvikling med mer fleksibel og sakstilpasset saksbehandling, mer offensiv saksforberedelse og aktiv saksstyring.»

Det er først og fremst fylkesnemndene selv som har uttalt seg kritisk til utredningen. Fylkesnemndenes kritikk gjelder også premisene for mandatet Fylkesnemndsutvalget er gitt. *Fylkesnemndenes arbeidsutvalg* mener bl.a. at kostnadene ved fylkesnemndenes saksbehandling må ses i forhold til de svært vanskelige sakene fylkesnemndene har ansvaret for å behandle, og at kostnads- og effektiviseringstiltak som skjer på bekostning

av enkeltmenneskers rettssikkerhet ikke må forekomme. Arbeidsutvalget er videre uenig i at saksbehandlingstiden er spesielt lang og viser til at den i alle tilfeller er vesentlig kortere enn i domstolene. Når det gjelder praktiseringen av regelverket er det arbeidsutvalgets syn at denne i all hovedsak er ensartet. Når det gjelder Fylkesnemndsutvalgets forslag, uttaler Fylkesnemndenes arbeidsutvalg at fylkesnemndene bør være beslutningsorganer med høyere kompetanse og bedre ivaretagelse av barnevern- og sosialrettslige saker enn de ordinære domstolene, men at en slik forutsetning ikke ligger til grunn for en del av de forslagene som fremmes av utvalget. Det uttales at Fylkesnemndsutvalgets utredning inneholder lovforslag som innebærer at avstanden mellom domstol og fylkesnemnd øker. Arbeidsutvalget uttaler bl.a.:

«Innenfor strafferetten, et rettsområde som det kan være naturlig å sammenligne med, er det et løpende fokus på rettssikkerhet og forsvarlig prosess, og det brukes enorme ressurser på å ivareta disse verdiene. Dette betraktes som grunnleggende prinsipper i en sivilisert rettsstat. Man fjerner seg fra disse prinsippene på barnevernrettens område og svekker tilliten til fylkesnemnda som beslutningsorgan, når fylkesnemndsutvalget fremmer forslag som går inn for:

- Økt skriftlighet
- Redusert muntlighet
- Å frata partene for mye av styring med prosessen
- Regler om omfattende forhåndsbearbeidelse av sakene som vil svekke tilliten til nemnda og til nemndsleder
- Å bryte med den grunnleggende tanken om at fylkesnemnda skulle gi partene grundig og spesialisert behandling etter tilsvarende prosessregler som domstolene.

Konsekvensen vil bli at en svekker rettssikkerheten i kanskje de aller mest alvorlige sakene som behandles i norsk rettssystem. Forslagene viser en manglende forståelse for dynamikken i saker som dreier seg om det viktigste i folks liv. Denne dynamikken ligger i stor grad i den muntlige og umiddelbare behandlingsformen sakene får i nemnda. Hver sak berører en hel familie, ofte flere barn og to foreldre, men også nærstående utenfor kjernefamilien. Dette er ikke saker som bør skriftliggjøres, spisses og tilpasses for en mest mulig effektiv beslutningsmodell. I fylkesnemnda må partene få legge fram sin sak muntlig og med full mulighet for kontradiksjon. Partene må få visshet om at de sentrale momenter er brakt fram, at nødvendighetskriteriet knyttet til tvangsinngrepet er konkret vurdert, og at de

forhold fylkesnemnda har lagt vekt på, har vært gjenstand for kontradiksjon og konkret og forsvarlig behandling.»

4.1.2 Departementets vurdering

I kapittel 2 er det redegjort nærmere for fylkesnemndenes mandat og de forutsetninger og premisser som lå til grunn for oppnevningen av utvalget og det mandat utvalget ble gitt. Det fremgår her at departementet la til grunn at fylkesnemnds-systemet ivaretar rettssikkerheten på en svært god måte, men at systemet samtidig legger beslag på store økonomiske og til dels knappe personellressurser. Departementet viste også til at saksbehandlingstiden i en del tilfeller er for lang, og at fylkesnemndene har noe ulik praktisering av regelverket. På denne bakgrunn mente departementet det var behov for å vurdere mulighetene for kostnadsbesparende og effektivitetsfremmende forenklinger og for å utrede nye saksbehandlingsregler med sikte på en mer enhetlig saksbehandling.

Fylkesnemndene forutsettes som nevnt å behandle sakene etter de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene. Departementet er derfor enig med Fylkesnemndsutvalget i at den moderniseringsprosess som finner sted ved domstolene hva gjelder saksbehandlingsprinsipper også langt på vei bør gjelde for fylkesnemndene. Det vises i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) der det innledningsvis forutsettes at den nye tvisteloven legger grunnlaget for en kulturendring når det gjelder behandlingen av sivile tvister. Det legges opp til aktiv saksstyring fra dommerens side, med større vekt på saksforberedelse og kortere hovedforhandling enn i dag. Håndteringen av den enkelte sak forutsettes å styres av et proporsjonalitetsprinsipp, slik at saksbehandlingens omfang står i forhold til den enkelte sak.

Departementet er ut fra dette enig i Fylkesnemndsutvalgets synspunkter når det gjelder hvilke hovedprinsipper som bør gjelde for fylkesnemndenes saksbehandling. Departementet er enig med utvalget i at det også når det gjelder fylkesnemndene er rom for effektivisering og kostnadsreduksjon i saksbehandling uten at dette behøver å skje på bekostning av de private parterets rettssikkerhet. Departementet legger til grunn at hovedprinsippene for fylkesnemndenes saksbehandling skal være at den skal være betryggende, rask og tillitskapende. Saksbehandling skal være basert på proporsjonalitet mellom hva som skal avgjøres og de ressurser som settes inn, kon-

sentrasjon i saksforberedelse, forhandlingsmøte og avgjørelse, og aktiv saksstyring fra nemndsleders side. Departementet foreslår, i likhet med utvalget, at hovedprinsippene for fylkesnemndenes saksbehandling skal nedfelles i loven, jf. utkastet til § 7-3. For en nærmere gjennomgang av disse prinsippene og høringsinstansenes syn vises til pkt. 5.5.

Når det gjelder gjennomføringen av disse hovedprinsippene i de enkelte saksbehandlingsregler, avviker departementets forslag likevel på enkelte områder fra utvalgets. Dette gjelder bl.a. i spørsmålet om hva som skal utgjøre fylkesnemndenes avgjørelsesgrunnlag i saker som skal behandles etter at det er holdt forhandlingsmøte. Dette er ett av de av utvalgets forslag som har møtt størst motstand blant høringsinstansene, jf. nærmere om dette under pkt. 5.19. Slik sett ligger departementets samlede lovforslag nærmere hovedprinsippene i tvisteloven enn utvalgets forslag, og det tar langt på vei således hensyn til høringsinstansenes, herunder fylkesnemndenes, kritikk av utvalgets lovforslag.

4.2 Menneskerettslig perspektiv

Fylkesnemndsutvalget har redegjort for forholdet til menneskerettighetene i kapittel 6 i utredningen.

En rekke menneskerettslige regler setter grunnleggende krav til utformingen av de saksbehandlingsregler som skal gjelde for fylkesnemndene. I en særstilling kommer Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). I tillegg kommer FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP). Ved menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 ble EMK og SP gjort gjeldende som norsk lov. Det samme gjelder etter lovendring i 2003 også FNs internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter. Etter menneskerettsloven § 3 skal bestemmelsene i de inkorporerte konvensjoner og protokoller ved motstrid gå foran andre bestemmelser i norsk lov. Det har som konsekvens at disse reglene vil supplere reglene i øvrig norsk lovgivning og ved konflikt gå foran. En effektiv oppfyllelse av menneskerettslige forpliktelser tilsier imidlertid at ny lovgivning søkes utformet slik at den tilfredsstiller menneskerettskonvensjonenes krav.

I pkt. 6.2 i utredningen viser Fylkesnemndsutvalget til at hensynet til barnets beste utgjør det menneskerettslige utgangspunkt for mindreårige. I barnekonvensjonens artikkel 3(1) heter det:

«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsor-

ganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Bestemmelsen er helt generell, og dekker alle barn i alle situasjoner, og forplikter ethvert offentlig organ. Lovgiver er etter dette forpliktet til først og fremst å ta hensyn til hva som gagnar barnet best. Dette gjelder så vel for det materielle innholdet i barnevernretten som for de saksbehandlingsregler som kommer til anvendelse i barnevernsaker. Bestemmelsen retter seg også mot andre offentlige organer, herunder fylkesnemndene. Barnets beste gjelder ikke bare som kvalitetsmål for de avgjørelser som treffes. Også den konkrete saksbehandlingen innenfor lovens rammer må innrettes slik at hensynet til barnets beste blir ivare tatt, og dette vil i første rekke være nemndsleders ansvar.

I pkt. 6.3 redegjør utvalget for EMK artikkel 8 som beskytter retten til privat- og familieliv:

«1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. 2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Utvalget viser til at vernet om privat- og familieliv gir føringer på flere plan. I saker som gjelder begrensninger i retten til familieliv, som for eksempel i saker om omsorgsovertakelse, forutsettes det bl.a. mulighet for adekvat domstolskontroll. Ved vurderingen av om et gitt tvangsvedtak har tilstrekkelig hjemmel, vil det være av betydning om vedtaket er truffet på grunnlag av betryggende og rettferdig saksbehandling. Desto mer skjønnsmessig avgjørelsen er materielt sett, desto viktigere blir hensynet til betryggende saksbehandling. Utvalget viser til at lang saksbehandlingstid i barnevernsaker vil kunne innebære en krenkelse av retten til privat- og familieliv, og at beskyttelse av privat- og familielivet også setter grenser for hvor langt det kan gjennomføres offentlighet i fylkesnemndsbehandling.

I pkt. 6.4 omtaler utvalget retten til rettferdig rettergang, jf. EMK artikkel 6. Utvalget viser til at bestemmelsen ikke kommer direkte til anvendelse på fylkesnemndene, men at de generelle kravene til rettferdig rettergang likevel har vært et nærliggende utgangspunkt for Fylkesnemnds-

utvalgets vurderinger, bl.a. på bakgrunn av at fylkesnemndene skal arbeide i samsvar med de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene. Utvalget oppstiller følgende komponenter i det mer generelle kravet til rettførdig rettergang:

Twisten skal avgjøres ved et judisielt organ som kan fremby tilstrekkelige garantier for sin uavhengighet og upartiskhet og etter en fastsatt saksbehandling. Det følger videre av artikkel 6 en rett til domstolsadgang og krav til en forsvarlig behandling. I forsvarlig saksbehandling ligger bl.a. retten til å bli hørt, at saksbehandlingen må være basert på likebehandling, saksbehandlingen må gi mulighet for kontradiksjon, retten må foreta en forsvarlig vurdering og rettens avgjørelse skal være adekvat begrunnet. Det gjelder videre et krav om avgjørelse innen rimelig tid, og at rettergangen skal være offentlig med mindre hemmelighold er nødvendig bl.a. av hensyn til barn og ungdom eller partenes privatliv.

For en nærmere omtale av de menneskerettslige problemstillinger vises til utvalgets utredning kapittel 6.

4.3 Utviklingspsykologisk perspektiv

4.3.1 Fylkesnemndsutvalgets vurdering

I utredningen kapittel 7 viser Fylkesnemndsutvalget til at det er forbindelseslinjer mellom faglig erkjennelse omkring barn og barns utvikling og de prosessregler som bør gjelde for barnevernsaker. Utvalget mener det går en forbindelseslinje av grunnleggende karakter mellom saksbehandlingsreglene i barnevernet og utviklingspsykologien, og da særlig i forhold til barns behov for kontinuitet og langsiktighet. Utvalget omtaler i dette kapitlet enkelte sentrale perspektiver i så måte – perspektiver som også inngår i premissgrunnlaget for utvalgets forslag til saksbehandlingsregler.

Utvalget viser bl.a. til «det biologiske prinsipp» som inneholder en forutsetning om at det er en egenverdi i seg selv å vokse opp hos sine biologiske foreldre. Videre viser utvalget til «prinsippet om samarbeid/partnerskap» som inneholder en forutsetning om at barnevernets arbeid og tiltak i størst mulig grad skal skje i samarbeid med foreldrene. Utvalget uttaler at begge disse to prinsippene virker i retning av et minst mulig inngripende barnevern, men at disse prinsippene skal vike dersom foreldrenes omsorg er så mangelfull at barnets utvikling utsettes for alvorlig risiko.

Utvalget uttaler bl.a.:

«Det biologiske prinsippets universelle verdi må i barnevernet håndteres instrumentalt, ut fra hva som er det enkelte barns totale situasjon. Barnevernlovens mål er å verne barn, og da kan målet ikke være å unngå plasseringer utenfor hjemmet, men å unngå unødvendige plasseringer. Målet må videre være å sikre at plasseringer som er nødvendige skjer i rett tid, før barnet er så skadet i sin følelsesmessige, sosiale og kognitive utvikling at det ikke kan nyttiggjøre seg bedre omsorgsbetingelser.»

Fylkesnemndsutvalget viser til at barnevernloven bygger på en erkjennelse av at verdien ved at barnet vokser opp hos sin biologiske familie må balanseres mot barnets behov for en avklart fremtid, og at denne balanseringen kommer til uttrykk gjennom tre bestemmelser i barnevernloven. Det vises for det første til at barneverntjenesten i barnevernloven § 4-15 er pålagt å utarbeide en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon senest to år etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse. Hensikten med planen er å fjerne noe av den usikkerhet som preger en del fosterhjemforhold. Det vises for det andre til at barnevernloven § 4-21 innebærer at vedtak om omsorgsovertakelse ikke skal oppheves «dersom barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet». For det tredje setter samme bestemmelse den begrensning at partene ikke kan kreve at fylkesnemnda behandler en sak om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse før det har gått 12 måneder siden sist saken ble prøvet.

Utvalget stiller spørsmål ved om disse tre bestemmelsene i sterk nok grad virker etter hensikten med å sikre barn stabilitet og visshet for sin fremtid. Utvalgets forslag til endringer i bl.a. barnevernloven §§ 4-21 og 4-19 må ses på denne bakgrunn, jf. pkt. 6.1.

Utvalget uttaler i pkt. 7.4 i utredningen at en forholdsvis stor andel av fylkesnemndenes vedtak blir brakt inn for domstolene til rettslig overprøving. Utvalget anser de høye tallene for endringssaker som betenkelig sett i forhold til de utviklingspsykologiske forhold som det er redegjort for.

4.3.2 Departementets vurdering

Barne- og likestillingsdepartementet kan i det vesentligste slutte seg til utvalgets generelle vurderinger i utredningens kapittel 7. Når det gjelder spørsmålet om hvordan de ulike prinsipper og hensyn som er omtalt ovenfor skal komme til uttrykk i saksbehandlingsreglene, avviker imidlertid depar-

tementets forslag i noen grad fra utvalgets, jf. bl.a. pkt. 6.1.

Utvalget har til en viss grad uttalt seg om vilkårene for inngrep etter loven. Det kan stilles spørsmål ved om utvalgets uttalelser fullt ut er i samsvar med gjeldende rett. Da utvalget ikke har hatt i mandat å foreslå endringer i de aktuelle bestemmelsene – og heller ikke har gjort det – finner ikke departementet grunn til å kommentere utvalgets uttalelser nærmere.

Når det gjelder spørsmålet om rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak, er regelverket endret etter at utvalget avga sin innstilling. Sosialtjenesteloven § 9-10a innebærer at fylkesnemndas vedtak etter barnevernloven kan bringes inn for tingretten for rettslig overprøving, men at videre anke til lagmannsretten bare kan skje unntaksvis. Bakgrunnen for endringen var nettopp ønsket om – av hensyn til barnet – å oppnå raskere avklaring i barnevernsakene.

4.4 Lovtekniske forhold

4.4.1 Gjeldende rett

Fylkesnemndene har avgjørelsesmyndighet i saker etter både sosialtjenesteloven, barnevernloven og smittevernloven. Etter sosialtjenesteloven behandler fylkesnemndene saker om tvangsbehandling av rusmiddelmissbrukere og saker om bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming. Fylkesnemnda i Oslo og Akershus er utpekt til smittevernnemnd for hele landet og behandler som smittevernnemnd saker om tvungen isolering av personer med allmennfarlige smittsomme sykdommer. Etter barnevernloven har fylkesnemndene avgjørelsesmyndighet i de såkalte «tvangssakene», det vil si i alle saker der tiltak skal iverksettes eller opprettholdes uten den private parts samtykke. Dette gjelder bl.a. saker om omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar og tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker.

Reglene om fylkesnemndene og om fylkesnemndenes saksbehandling finnes i dag først og fremst i sosialtjenesteloven kapittel 9 til tross for at barnevernsakene utgjør ca. 95 prosent av de sakene fylkesnemndene behandler. Bakgrunnen for dette er at sosialtjenesteloven ble vedtatt før barnevernloven. I Ot.prp. nr. 44 (1991-92) Om lov om barneverntjenester fremgår det at det var tidsmessige og praktiske grunner til at det ikke ble foreslått endringer i forhold til i hvilken lov fylkesnemndene skulle hjemles i forbindelse med vedtakelsen av barnevernloven. Departementet uttalte

den gang at det på sikt kunne være hensiktsmessig å hjemle fylkesnemndene i en egen lov.

Barnevernloven kapittel 7 henviser til reglene i sosialtjenesteloven kapittel 9 og inneholder også enkelte særregler for fylkesnemndenes saksbehandling i barnevernsaker.

4.4.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

I utredningens pkt. 3.5 foreslår Fylkesnemndsutvalget en egen lov for fylkesnemndene. Utvalget mener at lovgivningen er utformet på en lite oversiktlig måte i sosialtjenesteloven og barnevernloven. Etter Fylkesnemndsutvalgets syn bør de regler som etter disse to lovene gjelder for fylkesnemndene i større grad stå samlet. I forhold til reglene om fylkesnemndenes rolle i saker etter smittevernloven, mener utvalget imidlertid at disse med fordel kan beholdes for seg i smittevernloven. Det er her tale om en høyst spesiell og sjelden forekommende sakstype hvor det til dels kan være behov for andre løsninger enn det som ellers bør gjelde. Som begrunnelse vises også til at disse sakene bare har aktualitet for en fylkesnemnd – fylkesnemnda i Oslo og Akershus.

Fylkesnemndsutvalget har vurdert ulike lovtekniske løsninger – bl.a. om den samlede og mer utfyllende regulering som foreslås kunne tas inn i et eget kapittel i barnevernloven. Utvalget mener imidlertid at de beste grunner taler for å foreslå en egen lov for nemndene – hvor alle de sentrale regler for saksbehandlingen er inntatt.

4.4.3 Høringen

14 høringsinstanser har uttalt seg til utvalgets forslag om egen lov for fylkesnemndene. Et stort flertall av disse støtter forslaget. Dette gjelder bl.a. de kommunene som har uttalt seg, *Advokatforeningen* og *Norsk Barnevernsamband*. De instansene som støtter forslaget begrunner dette i hovedsak med at en egen lov vil være ryddig og oversiktlig.

Det er først og fremst fylkesnemndene selv som er kritiske til forslaget. Dette synes først og fremst å ha sammenheng med at nemndene er kritiske til deler av Fylkesnemndsutvalgets forslag til saksbehandlingsregler for nemndene.

4.4.4 Departementets vurdering

Til tross for at Fylkesnemndsutvalget og et stort flertall av høringsinstansene går inn for en egen lov om fylkesnemndene, vil departementet foreslå at reglene om fylkesnemndene tas inn i barnevernloven kapittel 7. Som nevnt innledningsvis utgjør

sakene etter barnevernloven ca. 95 prosent av de sakene fylkesnemndene behandler. Barnevernsakene utgjør derfor selve grunnlaget for fylkesnemndenes eksistens. Etter departementets oppfatning hører derfor reguleringen av fylkesnemndene og nemndenes saksbehandling naturlig hjemme i barnevernloven. Som nevnt under pkt. 1.1, mener departementet at en slik lovteknisk løsning også vil tydeliggjøre at reguleringen av saksbehandlingen i fylkesnemndene skal ta utgangspunkt i nettopp barnevernsakene og de spesielle utfordringer og krav disse sakene stiller til avgjørelsesorganet. I tillegg til at rettssikkerhetshensyn må stå sentralt, skal saksbehandlingen i fylkesnemndene også legge til rette for og ivareta hensynet til å komme frem til løsninger som er til barnets beste.

Det fremgår også av utvalgets utredning pkt. 3.4 s. 18 at Fylkesnemndsutvalget har valgt å ta utgangspunkt i barnevernsakene for sitt forslag om saksbehandlingsregler, og at utvalgets fremstilling i all hovedsak fokuserer på barnevernsakene. Dette gjelder også for departementets forslag.

Slik departementet ser det, vil en lovteknisk løsning som den departementet foreslår ikke være mindre oversiktlig enn en egen lov om fylkesnemndene. For det store flertallet av sakene - og derfor også det store flertallet av partene - vil departementets forslag tvert i mot innebære et enklere og mer oversiktlig regelverk ved at de materielle og prosessuelle regler samles i en lov. For sakene etter sosialtjenesteloven vil forslaget innebære at reglene finnes i to lover. Dette ville imidlertid også vært tilfellet med en egen lov for fylkesnemndene. Barne- og likestillingsdepartementet mener etter dette at de beste grunner tilsier at reglene om fylkesnemndene og nemndenes saksbehandling tas inn i barnevernloven kapittel 7.

At departementets forslag på dette punkt avviker fra utvalgets, innebærer at departementets nummerering av paragrafene avviker fra utvalgets. Som vedlegg til proposisjonen er inntatt et lovspill som viser hvilke av departementets bestemmelser som tilsvarer utvalgets.

4.5 Fylkesnemndenes navn

4.5.1 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Mandatet legger ikke opp til at Fylkesnemndsutvalget skulle fremme forslag om ny betegnelse eller navn for fylkesnemnda. Utvalget har likevel valgt å fremsette et forslag om dette og foreslår at fylkesnemndene skifter navn til Barne- og sosial-

nemnda. Utvalget begrunner forslaget på følgende måte:

«Utvalget er imidlertid av den oppfatning at navnet – og ikke minst kortformen fylkesnemnda – er lite tjenlig, og til dels også misvisende. Betegnelsen har da også vært kritisert fra flere hold allerede fra innføringen av disse nemndene.

Betegnelsen «nemnd» er brukbar, men må da stå i kombinasjon med noe annet enn «fylkes». Fylkesnemndsutvalget er kjent med at en rekke ulike forslag har vært lansert tidligere, og innser at navnevalget kan være vanskelig – både språklig og symbolsk.»

Utvalget har valgt å bruke betegnelsen «Barne- og sosialnemnda» i omtalen av fylkesnemnda i utredningen, noe som også gjenspeiles i sitatene fra utredningen i proposisjonen.

4.5.2 Høringen

16 høringsinstanser har uttalt seg til utvalgets forslag om endring av betegnelsen av fylkesnemnda. Halvparten av høringsinstansene støtter forslaget, mens den andre halvparten er uenig. Blant de instansene som støtter forslaget er *Oslo kommune, Norsk Barnevernsamband, Norsk Fosterhjemsforening* og *Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)*. De instansene som støtter forslaget begrunner dette i hovedsak med at betegnelsen i større grad dekker fylkesnemndenes oppgaver enn betegnelsen «fylkesnemnda for sosiale saker».

De høringsinstansene som går i mot forslaget er først og fremst fylkesnemndene selv, i tillegg til *Universitetet i Tromsø* og *Helse- og omsorgsdepartementet*. *Helse- og omsorgsdepartementet* stiller spørsmål ved om en navneendring i det hele tatt er påkrevet og viser til at fylkesnemndsbegrepet er et vel innarbeidet begrep. Det uttales videre:

«Vi har merket oss at det har kommet flere innspill på at dagens navn kan misforstås, og at det sier lite om nemndas saklige virkeområde. Etter departementets syn er det likevel tvilsomt om det foreliggende forslag kan bidra til ytterligere oppklaring. Riktignok er barn nevnt, og det er betimelig, all den tid 95 prosent av sakene gjelder barn. Dette kunne imidlertid avhjelpest ved eventuelt å betegne nemndene «fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker», hvor kortversjonen fortsatt ville være «fylkesnemnd». Ingen av disse navneforslagene vil imidlertid fange opp det poeng at de tvangsvedtak som treffes overfor rusmiddelmissbrukere etter Rusreformen i realiteten er et vedtak om tvangstilbakeholdelse i en helsein-

stusjon, hvor pasienten tilbys helsetjeneste. Tilsvarende vil vedtak i saker etter sosialtjenesteloven kapittel 4A i mange tilfeller omfatte helsetjenester, jf. kommunehelsetjenesteloven § 6-10. I så måte kan forslaget fremsatt av utvalget virke misvisende. Vi ser likevel at det er vanskelig å formulere et forslag som tar opp i seg endringene etter Rusreformen. Helse- og omsorgsdepartementet vil på denne bakgrunn anbefale at navnet ikke endres, eventuelt endres i tråd med vårt forslag ovenfor.»

Universitetet i Tromsø og Fylkesnemndenes arbeidsutvalg viser til at Fylkesnemndsutvalgets navneforslag kan gi assosiasjoner til de tidligere barnevernsnemndene og mener at dette vil være uheldig. *Fylkesnemndenes arbeidsutvalg* mener at heller ikke dagens navn er dekkende og uttaler bl.a. videre:

«Navnet fylkesnemnd kan være misvisende i forhold til organets selvstendige stilling, og det gir liten veiledning om organets arbeid. Organet er, og skal fortsatt være, et uavhengig avgjørelsesorgan som fastsetter rett og plikt for kommuner og enkeltindivider, og treffer rettsdrende beslutninger. Arbeidsutvalget slutter seg til de vedlagte uttalelsene om at det ord som best uttrykker dette faktum, er ordet «rett». Dersom man nå skal gi fylkesnemndene et nytt navn, bør dette ordet inngå i betegnelsen. Det vil klargjøre fylkesnemndas funksjon og arbeidsmåte og tilknytningen til lovverket. Samtidig bidrar det til å sikre fortsatt legitimitet og autoritet. Det at man formelt tilhører forvaltningen, er ikke til hinder for bruken av ordet rett, jf. for eksempel Trygderetten og trygderettsdommer.

En nemndsleder har konkretisert dette til å foreslå at organet kalles «Barne- og sosialretten». En annen foreslår «Sosialretten». Arbeids-

utvalget kan slutte seg til begge forslagene. Nemndsledernes tittel vil i så tilfelle bli «Barne- og sosialrettsdommer» eller «Sosialrettsdommer».

Det bestående navnet er under enhver omstendighet bedre enn Fylkesnemndsutvalget foreslår.»

4.5.3 Departementets vurdering

Som nevnt innledningsvis hadde Fylkesnemndsutvalget ikke som mandat å fremme forslag til nytt navn for fylkesnemndene. Etter Barne- og likestillingsdepartementets oppfatning er betegnelsen «fylkesnemnd» vel innarbeidet og godt kjent etter at fylkesnemndene har vært i funksjon i mer enn tretten år med det samme navnet. Departementet er for øvrig enig med Helse- og omsorgsdepartementet i at utvalgets navneforslag heller ikke vil være mer oppklarende enn det gjeldende. Viktigst er likevel, slik departementet ser det, at betegnelsen «fylkesnemnd» er godt innarbeidet. Departementet vil bl.a. av denne grunn heller ikke følge opp forslaget fra Fylkesnemndenes arbeidsutvalg.

Mange av høringsinstansene har støttet utvalgets navneforslag fordi det inneholder ordet «barn», hvilket gjeldende navn ikke gjør. Departementet er enig i at navnet «fylkesnemnda for sosiale saker» ikke er dekkende i og med at ca. 95 prosent av de sakene fylkesnemndene behandler er barnevernsaker. Departementet vil derfor foreslå at navnet endres til «fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker». Fylkesnemndene har ikke ansvaret for andre saker som gjelder barn enn saker etter barnevernloven, og departementet mener at dette bør komme til uttrykk i navnet slik at dette er mest mulig dekkende for hvilket ansvarsområde fylkesnemndene faktisk har.

5 Saksbehandlingen i fylkesnemnda

5.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis foreslår departementet at saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda skal reguleres i barnevernloven kapittel 7. I pkt. 5.2 til og med pkt. 5.24 redegjøres det for forslag til de enkeltbestemmelser som skal inngå i lovens kapittel 7. For oversiktens skyld er det som vedlegg inntatt et lovspeil som viser sammenhengen mellom utvalgets og departementets forslag til bestemmelser.

Saksbehandlingsreglene for tvangssaker utenfor barnevernet er omhandlet i proposisjonens kapittel 7.

5.2 Fylkesnemndas stedlige virkeområde

5.2.1 Gjeldende rett

Det fremgår av sosialtjenesteloven § 9-1 at det i hvert fylke skal være en nemnd, fylkesnemnda for sosiale saker. I følge sosialtjenesteloven § 9-2 fjerde ledd kan departementet bestemme at flere fylker skal ha felles nemnd. Det finnes ingen regler i dag som angir fylkesnemndas stedlige virkeområde nærmere. Det er imidlertid lagt til grunn at fylkesnemnda avgjør saker som reises av kommunene i henhold til barnevernloven § 8-4, i det fylket nemnda omfatter.

5.2.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget har avgrenset sitt mandat mot organisatoriske forhold og har ikke foreslått en bestemmelse som regulerer fylkesnemndas stedlige virkeområde.

5.2.3 Høringen

Ingen av høringsinstansene har direkte omtalt behovet for en regel som uttrykkelig angir fylkesnemndas stedlige virkeområde.

5.2.4 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at det er hensiktsmessig å ta inn en egen bestemmelse i loven som

angir fylkesnemndas stedlige virkeområde. Det foreslås at det fremgår av bestemmelsen at det i hvert fylke skal være en nemnd, fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, og at departementet kan bestemme at flere fylker skal ha felles nemnd.

Departementet foreslår videre, i tråd med gjeldende praksis, at fylkesnemnda avgjør saker som reises av kommunene i henhold til § 8-4, i det fylket nemnda omfatter. Det foreslås også at når hensynet til en hensiktsmessig saksavvikling tilsier det, kan departementet bestemme at saker som reises i en eller flere kommuner skal avgjøres i en annen nemnd. En slik regel vil etter departementets oppfatning bidra til å sikre en god ressursutnyttelse i nemndene. Det legges til grunn at adgangen til å overføre saker til en annen nemnd skal kunne anvendes i perioder der for eksempel saksmengde eller andre kapasitetsmessige hensyn gjør dette hensiktsmessig. Departementet forutsetter videre at overføring av saker kun skal skje mellom nemnder som geografisk grenser til hverandre, og at det derfor vil være like praktisk for den aktuelle kommunen å fremme saker i nabonemnda. Det forutsettes at en slik ordning skal benyttes rent unntaksvis og gjelde for en avgrenset periode.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse som regulerer fylkesnemndas stedlige virkeområde, jf. utkast til § 7-1.

5.3 Fylkesnemndas saklige virkeområde

5.3.1 Gjeldende rett

Fylkesnemndas myndighetsområde i barnevernsaker fremkommer i dag av barnevernloven § 7-2. Det følger av bestemmelsen at fylkesnemnda bl.a. skal behandle saker som gjelder omsorgsovertakelse, tvangsplassering av ungdom med alvorlige atferdsvansker, samværsordninger og spørsmål om tilbakeføring av barn til sine foreldre. Det legges til grunn at bestemmelsen angir en uttømmende opplisting av de sakstyper fylkesnemnda skal avgjøre.

5.3.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget foreslår å videreføre gjeldende regler i barnevernloven § 7-2, jf. s. 114 i utredningen og utvalgets utkast til § 2 første ledd.

5.3.3 Høringen

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag til regulering av fylkesnemndas saklige myndighetsområde i barnevernsaker.

5.3.4 Departementets vurdering

Som det fremgår ovenfor foreslår departementet at saksbehandlingsreglene for fylkesnemndene tas inn i lovens kapittel 7. Departementet har derfor kommet til at det ikke er nødvendig med en egen bestemmelse som angir fylkesnemndas saklige myndighetsområde. Fylkesnemndas avgjørelsesmyndighet etter barnevernloven fremkommer av de enkelte bestemmelsene i loven som gir grunnlag for tiltaket.

5.4 Fylkesnemndas sammensetning

5.4.1 Gjeldende rett

Sosialtjenesteloven § 9-2 om fylkesnemndas sammensetning ble endret ved lov 17. juni 2005 nr. 65 og trådte i kraft 1. januar 2006. Det ble kun foretatt enkelte presiseringer i forhold til ordlyden i bestemmelsen og i forhold til organiseringen av det fagkyndige og alminnelige medlemsutvalget.

Det følger av § 9-2 at hver fylkesnemnd skal bestå av en eller flere ledere med juridisk utdanning og erfaring, samt to utvalg som oppnevnes av departementet, ett bestående av fagkyndige medlemmer og ett bestående av alminnelige medlemmer. Når det gjelder det alminnelige medlemsutvalget kan departementet bestemme at utvalget skal deles i underutvalg som dekker ulike deler av fylkesnemndas geografiske virkeområde. Medlemmene til dette utvalget skal tas fra utvalget for meddommere som velges i henhold til domstolloven § 64. Departementet kan gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til medlemmene i de to utvalgene.

5.4.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget omhandler nemndenes sammensetning i utredningens kapittel 9.

Fylkesnemndsutvalget viser bl.a. til at utgifter til de fagkyndige og lege nemndsmedlemmer utgjør den vesentligste del av saksutgiftene for fylkesnemndene. Utvalget uttaler i pkt. 9.1:

«I 2003 ble det regnskapsført saksutgifter på mer enn 36 millioner kroner. Til sammenligning utgjorde driftsutgifter – lønnskostnader til nemndledere og andre, husleie osv – ca 46 millioner kroner. Samlete direkte utgifter til godtgjørelse for nemndmedlemmer utgjorde ca 25 millioner kroner. Av dette gikk ca 5,4 millioner kroner til alminnelige medlemmer. Det gikk ca 8,1 millioner kroner til sakkyndige med lav sats og ca 11,5 millioner kroner til sakkyndige med høy sats (selvstendig næringsdrivende). I disse tallene inngår ikke arbeidsgiveravgift eller utgifter til reise og diett for nemndmedlemmene. Sistnevnte beløpet seg samlet til ca 5,1 millioner kroner.

Sammensetningen av nemndene i den enkelte sak medfører videre at viktig fagpersonell disponeres til dette arbeidet, til fortrengsel for andre oppgaver hvor grensenytten gjerne ville være større om man ser ressursbruken i et samfunnsmessig perspektiv. Stor etterspørsel etter sakkyndige gjør det dessuten vanskelig å finne tilstrekkelig høy og relevant kompetanse.

Bekymringen for overforbruk av sakkyndige er ikke ny. Det vises til Ot prp 44 (1991-1992) hvor Barne- og familiedepartementet ga uttrykk for usikkerhet omkring fylkesnemndordningen i så måte, og til St meld 40 (2001-2002) hvor departementet gir uttrykk for at en ønsker vurdert en reduksjon i antall sakkyndige i nemndene.»

Utvalget drøfter på generelt grunnlag behovet for fagkyndige og lege medlemmer i nemnda, jf. pkt 9.3 i utredningen. Etter utvalgets oppfatning ligger fylkesnemndenes egenart bl.a. i at de fagkyndige deltar i de enkelte avgjørelser, og ikke begrenser seg til å være premissleverandør for andre beslutningstakere. Slik utvalget ser det, bør en slik modell opprettholdes. Utvalget uttaler:

«Alternativet – med oppnevnte sakkyndige som avgir skriftlig og eller muntlig redegjørelse for nemnda - har klart nok enkelte fortrinn, i hvert fall om man ser nemndas virke fra en mer tradisjonell domstolssynsvinkel. Når en slik ordning likevel ikke på noen måte kan erstatte et system med sakkyndige medlemmer, skyldes dette dels at sakkyndige i beslutningsposisjon bidrar til å heve kvaliteten på nemndenes arbeid og avgjørelser. Til dette kommer at om nemnda skulle få tilført sakkyndig innsikt i den enkelte sak ved hjelp av oppnevnte sakkyndige, ville saksbehandlingstiden meget lett øke betraktelig. Fylkesnemndsutvalget legger derfor opp til at det bare mer unntaksvis skal oppnevnes sakkyndige.

Fylkesnemndsutvalget fremhever at selv om de vedtak som treffes i nemndene gjennomgående er slik at sakkyndighet er påkrevd eller

sterkt ønskelig, så er det også saker hvor det er lite behov for dette. En modell hvor det etter behov ble oppnevnt sakkyndige som skulle avgi sin forklaring for nemnda, ville lettere kunne fange opp dette. Slik Fylkesnemndsutvalget ser det, bør imidlertid disse innvendinger heller imøtekommes ved at det i større grad enn i dag åpnes for at avgjørelse treffes med et mer begrenset innslag av sakkyndig medvirkning, eller sågar helt uten.»

Det er Fylkesnemndsutvalgets oppfatning at det kan være behov for ulike typer spesialistkompetanse i nemnda. Utvalget uttaler i denne forbindelse:

« De sakkyndiges kunnskap og kompetanse er utfyllende heller enn overlappende. Psykologen/barnepsykiateren har særlige forutsetninger for å vurdere barns utviklings- og behandlingsbehov, samt foreldrenes forutsetninger for å ivareta barnets behov, med eller uten hjelpe tiltak fra barnevern og den psykiske helsetjenesten. I tillegg har den helsefaglige sakkyndige særlige forutsetninger for å vurdere kvaliteten av den sakkyndige uttalelsen som eventuelt foreligger, både hva angår omfang og arbeidsmetoder. Den barnevernfaglige sakkyndige har særlige forutsetninger for å vurdere hensiktsmessigheten i de tiltak som barnevernet allerede har prøvet ut, og realismen i de tiltak som eventuelt blir foreslått for at det skal bli trygt for barnet å være hos foreldrene.

Sakkyndighet i disse sakene er ikke alltid presis og konstaterbar i den forstand at det gis et riktig svar. Det har derfor en egenverdi at både utvalgene og sammensetningen i den enkelte sak representerer en bredde. De sakkyndige har fagkunnskap, men den praktiske anvendelsen og vurderingene kan i stor grad være preget av ulike ideologier og kulturer som farger synet på for eksempel vektleggingen av det biologiske prinsipp. Kvaliteten og nyansene sikres gjennom samarbeidet de sakkyndige i nemnda har med hverandre. Nemndleder kan på sin side gjennom sin praksis og erfaring fange opp og påpeke disse ulikhetene, og dermed bringe nyansene inn ved diskusjonen i den enkelte sak.»

Fylkesnemndsutvalget viser til at deres vurdering av behovet for fagkyndige bygger på den selv sagte forutsetning at de fagkyndige som deltar i nemndas arbeid har de påkrevde kvalifikasjoner og nevner understrekningen av dette i NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge.

Etter utvalgets oppfatning har også de alminnelige medlemmene i fylkesnemndene en viktig rolle. Utvalget uttaler:

«Sosiallovutvalget mente at det var viktig at også de ikke-sakkyndige var med i beslutningsprosessen, fordi «man har med konflikter å gjøre som reiser vanskelige verdispørsmål av allmennmenneskelig karakter», jf NOU 1985: 18 side 298. Dette kan etter Fylkesnemndsutvalgets syn begrunnes i flere hensyn, dels knyttet til sakenes alvor i et samfunnsperspektiv, arten av de vurderinger nemndas vedtak forutsetter, behovet for balanse i forhold til nemndleder og sakkyndige, og ønsket om en tillitsvekkende prosess. Det vises her også til NOU 2001: 32 Rett på sak kapittel 19.2.4.4 hvor det i relasjon til rettens sammensetning i saker om rettslig prøving av blant annet fylkesnemndas vedtak heter:

«Tvangssakenes tema er dessuten svært ofte knyttet opp til sammensatte vurderinger og avveininger både av faglig og allmennmenneskelig art, og hvor meddommere - fagkyndige og lege - hver på sin måte, vil kunne yte vesentlige bidrag. I relasjon til det siste, er det grunn til å peke på at retten har full kompetanse i disse sakene. Dette innebærer blant annet at retten skal prøve den faglige skjønnsutøvelsen som ligger til grunn for det omtvistede vedtaket, og eventuelt også selv treffe nytt vedtak. Twistemålsutvalget antar også at bruk av meddommere i tvangssaker vil bidra til å styrke avgjørelsens legitimitet, både overfor den som rammes, og i samfunnet for øvrig.» »

Fylkesnemndsutvalget konkluderer etter dette med at det normalt skal være både fagkyndige og lege medlemmer med ved avgjørelsen i nemndene, og at de forhold som er fremhevet ovenfor tilsier at forholdstallet mellom fagkyndige og alminnelige medlemmer er 1:1.

Fylkesnemndsutvalget foreslår en bestemmelse som i hovedsak bygger på sosialtjenesteloven § 9-2 slik den lyder etter 1. januar 2006, jf. utvalgets utkast til § 5. Når det gjelder kravet om at fylkesnemndas leder skal ha «juridisk utdanning og erfaring», foreslår imidlertid utvalget at dette erstattes med «som fyller kravene til dommere». Dette kriteriet henter utvalget fra bestemmelsen om utlendingsnemndas sammensetning i utlendingsloven § 38a. Det vises også til at et tilsvarende kriterium er brukt i lov om psykisk helsevern § 6-2 når det gjelder kontrollkommisjonene. Utvalgets forslag bygger således på at det skal skje en harmonisering i forhold til annet lovverk.

Utvalget foreslår også en forskriftshjemmel for fastsettelse av godtgjørelse til fagkyndige og alminnelige medlemmer. Videre foreslås det at i stedet for ett alminnelig utvalg skal være to alminnelige utvalg, ett for menn og ett for kvinner, jf. domstoll-

oven § 71. Det vises til at fylkesnemndas medlemmer i dag tas fra disse to utvalgene.

5.4.3 Høringen

Det er i alt 8 instanser som har uttalt seg til utvalgets forslag til bestemmelse om leder og medlemmer i fylkesnemnda. 6 instanser gir sin tilslutning til forslaget. De resterende instansene har ingen klar konklusjon, men har enkelte merknader til dagens praktisering av sosialtjenesteloven § 9-2.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus gir sin tilslutning til forslaget om at loven bør endres slik at det ved rekruttering av fylkesnemndsledere ansettes personer «som fyller kravene til dommere».

NOVA er enig i Fylkesnemndsutvalgets ønske om å beholde ordningen med fagkyndige nemnsmedlemmer som deltar i avgjørelser. I uttalelsen antas det også at det i økende grad vil bli knyttet psykologer til de større barnevernkontorene, som gir et bredere faglig team for utredninger og faglige vurderinger. Det legges imidlertid til grunn at barnevernets saksbehandlere har spesiell erfaring med hvilke tiltak som er realistiske og mulig å få iverksatt, og som de skal samarbeide med foreldrene om.

NOVA uttaler også:

«Barnevernets saksbehandlere og psykologer bør supplere hverandre. Et eksempel er vurdering av foreldrenes omsorgsevne. Fra flere saksbehandlere har vi hørt at de er blitt stoppet når de i nemnda vil uttale seg om foreldrenes omsorgsevne, idet dette er «tema for den sakkyndige psykologen». Dette er uheldig. Vi ville forventet at nemnda fant det viktig å få belyst så sentrale spørsmål som omsorgsevnen ved de to ulike, supplerende perspektiv: Saksbehandlernes ofte mer praktiske erfaring med hva foreldrene makter å ta i mot og handle etter av råd og hjelpetiltak, og den sakkyndige psykologs mer teoretiske vinkling av forholdet med vekt på generell kunnskap om barns utvikling og betydningen av foreldre-barn relasjoner.»

5.4.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at utvalgets forslag til bestemmelse om leder og medlemmer i fylkesnemnda, i all hovedsak er en videreføring av sosialtjenesteloven § 9-2, og at denne bestemmelsen nylig er endret ved endringslov 17. juli 2005 nr. 65.

Departementet slutter seg til Fylkesnemndsutvalgets vurderinger og konklusjon om at det normalt skal være både fagkyndige og lege medlemmer med ved avgjørelsen i nemndene, og at for-

holdstallet mellom fagkyndige og alminnelige medlemmer er 1:1. Når det i departementets lovutkast benyttes begrepet «fagkyndig» og ikke «sakkyndig» som i sosialtjenesteloven § 9-2, vil departementet vise til at den nye tvisteloven i denne sammenheng bruker benevnelsen fagkyndig i stedet for sakkyndig. Benevnelsen sakkyndig benyttes når det er snakk om å utrede den enkelte sak. Departementet legger etter dette til grunn at hver nemnd i tillegg til leder består av ett fagkyndig utvalg og ett alminnelig medlemsutvalg. Når det gjelder de alminnelige medlemmene legges det videre til grunn at disse tas fra de to utvalgene som er opprettet, ett for kvinner og ett for menn i medhold av domstolloven § 71.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at hver fylkesnemnd skal bestå av en eller flere ledere som fyller kravene til dommere. Av gjeldende ordlyd følger det at fylkesnemndsledere skal ha «juridisk utdanning og erfaring». Departementet er enig med utvalget i at det skaper bedre sammenheng mellom de enkelte regelverk at det benyttes tilsvarende kriterier som i utlendingsloven og lov om psykisk helsevern.

Departementet har kommet til at det ikke er nødvendig å ta inn en forskriftshjemmel for fastsettelse av godtgjørelse til fagkyndige og alminnelige medlemmer slik utvalget foreslår. Det vises i denne forbindelse til at vervet som fagkyndig og alminnelig medlem i fylkesnemnda er basert på frivillighet. Godtgjøringen for nemndas fagkyndige og alminnelige medlemmer er i dag regulert i egne retningslinjer fastsatt av departementet.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse som regulerer fylkesnemndenes sammensetning som i noen grad avviker fra utvalgets forslag, jf. utkast til § 7-2.

5.5 Hovedprinsippene for saksbehandlingen

5.5.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er lovreguleringen av fylkesnemndene fragmentarisk og spredt i bl.a. barnevernloven og sosialtjenesteloven. Gjeldende rett inneholder ingen lovbestemmelse som direkte angir hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda. Det er imidlertid klart forutsatt i forarbeidene til loven at prosessen i fylkesnemnda skal følge de grunnregler for saksbehandling som gjelder for domstolene. I NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester mv som legger grunnlaget for fylkesnemndsordningen heter det bl.a. at saksbehandlingen bør være en partsprosess, at domstollovens

regler om vitneplikt bør gjelde, og at vedtak skal begrunnes som dommer.

5.5.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste de viktigste prinsippene for fylkesnemndenes saksbehandling. Det gis i denne forbindelse uttrykk for at utvalget ikke mener å foreslå kvalitativt andre grunnprinsipper for nemndene enn for domstolene. Utvalget behandler nærmere de overordnede krav til saksbehandlingen i utredningen kapittel 8.

Utvalget trekker særlig frem to elementer som ligger i kravet om at nemndene skal treffe sine vedtak basert på en saksbehandling i tråd med grunnreglene for god saksbehandling ved domstolene:

- fylkesnemndene skal forholde seg til de samme overordnede målsetninger og kvalitetskrav som gjelder for domstolenes arbeid og avgjørelser
- fylkesnemndene skal være basert på de samme grunnleggende prinsipper for saksbehandling som i domstolene.

Utvalget slutter seg videre til de overordnede mål som ligger nedfelt i tvisteloven § 1-1 første ledd og mener disse uttrykker kravet i utgangspunktet er naturlig å stille til nemndene. I denne bestemmelsen heter det:

«Loven skal legge til rette for en rettferdig, forsvarlig, rask, effektiv og tillitskapende behandling av rettstvister gjennom offentlig rettergang for uavhengige og upartiske domstoler. Loven skal ivareta den enkeltes behov for å få håndhevet sine rettigheter og løst sine tvister og samfunnets behov for å få respektert og avklart rettsreglene.»

Utvalgets forslag til bestemmelse som angir hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda er således i noen grad bygget opp etter mønster fra tvisteloven § 1-1, men med de tilpasninger som utvalget har ansett som nødvendige.

Som grunnleggende mål for saksbehandlingen og avgjørelsene i nemndene fremhever Fylkesnemndsutvalget følgende, jf. utredningen pkt. 8.2:

a) Saksbehandlingen må være betryggende.

Et naturlig og viktig utgangspunkt må være at saksbehandlingen alt i alt er betryggende, og da særlig med sikte på å oppnå forsvarlige, velfunderte og adekvate avgjørelser. At saksbehandlingen er betryggende har betydning for alle ledd i saksbehandlingen, herunder for avgjørelsesgrunnlaget i saken. Det må også være en forutsetning at barne- og sosialnemnda i den enkelte sak er sammensatt slik at

den har nødvendig kompetanse, jf også kapittel 9 Barne- og sosialnemndenes sammensetning.

I fordringen om en betryggende saksbehandling ligger også at man må finne frem til en forsvarlig balansering av de kryssende hensyn og motstridende interesser som ofte gjør seg gjeldende i sakene, for eksempel i forholdet mellom barnets behov for hjelp på den ene siden, og foreldrenes eller andre involverte voksenpersoners ønske om å kunne påvirke utfallet i saken på den andre. ...

b) Sakene må behandles og avgjøres raskt

Rask behandling og avgjørelse av sakene er sentralt for barne- og sosialnemndenes arbeid. Det ligger normalt allerede i sakenes natur at tidsaspektet er kritisk. Av barnevernloven § 1-1 følger det da også at lovens formål er å sikre at barn får nødvendig hjelp til rett tid. Det er Fylkesnemndsutvalgets syn at dette formål bare kan oppnås med et høyt tempo i barne- og sosialnemndenes saksbehandling. I denne forbindelse nevner utvalget at behovet for å følge sakene raskt opp også gjør seg sterkt gjeldende for barneverntjenesten. Da man i sin tid valgte å etablere fylkesnemndene var hensynet til rask saksbehandling et av de helt sentrale argumenter, blant annet fordi man antok at det ville være vanskeligere å etterleve strenge krav til tempo i saksbehandlingen ved domstolene enn ved fylkesnemndene, jf blant annet NOU 1985: 18 Lov om sosiale tjenester mv side 295 og Ot prp 29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester punkt 9.2.

Fylkesnemndsutvalget viser også til at Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 (1) stiller krav om avgjørelse innen rimelig tid. Av Den europeiske menneskerettighetsdomstolens praksis knyttet til denne bestemmelsen følger det at kravet er særlig strengt i saker som involverer barn, herunder barnevernsaker, jf ovenfor i kapittel 6 Menneskerettslig perspektiv. Selv om Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 (1) om rettferdig rettergang ikke gjelder direkte for barne- og sosialnemndene, er det naturlig å basere seg på at kravet om avgjørelse innen rimelig tid etterleves. Det vises videre til at beskyttelsen av privat- og familielivet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 8 også innebærer at spørsmål om inngrep skal behandles og avgjøres raskt, og at denne fordring også omfatter barne- og sosialnemndene. ...

c) Forenlighet med barnevernlovgivningens verdier og grunnleggende hensyn

Saksbehandlingsregler skal bidra til å realisere den materielle retten. Dette er selvsagt

tydeligst i den konkrete sak, hvor et vesentlig mål må være at den saksbehandling som følges legger forholdene til rette for et best mulig resultat.

Hensynet til den materielle retten kommer imidlertid også til syne på et mer allment plan: Det bør være et mål at reglene for vedtak i barnevernsaker mer generelt er forenlige med – helst også egnet til å støtte opp under – de bærende verdier barnevernlovgivningen skal ivareta, og på forsvarlig vis iaktta barnevernrettens grunnleggende hensyn.

Barnevernrettens verdier og grunnleggende hensyn er i og for seg mangfoldige og komplekse. Utvalget viser her til NOU 2000: 12 kapittel 5 som gir en gjennomgang av sentrale verdier i barnevernet og innenfor barnevernretten.

Etter utvalgets syn er imidlertid hensynet til barnets beste helt grunnleggende. Det må være et mål at dette hensynet virker styrende, ikke bare i forhold til det materielle resultat, men også i forhold til saksbehandlingsreglene i vid forstand. ...

d) Tillit

I tillegg til de hensyn som er nevnt, er det meget viktig at prosessreglene er egnet til å skape og opprettholde allmennhetens og de direkte berørtes tillit. Ivaretas de hensynene som er skissert foran vil det i seg selv være egnet til å gi tillit til barne- og sosialnemndene. Men det er likevel grunn til å ha tillit for øye som eget formål, og ikke bare som en avledet virkning av regler som kan være utformet ut fra andre hensyn.

At partene har tillit til barne- og sosialnemndene kan være en positiv faktor i relasjon til antallet saker som kreves prøvd ved domstolene. Slik sett har tillit også en ressursmessig side, om ikke direkte for barne- og sosialnemndene, så for den samlede samfunnsmessige innsats i saken. Utvalget peker imidlertid på at man kan ikke i saker som dette – og hvor det etter dagens system er meget vidtrekkende muligheter for overprøving eller ny sak på det offentliges regning – gjøre seg store forhåpninger om moderasjon fra de private parters side, utelukkende basert på tillit til at barne- og sosialnemndas avgjørelse nok er riktig. Viktigere i så henseende er kanskje at avgjørelsene og de overveielser disse bygger på, formidles til de involverte på en forståelig og klar måte.

Utvalget legger til grunn at allmennhetens tillit til barne- og sosialnemndene – innenfor de rammene som etter mandatet forutsettes å gjelde – må bygges på nemndenes faglige tyngde, kvaliteten i saksbehandlingen og at det treffes godt funderte avgjørelser.»

Utvalget understreker for øvrig at man også innenfor barnevernet må bort fra en tenkning hvor ethvert inngrep utløser ubegrensede «rettssikkerhetsgarantier», uten at man konkret vurderer behovet og også spør seg om ressursbruken kan forsvares.

Når det gjelder grunnregler for god saksbehandling for domstolene tar utvalget utgangspunkt i de prinsippene som det er vanlig å nevne i denne forbindelse: partsoffentlighet, kontradiksjon, muntlighet og umiddelbarhet. Utvalget uttaler i pkt. 8.3 i utredningen:

«Skal saksbehandlingen ved domstolene tjene som forbilde for barne- og sosialnemndene, må perspektivet utvides til også å omfatte andre grunnprinsipper enn de nevnte. Det er i tillegg nødvendig å sette prinsippene i både en innbyrdes og en overordnet sammenheng, slik at prinsippenes begrunnelse og begrensning kommer til syne.

Fylkesnemndsutvalget mener at et slikt noe bredere perspektiv bør bygge på prinsippene for rettferdig rettergang i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 (1). Det er rett nok ikke noe konvensjonskrav at behandlingen ved barne- og sosialnemndene isolert sett tilfredsstillende nevnte bestemmelse, i det den private part i alle tilfeller har adgang til rettslig prøving av barne- og sosialnemndas vedtak i tråd med en saksbehandling ved domstolene som er i samsvar med retten til en rettferdig rettergang etter nevnte bestemmelse, jf også ovenfor i kapittel 8 Menneskerettslig perspektiv. Fylkesnemndsutvalget mener at de idealer for rettferdig saksbehandling som kommer til uttrykk i artikkel 6 (1) likevel gir uttrykk for grunnleggende krav som er rimelige å ta som utgangspunkt for saksbehandlingen ved barne- og sosialnemndene.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon stiller krav i flere retninger. Det er ovenfor i kapittel 6 Menneskerettslig perspektiv gitt en oversikt over de menneskerettslige aspekt ved de tema utvalget skal utrede, og det er herunder redegjort for betydningen av retten til en rettferdig rettergang etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 (1). Her holder det derfor å peke på følgende hovedpunkter:

- Barne- og sosialnemndas leder, sakkynndige og alminnelige medlemmer må være upartiske.
- Behandlingen må gi de involverte en reell mulighet for å bli hørt i saken. Dette innebærer at det ikke skal treffes avgjørelse i saken uten at partene har fått rimelig anledning til å legge frem bevismateriale og argumentasjon om faktum

og jus. Det må normalt være rom for muntlige forhandlinger.

- Behandlingen må være basert på kontradiksjon: Partene må få anledning til å gjøre seg kjent med og eventuelt også imøtegå alt prosessmateriale som inngår i avgjørelsesgrunnlaget.
- Behandlingen må innebære likebehandling av partene: Partene må få samme muligheter til å påvirke utfallet i saken – «equality of arms». Dette impliserer rett til å eksaminere motpartens vitner og ellers bli stillet likt med hensyn til å føre bevis for et gitt tema, til å få tilgang til bevis og til å få argumentere for sin sak.

Det må foretas en reell og forsvarlig vurdering av prosessmaterialet: Vilkårlike avgjørelser, eller avgjørelser truffet med klart mangelfull kunnskap om vesentlige forhold i saken, er ikke forenlig med retten til «fair hearing».

Avgjørelsen i saken må begrunnes: Omstendigheter som ville kunne være avgjørende for sakens utfall, må omtales. Den begrunnelse som gis må være rasjonell – være egnet til å forklare den løsning som er valgt.»

Fylkesnemndsutvalget ser det videre slik at behandlingen også må baseres på følgende hevdvunne saksbehandlingsprinsipper for domstolsbehandling i saker som dette:

- nemndsleder skal gi veiledning i forhold til saksbehandlingsregler og gi mulighet for å rette opp feil,
- bevisvurderingen er fri,
- fylkesnemndene er ikke bundet av partenes prosessopplegg,
- fylkesnemndene skal ha det overordnede ansvar for sakens opplysning.

Fylkesnemndsutvalget fremhever videre at det er nødvendig at den moderniseringsprosess som finner sted ved domstolene hva gjelder saksbehandlingsprinsipper også finner veien til nemndene. Utvalget mener derfor at saksbehandlingen også i fylkesnemndene bør være basert på følgende:

«*Proporsjonalitet* mellom hva det er som skal avgjøres og de ressurser som settes inn. Dette vil innebære at oversiktlige saker som reiser spørsmål av begrenset betydning kan behandles relativt enklere, mens saker med stor vanskelighetsgrad eller alvor forutsetter en relativt grundigere saksbehandling. Det er vesentlig at ressursene settes inn der de kan komme til nytte, og at man har et bevisst og kritisk blikk på ressursbruken. Dette gjelder dels på lovgivningsplan, i forhold til å avgjøre hvilke saksbehandlingsregler som bør gjelde for barne- og sosialnemndene. Like viktig er det at de rammer om saksbehandlingen som gis gjennom

lovgivningen inviterer til at også nemndleder i den enkelte sak har et våkent blikk på ressursbruken.

– *Konsentrasjon i saksforberedelse, forhandlingsmøte og avgjørelse.* Det er viktig at behandlingen i det vesentlige konsentreres om å gjelde de sentrale spørsmål i saken, og det av de sentrale spørsmål som er omtvistet. Dette er av stor betydning for å oppnå en rasjonell behandling. Det vil igjen ha betydning for den tiden som brukes, men også i høy grad for den totale bruken av ressurser. Om behandlingen i stor utstrekning konsentreres om de sentrale og omtvistete deler av sakene, vil dette øke sannsynligheten for materielt riktige avgjørelser.

– *Aktiv saksstyring* fra nemndleder under saksforberedelse og i forhandlingsmøtet. Ikke minst hensynene til konsentrasjon og hurtighet, men også andre hensyn som for eksempel proporsjonalitet, gjør det nødvendig med aktiv saksstyring. Nemndlederen må komme sentralt inn og ha det avgjørende ord ved struktureringen av saksforberedelsen og forhandlingsmøtet for å bevirke at saken konsentreres om de sentrale og omtvistete spørsmål, og at behandlingen tilpasses betydningen av tvisten. Erfaring tilsier at dersom nemndleder ikke inn tar en slik aktiv rolle vil hensynene til proporsjonalitet, konsentrasjon og hurtighet i mange saker bli dårligere ivarettatt. En forutsetning om aktiv saksstyring fra nemndleder er i tråd med de krav som i økende grad stilles til dommere, og som det er naturlig å stille også til nemndledere.»

Fylkesnemndsutvalget understreker videre at hensynet til forholdsmessighet mellom saken og ressursinnsatsen – proporsjonalitetsprinsippet – ikke bare har en side mot saksbehandlingen i den enkelte sak. Utvalget ser det også slik at man ved vurderingen av effektivitetsfremmende og kostnadsbesparende tiltak nettopp bør differensiere mer mellom de ulike vedtakstyper enn gjeldende lovgivning og praksis gjør. Det vises til at gjeldende regler i for stor grad er basert på én type behandlingsform, uten at det er foretatt – eller forutsettes å skulle foretas – en reell vurdering av hvilken saksbehandling som konkret er forsvarlig og hensiktsmessig. Utvalget ser det som helt avgjørende at saksbehandlingsreglene for fylkesnemndene blir mer sakstilpasset og fleksible.

Utvalget har på denne bakgrunn foreslått en bestemmelse som angir de grunnleggende kvalitetskrav for nemndenes saksbehandling, jf. utvalgets utkast til § 3. Etter forslaget skal saksbehandlingen for det første være betryggende, rask og tilitskapende. Videre skal den være tilpasset tiltaket

og sakens art, omfang og vanskelighetsgrad, samtidig som den skal støtte opp under de grunnleggende hensyn i den aktuelle hjemmelslov. For barnevernsakenes del peker dette særlig på hensynet til barnets beste.

For det andre omhandler forslaget til bestemmelse det mest sentrale i den konkrete saksbehandlingen ved at:

- nemndene skal sørge for at bevisførselen gir et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag,
- partene i saken blir hørt, normalt ved muntlige forklaringer umiddelbart for nemndene,
- det legges til rette for kontradiksjon,
- partene i saken er likestilte og får den nødvendige veiledning,
- nemndene foretar en selvstendig og reell vurdering av avgjørelsesgrunnlaget,
- avgjørelser om tiltak og andre viktige avgjørelser begrunnes.

For det tredje fremheves i forslaget til bestemmelse at det er nemndsleder som har ansvaret for at saksbehandlingen skjer i samsvar med ovennevnte og som skal planlegge og lede saksforberedelse, forhandlingsmøter og rådslagning, og påse at saksbehandlingen står i forhold til det som skal avgjøres.

5.5.3 Høringen

10 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget om hovedprinsippene for saksbehandlingen. 5 høringsinstanser støtter forslaget, herunder *Barne- ungdoms og familiedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst, KS, Sandefjord kommune* og *Skien kommune*. De resterende høringsinstansene har ingen klar konklusjon. Enkelte mener at bestemmelsen bør utformes i samsvar med tilsvarende bestemmelse i tvisteloven.

KS uttaler:

«KS er enig i de overordnede krav til saksbehandling i nemndene som stilles opp av utredningsutvalget: at nemndene skal arbeide i tråd med prinsippene for god saksbehandling ved domstolene, og særlig legge vekt på at saksbehandlingen skal være betryggende, rask, forenlig med barnevernrettens grunnverdier og gi tillit og legitimitet.»

Advokatforeningen gir uttrykk for at de overordnede målene for saksbehandlingen i nemndene i og for seg angis godt i utvalgets forslag til bestemmelse. Det uttales likevel videre:

«I hovedsak samsvarer dette med prinsippene i den vedtatte nye tvisteloven. Det vises imidler-

tid til de innledende bemerkninger hvor det er gitt uttrykk for at foreningens grunnleggende syn er at den nye tvistelovens regler bør legges til grunn også for nemndenes saksbehandling, med mindre det foreligger særlige grunner for å gjøre unntak. Dette bør derfor fremgå av selve lovteksten. Begrunnelsen for dette standpunkt er at fylkesnemndas avgjørelser er så inngripende, at de samme prosessuelle rettsikkerhetsgarantier som tvisteloven gir, også bør gjelde for de saker fylkesnemnda behandler.»

Fylkesnemndenes arbeidsutvalg og *Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane* viser i sin uttalelse til at de generelle saksbehandlingsprinsippene må utformes slik at de blir i samsvar med tvisteloven § 1-1.

5.5.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med Fylkesnemndsutvalget i at det bør innføres en bestemmelse som angir de overordnede prinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemndene. Dette vil bidra til å øke bevisstheten om de helt sentrale hensyn som skal ivaretas gjennom fylkesnemndenes saksbehandling. Departementet finner det imidlertid naturlig at en slik bestemmelse må avvike noe fra den formålsbestemmelse som ligger til grunn for tvisteloven. Fylkesnemnda er et høyt spesialisert avgjørelsesmyndighet i en relativt ensartet type saker. Etter departementets oppfatning bør derfor en overordnet bestemmelse om grunnleggende saksbehandlingsprinsipper innrettes mer spesifikt mot saksbehandlingen av denne type tvangssaker og de særlige rettssikkerhetsmessige hensyn som her gjør seg gjeldende.

Departementet slutter seg på denne bakgrunn til de hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda som fremkommer av utvalgets forslag til bestemmelse. Departementet er enig med utvalget i at saksbehandlingen i fylkesnemnda skal være betryggende, rask og tillitskapende, jf. utkastet til § 7-3 første ledd første punktum. Departementet er videre enig med utvalget i at saksbehandlingen i fylkesnemndene skal være basert på de grunnleggende saksbehandlingsprinsippene som er lagt til grunn i den nye tvisteloven. Dette innebærer at også fylkesnemndenes saksbehandling skal være basert på proporsjonalitet mellom hva som skal avgjøres og de ressurser som settes inn, konsentrasjon i saksforberedelse, forhandlingsmøte og avgjørelse, og aktiv saksstyring fra nemndsleders side. Disse prinsippene er nedfelt i utkastet til § 7-3 og er også konkretisert gjennom

de enkelte saksbehandlingsregler i departementets forslag. Selv om departementets forslag til saksbehandlingsregler avviker fra utvalgets på enkelte områder, legger departementet til grunn at departementets forslag til regler ligger innenfor de grunnprinsipper som utvalget har nedfelt i sitt forslag. Selv om departementet bl.a. har inntatt et noe annet utgangspunkt enn utvalget når det gjelder nemndas sammensetning i den enkelte sak, legges det fortsatt opp til at sammensetningen skal være sakstilpasset og differensiert, jf. pkt. 5.7.

Barnevernsakene er unntatt partenes frie rådighet, og fylkesnemnda vil derfor ha det overordnede ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst til at vedtak kan treffes. Dette innebærer at dersom det avgjørelsesgrunnlaget partene legger frem er mangelfullt, må fylkesnemnda påse at den nødvendige supplerings legges frem eller innhentes. Departementet er enig med utvalget i at det bør fremgå uttrykkelig av bestemmelsen at fylkesnemnda har ansvaret for at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag, og at nemnda skal foreta en selvstendig og reell vurdering av avgjørelsesgrunnlaget, jf. henholdsvis annet ledd bokstav a og e.

Når det gjelder hva som skal inngå i nemndas avgjørelsesgrunnlag i saker som skal behandles etter forhandlingsmøte, har departementet ikke fulgt opp utvalgets forslag om at sakens dokumenter skal kunne inngå i avgjørelsesgrunnlaget. Dette er ett av forslagene til utvalget som har møtt sterkest motstand fra høringsinstansene, jf. pkt. 5.19.

Departementet er enig med utvalget i at det bør fremgå av bestemmelsen at det skal legges til rette for at sakens parter gis en reell mulighet til å bli hørt, og at dette normalt skal skje muntlig og umiddelbart for nemndene, jf. annet ledd bokstav b. Dette er i samsvar med utkastet til § 7-14 der det fremgår at hovedregelen er at vedtak skal treffes etter at det er holdt forhandlingsmøte.

Departementet er videre enig i at det bør fremgå av bestemmelsen at saksbehandlingen skal tilrettelegges for kontradiksjon, og at partene i saken likebehandles i den forstand at de får samme mulighet til å påvirke utfallet av saken, jf. henholdsvis annet ledd bokstav c og d.

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, at det skal fremgå av annet ledd bokstav f at avgjørelser om tiltak og andre viktige avgjørelser skal begrunnes. Det vises i denne forbindelse bl.a. til utkast til § 7-19 tredje ledd om at vedtak skal begrunnes som dommer.

Departementet er enig med utvalget i viktigheten av aktiv saksstyring fra nemndsleders side. En

slik aktiv rolle er nødvendig for at viktige mål for fylkesnemndenes saksbehandling kan nås, herunder hurtighet, konsentrasjon om de sentrale og omtvistede spørsmål, og tilpasning av saksbehandlingens omfang til sakens betydning (proporsjonalitet). Departementet er enig i at dette dels bør komme til uttrykk i den generelle bestemmelsen om hovedprinsippene for saksbehandlingen, jf. utkastet til § 7-3 tredje ledd, samt nedfelles i de enkelte lovbestemmelser som omhandler de ulike faser i saksbehandlingen, jf. bl.a. utkastet til §§ 7-12 og 7-15.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse om hovedprinsippene i saksbehandlingen i fylkesnemnda som i det alt vesentligste samsvarer med utvalgets forslag, jf. utkast til § 7-3.

5.6 Dokumentinnsyn

5.6.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett reguleres partenes innsynsrett i sakens dokumenter av reglene i henholdsvis sosialtjenesteloven, barnevernloven og forvaltningsloven. Den private part har, så langt vedkommende er part i den aktuelle del av saken, rett til gjøre seg kjent med den offentlige parts saksfremlegg og de dokumenter som er vedlagt saksfremlegget, jf. sosialtjenesteloven § 9-5 og barnevernloven § 7-1 bokstav d. Offentlighetens innsynsrett er utelukket, jf. forvaltningslovens regler om taushetsplikt og offentlighetsloven § 5a.

Etter sosialtjenesteloven § 9-5 gjelder forvaltningslovens regler om rett til dokumentinnsyn. Innsynsbegrensningene i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav c og annet ledd gjelder imidlertid ikke. Etter § 19 første ledd bokstav c gjelder retten til dokumentinnsyn ikke de dokumenter «som det av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nær må anses utilrådelig at han får kjennskap til». Etter § 19 annet ledd har parten ikke krav på innsyn i opplysninger som gjelder «en annens persons helseforhold» eller «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre» med mindre det er «av vesentlig betydning» for parten.

5.6.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalgets forslag vedrørende dokumentinnsyn i saker for fylkesnemnda er omhandlet i pkt. 15.2 i utredningen.

Fylkesnemndsutvalget har vurdert den reguleringsmodell som gjelder for domstolene i tvistelo-

ven § 14-1 ved reguleringen av spørsmålet om dokumentinnsyn for partene i fylkesnemnda, men finner det enklest og mest hensiktsmessig å videreføre gjeldende regel i sosialtjenesteloven § 9-5. Utvalget uttaler at denne regelen har fungert godt i praksis og voldt liten tvil. Utvalget foreslår å omformulere regelen noe uten at realitetsendringer tilsiktes.

Utvalget har vurdert om det bør gjelde begrensninger i retten til dokumentinnsyn eller i retten til å være til stede under forhandlingene etter modell av tvisteloven § 36-6 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen kan retten i saker om administrative tvangsvedtak nekte en part dokumentinnsyn eller å være til stede under forhandlingen «i den utstrekning partens helsetilstand eller lave alder gjør dette påkrevd». Utvalget har imidlertid konkludert med at en slik regel verken bør gjelde for spørsmålet om dokumentinnsyn eller tilstedeværelse under forhandlingsmøtet for fylkesnemnda. I denne forbindelse vises det til at regelen i tvisteloven antakelig først og fremst er myntet på saker om psykisk helsevern, mens det i saker etter barnevernloven først og fremst vil være barn som etter en slik regel ville kunne nektes dokumentinnsyn eller utelukkes fra forhandlingsmøtet. Om dette uttaler utvalget:

«En slik beslutning vil imidlertid bygge på de samme hensyn som vurderingen av hvorvidt vedkommende barn skal gis partsrettigheter, jf barnevernloven § 6-3 annet ledd. ... Avveiningene bak denne bestemmelsen bygger på overveielser om i hvilken grad barn skal beskyttes ut fra sin lave alder eller modenhetsnivå. Det er derfor ikke naturlig å angi begrensninger i retten til dokumentinnsyn eller til å være til stede under forhandlingene motivert av de samme hensyn. Når et barn er gitt partsrettigheter, bør det ikke gjøres innhugg i disse gjennom andre regler.»

Fylkesnemndsutvalgets forslag til regulering av retten til dokumentinnsyn er begrenset til dokumenter i saken for fylkesnemnda. For andre dokumenter i saken som en privat part ønsker innsyn i, vil forvaltningslovens dokumentinnsynsbegrensninger gjelde fullt ut. Utvalget viser til at begjæring om innsyn i slike tilfeller vil måtte rettes til barneverntjenesten. I de tilfeller fylkesnemnda begjærer ytterligere dokumenter fremlagt, gjelder den utvidede innsynsretten tilsvarende også for disse dokumentene. Fylkesnemndsutvalget finner det riktig, som etter gjeldende rett, å skille mellom innsynsrett i de dokumenter som er med i saken for fylkesnemnda og de dokumenter som barneverntjenesten har i sin besittelse, men har valgt å ikke ta med i saken.

5.6.3 Høringen

Kun tre høringsinstanser, *Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst, Kommuneadvokaten i Oslo og Fylkesnemnda i Oslo og Akershus*, har uttalt seg spesielt til dette forslaget. Ingen av disse synes å ha innvendinger mot forslaget. De to førstnevnte omtaler forslaget først og fremst i tilknytning til spørsmålet om forening av saker, jf. nærmere om dette under pkt. 5.9.

5.6.4 Departementets vurdering

Utvalgets forslag innebærer en presisering og videreføring av gjeldende rett. Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag og fremmer på denne bakgrunn et forslag til bestemmelse i samsvar med utvalgets, jf. utkast til § 7-4.

5.7 Sammensetning i den enkelte sak

5.7.1 Gjeldende rett

Som hovedregel settes fylkesnemnda i den enkelte sak med leder, to alminnelige og to fagkyndige medlemmer, til sammen fem medlemmer, jf. sosialtjenesteloven § 9-6. Det heter i § 9-6 at det er nemndsleder som utpeker medlemmer fra det fagkyndige og alminnelige utvalg. Videre er det i henhold til bestemmelsen gitt adgang til å fravike regelen om fagkyndig representasjon i nemnda i den enkelte sak. Dersom partene samtykker kan fylkesnemndsleder beslutte at det ikke skal delta fagkyndige medlemmer slik at nemnda begrenses til tre medlemmer. Fylkesnemndsleder har ingen alminnelig myndighet til å realitetsavgjøre saker alene. Når man ser bort i fra vedtak om foreløpig godkjennelse av akuttvedtak, foreligger slik kompetanse bare for saker som allerede er behandlet, og hvor det ikke er lagt frem nye opplysninger av betydning, jf. sosialtjenesteloven § 9-11. Begrunnelsen for gjeldende sammensetning på fem medlemmer er først og fremst å gi nemnda og dens avgjørelser tyngde. Sammensetningen forener både rettssikkerhetstenkning, fagkyndighet innenfor de relevante fagdisipliner og det alminnelige folkelige skjønn.

5.7.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget foreslår en annen sammensetning av fylkesnemnda i den enkelte sak enn det som følger av dagens ordning. Utvalget redegjør nærmere for sitt syn i kapittel 9 i utredningen.

Utvalgets utgangspunkt er at nemndene også i fremtiden skal bestå av både fagkyndige og alminnelige medlemmer i tillegg til nemndsleder, og at balansen mellom de fagkyndige og alminnelige medlemmer opprettholdes. Utvalget foreslår imidlertid at nemndas sammensetning i den enkelte sak i større grad enn i dag skal tilpasses de konkrete behov.

Fylkesnemndsutvalget viser i utredningen pkt. 9.4 bl.a. til at selv om det er en rekke argumenter som taler for å beholde dagens ordning, er praksis så langt at det nærmest er automatikk i bruken av full nemnd i alle saker som behandles med forhandlingsmøte. Utgangspunktet må etter utvalgets syn være at fagkyndige ressurser ikke trekkes inn i større grad enn det som må anses som rimelig og nødvendig ut fra sakens art og de skjønnstemaer som skal belyses. Utvalget trekker frem noen sentrale kriterier for å peke ut sakstyper eller saker der det bør åpnes for en annen sammensetning enn dagens:

«*Vedtaket art* er det første kriteriet Fylkesnemndsutvalget vil peke på. De mest inngripende tiltak vil naturlig fordre en bredere sammensetning av nemnda. Dette vil i første rekke gjelde saker om omsorgsovertakelse (§§ 4-8 annet ledd og 4-12), saker om fratakelse av foreldreansvar med sikte på adopsjon (§ 4-20), og i hvert fall en del saker om tilbakeføring (§ 4-21).

Disse mest alvorlige sakene står da i motsetning til for eksempel saker om samværsrett som behandles separat og uten tilknytning til en sak om omsorgsovertakelse. I en mellomstilling kommer gjerne saker om plassering av ungdom med atferdsvansker på institusjon (§ 4-24). Det er her tale om inngripende tiltak, jf kapittel 20 Tvangsplassering av barn og unge med atferdsproblemer, men med begrenset varighet.

Til sist kommer endringssaker som ofte har vært gjengangere i domstol og fylkesnemnd med krav om mindre justeringer, for eksempel av samværsordninger.

Sakens sentrale tema er et annet viktig kriterium. En sak om omsorgsovertakelse kan for eksempel inneholde vidt forskjellig grunnlag og tematikk, blant annet knyttet til rusmiddelmissbruk, psykiatriske lidelser eller alvorlig svikt i alminnelige foreldrefunksjoner. Vurderingen av hva som faktisk har funnet sted av rusepisoder volder sjelden problemer – ei heller vurderingen av virkningen for barnet i et slikt tilfelle. Behovet for sakkyndighet i slike tilfeller er ofte helt begrenset. Vanskeligere er vurderingen av psykiatriske tema og personlige egenskaper hos omsorgsgiveren, og deres

betydning for omsorgen for et barn. I slike tilfeller vil behovet for sakkyndighet være større.

Vedtaket tidshorisont og varighet er et tredje kriterium. Det taler for en lettere sammensetning av nemnda når det er tale om kortvarige midlertidige vedtak, enn når det er tale om omsorgsovertakelse eller fratakelse av foreldreansvaret med sikte på adopsjon. Sistnevnte tiltak har en varig virkning og er i så henseende det mest inngripende tiltak barnevernloven gir myndighet til å fatte. I en mellomstilling kommer plassering av ungdom med atferdsvansker (§ 4-24). Vel er det slik at tvangsinngrepene har en kortere varighet enn en rekke andre tiltak etter barnevernloven (ett år), men slektskapet med straff gjør at det er gode grunner for å anse denne type saker som meget inngripende.

Om saken gjelder førstegangsbehandling eller ny prøving, er et fjerde kriterium som anses helt sentralt. Det taler for at saker om omsorgsovertakelse (§ 4-12) behandles med tyngst sammensetning av nemnda, mens for eksempel ny prøving av samværsspørsmålet (§ 4-19) behandles med en lettere sammensetning. I en mellomstilling står saker om tilbakeføring (§ 4-21). Det vil i disse sakene være forskjell på om saken fremmes basert på partenes pretensjon om at det har skjedd vesentlige endringer siden nemnda eller domstolene behandlet omsorgssaken – eller om den fremmes uten at det pretenderes endringer eller fremlegges nye opplysninger.»

Fylkesnemndsutvalgets forslag innebærer på denne bakgrunn at i de mest krevende sakene – i første rekke saker om omsorgsovertakelse, om tilbakeføring, og om tvangstiltak overfor ungdom med alvorlige atferdsvansker – skal sammensetningen følge dagens ordning med fem medlemmer. Fylkesnemndsutvalget omtaler en slik sammensetning av nemnda som «stor nemnd». Utvalget legger videre til grunn at i de fleste andre tilfeller, for eksempel i saker om samvær, vil antall medlemmer i nemnda kunne begrenses til tre, såkalt «vanlig nemnd» – leder med tillegg av ett fagkyndig og ett alminnelig medlem. Utvalget legger imidlertid til grunn at hensynet til proporsjonalitet tilsier at det for begge hovedgrupper av saker åpnes for en tilpasset sammensetning. Dette innebærer at for saker som normalt behandles i stor nemnd vil behandling i vanlig nemnd være mulig på grunnlag av en konkret vurdering. For saker som normalt skal behandles i vanlig nemnd foreslås behandling i stor nemnd som en mulighet der forholdene i saken samlet sett tilsier dette.

Videre foreslås det at nemndsleder i enkelte tilfeller også bør kunne avgjøre saker på egen hånd; liten nemnd. Ved behandlingen av klagesaker over akuttvedtak har utvalget for eksempel foreslått at

nemndsleder alene alltid skal kunne treffe vedtak, jf. utredningen kapittel 18. Utvalget foreslår ikke en så vidtgående regel på generell basis for andre vedtakstyper, men åpner for en mer alminnelig adgang for nemndsleder til å treffe vedtak alene i saker hvor dette fremstår som ubetenkelig. I følge forslaget skal en slik vurdering bero på en samlet avveining av en rekke forhold, herunder vedtakets art, sakens tema og vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig saksbehandling. I praksis vil dette særlig være aktuelt for saker som etter gjeldende rett behandles forenklet.

Forslaget forutsetter videre at partene ikke skal kunne kreve at nemnda settes sammen på en bestemt måte i den konkrete saken. Det hører etter utvalgets syn under nemndsleders ansvarsområde under saksforberedelsen å sikre en adekvat og forsvarlig sammensetning av nemnda, innenfor de rammer som følger av utvalgets forslag til regulering. Hva partene mener om dette er et moment ved vurderingen, men kan etter utvalgets syn ikke være avgjørende.

Fylkesnemndsutvalget foreslår på denne bakgrunn at det bør innføres regler som sikrer en mer fleksibel og sakstilpasset sammensetning av nemnda enn det dagens ordning gir rom for, jf. utvalgets utkast til § 6.

5.7.3 Høringen

23 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. 9 instanser støtter forslaget, mens 7 går direkte i mot. De resterende har ingen klar konklusjon.

Bærum kommune støtter utvalgets forslag om forenkling av nemndenes sammensetning avhengig av sakstype og kompleksitet. Det er etter kommunens oppfatning slik at enkelte av sakene etter dagens ordning vidløftiggjøres unødige. Dette anses som uheldig både av prosessøkonomiske hensyn, men også av hensyn til den belastningen barna/ungdommene opplever ved en stor og omfattende prosess. Også Barnejuridisk Forum støtter utvalgets forslag.

Flere av de instansene som har uttalt seg, drøfter fordeler og ulemper med forslaget. *Norsk Fosterhjemforening* uttaler:

«Norsk Fosterhjemforening er enig i Fylkesnemndsutvalgets grunnsyn og alminnelige utgangspunkt at det normalt skal være med både sakkyndige og lege medlemmer i barne- og sosialnemndene. Vi ser fordeler ved at nemnda av og til kan reduseres til vanlig nemnd og liten nemnd (kun nemndsleder), men er litt bekymret for hva dette vil innebære.»

NOVA ser at det kan være rimelig å begrense saksbehandling med stor nemnd og mener at en vanlig nemnd med 3 medlemmer må være tilstrekkelig i en rekke saker. *NOVA* slutter seg også til at fagkyndige ressurser ikke trekkes inn i større grad enn det som anses som rimelig og nødvendig ut fra sakens art og de skjønnstemaer som skal belyses. Samtidig gis det i uttalelsen uttrykk for betenkeligheter med at en person skal avgjøre mange saker alene, og at et minstekrav ved aleneavgjørelser bør være en mer omfattende skriftlig begrunnelse for nemndsleders avgjørelse og vurdering.

Norsk Barnevernsamband er i prinsippet enig i at nemndene sammensettes ut i fra hva som anses som rimelig og nødvendig ut fra sakens art og de skjønnstemaer som skal belyses. Det vises bl.a. til at nemndsleder gis stor avgjørelsesmyndighet når det gjelder hva som er de skjønnsmessige temaene i sakene. I de fleste saker vil dette være uproblematisk, men det kan også innebære at en person får urimelig stor innflytelse.

Fylkesnemndsledernes arbeidsutvalg er enig i at det bør være en åpning for å benytte færre medlemmer i nemnda i visse saker, og at det kan være riktig å gradere sakene ut fra kompleksitet og alvorlighetsgrad, type inngrep, varighet og forholdsmessighet. Arbeidsutvalget er imidlertid uenig i at sammensetningen av nemnda i den enkelte sak skal kunne avgjøres av nemndsleder alene. Arbeidsutvalget mener at det kan åpnes for at nemnda kan settes sammen annerledes dersom partene er enige om det. En motsatt løsning, at nemndsleder har det avgjørende ordet, vil etter Arbeidsutvalgets oppfatning frata partene styring med saken og svekke deres rettsstilling. Det vil føre til en uensartet behandling av sakene, ved at den enkelte nemndsleder vil vurdere spørsmålene forskjellig. Dette vil etter Arbeidsutvalgets syn svekke tilliten til fylkesnemnda som avgjørelsesorgan.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus viser til at de mange valgmulighetene kan føre til større rettslikhet mellom fylkesnemndene. Det foreslås derfor at alternativene for nemndas sammensetning enten begrenses eller at kriteriene for valg av sammensetning utformes mer konkret.

Advokatforeningen er også i hovedsak uenig i utvalgets forslag. Det uttales bl.a.:

«Advokatforeningen er imidlertid av den mening at beslutninger om annen sammensetning av nemnda enn det som er hovedregelen ikke bør finne sted uten samtykke fra privat part(er) og den offentlige part. Uten slikt samtykke, vil nemndas legitimitet svekkes, med fare for en økning i saker som bringes inn for

retten. Under enhver omstendighet må slikt samtykke fordres i alle saker hvor nemndslederen skal treffe avgjørelser alene.

Som et alternativ til krav om samtykke som nevnt, kan det innføres en lovfestet overprøvingsmulighet for nemndsleders beslutning om behandlingsform. Det antas imidlertid at en overprøvingsmulighet vil kunne medføre en tidsbruk som ikke er forenlig med den grunnleggende målsetning om rask og effektiv saks-gang.

Når det gjelder nemndsleder alene som beslutningstaker vil foreningen minne om et perspektiv som i liten grad er berørt i utredningen i denne sammenheng. Nemndsleder har til forskjell fra en dommer i de ordinære domstoler et høyst homogent sakstilfang, og liten variasjon og bredde i sakstyper og hjemmelslover. Dette er kommentert generelt i utredningen, i tilknytning til rekruttering av nemndsledere med mer. Imidlertid vil dette forhold kunne innebære et øket behov for innslag av lek- eller sakkyndige medlemmer, slik at faren for at nemndsleders avgjørelser kan bli for rutinemessig motvirkes.»

Flere fylkesnemnder reagerer på at betegnelsen «vanlig nemnd» benyttes i motsetning til «stor nemnd». Det foreslås at «vanlig nemnd» i stedet kalles «begrenset nemnd» som oppfattes som en mer nøytral betegnelse.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus viser til at de sakstypene som skal behandles i full nemnd utgjør hovedvekten av de barnevernsakene som behandles av fylkesnemnda, og mener derfor det er naturlig å kalle denne nemndsammensetningen for vanlig nemnd.

Når det gjelder hvilke saker som bør behandles i stor nemnd foreslår *Norsk Barnevernsamband* også at saker etter § 4-19, der det innstilles på at det ikke skal være samvær mellom barn og foreldre, innlemmes i opplistingen.

Når det gjelder saker etter § 4-21 om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, understreker *Fosterhjemsforeningen* betydningen av at dette er saker som alltid bør behandles i stor nemnd.

5.7.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med Fylkesnemndsutvalget i at hensynet til proporsjonalitet tilsier at det bør legges opp til en mer differensiert og sakstilpasset ordning når det gjelder nemndas sammensetning i den enkelte sak. Hovedformålet må i så fall være å tilpasse nemndas sammensetning til de reelle behov i saken uten at partenes rettssikkerhet svekkes. Et slikt utgangspunkt støttes av fler-

tallet av høringsinstansene, selv om flere av instansene har gitt uttrykk for at de er uenige i utvalgets konkrete forslag til bestemmelse.

Departementet ser også nødvendigheten av at både fagkyndighet og det alminnelige folkelige skjønn som hovedregel inngår når en barnevernsak skal avgjøres av nemnda. Det er grunn til å anta at dette vil gjelde i flertallet av sakene.

Som nærmere redegjort for under pkt. 5.7.2 mener utvalget at de mest inngripende barnevernsakene som hovedregel skal behandles i «stor nemnd» (fem medlemmer), men med mulighet for behandling i «vanlig nemnd» (tre medlemmer) når forholdene tilsier det. Likedan forutsetter utvalget at de mindre inngripende sakene, for eksempel saker om samvær, som hovedregel skal behandles i vanlig nemnd, men med mulighet for å utvide nemnda til fem medlemmer når dette anses påkrevd.

En bestemmelse om sammensetning som tar utgangspunkt i en klassifisering av alvorlighetsgraden i sakstypene fremstår etter departementets vurdering som problematisk. For eksempel vil en omsorgsovertakelse etter § 4-12 alltid være et omfattende inngrep i forhold til partene i saken. Den vil imidlertid ikke alltid reise vanskelige spørsmål av faglig karakter. Motsatt vil et spørsmål om samvær kunne fortone seg som ikke særlig inngripende for dem saken gjelder, men likevel reise vanskelige spørsmål av barnevernfaglig karakter. Departementet har kommet til at det er mest hensiktsmessig å ikke ta utgangspunkt i en klassifisering av sakstypene, men derimot i en konkret vurdering av behovet for en tyngre sammensetning av nemnda i den enkelte sak.

Etter departementets oppfatning bør det innføres en generell hovedregel som angir nemndas sammensetning nærmere. Departementet mener at nemnda i utgangspunktet bør bestå av tre medlemmer; i tillegg til leder, ett medlem fra det fagkyndige utvalget og ett medlem fra det alminnelige utvalget. Nemndsleder må imidlertid etter en konkret vurdering gis en mulighet til å kunne utvide nemnda til fem medlemmer når sakens vanskelighetsgrad og forholdene for øvrig gjør dette nødvendig. Det kan for eksempel være særlige forhold knyttet til tema i den enkelte sak eller det kan gjøre seg gjeldende et særlig behov for fagkyndighet, slik at hensynet til en forsvarlig saksbehandling tilsier en utvidelse av nemnda.

En regel utformet etter disse linjer vil etter departementets oppfatning gi en klarere og tydeligere regulering med hensyn til hva som er normalordningen (vanlig nemnd), samtidig som den ivaretar de hensyn utvalget har lagt vekt på når det

gjelder å sikre en fleksibel og sakstilpasset sammensetning. Departementet viser også til at en sammensetning av nemnda på tre medlemmer stemmer godt overens med det antall medlemmer tingretten skal ha ved rettslig overprøving av nemndas vedtak. Ved endringslov 17. juni 2005 nr. 65 (i kraft 1. januar 2006) ble det foretatt endringer som innebærer at rettslig overprøving av nemndas vedtak fortsatt skal skje for tingretten, samtidig som anke til lagmannsretten bare kan skje unntaksvis etter en streng silingsregel. Tingretten skal settes med to meddommere, hvorav en lek og en fagkyndig. I særlige tilfeller kan tingretten settes med to fagdommere og tre meddommere, hvorav en eller to skal være fagkyndige.

Departementet finner videre at nemndsleder alene bør kunne beslutte om sammensetningen av nemnda i den enkelte sak skal fravike hovedregelen og få en utvidet sammensetning på fem medlemmer. Departementets forslag forutsetter således at partene i denne sammenheng ikke skal kunne kreve at nemnda settes sammen på en bestemt måte.

Når det gjelder utvalgets forslag om at nemndsleder alene skal kunne realitetsbehandle saken selv om partene motsetter seg det, viser departementet til at dette forslaget har møtt stor motstand blant høringsinstansene. Departementet er enig med de instanser som sier at utvalget her har gått svært langt i å gi nemndsleder alene myndighet til å bestemme sammensetningen. Selv om det er grunn til å anta at bestemmelsen først og fremst ville blitt benyttet der sakens parter er enige, gis nemndsleder likevel etter departementets oppfatning for stor myndighet. Etter departementets oppfatning bør det fremgå av bestemmelsen at partenes samtykke er et nødvendig vilkår for at nemndsleder alene skal kunne avgjøre saken. Departementet foreslår at det i tillegg skal være et vilkår at hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for dette. Det vises for øvrig til utkastet til § 7-14 annet ledd bokstav a, der forhandlingsmøte kan unnlates på de samme vilkår.

Departementet foreslår videre at nemndsleder i saker som gjelder krav om endring i et tidligere vedtak kan avgjøre saken alene dersom dette er ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet, og hensynet til en forsvarlig behandling. Forslaget må ses i sammenheng med departementets forslag om at det skal kunne treffes vedtak uten forhandlingsmøte når saken gjelder krav om endring i et tidligere vedtak, jf. utkast til § 7-14 annet ledd bokstav b. De foreslåtte vilkårene for at nemndsleder skal kunne avgjøre saken alene er de samme som vilkårene for

å unnlate forhandlingsmøte. Sett i sammenheng innebærer derfor forslaget at endringssaker kan avgjøres av nemndsleder alene uten forhandlingsmøte, når de nevnte tilleggsvilkår er oppfylt.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse som regulerer nemndas sammensetning i den enkelte sak som avviker fra utvalgets forslag, jf. utkast til § 7-5.

5.8 Habilitet

5.8.1 Gjeldende rett

Etter sosialtjenesteloven § 9-7 gis domstoloven kapittel 6 om habilitet tilsvarende anvendelse for fylkesnemndene. Det stilles således de samme krav til habilitet for nemndsleder og medlemmer som det ellers blir gjort i forbindelse med myndighetsutøvelse av denne art, jf. forvaltningsloven § 6, domstoloven §§ 106–108 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6 (1). Reglene sikrer at den enkelte sak kan behandles uten at det foreligger omstendigheter som trekker avgjørelsesorganets upartiskhet i tvil.

Domstoloven § 106 nevner som inhabilitetsgrunn nært slektskap eller svogerskap med en part eller hans advokat. Etter domstoloven § 108 kan en person heller ikke være dommer eller lagrettmann, når det foreligger andre særlige forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans uhildethet.

5.8.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget behandler spørsmål om habilitet under pkt. 9.5 i utredningen. Det fremgår at utvalget ikke ser grunn til å foreta noen bredere gjennomgang av inhabilitetsproblematikken og foreslår gjeldende rett videreført, jf. utvalgets utkast til § 7. Utvalget peker imidlertid på ett forhold som har direkte forbindelse med spørsmålet om kostnadsbesparende og effektivitetsfremmende tiltak og uttaler i denne forbindelse:

«I mange tilfeller treffes det flere vedtak som involverer de samme parter eller som inngår i samme sakskompleks. Slik tidligere befatning med partene eller sakskomplekset medfører etter alminnelig lære ikke inhabilitet for nemndsleder eller medlemmer. Utvalget understreker at en annen normalløsning for disse tilfellene også ville være lite heldig, ikke minst fordi man kan komme til å gi slipp på åpenbare besparelser som ligger i at en og samme nemnd eller nemndsleder behandler flere saker i samme sakskompleks. Det er grunn til å mene at god kjennskap til historien og forholdene i en

bestemt familie vil kunne være en styrke for kvaliteten i barne- og sosialnemndenes arbeid og avgjørelser, og skape en ønskelig kontinuitet i avgjørelsesbildet. ...»

Fylkesnemndsutvalget viser også til at de er kjent med at inhabilitetsreglene praktiseres noe ulikt fra nemnd til nemnd, og at det gjør seg gjeldende en viss usikkerhet med hensyn til hvor langt det alminnelige utgangspunktet om habilitet rekker. Utvalget forslår derfor å ta inn en presisering i loven om at tidligere befatning med samme sakskompleks som sådan ikke virker inhabiliserende. Utvalgets forslag innebærer imidlertid at inhabilitet likevel etter en konkret vurdering kan inntre også i slike tilfeller. Ifølge utvalget vil dette for eksempel kunne gjelde der vedkommende leder eller medlem har stilt seg bak en uttalelse i tidligere vedtak som gir reell grunn til å tvile på om han eller hun makter å møte den etterfølgende saken og partene med et åpent sinn med hensyn til de tema som står sentralt.

5.8.3 Høringen

Tre instanser har uttalt seg til utvalgets forslag: *Advokatforeningen*, Sandefjord kommune og *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus*. Ingen av instansene har gitt uttrykk for at de er uenige i forslaget.

Advokatforeningen uttaler:

«Advokatforeningen stiller seg bak forslaget om at domstolslovens regler skal gjelde også for nemndene når det gjelder kravene til inhabilitet. Hvilken betydning tidligere befatning med saker med samme parter eller i samme sakskompleks skal ha for habiliteten, bør følge samme prinsipper og samme rettsutvikling som for domstolene. Det foreligger ikke tungtveiende grunner for å lage særregler for nemndene.»

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus foreslår i sin uttalelse at utvalgets utkast til lovt tekst presiseres slik at det fremgår at det er deltakelse ved tidligere behandling av saker eller sakskompleks i *fylkesnemnda*, som ikke automatisk medfører inhabilitet.

5.8.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med Fylkesnemndsutvalget i at det tas inn en bestemmelse om inhabilitet i loven som viderefører gjeldende rett ved å vise til domstollovens regler i kapittel 6. Kravet om et upartisk avgjørelsesorgan må også gjelde i barnevernsaker. Departementet legger til grunn at hvil-

ken betydning tidligere befatning med saker med samme parter eller i samme sakskompleks skal ha for habiliteten, bør følge samme prinsipper og samme rettsutvikling som for domstolene. Departementet finner også at det i utkast til lovbestemmelse bør presiseres at det er deltakelse ved tidligere behandling av saker eller samme sakskompleks i fylkesnemnda som ikke i seg selv medfører inhabilitet.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse om habilitet som innholdsmessig er i samsvar med utvalgets forslag, jf. utkast til § 7-6.

5.9 Partene

5.9.1 Gjeldende rett

Saksbehandlingen i fylkesnemnda skjer i en partsprosess. Partene er på den ene siden offentlig part, kommunen, som fremmer forslaget til tiltak, og på den annen side en eller flere private parter som forslaget gjelder.

Etter gjeldende rett bestemmes partsstatus for private parter i fylkesnemnda av forvaltningslovens partsbegrep, i tillegg til særregler for barns partsrettigheter i barnevernloven § 6-3 annet ledd. Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e anses som part «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Det er etter gjeldende rett ikke gitt særregler om innkalling av partene til forhandlingsmøtet utover en regel om at partene skal innkalles, jf. sosialtjenesteloven § 9-8 annet ledd jf. barnevernloven § 7-1 bokstav g. Forvaltningsloven § 16 gir visse retningslinjer for varslingen ved at det i tredje ledd angis kriterier for når varsling kan unnlates, men denne regelen sier ikke noe om hvordan varslingen kan skje.

De private parter har ikke forklaringsplikt i fylkesnemnda etter gjeldende rett, jf. sosialtjenesteloven § 9-8 annet ledd jf. barnevernloven § 7-1 bokstav g hvor det heter at den private part skal «gis anledning» til å uttale seg. Det er heller ikke henvisning til tvistemålslovens regler om forklaringsplikt. For vitner gjelder det i dag, som for domstolene, regler om forklaringsplikt, jf. sosialtjenesteloven § 9-8 tredje ledd jf. barnevernloven § 7-1 bokstav g.

5.9.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Utvalget gir i kapittel 10 en fremstilling av ulike spørsmål knyttet til parter og partsforhold i fylkesnemnda.

Offentlig part

I kap.10.2 omhandles offentlig part. Utvalget uttaler bl.a.:

«Barneverntjenesten er et forvaltningsorgan organisert gjennom lov, og det er barneverntjenesten som har forslagsrett for barne- og sosialnemnda. Av dette følger som nevnt en forutsetning om at det er barneverntjenesten som opptrer for kommunen i barnevernsaker for fylkesnemnda. Spørsmålet om hvem som kan opptre på barneverntjenestens vegne må avgjøres ut fra stillingsfullmakten til barnevernsjefen, samt alminnelige regler om delegasjon. Det samme må for så vidt gjelde for sosialtjenesten, men kommunen står her fritt med hensyn til organiseringen av tjenesten innenfor kommunens ordinære delegasjonssystem.

Det er i praksis barneverntjenesten og sosialtjenesten som har de beste forutsetninger for å vurdere hvorvidt påstanden skal endres og hele eller deler av saken frafaller med videre. Det må dermed kunne legges til grunn at det ligger i stillingsfullmakten til barnevernsjefen, og leder av sosialtjenesten, å fatte slike avgjørelser i saker for barne- og sosialnemnda, og at det er forsvarlig at denne kompetansen delegeres til den eller de saksbehandlere som møter i nemnda i saken. En må normalt kunne legge til grunn at den eller de som møter for kommunen i en sak for barne- og sosialnemnda har de nødvendige fullmakter.»

Partsstatus for privatpersoner – forening av saker

Utvalget drøfter partsstatus for privatpersoner i kap. 10.3. Utvalget legger til grunn at hvem som skal gis partsstatus i den enkelte sak, må vurderes konkret. Utvalget uttaler videre:

«Partsbegrepet i forvaltningsloven § 2 bokstave er fleksibelt og dynamisk, og *må ikke utelukkende* vurderes ut fra faste formelle kriterier så som sakstype eller den aktuelle persons rettslige posisjon i forhold til barnet. Det sentrale vurderingstema er hvorvidt den aktuelle person har tilstrekkelig grad av *tilknytning* til saken, og i denne sammenheng er personens tilknytning til barnet det sentrale, hva enten det gjelder en rettslig eller faktisk tilknytning. Den som har del i foreldreansvaret vil som et utgangspunkt alltid ha partsstatus i relasjon til alle spørsmål, uavhengig av vedkommendes faktiske tilknytning til barnet. Dette skyldes at et tvangsvedtak etter barnevernloven alltid vil gripe inn i foreldreansvaret. Foreldreansvar vil derfor normalt være et tilstrekkelig vilkår for partsstatus, men ikke et nødvendig vilkår. Personer med del i foreldreansvaret vil dermed

normalt automatisk få partsstatus, mens andre ofte vil måtte gjøre krav om partsstatus særskilt gjeldende. Det kreves en del for at en utelukkende faktisk tilknytning til barnet skal kvalifisere for partsrettigheter. Etablering av partsrettigheter på slikt grunnlag kan i enkelte tilfeller være aktuelt i samværssaker, ...»

Utvalget går deretter over til å drøfte spørsmål om hvem som kan ha partsstatus i relasjon til ulike tiltakshjemler. Utvalget understreker at de synspunkter som gis er utgangspunkter, og at de konkrete forhold i den enkelte sak kan lede til andre konklusjoner. Når det gjelder saker om *omsorgsovertakelse* uttaler utvalget bl.a. at det har vært oppstilt som et utgangspunkt at i saker om omsorgsovertakelse vil det normalt bare være foreldre med del i foreldreansvaret som har partsstatus, men at det kan tenkes unntak der vedkommende forelder har hatt et regelmessig og ikke uvesentlig samvær over tid. Utvalget legger videre til grunn at fosterforeldre ikke har partsrettigheter i saker om rettslig prøving eller oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse.

Partsstatus i relasjon til saker om *samvær* er viet stor plass i utredningen. Utvalget viser til at partsproblematikken på dette området har stor betydning for organisering av sakene. Utvalget uttaler bl.a. at praksis gjennom mange år har vært at foreldre uten del i foreldreansvaret har fått sine avgjørelser om samvær behandlet særskilt, men slik at den som har foreldreansvaret alltid regnes som part. Utvalget viser til at barnevernloven § 4-19 tredje ledd åpner for at andre enn barnets foreldre kan ha rett til samvær, og at dette har betydning for hvem som kan ha partsstatus i samværssaker. I denne forbindelse vises til en kjennelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg, inntatt i Rt. 2001 s. 835, som må forstås dit hen at et krav om samvær bare kan avvises under henvisning til manglende partsstatus når tilknytningen til barnet er så fjern at det åpenbart ikke er rettslig adgang til å gi vedkommende samværsrett. Utvalget legger til grunn at dette innebærer at loven ikke setter noen klare begrensninger for så vidt gjelder kretsen av personer som i prinsippet kan tilkjennes samværsrett, og at en vid krets av personer dermed kan ha partsrettigheter i samværssaker. Utvalget uttaler at denne forståelsen får betydning for organiseringen av de enkeltspørsmål nemnda skal behandle og viser til at Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse inntatt i Rt. 2004 s. 1300 innebærer at i saker om rettslig prøving av fylkesnemndas vedtak om samværsrett, skal alles samværsrett tas opp til en samlet vurdering når en eller flere reiser sak. Alle berørte får da

partsrettigheter, uavhengig av om de har anlagt sak. Utvalget uttaler videre:

«Dette innebærer at en i prinsippet nokså vid krets kan få innsyn i til dels svært sensitive opplysninger om hverandre og barnets foreldre, gjennom både forhandlingene og reglene om dokumentinnsyn.

Det ligger utenfor Fylkesnemndsutvalgets mandat å vurdere hvorvidt det skal gjøres endringer i barnevernloven § 4-19 tredje ledd, da dette er en materiell regel. Fylkesnemndsutvalget finner imidlertid grunn til å bemerke at kjennelsen synes å bygge på en forutsetning om at barnet har en maksimal tålegrense for samvær, slik at samværsretten må fordeles mellom de aktuelle samværsberettigede. Dersom situasjonen ligger slik an, tilsier dette en samlet behandling av alle samværs spørsmålene. I mange tilfeller er ikke dette noen aktuell problemstilling. Ofte står man overfor en vurdering av om en bestemt person kan ha et begrenset samvær med barnet, og uten at barnets tålegrense for samvær blir satt på spissen eller andres samværsrett har konkret betydning.

Utvalget finner at avgjørelsen i Rt. 2004 s. 1300 ikke nødvendigvis har den konsekvens at alle spørsmål om samvær i en sak alltid skal behandles samlet i barne- og sosialnemnda. Slik Fylkesnemndsutvalget tolker avgjørelsen, er hovedessensen i denne at det er adgang til – og etter omstendighetene også plikt til – å trekke inn alle med samværsrett som parter ved rettslig prøving av barne- og sosialnemndsvedtak om samvær, selv om de ikke var parter i saken for barne- og sosialnemnda.

Etter Fylkesnemndsutvalgets syn er det derfor adgang til å avgjøre spørsmålet om samvær for foreldrene sammen med en hovedsak om omsorgsovertakelse, selv om også andre reiser krav om samvær. Andres krav om samvær kan deretter behandles i en egen sak.»

I saker om *pålegg om hjelpetiltak*, som tilsyn i hjemmet og plass i barnehage etter barnevernloven § 4-4 fjerde ledd, er det lagt til grunn at slike tiltak kun retter seg mot den av foreldrene som har den daglige omsorgen for barnet, og at bare denne derfor har partsrettigheter. Fylkesnemndsutvalget mener imidlertid at foreldreansvar normalt må gi partsstatus også i slike saker. Utvalgets begrunnelse er at dette gir en teknisk enklere løsning, og at også den som ikke har del i den daglige omsorgen vil kunne ha saklig interesse i utfallet av en sak om pålegg om tilsyn eller barnehage. Utvalget viser til at slike avgjørelser innebærer en vurdering av om tiltakene er nødvendige fordi omsorgen for barnet er utilstrekkelig.

Når det gjelder spørsmålet om partsstatus i *klager over flyttevedtak*, jf. barnevernloven § 4-17, og i saker som gjelder *samtykke til adopsjon*, jf. barnevernloven § 4-20, synes utvalget å mene at dagens rettstilstand er tilfredsstillende. Det vises til pkt. 10.3 d og e i utredningen.

Utvalget behandler barns partsrettigheter og ordningen med talsperson for barnet i henholdsvis pkt. 10.5 og 10.6 i utredningen. Barnets partsrettigheter er etter gjeldende rett regulert i barnevernloven § 6-3, mens talspersonordningen er regulert i barnevernloven § 7-4. Som følge av at utvalget har foreslått en egen lov om fylkesnemndene, har utvalget foreslått at disse bestemmelsene tas ut av barnevernloven, og at det i stedet gis en felles bestemmelse, jf. utvalgets utkast til § 10. Bortsett fra en slik teknisk endring, har utvalget ikke foreslått endringer i forhold til gjeldende rett.

Utvalget drøfter spørsmålet om forening av saker i pkt. 10.4 i utredningen. Utvalget viser til at alle tvangstiltak etter barnevernloven og sosialtjenesteloven er selvstendige enkeltvedtak, og at forslag til tiltak derfor ofte vil bestå av forslag om flere enkeltvedtak overfor en eller flere parter. Forening av flere saker til felles behandling vil etter utvalgets mening være praktisk hvor bevisførselen, rettsanvendelsen eller begge deler i større eller mindre grad er felles for sakene. Utvalget legger til grunn at dette vil kunne være besparende både med hensyn til tid og penger, og at det vil være til barnets beste at alle spørsmål som gjelder barnet ses under ett. Utvalget mener at det ikke er tvilsomt at fylkesnemndene også etter gjeldende rett kan forene forslag om flere enkeltvedtak til felles behandling i en og samme sak, når forslagene gjelder samme saksforhold og berører de samme parter. Dette vil for eksempel gjelde når det fremmes forslag om omsorgsovertakelse og fastsettelse av samvær overfor to foreldre som begge har del i foreldreansvaret. Fylkesnemndsutvalget mener at sakene bør forenes også når den ene forelder ikke er part i omsorgssaken. Utvalget begrunner dette med at dette vil være viktig for å få i stand en samværsordning som støtter opp under hensynene med plasseringen.

Utvalget foreslår en bestemmelse der det fremgår at forening av saker skal skje der dette kan skje uten tilsidesettelse av lovbestemt taushetsplikt:

«Fylkesnemndsutvalget finner det riktig at disse forholdene fortsatt tjener som begrensninger i adgangen til forening. Utvalget finner det imidlertid hensiktsmessig å gi en bestemmelse om forening for derigjennom å fremheve ønskeligheten av at saker i samme sakskompleks behandles samlet.

Utvalget vil fremheve at siden forvaltningslovens partsbegrep er nokså fleksibelt, og siden avgjørelsen av hvem som er parter i en sak i ikke uvesentlig grad vil bero på omstendighetene i den konkrete saken, vil partsbegrepet oftest åpne for forening.»

Innkalling av partene

Innkalling av partene og uteblivelse er omhandlet i pkt. 10.8 i utredningen. Fylkesnemndsutvalget mener det bør gis klarere og tilpassede regler om innkalling til forhandlingsmøtet i nemnda. Utvalget uttaler at det i praksis har vist seg å være et behov for klare og entydige regler om hvordan man skal gå frem både i forbindelse med varsling om sak og innkalling til forhandlingsmøte. Utvalget viser til at innkalling til forhandlingsmøtet har vist seg vanskelig i saker der den private part har ukjent adresse eller ikke svarer på henvendelser, og at disse problemene i enkelte saker fører til at det går uforholdsmessig lang tid før forhandlingsmøtet blir holdt. Etter utvalgets mening tilsier lovens frister for beramning av forhandlingsmøtet klare regler som ikke fører til unødig forsinkelse av sakene.

For fylkesnemnda er det ingen personlig møteplikt, og en hovedregel om personlig forkynning - som i tvisteloven - vil kunne forsinke saken vesentlig. Fylkesnemndsutvalget foreslår i stedet en regel om at innkalling om nødvendig skal skje ved forkynning, og som hovedregel etter reglene om postforkynning i domstolloven § 163a. Når innkalling skal skje ved slik forkynning sendes den i brev med mottakskvittering eller i rekommandert brev. Utvalget uttaler videre:

«I noen tilfeller vil postforkynning ikke være tilstrekkelig til å nå parten, og Fylkesnemndsutvalget foreslår derfor en unntaksregel om at dersom hensynet til en forsvarlig forkynning gjør det nødvendig kan man i stedet bruke forkynning ved stevnevitne etter domstollovens regler om dette. For øvrig bør domstollovens regler om forkynning gjelde tilsvarende. Dette innebærer blant annet at det gjelder nærmere regler for hva man skal gjøre når stevnevitne ikke lykkes i få tak i parten. Reglene om forkynning blir dermed i stor grad de samme som Fylkesnemndsutvalget foreslår for forkynning av vedtak, og reguleringen kan derfor mest hensiktsmessig skje ved en henvisning til de relevante regler om forkynning av vedtak.»

Utvalget uttaler at dersom domstollovens regler om forkynning skal gjelde uavkortet ved innkalling der forkynning er nødvendig, vil det i enkelte tilfeller oppstå problemer med å få tak i en

privat part. Utvalget foreslår derfor at forkynning av innkallingen kan unnlates på de vilkår som følger av forvaltningsloven § 16 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen kan forhåndsvarsling bl.a. unnlates dersom slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres. Forhåndsvarsling kan også unnlates dersom parten ikke har kjent adresse, og ettersporing vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varslet.

Etter gjeldende rett kan sak for fylkesnemnda fremmes selv om den private part uteblir etter innkalling, jf. sosialtjenesteloven § 9-8 jf. barnevernloven § 7-1 bokstav g. Fylkesnemndsutvalget foreslår at denne regelen videreføres og begrunner dette på følgende måte:

«Det er barnets beste som er det viktigste hensyn, og da blir det uheldig at behandling og avgjørelse av saken skal kunne forsinkes ved at de private parter uteblir. Siden sakene er utenfor partenes frie rådighet får ikke uteblivelsen noen formelle virkninger. Forhandlingene vil forløpe på vanlig måte med vitneførsel og annen bevisførsel.»

Forklaringsplikt og forsikring

Fylkesnemndsutvalget mener at det av flere grunner ikke bør gjelde forklaringsplikt for de private parter i fylkesnemnda, selv om det gjelder en slik regel for vitner. Utvalget uttaler:

«En sak vil normalt innebære en betydelig belastning for de private parter, og det må da være adgang for dem til å velge om de vil være til stede og om de vil forklare seg. De private parter har etter gjeldende rett og etter Fylkesnemndsutvalgets forslag ingen plikt til å bidra til sakens opplysning.»

Utvalget foreslår av denne grunn at tvisteloven § 21-4 om partenes sannhets- og opplysningsplikt ikke skal gis tilsvarende anvendelse for fylkesnemndene. Utvalget understreker imidlertid at dersom en privat part velger å forklare seg, har han eller hun plikt til å forklare seg sannferdig og at falsk forklaring kan medføre straffansvar.

Når det gjelder avleggelse av forsikring for partene i nemnda, viser utvalget til at det mangler regler om dette etter gjeldende rett. Dette har betydning for hvilke regler som gjelder ved falsk forklaring. Fylkesnemndsutvalget foreslår videreført reglene om avleggelse av forsikring for vitner, jf. pkt. 5.18. Fylkesnemndsutvalget mener at det ikke bør gjelde regler om forsikring for partene.

5.9.3 Høringen

Offentlig part

Kun to høringsinstanser, *Sandefjord kommune* og *NOVA*, har uttalt seg til spørsmålet om offentlig part. *NOVA* mener at barneverntjenestens faglige kompetanse til dels underkjennes eller ikke utnyttes fullt ut ved nemndenes saksbehandling. *Sandefjord kommune* uttaler:

«I Sandefjord kommune har man lagt til grunn at barnevernlovens §§ 2-1 og 7-3 er å forstå slik at den instruksjonsmyndighet rådmannen har etter kommuneloven § 23 over samtlige ansatte i kommunen ikke gjelder for den myndighet som er gitt barnevernets leder til å fremme saker for fylkesnemnda. Foranlediget av en del oppslag i pressen om at rådmenn av økonomiske grunner ber barneverntjenesten om ikke å fremme saker for nemnda, er det viktig at dette spørsmålet avklares. ... For øvrig har kommunen forstått pkt. 10.2 dit hen at man ikke skal endre den praksisen man nå har om at det er den barnevernets leder utpeker som er kommunens representant i nemnda, og at det ikke kreves fremlagt fullmakt. Dersom saken kommer til retten, er det den vanlige prosedyren med at ordføreren må gi fullmakt, som gjelder.»

Partsstatus for private parter – forening av saker

11 høringsinstanser har uttalt seg spesielt til spørsmålet om partsstatus for private parter. De fleste av disse har uttalt seg om partsspørsmål i forbindelse med samværssaker og da særlig i tilknytning til spørsmålet om forening av saker.

Likestillingsombudet har avgitt en generell uttalelse der det bl.a. heter:

«Foreldreansvar er ikke først og fremst en rett, men en plikt av hensyn til barnet, og saker behandlet i Fylkesnemnda for sosiale saker vil som regel være av en slik karakter at partsstatus vil være nødvendig for å kunne varetta foreldreansvaret. Ved å gi begge foreldre partsstatus, vil man også sende et signal om at begge foreldre forventes å ta ansvar for barnet. Fylkesnemndsutvalget er mer forbeholdne angående foreldres partsstatus for foreldre som ikke har foreldreansvar for barna. Det er naturlig at det skal mer til før en som ikke har foreldreansvar bør få partsstatus, men Likestillingsombudet mener at skillet ikke bør overvurderes. Det er mange ulike grunner til at en forelder ikke har foreldreansvar. ...»

Kommuneadvokaten i Oslo og *Advokatforeningen* har uttalt seg om partsrettigheter for biologiske foreldre i forbindelse med saker om

omsorgsovertakelse. *Kommuneadvokaten* stiller bl.a. spørsmål ved om ikke foreldre generelt, og uavhengig av spørsmålet om foreldreansvar og daglig omsorg etter barnevernloven, bør ha partsstatus i saker om omsorgsovertakelse fordi en omsorgsovertakelse normalt vil påvirke samværsretten til begge foreldrene. *Advokatforeningen* mener det bør fremgå at fylkesnemnda kan gi fulle partsrettigheter i en hovedsak om omsorgsovertakelse til en forelder uten foreldreansvar, slik utvalget legger til grunn at det må være mulighet til.

Flere av de høringsinstansene som har uttalt seg til spørsmålet om partsstatus i samværssaker, mener at gjeldende rett – på grunnlag av Høyesteretts avgjørelser i Rt. 2001 s. 835 og Rt. 2004 s. 1300 – er uklar og lite tilfredsstillende. *Kommuneadvokaten i Oslo* foreslår at barnevernloven § 4-19 endres slik at personkretsen som kan kreve samvær innsnevres i forhold til situasjonen i dag. *Sandefjord kommune* mener at hovedregelen bør være at samværsrett for andre enn foreldrene bare bør kunne fastsettes når foreldrene ikke gis samværsrett.

Mange av de høringsinstansene som har uttalt seg, herunder *Advokatforeningen, Oslo kommune* og flere fylkesnemnder, mener det er behov for nærmere presiseringer hva gjelder mulighetene for forening av saker. *Oslo kommune* peker på de ulike hensyn som gjør seg gjeldende:

«På den ene side foreligger hensynet til taushetsplikt og personvern. På den annen side veier retten til innsyn og kontradiksjon, og behovet for en helhetlig vurdering og utmåling av et totalsamvær til beste for barnet.»

Advokatforeningen mener at en avveining av de relevante hensyn tilsier at en eventuell forening bør skje fullstendig, og slik at hensynet til den taushetsberettigede må stå tilbake for hensynet til sakens fulle opplysning og en forsvarlig saksbehandling for alle de impliserte. *Advokatforeningen* uttaler bl.a.:

«De siste årenes rettspraksis fra Høyesterett har medført, slik utvalget også beskriver, at to parter som nevnt over vil måtte behandles som parter i samme sak der det for eksempel skal utmåles samvær for dem begge i tingretten. Slik praksis har utviklet seg, vil den minst sentrale private parten kunne utløse mulighet for innsyn i saken i sin fulle bredde ved krav om overprøving av fylkesnemndas fastsettelse av hans eller hennes samvær, og det fremstår da som lite hensiktsmessig at vedkommende ikke skal ha den samme adgangen i fylkesnemnda.

Dersom lovgiver ikke avklarer spørsmålene som her er reist, vil barneverntjenestene i kom-

munene, og fylkesnemndene, måtte ta avgjørelser som vil kunne møtes med berettigede påstander om at det tilrettelegges for straffbare brudd på taushetsplikten, med mindre man anser forvaltningsorganets rett til etter en skjønsmessig vurdering å definere partsstatus som en absolutt og ansvarsfrie myndighet til å fritta for taushetsplikt. En slik synsvinkel bør i så fall legitimeres av lovgiver, og det bør fremgå at man legger til grunn at fylkesnemnda kan velge å gi fulle partsrettigheter i en hovedsak om omsorgsovertakelse til en forelder uten foreldreansvar, slik utvalget legger til grunn at det må være mulighet til...

...Advokatforeningen mener at dersom man ikke gjennomfører en full forening, og de private parter ikke samtykker, må en egen samværs sak for en av partene føres for en nemnd som ikke har tilgang på annen informasjon i saken enn den som parten har fullt innsyn i.»

Også fylkesnemndene mener det er behov for klargjøring. *Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark* uttaler:

«Her er det etter diverse avgjørelser av Høyesterett og andre domstoler skapt betydelig uklarhet og antakelig også uenighet om hvordan sakene må/bør behandles i fylkesnemnda. Jeg er enig med Fylkesnemndsutvalget i at nemnda kan avskjære øvrige samværsinteresser i å få sine krav behandlet sammen med omsorgsspørsmålet. Nemndenes praksis har vært å behandle samværs spørsmålet fra biologiske foreldre uten foreldreansvar i egen etterfølgende sak, men med samme nemnd. Bakgrunnen er primært at vedkommende forelder ikke har innsynsrett i den annens personlige forhold. Samme begrunnelse må også gjelde for andre enn foreldrene. Krav om samvær fra andre enn foreldrene bør behandles i separat sak. ...»

Også *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus* er enig i utvalgets forslag om at forening av saker bare skal kunne skje der dette kan gjennomføres uten krenkelse av lovbestemt taushetsplikt. Når det gjelder forening av saker om samvær, uttales det:

«Det er ikke nødvendigvis skånsomt mot partene, ei heller kostnadsbesparende, å trekke inn begge foreldrene, eventuelt samtlige samværsberettigede, hver gang det foreslås endringer i samværet til en samværsberettiget. Og viktigst av alt, dette er heller ikke nødvendig for å ivareta hensynet til barnets beste.»

Fylkesnemndenes Arbeidsutvalg peker på at det er flere grunner til at foreldre ikke har felles foreldreansvar, og stiller spørsmål ved om disse sakene burde behandles slik at sak om omsorgsoverta-

kelse først behandles separat mens sak om samvær for begge foreldrene deretter behandles samlet.

Kommuneadvokaten i Oslo og Universitetet i Bergen har uttalt seg til spørsmålet om fosterforeldres partsrettigheter. *Kommuneadvokaten i Oslo* mener at fosterforeldre aldri bør ha partsstatus i slike saker. Det vises til at fosterforeldrenes formelle tilknytning til barnet er en kontrakt med kommunen, samt at partsstatus for fosterforeldre vil innebære at disse vil få innsyn i personsensitive opplysninger som vil kunne øke konfliktnivået mellom fosterforeldrene og barnets biologiske foreldre. *Universitetet i Bergen* mener det er rimelig å legge til grunn at de fleste fosterforeldre har sterk tilknytning til barnet og derfor bør være involvert og konsultert:

«Om de skal ha alle rettigheter som følge av å være juridisk part kan diskuteres, men det fremstår imperativt også sett fra barnets ståsted at de bidrar inn i saken.»

Når det gjelder spørsmålet om barnets partsrettigheter, mener *Kommuneadvokaten i Oslo* at det bør etableres et tilsvarende apparat for oppnevning av talsperson også for domstolene. *Universitetet i Bergen* mener at det bør etableres en støttepersonordning på et tidligere tidspunkt enn ved nemndsbehandlingen. *Redd Barna* mener at talspersonene mangler kompetanse i å snakke med barn, og at mange barn ikke får reell anledning til å påvirke sin sak i tilstrekkelig grad.

Innkalling av partene. Uteblivelse

Kun tre høringsinstanser, *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus*, *Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane* og *Barnejuridisk Forum*, har uttalt seg. *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus* og *Barnejuridisk Forum* støtter forslaget. *Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane* foreslår at bestemmelsen om at en sak kan behandles selv om den private part uteblir endres, slik at en sak kan kreves utsatt dersom den private part har gyldig forfall.

Forklaringsplikt og forsikring for de private parter

Ingen av høringsinstansene synes å ha innvendinger mot utvalgets forslag på dette punkt.

5.9.4 Departementets vurdering

Offentlig part

Når det gjelder spørsmålet om offentlig part, er barnevernadministrasjonens leder barneverntjenestens øverste myndighet i barnevernfaglige

spørsmål der myndigheten ikke er lagt til et folkevalgt organ, jf. barnevernloven §§ 2-1 og 7-3. Departementet har ut fra dette lagt til grunn at barnevernadministrasjonens leder ikke kan instrueres i barnevernfaglige spørsmål av rådmannen eller andre administrativt overordnede i kommunen. Departementet mener det følger av dette at barnevernadministrasjonens leder heller ikke kan instrueres når det gjelder spørsmålet om å fremme sak for fylkesnemnda.

Departementet er enig med utvalget i at kommuneloven § 9 og domstolloven § 191 om at ordføreren er kommunens rettslige representant ikke får direkte betydning i saker for fylkesnemnda. Det er barneverntjenesten som etter loven har forslagsrett for fylkesnemnda, og det følger av dette at det derfor også er barneverntjenesten som opptrer for kommunen i saker for nemnda. Departementet slutter seg for øvrig til utvalgets vurderinger i pkt. 10.2 i utredningen og finner ikke grunn til ytterligere lovregulering av spørsmålet om hvem som er offentlig part eller kan opptre på kommunens vegne.

Partsstatus for private parter – forening av saker

Fylkesnemndsutvalget har ikke foreslått endringer i forhold til gjeldende rett når det gjelder reguleringen av partsstatus for private parter i saker for fylkesnemndene. Departementet er enig med utvalget i at hvem som skal anses som part i saker etter barnevernloven fortsatt bør reguleres av forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav e. Dette innebærer at hvem som skal gis partsstatus i den enkelte sak må vurderes konkret. Departementet er enig med utvalget i at det sentrale vurderingstema er hvorvidt den aktuelle personen har tilstrekkelig grad av tilknytning til saken, og at i denne sammenheng er personens tilknytning til barnet det sentrale. Departementet er videre enig med utvalget i at foreldre med del i foreldreansvaret som hovedregel vil ha partsstatus i relasjon til alle spørsmål som hører under fylkesnemndas myndighetsområde fordi fylkesnemndas vedtak normalt griper inn i vedkommendes foreldreansvar.

Når det gjelder spørsmålet om partsstatus i saker om *omsorgsovertakelse*, er departementet enig med utvalget i at hovedregelen er at foreldre som har del i foreldreansvaret skal anses som parter. Foreldre uten del i foreldreansvaret kan, slik departementet ser det, gis partsstatus dersom vedkommende har en så sterk faktisk tilknytning til barnet at fylkesnemndas vedtak kan sies å «rette seg mot» eller «direkte gjelde» vedkommende.

Eksempler på situasjoner der det kan være aktuelt å gi foreldre uten del i foreldreansvar partsstatus kan være at vedkommende far eller mor har bodd sammen med barnet eller dersom vedkommende har hatt en regelmessig og omfattende samværsordning med barnet over tid.

Foreldre som etter dette ikke vil kunne gis partsstatus i sak om omsorgsovertakelse, vil likevel alltid ha rett til at fylkesnemnda tar stilling til om vedkommende skal ha rett til samvær med barnet og til omfanget av samværsretten, se nærmere om partsstatus i saker om samvær nedenfor. Han eller hun vil således ha krav på å bli varslet om sak om omsorgsovertakelse. Dette gir vedkommende far eller mor en mulighet til å ta de nødvendige skritt i forhold til å få del i foreldreansvaret for barnet eller til å få foreldreansvaret overført til seg. I påvente av en avklaring av spørsmålet om foreldreansvaret, vil barnet kunne fosterhjemsplaseres hos den andre av foreldrene – forutsatt at en slik løsning er til barnets beste.

Etter departementets oppfatning vil unntaksvis også personer som ikke er barnets biologiske foreldre kunne gis partsstatus i sak om omsorgsovertakelse. Dette vil først og fremst kunne være aktuelt i forhold til utenlandske barn som er kommet til landet uten foreldre og som bor i Norge sammen med andre, for eksempel slektninger, som er i foreldrenes sted. Er det vanskelig å oppspore barnets biologiske foreldre har det vært lagt til grunn at vedtak om omsorgsovertakelse kan rettes mot barnets omsorgspersoner i Norge, og i så fall vil disse være å anse som parter i saken.

Når det gjelder spørsmålet om partsstatus i saker om *samvær*, er departementet enig med utvalget og flere av høringsinstansene i at personkretsen i forhold til hvem som skal kunne kreve samvær, og derigjennom gis partsrettigheter, bør innsnevres i forhold til gjeldende rett, jf. Rt. 2001 s. 835. Kjennelsen innebærer at en begjæring om samværsrett bare kan avvises under henvisning til manglende partsstatus når tilknytningen til barnet er så fjern at det åpenbart ikke er rettslig adgang til å gi vedkommende samværsrett. Kjennelsen i Rt. 2004 s. 1300 har som konsekvens at ved rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak om samværsrett, skal alles samværsrett tas opp til en samlet vurdering når en eller flere reiser sak, og alle berørte får da partsrettigheter uavhengig av om de selv har reist sak. Dette har igjen som konsekvens at en forholdsvis vid krets av personer kan få innsyn i til dels svært sensitive opplysninger om hverandre og barnets foreldre. Etter departementets oppfatning er en slik rettstilstand uheldig. Departementet er enig med utvalget i at kjennelsen synes

å bygge på en forutsetning om at barnet har en maksimal tålegrense for samvær, slik at samværsretten må fordeles mellom de aktuelle samværsberettigede. Departementet mener, i likhet med utvalget og flere av høringsinstansene, at situasjonen i de fleste samværsaker etter barnevernloven imidlertid er slik at vurderingen for fylkesnemnda og retten er om det vil være til barnets beste å ha samvær med en bestemt person, uten at barnets «tålegrense» for samvær blir satt på spissen eller andres samværsrett har konkret betydning.

Etter departementets syn er det i alle tilfeller svært uheldig dersom andre enn de biologiske foreldre tilkjennes samværsrett med barnet på bekostning av de biologiske foreldrene. Etter en omsorgsovertakelse er det først og fremst foreldrene det er viktig at barnet har samvær med. Samvær med øvrig familie eller andre nærstående kan skje i forbindelse med foreldrenes samvær og kan også praktiseres uten at det er fastsatt en særskilt rett til samvær ved vedtak eller dom. Dette kommer både til uttrykk i forarbeidene til § 4-19, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 52 og er også lagt til grunn i flere høyesterettsavgjørelser.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå en endring i barnevernloven § 4-19 som innebærer at andre enn foreldrene bare skal kunne kreve at det tas stilling til samværsspørsmålet dersom foreldrene er døde, er nektet samvær eller bare skal ha et svært begrenset samvær med barnet. Dette er utgangspunktet også etter barnelovens regler, jf. barneloven § 45. Etter barneloven § 45 første ledd kan, når den ene eller begge foreldrene er døde, slektningene til barnet eller andre med nær tilknytning til barnet kreve at retten fastsetter om de skal ha rett til samvær med barnet og hvilket omfang samværsretten eventuelt skal ha. Etter barneloven § 45 annet ledd kan en forelder som blir nektet samvær med barnet kreve at avgjørelsesorganet fastsetter om hans eller hennes foreldre skal ha rett til samvær.

Situasjonen for barn hvis samvær reguleres av, og skal fastsettes med hjemmel i, barnevernloven skiller seg fra situasjonen til de barn som det skal fastsettes samvær for med hjemmel i barneloven. De sistnevnte bor sammen med en av sine foreldre, hvilket ikke er tilfellet for barn som omfattes av barnevernloven § 4-19. Det store flertallet barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for bor i fosterhjem og har i tillegg til behov for samvær med begge sine biologiske foreldre, også behov for tilhørighet til fosterfamilien og miljøet der det bor. Dette kan tale for at kretsen av samværsberettigede bør være mer begrenset. På den annen side har barn som det er truffet vedtak om

omsorgsovertakelse for, ofte et forholdsvis begrenset samvær med sine biologiske foreldre - noe som i en del tilfeller kan tale for at barnet kan ha et større behov for et mer formalisert samvær med andre slektninger. Selv om det er naturlig å ta utgangspunkt i reglene om samvær etter barneloven, må reglene om samvær for andre etter barnevernloven derfor avspeile disse forskjellene.

Når det treffes vedtak om omsorgsovertakelse for et barn, har barnet i en del tilfeller bodd sammen med andre enn foreldrene i en periode forut for omsorgsovertakelsen. Barnet kan for eksempel ha bodd sammen med en steforelder eller kan ha vært privat eller frivillig plassert hos besteforeldre eller andre slektninger. Barnet kan i slike tilfeller ha like sterk eller sterkere tilknytning til disse personene enn til sine biologiske foreldre. Av denne grunn mener departementet at det også bør kunne fastsettes en samværsrett for andre barnet har bodd sammen med forut for omsorgsovertakelsen når disse har fungert som barnets omsorgspersoner over tid, jf. utkastet til § 4-19 tredje ledd.

Når det gjelder andre enn barnets tidligere omsorgspersoner, mener departementet, som nevnt ovenfor, at adgangen til å kreve at fylkesnemnda skal ta stilling til krav om samværsrett bør være begrenset til de tilfeller hvor foreldrene er døde eller blir nektet samvær med barnet, slik reglene også er etter barneloven. Departementet mener imidlertid at det i barnevernsaker er naturlig å likestille de situasjoner der foreldrene ikke skal ha samvær med barnet overhodet og de situasjoner foreldrene skal ha et svært begrenset samvær med barnet, for eksempel kun et par ganger i året. I begge typer situasjoner vil foreldrene være avskåret fra å være bindeleddet mellom barnet og andre personer barnet har tilknytning til.

Etter gjeldende rett kan en begjæring om samværsrett fra andre enn foreldrene kun avvises under henvisning til manglende partsstatus når tilknytningen til barnet er så fjern at det åpenbart ikke er rettslig adgang til å gi vedkommende samværsrett. Etter departementets oppfatning bør utgangspunktet være det motsatte; bare personer som kan dokumentere en nær tilknytning til barnet skal kunne kreve at fylkesnemnda tar stilling til spørsmålet om samvær. En bestemmelse utformet i samsvar med dette, vil sikre at barnet kan opprettholde allerede etablerte relasjoner til personer som står barnet nær gjennom en formalisert samværsordning. Dette kan være personer som barnet står i et slektskapsforhold til, som for eksempel besteforeldre, men det bør også være adgang til å fastsette samværsrett for andre personer barnet er

nært knyttet til. Både for barnets slektninger og andre bør det være barnets tilknytning til vedkommende som skal være avgjørende ved vurderingen av om vedkommende skal ha rett til å få samværs spørsmålet behandlet.

Når det gjelder den konkrete og skjønnsmessige vurderingen av om det skal fastsettes samværsrett og eventuelt omfanget av denne, vil hensynet til barnets beste være avgjørende, jf. barnevernloven § 4-1.

Departementet vil etter dette foreslå at § 4-19 endres i samsvar med ovennevnte, jf. utkastet til § 4-19 fjerde ledd. Det vises også til pkt. 6.1 der det foreslås å innføre en sperrefrist på 12 måneder for å kunne reise endringssak i forhold til et tidligere fastsatt samværsvedtak, jf. utkastet til § 4-19 siste ledd.

Når det gjelder partsstatus i saker om *pålegg om hjelpetiltak*, er departementet enig i utvalgets vurderinger, jf. pkt. 10.3 c) i utvalgets utredning.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering når det gjelder spørsmålet om *partsstatus for fosterforeldre*. Dette innebærer at fosterforeldre unntaksvis kan tilkjennes partsrettigheter i saker om samvær og ved klager over flyttevedtak etter en konkret vurdering av i hvilken grad fosterforeldrene er direkte berørt av det aktuelle vedtaket.

Når det gjelder spørsmålet om *forening av saker*, ser departementet de hensyn som taler for at forening av saker skal kunne skje i større grad enn det som praktiseres i fylkesnemndene i dag. Departementet mener imidlertid at hensynet til taushetsplikt og personvern her må veie tyngst. Departementet er derfor enig med utvalget i at hvorvidt saker skal kunne forenes i fylkesnemnda vil måtte bero på partsforholdene i saken og hensiktsmessighetshensyn, og at reglene om taushetsplikt skal sette grensen for når sakene kan forenes. Når det gjelder forening av saker om samvær, vil samværsrett for andre enn foreldrene – etter departementets forslag – først og fremst være aktuelt der foreldrene enten er døde eller er nektet samvær med barnet. Departementets forslag vil derfor innebære at en eventuell tålegrense for barnets samvær svært sjelden vil bli satt på spissen, og som en følge av dette vil det derfor heller ikke være behov for en samlet behandling av alle spørsmål om samvær. Departementet legger i alle tilfeller til grunn at foreldrenes samvær behandles uavhengig av samvær for eventuelle andre samværsberettede.

Departementet vil ut fra dette foreslå en bestemmelse om forening av saker som innholdsmessig er i samsvar med utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-12 fjerde ledd.

Når det gjelder talspersonordningen, vil departementet vise til at denne for tiden er under evaluering i departementet. Departementet vil av denne grunn ikke foreslå endringer i talspersonordningen i denne omgang. Utvalget har foreslått en egen bestemmelse om barnets stilling og barnets talsperson. Dette henger sammen med utvalgets forslag om en egen lov for fylkesnemndene. Utvalget har ikke foreslått innholdsmessige endringer i disse bestemmelsene. Som nærmere redegjort for under pkt. 4.4., foreslår departementet at reglene om saksbehandlingen i fylkesnemndene tas inn i barnevernlovens kapittel 7. Departementet foreslår at reglene om barnets partsrettigheter beholdes i lovens § 6-3, og at bestemmelsen om barnets talsperson tas inn i kapittel 7, jf. utkastet til § 7-9.

Innkalling av partene. Uteblivelse

Ingen av høringsinstansene har innvendinger mot utvalgets forslag til regel om innkalling til forhandlingsmøtet, og departementet foreslår på denne bakgrunn en bestemmelse som innholdsmessig er i samsvar med utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-7 første ledd. Når det gjelder uteblivelse, er departementet enig med utvalget i at hensynet til barnets beste er det viktigste hensyn. Hensynet til barnet vil i mange tilfeller tilsi at vedtaket bør treffes så raskt som mulig. Departementet mener at hensynet til barnet i slike tilfeller bør gå foran hensynet til foreldrene, og at dette i utgangspunktet må gjelde uavhengig av foreldrenes grunn til uteblivelse. Ligger saken slik an at utsettelse kan skje uten at dette har negative konsekvenser for barnet, kan saken utsettes dersom foreldrene har gyldig grunn til uteblivelse. Departementet finner det imidlertid ikke nødvendig å foreslå at dette tas inn i bestemmelsen. Departementet vil etter dette foreslå en bestemmelse i samsvar med utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-7 annet ledd.

5.10 Advokater

5.10.1 Gjeldende rett

Både de private parter og den offentlige part representeres normalt av advokat i nemnda.

Etter sosialtjenesteloven § 9-4 «skal» den offentlige part «som regel» være representert av advokat under saken. Barnevernloven § 7-3 bruker formuleringen «bør» i stedet for «skal som regel». I praksis innebærer dette ingen realitetsforskjell.

Videre følger det av sosialtjenesteloven § 9-5 første punktum at dersom den private part ikke allerede har engasjert advokat, «skal fylkesnemn-

das leder eller sekretariat sørge for at det blir utpekt advokat for parten». Denne bestemmelsen er gitt tilsvarende anvendelse for barnevernsaker som skal behandles av fylkesnemnda, jf. barnevernloven § 7-1 bokstav d. Den private part har rett til fri sakførsel uten behovsprøving i slike saker, jf. rettshjelpsloven § 17 tredje ledd nr. 1 og 2.

5.10.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Når det gjelder den private parts rett til advokat foreslår Fylkesnemndsutvalget en regel som i realiteten er en videreføring av gjeldende rett, jf. pkt. 10.7 i utredningen og utvalgets utkast til § 9 første punktum. Utvalget finner imidlertid at det må fremgå av ordlyden at nemnda formelt skal oppnevne advokat for privat part, uavhengig av om parten har advokat fra før av. Det legges til grunn at dersom parten allerede har advokat, er det i de fleste tilfeller denne som vil bli oppnevnt. Utvalget viser videre til at hvem som kan oppnevnes som advokat vil bero på reglene i lov om fri rettshjelp. Det følger av rettshjelpsloven § 21 at ved oppnevning av advokat «skal partens ønske være avgjørende». Det legges imidlertid til grunn at det som klar hovedregel er en forutsetning at advokaten kan møte innen lovens frister, og at fylkesnemnda også må ha adgang til å nekte å oppnevne en bestemt advokat dersom denne anses som uegnet.

Utvalget foreslår også en hjemmel for departementet til å gi nærmere bestemmelser om advokatutvalg til bruk ved oppnevning av advokat for privat part i saker som gjelder prøving av akuttvedtak. Det forutsettes at privat part har rett til fri sakførsel i saker om etterprøving av akuttvedtak med muntlige forhandlinger. Etter utvalgets oppfatning må det sørges for at det er advokater i utvalgene som kan møte på kort varsel i slike saker.

Utvalget foreslår videre en bestemmelse om at den offentlige part som regel skal være representert av advokat, jf. utvalgets utkast til § 9 annet ledd. Regelen er en videreføring av gjeldende rett.

5.10.3 Høringen

I alt seks instanser har uttalt seg til utvalgets forslag. De aller fleste uttalelsene er knyttet til partenes frie advokatvalg.

Sandefford kommune mener at det bør vurderes om det bør gis regler som i visse tilfeller innskrenker det frie valget av advokat for de private parter dersom partens advokatvalg fører til at saken ikke kan berammes innen en rimelig frist.

Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane finner det oppsiktsvekkende at det er tatt inn en

bestemmelse i forslaget om at departementet skal kunne gi nærmere bestemmelser om utvalg av advokater som kan oppnevnes for den private part. Det vises til at siden fristene er korte i denne type saker, burde det i stedet ha vært tatt inn en bestemmelse om at advokatene som blir oppnevnt er forpliktet til å medvirke til at fristene overholdes, om nødvendig må vedkommende advokat akseptere advokatskifte.

Barnejuridisk forum uttaler bl.a.:

«Barnevernsakene har stor velferdsmessig betydning og berører ømtålige emner for de som berøres. Det er derfor av stor viktighet at de private parter har tillit til den advokat som representerer dem. Det forutsettes derfor at den private part alltid forespørres om de har et spesielt advokatønske, og at denne advokaten oppnevnes hvis han/hun er villig til å påta seg oppdraget.

En er inneforstått med at den private part i enkelte tilfeller vil måtte akseptere å bytte advokat fordi den ønskede advokat ikke kan møte innenfor lovens frister. Et slikt bytte skjer imidlertid best i dialog med den ønskede advokat og den private part. ...»

Barnejuridisk forum gir videre uttrykk for at det vil være meningsløst om den private part skal tvinges til å la seg representere av en advokat vedkommende ikke ønsker for å overholde en frist som er satt av hensyn til den private part. Det tas videre sterk avstand fra utvalgets uttalelse om at fylkesnemnda skal kunne nekte å oppnevne en advokat dersom denne anses uegnet. Det forutsettes at bestemmelser om utvalg av advokater som kan oppnevnes for private parter sendes på høring.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus mener at det i kommentarene til bestemmelsen må tydeliggjøres en forutsetning om at det frie advokatvalg i saker for fylkesnemnda må avgrenses mot lovens frister. Det uttales videre:

«I tillegg til at nemndslederkapasiteten i perioder har vært for liten, har advokater som ikke kan møte raskt, vært et problem som har bidratt til å forsinke saksbehandlingen. Fristene må imidlertid være realistiske. Etter forslaget skal tilsvarende fristen være en uke. Det skal deretter avholdes et saksforberedende møte. Samtidig skal selve forhandlingsmøtet avholdes innen fire uker etter at saken er mottatt, slik forslaget lyder for de tyngste sakene. Dette stiller urealistiske krav til advokatenes beredskap.»

5.10.4 Departementets vurdering

I likhet med utvalget foreslår departementet en bestemmelse hvor det fremgår at fylkesnemnda skal sørge for at det blir oppnevnt advokat for de

private parter. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Departementet viser i denne forbindelse til at hvem som kan oppnevnes som advokat vil bero på reglene i lov om fri rettshjelp. Ved oppnevning av advokat skal partens ønske i utgangspunktet være avgjørende. Sakenes karakter tilsier nettopp nødvendigheten av at det legges vekt på at den private part har et tillitsforhold til sin advokat. På den annen side er det av den største betydning at sakene får en rask avklaring, ikke minst av hensynet til barnet. Departementet forutsetter derfor at fylkesnemndsleder i den enkelte sak har en nær kontakt med den aktuelle advokaten for å påse at lovens saksbehandlingsfrister kan overholdes. Det forutsettes også at det i enkelte tilfeller kan være nødvendig å oppnevne en annen advokat enn den parten ønsker for å kunne gjennomføre saksbehandlingen innenfor lovens rammer. Departementet legger til grunn at det er hensynet til å få en avklaring av saken innen lovens angitte frister som er avgjørende for hvem som skal oppnevnes som advokat, og ikke hvorvidt advokaten anses for å være egnet eller ikke, slik utvalget har vært inne på i sin utredning.

Departementet foreslår også at det fremgår av bestemmelsen at advokaten omgående skal gjøres kjent med begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter, og at det skal gis frist for tilsvare etter § 7-11. Det vises i denne forbindelse til pkt. 5.12.

Departementet har videre, i tråd med utvalgets forslag, kommet til at det er hensiktsmessig å ta inn en hjemmel for departementet til å gi nærmere bestemmelser om et utvalg av advokater som kan oppnevnes for privat part i saker som gjelder fylkesnemndas klagebehandling av akuttvedtak, jf. utkast til § 7-23. Departementet viser til det særlige behov som eksisterer for å få en rask avklaring i disse sakene, og at det derfor til enhver tid må finnes advokater som kan påta seg en slik sak på kort varsel.

Departementet foreslår for øvrig å videreføre gjeldende rett om at den offentlige part som regel skal være representert av advokat under saken.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse om advokater som er i samsvar med utvalgets forslag, jf. utkast til § 7-8.

5.11 Barneverntjenestens innledning til sak

5.11.1 Gjeldende rett

Det er barneverntjenesten i den kommunen barnet oppholder seg som har ansvaret for å reise sak for fylkesnemnda, jf. barnevernloven § 8-4. Barnets

oppholdskommune kan i henhold til bestemmelsen inngå avtale med en annen kommune, som barnet har tilknytning til, om at ansvaret for å reise sak for fylkesnemnda kan overføres til denne kommunen. Det følger av § 7-3 at det er barneverntjenesten som skal utarbeide forslag til tiltak i saken. Det er således barneverntjenesten som har i oppgave å utrede sakene for fylkesnemnda og forberede beslutningsgrunnlaget for de forslag som fremmes.

I de tilfeller saken gjelder krav fra den private part om endringer i et tidligere vedtak, skal barneverntjenesten forberede saken etter reglene i § 7-3. I henhold til bestemmelsen skal barneverntjenesten forberede og oversende saken til fylkesnemnda snarest mulig og senest innen tre måneder fra barneverntjenesten mottok saken. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.

En kommune kan bestemme at barneverntjenestens forslag til tiltak skal forelegges et folkevalgt organ, jf. barnevernloven § 2-1. Det følger av § 7-3 at barnevernadministrasjonens forslag i så fall skal forelegges dette organet. Dersom de folkevalgte er enige, skal forslaget omgående sendes fylkesnemnda. Dersom saken haster, kan den sendes til nemnda uten at den er forelagt de folkevalgte på forhånd.

Også fylkesmannen er i henhold til § 7-3 gitt en mulighet til å fremme forslag om tiltak for fylkesnemnda. Dette gjelder i de tilfeller fylkesmannen, ved klage eller på annen måte, blir kjent med forhold som gjør det nødvendig å iverksette tiltak som må vedtas av fylkesnemnda og som kommunen selv ikke følger opp.

§ 7-5 regulerer forberedelsen av en klagesak for nemnda. Dette gjelder for det første klager over vedtak om akutt plassering av barn, og for det andre klage over vedtak om flytting av barn etter § 4-17. Det fremgår av bestemmelsen at en slik klagesak skal forberedes av barneverntjenesten etter reglene i forvaltningsloven. Dette innebærer bl.a. at barneverntjenesten skal vurdere saken på ny før den oversendes fylkesnemnda som klageorgan. Barneverntjenesten må i tillegg foreta det nødvendige forberedende arbeid for saksbehandlingen i nemnda.

5.11.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget foreslår å videreføre gjeldende rett med hensyn til hvem som har ansvaret for å reise og forberede sak for fylkesnemnda, jf. s. 118 i utredningen og utvalgets utkast til §§ 11 og 12. Utvalgets forslag erstatter i hovedsak dagens barnevernlov §§ 8-4 og 7-3. Utvalget forutsetter i

tråd med dette at det er barneverntjenesten i den kommune barnet oppholder seg som har ansvaret for å reise sak for fylkesnemnda, og at en sak innledes ved at det er barneverntjenesten som utarbeider forslag til tiltak.

5.11.3 Høringen

Fem instanser har uttalt seg til utvalgets forslag til bestemmelser om forberedelse til sak. Ingen av instansene har vært uenige i forslaget, men har hatt enkelte merknader til utformingen av bestemmelsene.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser til at både § 8-1 og § 8-4 regulerer barneverntjenestens ansvarsforhold og må leses i sammenheng. Det frarådes i uttalelsen å flytte § 8-4 ut av barnevernloven slik utvalgets forslag innebærer.

Når det gjelder forberedelse av sak for nemnda uttaler *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus* at klager over flyttevedtak bør forberedes for fylkesnemnda av barneverntjenesten som i dag, og ikke slik utvalgets forslag forutsetter, at klagen rettes direkte til nemnda.

5.11.4 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at det er barneverntjenesten i den kommune barnet oppholder seg som har ansvaret for å reise sak for fylkesnemnda. Det foreslås i proposisjonen at saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda i barnevernsaker skal fremgå av kapittel 7 i lov om barneverntjenester og ikke reguleres i en egen lov, jf. pkt. 4.4. Etter departementets oppfatning er det derfor naturlig at ansvaret for å reise sak fortsatt reguleres i barnevernloven § 8-4.

Departementet er enig med utvalget i at en sak fortsatt skal innledes ved at barneverntjenesten skal utarbeide begjæring om tiltak, jf. utkastet til § 7-11.

Departementet er enig med Fylkesnemnda i Oslo og Akershus i at klager over vedtak om flytting av barn etter barnevernloven § 4-17 fortsatt bør forberedes for fylkesnemnda av barneverntjenesten etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 33 første til fjerde ledd. Departementet foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse om dette i utkast til § 7-10 første ledd annet punktum.

Det foreslås etter dette en egen bestemmelse som regulerer nærmere barneverntjenestens innledning til sak. Forslaget innebærer en videreføring av gjeldende rett, jf. utkast til § 7-10.

5.12 Begjæring om tiltak. Tilsvar

5.12.1 Gjeldende rett

Det følger av barnevernloven § 7-3 første ledd annet punktum at barneverntjenestens forslag om tiltak skal inneholde en redegjørelse for de omstendigheter som legges til grunn for det tiltak som foreslås satt i verk. De skriftlige uttalelser og forklaringene som forslaget bygger på skal vedlegges, og det skal opplyses om hvilke personer som skal forklare seg for nemnda. For øvrig inneholder ikke loven en nærmere angivelse av hva forslag til tiltak skal inneholde. I henhold til sosialtjenesteloven § 9-5 skal advokaten gjøres kjent med forslaget og de vedlagte dokumenter og gis frist for skriftlig framstilling og framlegging av dokumenter. Det skal også opplyses om hvilke vitner han eller hun ønsker å føre. Ut over dette har gjeldende rett ingen nærmere angivelse av hva tilsvar skal inneholde.

5.12.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Etter utvalgets oppfatning er dagens regler om hvordan en sak innledes for fylkesnemnda uklare og mangelfulle, jf. utredningen pkt. 11.4. Det anses derfor å være behov for mer utfyllende regler; regler som sikrer at saksforberedelsen i barneverntjenesten og for nemnda koordineres og legger mest mulig til rette for at saken kan behandles i tråd med utvalgets forslag til overordnede prinsipper for saksbehandlingen. Utvalget foreslår at terminologien «begjæring om tiltak» innføres i stedet for «forslag om tiltak» når kommunen fremmer sak for fylkesnemnda. Utvalget foreslår også mer detaljerte regler om hva begjæringen om tiltak skal inneholde. Dette omfatter bl.a.:

- betegnelse på nemnda
- partenes, lovlige stedfortrederes og advokaters navn, stilling og adresse
- kort angivelse av hva begjæringen gjelder
- saksframstilling
- dokumenter som foreslås inntatt i sakens avgjørelsesgrunnlag, med dokumentliste
- oppgave over vitner og sakkyndige som ønskes ført for nemnda, med angivelse av hva forklaringene gjelder.

Utvalget foreslår videre at det skal gis en kort oppsummerende redegjørelse for de omstendigheter som begrunner begjæringen, henvisning til de rettsregler som kommer til anvendelse og forslag til tiltak. Det fremgår av utvalgets utredning s.79 at denne redegjørelsen et stykke på vei er ment å til-

svare et «sluttinnlegg» i tvistelovens forstand, jf. tvisteloven § 9-10. I tvisteloven står slike sluttinnlegg sentralt når det gjelder å danne grunnlag for en effektivisering av forhandlingene, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) pkt. 14.5.2. Etter tvisteloven skal sluttinnlegg avgis ved avslutningen av saksforberedelsen.

Det foreslås også at det i begjæringen skal redegjøres for forhold som kan ha betydning for nemndsleders vurdering av den videre behandling og avgjørelsesform, herunder sammensetning, fremdriftsplan for eventuelt forhandlingsmøte og om en samtaleprosess anses hensiktsmessig.

Utvalget foreslår videre at når en begjæring om tiltak ikke tilfredsstillende fastsetter krav, kan nemndsleder gi pålegg om retting av feil og mangler innen en kort frist.

De private parter skal i følge forslaget umiddelbart varsles om begjæringen og gis en kort frist for tilsvare, normalt ikke lenger enn en uke. Videre foreslås en nærmere regulering av hva tilsvaret skal inneholde, bl.a. skal de private parter redegjøre for sitt syn på begjæringen og komme med egne bevisstilbud. Forslaget innebærer at de private parter gis mulighet for kontradiksjon, og at det blir trukket opp en hensiktsmessig ramme for saken. Utvalgets forslag forutsetter at det skal inngis tilsvare. Det er ingen sanksjoner knyttet til manglende etterlevelse, men det legges til grunn at det normalt vil være i den private parts interesse å bidra til en god saksforberedelse i nemnda med hensyn til de dokumenter og den argumentasjon som gjøres gjeldende fra den private parts side.

Fylkesnemndsutvalget understreker også viktigheten av at saken berammes straks den kommer inn til fylkesnemnda og viser også til at berammingsrutinene varierer noe fra nemnd til nemnd. Det uttales om dette:

«Fylkesnemndsutvalget anser det i og for seg som praktisk at selve arbeidet med berammingen gjøres av en saksbehandler. Dette forutsetter imidlertid at det fra nemndsleder er gitt instruksjoner om hvilke tidsrammer som gjelder. Hensynet til prinsippene om sakstilpasset behandling, proporsjonalitet og så videre, tilsier også at nemndsleder angir foreløpige rammer for forhandlingsmøtet, både med hensyn til tema og tid. Det kan være naturlig at slike spørsmål drøftes med partenes prosessfullmektiger. Slike drøftelser bør vanligvis gjøres av nemndsleder, ikke av en saksbehandler.

Fylkesnemndsutvalget mener at det som et utgangspunkt bør tas initiativ med sikte på beramming straks saken kommer inn til barne- og sosialnemnda, uten at man avventer tilsvare – i tråd med det som er etablert praksis i de fleste

nemnder. Rett nok kan det fra tid til annen bli behov for justeringer ettersom man gjennom saksforberedelsen får bedre oversikt over saken og dens omfang. Normalt vil det imidlertid være overkommelig å foreta en foreløpig beramming straks, og så vurdere løpende om det er behov for å justere denne. Fylkesnemndsutvalget peker i denne forbindelse særlig på at hensynet til rask saksavvikling er best ivarettatt der beramming skjer straks, uten at man avventer tilsvare. De som av ulike grunner skal delta i forhandlingsmøtet får lengre tid til å områ seg, og muligheten for å få holdt forhandlingsmøte innen rimelig tid øker betraktelig.»

5.12.3 Høringen

I alt 11 instanser har uttalt seg til utvalgets forslag til bestemmelse. Fire instanser har gitt sin tilslutning til bestemmelsen; *Barne- ungdoms og familieetaten, region øst, Sandefjord kommune, Skien kommune og Bergen kommune*. De øvrige instansene som har uttalt seg har innvendinger til bestemmelsen, særlig når det gjelder den foreslåtte fristen for å avgi tilsvare.

Sandefjord kommune uttaler:

«Kommunen er enig i at den nye betegnelsen på barnevernets saksfremlegg blir «begjæring om tiltak». Det er en presis betegnelse på innholdet i et slikt saksfremlegg.

Erfaringen med saksforberedelsen er at det tar altfor lang tid før det kommer tilsvare fra motparten. Før dette foreligger er det ofte vanskelig å komme videre i saksforberedelsen. Det er en tendens til at fylkesnemndene aksepterer altfor lange frister for tilsvare.»

Barne- ungdoms og familieetaten, region øst, ser det som positivt at det foreslås klare regler når det gjelder formelle krav til kommunens forslag til tiltak. Det uttales videre:

«Bufetat region øst ser det også som positivt at det fastsettes korte frister for tilsvare i § 13 (4). Det er viktig å markere at også partenes advokater har et ansvar for å bidra til rask behandling, slik at de prioriterer oppfølgingen av sakene og rydder plass til møter og berammelser.»

Barnejuridisk Forum foreslår at bestemmelsen deles opp slik at man får en bestemmelse som omhandler begjæring om tiltak og en bestemmelse som omhandler tilsvare. Det vises til at bestemmelsen omhandler både krav til begjæring om tiltak og krav til tilsvare, noe som innebærer at den blir uoversiktlig og rotete.

Når det gjelder den foreslåtte tilsvarsfrist, uttaler *Barnejuridisk Forum*:

« Det er viktig både for sakens fremdrift og for å få en forsvarlig avvikling av saken at advokaten har et forsvarlig grunnlag for å vurdere saken før det inngis tilsvaer. Det innebærer at vedkommende advokat normalt må ha en eller to samtaler med den private part, gjennomgå sakens dokumenter og samtale med mulige vitner før det inngis tilsvaer. Det sier seg selv at dette ikke er mulig å gjennomføre på en forsvarlig måte i løpet av en uke. Tilsvaersfristen bør derfor minimum være to uker. En tilsvaersfrist på en uke vil gjennomgående føre til at advokaten er nødt til å anmode om utsettelse av tilsvaersfristen, eller inngi tilsvaer som er så kortfattet at det ikke gir nemndsleder noen veiledning om den videre behandling og avgjørelsesform.»

Fylkesnemndsledernes arbeidsutvalg uttaler at en ukes tilsvaersfrist er for kort tid for privat part til å sette seg inn i dokumentutdraget, konferere med advokat, foreta de nødvendige vurderinger og få skrevet et tilsvaer. Det vises til at normal tilsvaersfrist i sivile saker etter tvisteloven er tre uker. *Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark* mener at en tilsvaersfrist på 10 dager er realistisk, slik at man slipper stadige anmodninger om fristutsettelse.

Fylkesnemnda i Buskerud og Vestfold mener det er viktig å presisere i lovteksten at de dokumenter som skal sendes fylkesnemnda er de dokumenter som er nødvendige av hensyn til fylkesnemndas beslutning. Det vises til at det er advokatene som før møtet kjenner saken best, og at det derfor er advokatene som har det primære ansvaret for at saken bevismessig tilpasses det som er nødvendig.

5.12.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med Fylkesnemndsutvalget i at det bør innføres en bestemmelse som regulerer nærmere hvordan en sak innledes for fylkesnemnda. Det vises til at det er mangelfulle regler i loven om dette i dag. Nærmere regulering vil bidra til å sikre at saksforberedelsen i barneverntjenesten og i fylkesnemnda koordineres, og at det legges til rette for at saken kan behandles og avgjøres i tråd med de overordnede prinsipper for saksbehandlingen i fylkesnemndene, jf. pkt. 5.5.

Departementet vil i denne forbindelse også peke på viktigheten av at det etableres gode rutiner for beramning av sakene for nemnda. I likhet med utvalget mener departementet at det som et utgangspunkt bør tas initiativ til å beramme saken straks den kommer inn til fylkesnemnda. Det forutsettes imidlertid at nemndsleder foretar en løpende vurdering av behovet for justeringer

under den videre forberedelsen av saken, jf. pkt. 5.13.

Departementet er enig med utvalget i at det er hensiktsmessig å benytte betegnelsen «begjæring om tiltak» når kommunen fremmer sak for fylkesnemnda, og at det gis regler med en nærmere angivelse av hva en slik begjæring skal omfatte. Det legges i denne forbindelse til grunn at begjæring om tiltak tilsvaerer stevning i en sak for domstolen.

Det er etter departementets oppfatning viktig at det på et tidlig stadium i saksgangen trekkes opp så klare rammer som mulig for den videre behandling av saken. I tillegg til å være ressursbesparende, vil klare rammer for behandlingen styrke de private parters muligheter til kontradiksjon. Begjæringen om tiltak vil i denne sammenheng utgjøre en svært viktig del av det materialet som skal danne grunnlaget for den videre tilrettelegging og behandling av saken. Det er derfor nødvendig at den fremstår som systematisk og godt gjennomarbeidet. En god saksforberedelse i barneverntjenesten, vil bidra til at den videre forberedelse i nemnda kan konsentreres om det som er sentralt for den avgjørelse som skal treffes.

Departementet mener i likhet med utvalget at begjæringen om tiltak skal inneholde betegnelse på nemnda, oversikt over partenes, stedfortrederes og advokaters navn, stilling og adresse, jf. utkastet til § 7-11 første ledd henholdsvis bokstav a og b. Departementet vil i denne forbindelse understreke betydningen av at barneverntjenesten redegjør for foreldrenes rettslige posisjon i forhold til barnet og begrunner sitt forslag om hvem som er sakens parter.

Departementet er videre enig med utvalget i at begjæringen om tiltak også skal inneholde en kort angivelse av hva begjæringen gjelder, jf. utkastet til § 7-11 første ledd bokstav c.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at det fra kommunens side skal utarbeides en saksfremstilling som gir en oversikt over sakens fakta, jf. utkastet til § 7-11 første ledd bokstav d. Departementet vil i denne forbindelse understreke betydningen av at det gis en presis og oversiktlig saksfremstilling, og at sakens fakta settes inn i en kronologisk sammenheng. Det er også viktig at sakens fakta relateres til de rettsregler som nemnda skal vurdere. En klar og presis fremstilling av sakens fakta vil være et nyttig redskap for nemndsleder til å avklare hvilke faktiske forhold partene er uenige om. Departementet legger også til grunn at dersom denne redegjørelsen inneholder de relevante og nødvendige opplysningene, vil det ikke være aktuelt for nemndsleder å be om en slik redegjørelse for de faktiske forhold under

saksforberedelsen som omtales i utkast til § 7-12 tredje ledd. Det vises til nærmere omtale i pkt. 5.13.

Når det gjelder utvalgets forslag om at begjæringen også skal vedlegges de dokumenter som foreslås inntatt i sakens avgjørelsesgrunnlag, vises til departementets vurderinger i pkt. 5.19. Det fremgår her at departementet ikke går inn for utvalgets forslag om at sakens dokumenter skal inngå i nemndas avgjørelsesgrunnlag uten at disse gjennomgås under forhandlingsmøte. Departementet foreslår som en konsekvens av dette at begjæringen om tiltak skal vedlegges de bevis som vil bli ført, herunder oppgave over vitner og sakkyndige som ønskes ført for fylkesnemnda med angivelse av hva forklaringene gjelder, jf. utkastet til § 7-11 første ledd bokstav e.

Departementet foreslår i tråd med utvalgets forslag at barneverntjenesten i tilknytning til forslag om vedtak i saken skal gi en kort oppsummerende redegjørelse for de faktiske omstendigheter som begrunner forslaget og med henvisning til relevante rettsregler. Departementet finner det imidlertid hensiktsmessig å anvende begrepet «forslag til vedtak» i stedet for «forslag til tiltak» slik utvalget gjør. Det legges til grunn at forslag til vedtak tilsvare «påstand» i saken, jf. utkastet til § 7-11 første ledd bokstav f.

Utvalgets utredning synes å forutsette at den oppsummerende redegjørelsen som skal gis i forbindelse med begjæringen om tiltak, et stykke på vei er ment å tilsvare et sluttinnlegg i tvistelovens forstand. I tvisteloven står slike sluttinnlegg sentralt med tanke på tilspissing og konsentrasjon av saken, noe som er ment å danne grunnlaget for å effektivisere forhandlingene. Departementet foreslår i utkastet til § 7-12 sjette ledd at nemndsleder også ved avslutningen av saksforberedelsen kan kreve at sakens parter avgir oppdaterte redegjørelser. Dette vil først og fremst være aktuelt der det i løpet av den tid som har gått siden begjæring om tiltak og/eller tilsvare ble avgitt, har skjedd ikke ubetydelige endringer som tilsier en slik oppdatering, jf. pkt. 5.13.

Det er for øvrig etter departementets oppfatning viktig at begjæringen om tiltak, ut fra hensynet til fleksibel og sakstilpasset behandling, inneholder nødvendig informasjon slik at nemndsleder blir i stand til å trekke opp en hensiktsmessig ramme for nemndas videre behandling av saken. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om at det i begjæringen også skal redegjøres for forhold som kan ha betydning for sakens videre behandling og avgjørelsesform, herunder nemn-

das sammensetning og fremdriftsplan for et eventuelt forhandlingsmøte, jf. utkastet til § 7-11 annet ledd.

Departementet mener også, i likhet med utvalget, at det bør gis en regel om at dersom en begjæring om tiltak ikke tilfredsstillende fastsetter krav, skal nemndsleder gi pålegg om retting og sette en kort frist for dette, jf. utkastet til § 7-11 tredje ledd.

Når det gjelder forslaget fra Barnejuridisk Forum om å splitte opp bestemmelsen slik at begjæring om tiltak og tilsvare reguleres hver for seg, kan departementet ikke se at dette er hensiktsmessig. Tvert i mot bidrar en felles bestemmelse til å understreke den nære sammenhengen mellom begjæring om tiltak og tilsvare i saksforberedelsen av saken. Departementet er således enig med utvalget i at også reglene om tilsvare bør fremgå av bestemmelsen, jf. utkastet til § 7-11 fjerde ledd.

Det er et grunnleggende krav ved saksbehandlingen av barnevernsaker at den skal være rask, jf. pkt. 5.5. Av hensyn til fremdriften i saken er departementet enig med utvalget i at de private parter umiddelbart skal varsles om begjæring om tiltak, og at tilsvare skal inngis innen kort tid. Tilsvaret gir de private parter mulighet til kontradiksjon og bidrar på samme måte som begjæringen om tiltak til å trekke opp en hensiktsmessig ramme for saken. Likedan ivaretas hensynet til en fleksibel og sakstilpasset saksbehandling i nemnda gjennom et presist utformet tilsvare der det redegjøres for den private parts syn på begjæringen, egne bevilgninger og forhold av betydning for videre behandling og avgjørelsesform.

I likhet med utvalget forutsetter departementet at det skal inngis tilsvare. Det vises til at det ikke knyttes noen sanksjoner til manglende tilsvare, men at det normalt vil være i privat parts interesse å bidra til en god saksforberedelse i nemnda.

Flere høringsinstanser har imidlertid sterke motforestillinger til utvalgets forslag om at tilsvarefristen ikke skal være lenger enn en uke. Det blir bl.a. fremhevet at den private parts advokat ikke får tilstrekkelig tid til å sette seg inn i saken og avgi tilsvare på forsvarlig grunnlag. Departementet ser at dette kan være noe problematisk innen en så kort frist og foreslår derfor en noe lenger frist enn utvalget. Departementet foreslår at fristen normalt ikke skal være lenger enn ti dager.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse om begjæring om tiltak og tilsvare som i noen grad avviker fra utvalgets forslag, jf. utkast til § 7-11.

5.13 Saksforberedelsen i fylkesnemnda

5.13.1 Gjeldende rett

Sak for fylkesnemnda innledes ved at barneverntjenesten utarbeider forslag til tiltak, jf. barnevernloven § 7-3.

Selv om barneverntjenesten har ansvaret for saksforberedelsen, har fylkesnemnda et selvstendig ansvar for sakens opplysning, jf. barnevernloven § 6-1 og forvaltningsloven § 17, hvilket medfører at fylkesnemnda på dette punkt står i samme stilling som retten i saker etter tvistemålsloven kapittel 33.

Fylkesnemndsleder har eneansvaret for saksbehandlingen i nemnda forut for forhandlingsmøtet. Dette følger ikke direkte av loven, men må sies å ligge i nemndslederfunksjonen. Det har vært lagt til grunn at tvistemålsloven § 166 må kunne anvendes analogisk, slik at nemndsleder når nemnda ikke er samlet, kan treffe de avgjørelser som etter sin art hører til forhandlingsmøtet.

Under saksforberedelsen må fylkesnemndsleder vurdere om det skal holdes forhandlingsmøte og om saken skal behandles i full eller begrenset nemnd, jf. sosialtjenesteloven §§ 9-6, 9-8 og barnevernloven §§ 7-1 bokstavene e til g. Nemndsleder må videre ta stilling til om det er behov for sakkynndige utredninger og om det skal oppnevnes talsperson for barnet. Nemndsleder må dessuten vurdere om det er behov for saksforberedende møte, og om det skal foretas bevisavskjæring eller bevisopptak. Reglene i tvistemålslovens § 189 og § 196 om henholdsvis bevisavskjæring og bevisopptak er imidlertid ikke gitt direkte anvendelse for saker i fylkesnemnda.

5.13.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget drøfter saksforberedelsen i fylkesnemndene i utredningens kapittel 11. Utvalget mener at det overordnede målet for saksforberedelsen i fylkesnemnda må være å trekke opp rammene for den videre behandling, slik at innsatsen konsentreres om det som er sentralt for avgjørelsen. Utvalget uttaler videre:

«Det må videre være helt vitalt å skaffe klarhet i hvordan saksbehandlingen innenfor disse rammer kan legges opp mest mulig rasjonelt. Dette bør stå som en generell rettesnor for saksforberedelsen, og det er nemndlederen i den enkelte sak som må påse at saksforberedelsen som sådan skjer i tråd med dette.»

I pkt. 8.3 i utredningen omtaler utvalget grunnreglene for god saksbehandling for domstolene

som også saksbehandlingen for fylkesnemndene bør være basert på. Det pekes her bl.a. på nødvendigheten av konsentrasjon i saksforberedelsen og viktigheten av aktiv saksstyring fra nemndsleder side. Det uttales bl.a.:

«Ikke minst hensynene til konsentrasjon og hurtighet, men også andre hensyn som for eksempel proporsjonalitet, gjør det nødvendig med aktiv saksstyring. Nemndlederen må komme sentralt inn og ha det avgjørende ord ved struktureringen av saksforberedelsen og forhandlingsmøtet for å bevirke at saken konsentreres om de sentrale og omtvistete spørsmål, og at behandlingen tilpasses betydningen av tvisten. Erfaring tilsier at dersom nemndleder ikke inntar en slik aktiv rolle vil hensynene til proporsjonalitet, konsentrasjon og hurtighet i mange saker bli dårligere ivaretatt. En forutsetning om aktiv saksstyring fra nemndleder er i tråd med de krav som i økende grad stilles til dommere, og som det er naturlig å stille også til nemndledere.»

Utvalget foreslår at bestemmelsen om fylkesnemndas saksforberedelse skal inneholde en henvisning til hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemndene, slik at det fremgår at formålet med saksforberedelsen er at den videre saksbehandling og senere avgjørelser skal være i samsvar med disse hovedprinsippene, jf. nærmere om hovedprinsippene i pkt. 5.5.

Utvalget foreslår videre at nemndsleder umiddelbart etter at begjæring om tiltak er mottatt, skal vurdere og treffe avgjørelser om den videre behandling. I pkt. 11.3 gir Fylkesnemndsutvalget en opplisting av viktige tema som regulært dukker opp i saker for fylkesnemnda og som bør avklares under saksforberedelsen for å oppnå en mer effektiv saksbehandling på senere stadier, samt for å tilrettelegge for et bedre avgjørelsesgrunnlag:

- partsforholdet i saken,
- om nemnda er stedlig, saklig og funksjonelt kompetent,
- spørsmål knyttet til oppnevning av advokat,
- de samlede tema i saken – sakens gjenstand – og hovedpunkter i det som gjøres gjeldende (eventuelt gjennom kort skriftlig redegjørelse – «sluttinnlegg»),
- om saken kan og bør forenes med andre saker i samme sakskompleks,
- hvor langt nemndas avgjørelse kan bygge på tidligere avgjørelser eller materiale knyttet til slike avgjørelser,
- hvilke spørsmål som er omtvistet mellom partene,

- om bevisførsel anses påkrevd i forhold til spørsmål hvor det ikke er uenighet av betydning,
- om det for enkelte forhold er påkrevd med ytterligere bevisførsel, herunder behovet for sakkyndige undersøkelser utover det som allerede ligger i saken,
- om det bør skje bevisavskjæring,
- aktuell saksbehandlingsform, herunder hvordan bevisførselen bør skje (skriftlig/muntlig/fjernavhør),
- avklaring av behovet, tid, sted, tema og tidsmessige rammer for møter, herunder for forhandlingsmøte i saken,
- nemndas sammensetning i saken,
- om og hvordan barnet skal høres i saken, herunder om det skal oppnevnes talsperson for barnet,
- om det skal søkes etter grunnlag for enighet gjennom en samtaleprosess.

I utvalgets utkast til bestemmelse inneholder annet ledd en ikke uttømmende opplisting av noen av de spørsmål nemndsleder skal avklare under saksforberedelsen. Mange av disse er allerede selvsagte deler av saksforberedelsen i fylkesnemndene. Dette gjelder bl.a. fylkesnemndas sammensetning i den enkelte sak, behovet for møter, herunder om det skal holdes forhandlingsmøte, og tema, tid og sted for slike møter. Etter utvalgets forslag skal nemndsleder videre ta stilling til behovet for ytterligere bevisførsel, herunder sakkyndige utredninger, bevisførselens form, herunder bruk av fjernavhør og om det skal oppnevnes talsperson for barnet. Utvalget foreslår videre at nemndsleder på dette stadiet av saksforberedelsen også skal ta stilling til om det skal forsøkes en samtaleprosess, jf. nærmere om dette nedenfor.

Som redegjort for i proposisjonens pkt. 5.19 om avgjørelsesgrunnlaget, går utvalget inn for at de dokumenter som partene har sendt med saken som vedlegg til forslaget eller tilsvaret skal inngå i fylkesnemndas avgjørelsesgrunnlag uten at dokumentene gjennomgås under forhandlingsmøtet. I samsvar med dette foreslår utvalget at nemndsleder under saksforberedelsen skal ta stilling til hvilke dokumenter som skal inngå i nemndas avgjørelsesgrunnlag. Utvalget uttaler på s. 67 i pkt. 14.2 i utredningen:

«Det vil være nemndsleders ansvar å avgjøre hvilke dokumenter som er av en slik karakter at de inngår i avgjørelsesgrunnlaget og meddele dette til partene, ...

Dokumentene som besluttes inntatt i avgjørelsesgrunnlaget i saken må sendes ut til medlemmene så raskt som mulig, slik at det er til-

strekkelig tid til gjennomlesning før forhandlingsmøtet skal holdes. Et kort formøte – etter mønster fra dagens ordning – er i denne forbindelse ikke tilstrekkelig. Det bør utarbeides standardiserte oversendelsesbrev, hvor medlemmene særskilt gjøres oppmerksom på taushetsplikten, og også pålegges å oppbevare de mottatte dokumenter med dette for øye.»

Fylkesnemndsutvalget ser det som viktig at det materialet som kommer til fylkesnemnda fra barneverntjenesten – i form av forslag til vedtak og begrunnelse for dette – er så presist som mulig, og dermed danner et rasjonelt utgangspunkt for den videre saksforberedelsen for nemnda. Fylkesnemndsutvalget ser det videre som viktig at barneverntjenesten forbereder saken i forhold til den bevisførsel og forhandling som skal finne sted i fylkesnemnda, og at det materiale som legges frem begrenses til det som er nødvendig for å skaffe til veie et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag i de tema nemnda skal avgjøre i saken.

Fylkesnemndsutvalget uttaler videre at med de korte frister som gjelder, er det vesentlig for saksavviklingen at rutineene for beramning av forhandlingsmøter, der slike skal holdes, er effektive, jf. pkt. 5.12 der berammingsrutiner er nærmere omtalt.

Utvalget foreslår i sitt forslag til § 14 tredje ledd en bestemmelse om forening av saker. Spørsmålet om forening av saker må ses i sammenheng med partsforholdene i den enkelte sak. Utvalgets forslag på dette punkt er derfor omtalt under pkt. 5.9.

Utvalget foreslår at det skal tas inn en bestemmelse om at nemndsleder kan innkalle til saksforberedende møter. Utvalget uttaler på s. 119 i utredningen at dette – i alle fall på lovreguleringsplan – er et nytt konsept i fylkesnemnda. Fylkesnemndsutvalget mener at slike saksforberedende møter vil kunne være ressursbesparende selv om de kommer i tillegg til forhandlingsmøtet. Utvalget viser til at møtene kan brukes til å oppnå klarhet i på hvilke punkter det foreligger uenighet mellom partene, hvilket kan bidra til å gjøre den videre behandling mer poengtert og konsentrert ved at unødige argumentasjon og bevisførsel skrelles bort. Utvalget uttaler at det kan være aktuelt å holde saksforberedende møter som telefonmøter, særlig når det gjelder saksbehandlingen.

Avtalebaserte løsninger

Fylkesnemndsutvalget foreslår i sitt utkast til § 14 femte og sjette ledd en hjemmel for - og regler om - samtaler under saksforberedelsen med henblikk på avtalebaserte løsninger. Utvalget har drøftet disse spørsmålene i utredningens kapittel 17. Det

vises til at alternativ tvisteløsning både i og utenfor rettssystemet har fått økt fokus og større plass den senere tid. Utvalget uttaler at det i stadig større grad blir sett som viktig for partene å komme frem til en minnelig løsning, fremfor å få en avgjørelse ved dom eller vedtak og uttaler videre:

«Ved en minnelig løsning kan partene selv påvirke resultatet, og de vil derved ha et bedre utgangspunkt for å godta – og oppfylle eller etterleve – det resultat de har blitt enige om. I tillegg vil en minnelig løsning som en hovedregel være ressursbesparende både økonomisk og tidsmessig, og ikke minst på den personlige siden.»

Slik Fylkesnemndsutvalget ser det har imidlertid mekling og alternativ tvisteløsning sin klare begrensning i barnevernsaker. Det vises i denne forbindelse til at mekling har som forutsetning en viss likevekt mellom partene, og at partene fritt kan forhandle seg frem til en løsning. Slik er det ikke i barnevernsaker hvor sakene er unndratt partenes frie rådighet. Utvalget uttaler at målet for vedtak etter barnevernloven er å finne den løsning som er til barnets beste, og at dette hensynet kan stå i motstrid til foreldrenes ønsker og mål. Fylkesnemndsutvalget mener likevel det er viktig at prosessen i fylkesnemnda legges til rette for at partene gis mulighet til å arbeide seg frem til en omforent løsning.

I pkt. 17.1 i utredningen redegjør utvalget kort for temaet mekling og for noe av den utvikling som har skjedd innen rettssystemet den senere tid. Det vises bl.a. til at mekling er en konfliktløsningsform der en nøytral tredjeperson assisterer i forhandlinger mellom partene, og hvor løsning av tvistespoersmålene beror på en enighet dem imellom. Utvalget trekker også frem at mekling ikke nødvendigvis behøver å ha fokus på fremforhandling av løsninger, men kan være en effektiv og god måte å få presisert og nyansert partenes synspunkter på, slik at skinnuenighet elimineres og de reelle tvistespoersmål identifiseres. I pkt. 17.2 i utredningen omtaler utvalget mekling i saker etter barneloven. Barneloven § 59 gir dommeren en særskilt plikt til å vurdere om det er mulig å oppnå forlik mellom partene, og legge til rette for dette.

Når det gjelder barnevernsaker, legger utvalget til grunn at også på dette saksområdet skal de involverte parter som hovedregel fortsatt ha kontakt og samarbeid etter at vedtak er fattet. Etter utvalgets mening er prosessen frem til endelig vedtak også i barnevernsakene med på å øke konfliktnivået, og å gi foreldrene en opplevelse av krenkelse. Utvalget mener derfor sterke hensyn kan

tale for at forholdene legges til rette for mekling og forsøk på å komme frem til en minnelig ordning. I denne forbindelse peker imidlertid utvalget på at barnevernsakene skiller seg fra de fleste sivile tvister som behandles av domstolene – også fra saker etter barneloven, og at dette begrenser mulighetene for mekling mellom partene. Om disse forskjellene uttaler utvalget bl.a.:

«For det første er barnevernsakene unndratt partenes frie rådighet, og det er etter dagens ordning ikke mulig å inngå rettsforlik, jf Rt 1991 side 1167. Dersom det antas at barn lever i en situasjon med alvorlig omsorgssvikt, vil det dessuten i liten grad være mulighet til forhandlinger med foreldrene med henblikk på valg av løsning. Barne- og sosialnemndas avgjørelser skal ha fokus på barnets situasjon og rette seg etter det som er barnets beste. Videre vil det oftest være av vesentlig betydning at barnets situasjon får en snarlig avklaring. Når en barnevernsak har nådd barne- og sosialnemnda, synes derfor mekling i tradisjonell forstand som et fremmed konsept.»

Av denne grunn foreslår utvalget at det i barnevernsaker ikke innføres en ordning med mekling i tradisjonell forstand, men at det åpnes opp for en samtaleprosess med tanke på å komme frem til avtalebaserte løsninger. Utvalget viser til at det er et faktum at i en del saker for fylkesnemnda foreligger samtykke fra foreldrene til barneverntjenestens forslag til omsorgsovertakelse. En del saker faller også bort før forhandlingsmøtet, og utvalget mener derfor det er grunn til å anta at enighet kan oppnås dersom det legges til rette for en konstruktiv dialog i forbindelse med saksforberedelsen. Utvalget uttaler videre:

«Det er lite tvilsomt at et vedtak som bygger på enighet mellom partene, og en gjensidig forståelse av at vedtaket er til barnets beste, vil være en stor gevinst for barna også i sakene som behandles etter barnevernloven. Enighet kan bidra til stabilitet og forutsigbarhet for barnet, ved at sakene ikke stadig bringes inn for domstol og barne- og sosialnemnd for nye prøvinger. Enighet kan bidra til å skape et godt samarbeidsklima, blant annet mellom foreldre og fosterforeldre. Dette er viktig for å forebygge at barnet settes i lojalitetskonflikter.

En prosess hvor partene gis mulighet for å finne en minnelig løsning vil kunne minske biologiske foreldres opplevelse av krenkelse. Fokus kan i større grad rettes mot fremtid og hva som er best for barnet, i motsetning til forhandlingsmøtet, hvor fokus er på fortid og alle forhold og situasjoner hvor foreldrene ikke strakk til. En enighet mellom foreldrene og bar-

neverntjenesten vil, i tillegg til å kunne virke forsonende, også i vesentlig grad kunne forenkle den videre prosessen i barne- og sosialnemnda, noe som vil være ressursbesparende ikke bare økonomisk, men også menneskelig sett.»

Utvalget går deretter over til å drøfte ulike saktyster hvor en samtaleprosess kan være hensiktsmessig. Når det gjelder saker om plassering utenfor hjemmet, uttaler utvalget at det normalt ikke vil være rom for mellomløsninger, men at det kan tenkes tilfeller der barnevernet, grunnet manglende samarbeid fra foreldrenes side, ikke har lyktes med å få iverksatt hjelpetiltak og derfor reiser sak om omsorgsovertakelse. Utvalget uttaler videre om dette:

«Dersom barne- og sosialnemnda initierer en samtaleprosess mellom barnevernet og de private parter, kan denne mindre konfliktorienterte fremgangsmåten gi foreldrene bedre innsikt i og forståelse for situasjonen, og dermed kanskje muliggjøre hjelpetiltak som et alternativ til omsorgsovertakelsen i en prøveperiode. På denne bakgrunn kan det være at barnevernet finner å endre sitt forslag til tiltak. Dersom hjelpetiltakene ikke fungerer, kan barnevernet når som helst reise ny sak om omsorgsovertakelse for barne- og sosialnemnda, men da har foreldrene i alle fall fått sjansen til å gjøre noe med situasjonen, og konfliktnivået er kanskje lavere enn det ellers ville vært. Det er imidlertid viktig at slike midlertidige ordninger ikke kommer i konflikt med hensynet til barnets beste. Dette tilsier at slike ordninger bare er aktuelle hvor de synes forsvarlige, og hvor barnevernet sikres mulighet for – og forplikter seg til – jevnlig oppfølging av barnet og foreldrene.»

Utvalget understreker at det normalt vil måtte fastsettes klare og ikke for lange tidsrammer for en slik midlertidig ordnings maksimale varighet. Det understrekes også at man ikke kan avtale bort barneverntjenestens ansvar for å gripe inn dersom hjelpetiltakene ikke i tilstrekkelig grad sikrer barnets oppvekstbetingelser.

Når det gjelder tvangstiltak overfor ungdom med alvorlige atferdsvansker, uttaler utvalget:

«Også i slike situasjoner kan kanskje en samtaleprosess mellom partene i barne- og sosialnemndas regi bidra til at den aktuelle ungdommen får innsikt i egen situasjon og dermed ønsker å endre sin atferd, alternativt sier seg inneforstått med nødvendigheten av plassering. At saken står for barne- og sosialnemnda vil bidra til å understreke alvorret i situasjonen for den aktuelle ungdommen.»

I saker hvor det er mistanke om alvorlig omsorgssvikt, er det svært viktig at avgjørelse fattes raskt. Utvalget legger til grunn at det derfor er, og fortsatt bør være, korte tidsfrister for behandling av de fleste barnevernsaker som skal behandles i fylkesnemnda. Når det gjelder spørsmålet om det kan reises som en innvending mot en samtaleprosess at den vil forsinke en endelig avgjørelse i saken, viser utvalget til evalueringen av prøveordningen med rettsmekling som viser at rettsmekling ikke medførte økt saksbehandlingstid. Undersøkelsen er inntatt i NOU 2001:32 Rett på sak.

Utvalget viser til at saksbehandlingstiden i 2003 var 65 dager fra saken kom inn, til forhandlingsmøtet var avsluttet. Utvalget mener at det innenfor en slik tidsramme vil være fullt mulig å gjennomføre en samtaleprosess. Utvalget mener videre at det er grunn til å tro at samtaler med henblikk på avtalebaserte løsninger i barnevernsaker vil være kostnadsbesparende. Det vises for øvrig til utredningen s. 86.

Utvalget mener det er vanskelig å gi noen spesifikke og utførlige regler om hvilke saker etter barnevernloven som kan egne seg for en samtaleprosess og foreslår derfor ikke noen absolutte regler om dette. Utvalget trekker imidlertid opp noen retningslinjer for hvilke kriterier som bør ha betydning for om en slik prosess skal forsøkes. Utvalget mener at partenes standpunkt til en samtaleprosess vil være viktig og som hovedregel avgjørende. Etter utvalgets mening kan det imidlertid tenkes unntak:

«I noen situasjoner der konflikten er sterk, kan det være vanskelig for partene – kanskje særlig den private part – å foreta en rasjonell vurdering av om en minnelig løsning vil være å foretrekke. Styrken i konfliktsituasjonen kan ta fokuset bort fra behovet for fremtidig samhandling, og fra de menneskelige kostnadene ved vedvarende konflikt – og også minske innsikten i svakhetene ved egen sak.

I andre situasjoner kan partene frykte at en positiv holdning vil gi barne- og sosialnemnda og de øvrige parter inntrykk av at de mener å ha en dårlig sak, og at et slikt inntrykk vil svekke deres forhandlingsposisjon. Videre kan manglende kjennskap til konfliktløsningsformen bidra til skepsis. Partene kan være redde for at prosessen vil påtvinge dem løsninger, uten den beskyttelse en vanlig barne- og sosialnemndsprosess gir.»

Utvalget mener at partene må gis anledning til å uttale seg om hvorvidt de ønsker samtaler med henblikk på en avtalebasert løsning raskt etter at saken har kommet inn til fylkesnemnda. Etter

utvalgets syn er ett alternativ at de private parters standpunkt inneheites i tilsvaret, og at kommunen gir sin uttalelse i begjæringen eller innen tilsvarsfristen. Utvalget uttaler videre:

«I saker der nemnda finner det hensiktsmessig å forsøke en samtaleprosess, og hvor partene uttaler seg negativt til dette, kan nemndleder innkalle til et saksforberedende møte hvor partene blir gitt informasjon om hvordan samtaleprosessen fungerer. Dersom partene opprettholder sitt negative syn på en samtaleprosess, vil det normalt være hensiktsløst å forsøke dette.»

Andre kriterier som bør tillegges vekt ved avgjørelsen av om samtaler med henblikk på avtalebaserte løsninger skal skje, er etter utvalgets mening:

«...muligheten for å dempe konfliktnivået mellom partene, og om tidligere forsøk på å oppnå minnelige løsninger eller andre forhold gjør en slik konfliktløsningsprosess betenkelig eller uhenktsmessig.»

Etter utvalgets mening vil særlig saker om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven § 4-21, tilbakehold av ungdom i institusjon, jf. § 4-24 annet ledd annet punktum, forbud mot flytting, jf. § 4-8 annet ledd første punktum og saker om samvær, jf. § 4-19, være aktuelle for avtalebaserte løsninger. For utvalgets begrunnelse vises til utredningen s. 86-87.

I pkt. 17.5 redegjør utvalget for hvilke prinsipper som bør gjelde for samtaleprosessen. Utvalget vil ikke foreslå at det innføres en samtaleprosess etter en rettsmeklingsmodell for fylkesnemndene. Utvalget foreslår i stedet at det åpnes for en samtaleprosess etter modell av barneloven der nemndleder kan knytte til seg en sakkyndig. Utvalget uttaler:

«Den sakkyndiges kompetanse vedrørende barns utvikling og behov, og konfliktløsning, vil være svært viktig i prosessen mot en avtalebasert løsning. Etter barnelovens modell vil den sakkyndige være den som i størst grad gir råd og også uttrykk for meninger. Det er også den sakkyndige som eventuelt vil ha sær møter med partene under prosessen. Nemndlederen vil få en mer nøytral rolle.»

Etter barneloven dekkes kostnader ved de oppnevnte sakkyndige av staten, jf. barneloven § 61, og de sakkyndige godtgjøres etter reglene i lov 21. juni 1916 nr. 2 om vidners og sakkyndiges godtgjørelse m.v. Fylkesnemndsutvalget foreslår en tilsvarende regel for sakkyndige som bistår i en samtaleprosess i fylkesnemnda.

I utredningen pkt. 17.6 drøfter Fylkesnemndsutvalget hvilken avgjørelsesform som skal gjelde dersom partene blir enige. Det vises til at fylkesnemnda ikke er en domstol, og at rettsforlik derfor ikke er aktuelt. Utvalget mener at dersom partene gjennom samtaler kommer frem til enighet, bør saken kunne avgjøres på en forenklet måte. Utvalget uttaler at nemnda ved sitt vedtak vil ha ansvar for å vurdere om avtalen er i tråd med loven og hensynet til barnets beste. Det uttales videre:

«Nemndleder og eventuell sakkyndig som deltar i samtaler, vil også ha en selvstendig plikt til å avbryte prosessen dersom resultatet vil være i strid med lovens vilkår, ikke vil være til barnets beste, eller dersom den private part er i en tilstand som viser at vedkommende ikke har full oversikt over hva et samtykke innebærer. Nemndleder vil gjennom saksfremlegg og tilsvaret, samt informasjon fra saksforberedende møte, få en god oversikt over saken. Det vil etter utvalgets mening da være tilstrekkelig at nemndleder alene treffer vedtaket på bakgrunn av den informasjon som allerede er gitt i saken og uten at det holdes forhandlingsmøte. Gjennom samtaleprosessen er også kontradiksjonen ivarettatt.»

Utvalget viser til at et alternativ til at det treffes realitetsvedtak, er at saken trekkes og at det avsies vedtak om heving:

«Dette er en enklere fremgangsmåte, og kunne fra et ressursbruksperspektiv være å foretrekke. Dette ville også kunne være en naturlig ordning om man trekker parallellen til fremgangsmåten der det inngås forlik for domstolene. På den annen side går man da glipp av den kvalitetssikring som ligger i nemndas vedtak, og den økte notoritet om løsningen vedtaket innebærer. Begge deler må anses vesentlige. Sist, men ikke minst, er vedtak en forutsetning for at partenes avtale skal ha tvangskraft. I motsetning til rettsforlik har ikke en avtale mellom partene i barne- og sosialnemnda slike virkninger. Utvalget mener derfor at det normalt bør velges den løsning at det ved enighet treffes vedtak basert på felles forslag.»

Utvalget mener at det på grunn av dette ikke er behov for særregler om avgjørelse når partene blir enige om forslag til tiltak, utover at nemndleder kan treffe avgjørelse alene, og at dette kan skje uten forhandlingsmøtet, jf. henholdsvis pkt. 5.7 og 5.15.

Dersom partene ikke blir enige, oppstår spørsmålet om nemndleders og eventuelle sakkyndiges habilitet i forhold til den videre saksbehandling. Fylkesnemndsutvalget drøfter dette spørsmål-

let i pkt. 17.7 i utredningen. Utvalget viser til at dette er den samme problemstillingen som oppstår i saker etter barneloven hvor det forsøkes meklings, men hvor saken går til hovedforhandling, og at det i Ot. prp. nr. 29 (2002-2003) ble konkludert med at dommerens habilitet vurderes i forhold til de alminnelige skjønsmessige reglene i domstolloven § 108. Fylkesnemndsutvalget legger til grunn at dette også må bli løsningen for nemndsleder som har deltatt i samtaler mellom partene under saksforberedelsen, og at det samme bør gjelde for en sakkyndig som har bistått under samtaleprosessen.

Utvalget uttaler videre:

«I prosjektet Konflikt og forsoning har man erfart at dommeren sjelden blir inhabilisert, og det er grunn til å tro at det samme vil være tilfellet for nemndslederne.»

Utvalget viser deretter til veiledningen til de nye reglene i barneloven, Veileder Q-15/2004 s. 23 der daværende Barne- og familiedepartementet uttaler:

«Etter rettspraksis og juridisk teori skal det en del til for at dommeren inhabiliseres gjennom handlinger knyttet til meklingsarbeid mv. En noe mer aktiv og målrettet rolle for dommeren i forhold til framdrift og avtaleløsninger skaper imidlertid økt behov for å være seg bevisst nøytralitet og balansert tilnærming. Dommeren bør ha et reflektert forhold til både faktisk og partsopplevd habilitet og nøytralitet.»

Etter utvalgets mening bør dette kunne være en rettesnor også for nemndslederne.

Utvalget legger til grunn at en sakkyndig som er oppnevnt til å bistå partene i en prøveperiode der en midlertidig ordning prøves ut, vil være inhabil til å delta som nemndsmedlem, og at det samme vil gjelde for andre saker med samme parter. Utvalget forutsetter at den sakkyndiges mandat må være klart avgrenset og mener det vil fremstå som uheldig og urettferdig overfor den private part dersom den sakkyndige senere får rolle som nemndsmedlem.

Den sakkyndige som har bistått partene i prøveperioden skal etter utvalgets forslag som hovedregel heller ikke oppnevnes som sakkyndig. Utvalget foreslår imidlertid at det skal kunne gjøres unntak der samtlige parter ønsker vedkommende som oppnevnt sakkyndig, og den sakkyndige og nemndsleder finner dette ubetenkelig.

Utvalget uttaler at den sakkyndige kan bli innkalt som vanlig vitne for å forklare seg om hva som rent faktisk har funnet sted i prøveperioden, og at

den sakkyndige da *ikke* skal gi vurderinger av det som har funnet sted. Utvalget uttaler:

«Det erkjennes at grensen mellom forklaringer omkring faktiske forhold og vurderinger i noen tilfeller kan være uklar og vanskelig. Imidlertid kan det i noen saker være behov for at den sakkyndige – som nøytral tredjepart – gir sin versjon av hva som rent faktisk har funnet sted i prøveperioden, og dette må det være adgang til.»

5.13.3 Høringen

22 høringsinstanser har uttalt seg til utvalgets forslag til bestemmelse om saksforberedelsen.

Flere høringsinstanser mener at utvalgets forslag legger opp til en svært ressurskrevende saksforberedelse totalt sett, og at dette vil kunne bidra til at sakene forsinkes og fordyres.

Mange høringsinstanser mener at nemndsleder, etter utvalgets forslag, er gitt for stor avgjørelsesmyndighet under saksforberedelsen, og at denne avgjørelsesmyndigheten skjer på bekostning av partenes muligheter og ansvar for at saken blir tilstrekkelig og forsvarlig opplyst. Høringsinstansene har særlig innvendinger til utvalgets forslag om at nemndsleder under saksforberedelsen skal treffe avgjørelse om hvilke dokumenter som skal inngå i avgjørelsesgrunnlaget. Flere høringsinstanser mener at en slik adgang for nemndsleder i realiteten innebærer bevisavskjæring fra nemndsleders side uten at kriteriene for dette er angitt i loven, og uten at det er gitt klageadgang på nemndsleders avgjørelse.

Fylkesnemndenes arbeidsutvalg uttaler bl.a.:

«Utvalgets forslag innebærer etter arbeidsutvalgets syn at nemndsleder kommer for tungt inn i prosessen på for tidlig stadium av saken, hvilket nettopp var noe av kritikken mot de tidligere barnevernsnemndene, jf. NOU 1985:18 om dette. For å «sensurere» dokumentutdraget på denne måten må fylkesnemndsleder gå langt i å gjøre seg opp en mening om hva som er de sentrale, mest betydningsfulle eller avgjørende forholdene i saken. Deretter må man konsentrere utdraget om de forholdene som best belyser eller underbygger disse. Det er et åpent spørsmål i hvilken grad mulige alternative synspunkter skal komme fram.»

Fylkesnemndenes arbeidsutvalg peker videre bl.a. på at den prosessen Fylkesnemndsutvalget har lagt opp til vil kunne «farge» nemndsleder, at nemndsleders forhåndsbearbeidelse av saken vil være langt mer tidkrevende enn i dag, og at det er

en stor risiko for at forhold partene mener er sentrale kan overses.

Flere høringsinstanser har også innvendinger mot utvalgets forutsetning om at sakens dokumenter skal sendes nemndsmedlemmene til gjennomlesning på forhånd. Fra høringsinstansenes side pekes det på at dokumentene i disse sakene inneholder svært personsensitive opplysninger, og at utsending av slike dokumenter til personer som ikke har en tilrettelagt situasjon for håndtering av slike dokumenter innebærer fare for spredning av opplysningene til uvedkommende.

Få høringsinstanser har uttalt seg spesielt til forslaget om å lovfeste at nemndsleder skal kunne innkalle til saksforberedende møter. Blant disse er det enkelte, herunder *Fylkesnemnda i Rogaland*, som peker på at slike møter kan være ressurskrevende.

Oslo kommune er positiv til forslaget om saksforberedende møter og uttaler bl.a.:

«Utvalget legger opp til at sakene i forhandlingsmøtet i større grad enn i dag spisses slik at fokus rettes mot sentrale og/eller omtvistede tema. I den sammenheng foreslås at nemndsleder kan innkalle partene og/eller deres fullmektiger til et saksforberedende møte for å oppnå klarhet i hva det er uenighet om, avklare bevis og vitneførsel, diskutere sakens fremdrift og om det er grunnlag for å nå frem til avtalebaserte løsninger. Slike saksforberedende møter vil komme i tillegg til det senere forhandlingsmøtet.

Oslo kommune ser klare fordeler ved at viktige spørsmål blir avklart i et forberedende møte, og at det senere forhandlingsmøtet dermed blir mer konsentrert, poengtert og mer effektivt, blant annet ved at man kan unngå unødig bevisførsel og argumentasjon. På den annen side vil utstrakt bruk av slike forberedende møter ikke nødvendigvis være ressursbesparende, da parter og deres fullmektiger vil måtte møte i nemnda flere ganger i samme sak. I mange tilfeller vil slike møter kunne erstattes av avklarende prosesskriv og tilsvare i større grad enn hva som er tilfellet i dag. At det nå åpnes for å innkalle til muntlige forberedende møter i tillegg til de skriftlige avklaringer må likevel anses å være positivt.»

Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane uttaler at forslaget om at nemndsleder «kan» innkalle partene til møte under saksforberedelsen står i motstrid til tvistemålsloven og barneloven § 61 første ledd nr. 1 hvor hovedregelen er at partene «skal» innkalles til møte under saksforberedelsen, og mener at tilsvarende bør gjelde også for fylkesnemndene.

Avtalebaserte løsninger

18 høringsinstanser har uttalt seg spesielt til utvalgets forslag om avtalebaserte løsninger. Av disse er det 10 som i det vesentligste gir sin støtte til forslaget, 7 går i mot, mens en instans ikke har noen klar konklusjon. De fleste høringsinstanser peker på både fordeler og ulemper med utvalgets forslag.

Blant de høringsinstansene som støtter forslaget er *Advokatforeningen, Norsk Barnevernsamband, FO* og *Barnejuridisk Forum*. FO uttaler:

«Hovedregelen bør være at begge parter er enige i å forsøke en samtaleprosess, men vi ser også det positive i at nemndsleder kan invitere til en orientering om hva dette vil gå ut på, også i saker hvor partene i utgangspunktet ikke er villige til å inngå i en slik prosess. FO er oppmerksom på at en del saker kommer til fylkesnemnda fordi foreldrene er redde for å samarbeide med barnevernet, med den konsekvens at man ikke kommer i posisjon med hjelpetiltak som kunne vært bra for barnet. Dersom et forsøk med avtalebaserte løsninger bringes inn på et tidlig tidspunkt, vil man relativt raskt kunne avklare hva som er realistisk eller ikke. En viktig forutsetning er som utvalget selv sier at både barneverntjenesten og den private part må anse dette som hensiktsmessig. Det må også være en klar forutsetning at det ikke inngås urealistiske avtaler som partene ikke har forutsetninger for å følge opp.»

FO er enig med utvalget når det gjelder hvilke sakstyper som er egnet for en samtaleprosess. FO uttaler videre:

«FO er imidlertid urolig for at dette forslaget, som i utgangspunktet er positivt, kan resultere i at det settes i gang en prosess hvor partenes advokater og nemndsleder alene forhandler seg fram til løsninger ut fra et rent juridisk perspektiv, uten at det gis plass for det viktige barnevernfaglige/sosialfaglige skjønnet som må være til stede i alle barnevernssaker: Vi vil derfor at det skal tas inn en regel om at det alltid skal delta en sakkyndig i disse prosessene.»

Også *Advokatforeningen* er positiv til forslaget. *Advokatforeningen* uttaler bl.a. at erfaringene med tilsvarende ordninger etter barneloven tyder på at det ikke bare kan ligge prosessøkonomiske gevinster i forslaget, men også mulighet for utprøving av hjelpetiltak som ikke ellers ville blitt iverksatt. Det uttales videre:

«Det er imidlertid grunn til å påpeke at det i forbindelse med gjennomføring av liknende regler i barneloven har vist seg at disse reglene kan brukes slik at en formell enighet blir et misforstått mål, og slik at dette går på bekostning av

hensynet til barnet, og behov for reelle avgjørelser som partene ikke kan enes om. Det er av stor betydning at de føringer som utvalget legger for forslaget om slike løsninger følges, og dette bør sikres ved at det i lovteksten inntas uttrykkelig en plikt for nemndsleder til å påse at det ikke avtales ordninger som ikke klart er til beste for barnet.»

Fylkesnemndenes arbeidsutvalg er i utgangspunktet positiv til forslaget, men mener at flere forhold bør utredes og drøftes nærmere. Arbeidsutvalget mener imidlertid det bør vurderes å avvente en evaluering av meklingsordningen i barnefordelingssaker før en eventuelt vurderer å innføre en tilsvarende ordning etter barnevernloven.

Blant de instanser som er kritiske til forslaget, er de tre kommunene som har uttalt seg; *Oslo, Bergen og Bærum*, og *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus, Fylkesnemnda i Østfold, Fylkesnemnda i Rogaland og Frelsesarmeen*. *Bergen kommune* uttaler:

«Ved forslag om innføring av hjemmel for og regler om samtaler med henblikk på avtalebaserte løsninger i barne- og sosialnemndene, innføres et nytt kompetanseområde i fylkesnemndene. Det er i dag kommunenes barneverntjenester som har denne kompetansen. Kommunenes barneverntjenester har som et bærende prinsipp at forebyggende tiltak skal vurderes, og evt. utprøves før tvangsinngrep foreslås. Når kommunen har besluttet at sak skal fremmes for fylkesnemnd, skjer dette etter en grundig vurdering av barnets behov. Saken har også i de fleste tilfeller vært drøftet med Fagteam den statlige barneverntjenesten (Bufetat). En tilsvarende runde i fylkesnemnda med tanke på en avtalebasert løsning vil kunne forsinke/utsette en nødvendig plassering av barnet. ...»

Bærum kommune mener, i likhet med flere andre høringsinstanser, at utvalget har lagt for liten vekt på den saksbehandling som har skjedd forut for at en sak bringes inn for nemnda:

«Situasjonen er som regel ikke den at barnevernet griper for raskt til dette tiltaket. Tvert imot er det i aller fleste tilfelle snarere grunn til å spørre om ikke barnevernet holder for lenge på med en prosess med familien med sikte på å komme frem til en avtalebasert løsning basert på støtte- og hjelpetiltak.

I en slik situasjon er det lite trolig at en samtaleprosess har noe særlig for seg. Dette vil tvert i mot føre til ytterligere forsinkelser i en situasjon hvor det partene – og først og fremst barnet – mest av alt trenger er en avklaring av situasjonen. Fra barnevernets side vil alle alternative tiltak allerede være utprøvd og fremstå

som enten nytteløse, eller utjenelige. En samtaleprosess fra nemndsleders side kan ikke innebære annet enn at denne går inn i samme rolle som barnevernkonsulentene og forsøker med nok en runde med sikte på å komme frem til alternativer til tvangstiltak. Det er liten grunn til at nemndledere i sin alminnelighet vil ha større kompetanse i praktisk barnevern enn barnevernet selv. Til dette kommer at barneverntjenesten i langt de fleste tilfeller ikke vil ha noen forhandlingsmonn.»

Bærum kommune mener videre at en samtaleprosess i fylkesnemnda harmonerer dårlig med fylkesnemnda som en objektiv og uavhengig instans, og at den skepsis mange foreldre føler overfor barnevernet vil kunne smitte over på fylkesnemnda dersom nemndsleder går inn i en rolle som tilsvarende den barneverntjenesten har før sak om omsorgsovertakelse reises.

Flere høringsinstanser, både blant de som støtter og de som er kritiske til forslaget, er opptatt av den manglende likeverdigheten mellom den offentlige og private part i barnevernssaker. *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus* uttaler bl.a.:

«En ordning med avtalebaserte løsninger kan forlede en til å tro at det her dreier seg om likeverdige parter, mens den private part oftest vil være i en tvangssituasjon uten reelle valgmuligheter. Faren for skjult myndighetsutøvelse antas derfor å være stor. ...»

Frelsesarmeen uttaler:

«Det må være en forutsetning at det må være en viss likevekt mellom partene og at de fritt kan forhandle seg frem til en løsning. Denne forutsetning setter klare begrensninger i saker samtaleprosess er aktuelt. Dilemmaet vil være at dersom en ikke oppnår enighet vil saken gå videre til forhandlingsmøte. «Riset bak speilet» vil være der. Hvilket utgangspunkt er det for en samtaleprosess?»

Frelsesarmeen peker videre på at en samtaleprosess i fylkesnemnda kan føre til at barneverntjenesten vil bruke mindre ressurser på dialog med foreldrene og barna.

Flere høringsinstanser finner det tvilsomt at en ordning med en samtaleprosess vil være ressursbesparende. *Fylkesnemnda i Østfold* uttaler:

«Samtaleprosessen vil involvere bruk av sakkyndige og sær møter og saksforberedende møter. Det er rimelig å påregne en forlenget saksbehandlingstid for disse sakene enn «normaltiden» for angjeldende sakstype. Kostnaden for den enkelte sak ved enighet antas noe høyere enn dagens og ved uenighet vesentlig

dyrere. Vi tror m.a.o. at ordningen representerer merkostnader ikke innsparinger.»

5.13.4 Departementets vurdering

Det er barneverntjenesten som har ansvaret for å forberede den enkelte sak for behandling i fylkesnemnda. Barneverntjenesten har herunder ansvaret for å ha gjennomført de undersøkelser og den saksbehandling som er nødvendig for å sikre at saken er godt nok opplyst til at nemnda kan treffe vedtak, jf. forslaget til §§ 7-10 og 7-11.

Barnevernssaker er unntatt partenes frie rådighet, og fylkesnemnda vil derfor ha det overordnede ansvaret for at saken er tilstrekkelig opplyst til at vedtak kan treffes. I dette ligger bl.a. at nemnda må påse at det foreligger et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag i saken. Dette innebærer at dersom det avgjørelsesgrunnlaget partene legger opp til er mangelfullt, må fylkesnemnda påse at den nødvendige supplerings legges frem eller innhentes.

Departementet er enig med utvalget i at saksbehandlingen innenfor disse rammer må legges opp mest mulig rasjonelt. Departementet er videre enig med utvalget i at det overordnede målet for saksforberedelsen må være å trekke opp rammene for den videre behandling, slik at innsatsen konsentreres om det som er sentralt for den avgjørelsen som skal treffes. Dette bør stå som en generell rettesnor under saksforberedelsen, og det er nemndsleder i den enkelte sak som må påse at saksforberedelsen skjer i tråd med dette. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at det innledningsvis i bestemmelsen om saksforberedelsen for fylkesnemnda tas inn en henvisning til hovedprinsippene for saksbehandlingen, jf. utkastet til § 7-12 første ledd som henviser til § 7-3.

I de saker som hører under fylkesnemndas myndighetsområde er det, ut fra hensynet til de private parter, i seg selv et mål at vedtak treffes så raskt som mulig. Skal dette målet kunne innfris, er det viktig at heller ikke saksforberedelsen tar lenger tid enn nødvendig. Departementet er derfor enig med utvalget i at det er viktig at nemndas saksforberedelse igangsettes straks saken er innkommet til nemnda. Når det gjelder nødvendigheten av rask beramning, vises til pkt. 5.12. Nemndsleder må umiddelbart etter at saken er kommet inn til nemnda vurdere og avklare spørsmål som er vesentlig for den videre behandling; slik som partsforholdet i saken, om nemnda er stedlig og saklig kompetent, om det skal avholdes forhandlingsmøte, nemndas sammensetning, behovet for ytterligere bevisførsel og bevisførselens form, om det

skal oppnevnes talsperson for barnet, osv. Departementet er enig med utvalget i at viktigheten av at nemndsleder umiddelbart vurderer og eventuelt treffer avgjørelser om slike spørsmål nedfelles i bestemmelsen, jf. utkastet til § 7-12 annet ledd der de mest sentrale avklaringspunktene er eksemplifisert i bokstavene a til f. Departementets utkast til opplisting er imidlertid ikke fullt ut sammenfallende med utvalgets. Etter departementets forslag vil heller ikke nemndsleder ha myndighet til å treffe avgjørelse om disse spørsmålene alene i samme grad som utvalgets utkast forutsetter.

Dette gjelder bl.a. utvalgets forslag om at nemndsleder skal treffe avgjørelse om hvilke dokumenter som skal inngå i nemndas avgjørelsesgrunnlag. Det vises til pkt. 5.19. hvor det fremgår at departementet ikke går inn for utvalgets forslag om at sakens dokumenter skal kunne inngå i nemndas avgjørelsesgrunnlag uten at disse gjennomgås under forhandlingsmøtet. Som en konsekvens av dette vil utvalgets forslag om at nemndsleder skal treffe avgjørelse om hvilke dokumenter som skal inngå i avgjørelsesgrunnlaget under saksforberedelsen heller ikke bli fulgt opp. Dette har igjen som konsekvens at utvalgets forutsetning om utsending av sakens dokumenter til nemnsmedlemmene forut for forhandlingsmøtet ikke har den samme aktualitet. Departementet er for øvrig enig med de høringsinstansene som har uttalt seg kritisk til en slik praksis ut fra et personvernhen-syn. Departementet legger ut fra dette til grunn at nåværende praksis, som innebærer at det settes av tid til gjennomlesing av sakens dokumenter i fylkesnemndas lokaler umiddelbart forut for forhandlingsmøtet, opprettholdes.

Avgjørelser om den videre saksbehandling som er truffet på et tidlig stadium under saksforberedelsen, innebærer imidlertid at det i en del tilfeller vil være nødvendig med endringer eller justeringer på grunnlag av det som eventuelt fremkommer i de private parters tilsvarende saksforberedende møter eller lignende.

I pkt. 5.12.4 er det forutsatt at kommunens saksfremstilling i forbindelse med begjæring om tiltak skal inneholde en kronologisk fremstilling av sakens fakta. I en del tilfeller – der sakens faktiske forhold er komplekse og uoversiktlige - vil det likevel kunne forekomme at nemndsleder ser behovet for presiseringer, herunder med hensyn til hvilke deler av faktabeskrivelsen partene er enige eller uenige om.

Etter tvisteloven § 9-9 fjerde ledd kan retten i saker med uoversiktlig faktisk forhold pålegge partene å inngi en skriftlig redegjørelse for de faktiske forhold. Bestemmelsen lyder:

«Retten kan i saker med et uoversiktlig faktisk forhold pålegge saksøkeren å inngi en kortfattet kronologisk eller annen systematisert redegjørelse for det faktiske forhold eller deler av dette. Saksøkte plikter å gi et svar med angivelse av hvilke deler av den faktiske beskrivelsen som aksepteres, og hvilke deler som ikke godtas. Om det siste skal det kort angis det faktiske forhold saksøkte mener er det riktige. Retten kan oppfordre partene til å samarbeide om redegjørelser etter denne bestemmelsen.»

Det fremgår av merknadene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004-05) s. 395 at slike skriftlige redegjørelser både kan være til nytte for å gi retten et hensiktsmessig redskap til å avklare hvilke faktiske forhold partene eventuelt er uenige om og i forbindelse med skriving av dom. Slik Barne- og likestillingsdepartementet ser det vil det i en del saker kunne være hensiktsmessig også for nemndsleder å kunne be partene om (ytterligere) redegjørelser for de faktiske forhold under saksforberedelsen. Departementet vil på dette grunnlag foreslå at det også for fylkesnemnda inntas en regel om at nemndsleder skal kunne kreve slik redegjørelse fra sakens parter. Nemndsleder kan bestemme at skriftlige redegjørelser om faktiske forhold skal inngå i avgjørelsesgrunnlaget, jf. utkastet til § 7-18 første ledd annet punktum.

Det fremgår av utkastet til § 7-11 første ledd bokstav f at begjæring om tiltak bl.a. skal inneholde en kort oppsummerende redegjørelse for de omstendigheter som begrunner begjæringen, henvisning til de rettsregler som kommer til anvendelse og forslag til tiltak. Den oppsummerende redegjørelsen er et stykke på vei ment å tilsvare et «sluttinnlegg» i tvistelovens forstand, jf. tvisteloven § 9-10. I tvisteloven står slike sluttinnlegg sentralt med tanke på tilspissing og konsentrasjon av saken, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) pkt. 14.5.2. Etter tvisteloven skal sluttinnlegg avgis ved avslutningen av saksforberedelsen. Etter departementets oppfatning kan det også i saker for fylkesnemnda i enkelte tilfeller være hensiktsmessig at sakens parter ved avslutningen av saksforberedelsen avgir oppdaterte redegjørelser. Dette vil først og fremst være aktuelt der det i løpet av den tid som har gått siden begjæring om tiltak og/eller tilsvare ble avgitt, har skjedd ikke ubetydelige endringer som tilsier en slik oppdatering. Departementet vil på dette grunnlag foreslå at det tas inn en regel i utkastet til § 7-12 sjette ledd om at nemndsleder kan kreve at partene avgir slike avsluttende redegjørelser.

Departementet vil imidlertid understreke at det må tas hensyn til at pålegg til partene om å utar-

beide skriftlige redegjørelser om faktiske forhold og avsluttende redegjørelser for forslag til vedtak også vil kunne være ressurs- og tidkrevende. Behovet for slike redegjørelser må derfor vurderes konkret i hver enkelt sak. Sakens kompleksitet og behovet for rask avgjørelse vil være sentrale momenter ved denne vurderingen.

Når det gjelder utvalgets forslag om at nemndsleder skal kunne innkalle partene til saksforberedende møter, er departementet enig i at dette bør komme direkte til uttrykk i loven. Departementet mener at slike saksforberedende møter i en del tilfeller kan være hensiktsmessige, bl.a. med tanke på avklaring av hva partene er enige eller uenige om, slik at den videre behandling kan konsentreres om de sentrale og omtvistede spørsmål. Saksforberedende møter kan bidra til at saken kan avgjøres i en enklere behandlingsform eller til at et eventuelt forhandlingsmøte kan gjennomføres mer effektivt ved at unødvendig bevisførsel og argumentasjon unngås. Departementet er videre enig med utvalget i at det i en del tilfeller vil kunne være aktuelt å gjennomføre saksforberedende møter som telefonmøter, og da særlig når møtet gjelder saksbehandlingen. Etter departementets oppfatning vil saksforberedende møter verken være nødvendig eller hensiktsmessig i alle saker, og departementet er derfor enig med utvalget i at bestemmelsen utformes som en «kan-bestemmelse», jf. utkastet til § 7-12 femte ledd.

Når det gjelder forening av saker, er dette spørsmålet omhandlet i pkt. 5.9. Det fremgår her at departementet foreslår en bestemmelse om forening av saker som er i overensstemmelse med utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-12 fjerde ledd.

Avtalebaserte løsninger

Både Fylkesnemndsutvalget selv og flertallet av høringsinstansene peker på at det både er viktige hensyn som taler for - og viktige hensyn som taler mot - utvalgets forslag om å innføre en ordning med samtaleprosess med henblikk på avtalebaserte løsninger. At barneverntjenesten og de private parter som hovedregel fortsatt skal ha kontakt og samarbeid etter at vedtak er fattet, og at det derfor vil være viktig å dempe konfliktnivået mellom dem, er av de hensyn som taler for at det tilrettelegges for prosesser der det søkes å oppnå enighet mellom partene. Størst mulig grad av gjensidig forståelse og enighet mellom partene vil også kunne innebære en gevinst for barnet i det dette kan forebygges at barnet settes i lojalitetskonflikt.

Hensyn som taler mot forslaget er at barneverntjenesten på den ene siden, og de private par-

ter på den annen side, ikke er likeverdige parter. Den private part vil ofte ha opplevelsen av å være i en situasjon uten reelle valgmuligheter fordi konsekvensen av ikke å akseptere et forslag til minnelig løsning ofte vil være at det fattes et tvangsvedtak. Et annet hensyn som taler mot en slik ordning er at i de saker forhandlingene ikke fører frem til en minnelig ordning, vil samtaleprosessen kunne forsinke den endelige avgjørelsen. Departementet ser også at det i enkelte tilfeller kan være grunn til å frykte at en adgang til en samtaleprosess i fylkesnemnda kan føre til at barneverntjenesten legger for liten vekt på muligheten til å oppnå enighet før saken oversendes fylkesnemnda, og at partenes oppfatning av fylkesnemnda som en uavhengig og objektiv instans i hvert fall i noen grad kan påvirkes i negativ retning.

Avgjørende for de avgjørelser som treffes i fylkesnemnda, skal i alle tilfeller være hensynet til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1. Dette innebærer, slik departementet ser det, at muligheten for enighet mellom partene i seg selv ikke kan være et overordnet eller styrende mål for fylkesnemndas arbeid.

Som det fremgår ovenfor, mener departementet at det i en del tilfeller kan være hensiktsmessig at nemndsleder innkaller partene til et saksforberedende møte for blant annet å klarlegge uenighet mellom dem og for å drøfte videre behandling av saken. Departementet ser at et slikt saksforberedende møte i seg selv i en del tilfeller vil kunne rydde av veien misforståelser og uklarheter og derigjennom bidra til større grad av forståelse og enighet mellom partene. En slik enighet vil igjen kunne føre til at partene samtykker til en enklere behandlingsform i nemnda enn det det var lagt opp til i utgangspunktet. En slik enighet vil også kunne føre til at partenes forslag eller påstand endres, eller at saken trekkes fra videre behandling i nemnda med den følge at nemnda avsier vedtak om heving. Også etter gjeldende rett kan det gjennomføres saksforberedende møter som vil kunne ha tilsvarende utfall.

Fylkesnemndsutvalget foreslår imidlertid å gå lenger enn dette i det det foreslås å lovregulere en særskilt samtaleprosess som skal kunne resultere i at nemndsleder «gir partene anledning til» å prøve ut «en foreløpig avtale for en nærmere fastsatt tid». Etter departementets oppfatning er dette punktet i forslaget i liten grad utdypet eller problematisert av utvalget. Departementet kan for det første ikke se at partene er avhengige av nemndsliders godkjenning av utprøving av en avtale. Blir

partene for eksempel enige om å prøve ut en frivillig plassering fremfor en tvangsplassering, vil kommunen ha anledning til å trekke saken. Tilsvarende vil den private part kunne trekke en sak om tilbakeføring dersom partene blir enige om å opprettholde omsorgsovertakelsen for eksempel fordi det oppnås enighet om en utvidet samværsordning. Nemndsleder vil i slike tilfeller ikke ha myndighet til å overprøve partenes beslutning selv om nemndsleder skulle finne den inngåtte enigheten mellom partene betenkelig, jf. også pkt. 5.16. For det annet kan departementet heller ikke se at nemndsleder, dersom avtalen ikke fungerer som forutsatt, vil ha myndighet til å gripe inn i løpet av prøveperioden. Den part som har reist saken for fylkesnemnda vil på ethvert tidspunkt kunne trekke saken fra videre behandling.

Etter departementets oppfatning berører spørsmålet om innføring av en samtaleprosess med sikte på avtalebaserte løsninger for fylkesnemnda mange viktige problemstillinger og dilemmaer. Departementet ser, i likhet med utvalget selv og de fleste høringsinstansene, at det både er hensyn som taler for og hensyn som taler mot en slik ordning. Departementet har derfor kommet til at før en samtaleprosess med sikte på avtalebaserte løsninger innføres som en generell ordning for fylkesnemndene, bør det igangsettes prøveprosjekter i en eller flere fylkesnemnder. Slike prøveprosjekter må være gjenstand for grundig evaluering, slik at mer generelle ordninger kan igangsettes på mer erfaringsbasert grunnlag. Departementet vil derfor foreslå at det inntas en hjemmel for slike forsøk, jf. utkastet til § 7-25.

Departementet vil imidlertid understreke at heller ikke gjeldende rett, eller de regler som nå foreslås, er til hinder for at nemndsleder under saksforberedelsen tar kontakt med partene med sikte på å avklare hva partene er enige og/eller uenige om for å oppnå en mer sakstilpasset saksbehandling. Tvert i mot er dette noe som tilstrebes med de regler som foreslås. At departementet ikke tar utvalgets forslag om en særlig samtaleprosess med sikte på avtalebaserte løsninger til følge nå, men vil avvente dette til det foreligger mer kunnskap på området, har imidlertid som konsekvens at forholdet mellom barneverntjenestens og fylkesnemndas myndighetsområde opprettholdes som i dag.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse om saksforberedelsen i fylkesnemnda som delvis avviker fra utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-12.

5.14 Saksstyrende avgjørelser. Avvisning og heving

5.14.1 Gjeldende rett

Dagens regelverk inneholder ingen bestemmelser som regulerer saksstyrende avgjørelser i fylkesnemnda. I praksis anvendes tvistemålsloven § 166 langt på vei analogisk. I følge denne bestemmelsen kan rettsformannen, når en rett med flere medlemmer ikke er samlet til møte, « treffe avgjørelser som ikke etter sin art hører til hovedforhandlingen eller pådømmelsen, når ikke annet er bestemt ved lov.»

5.14.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget foreslår at det gis lovregler om saksstyrende avgjørelser, avvisning og heving for fylkesnemndene, jf. kapittel 12 i utredningen. Utvalgets forslag innebærer at nemndsleder alene skal kunne treffe alle avgjørelser om saksbehandlingen når nemnda ikke er samlet til forhandlingsmøte. Fylkesnemndsutvalget mener også at det uttrykkelig bør fremgå av bestemmelsen at nemndsleder har kompetanse til alene å treffe avgjørelser om avvisning og heving. Utvalget uttaler bl.a.:

«På samme måte som i domstolene vil det i barne- og sosialnemndene være behov for – og også hensiktsmessig – å avgjøre en rekke spørsmål utenfor forhandlingsmøtene. Slike avgjørelser vil normalt måtte fattes av nemndsleder alene. Avgjørelsene vil for det første være det som etter tradisjonell terminologi betegnes som prosessledende avgjørelser. Tvistemålsutvalget introduserer betegnelsen «saksstyrende» avgjørelser i stedet for dette begrepet, og Fylkesnemndsutvalget bruker i det følgende denne nye betegnelsen.»

Utvalget mener at en rekke avgjørelser av denne typen er nødvendige eller aktuelle i nemnda. Som eksempler på saksstyrende avgjørelser nevnes:

- utsetting av saken,
- pålegg om at feil i begjæring om tiltak rettes,
- beramning og eventuell omberamning av forhandlingsmøte,
- advokatoppnevning for privat part,
- oppnevning av talsperson for barnet,
- trekning av nemndsmedlemmer,
- avgjørelse av sakens behandlingsmåte, herunder sammensetning av nemnda og hvorvidt det skal holdes saksforberedende møter og forhandlingsmøte,

- bevisavskjæring eller krav om eventuell klargjøring fra parten om formålet med et bestemt bevis og beslutninger omkring bevisførselens form,
- innhenting av ytterligere bevis og pålegg om dette,
- avgjørelse av spørsmål om dokumentinnsyn og plikt til å gi tilgang til bevis.

I tillegg til spørsmål som hører inn under kategorien saksstyrende avgjørelser, kan det etter utvalgets oppfatning også oppstå spørsmål om å avvise eller heve saken. Utvalget viser til at det kan være flere grunner til at avvisning helt eller delvis må skje:

- saken ligger utenfor nemndas myndighetsområde, enten stedlig eller saklig,
- forslaget omfatter privat part som ikke kan tilståes partsstatus, eller partsbildet er uriktig eller ufullstendig,
- forslaget utspringer av krav fra den private part og er i strid med de sperrefrister som gjelder for retten til ny behandling i nemnda.

Når det gjelder forholdet mellom avvisning og heving uttaler utvalget:

«Et felles kjennetegn for situasjoner der avvisning skal eller kan skje er at en formell forutsetning for videre saksbehandling ikke er oppfylt. Heving, på den annen side, er den form man velger for å avslutte en sak eller en del av en sak uten realitetsavgjørelse, for eksempel når saksanlegget frafalles.»

Etter utvalgets mening er det hensiktsmessig å la forslaget til bestemmelse om saksstyrende avgjørelser i fylkesnemnda ta utgangspunkt i tvisteloven § 19-2 annet ledd, som er motstykket til tvistemålsloven § 166. § 19-2 annet ledd lyder:

«(2) Avgjørelser om saksbehandlingen under saksforberedelsen treffes av forberedende dommer. Er forberedende dommer avskåret fra raskt å treffe avgjørelsen, kan den treffes av domstolens leder eller en annen dommer som domstollederen utpeker. Forberedende dommer i saker for Høyesterett kan henvise avgjørelsen til Høyesteretts ankeutvalg.»

Etter utvalgets oppfatning medfører bestemmelsen i hovedsak ikke noen endring fra gjeldende rett, bortsett fra på ett punkt. Utvalget viser til at etter gjeldende rett er avskjæring av bevis en prosessledende avgjørelse som etter sin art ikke hører under saksforberedelsen, og dermed ikke kan fattes av saksforberedende dommer alene. Under henvisning bl.a. til omtale i NOU 2001: 32 bind A punkt 16.7 legger utvalget imidlertid til grunn at

tvisteloven § 19-2 annet ledd innebærer at saksforberedende dommer ikke skal være avskåret fra å treffe avgjørelser om bevisavskjæring.

Fylkesnemndsutvalget har etter dette funnet det hensiktsmessig å gi en bestemmelse etter modell av tvisteloven § 19-2 annet ledd. Dette innebærer at nemndsleder alene vil kunne treffe alle avgjørelser om saksbehandlingen, herunder om bevisavskjæring, når nemnda ikke er samlet til forhandlingsmøte.

At nemndsleder skal ha kompetanse til å avvise eller heve en sak, vil etter utvalgets oppfatning følge av at han eller hun har kompetanse til å treffe avgjørelser om « saksbehandlingen under saksforberedelsen ». Utvalget uttaler:

«I tvistelovutkastet § 19-2 tredje ledd, i leddet etter bestemmelsen om saksforberedende dommers kompetanse, er det sagt at en forberedende dommer i ankesaker ikke kan avvise eller heve anken. Av dette må det følge motsetningsvis at saksforberedende dommere i andre tilfeller kan treffe slike avgjørelser alene under saksforberedelsen, og dét med hjemmel i § 19-2 annet ledd. På bakgrunn av dette ville det være tilstrekkelig å gi en bestemmelse for barne- og sosialnemnda etter modell av tvistelovutkastet § 19-2 annet ledd. For klarhets skyld finner Fylkesnemndsutvalget det likevel hensiktsmessig at det uttrykkelig fremgår av bestemmelsen at nemndsleder har kompetanse til alene å treffe avgjørelser om avvisning og heving. I hvilke situasjoner en sak skal avvises eller heves vil følge av andre regler, for eksempel reglene om saklig myndighetsområde og regler om partsstatus.»

Utvalget viser videre til at avgjørelser om saksbehandlingen i et forvaltningsorgan som hovedregel ikke vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, selv om de i og for seg gjelder rettigheter eller plikter for parter. Utvalget uttaler i denne forbindelse:

«De kan således treffes formløst, og det gjelder ikke krav om begrunnelse. Dette har kommet klart til uttrykk i forarbeidene til forvaltningsloven, jf blant annet Ot prp nr 3 (1976-1977) sidene 55 og 69. Det har videre kommet til uttrykk forutsetningsvis i lovteksten, ved at det gjelder særskilte regler om klage over visse slike avgjørelser, jf §§ 14, 15, 21 og 36, da man ikke har ansett klagereglene for enkeltvedtak i § 28 direkte anvendelige for slike avgjørelser, jf Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett 7. utgave 2003 side 231. Barne- og sosialnemndas saksstyrende avgjørelser vil således kunne sammenliknes med de såkalte beslutninger i domstolsprosessen.

Avvisningsvedtak vil imidlertid være enkeltvedtak. Dette er uttrykkelig sagt i forvaltningsloven § 2 tredje ledd. Slike vedtak skal være skriftlige, jf forvaltningslovens § 23, og de skal begrunnes, jf §§ 24 og 25.»

Utvalget viser til at tvangsvedtak i nemnda overprøves ved at de bringes inn for domstolene som kan prøve alle sider av saken, både rettsanvendelsen, saksbehandlingen og skjønnsutøvelsen. Det er dermed etter utvalgets oppfatning verken nødvendig eller hensiktsmessig å operere med et system for særskilt overprøving av saksstyrende avgjørelser i nemnda. Det forutsettes at dersom partene ønsker å angripe slike avgjørelser, må dette tas opp i forbindelse med rettslig prøving av nemndas vedtak og som et angrep på nemndas saksbehandling.

En avgjørelse om avvisning vil imidlertid etter utvalgets mening kunne være gjenstand for krav om rettslig prøving ved domstolene.

Etter utvalgets oppfatning bør også nemnda på visse vilkår kunne omgjøre sine avgjørelser underveis i saken før vedtak blir fattet. Utvalget viser til at den nye tvisteloven har en regel om omgjøring i § 19-10 som lyder:

«(1) Beslutninger og saksstyrende kjennelser kan omgjøres av den rett som har avsagt dem hvis hensynet til lovens formål tilsier det, og omgjøring ikke er uforholdsmessig tyngende for en part som har innrettet seg etter avgjørelsen. Avgjørelser under saksforberedelsen er ikke bindende ved hovedforhandlingen eller annet rettsmøte hvor saken avgjøres.

(2) En kjennelse avsagt av ankeinstans i spørsmål som gjelder saksbehandlingen ved underordnet domstol, er ikke bindende ved senere avgjørelser om samme spørsmål i ankeinstansen.

(3) En avgjørelse av overordnet domstol kan bare fravikes hvis det foreligger vesentlig nye opplysninger.

(4) Retten kan foreta omgjøring av eget tiltak eller etter begjæring fra en part. Retten behandler bare en begjæring om omgjøring hvis den finner grunn til det. Avgjørelse om ikke å foreta omgjøring treffes ved beslutning også om den første avgjørelsen er en kjennelse.»

Etter Fylkesnemndsutvalgets oppfatning bør det gis en bestemmelse for nemndene etter modell av ny tvistelov § 19-10 første ledd, men med visse tilpasninger.

Når det gjelder vilkåret om omgjøring i § 19-10 første ledd om at «omgjøring ikke er uforholdsmessig tyngende for en part som har innrettet seg etter

avgjørelsen», viser Fylkesnemndsutvalget til at barnevernsaker dreier seg om saker uten fri rådighet, og at det ikke er hensiktsmessig å ha en slik begrensning i omgjøringsadgangen for nemnda. Fylkesnemndsutvalget finner derfor at formålskriteriet i loven bør være eneste vilkår for omgjøring, da barnets beste bør være det styrende og avgjørende hensyn i beslutningen av hvorvidt omgjøring skal skje. Siden nemndsleder treffer sine avgjørelser under saksforberedelsen alene, er det etter utvalgets mening rimelig at nemnda, når den er samlet, har en adgang til å omgjøre disse avgjørelsene.

Utvalget foreslår etter dette en bestemmelse som gir nemndsleder adgang til å treffe avgjørelser om saksbehandlingen under saksforberedelsen. Videre foreslår utvalget en presisering om at nemndsleder kan treffe avgjørelse om å avvise eller heve saken under saksforberedelsen. Endelig foreslår utvalget at saksstyrende avgjørelser kan omgjøres dersom hensynet til lovens formål tilsier det. Slike avgjørelser foreslås å ikke være bindende ved forhandlingsmøtet.

5.14.3 Høringen

Kun to instanser, *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus* og *Bergen kommune* har uttalt seg til forslaget. Begge instansene støtter forslaget. *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus* ser det som positivt at det foreslås nedfelt en egen bestemmelse om at saksstyrende avgjørelser skal tas av nemndsleder alene.

5.14.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i Fylkesnemndsutvalgets forslag om å regulere saksstyrende avgjørelser, avisning og heving i en egen bestemmelse. Dagens lovgivning mangler slike bestemmelser. Det vil derfor bidra til å skape større klarhet og tydelighet rundt saksforberedelsen i nemnda at det gis nærmere regler om dette. Departementet legger til grunn at i barnevernsakene vil saksforberedende nemndsleder som hovedregel være den samme som fatter vedtak i saken. Departementet foreslår etter dette en bestemmelse som i det alt vesentligste følger utvalgets forslag, jf. utkast til § 7-13.

5.15 Når forhandlingsmøte skal holdes

5.15.1 Gjeldende rett

Som hovedregel skal det holdes forhandlingsmøte i fylkesnemnda før vedtak treffes, jf. barnevernloven § 7-1 bokstav g jf. sosialtjenesteloven § 9-8.

Fra hovedregelen om at forhandlingsmøte skal avholdes før det treffes vedtak i saken, er det to unntak. Etter sosialtjenesteloven § 9-8, jf. barnevernloven § 7-1g, kan fylkesnemndas leder bestemme at saken skal avgjøres uten forhandlingsmøte dersom partene er enige om det. I så fall avgjøres saken på grunnlag av sakens dokumenter. Etter sosialtjenesteloven § 9-11, jf. barnevernloven § 7-1 j, kan en sak avgjøres uten forhandlingsmøte, og av nemndsleder alene, dersom det ikke er lagt frem nye opplysninger av betydning.

Etter barnevernloven § 7-1 bokstav g skal forhandlingsmøte holdes snarest, og om mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken. Fristen gjelder for alle barnevernsaker som skal avgjøres etter forhandlingsmøte.

5.15.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget går inn for at hovedregelen fortsatt skal være at vedtak skal treffes på grunnlag av forhandlingsmøte. Utvalget legger til grunn at muntlighet har mange fortrinn fremfor en ren-dyrket skriftlig prosess. Utvalget uttaler bl.a.:

«Fylkesnemndsutvalget mener at man bør holde fast ved muntlighets- og umiddelbarhetsprinsippet. Barne- og sosialnemnda vil som en hovedregel ha behov for å danne seg et direkte inntrykk av partene - ikke minst de private. For partene er det vanligvis maktpåliggende å få fremføre sin sak direkte for nemnda. Partsforklaringer direkte for nemnda sikrer at deres syn kommer frem for nemnda, og partene kan være forsikret om at det kommer frem. Alt dette bidrar i neste omgang til et bedre avgjørelsesgrunnlag for nemnda, og er egnet til å skape tillit til saksbehandlingen.»

Fylkesnemndsutvalget foreslår å videreføre adgangen til å unnlate forhandlingsmøte i unntakstilfeller. For det første foreslår utvalget å åpne for utelukkende skriftlig behandling der de private parter samtykker til dette og nemndsleder finner det ubetenkelig. Forslaget skiller seg fra gjeldende § 9-8 ved at det innføres som et tilleggskrav at nemndsleder finner unnlattelse av forhandlingsmøte «ubetenkelig», og ved at det kun kreves samtykke fra de «private parter». Etter gjeldende rett er det et vilkår for unnlattelse av forhandlingsmøte etter sosialtjenesteloven § 9-8 at både den private og den offentlige part samtykker.

Utvalget foreslår for det andre at nemndsleder gis adgang til å unnlate å holde forhandlingsmøte når partene er enige om forslag til tiltak. Etter utvalgets forslag gis nemndsleder slik adgang selv

om partene ikke samtykker. Utvalget uttaler om forslaget:

«I slike situasjoner vil partene normalt være enig med nemndleder om at forhandlingsmøte kan unnlates, og dette vil også i de aller fleste tilfeller være ubetenkelig, men Fylkesnemndsutvalget anser det likevel hensiktsmessig å ha en egen regel for disse tilfellene. Det vil i slike tilfeller sjelden være nødvendig med forhandlingsmøte. Unntak kan tenkes dersom nemndleder skulle finne det tvilsomt at lovens vilkår for det aktuelle tiltaket er oppfylt.»

For det tredje foreslår utvalget å åpne for utelukkende skriftlig behandling når saken gjelder krav om endring i forhold til tidligere vedtak eller dom. Utvalget viser til at sosialtjenesteloven § 9-11 åpner for dette etter gjeldende rett, men da begrenset til de tilfeller nemndsleder finner at det ikke er lagt frem nye opplysninger av betydning. Utvalget foreslår at vilkåret endres slik at det avgjørende skal være om «hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for at saken avgjøres uten forhandlingsmøte». Utvalget uttaler at omfanget og betydningen av det som er nytt i forhold til det opprinnelige vedtaket selv sagt vil være sentralt ved vurderingen av om saksbehandlingen vil være betryggende, men at det forutsettes at flere saker vil kunne avgjøres på grunnlag av skriftlig behandling etter utvalgets forslag enn etter gjeldende sosialtjenestelov § 9-11. Som eksempel på når det kan tenkes at hensynet til en betryggende saksbehandling kan tilsi skriftlig behandling til tross for at det er lagt frem nye opplysninger av betydning, viser utvalget til situasjoner der de nye opplysningene er uomtvistede. Utvalgets forslag må ses i sammenheng med forslaget om begrensninger i forhold til gjeldende rett når det gjelder de private parters adgang til å kreve at fylkesnemnda behandler en sak som gjelder endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom. Utvalget foreslår bl.a. å innføre en sperrefrist på 12 måneder for å kunne kreve behandling av sak som gjelder endring i et tidligere fastsatt samværsvedtak, og en utvidelse av gjeldende frist fra 12 til 24 måneder i saker om opphevelse av et tidligere vedtak om omsorgsovertakelse. Det vises til pkt. 6.1.

Når det gjelder fristen for å holde forhandlingsmøte, uttaler utvalget at denne er vanskelig å etterleve i praksis, og viser til at det i 2003 i gjennomsnitt tok 65 dager fra saken innkom til forhandlingsmøte var avholdt. Det uttales at det kan være flere årsaker til at lovens krav ikke etterleveres, herunder nemndenes kapasitet og organisering, og at

det ikke alltid er lett å finne et tidspunkt innenfor fristen som passer for alle involverte.

Fylkesnemndsutvalget anser det påkrevet at det i loven gis et utvetydig uttrykk for at fylkesnemndenes saksbehandling skal være preget av prosessenergi og tempo. Utvalget legger til grunn at en fast frist har det fortrinn at det er lett å avgjøre når saksbehandlingstiden har blitt for lang, men at det er lite heldig at fristen settes så kort at det gjennomgående må begås fristoversittelser. Fylkesnemndsutvalget mener at dagens frist på fire uker i barnevernsaker er noe for kort som en alminnelig frist, mens en frist på seks eller syv uker i mange tilfeller vil være for lang i forhold til hva som kan anses som forsvarlig saksbehandling. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at den alminnelige regel bør være at forhandlingsmøte skal holdes snarest, men at det fastsettes fikserte frister for særskilte vedtakstyper. Utvalgets forslag innebærer at dagens frist på fire uker opprettholdes i saker om tiltak etter barnevernloven § 4-8 annet ledd annet punktum (omsorgsovertakelse av nyfødt barn), § 4-12 (omsorgsovertakelse) og § 4-24 (tvangstiltak for barn med alvorlige atferdsvansker).

5.15.3 Høringen

11 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. Av disse har fem uttalt seg til utvalgets forslag til regler om når en sak kan behandles uten forhandlingsmøte. Bare en av disse, *Bergen kommune*, går i mot forslaget. Bergen kommune mener at det må være et vilkår for å unnlate forhandlingsmøte at også barneverntjenesten samtykker til dette. *Advokatforeningen* støtter forslaget med følgende begrunnelse:

«Regelen er en viktig ventil for å sikre ubegrunnede endringskrav med rent preg av «omkamp» med det samme bevismaterialet. Hensynet til barnet, og prosessøkonomiske hensyn, tilsier visse hindringer for slike endringssaker.»

Advokatforeningen viser til at gjeldende tvistemålslov § 486 annet ledd har en tilsvarende regel, men at den nye tvisteloven ikke inneholder en tilsvarende bestemmelse. På dette grunnlag stiller Advokatforeningen spørsmål ved hvilken betydning dette får for rettslig overprøving av et vedtak som er avgjort uten forhandlingsmøte i fylkesnemnda.

Fylkesnemnda for Hordaland og Sogn og Fjordane ber om at det presiseres hvilke typer saker utvalgets forslag til § 16 annet ledd bokstav c skal gjelde for.

Når det gjelder utvalgets forslag til frister for avholdelse av forhandlingsmøte, har 9 høringsinstanser uttalt seg. Av disse har fire innvendinger. Blant disse er *Bergen kommune*, som ønsker å opprettholde de frister som følger av gjeldende rett, og enkelte fylkesnemnder. Blant de instansene som støtter forslaget er *Oslo*, *Bærum* og *Sandefjord kommune*. De som støtter forslaget understreker viktigheten av stramme frister, mens de som har innvendinger gjennomgående mener at fristene er for korte og derigjennom urealistiske. Flere av disse viser til at fristene allerede i dag er vanskelige å overholde, og at utvalgets forslag med hensyn til nemndsleders utvidede ansvar og oppgaver under saksforberedelsen vil gjøre overholdelse av de korte fristene enda vanskeligere.

Justisdepartementet uttaler at det bør presiseres fra hvilket tidspunkt fristene for avholdelse av forhandlingsmøtet løper. Justisdepartementet uttaler videre:

«Forholdet mellom den skjønsmessige fristen i annet punktum og de absolutte fristene i tredje og fjerde punktum er uklar. Det fremgår av merknadene til bestemmelsen at fristen på fire uker er videreført for de sakene det haster mest med å få avgjort. Språklig sett fremstår derimot den skjønsmessige fristen som kortere, ...»

5.15.4 Departementets vurdering

Barne- og likestillingsdepartementet er enig med utvalget i at hovedregelen fortsatt bør være at vedtak skal treffes etter at det er holdt forhandlingsmøte, men at adgangen til å unnlate forhandlingsmøte i unntakstilfeller bør opprettholdes.

Departementet kan imidlertid ikke fullt ut slutte seg til utvalgets forslag når det gjelder den nærmere utforming av unntakene. Departementet mener for det første at det bør oppstilles krav om samtykke til å unnlate forhandlingsmøte både fra de private og de offentlige parter. Departementet vil videre foreslå at det innføres som et tilleggsvilkår at hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det. Det vil være opp til nemndsleder å ta stilling til om skriftlig saksbehandling vil være betryggende i den enkelte sak, jf. utkastet til § 7-14 annet ledd bokstav a. Det vises for øvrig til § 7-5 annet ledd, der nemndsleder kan treffe vedtak alene på de samme vilkår.

Departementet mener at utvalgets forslag om at forhandlingsmøte skal kunne unnlates når partene er enige om forslag til tiltak, jf. utvalgets utkast til § 16 annet ledd bokstav b, er lite praktisk sett i forhold til forslaget om å unnlate forhand-

lingsmøte ved samtykke. Dette alternativet vil bare få selvstendig betydning dersom partene er enige om forslag til tiltak, men likevel motsetter seg at saken avgjøres uten forhandlingsmøte. Etter departementets syn er det vanskelig å tenke seg slike tilfeller i praksis, og departementet vil derfor ikke følge opp utvalgets forslag på dette punkt.

Når det gjelder utvalgets forslag om at forhandlingsmøte skal kunne unnlates når saken gjelder krav om endring i forhold til tidligere vedtak eller dom, går utvalgets forslag, slik departementet ser det, vesentlig lenger enn gjeldende rett. Som nevnt innledningsvis er det etter gjeldende rett et vilkår at det ikke er lagt frem nye opplysninger av betydning, jf. sosialtjenesteloven § 9-11. Etter gjeldende rett kan det derfor i realiteten bare treffes vedtak uten forhandlingsmøte i endringssaker når vedtaket går ut på å stadfeste det tidligere vedtaket. Utvalgets forslag innebærer i realiteten at det vil kunne treffes vedtak uten forhandlingsmøte i endringssaker også når det foreligger nye opplysninger av betydning i saken slik at det tidligere vedtaket kan bli endret. Forslaget innebærer videre at det vil kunne treffes vedtak uten forhandlingsmøte i slike saker selv om partene motsetter seg det - forutsatt at «hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for at saken avgjøres uten forhandlingsmøte». Ut fra dette har departementet vært noe i tvil når det gjelder utvalgets forslag på dette punkt. Departementet har likevel valgt å følge opp utvalgets forslag om en særlig hjemmel for å avgjøre endringssaker uten forhandlingsmøte, men vil foreslå at det bør være et tilleggsvilkår at nemndsleder finner skriftlig behandling ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling. Departementets forslag til tilleggsvilkår er således strengere enn utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-14 annet ledd bokstav b.

Når saken gjelder krav om endring i et tidligere vedtak, følger det av forslaget til § 7-5 tredje ledd at nemndsleder kan avgjøre slike saker alene, det vil si uten fagkyndige og alminnelige medlemmer. Sett i sammenheng innebærer derfor departementets forslag at endringssaker kan avgjøres av nemndsleder alene, og uten at det holdes forhandlingsmøte, når de nevnte tilleggsvilkår er oppfylt.

Departementet mener at det også bør åpnes for en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling - slik det også er adgang til etter tvisteloven, jf. tvisteloven § 9-9 annet ledd. Slik kombinert behandling vil særlig kunne være aktuelt i endringssaker der det foreligger nye opplysninger av ikke helt uvesentlig betydning. I slike tilfeller vil det kunne

være hensiktsmessig å avholde et kort forhandlingsmøte som konsentreres om de nye opplysningene, men hvor saken for øvrig avgjøres på grunnlag av sakens dokumenter. Departementet vil foreslå at vilkårene for å treffe vedtak på grunnlag av en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling skal være de samme som vilkårene for skriftlig behandling, jf. utkastet til § 7-14 tredje ledd.

Departementet legger til grunn at dersom det foreligger nye opplysninger i saken, vil omfanget og betydningen av disse stå sentralt for nemndsleder ved vurderingen av om saken skal avgjøres etter første, annet eller tredje ledd. Departementet legger videre til grunn at adgangen til å avgjøre endringssaker uten forhandlingsmøte fortrinnsvis vil bli benyttet i tilfeller der det fremstår som sannsynlig at behandling av saken bare vil kunne føre til mindre justeringer i det tidligere vedtaket. Som eksempel kan tenkes endringer i et tidligere fastsatt samværsvedtak.

Når det gjelder reglene om forenklet behandling i § 486 annet ledd i gjeldende tvistemålslov, blir disse reglene ikke videreført i den nye tvisteloven, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004-05) s. 347-8. Dette innebærer at en sak som er avgjort uten forhandlingsmøte i fylkesnemnda, vil bli gjenstand for ordinær behandling i tingretten ved en eventuell rettslig overprøving. Etter departementets forslag kan en sak bare avgjøres uten forhandlingsmøte dersom partene samtykker eller dersom saken gjelder krav om endring i et tidligere vedtak. Har partene samtykket til forenklet behandling, er det grunn til å anta at vedtaket bare helt unntaksvis vil bli brakt inn for tingretten. Også i endringssaker er det grunn til å anta at forholdsvis få saker vil bli avgjort uten forhandlingsmøte med mindre partene samtykker til dette. At vedtaket i så fall vil bli gjenstand for en grundigere behandling i tingretten enn i fylkesnemnda, er i så fall ikke urimelig.

Når det gjelder fristene for avholdelse av forhandlingsmøte, mener departementet at disse bør opprettholdes slik de er i dag. Dette innebærer at forhandlingsmøte, etter departementets forslag, i alle saker skal avholdes snarest og *hvis mulig* innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken. Etter departementets oppfatning er det ikke ønskelig å innføre et skille mellom vedtakstyper som er omfattet av tidsbestemte saksbehandlingsfrister og vedtakstyper som ikke er det. Dette kan ha som konsekvens at saksbehandlingstiden kan bli urimelig lang for de vedtakstyper som ikke er omfattet av bestemte tidsfrister. Departementet vil i denne forbindelse også vise til at selv om saker som gjelder omsorgsovertakelse og tvangstiltak for barn med alvorlige atferdsvansker i mange til-

feller vil haste mer enn for eksempel saker som gjelder samvær og opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse, gjelder dette ikke uten unntak.

Departementet er enig med Justisdepartementet i at det bør fremgå av bestemmelsen fra hvilket tidspunkt fristen løper. Etter gjeldende rett løper fristen fra nemnda mottar saken, og departementet vil foreslå at dette tidspunktet fortsatt skal være utgangspunktet for fristen, jf. utkastet til § 7-14 første ledd.

Departementets forslag om frist for avholdelse av forhandlingsmøtet må ses i sammenheng med at forslaget på noen punkter avviker fra utvalgets når det gjelder nemndsleders oppgaver og ansvar under saksforberedelsen, jf. pkt. 5.13. Etter departementets forslag vil saksforberedelsen være noe mindre tidkrevende enn utvalgets forslag innebærer. Departementet er klar over at en frist på fire uker fra fylkesnemnda mottar saken til forhandlingsmøtet skal avholdes ikke vil være mulig å gjennomføre i alle saker. I mange tilfeller ligger årsakene til dette utenfor nemndsleders kontroll. Det kan bl.a. være vanskelig å finne et møtetidspunkt som passer for alle sakens berørte parter og deres advokater innenfor lovens tidsfrist. I en del saker vil det heller ikke være behov for å gjennomføre forhandlingsmøtet så vidt raskt. Ordlyden åpner imidlertid for en viss fleksibilitet i det fristen gjelder «hvis mulig».

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse som i noen grad avviker fra utvalgets, jf. utkastet til § 7-14.

5.16 Gjennomføring av forhandlingsmøte

5.16.1 Gjeldende rett

Bortsett fra en henvisning til tvistemålslovens regler når det gjelder vitneplikt og vitneførsel, og om plikt til å legge frem dokumentbevis, har verken barnevernloven eller sosialtjenesteloven nærmere regler om hvordan forhandlingsmøtet skal foregå. Det følger imidlertid av sosialtjenesteloven § 9-8 at partene skal innkalles og gis anledning til å uttale seg, og at det skal føres vitner og foregå annen bevisførsel.

I praksis følger forhandlingsmøtene omtrent samme grunnstruktur som en hovedforhandling ved tingrettene. Det holdes innledningsforedrag og gjennomføres dokumentasjon av dokumentbevis, det gis parts- og vitneforklaringer og foretas annen bevisførsel, og det holdes sluttinnlegg – prosedyrer – etter mønster fra rettssaker for domsto-

lene. Forholdet til partenes prosessopplegg følger mønsteret fra sivile saker for domstolene der partenes rådighet over saken er begrenset.

5.16.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

I pkt. 14.2 drøfter fylkesnemndsutvalget sentrale spørsmål, herunder muntlighet og bevisumiddelbarhet, knyttet til gjennomføring av forhandlingsmøte. I proposisjonens pkt. 5.19.2 er det redegjort nærmere for fylkesnemndsutvalgets drøftelse og forslag når det gjelder disse spørsmålene. Utvalgets forslag innebærer at sakens sentrale dokumenter skal leses av nemndas medlemmer på forhånd, og at disse skal inngå i fylkesnemndas avgjørelsesgrunnlag uten at de gjennomgås under forhandlingsmøtet. Om hvilke konsekvenser dette vil ha for den nærmere gjennomføringen av forhandlingsmøte uttaler utvalget:

«I forbindelse med forhandlingsmøte vil det da heller ikke være behov for inngående innledninger til saken fra prosessfullmektigenes side, eller til mer fullstendig dokumentasjon av sakens dokumenter. Det vil være tilstrekkelig å angi sakens rammer og hovedtema nokså kort. Fylkesnemndsutvalget anser det som hensiktsmessig at denne redegjørelsen foretas av nemndleder, etter parallell fra den ordning som mest sannsynlig etter hvert vil gjelde for domstolene, jf. utkast til tvistelov § 9-15. I forbindelse med denne presentasjonen av saken er det naturlig at nemndleder også foretar en kort oppsummering med hensyn til hvilke dokumenter som inngår i avgjørelsesgrunnlaget og eventuelt også andre spørsmål av betydning for sakens ramme og videre behandling. Til dette må partene få ordet for merknader, og eventuell presentasjon av hva som måtte være nytt i saken.

Den videre fremdrift i forhandlingsmøtet bør i det vesentlige bero på nemndleders skjønn. Det vil imidlertid være naturlig at det først gis anledning til partsforklaringer, og at man deretter går over på den videre bevisførsel.

For så vidt gjelder muntlige avsluttende innlegg fra prosessfullmektigene – prosedyrer – mener Fylkesnemndsutvalget at det er grunn til å holde fast ved at slike som en alminnelig ordning skal holdes. Etter mønster fra saksbehandlingen ved domstolene, foreslås derfor lovfestet at hver av partene får ordet inntil to ganger for avsluttende innlegg. Sluttinnleggene kan gjennomgående gjøres korte, med oppsummering av sakens sentrale tema. Behovet for videre utlegninger av juridiske spørsmål er vanligvis meget lite.»

Fylkesnemndsutvalget viser til at muntlighet og bevisumiddelbarhet tradisjonelt er ensbetydende med fysiske møter hvor partene eller deres prosessfullmektiger møter. Utvalget peker på at ulike typer informasjonsteknologi vil kunne gi vesentlige besparelser, blant annet i form av reduserte reise- og fraværskostnader, også på dette området:

«Her kan både tenkes aktuelt å bruke allerede godt etablerte løsninger som telefonavhør eller også telefonmøter, eventuelt også videokonferanser. For så vidt gjelder vitneførsel på denne måten vil dette måtte anses som umiddelbart bevis i den forstand at forklaringen skjer til avgjørelsesorganet uten at man går veien om noen form for protokollasjon og derved videreformidling fra en annen instans, men det er ikke umiddelbart i den forstand at avhøret skjer av en person som er til stede på samme sted som dommere og parter.»

I pkt. 14.5 drøfter utvalget nødvendigheten av aktiv saksstyring også under forhandlingsmøtet. Utvalgets generelle syn er at nemndsleder skal ha et ansvar for å drive saksbehandlingen planmessig fremover. Utvalget understreker at det i henhold til utvalgets forslag er nemndsleder som har ansvaret for at saksbehandlingen skjer i samsvar med de generelle prinsipper for saksbehandlingen, herunder skal planlegge og lede forhandlingsmøtene og sørge for at det blir et rimelig forhold mellom saksbehandlingen og de spørsmål som skal avgjøres. Utvalget uttaler videre:

«I dette ligger at nemndleder må håndheve de beslutninger som allerede er tatt under saksforberedelsen knyttet til tematisk eller bevismessig tilskjæring av saken med videre. Det ligger videre i dette at nemndleder må sørge for struktureringen av forhandlingsmøtene: Det må være klart hva som er tema for møtet og de enkelte deler av dette, og det må gis korte tidsrammer. Slike rammer må ikke bare gis generelt, knyttet til hvor mye tid som er avsatt til forhandlingsmøtet samlet sett. Som et ledd i struktureringen og styringen av saksbehandlingen bør nemndleder normalt også sette tidsrammer for de enkelte innlegg, i tråd med en samlet og helst omforent tidsplan for forhandlingen.»

Fylkesnemndsutvalget viser i denne forbindelse til sitt forslag til § 13 annet og fjerde ledd der det foreslås å pålegge partene plikt til å angi fremdriftsplan for forhandlingsmøtet, jf. nærmere om dette under pkt. 5.12.

I pkt. 14.6 drøfter utvalget fylkesnemndas forhold til partenes disposisjoner. Det vises til at kommunen i enkelte tilfeller ønsker å trekke en sak den

har fremmet for fylkesnemnda. Kommunen kan trekke saken både under saksforberedelsen og under forhandlingsmøtet. Utvalget uttaler at partenes manglende frie rådighet i saker for fylkesnemnda gjør at det har vært stilt spørsmål om fylkesnemnda har adgang til å beslutte at saken skal avgjøres i nemnda, selv om kommunen ønsker å trekke saken. Utvalget uttaler om dette:

«Fylkesnemnda behandler bare de saker som er brakt inn for den av kommunen, og kan ikke behandle en sak på eget initiativ. En nødvendig konsekvens av dette er etter fylkesnemndsutvalgets syn at nemnda ikke kan fortsette å behandle en sak når partene vil trekke den. Heller ikke domstolene har noen slik adgang. Dette gjelder i så vel sivile saker med og uten fri rådighet som i straffesaker. Hensynet til barnets beste må i slike tilfeller ivaretas ved at fylkesmannen har adgang til å fremme saker for nemnda når han «blir gjort kjent med forhold som tilsier at det bør iverksettes tiltak som forutsetter vedtak i fylkesnemnda», jf. barnevernloven § 7-3 fjerde ledd. ...»

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt nemnda er bundet til barneverntjenestens eller sosialtjenestens forslag til tiltak eller om den kan velge et annet tiltak uttaler utvalget:

«I domstolene gjelder tvistemålsloven kapittel 33 for rettslig prøving av fylkesnemndenes vedtak. I saker etter tvistemålsloven kapittel 33 er retten ikke bundet av de rettsfakta eller påstander partene gjør gjeldende, jf § 482 annet punktum. Retten er imidlertid bundet til «saken» i snever forstand, altså de spørsmål som er brakt inn for den, men kan treffe vedtak om tvang etter en annen bestemmelse i loven dersom dette ikke innebærer et kvalitativt annet eller mer inngripende vedtak, jf Tore Schei, Tvistemålsloven Bind II (1998) side 1211 og Rt 1997 side 170. For så vidt gjelder rettslig prøving av fylkesnemndsvedtak uttaler Schei at det kan tenkes tilfeller hvor hensynet til barnets beste tilsier at retten kan treffe et annet og mer inngripende vedtak. Bestemmelsene i kapittel 33 er ikke gitt direkte anvendelse for fylkesnemndene, men det er bred enighet om at prinsippene i dette kapitlet må gjelde i stor grad for saker i fylkesnemnda.

Etter fylkesnemndsutvalgets syn bør adgangen til å fatte vedtak om et annet og mer inngripende tiltak enn det som følger av forslag til tiltak ikke være helt avskåret. Det avgjørende må være at barne- og sosialnemnda har et forsvarlig og faktisk avgjørelsesgrunnlag, og at det har vært tilstrekkelig grad av kontradiksjon rundt spørsmålet. I Utkast til lov om barne- og sosialnemndene § 3 annet ledd bokstav a og

c er disse hensynene oppstilt som grunnprinsipper for saksbehandlingen i barne- og sosialnemnda.

Utvalget legger i sine lovforslag opp til at nemndleder skal drive aktiv saksstyring og finner at barne- og sosialnemnda må anses å ha adgang til å spørre partene om å uttale seg om muligheten for et annet tiltak enn det som følger av kommunens forslag. Barne- og sosialnemnda må etter utvalgets syn også ha plikt til dette for å ha adgang til å fatte vedtak om et annet tiltak enn det er fremmet forslag om. Når partene har fått uttalt seg om synet på et alternativt tiltak synes det imidlertid ikke å være noen store betenkeligheter med at barne- og sosialnemnda går utenfor kommunens forslag. Hensynet til barnets beste, herunder blant annet hensynet til en rask avklaring, kan i noen tilfeller peke sterkt i retning av at barne- og sosialnemnda bør vurdere å be om partenes uttalelse om alternative tiltak. Det er imidlertid avgjørende at partene får en reell mulighet og nok tid til å få vurdert spørsmålet i tilstrekkelig grad og til å få komme med nødvendig argumentasjon og bevisførsel.

Det er klare praktiske begrensninger for i hvilken grad nemnda kan gå utenfor forslag til tiltak. Når saken er i nemnda kan det ikke skje omfattende saksforberedende undersøkelser og vurderinger. Imidlertid kan det i enkelte tilfeller være tilstrekkelig at saken utsettes i noen få dager, noe som er mindre ressurskrevende og en mindre belastning for barnet, de private parter og andre berørte enn dersom det på et senere tidspunkt må reises ny sak i nemnda om det forhold som ikke var med i kommunens forslag. Dette taler for at adgangen til å gå utenfor forslag til tiltak ikke bør være helt avskåret.»

Utvalget viser til en kjennelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg, inntatt i Rt. 2003 s. 1319, der det var spørsmål om tingretten i en sak om omsorgsovertakelse og samvær kunne ta stilling til spørsmålet om fratakelse av foreldreansvar, som var avgjort av fylkesnemnda, men ikke brakt inn for retten. Kjæremålsutvalget kom til at det forelå en slik adgang, forutsatt at partenes rett til kontradiksjon var ivaretatt. Under pkt. 14.6 har utvalget sitert deler av kjennelsen. Fylkesnemndsutvalget uttaler følgende om konsekvensene av kjennelsen for fylkesnemnda:

«Kjennelsen legger vekt på at spørsmålet om foreldreansvar var en del av saken for fylkesnemnda. Situasjonen blir dermed noe annerledes når spørsmålet er om nemnda kan avgjøre et spørsmål som ikke er med i kommunens forslag til tiltak og således ikke er belyst i samme grad gjennom kommunens saksforberedelse.

Imidlertid fremheves hensynet til barnets beste sterkt som begrunnelse for at tingretten skal kunne avgjøre spørsmålet om foreldreansvar, og videre legges det vekt på at domstolenes kompetanse i slike saker likner forvaltningsorganers, samt at domstolene normalt er satt med fagkyndige meddommere i slike saker. Disse argumentene gjør seg like sterkt gjeldende for barne- og sosialnemndene og taler for samme løsning her, forutsatt, som fremhevet ovenfor, at nemnda har et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag, og at det har vært tilstrekkelig grad av kontradiksjon rundt spørsmålet.»

5.16.3 Høringen

10 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget om gjennomføring av forhandlingsmøtet. Flertallet av disse er kritiske til forslaget. Blant disse er de fylkesnemndene som har uttalt seg og *Advokatforeningen*.

Stavanger kommune er enig i at nemndsleder gis en mer aktiv rolle under forhandlingsmøtet og mener at dette legger til rette for tids- og ressursbesparelse.

Advokatforeningen mener at forslaget, sett i sammenheng med utvalgets øvrige forslag, medfører en nærliggende fare for at prosessen i for stor grad ledes i retning av en skriftlig prosess med rammer som er fastlagt før sakens egentlige behandling, og slik at forhandlingene kan få preg av en skinnprosess der det stort sett bare er anledning til å kommentere et ferdig sakskompleks. Advokatforeningen uttaler videre:

«Særlig i barnevernsaker er det av vesentlig betydning at nemndsmedlemmene før både barneverntjenesten og private parter avgir sin forklaring, har en god og omfattende kunnskap om sakens og partenes historie. Uten en grundig forutgående presentasjon av saken, vil etter vår mening partsforklaringene ikke bare bli vesentlig lengre, men også kunne medføre et dårligere avgjørelsesgrunnlag for saken.

Det er videre, slik foreningen ser det, av stor betydning at det grunnleggende umiddelbarhetsprinsippet har et reelt innhold i sakens behandling. Det er grunn til å frykte at man ved å gå langt i å ha forhåndsoppsummert saken og partenes anførsler, bidrar til å undergrave den reelle innflytelsen nemndas øvrige medlemmer har i saken.

Advokatforeningen ser med uro på muligheten til en forsvarlig ivaretagelse av rettssikkerheten til de private parter i en saksbehandlingsform der relevante bevis eller anførsler kan være tilsidesatt eller oversett. Forslaget

medfører en dreining av advokatens rolle fra den mer aktive til den mer reviderende, som fordrer en helt annen type forberedelse, og medfører fare for at sakens opplysning ikke ivaretas i tilstrekkelig grad.

Foreningen vil derfor ikke støtte forslaget, men tiltrer for øvrig i all hovedsak utvalgets mange fornuftige vurderinger av hvordan sakens gjennomføring kan strammes inn og effektiviseres, slik dette er drøftet av utvalget i utredningens kapittel 14.»

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus uttaler:

«Det stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av at det er nemndsleder og ikke kommunens prosessfullmektig som skal redegjøre for begjæringen om tiltak og grunnlaget for denne. Forslaget forutsetter at nemndsleder har bedre oversikt/innsikt i saken enn det på dette tidspunkt er mulig å ha. ...

Tvisteloven forutsetter at prosessfullmektigene utarbeider et sluttinnlegg som kort skal angi påstand og påstandsgrunnlag, rettsregler og bevis. Partenes sluttinnlegg vil stå sentralt når dommeren ved hovedforhandlingens begynnelse skal trekke opp rammene for saken. Sluttinnleggene bidrar dermed til å skape forutsigbarhet for partene. Nemndsleders innledende redegjørelse vil derimot være basert på nemndsleders vurdering av hva som er sentralt.

Det er videre uheldig at sakens framdrift i så stor grad som utvalget går inn for, overlates til den enkelte nemndsleders skjønn. Dette gir rom for ulikheter i saksbehandlingen og bidrar til å skape mindre forutsigbarhet i prosessen både for parter og prosessfullmektiger. Usikkerhet om prosessledelsen skaper usikkerhet hos prosessfullmektigene som igjen påvirker klientene. Dette er lite gunstig i saker hvor det i utgangspunktet normalt er mye følelser og utrygghet hos de private parter.»

Fylkesnemnda i Rogaland er også kritisk til forslaget og mener at utvalgets forslag bør erstattes med en henvisning til tvisteloven § 9-15.

Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane viser til at tvisteloven har bestemmelser om møtebok og mener at dette også bør gjelde for fylkesnemnda.

5.16.4 Departementets vurdering

Som redegjort for i pkt. 5.19 avviker departementets forslag fra Fylkesnemndsutvalgets forslag når det gjelder avgjørelsesgrunnlaget i saker som skal avgjøres på grunnlag av forhandlingsmøte. Dette innebærer at sakens dokumenter, etter departe-

mentets forslag, skal gjennomgås under forhandlingsmøtet i samsvar med tvisteloven § 26-2. Som en direkte følge av dette vil departementets forslag avvike fra utvalgets også når det gjelder reglene om gjennomføringen av forhandlingsmøtet.

Departementet er enig med utvalget i at det bør fremgå uttrykkelig av loven at nemndsleder styrer forhandlingsmøtet. At barnevernsaker er uten fri rådighet for partene, har ikke bare betydning for nemndsleders ansvar under saksbehandlingen forut for forhandlingsmøtet, men også for nemndsleders ansvar for gjennomføringen av forhandlingsmøtet. Dette innebærer bl.a. at nemndsleder har et særlig ansvar for å påse at saken blir tilstrekkelig opplyst under forhandlingsmøtet, at nemndsleder kan sette til side partenes enighet om faktiske forhold, og at nemndsleder har et ansvar for å gi partene nødvendig veiledning. Departementet er enig med utvalget i at det bør presiseres at nemndsleders ansvar også omfatter et ansvar for å påse at forhandlingsmøtet forløper i henhold til de rammer, herunder tidsrammer, som er fastsatt, jf. utkastet til § 7-15 første punktum. Det vises for øvrig til utvalgets utredning, særlig pkt. 14.5, som departementet i det vesentligste kan slutte seg til.

Etter departementets oppfatning bør forhandlingsmøtet for øvrig langt på vei gjennomføres i samsvar med gjennomføring av hovedforhandling for domstolene slik dette kommer til uttrykk i tvisteloven § 9-15 og slik flere av høringsinstansene har tatt til orde for. Tvisteloven § 9-15 lyder:

«(1) Påstander, påstandsgrunnlag og bebudet bevisføring klarlegges av retten.

(2) Saksøkeren gir en konsentrert saksframstilling med gjennomgåelse av dokumentbevis og andre bevis som ikke skal gis gjennom forklaringer eller befaring.

(3) Saksøkte gis anledning til å framstille sitt syn. Innlegget skal fortrinnsvis begrenses til korrigeringer og suppleringer.

(4) Partene avgir forklaring. Når ikke særlige grunner tilsier noe annet, forklarer saksøkeren seg først.

(5) Vitner avhøres.

(6) Det foretas annen bevisføring, herunder avhør av sakkyndige.

(7) Partene får ordet to ganger hver til avsluttende innlegg. Saksøkeren får ordet først hvis ikke retten av særlige grunner bestemmer noe annet.

(8) Retten kan fastsette en annen rekkefølge for de enkelte ledd under hovedforhandlingen. Det kan bare skje bevisføring etter partenes innlegg etter sjuende ledd hvis partene samtykker eller i hovedforhandlingen får anledning til å argumentere for sitt syn på

denne bevisføringen etter at den er foretatt. I særlig omfattende saker kan retten fastsette at det skal forhandles om ett eller flere krav eller tvistepunkter av gangen, slik at alle eller flere av de enkelte ledd gjentas flere ganger.

(9) Dersom det under hovedforhandlingen ikke er mulig å føre bevis partene har krav på blir ført, kan retten, om det gir en forsvarlig behandling, gjennomføre hovedforhandlingen slik at bare denne bevisføringen og argumentasjon til den gjenstår. Den videre behandling skjer i rettsmøte om ikke partene samtykker i at de skal gi skriftlige innlegg.

(10) Dersom skriftlig materiale utgjør vesentlige deler av avgjørelsesgrunnlaget, kan retten bestemme at partene i stedet for innlegg etter annet og tredje ledd skal holde hovedinnlegg, med gjennomgåelse av saken og med faktisk og rettslig argumentasjon, umiddelbart etter klarlegging etter første ledd. Ved avslutningen av forhandlingene får partene da ordet til et kortere innlegg hver, som skal begrenses til det som kom fram i den annen parts innlegg og den etterfølgende bevisføring.»

Departementet vil i denne forbindelse understreke at tvisteloven § 9-15 til dels legger opp til en vesentlig annerledes gjennomføring av hovedforhandlingen enn det er lagt opp til i dag. Departementet legger til grunn at dette langt på vei også bør gjelde for forhandlingsmøtet i fylkesnemnda. Departementet vil i denne sammenheng vise til Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 398 der det bl.a. er uttalt følgende om tvisteloven § 9-15:

«Det er nødvendig å ha i minnet at det forut for saksbehandlingen skal ha foregått en saksforberedelse som er vesentlig annerledes enn den som ofte forekommer i dag, og som endrer dagens forutsetninger for hvordan det er hensiktsmessig å gjennomføre en hovedforhandling. Først og fremst tas det sikte på at det langt bedre enn i dag skal være avklart hva partene er uenige om, slik at tvisten er blitt tilspisset om de vesentlige tvistepunktene.»

Departementet vil i denne forbindelse også vise til departementets utkast til § 7-12 tredje og sjette ledd som langt på vei tilsvarende henholdsvis tvisteloven § 9-9 fjerde ledd om redegjørelse for faktiske forhold og tvisteloven § 9-10 annet ledd om sluttinnlegg. Etter departementets utkast til § 7-12 tredje ledd kan nemndsleder i saker der de faktiske forhold er uoversiktlige, under saksforberedelsen pålegge kommunen å inngi en kortfattet kronlogisk eller annen systematisert redegjørelse for hele eller deler av de faktiske forhold. Den private part kan deretter anmodes om å kommentere hvilke deler av faktabeskrivelsen som aksepteres

eller ikke aksepteres, jf. nærmere om bestemmelsen under pkt. 5.13. Etter § 7-12 sjette ledd kan nemndsleder innen avsluttet saksforberedelse kreve at partene inngir en kort avsluttende redegjørelse for forslag til vedtak, de omstendigheter som begrunner forslaget og de rettsregler som kommer til anvendelse, samt de bevis partene vil føre.

Eventuelle skriftlige redegjørelser om de faktiske forhold er forutsatt å utgjøre en del av avgjørelsesgrunnlaget. Dette vil få betydning for gjennomføringen av forhandlingsmøtet. Det er ikke forutsatt at innholdet i slike redegjørelser skal gjentas under forhandlingsmøtet så langt partene er enige om innholdet.

Både skriftlige redegjørelser om faktiske forhold og avsluttende redegjørelser om forslag til vedtak etter mønster av tvistelovens bestemmelser om sluttinnlegg, gir mulighet for større grad av avklaring av hva partene er henholdsvis enige og uenige om forut for forhandlingsmøtet. Det samme gjelder saksforberedende møter, jf. forslaget i § 7-12 femte ledd og kommentarene til denne bestemmelsen i pkt. 5.13. Dette igjen gir mulighet for effektivisering av gjennomføringen av forhandlingsmøtet ved at møtet kan konsentreres om det partene er uenige om.

I Ot.prp. nr. 51 (2004-05) har Justisdepartementet fremholdt at det uavhengig av rettens kunnskap om saken før forhandlingsmøtet er behov for – og fullt ansvarlig – å foreta ytterligere nedskjæringer av hovedforhandlingen i forhold til hvordan mange blir avvirket i dag. Det vises bl.a. til de omfattende innledningsforedragene, som ofte inneholder mye prosedyre, og til forslaget om mindre omfattende opplesing av dokumenter som føres som bevis. Barne- og likestillingsdepartementet mener at disse betraktningene langt på vei også gjør seg gjeldende for fylkesnemndenes forhandlingsmøter. I denne forbindelse vil departementet også vise til Fylkesnemndsutvalgets uttalelse på s. 42 i utredningen om at dersom behandlingen konsentreres om de sentrale og omtvistede deler av sakene, vil dette øke sannsynligheten for materielt riktige avgjørelser.

Departementet vil etter dette foreslå at tvisteloven § 9-15 så langt det passer gis tilsvarende anvendelse for gjennomføring av forhandlingsmøte i fylkesnemnda, jf. utkastet til § 7-15 annet punktum.

Departementet kan for øvrig slutte seg til utvalgets vurderinger i pkt. 14.6 om fylkesnemndas forhold til partenes disposisjoner. Departementet er således enig i at fylkesnemnda ikke kan fortsette å behandle en sak når partene vil trekke den. Dette følger av at fylkesnemnda bare behandler saker

som er brakt inn for den av kommunen og ikke har myndighet, verken etter gjeldende rett eller etter forslaget, til å behandle en sak på eget initiativ.

Når det gjelder spørsmålet om møtebok, mener departementet at hensynet til en forsvarlig saksbehandling tilsier at nemndsleder fører møtebok under forhandlingsmøtet slik at bl.a. vitneførsel og eventuelle beslutninger som gjelder saksbehandlingen blir protokollert. Departementet har imidlertid forstått det slik at føring av møtebok er en fast og innarbeidet praksis i nemndene og mener det ikke er behov for å ta en slik bestemmelse inn i loven.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse som avviker fra utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-15.

5.17 Lukkede dører

5.17.1 Gjeldende rett

Det er etter gjeldende rett ingen bestemmelse som uttrykkelig sier at fylkesnemndas møter skal være lukkede. Tvistemålsloven § 479 om lukkede møter er ikke gitt tilsvarende anvendelse for fylkesnemnda. Likevel praktiseres det konsekvent at fylkesnemndas møter er lukkede, og det er allmenn enighet om at dette skal gjelde ubetinget. At møtene skjer for lukkede dører er en nødvendig konsekvens av reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven, samt Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 om retten til privat- og familieliv.

5.17.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget drøfter spørsmålet om møteoffentlighet i pkt. 15.3 i utredningen. Utvalget viser til at offentlighetsprinsippet, som offentlighetsloven og reglene om offentlige rettsmøter i domstolloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 er en følge av, er bygget på tanken om at allmennhetens innsyn i opplysninger vil kunne fungere som en kontroll med prosessen, og på at kunnskapsspredning om prosessen vil bidra til å gi den legitimitet. Fylkesnemndsutvalget uttaler at det derfor er et paradoks at ved så vidt sterke inngrep som fylkesnemndas vedtak representerer, er prosessen stengt for publikum. Fylkesnemndsutvalget er imidlertid i liten tvil om at hensynet til å beskytte personvernet til de private parter må veie tyngre enn hensynet til åpenhet, og at møtene derfor som hovedregel må være lukkede.

Da spørsmålet om lukkede dører i fylkesnemnda ikke er regulert direkte i loven, er det

også etter gjeldende rett adgang for fylkesnemnda til å la andre enn sakens parter og nemndsmedlemmene være til stede under møtene når den private part samtykker. Samtykket innebærer en godkjenning av at de taushetsbelagte opplysningene gjøres kjent for dem samtykket omfatter, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1.

Utvalget mener at det av hensyn til en klar og helhetlig regulering bør lovfestes at nemndas møter er lukkede, og at det bør gis en unntaksbestemmelse i tilfeller der de private parter begjærer eller samtykker til helt eller delvis åpne dører. Etter utvalgets oppfatning bør åpning av dørene i tillegg være betinget av nemndas godkjenning. Utvalget viser til at dette også er et vilkår i tvisteloven § 36-7 annet ledd som gjelder i saker om administrative tvangsvedtak. Bestemmelsen lyder:

«(2) Rettsmøter holdes for lukkede dører. Rettsmøter kan likevel holdes helt eller delvis for åpne dører dersom den private part begjærer det, og retten finner dette ubetenkelig ut fra hensynet til sakens opplysning, til den private part selv og andre.»

Utvalget legger til grunn at det i likhet med bestemmelsen i tvisteloven, bør være et vilkår for godkjenning av åpne eller delvis åpne dører i nemnda at nemnda finner dette ubetenkelig, og at hensynet til barnets beste må tillegges stor vekt i nemndas vurdering.

Fylkesnemndsutvalget finner at samtykke fra en privat part bør være et grunnlag for åpne dører, ikke bare begjæring fra privat part, som i tvisteloven. Utvalget viser til at dette har betydning i saker der det er flere private parter, og den ene tar initiativet til åpne dører. Utvalget mener at eventuelt samtykke fra de private parter kombinert med nemndas godkjenning bør kunne innebære at dørene åpnes i slike tilfeller.

Utvalget viser til at Tvistemålsutvalget i merknadene til tvisteloven § 36-7 annet ledd omtaler bestemmelsen som en sikkerhetsventil som svært sjelden vil medføre offentlighet, og at den er ment å angi strengere vilkår enn tvistemålsloven § 479 annet ledd. Etter Fylkesnemndsutvalgets mening bør det også fra fylkesnemndenes side utvises stor tilbakeholdenhet med å åpne dørene. Det uttales videre:

«Dette gjelder særlig i tilfeller der det er tale om å la pressen eller en videre krets med andre utenforstående få være til stede under forhandlingsmøtene. I saker der det er mindreårige involvert, hvilket er flertallet av sakene i nemnda, bør man være særlig forsiktig. Åpne dører for enhver vil og bør være uaktuelt i de

aller fleste sakene, også der det ikke er mindreårige involvert.

Et eksempel der det vil kunne være ubetenkelig å åpne dørene, er når en sak har fått stor medieoppmerksomhet. Dersom sakens sensitive detaljer allerede er gjort kjent gjennom media, og det er de private parter som har sørgt for at opplysningene er blitt gjort kjent, kan det være grunn til å vurdere å la pressen være til stede når dette er i samsvar med partenes ønske.

Nemnda bør på den annen side være svært skeptisk til å åpne dørene for pressen i andre enn slike helt spesielle tilfeller som nevnt ovenfor. Det kan være vanskelig for partene å overskue de fulle konsekvensene av mediedekning.

Det må tas i betraktning at mediedekning ikke bare vil kunne innebære en belastning for sakens parter, men også for andre. I første rekke de barn saken gjelder, men også andre, kan ha et berettiget krav på beskyttelse. Dette vil særlig gjelde nær familie, og personer som skal vitne i saken.

I noen tilfeller ønsker en privat part at en nær slektning eller venn skal være til stede som støtte eller av andre aktverdige grunner, men uten at vedkommende ønsker å åpne dørene for andre. Å åpne for dette er normalt langt mindre betenkelig enn åpne dører i vanlig forstand. Fylkesnemndsutvalget foreslår derfor en egen regel for slike tilfeller. Vilårene er de samme som for åpne eller delvis åpne dører. Det kreves begjæring eller samtykke fra de private parter, og barne- og sosialnemnda må finne det ubetenkelig at de aktuelle personer gis adgang til å overvære forhandlingene. Den separate reguleringen er dermed ikke logisk nødvendig, men er ment å synliggjøre at det er tale om en annen situasjon enn åpning av dørene i tradisjonell forstand, hvilket innebærer at vurderingene ofte vil falle ulikt ut.»

En annen problemstilling er når en saksbehandler fra barneverntjenesten eller sosialtjenesten ber om å få følge forhandlingsmøtet i opplæringsøyemed, eller at en forsker ønsker å følge forhandlingene eller rådslagningen som ledd i sitt arbeid. For domstolenes del gir domstolloven § 127 hjemmel til dette. Bestemmelsen gir retten adgang til å beslutte at utenforstående skal ha adgang til rettsmøter som holdes for lukkede dører hvis særlige grunner taler for det. Fylkesnemndsutvalget mener det ikke er hensiktsmessig å gi bestemmelsen i domstolloven tilsvarende anvendelse for fylkesnemndene, men at det i stedet bør utformes egne regler med de samme vilkår som for åpne eller delvis åpne dører og adgang for personer med tilknytning til en part. Utvalgets forslag innebærer

således krav om samtykke fra de private parter. Utvalget foreslår at forskere også skal gis anledning til å delta ved rådslagningen i tillegg til forhandlingsmøtene. Utvalget viser til at det kan være av forskningsmessig interesse å få følge hele beslutningsprosessen i nemnda.

Etter utvalgets forslag skal det ikke stilles krav om samtykke til helt eller delvis åpne dører, samt til saksbehandlere og forskeres tilstedeværelse, fra den offentlige part. Utvalget begrunner dette med at det er de private parter det er grunn til å beskytte, og at det derfor må legges større vekt på deres behov. Det vises til at den offentlige part har en uttalerett, og at begrunnede innvendinger fra den offentlige part må være med i den helhetsvurdering som nemnda skal foreta. Utvalget uttaler i denne forbindelse at partsrepresentanter på den offentlige siden normalt vil ha bedre kjennskap til familien enn hva nemnda har, og at det etter omstendighetene kan være grunn til å legge ikke ubetydelig vekt på dennes synspunkter.

Fylkesnemndsutvalget mener at det bør gjelde en hovedregel om taushetsplikt og referatforbud i fylkesnemnda. Utvalget foreslår at nemnda skal kunne gjøre unntak fra dette, hvilket kan være aktuelt når nemnda tillater pressen å være til stede under saken. Det vises til at når media er til stede, er det normalt partenes ønske og forutsetning at det i en viss utstrekning skal refereres fra saken.

Utvalget har vurdert om adgangen til filming, fotografering og lignende i fylkesnemnda bør lovreguleres. Fylkesnemndsutvalget finner det imidlertid så uaktuelt at det skal filmes og fotograferes i nemnda, at utvalget finner det uhensiktsmessig å foreslå regler for dette.

I pkt. 15.4 omtaler utvalget spørsmålet om publisering av fylkesnemndenes vedtak. Det vises til at vedtakene er unntatt offentlighet i henhold til offentlighetsloven § 5a, men at forvaltningsloven § 13a nr. 2 gir hjemmel for offentliggjøring «når behovet for beskyttelse må anses ivaretatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte». Med hjemmel i denne bestemmelsen legges hvert femte fylkesnemndsvedtak ut på Lovdatas søkebasar i anonymisert form. Praksisen bygger på Datailsynets godkjenning. Tilsynet har understreket viktigheten av at det ikke legges ut saker der det på grunn av medieomtale er fare for gjenkjennelse selv når vedtaket legges ut i anonymisert form. Utvalget uttaler:

«Formålet med å gjøre vedtakene tilgjengelige er først og fremst å gi offentligheten innsikt i barne- og sosialnemndas avgjørelser og der-

med bidra til økt tillit til systemet. Fra et rettskildemessig synspunkt er det ikke avgjørende at nemndvedtakene gjøres tilgjengelig i større grad. På grunn av utformingen av tiltakshjemlene er nemndas vedtak ofte konkrete og skjønsmessige, hvilket medfører at den rettskildemessige verdien blir tilsvarende liten. I den grad nemndvedtakene drøfter generelle problemstillinger som ikke er avklart i rettspraksis, er det mest hensiktsmessig at departementet og forskningen bidrar til at praksis gjøres kjent og samordnes.»

5.17.3 Høringen

Seks høringsinstanser, tre kommuner, *Universitetet i Bergen*, *Høgskulen i Volda* og *fylkesnemnda i Oslo og Akershus*, har uttalt seg til forslaget. Høringsinstansene synes i det vesentligste å støtte forslaget.

Bergen kommune uttaler:

«Saker for fylkesnemnd omhandler personlige og svært sensitive opplysninger om både barn og foreldre. Barn uten partsrettigheter bør kunne beskyttes. Byrådet mener at forhandlingsmøtet er for sårbart for åpenhet. Sakene bør av den grunn gå for lukkede dører. Kravet til større åpenhet bør ivaretas gjennom offentliggjøring av anonymiserte saker. Det bør kunne gjøres unntak for forskning.»

Høgskulen i Volda uttaler:

«Utvalet har i utgreiinga (s. 74-75) opna for at det ved særskilte høve kan vere opne dører i nemnda, om samtykke frå den private parten. HVO vil stø dette synspunktet. Barnevernet er ikkje tent med at personvern- og teiepliktomsyn legg så bastante skille mellom det som kan skape forståing for barnevernets arbeid og dei dilemma som heile tvangsfeltet er belagt med. HVO vil og støtte framlegga om å la nemnda vere meir open for forskarar samt sakshandsamarar under opplæring, og publisering av vedtak. Dette kan vere viktige bidrag til å skape meir innsikt og forståing for denne type saksfelt.»

Universitetet i Bergen er mer kritisk til utvalgets vurderinger og forslag og uttaler bl.a.:

«Utvalgets diskusjon om offentlighet har noen mangler som trenger diskuteres nærmere. Personvern, taushetsplikt og retten til privatliv taler for lite offentlighet, men det står samtidig i strid med hensyn til kontroll og legitimitet som offentlighet skal virke til. Standpunktet om at man skal trå varsomt og være restriktiv i forhold til innsyn for å beskytte private parter er det gode grunner for. Imidlertid gis det få

incentiver og oppfordringer til nemndene (nemndsleder) å praktisere delvis offentlighet eller å søke etter alternative måter å imøtekomme kravene om åpenhet. Gitt at åpenhet medvirker til økt legitimitet i samfunnet, og ikke minst at det innebærer kontroll av beslutningsprosessene, så er det nødvendig å ha et sterkere fokus på hvordan man skal få til løsninger som bedre ivaretar offentlighetshensyn enn det utvalget legger opp til.»

5.17.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at hensynet til å beskytte de private parters personvern må veie tyngre enn hensynet til åpenhet i fylkesnemndene, og at fylkesnemndenes møter derfor som hovedregel må være lukkede. Departementet er videre enig i utvalgets forslag til unntak fra en slik hovedregel og viser til utvalgets begrunnelse.

Når det gjelder ordningen med å legge ut hvert femte fylkesnemndsvedtak på Lovdata, vil departementet vise til at et nytt elektronisk saksbehandlingssystem for nemndene nå er på plass, slik at det er lagt til rette for at ordningen kan videreføres på en hensiktsmessig måte.

Departementet vil etter dette foreslå en bestemmelse i samsvar med utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-16.

5.18 Bevis

5.18.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er det ikke egne bevisregler for fylkesnemndene. I stedet er det gitt en mer generell henvisning til de aktuelle bestemmelsene i tvistemålsloven, slik at disse er gitt anvendelse så langt de passer, jf. barnevernloven § 7-1 bokstav g og sosialtjenesteloven § 9-8. Tredje ledd i sistnevnte bestemmelse lyder:

«Om vitneplikt og vitneførsel og om plikt til å legge fram dokumentbevis, gjelder bestemmelsene i tvistemålsloven så langt de passer.»

I forarbeidene er det uttalt at de deler av tvistemålsloven som gis anvendelse er kapittel 15 (vitner og vitneførsel), 16 (vitneførsel utenfor hovedforhandling), 19 (skriftlige bevis) og 20 (bevisopptak utenfor rettssak), jf. Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. I tillegg kommer sosialtjenesteloven § 9-6 annet ledd som gir hjemmel for tilkalling av sakkyndig.

5.18.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget har tatt som utgangspunkt at det ikke er aktuelt å foreta noen endring i for-

hold til dagens rettsstilstand med hensyn til at det langt på vei bør være parallellitet mellom reglene om vitne- og dokumentbevis for fylkesnemndene og det som følger av den alminnelige prosesslovgivningen.

Fylkesnemndsutvalget mener at dagens henvisningsmodell bør videreføres, og begrunner dette med at egne bevisregler for nemndene ville innebære at disse ville få et betydelig omfang. Utvalget viser også til at det foreligger nye, godt gjennomarbeidede bevisregler i den nye tvisteloven som innholdsmessig er i overensstemmelse med det Fylkesnemndsutvalget mener bør gjelde også for nemndene. Utvalget uttaler at henvisningsmodellen er vel innarbeidet for nemndene når det gjelder bevisreglene og ikke har medført vesentlige problemer. Utvalget peker på at henvisningsmodellen også sikrer at nemndene kan dra veksler på den rettsavklaring og rettsutvikling som etter hvert vil finne sted i relasjon til tvistelovens bevisregler.

Ved utformingen av henvisningsbestemmelsene, mener utvalget det er naturlig at det vises til de aktuelle reglene i tvisteloven. Det er etter utvalgets mening hensiktsmessig at man ved denne henvisningen også følger tvistelovens *beviskategorier*. Utvalget uttaler videre om dette i pkt. 13.3 i utredningen:

«Dette medfører at det ikke lenger vil være reglene om vitnebevis og dokumentbevis som gis tilsvarende anvendelse, men reglene om vitnebevis og realbevis. Disse står i henholdsvis kapittel 24 og 26 i utkastet til tvistelov, slik dette fremgår av Ot prp 51 (2004-2005). På denne måten utvides rekkevidden av henvisningsbestemmelsen noe i forhold til gjeldende rett, i det tvistelovens regler om realbevis dekker flere bevismidler enn bare dokumenter. Tvistelovutkastet § 26-1 lyder slik:

«Realbevis er personer og gjenstander (fast eiendom, løsøre, dokumenter, elektronisk lagret materiale mv.) hvor personen eller gjenstanden, eller dens egenskaper, tilstand eller innhold, inneholder informasjon som kan ha betydning for det faktiske avgjørelsesgrunnlaget i saken.»

Denne utvidelsen dette innebærer i forhold til hva som dekkes av gjeldende lovs henvisning til tvistemålsloven, er ikke bare lovteknisk heldig, men har etter Fylkesnemndsutvalgets syn også gode reelle grunner for seg.

Etter gjeldende rett er tvistemålslovens regler om sakkyndige ikke gitt tilsvarende anvendelse. Dette henger sammen med at fylkesnemndene er sammensatt slik at oppnevning av sakkyndige er mindre praktisk. Også hensynet til en rask saksavvikling vil normalt

tale mot at det oppnevnes sakkyndige. Sosialtjenesteloven § 9-6 annet ledd åpner imidlertid for at en sakkyndig tilkalles. Etter det Fylkesnemndsutvalget kjenner til brukes denne adgangen i liten grad. Utvalget legger til grunn at det heller ikke i fremtiden vil være aktuelt å oppnevne sakkyndige i videre utstrekning. Det er likevel behov for å ha regler om sakkyndige for de forholdsvis få tilfellene der slik bistand er påkrevet. Fylkesnemndsutvalget anser det som mest hensiktsmessig at man også på dette punktet gir reglene for sivile saker for domstolene tilsvarende anvendelse, slik disse nå fremgår av kapittel 25 i tvistelovutkastet i Ot prp 51 (2004-2005).

Videreføring av dagens rettstilstand forutsetter at også kapittel 27 om bevisopptak i rettsak, og kapittel 28 om bevissikring utenfor rettssak gis anvendelse så langt disse passer. Bevisopptak kan helt unntaksvis antakelig være aktuelt også ved barne- og sosialnemndene. Fylkesnemndsutvalget foreslår derfor at det i loven henvises til tvistelovutkastet kapittel 27 – som en videreføring av gjeldende rett. Fylkesnemndsutvalget har derimot vanskelig for å se den praktiske anvendelsen for bevissikring utenfor rettssak i relasjon til barne- og sosialnemndene, og foreslår derfor ikke videreført henvisning til disse reglene, slik de fremkommer i kapittel 28 i utkastet til tvistelov.

I tillegg til at det er behov for å innta henvisning til reglene om vitner, realbevis og bevisopptak, er det nødvendig å la henvisningen til tvistelovens bevisregler omfatte nær alle de sentrale, alminnelige bevisregler i kapittel 21, nemlig:

- § 21-1 (virkeområde for bevisreglene)
- § 21-2 (bevisvurderingen)
- § 21-3 (rett og plikt til bevisføring)
- § 21-5 (allmenn forklarings- og bevisplikt)
- § 21-6 (bevistilbud)
- § 21-7 (alminnelige begrensninger i retten til å føre bevis)
- § 21-8 (begrensninger ut fra proporsjonalitet)
- § 21-9 (bevisføringen hvor saken behandles muntlig)
- § 21-10 (fjernavhør)
- § 21-11 (bevisopptak)
- § 21-13 (bevisføring i saker som behandles skriftlig)

De alminnelige regler om bevis som følger av tvistelovutkastet kapittel 21 som det ikke foreslås henvisning til, er for det første reglene om partenes sannhets- og opplysningsplikt i utkastet til § 21-4. Bakgrunnen for dette fremgår i kapittel 10 Partene. For det andre foreslås det heller ikke henvisning til § 21-12 (skriftlige forklaringer som bevis), i det en tilpasset regel om dette er inntatt i utvalgets forslag til § 20

annet ledd, se nærmere også i kapittel 14 Forhandlingsmøte.

I tillegg må de generelle reglene om bevisforbud og bevisfritak i Utkast til tvistelov kapittel 22 gis tilsvarende anvendelse for saksbehandlingen i barne- og sosialnemndene. Dette er regler som i tvistemålsloven er inntatt i reglene om vitnebevis, men som i tvistelovutkastet er gitt et eget kapittel og generell virkning for alle bevismidler.

Det ligger i sakens natur at enkelte av de regler som det på denne måten henvises til, ikke vil finne videre praktisk anvendelse for behandlingen ved barne- og sosialnemndene. Stedvis vil det også være aktuelt å begrense rekkevidden av reglene. For å fange opp disse reservasjonene gjøres henvisningen slik at de ovenfor nevnte reglene i tvistelovutkastet gis anvendelse for saksbehandlingen i barne- og sosialnemndene *så langt de passer.*»

5.18.3 Høringen

Kun tre høringsinstanser, *Bærum kommune, Bergen kommune og Fylkesmannen i Vestfold*, har uttalt seg til forslaget. Alle støtter forslaget.

5.18.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i det vesentligste til utvalgets vurderinger, forslag til bestemmelse og begrunnelse for forslaget. I motsetning til utvalget foreslår imidlertid departementet at også tvisteloven § 21-12 om skriftlige forklaringer gis tilsvarende anvendelse for fylkesnemnda. Dette har sammenheng med at departementets forslag avviker fra utvalgets forslag når det gjelder hva som skal være avgjørelsesgrunnlaget i saker som skal avgjøres etter forhandlingsmøte, jf. utkastet til § 7-18 og pkt. 5.19. For øvrig er departementets forslag til bestemmelse om bevis i samsvar med utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-17.

5.19 Avgjørelsesgrunnlaget

5.19.1 Gjeldende rett

Gjeldende regelverk har ingen bestemmelse om hva som utgjør avgjørelsesgrunnlaget i saker for fylkesnemnda.

I saker som avgjøres etter forhandlingsmøte følger det av sosialtjenesteloven § 9-8 annet ledd, jf. barnevernloven § 7-1 bokstav g, at de private parter skal innkalles til forhandlingsmøte og gis anledning til å uttale seg. Det følger av sosialtjenesteloven § 9-8 tredje ledd jf. barnevernloven § 7-

1 bokstav g at tvistemålslovens bestemmelser om «vitneplikt og vitneførsel og om plikt til å legge frem dokumentbevis» gjelder «så langt de passer».

I praksis fungerer saker for fylkesnemnda som avgjøres etter forhandlingsmøte i hovedsak som en rettssak, med tilsvarende saksbehandling som i domstolene. Dette innebærer at det holdes innledningsforedrag, foretas bevisførsel og holdes prosedyre etter tradisjonelt mønster for domstolene. Fylkesnemndenes forhandlingsmøter er basert på kontradiksjon, muntlighet og bevisumiddelbarhet.

I praksis er derfor avgjørelsesgrunnlaget i saker som avgjøres etter forhandlingsmøte, det som fremkommer i møtet.

I saker som avgjøres uten forhandlingsmøte, jf. sosialtjenesteloven § 9-8 første ledd annet punktum, jf. barnevernloven § 7-1 bokstav g, treffer fylkesnemnda sin avgjørelse på grunnlag av sakens dokumenter. Gjeldende rett inneholder imidlertid ingen bestemmelse som uttrykkelig fastslår dette.

5.19.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget uttaler i pkt. 14.2 i utredningen at muntlighet har mange fortrinn fremfor en rendyrket skriftlig prosess. Det vises bl.a. til at muntlighet gir en nærhet til saken og bevisene som det er vanskelig eller umulig å få gjennom skriftlig behandling alene, og at mulighetene for konsentrasjon og hurtighet gjennomgående vil være større ved muntlighet enn ved ren skriftlighet. Utvalget mener generelt at muntlighetsprinsippet representerer en vesentlig styrke ved fylkesnemndenes saksbehandling, og utgjør et grunnprinsipp for domstolene som det er naturlig også skal gjelde for fylkesnemndene. Utvalget uttaler videre:

«Det er samtidig grunn til å understreke at når saken kommer for barne- og sosialnemnda for avgjørelse, foreligger det et til dels massivt og gjennomarbeidet skriftlig materiale i saken. I noen grad er dette forberedende dokumenter som ikke uten videre kan danne umiddelbart grunnlag for en avgjørelse. I atskillig grad representerer imidlertid sakens dokumenter et vesentlig – og i mange tilfeller langt på vei også et selvstendig – avgjørelsesgrunnlag, jf. også ovenfor i kapittel 11 Saksforberedelsen i barne- og sosialnemndene.

Som det der også ble fremhevet bør dobbeltarbeid unngås, blant annet ved at det materiale som allerede finnes i saken så langt som hensiktsmessig og forsvarlig inngår i nemndas avgjørelsesgrunnlag. Sagt med andre ord bør det være et mål å kombinere den muntlige

forms fortrinn med rasjonell og forsvarlig utnyttelse av det materiale som allerede ligger i saken og sakens dokumenter.

Fylkesnemndsutvalget understreker i denne forbindelse at muntlighet og skriftlighet ikke bør oppstilles som konkurrerende motsetninger, men som naturlig komplementære saksbehandlingsprinsipper. Det er slik sett ikke et spørsmål om enten – eller, men om både – og, hvor de to former bør inngå i det blandingforhold som finnes hensiktsmessig blant annet ut fra hensynene til forsvarlighet i behandlingen, proporsjonalitet og konsentrasjon.»

Fylkesnemndsutvalget mener man bør holde fast ved muntlighets- og umiddelbarhetsprinsippet. Det vises bl.a. til at fylkesnemndene som en hovedregel vil ha behov for å danne seg et direkte inntrykk av partene. På den annen side mener Fylkesnemndsutvalget at sakens sentrale dokumenter – herunder barneverntjenestens saksfremstilling – som et utgangspunkt må forutsettes lest på forhånd av nemndas medlemmer. Utvalget uttaler videre:

«I dette ligger at de aktuelle dokumentene inngår i nemndas avgjørelsesgrunnlag uten at de gjennomgås eller dokumenteres i forhandlingsmøtet. Det vil være nemndsleders ansvar å avgjøre hvilke dokumenter som er av en slik karakter at de inngår i avgjørelsesgrunnlaget, og meddele dette til partene, jf. kapittel 11 Saksforberedelsen i barne- og sosialnemndene.

Dokumentene som besluttet inntatt i avgjørelsesgrunnlaget i saken må sendes ut til medlemmene så raskt som mulig, slik at det er tilstrekkelig tid til gjennomlesning før forhandlingsmøtet skal holdes. ...»

Fylkesnemndsutvalget ser det som viktig at det skjer en samordning mellom barneverntjenestens saksforberedelse og den etterfølgende behandling i fylkesnemnda. Utvalget viser til at det er kommunens barneverntjeneste som har ansvaret for saksforberedelsen, men understreker at det er fylkesnemnda som har det overordnede ansvaret for sakens opplysning, og at dette innebærer at det er nemnda som må påse at det foreligger et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag i saken. Utvalget viser til at det som ledd i barneverntjenestens saksforberedelse normalt skrives en barnevernfaglig saksfremstilling, og at denne inneholder en redegjørelse for sakens bakgrunn og utvikling, hvem som er parter og sakens rettslige tema. Utvalget uttaler at den faktiske fremstilling av sakens forvaltningsmessige forhistorie som oftest ikke er omtvistet, og at en mest mulig rasjonell grenseflate mellom barneverntjenestens saksforberedelse og saksbe-

handlingen i fylkesnemnda tilsier at nemndsbehandlingen forholder seg mest mulig åpent til det som allerede er av materiale i saken – herunder tidligere vedtak – og bygger videre på dette.

I pkt. 11.2 uttaler Fylkesnemndsutvalget at en tilnærming til å la skriftlig materiale inngå i fylkesnemndenes avgjørelsesgrunnlag uten dokumentasjon i forhandlingsmøte innebærer en moderat dreining i retning av økt skriftlighet i fylkesnemndenes saksbehandling – i hvert fall formelt. Utvalget viser i denne sammenheng til mandatet, hvor det uttrykkelig pekes på at spørsmålet om økt bruk av skriftlige innslag i saksbehandlingen skal vurderes.

Fylkesnemndsutvalget foreslår etter dette en bestemmelse om at de dokumenter som partene har sendt med saken som vedlegg til forslag til tiltak eller tilsvarende, skal inngå i fylkesnemndas avgjørelsesgrunnlag uten at dokumentene gjennomgås under forhandlingsmøtet.

I en del tilfeller inngår i sakens dokumenter nedtegnelser, referater eller uttalelser som får preg av vitneforklaringer. Blant barneverndokumentene som fremlegges for nemnda kan det også forekomme nedtegnelser i journalnotater og saksdokumenter om hva personer har opplyst, også i form av annenhåndsupplysninger og i anonyme meldinger. I utredningen pkt. 14.3 drøfter utvalget om – og eventuelt i hvilken utstrekning – slike dokumenter skal kunne legges frem i saken og inngå i nemndas avgjørelsesgrunnlag. Etter gjeldende lovgivning kan dokumenter av denne type – såkalte utenrettslige forklaringer og erklæringer avgitt i sakens anledning – ikke brukes som bevis for domstolene med mindre den annen part samtykker eller rettslig avhør ikke er mulig, jf. tvistemålsloven § 197. For domstolenes overprøving av nemndas vedtak fremgår av tvistemålslovens § 481 fjerde ledd at utenrettslige forklaringer og erklæringer kan brukes når retten finner det ubetenkelig. Fylkesnemndsutvalget legger til grunn at det har vært antatt at sistnevnte bestemmelse også får anvendelse på behandling av saker for fylkesnemnda.

Utvalget viser til at Tvistemålsutvalget i NOU 2001:32 Rett på sak foreslo endringer i forhold til de gjeldende regler, under henvisning til at dagens regler ikke på en rimelig måte ivaretar hensynet til en hensiktsmessig bevisføring og i en del tilfeller også kolliderer med forsvarlighets hensyn. Tvistemålsutvalget la til grunn at det i betydelig grad bør åpnes for skriftlige erklæringer, og at dette kan gjøres uten at hensynet til kontradiksjon og forsvarlighet svekkes. Fylkesnemndsutvalget viser til Tvistemålsutvalgets utredning pkt. 16.9 der det uttales:

«§ 197 går imidlertid etter utvalgets mening alt for langt i å forby fremleggelse av skriftlige forklaringer. Mange vitner skal forklare seg om relativt vanskelig tilgjengelig stoff der det rett og slett er behov for partene til å sette seg inn i forklaringen på forhånd. I mange tilfeller vil forklaringene være omfattende. Skriftlige forklaringer vil da kunne muliggjøre at en muntlig tilleggsforklaring vil kunne konsentreres om enkelte viktige punkter i forklaringen. Hensynet til konsentrasjon er viktig med henblikk på å få ned omkostningene ved behandlingen. ...

Det er imidlertid viktig ved en oppmykning av regelen i § 197 at man har for øye at behandlingen må være forsvarlig. Av særlig betydning er det at hensynet til kontradiksjon ivaretas. Det kan ikke åpnes for, uten i rene unntakstilfelle, at det fremlegges skriftlige forklaringer der den annen part ikke får mulighet for å avhøre den som har gitt erklæringen. Utvalget foreslår at hovedregelen i § 197 snus. Det blir adgang til å fremlegge utenrettslige erklæringer, men den annen part skal da ha anledning til å avhøre den som har gitt erklæringen, ...»

Fylkesnemndsutvalget viser til at den bestemmelsen som foreslås av Tvistemålsutvalget også er ment å erstatte gjeldende spesialregel for tvangssaker i tvistemålsloven § 481 fjerde ledd. Forskjellen mellom ordningen etter § 481 fjerde ledd og Tvistemålsutvalgets forslag ligger blant annet i at sistnevnte bygger på en uttalt og klar forutsetning om mulighet for kryssseksaminasjon av den som i sin tid avga forklaringen.

I Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) foreslo Justisdepartementet en bestemmelse om skriftlige forklaringer, som senere fikk tilslutning i Stortinget, som i det vesentligste er i samsvar med Tvistemålsutvalgets forslag, jf. tvisteloven § 21-12 annet ledd som lyder:

«Skriftlig forklaring i saken fra andre kan føres som bevis hvis partene er enige om det, eller hvis de gis adgang til å avhøre den som har gitt forklaringen. Beviset føres ikke før det er klart at vedkommende møter. Hvis det er umulig å avhøre den som har gitt forklaringen, kan den føres som bevis hvis det ikke strider mot lovens formål etter § 1-1.»

Fylkesnemndsutvalget har foreslått en tilpasset bestemmelse om skriftlige forklaringer for fylkesnemnda, jf. utvalgets utkast til § 20. Utvalget utdyper forslaget slik:

«Utvalget understreker at det i første rekke er skriftlige vitneforklaringer i saken som må holdes utenfor. Med uttrykket «i saken» legges til grunn at det må siktes til saken for barne- og sosialnemnda, ikke til barnevernssaken som

sådan, hvilket er naturlig å ta inn som presisering av ordlyden. Det er for eksempel ikke meningen å utelukke barneverntjenestens egne dokumenter i den forutgående barnevernsaken, heller ikke der disse gir uttrykk for vurderinger eller standpunkt. Også de dokumenter som barneverntjenesten har plikt til å innhente etter forvaltningsloven § 17 og som inngår i saken, må uten videre kunne legges frem.

De rammer som med dette vil gjelde for bruken av utenrettslige forklaringer legger visse viktige føringer: De dokumenter som utarbeides av barneverntjenesten med sikte på å følge saken til barne- og sosialnemnda og inngå i avgjørelsesgrunnlaget der, må ikke inneholde slike erklæringer eller forklaringer. Nemndleder må i forbindelse med oversendelse av dokumenter til nemndas medlemmer påse at dette håndheves. Materiale av denne karakter må inntas i egne dokumenter, og må ikke legges frem for nemnda før det er klart at personlig avhør for nemnda vil finne sted, eller at personlig avhør ikke blir nødvendig, for eksempel fordi den annen part samtykker.»

Avslutningsvis i pkt. 14.3 uttaler Fylkesnemndsutvalget følgende om anonyme kilder:

«Det er slik Fylkesnemndsutvalget ser det ikke rom for bruk av annenhåndsinformasjon fra anonyme kilder, eller annen form for anonym bevisførsel.»

Fylkesnemndsutvalget har foreslått en særskilt bestemmelse om avgjørelsesgrunnlaget i saker som avgjøres uten forhandlingsmøte. I slike saker vil det normalt bare være dokumentbevis i avgjørelsesgrunnlaget. Utvalget legger til grunn at avgjørelsesgrunnlaget vil være sakens dokumenter i tillegg til eventuell bevisførsel fra et saksforberedende møte. Når det gjelder utvalgets forslag med hensyn til avgjørelsesgrunnlaget i saker som gjelder akuttvedtak, vises til pkt. 5.23.

5.19.3 Høringen

14 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget om at saksdokumenter skal kunne inngå i fylkesnemndas avgjørelsesgrunnlag uten gjennomgåelse under forhandlingsmøtet. 4 av høringsinstansene støtter forslaget, mens 6 er uenige. De øvrige har ingen klar konklusjon. De instansene som støtter forslaget er *fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Oslo kommune, Sandefjord kommune og KS*.

Fylkesnemndenes arbeidsutvalg, fylkesnemnda i Rogaland, fylkesnemnda i Oslo og Akershus, fylkesnemnda i Buskerud og Vestfold, Advokatforeningen og Bergen kommune går imot forslaget.

Oslo kommune uttaler bl.a.:

«Oslo kommune mener forslaget er positivt ved at nemndmedlemmene i større grad enn i dag får anledning til å sette seg inn i saken og forberede seg til forhandlingsmøtet, og ved at forhandlingsmøtet blir mer effektivt. På den annen side bryter det til en viss grad med de overordnede prinsipper om muntlighet og bevisumiddelbarhet når det som ligger til grunn for avgjørelsen ikke nødvendigvis kommer frem under det muntlige forhandlingsmøtet. I noen grad avhjelpes denne svakheten ved at skriftlige forklaringer i saken bare kan inngå i avgjørelsesgrunnlaget hvis partene er enige, eller hvis det er gitt adgang til å avhøre den som har gitt forklaringen. Dersom nemnda for øvrig har lagt vekt på skriftlige opplysninger i saken som ikke er kommet frem under forhandlingsmøte, må det forutsettes at det fremgår klart av nemndas begrunnelse for vedtaket hvilke slike opplysninger som er lagt til grunn. Dette vil i en del tilfeller stille krav om en mer utfyllende begrunnelse.»

Sandefjord kommune uttaler bl.a.:

«Sandefjord kommune er i prinsippet enig i at historikken i sakene ofte er lite omtvistet og således kan legges til grunn for nemndas avgjørelse uten at det bør gjennomgå av kommunens prosessfullmektig i nemnda. Det er imidlertid ofte slik at mye av sakens realitet ligger i historikken. Dette gjelder særlig forholdet til hjelpetiltak og partens forhold til rusmidler. Det må derfor legges opp til at dette kan gjennomgå noe nøyere i prosedyren enn tidligere.»

Advokatforeningen går i mot forslaget og uttaler bl.a.:

«En betydelig del av advokatens forberedelse og arbeid i barnevernsaken er konsentrert rundt en identifikasjon av vesentlig og relevant faktum, og fremleggelse av dette på en måte hvor det settes inn i en større sammenheng. Forslaget, sett i sammenheng med flere av de øvrige forslagene, medfører en nærliggende fare for at prosessen i stor grad ledes i retning av en skriftlig prosess med rammer som er fastlagt før sakens egentlige behandling, og slik at forhandlingene kan få preg av en skinnprosess der det stort sett bare er anledning til å kommentere et ferdig sakskompleks.

Særlig i barnevernsaker er det av vesentlig betydning at nemndmedlemmene før både barneverntjenesten og private parter avgir sin forklaring, har en god og omfattende kunnskap om sakens og partenes historie. Uten en grundig forutgående presentasjon av saken, vil etter

vår mening partsforklaringene kunne bli ikke bare vesentlig lengre, men også kunne medføre et dårligere avgjørelsesgrunnlag for saken.

Det er videre, slik foreningen ser det, av stor betydning at det grunnleggende umiddelbarhetsprinsippet har et reelt innhold i sakens behandling. Det er grunn til å frykte at man ved å gå langt i å ha forhåndsoppsummert saken og partenes anførsler, bidrar til å undergrave den reelle innflytelsen nemndas øvrige medlemmer har i saken.

Advokatforeningen ser med uro på muligheten til en forsvarlig ivaretagelse av rettssikkerheten til de private parter i en saksbehandlingsform der relevante bevis eller anførsler kan være tilsidesatt eller oversett. Forslaget medfører en dreining av advokatens rolle fra den mer aktive til den mer reviderende, som fordrer en helt annen type forberedelse, og medfører fare for at sakens opplysning ikke ivaretas i tilstrekkelig grad.»

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus mener at forslaget om at sakens dokumenter skal inngå i nemndas avgjørelsesgrunnlag uten nærmere dokumentasjon er bekymringsfullt. Det vises til at de sakstypene fylkesnemndene behandler er særdeles inn- gripende overfor dem det gjelder. Det heter bl.a. i uttalelsen:

«Det er et viktig prinsipp i vår prosesslovgivning å sikre retten til kontradiksjon, dvs en parts mulighet til å imøtegå opplysninger som blir brukt mot ham/henne. Private parter vil være best ivaretatt gjennom en prosess der vesentlige forhold/momentene belyses i muntlige forhandlinger. Det dreier seg om parter i en vanskelig livssituasjon og med ulike forutsetninger for å tilegne seg innholdet i saksdokumentene. Ofte møter man i forhandlingsmøtet private parter som uttaler at de for første gang har fått innsikt i og forstått sin egen sak. Muntlighet vil være særlig viktig for parter av utenlandsk opprinnelse som er avhengig av tolk. Muntlighet er med andre ord viktig for å få saken riktig og tilfredsstillende opplyst.»

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus mener det er flere sider ved økt skriftlighet som er uheldig. Det vises bl.a. til at kvaliteten på barneverntjenestens saksdokumenter varierer, at dokumentene inneholder en blanding av faktaopplysninger og vurderinger uten at det tydelig fremgår hva som er hva, at dokumentene inneholder annenhåndsinformasjon, og at det er sjelden det fremgår hvorvidt dokumentene er forelagt den private part for kommentarer.

Det uttales videre:

«Dokumentene kan derfor av ulike grunner gi et fortenget bilde av det som viser seg å ha vært virkeligheten. Dette kan bidra til at nemndsmedlemmer før forhandlingsmøtet starter opp sitter med et uriktig bilde av faktum og en oppfatning av saken som kan prege medlemmets senere vurderinger og spørsmålsstillinger, og i verste fall ikke bli korrigeret. Det er vår erfaring at vi ikke så sjelden får et annet bilde på grunnlag av dokumentene enn det bildet forhandlingene gir. ...

Samvirke og samordning med barneverntjenestens saksforberedelse og fylkesnemndas saksforberedelse slik det anbefales, vil for øvrig lett bringe tankene mot et samarbeid mellom barneverntjenesten og fylkesnemnda. Dette kan ramme legitimiteten til våre avgjørelser og svekke de private parters tillit til fylkesnemnda som et uavhengig organ. Økning i antall overprøvningsbegjæringer er en nærliggende konsekvens.»

Bergen kommune uttaler:

«Bruk av dokumentbevis på denne måten vil ha rettssikkerhetsmessige implikasjoner; Det kan for det første ikke gis en garanti for at nemndas medlemmer har satt seg tilstrekkelig inn i sakens skriftlige dokumenter på forhånd. For det andre er sakene ofte svært komplekse og kan ha en omfattende historikk. Dette stiller store krav til oversiktighet og struktur. Dersom innholdet er mangelfullt eller utydelig begrenses partenes mulighet til å presisere, utdype og evt. imøtegå dokumentenes innhold dersom de ikke gjennomgås. Muntlig framføring vi kunne få fram viktige nyanser i saken. Dersom nemnda i sitt vedtak skal kunne vise til dokumenter som ikke har vært framlagt under forhandlingsmøtet, vil de eventuelle negative konsekvensene videreføres i nemndsvedtaket. Kommunens erfaring er at saken svært ofte opplyses ytterligere ved gjennomgang i forhandlingsmøtet. ...»

Flere høringsinstanser er av den oppfatning at utvalgets forslag om økt skriftlighet under forhandlingsmøte ikke vil være ressursbesparende. Det vises i denne forbindelse bl.a. til at en slik fremgangsmåte krever at både nemndsleder, øvrige nemndsmedlemmer og advokater vil bruke vesentlig mer tid til saksforberedelse enn tilfellet er med dagens ordning.

Få instanser har uttalt seg til utvalgets forslag om at skriftlige forklaringer kan inngå i avgjørelsesgrunnlaget hvis partene er enige om det eller hvis de er gitt adgang til å avhøre den som har gitt forklaringen. *Fylkesnemnda i Buskerud og Vestfold* peker på at en slik bestemmelse vil få et svært

begrenset anvendelsesområde i det Fylkesnemndsutvalget forutsetter at barneverntjenesten likevel skal ha adgang til å legge frem skriftlige forklaringer som er innhentet i anledning barnevernsaken.

Advokatforeningen støtter forslaget vedrørende skriftlige forklaringer. Det vises til at det i dag ikke er uvanlig at en rekke dokumenter som fremlegges for nemnda går til dels langt ut over det som aksepteres fremlagt etter tvistemålsloven.

Når det gjelder utvalgets uttalelse om fremleggelse av anonyme meldinger uttaler *Advokatforeningen* at den finner dette noe kontant og bemerker at:

«...en forsvarlig opplysning av saken vil kunne kreve at det fremlegges for eksempel anonyme meldinger, men da naturligvis slik at disses bevisverdi vil være vesentlig lavere enn andre bevismidler. Anonyme meldinger danner ofte utgangspunkt for barnevernets undersøkelser, og det kan tenkes situasjoner der det av hensyn til begge sakens parter/sider kan være av betydning at slike bevis fremlegges og belyses.»

Ingen av høringsinstansene synes å ha innvendinger mot utvalgets forslag når det gjelder hva som skal utgjøre avgjørelsesgrunnlaget i saker som skal behandles uten forhandlingsmøte.

5.19.4 Departementets vurdering

Saker etter barnevernloven er unndratt partenes frie rådighet, og det er nemnda som har ansvaret for at det foreligger et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag i saken før vedtak treffes, jf. utkastet til § 7-3 annet ledd bokstav a.

Som redegjort for under pkt. 5.13 er departementet - innenfor disse rammer - enig med Fylkesnemndsutvalget i at det er viktig at fylkesnemndenes saksbehandling og innsats, både under saksforberedelsen og under forhandlingsmøtet, konsentreres om det som er sentralt for den avgjørelsen fylkesnemnda skal treffe. Departementet mener imidlertid at større grad av konsentrasjon og effektivisering ikke må skje på bekostning av sentrale rettssikkerhetsgarantier som muntlighet, bevisumiddelbarhet og kontradiksjon. Fylkesnemndene har utelukkende avgjørelsesmyndighet i sakstyper som hjemler bruk av tvang overfor enkeltindivider, og nemndenes vedtak er derfor ofte særdeles inngripende. Departementet er ut fra dette, i likhet med flertallet av de høringsinstanser som har uttalt seg, uenig i utvalgets forslag om å la sakens dokumenter inngå i fylkesnemndenes avgjørelsesgrunnlag uten gjennomgåelse under forhandlingsmøtet. Departementet er redd en slik

dreining i retning økt skriftlighet i nemndenes saksbehandling vil kunne svekke partenes rettsikkerhet.

Ved etableringen av fylkesnemnda som avgjørelsesorgan i bl.a. barnevernssaker ble det lagt vekt på at nemndene skulle arbeide «etter de samme saksbehandlingsregler som domstolene», jf. Ot.prp. nr. 44 (1991-92) Om lov om barneverntjenester s. 88 flg. og NOU 1985:18 kap. 17.5. Etter departementets oppfatning bør det holdes fast ved dette som et overordnet prinsipp for fylkesnemndenes saksbehandling.

Etter tvisteloven § 11-1 skal avgjørelser etter hovedforhandling treffes på grunnlag av behandlingen i rettsmøtet. Fylkesnemndsutvalgets forslag om å la sakens dokumenter inngå i fylkesnemndas avgjørelsesgrunnlag er derfor ikke i samsvar med tvisteloven. Det vises i denne forbindelse også til tvisteloven § 26-2 om føring av dokumentbevis som lyder:

«Dokumentbevis føres ved at beviset gjennomgås, og det som er viktig påpekes. Gjennomgåelsen skal ikke være mer omstendelig enn behovet for forsvarlig bevisføring tilsier.»

I Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 466 uttaler Justisdepartementet følgende om bestemmelsen:

«Gjennomgåelsen av beviset skal ha for øyet at det skal fokuseres på å vise retten og motparten hvordan beviset opplyser påstandsgrunnlaget. Omfattende og detaljerte utredninger skal unngås dersom det ikke er nødvendig. Dette kommer til uttrykk i annet punktum, som sier at gjennomgåelsen av beviset ikke skal være mer omstendelig enn behovet for forsvarlig bevisføring tilsier. I mange tilfeller vil det derfor være tilstrekkelig å påpeke hva dokumentet omhandler, og vise til de aktuelle deler av dokumentet. Etter § 26-2 vil det ofte ikke være nødvendig å foreta slik opplesing av dokumentet som tvistemålsloven § 333 første ledd gir anvisning på. Dersom ordlyden er avgjørende, for eksempel ved tolkingen av en kontraktsklause, skal denne leses opp.

§ 26-2 aksepterer derimot ikke at dokumentbevisene legges fram samlet, og at retten og partene uten gjennomgåelse av bevisene «anser bevisene dokumentert», slik praksis har vist eksempler på. Dette er en saksbehandlingsfeil som kan lede til opphevelse av avgjørelsen etter lovforslaget § 29-23 tredje ledd jf. § 29-21 første ledd.»

Departementet mener ut fra dette at føring av dokumentbevis i fylkesnemnda bør skje i samsvar med tvisteloven § 26-2, og at saksdokumentene følgelig bare skal utgjøre en del av avgjørelsesgrunn-

laget i den grad disse er gjennomgått under forhandlingsmøtet i samsvar med tvisteloven § 26-2. Departementet vil foreslå at bestemmelsen om avgjørelsesgrunnlaget i saker som avgjøres etter avholdt forhandlingsmøte utformes i samsvar med dette, jf. utkastet til § 7-18 første ledd første punktum. En annen løsning vil ha som konsekvens at fylkesnemndas behandling av saken vil være mindre grundig enn tingrettens, noe som vil være rettssikkerhetsmessig betenkelig sett i forhold til at de tvangsvedtak fylkesnemnda treffer i all hovedsak blir iverksatt umiddelbart.

I utkast til § 7-12 tredje ledd har departementet foreslått at nemndsleder under saksforberedelsen skal kunne kreve at kommunen i saker med uoversiktlig faktisk forhold inngir en kortfattet redegjørelse for de faktiske forhold eller for deler av dette. Den private part kan anmodes om å gi et svar med angivelse av hvilke deler av den faktiske beskrivelsen som aksepteres og hvilke som ikke aksepteres. Bestemmelsen er utformet etter mønster av tvisteloven § 9-9 fjerde ledd, jf. nærmere under pkt. 5.13. Etter tvisteloven § 11-1 første ledd inngår slike skriftlige redegjørelser i grunnlaget for rettens avgjørelse og forutsettes lest av retten forut for hovedforhandling. Etter departementets oppfatning bør tilsvarende gjelde også for fylkesnemnda. Dersom nemndsleder har benyttet seg av adgangen til å be om redegjørelser for de faktiske forhold under saksforberedelsen, og både den offentlige og den private part har inngitt slike redegjørelser, bør redegjørelsene kunne inngå i nemndas avgjørelsesgrunnlag så langt partene er enige. Under forhandlingsmøtet vil det derfor bare være nødvendig med korrigeringer og suppleringer når det gjelder de faktiske forhold.

Når det gjelder skriftlige forklaringer, kan departementet langt på vei slutte seg til Fylkesnemndsutvalgets uttalelser. Da departementets forslag avviker fra utvalgets med hensyn til avgjørelsesgrunnlaget for øvrig i saker som skal avgjøres etter forhandlingsmøte, får dette også konsekvenser for skriftlige forklaringer. Departementet vil foreslå at tvisteloven § 21-12 gis tilsvarende anvendelse for fylkesnemnda, jf. utkastet til § 7-17 bokstav a der det ikke er gjort unntak fra tvisteloven § 21-12 slik utvalget foreslår. Departementets forslag innebærer at skriftlige forklaringer i saken kan føres som bevis dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, og at føring av beviset i så fall skal skje i samsvar med tvisteloven § 26-2.

Departementet er enig med Advokatforeningen i at utvalgets uttalelse om at det ikke er rom for annenhåndsinformasjon fra anonyme kilder er noe absolutt. Departementet er enig i at en forsvarlig

opplysning av saken i noen tilfeller vil kunne innebære at det fremlegges anonyme meldinger, men slik at disse i så fall vil ha en vesentlig lavere bevisverdi enn andre bevismidler. Barneverntjenesten har i utgangspunktet plikt til å følge opp anonyme meldinger - selv om det selvsagt må utvises særlig varsomhet i slike tilfeller. Anonyme meldinger utgjør i en del tilfeller utgangspunktet for de undersøkelser barneverntjenesten gjennomfører, og som senere resulterer i forslag til tiltak som hører under fylkesnemndas myndighetsområde. I slike tilfeller bør den eller de anonyme meldinger som dannet grunnlaget for saken kunne fremlegges også for fylkesnemnda.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag når det gjelder avgjørelsesgrunnlaget i saker som avgjøres uten forhandlingsmøte. I disse sakene vil avgjørelsesgrunnlaget være alle de saksdokumenter som er oversendt nemnda, samt eventuell bevisførsel i saksforberedende møte, jf. utkastet til § 7-18 annet ledd.

I saker som avgjøres på grunnlag av en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling, jf. utkastet til § 7-14 tredje ledd, vil avgjørelsesgrunnlaget være det som har fremkommet under forhandlingsmøte, samt sakens dokumenter, jf. utkastet til § 7-18 tredje ledd.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse som avviker fra utvalgets forslag når det gjelder hva som skal være avgjørelsesgrunnlaget i saker som avgjøres etter forhandlingsmøte, men som er i samsvar med utvalgets forslag når det gjelder saker som avgjøres uten forhandlingsmøte, jf. utkastet til henholdsvis § 7-18 første og annet ledd.

5.20 Rådslagning og vedtak

5.20.1 Gjeldende rett

Etter sosialtjenesteloven § 9-9, jf. barnevernloven § 7-1 bokstav h, skal fylkesnemndas vedtak treffes «snarest mulig» etter forhandlingsmøtet. Vedtaket skal begrunnes etter reglene i tvistemålsloven om begrunnelse av dommer. For øvrig er forhold i tilknytning til fylkesnemndenes vedtak ikke regulert. Gjeldende rett inneholder heller ikke regler om fylkesnemndenes rådslagning.

5.20.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

I pkt. 16 i utredningen legger Fylkesnemndsutvalget til grunn at det er behov for mer utfyllende regulering av problemstillinger knyttet til rådslagning og vedtak.

I pkt. 16.2 drøfter utvalget hvilke frister som bør gjelde for å treffe vedtak. Utvalget viser til at det for de saker som behandles av fylkesnemnda oftest er av stor betydning å få en rask avgjørelse. Utvalget viser videre til statistikk innhentet fra fylkesnemndene som viser at det i 2002 og 2003 i gjennomsnitt tok ti dager fra forhandlingsmøtet ble avsluttet til vedtak ble truffet, men at gjennomsnittlig antall dager fra forhandlingsmøte til vedtak varierte fra seks til tretten dager. Utvalget mener at denne variasjonen kan tilsi at det gis klarere fristregler.

Utvalget foreslår å opprettholde regelen om at fylkesnemndenes vedtak skal begrunnes som dommer, jf. nærmere om dette nedenfor. Utvalget legger til grunn at fristreglene må stå i forhold til de krav som stilles til begrunnelsens innhold og omfang, og mener det ut fra dette er naturlig å se hen til de fristregler som gjelder for sivile saker.

Utvalget viser til at i tvisteloven § 19-4 femte ledd er frist for avsigelse av dommer angitt på følgende måte:

«Avgjørelsen skal avsies senest fire uker etter avslutning av hoved- eller ankeforhandling. Fristen er to uker i sak med bare en dommer. Når saken er så arbeidskrevende at det ikke er mulig å overholde fristen, kan avsigelsen skje senere. Hvis fristen overskrides, skal årsaken oppgis i avgjørelsen. Når en sak er behandlet muntlig, skal retten ved forhandlingens avslutning meddele partene når avgjørelsen kan forventes avsagt.»

Fylkesnemndsutvalget viser til Tvistemålsutvalgets uttalelser om fristene i NOU 2001:32 bind A del II avsnitt 21.6.5.6. der det bl.a. heter:

«Utvalget foreslår at dagens frist på to uker opprettholdes for saker hvor retten har en dommer, hvilket vil være den alminnelige regel i saker for tingrett, mens den i saker hvor retten har flere dommere settes til fire uker. Den lengre frist vil gjelde i meddomssaker i tingrett og generelt for lagmannsrett og Høyesterett. Det dreier seg om maksimumsfrister. Som generell regel bør avgjørelsen treffes så snart som mulig og gjennomsnittstiden bør ligge atskillig lavere.

Ved å sette såvidt romslige frister, mener utvalget at disse er realistiske og må overholdes i annet enn uvanlig arbeidskrevende saker.»

Om tvistelovens frister uttaler Fylkesnemndsutvalget følgende:

«En eventuell frist for å fatte vedtak må, i tillegg til å stå i forhold til de krav som stilles til begrunnelsens innhold og omfang, stå i forhold

til hvor mye det haster at vedtak treffes. Avgjørelse i saker for barne- og sosialnemnda haster ofte vesentlig mer enn i sivile saker for øvrig. Dette tilsier at fristen for å treffe vedtak i barne- og sosialnemndene bør være strengere enn den som gjelder for domstolene i sivile saker. En frist på fire uker vil være uaktuell grunnet behovet for rask avklaring i mange av sakene, og da dette ligger svært langt over den tid som i dag brukes på å fatte vedtak i barne- og sosialnemndene.»

Ut fra dette foreslår Fylkesnemndsutvalget at fylkesnemnda skal treffe vedtak snarest mulig og senest to uker etter at forhandlingene ble avsluttet, med mindre dette ikke er praktisk mulig. Hvis fristen overskrides, skal årsaken oppgis i vedtaket. Utvalget har valgt «praktisk mulig» som kriterium i stedet for «arbeidskrevende» som i tvisteloven, med den begrunnelse at to uker i enkelte tilfeller kan være for kort tid til å få underskrifter fra alle nemndsmedlemmene, særlig når reiseavstandene er store. Utvalget forutsetter at det valgte kriterium også vil dekke situasjoner der utforming av vedtaket er så arbeidskrevende at dette medfører fristoverskridelse.

Utvalget uttaler videre:

«Siden «snarest mulig» foreslås opprettholdt som kriterium, vil toukersfristen kun innebære en presisering og en ytre grense for hvor lang tid som kan brukes. Er det mulig å treffe vedtak i en sak raskere enn to uker er det plikt til det. Fylkesnemndsutvalget finner det imidlertid hensiktsmessig å presisere regelen på denne måten for at det skal gjelde en klarere ytre grense.

En frist på to uker bør være en realistisk frist. Aktiv saksstyring vil bidra til å klargjøre og spisse sakens tema, slik at bevisførsel og argumentasjon er konsentrert rundt de sentrale og omtvistede sider av saken. Det er grunn til å tro slike effektiviserende elementer i og i forkant av forhandlingsmøtet vil gjøre arbeidet med avgjørelsene enklere.»

Når det gjelder rådslagningsmøte og avstemning viser utvalget i pkt. 16.3 i utredningen til at det for fylkesnemndenes vedkommende i dag mangler regler. Det er kun tvistemålslovens regler om begrunnelse av dommer som er gitt tilsvarende anvendelse for fylkesnemndene. Utvalget uttaler at praksis i nemndene likevel er entydig: Møtene foregår for lukkede dører og ledes av nemndsleder, og vedtaket treffes ved flertall, hvilket er i samsvar med tvistemålslovens regler i §§ 138-142.

Fylkesnemndsutvalget mener at det bør gjelde tilsvarende regler om rådslagning og avstemning

for fylkesnemndene som for domstolene. Fylkesnemndsutvalget uttaler at det derfor er hensiktsmessig at man ser hen til tvistelovens løsning for domstolenes del. Tvisteloven § 19-3 lyder:

«(1) I saker som behandles muntlig av domstoler med flere dommere, bør det holdes rådslagning med alle dommere til stede så snart som mulig etter den muntlige forhandling. Når meddommere deltar, skal det alltid holdes rådslagning, som ikke kan skje i fjernmøte.

(2) I enhver sak kan en dommer kreve avsluttende rådslagning. Meddommere skal gjøres kjent med denne retten.

(3) Det stemmes særskilt for hvert krav eller prosessuelt rettsforhold som skal avgjøres. Er det flere grunner for å avvise, heve eller stanse en sak, for å oppheve en anket avgjørelse eller for å begjære oppfriskning eller gjenåpning, stemmes det særskilt over hver grunn. En dommer som er overstemt i et spørsmål som gjelder saksbehandlingen, skal ta del i de følgende avstemninger som saken gir grunn til.

(4) Hver avgjørelse treffes ved stemmeflertall hvis ikke annet er bestemt ved lov. Står stemmene likt, gjør rettslederens stemme utslaget. Er det ikke flertall for noe resultat når pengebeløp eller andre størrelser skal fastsettes, legges stemmene for høyere beløp eller størrelser sammen med stemmene for de nærmest følgende til det blir flertall.»

Fylkesnemndsutvalget legger til grunn at ikke all regulering i tvisteloven § 19-3 passer for fylkesnemndene, men at dette vil være selvforklarende, slik at bestemmelsen kan gis tilsvarende anvendelse for nemndene med reservasjonen «så langt det passer». Utvalget viser til at det i bestemmelsen ikke fremgår at møtene skal holdes for lukkede dører. Imidlertid gjelder offentlighetsprinsippet kun for rettsmøter, og rådslagning er ikke et rettsmøte etter definisjonen i domstolloven § 122. Fylkesnemndenes møter er ikke rettsmøter, og utvalget har derfor foreslått en hovedregel om lukkede dører for møter i nemnda, jf. nærmere om dette under pkt. 5.17. Utvalget legger etter dette til grunn at det ikke er behov for en uttrykkelig regulering av at rådslagningsmøtene er lukkede.

Utvalget viser til at det har foreslått en bestemmelse i sitt utkast til § 3, hvor det uttrykkelig fremgår at det er nemndsleder som leder møtene, og finner derfor ikke grunn til å foreslå en særskilt bestemmelse om nemndsleder ansvar for å lede rådslagningsmøtene.

I henhold til tvisteloven § 19-3 fjerde ledd treffes avgjørelsene ved stemmeflertall, og det skal stemmes særskilt for hvert krav eller prosessuelt rettsforhold, jf. tredje ledd. Utvalget presiserer at

dette for nemndenes vedkommende vil være hvert enkeltvedtak.

Fylkesnemndsutvalget mener at gjeldende regel om at fylkesnemndsvedtak skal begrunnes som dommer, bør opprettholdes på grunn av nemndsvedtakenes gjennomgående inngripende karakter. Utvalget foreslår derfor at tvisteloven § 19-6 gis tilsvarende anvendelse så langt den passer. Bestemmelsen lyder:

«§ 19-6. Utforming og begrunnelse

- (1) Rettens avgjørelser skal angi domstolen, tiden og stedet for avsigelsen, rettens medlemmer, partene og sakens nummer.
- (2) Avgjørelsen skal være skriftlig og undertegnet av rettens medlemmer. I småkravsprosessen kan dom avsies etter reglene i § 10-4 tredje ledd.
- (3) Det skal opplyses om avgjørelsen er enstemmig. Ved dissens skal det opplyses hvem som er uenig, og hvilke punkter uenigheten gjelder.
- (4) Dommer og kjennelser skal begrunnes. Begrunnelsen skal omfatte
 - a) framstilling av saken,
 - b) partenes påstander med påstandsgrunnlag, og
 - c) rettens vurdering.
- (5) Saksframstillingen og redegjørelsen for påstandsgrunnlagene skal konsentrert beskrive det rettsforhold som er tvistegjenstand, sakens bakgrunn og partenes rettslige og faktiske anførsler så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen. Deretter gjør retten rede for den bevisvurdering og rettsanvendelse avgjørelsen er bygd på. Overordnede domstoler kan i sin begrunnelse henholde seg helt eller delvis til de underordnede domstolers begrunnelse i saken.
- (6) Avgjørelser av Høyesterett som avsies ved muntlig avstemning, begrunnes ved dommerens stemmegiving.
- (7) Dommer og kjennelser skal inneholde en slutning som nøyaktig angir resultatet for de avgjørelser som treffes.»

Utvalget viser til at fylkesnemndenes saker er uten fri rådighet, og at nemnda derfor ikke er bundet av partenes anførsler. Utvalget uttaler videre:

«Likevel er tradisjonen at nemnda, som domstolene, legger vekt på å gjengi partenes anførsler i vedtaket. Denne siden av vedtakene bør etter Fylkesnemndsutvalgets mening tones noe ned. Det bør fremheves hva som har vært det sentrale i saken og hva som har vært avgjørende. Dette er i samsvar med den formulering som er valgt i tvistelovutkastet § 19-6 femte ledd

første punktum, hvor det sies at «partenes rettslige og faktiske anførsler» skal gjengis «så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen.

Arbeidet med presist å gjengi partenes anførsler i henhold til henholdsvis dommer og vedtak utgjør en ikke ubetydelig del av den tid som brukes til å skrive avgjørelser. Denne tiden vil kunne reduseres for barne- og sosialnemndene som følge av regelen i utkast til Lov om barne- og sosialnemndene § 13 første ledd bokstav g med krav om skriftlig sluttinnlegg ved begjæring om tiltak:

«g) en kort oppsummerende redegjørelse for de omstendigheter som begrunner begjæringen, henvisning til de rettsregler som kommer til anvendelse og forslag til tiltak.»»

Utvalget foreslår at regelen i sosialtjenesteloven § 9-9, jf. barnevernloven § 7-1 bokstav h, om at det i meldingen om vedtaket skal gjøres oppmerksom på overprøvingsadgangen, opprettholdes og plasseres i tilknytning til regelen om begrunnelse av nemndsvedtak.

Utvalget viser til at det etter gjeldende rett mangler regler for når nemndas vedtak blir bindende. Utvalget finner at slik regulering bør foreligge, og at det er hensiktsmessig at de regler som gjelder for domstolene i sivile saker bør gis tilsvarende anvendelse så langt de passer. Utvalget viser til tvisteloven § 19-4 første ledd hvor det heter at en rettslig avgjørelse «er bindende for retten når den er avsagt». Bestemmelsens annet til og med fjerde ledd regulerer henholdsvis skriftlig avsigelse, muntlig avsigelse og avsigelse av avgjørelse i muntlig behandlede saker i Høyesterett. Utvalget legger til grunn at regelen i tvisteloven § 19-4 annet ledd om skriftlig avsigelse passer best som hovedregel for fylkesnemndene:

«Avgjørelsen er avsagt skriftlig når alle rettens medlemmer har undertegnet den. Rettens leder, eller en fagdommer denne utpeker, undertegner til slutt.»

Utvalget finner imidlertid at det ikke er behov for å gå veien om begrepet «avsagt», da dette kun er et samlebegrep for alternative skjæringspunkt for når vedtak blir bindende. Utvalget mener derfor at spørsmålet om når barne- og sosialnemndas vedtak blir bindende enklest løses med en direkte regulering. Utvalget foreslår på dette grunnlag en bestemmelse hvor det klart fremgår at nemndas vedtak blir bindende når det er underskrevet av alle nemndas medlemmer, og at nemndsleder underskriver til slutt.

5.20.3 Høringen

Bare fem høringsinstanser har uttalt seg til fylkesnemndsutvalgets forslag. Fire av disse, alle kommuner, slutter seg til forslaget. Ingen instanser er uenige i forslaget.

5.20.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det er behov for mer utfyllende regulering av problemstillinger knyttet til rådslagning og vedtak. Departementet er videre enig i utvalgets forslag til fristbestemmelse for når vedtak skal foreligge. Departementet slutter seg i det vesentligste til utvalgets vurderinger, forslag til regulering og begrunnelse.

Departementet vil etter dette foreslå en bestemmelse som er i samsvar med utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-19.

5.21 Retting av feil. Tilleggsvedtak

5.21.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett mangler det regler om retting av feil i fylkesnemndas vedtak og om tilleggsvedtak. I praksis anvendes imidlertid tvistemålslovens bestemmelser, jf. §§ 156-160, tilsvarende.

5.21.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget mener det bør gjelde regler om retting og tilleggsvedtak også for fylkesnemndene. Utvalget legger til grunn at bestemmelsene i den nye tvisteloven i hovedsak er hensiktsmessige og anvendelige også for nemndene, og at disse derfor bør gis tilsvarende anvendelse så langt de passer. Tvistelovens bestemmelser er som følger:

«§ 19-8. Retting av feil

- (1) Retten kan beslutte å rette en avgjørelse som på grunn av skrive- eller regnefeil, misforståelse, forglemmelse eller lignede klar feil har fått en utforming som ikke stemte med rettens mening.
- (2) Retten plikter å behandle en begjæring om retting som settes fram før avgjørelsen er rettskraftig. Beslutning om retting skal så vidt mulig treffes av den dommer som avsa avgjørelsen. Hadde retten flere medlemmer, kan lederen treffe avgjørelsen dersom det ikke er tvil om hvordan rettingen skal utføres.
- (3) Beslutning om retting skal tilføyes avgjørelsen slik at det framgår hva som er rettet. § 19-5 første ledd gjelder tilsvarende.

- (4) At avgjørelsen rettes, eller begjæres rettet, er uten betydning for ankefristen.

§ 19-9. Tilleggsavgjørelse

- (1) Er det ikke truffet avgjørelse om noe som skulle vært avgjort, kan tilleggsavgjørelse avsies dersom det settes fram begjæring om det innen ankefristen. § 19-8 annet ledd annet og tredje punktum og tredje ledd gjelder tilsvarende.
- (2) Ved begjæring om tilleggsavgjørelse stopper ankefristen. Blir tilleggsavgjørelse avsagt, løper en ny ankefrist. Blir begjæringen ikke tatt til følge, fortsetter fristen sitt løp.»

Fylkesnemndsutvalget uttaler at tvisteloven § 19-8 annet ledd første punktum, der det heter at begjæring om retting må fremsettes før avgjørelsen er rettskraftig, ikke passer særlig godt for nemndene, da man ikke taler om rettskraft for nemndenes vedtak. Utvalget uttaler videre:

«Det bør derfor foretas en reservasjon på dette punkt og i stedet gis en bestemmelse om at barne- og sosialnemnda plikter å behandle en begjæring om retting som fremsettes før fristen for å begjære rettslig overprøving av vedtaket er gått ut.»

I pkt. 16.8 i utredningen drøfter utvalget vedtakets virkninger og spørsmålet om nemndenes vedtak kan omgjøres etter reglene i forvaltningsloven. Utvalget viser til at forvaltningsloven er gitt tilsvarende anvendelse for fylkesnemndene når ikke annet er bestemt, jf. sosialtjenesteloven § 8-1 første ledd og barnevernloven § 6-1. I forarbeidene til gjeldende regler er det lagt til grunn at fylkesnemnda, som forvaltningsorgan, kan omgjøre sitt vedtak etter forvaltningsloven, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991-92) Om lov om barneverntjenester s. 117 som viser til Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. s. 168, som igjen bygger på NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester m.v. s. 358. Om den forutsatte omgjøringsadgangen uttaler Fylkesnemndsutvalget:

«Det har imidlertid fra flere hold vært uttrykt skepsis til anvendelse av omgjøringsreglene i fylkesnemndene, og det har vært tatt til orde for at disse reglene ikke gjelder. Omgjøringsreglene har ikke vært praktisert i nemndene, og det kommer så å si aldri inn omgjøringsbegjæringer. Således synes rettsoppfatningen i nemndene, i barnevern- og sosialtjenesten og blant advokater som opptrer i nemnda å være at reglene ikke gjelder. I tillegg kan det reises endringssak ved barne- og sosialnemnda etter nærmere regler. Regler om omgjøring synes således å være verken hensiktsmessige eller

nødvendige for barne- og sosialnemndenes vedtak. Etter Fylkesnemndsutvalgets oppfatning gjelder derfor ikke omgjøringsreglene i forvaltningsloven for fylkesnemndene, og det bør de heller ikke gjøre.»

5.21.3 Høringen

Kun en høringsinstans, *Bergen kommune*, har uttalt seg til forslaget. Bergen kommune slutter seg til forslaget.

5.21.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til fylkesnemndsutvalgets forslag til bestemmelser når det gjelder retting av vedtak og tilleggsvedtak og vil foreslå en bestemmelse i samsvar med utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-20.

Også når det gjelder utvalgets uttalelser om omgjøring av fylkesnemndsvedtak, slutter departementet seg til utvalgets vurderinger.

5.22 Forkynning av vedtak

5.22.1 Gjeldende rett

Dagens lovgivning har ikke særlige regler om forkynning av fylkesnemndas vedtak. Dette innebærer at partene skal gjøres kjent med vedtaket etter reglene i forvaltningsloven § 27 om underretning til partene. Underretningen skal være skriftlig. I praksis sendes vedtaket i de fleste saker til partenes advokater med anmodning om å returnere en bekreftelse på at vedtaket er mottatt og tidspunktet for mottakelsen. I saker der privat part ikke har advokat, har nemnda i henhold til den praksis som har utviklet seg, meddelt vedtaket gjennom en form for postforkynning etter analogi fra domstolloven § 163a. Dette har ikke alltid vært ansett som tilstrekkelig, da det kan ha vært uklart hvorvidt den private part har mottatt vedtaket. I enkelte nemnder har man valgt forkynning ved stevnevitne etter domstollovens regler for å sikre forsvarlig forkynning.

5.22.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget finner at det vil være hensiktsmessig å gi regler om forkynning, jf. pkt. 16.6 i utredningen. Det foreslås at det innføres en hovedregel om postforkynning etter domstolloven § 163a, jf. utvalgets utkast til § 23. Det legges til grunn at dette er forkynning i brev med mottakskvittering eller forkynning i rekommandert brev.

Etter utvalgets oppfatning bør det ut fra hensynet til en oversiktlig regulering samtidig foretas en endring i domstolloven § 163a annet ledd, slik at det direkte fremgår av denne bestemmelsen at også fylkesnemndene kan benytte postforkynning.

Videre finner utvalget det nødvendig i noen saker å bruke stevnevitne. Utvalget foreslår derfor en unntaksbestemmelse om forkynning ved stevnevitne etter reglene i domstolloven når dette er nødvendig for å sikre en forsvarlig forkynning. Det vises til at forkynning ved stevnevitne kan være særlig aktuelt i saker der privat part ikke har advokat og ikke svarer på nemndas brev. Videre kan det være aktuelt der parten mangler adresse, og når det ikke lykkes partens advokat å få tak i vedkommende.

Når det gjelder etterprøving av akuttvedtak med muntlige forhandlinger, foreslår utvalget en særregel om at vedtaket med begrunnelse som hovedregel skal meddeles i møtet. Utvalget viser til at i slike saker er avgjørelsesgrunnlaget som hovedregel akuttvedtaket og eventuelt noe bevisførsel i møtet. Kravene til begrunnelse er også mindre enn for andre nemndsvedtak. Dette gjør det realistisk å treffe vedtak raskt. Etter utvalgets mening bør det tilstrebes at partene i hastesaker som dette får en snarlig avklaring. Forslaget forutsetter at meddelelse av vedtaket i møtet trer i stedet for forkynning. Utvalget foreslår imidlertid at det kan gjøres unntak «når nemnda trenger ytterligere tid til sin avgjørelse». Dette vil kunne gjelde i saker hvor avgjørelsen er særlig vanskelig, og supplerende bevisførsel i forhandlingsmøtet har gitt et større og mer kompleks avgjørelsesgrunnlag. Når vedtaket ikke kan meddeles i forhandlingsmøtet forutsetter utvalget at de vanlige reglene om forkynning skal gjelde. Utvalget legger til grunn at dersom nemnda har bestemt seg for konklusjonen, men trenger tid til å formulere begrunnelsen, kan nemnda meddele slutningen i forhandlingsmøtet. Når hele vedtaket er ferdig, forutsettes det at dette må forkynnes på vanlig måte.

Det følger forøvrig av utvalgets utkast til lovbestemmelse om forkynning av vedtak at domstollovens regler får tilsvarende anvendelse så langt de passer.

5.22.3 Høringen

Bergen kommune gir uttrykk for at de støtter utvalgets forslag til regler om forkynning. For øvrig har ingen instanser uttalt seg til forslaget.

5.22.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det er nødvendig å innføre en egen bestemmelse som regule-

rer forkynning av fylkesnemndenes vedtak, noe som mangler etter gjeldende rett.

Departementet forutsetter at i de fleste tilfeller vil en hovedregel om postforkynning være tilstrekkelig. I enkelte saker vil det imidlertid av ulike grunner kunne være vanskelig å få kontakt med parten. Departementet mener derfor at det bør gis en hjemmel for forkynning ved stevnevitne, når dette må anses som nødvendig for å sikre en forsvarlig forkynning.

Departementet har foreslått egne saksbehandlingsregler for fylkesnemndas prøving av midlertidige vedtak i akuttsituasjoner, jf. pkt. 5.23. Utvalget har foreslått egne regler om forkynning når det avholdes muntlig forhandlingsmøte i disse sakene. Departementet har imidlertid kommet til at det ikke er behov for særregler om forkynning i disse tilfellene. Avgjørelsen i klagesaken forutsettes i følge departementets forslag å foreligge innen en uke. Hensynet til en rask avklaring skulle derfor være tilstrekkelig ivaretatt også når vedtaket blir forkynt etter de alminnelige reglene. Departementet følger således ikke opp utvalgets forslag på dette punkt.

Departementet legger for øvrig til grunn at det ikke er noe i veien for at vedtaket med begrunnelse, eller selve slutningen, blir meddelt i møtet dersom nemndsleder finner dette hensiktsmessig.

I likhet med utvalget mener departementet at domstollovens regler om forkynning bør gis tilsvarende anvendelse så langt de passer. Dette innebærer bl.a. nærmere regler for stevnevitner og forkynning ved stevnevitner. Videre innebærer det regler om fremgangsmåten dersom man ikke får tak i parten.

Departementet foreslår etter dette en bestemmelse om forkynning som avviker noe fra utvalgets forslag, jf. utkastet til § 7-21.

5.23 Saksbehandlingen i akuttsaker

5.23.1 Gjeldende rett

Lovens klare hovedregel er at myndigheten til å fatte tvangsvedtak etter barnevernloven er lagt til fylkesnemnda. Når det oppstår akuttsituasjoner i forhold til et barn eller en ungdom er det imidlertid lagt opp til en enklere saksbehandling. I følge § 4-6 annet ledd kan barnevernadministrasjonens leder treffe et midlertidig vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet dersom det er fare for at barnet vil bli vesentlig skadelidende ved å forbli i sin hjemmesituasjon. I henhold til § 4-9 første ledd kan barnevernadministrasjonens leder treffe et midlertidig vedtak om forbud mot flytting av barn som er

plassert av foreldrene utenfor hjemmet når foreldrene ønsker at barnet skal flytte straks, jf. barnevernloven § 4-8. Videre kan barnevernadministrasjonens leder og påtalemyndigheten i henhold til § 4-25 annet ledd treffe midlertidig vedtak om plassering utenfor hjemmet når barnet kommer i en alvorlig krisesituasjon på grunn av alvorlige adferdsproblemer, jf. barnevernloven § 4-24.

Et midlertidig vedtak skal godkjennes av fylkesnemndas leder, så vidt mulig innen 48 timer. Det er en forutsetning at vedtaket omgående sendes til godkjenning. Godkjenningen er videre en forutsetning for at akuttvedtaket fortsatt skal gjelde. Det dreier seg i realiteten om en legalitetskontroll basert på barneverntjenestens vedtak, og det er sjelden den private part på dette trinn i saken er representert ved advokat. Det er ikke fastsatt noe krav om at beslutningen om å godkjenne, eventuelt om ikke å godkjenne, skal begrunnes. I henhold til praksis gis det en kort begrunnelse dersom nemnda ikke godkjenner vedtaket.

I henhold til § 7-2 bokstav g kan de private parter påklage et midlertidig vedtak til fylkesnemnda. Klagesaken skal forberedes i samsvar med reglene i forvaltningsloven § 33, jf. barnevernloven § 7-5. Dette innebærer at klagen må fremsettes for barneverntjenesten, som først vurderer om det er grunn til endring i forhold til det opprinnelige vedtaket. I motsatt fall sendes klagen til fylkesnemnda. Det er lagt til grunn at en klagesak forberedes og utformes på samme måte som en ordinær sak for fylkesnemnda, jf. barnevernloven § 7-3, og at klagebehandlingen i nemnda skal finne sted raskt.

5.23.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Bakgrunnen for forslaget

Fylkesnemndsutvalget behandler temaet saksbehandling ved etterprøving av akuttvedtak i kapittel 18 i utredningen. Utvalget viser til at akuttvedtak aktualiserer særlige spørsmål knyttet til både ressursbruk og rettssikkerhet. Det pekes bl.a. på at saksbehandlingen frem til og med den godkjenning som foretas av fylkesnemndsleder, ikke tilfredsstillende de krav det er naturlig å stille til tvangsvedtak, herunder retten til å bli hørt, jf. Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 (1). Konvensjonen forutsetter at før endelig vedtak treffes, må de private parter gis mulighet til å tale sin sak.

Som bakgrunnsmateriale for sine forslag har utvalget benyttet en rapport avgitt i september 2004 fra en arbeidsgruppe nedsatt av daværende Barne- og familiedepartementet. Arbeidsgruppen,

som besto av fylkesnemndsledere, hadde i mandat å vurdere nærmere reformbehovet i forbindelse med behandling av akuttvedtak i fylkesnemnda, herunder om en ordning for etterprøving av slike vedtak etter modell fra fengslingssakene ved tingretten kunne anses som en aktuell løsning.

Spørsmålet om reformbehov ved behandlingen av disse sakene ble først tatt opp i St. meld. nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet, jf. pkt 8.3 der det bl.a. uttales:

«Det har frå ulike hald vore reist spørsmål om dei reglane som gjeld ved behandlinga av akuttsakene, er gode nok for å sikre ei forsvarleg saksbehandling. Det er peikt på at hastevedtak er særdeles inngrepande overfor dei det gjeld, og at dei byr på store utfordringar når det gjeld rettstryggleik.

Mellom anna har fylkesnemndene i ei felles høyringsfråsegn til utgreiinga frå Befringutvalet gjeve uttrykk for at lova legg opp til eit komplisert system for behandling av akuttsaker som både dei enkelte barneverntenestene og fylkesnemndene kan ha vanskeleg for å følgje på ein tilfredsstillande måte. Dei viser særleg til at fylkesnemndsleiaren gjev godkjenning utan kontradiksjon, og at resultatet i stor grad vil vere prisgjeve den evna og det høvet barneverntenesta har til å utforme vedtaket på ein måte som tilfredsstillende dei materielle krava lova stiller til plassering. Vidare framhevar dei at behandlinga av klagesaker i fylkesnemnda relativt lett vil kunne få eit omfang som minner om behandling av ei ordinær fylkesnemndssak, som igjen blir repetert nokre veker seinare når ordinær sak blir behandla. Dei foreslår på denne bakgrunnen at det blir vurdert om det bør innførast ein «forhøyringsrettsmodell» for behandling av akuttsaker i fylkesnemnda.

Departementet er samd i at behandlinga av akuttsakene reiser nokre utfordringar omkring rettstryggleiken, og at det er svært viktig at kravet til ein ryddig og god saksgang blir sikra på ein fullt ut tilfredsstillande måte. Det kan synast å vere uheldig at det i så alvorlege saker som til dømes der ein ungdom blir tvangsplassert mellombels i institusjon på grunn av alvorleg kriminell åtferd, blir gjort vedtak utan noka form for bevisføring og utan at partane får høve til å uttale seg. Departementet ser det derfor slik at det kan vere grunnlag for å vurdere nærmare behandlinga av akuttsakene med tanke på ein «forhøyringsrettsmodell» slik fylkesnemndene har gjort framlegg om. Ei slik løysing må ein likevel vurdere i eit heilskapleg perspektiv og mellom anna sjå det i samanheng med det klagesystemet som gjeld for akuttsaker og behandlinga av den ordinære saka for fylkesnemnda. Det er også grunn til å understreke at

innføring av kontradiksjon ved behandlinga av desse sakene vil kunne bli til dels ressurskrevjande. Etablering av eit slikt system har som føresetnad at advokatar som representerer partane, har høve til å møte i nemnda på kort varsel, noko som vil kunne krevje ei form for vaktordning. Likeins må nemnda ha kapasitet, både når det gjeld personellressursar og lokale, til å behandle sakene. Departementet vil likevel på bakgrunn av det fylkesnemndene peiker på når det gjeld omsynet til rettstryggleiken, foreslå at det blir utgreidd nærmare om det er mogleg å innføre ein slik «forhørsrettsmodell».

Fylkesnemndsutvalget bemerker i denne forbindelse at uttrykket «forhørsrettsmodell» i dag sier lite, blant annet fordi man ikke lenger bruker denne betegnelsen i straffeprosessuell sammenheng. Det man sikter til er den saksbehandling som følges i saker der tingretten tar stilling til bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler, i første rekke i forbindelse med varetektsfengsling.

Utvalget viser i utredningen pkt. 18.2 til at 80 % av akuttvedtakene blir godkjent. Det legges videre til grunn at andelen akuttvedtak som påklages er forholdsvis lav. Det vises til at av godt over 900 vedtak i 2003 ble 167 brakt inn for fylkesnemndsbehandling i form av klage. Av disse ble kun 79 realitetsbehandlet. I følge utvalget innebærer dette at for den største delen av akuttvedtakene, er prøvingen utenfor barneverntjenesten begrenset til den summariske godkjenningen som foretas av fylkesnemndsleder.

Når det gjelder den praksis som har utviklet seg ved nemndsleders godkjenning av akuttsaker, refererer utvalget til den nedsatte arbeidsgruppens undersøkelse og rapport, jf. pkt. 18.2 i utredningen. Arbeidsgruppen konkluderer bl.a. med at det ikke er advokater/prosessfullmektiger inne i bildet fra akutt plasseringen av barnet skjer, til fylkesnemndas første kontroll med vedtaket finner sted. Videre innhenter de fleste nemndene opplysninger fra offentlig part. Nesten samtlige nemnder gjør dette via telefon og nedtegner svarene i notat eller gjengir dem i svarbrevet. Samtlige nemnder behandler akuttvedtaket samme dag eller innen et døgn fra det innkom fylkesnemnda. Dersom et vedtak ikke godkjennes av nemnda, er det vanlig å gi en begrunnelse for avslaget. Enkelte nemnder begrunner også hvorfor vedtaket godkjennes.

Når det gjelder saksbehandlingen i klagesaker over akuttvedtak, viser arbeidsgruppens rapport bl.a. at fylkesnemnda ikke har statistikk som viser hvor lang tid det tar for barneverntjenesten å forberede og fremme en klagesak for fylkesnemnda. Arbeidsgruppens inntrykk er imidlertid at dette

kan variere mye, fra noen dager til flere uker. Både offentlig og privat part er så å si alltid representert med prosessfullmektig når klage fremmes for fylkesnemnda. Det er videre stor variasjon når det gjelder fylkesnemndenes saksbehandlingstid fra klagen mottas til forhandlingsmøte blir holdt. Arbeidsgruppens klare inntrykk er at gjennomsnittlig beramningstid overskrider tre uker. Vanligvis brukes en dag på forhandlingsmøtet. Tiden det tar fra forhandlingsmøte er avsluttet til vedtaket forkynnes for partene varierer fra 5 til 14 dager. Det er ikke uvanlig at det tar mer enn fem uker fra avsluttet klagebehandling til hovedsaken kommer opp. I følge arbeidsgruppen skjer det også unntaksvis at en klagesak forenes med hovedsaken.

Arbeidsgruppen har utarbeidet to alternative forslag til endringer. Hovedforslaget bygger på den ordning at det i alle tilfeller skal holdes en kort muntlig forhandling. Det andre forslaget åpner for utelukkende skriftlig behandling.

Nærmere om utvalgets forslag og vurderinger

Fylkesnemndsutvalget konkluderer med at det er behov for endringer av fylkesnemndenes saksbehandling knyttet til akuttvedtak, jf. pkt. 18.4 i utredningen. Prøvingen må i følge utvalget gi rom for en grundigere behandling enn det nemndsleders godkjenning etter dagens ordning gjør. Utvalget mener det er vesentlig med en saksbehandling basert på at de private parter har en reell mulighet for å ta til motmæle og har anledning til å gjøre sitt syn gjeldende i saken. Det fremheves også at etterprøvingen må skje innenfor rammer som gjør det mulig med en mer inngående kontroll av det faktiske grunnlaget enn det som lar seg gjøre i forbindelse med foreløpig godkjenning.

Utvalget uttaler videre:

«Samtidig tilsier vedtakenes midlertidige karakter at de underlegges en mindre omfattende behandling enn endelige vedtak, både hva gjelder sammensetning og saksbehandling i nemnda, jf. utvalgets generelle overveielser ovenfor i kapittel 8 Overordnede krav til saksbehandlingen i barne- og sosialnemndene. Man må også ta hensyn til saksbehandlingstiden: Ved etterprøvingen av akuttvedtakene må det treffes avgjørelse innenfor tidsrammer som gjør etterprøvingen til en meningsfull realitet. Om saksbehandlingstiden i forbindelse med etterprøving av akuttvedtak gjennomgående strekker ut – slik situasjonen langt på vei er i dag – vil man i praksis ha et system hvor en rekke slike vedtak unndras etterprøving, og dermed også den kvalitetssikring som ligger i dette. Dette er betenkelig i den konkrete sak,

og problematisk i et samfunnsperspektiv. Det er heller ikke bra om behandlingen av akuttvedtaket blir så omfattende at hovedsaken så å si blir «liggende på vent».

Til dette kommer at dagens ordning med ordinær behandling med full fylkesnemnd også der saken gjelder klage over akuttvedtak – gjerne også kort tid før hovedsaken – etter utvalgets syn representerer en ressursbruk som er vanskelig å forsvare, og som neppe tilfører verken klagesaken eller hovedsaken vesentlig av verdi. Dette blir særlig påfallende der klagesaken behandles med en nemnd, mens hovedsaken gjennomføres av en annen nemnd – basert på helt ny prøving av saken i sin fulle bredde. I denne forbindelse pekes det også på at stadige, suksessive saker om samme tema i seg selv representerer en belastning for de involverte, og etter forholdene kan bidra til å øke konfliktnivået.»

Fylkesnemndsutvalget slutter seg på de fleste sentrale punkter til arbeidsgruppens vurderinger og de bærende tanker som fremsettes i de konkrete forslagene. Dette gjelder bl.a.

- de krav til tempo som bør stilles, herunder ved at det settes entydige frister,
- behovet for å legge til rette for kontradiksjon, og at barnet også blir hørt,
- at omfanget av saksdokumenter som inngår ved etterprøvingen begrenses til det høyst nødvendige,
- at eventuelle møter må foregå konsentrert og avgrenset til korte innlegg og partsforklaringer, eventuelt supplert med helt nødvendig bevisførsel ut over det som fremgår av dokumentene i saken,
- at det bør være frist for å reise hovedsaken i nemnda.

Utvalget mener at en saksbehandlingsmodell etter disse linjer nettopp representerer den mellomform som har vært etterlyst. Det legges til rette for et bredere, mer representativt og dermed mer forsvarlig avgjørelsesgrunnlag enn tilfellet er ved den legalitetskontroll som skjer i forbindelse med nemndsleders godkjenning. Samtidig blåses ikke saksbehandlingen opp slik at den står i misforhold til hva saken gjelder, eller medfører at det skjer dobbeltbehandling i forhold til en senere hovedsak.

Etter utvalgets syn er det ikke tvilsomt at det i de fleste tilfeller ligger en ønskelig rettssikkerhetsmessig gevinst i at det holdes en kort muntlig forhandling, og at en slik fremgangsmåte er heldig i forhold til å skape tillit til at det skjer en reell etterprøving. Utvalget viser imidlertid til at klagefre-

kvensen er lav og antar derfor at behovet for inngående prøving i form av muntlige forhandlinger neppe er til stede i alle saker. Det legges til grunn at automatisk prøving med muntlig forhandling i alle saker vil kreve økte ressurser, antakelig av et betydelig omfang. Dette gjelder både kostnadene ved selve behandlingen og økte advokatutgifter.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at muntlig forhandling etter mønster fra dagens klageordning, forbeholdes de tilfeller der den private part ber om dette. Det foreslås videre at det først fra dette tidspunkt inntreffer rett til advokat. Etter utvalgets mening ligger det godt til rette for at saker om etterprøving av akuttvedtak honoreres etter stykkprissatser. For de tilfeller der det ikke kreves muntlig forhandling, mener utvalget at en inngående prøving basert på kontradiksjon er lite praktisk, og det foreslås derfor at etterprøvingen av akuttvedtaket begrenses til en legalitetskontroll etter mønster av dagens ordning.

Forslag til regler for saksbehandlingen ved etterprøving av akuttvedtak er nærmere beskrevet i utvalgets utkast til §§ 24 – 26. I følge forslaget skal akuttvedtaket umiddelbart sendes til etterprøving i fylkesnemnda. Dersom det går mer enn tre dager fra vedtaket ble effektivt til det sendes, faller det bort. Etterprøvingen skjer av nemndsleder alene og er i utgangspunktet en skriftlig behandling. Barneverntjenesten må således sørge for at vedtaket gir de opplysninger fylkesnemnda trenger for å vurdere om det er grunnlag for godkjenning. Det forutsettes i denne forbindelse at nemndsleder kan beslutte at også andre dokumenter skal inngå der dette er påkrevd for å vurdere akuttvedtaket.

I følge forslaget skal det holdes et kort forhandlingsmøte når de private parter krever det. Nemndsleder er gitt siste ord med hensyn til å avgjøre innhold og omfang av bevisførsel. Krav om forhandlingsmøte fremsettes skriftlig eller muntlig overfor nemnda innen tre dager etter at vedkommende ble kjent med akuttvedtaket. Utvalget viser til at denne modellen skiller seg fra gjeldende ordning med klagebehandling ved at den blir vesentlig enklere: nemndsleder avgjør saken alene, og forhandlingsmøtet forutsettes å være kort, fra to timer til en halv dag.

Det er satt korte frister for å treffe etterprøvingsvedtaket. Vedtaket skal treffes så snart som mulig, og senest innen en uke etter at akuttvedtaket ble iverksatt. Fristen er utvidet til to uker når det holdes forhandlingsmøte i nemnda. Forslaget oppstiller også krav til etterprøvingsvedtakets innhold, samtidig som det skal gis en kort begrunnelse.

5.23.3 Høringen

I alt ti høringsinstanser har uttalt seg på generelt grunnlag til forslaget om å endre saksbehandlingsreglene ved prøving av akuttvedtakene. Fire instanser gir uttrykk for at de er enige i forslaget til endringer. To instanser, *Fylkesnemnda i Rogaland* og *Fylkesnemndsledernes arbeidsutvalg* er uenige i forslaget, mens de øvrige instansene har en uklar konklusjon.

Oslo kommune mener endringsforslaget er en styrke for rettsikkerheten, og at det skapes tillit ved at det skjer en reell etterprøving av akuttvedtaket. Kommunen finner det likevel svært viktig å understreke at barneverntjenesten i denne «akuttperioden» plikter å vurdere forholdene og utviklingen fortløpende. Det vises til at det er tvilsomt om forslaget innebærer at den private part kan klage til nemnda over at akuttvedtaket opprettholdes for lenge.

Sandefjord kommune er enig i at dagens system med etterprøving av akuttvedtak bør endres. Kommunen er imidlertid skeptisk til forslaget om muntlige forhandlinger etter modell av en forhørsrettsbehandling. Det gis uttrykk for at dette vil kreve ressursbruk både fra kommunen og advokat på privat side som neppe står i forhold til hva man oppnår av rettsikkerhet. Det antas derfor å være tilstrekkelig med en rask skriftlig prosess med etterfølgende vedtak av nemndsleder.

Fylkesnemndsledernes arbeidsutvalg er uenig i forslaget og mener at alle akuttvedtak skal undergis muntlige forhandlinger, uavhengig av om partene klager eller ikke. Arbeidsutvalget uttaler bl.a.:

«Saksbehandlingen bør følge mønsteret for behandling av spørsmål om varetektsfengsling. Arbeidsutvalget slutter seg til arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til behandling av disse sakene. Det bør fattes vedtak samme dag som det avholdes møte, eventuelt påfølgende dag dersom annet ikke er mulig.»

Fylkesnemnda i Rogaland fremmer i sin uttalelse et alternativt forslag som innebærer at:

1. Akuttvedtak sendes umiddelbart til fylkesnemnda.
2. Nemnda (fylkesnemndsleder alene) berammer møte senest innen tre dager etter at vedtaket er truffet.
3. Nemndas (fylkesnemndsleder alene) avgjørelse treffes samme dag som møte avholdes, senest påfølgende virkedag.
4. Dersom privat part positivt samtykker, kan saken avgjøres uten at det avholdes møte.

Flere instanser har merknader til utvalgets konkrete forslag til bestemmelser. Når det gjelder bar-

neverntjenestens frist på tre dager for å sende akuttvedtaket til etterprøving, er *Advokatforeningen* enig i at frist for innsending presiseres, og at manglende overholdelse får som konsekvens at vedtaket bortfaller. *Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane* mener at en frist på 48 timer er tilstrekkelig. *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus* forutsetter at fristen gjelder tre virkedager og gir uttrykk for at fristen er romslig sett hen til hastemomentet i disse sakene.

Når det gjelder forslaget om at nemndsleder kan beslutte at andre dokumenter enn akuttvedtaket skal danne grunnlag for avgjørelsen, mener *Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane* at etterprøving ikke kan skje uten at de private parter har fått bedre anledning til å komme med sitt syn. Nemnda mener derfor at den private part skal gis anledning til enten å fremsette sine synspunkter skriftlig, eller ved å kreve møte. *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus* understreker betydningen av at akuttvedtaket inneholder en fullverdig begrunnelse for det inngrepet som er gjort, slik at nemnda ikke blir sittende med en bunke dokumenter som har liten relevans i forhold til det vedtak som er fattet.

Advokatforeningen støtter forslaget om at de private parter får en ubetinget rett til muntlige forhandlinger før fylkesnemndas etterprøving av vedtaket. Det vurderes som hensiktsmessig at krav om slike forhandlinger må fremsettes raskt, «innen tre dager», men det må fremgå av bestemmelsen at fristen ikke løper dersom parten ikke er gitt informasjon om retten til å kreve forhandlinger.

Barnejuridisk Forum er sterkt uenig i at den private part kun gis en frist på tre dager for å begjære møte. Det pekes bl.a. på at det er uklart om det dreier seg om virkedager eller kalenderdager, og at fristen er så kort at den private parts interesser kan bli skadelidende. I uttalelsen foreslås det å sette fristen til tre uker.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus mener at også nemndsleder som en sikkerhetsventil bør gis anledning til å innkalle til muntlige forhandlinger når dette vurderes som nødvendig. Når det gjelder de private parters rett til advokat fremkommer det av uttalelsen:

«Når det er vurdert behov for en akuttplassing, ligger det i sakens natur at foreldrene eller den ungdommen saken gjelder, er i en kriselignende situasjon. For at anledningen til å møte for nemnda skal bli reell, må derfor private parter tilbys advokatbistand allerede fra det tidspunkt akuttvedtaket er fattet. Dette vil være særlig viktig for akuttplassert ungdom

som naturlig nok er i en svært sårbar situasjon, og også ved akutt plassering av spedbarn. Et par timers advokatbistand antas å være tilstrekkelig til å få avklart om det skal begjæres møte i fylkesnemnda. Et forslag om at et akuttvedtak, i alle tilfeller eller for noen typetilfeller, skal utløse rett til fri advokatbistand, forutsetter antakelig at det etableres en base med advokater/advokatkontorer som på kort varsel kan stille seg til rådighet, jf. forslaget § 9 første ledd siste punktum.»

5.23.4 Departementets vurdering

Det har gjennom flere år vært satt søkelys på hvorvidt de regler som gjelder for saksbehandlingen av akuttsakene sikrer en forsvarlig behandling som står i forhold til vedtakenes inngripende karakter. Kritikken har i hovedsak vært rettet mot manglende kontradiksjon, og at loven legger opp til et særdeles komplisert og tidkrevende system som kan være vanskelig å følge for de impliserte parter. Departementet viser til at det synes å være stor grad av enighet, også blant de instanser som har uttalt seg til utvalgets forslag, om at det er behov for å foreta endringer i saksbehandlingen knyttet til fylkesnemndenes kontroll med akuttvedtakene. Høringsinstansene er imidlertid uenige om hvilken saksbehandlingsmodell som gir den beste løsningen.

Departementet er enig med utvalget i at det ved valg av modell må legges vekt på at de private parter, herunder barnet, gis tilstrekkelig mulighet til å gjøre sitt syn gjeldende i saken. Likedan må det gis rom for en mer inngående kontroll av det faktiske grunnlaget enn det som lar seg gjøre i forbindelse med nemndsleders foreløpige godkjenning etter dagens ordning. Videre er tidsaspektet av helt avgjørende betydning i disse sakene. Det er viktig at sakens parter får en så rask avgjørelse som mulig der behovet for avklaring av barnets situasjon står helt sentralt.

Departementet er enig med utvalget i at dette dreier seg om saker som nemndsleder alene kan behandle. Departementet finner i likhet med utvalget at det heller ikke er hensiktsmessig å etablere en ordning som innebærer at samtlige vedtak skal prøves av nemnda gjennom muntlige forhandlinger. En slik løsning vil etter departementets vurdering være svært ressurskrevende, både hva gjelder kostnader til behandlingen av den enkelte sak og til advokatutgifter. Det vises i denne forbindelse også til vedtakenes midlertidige karakter, og til at svært mange akuttsaker finner sin løsning uten at det blir noen form for klage.

Departementet har imidlertid kommet til at det er hensiktsmessig å opprettholde dagens tospo-

rede system med en godkjenningsordning og en klageordning.

Utvalget foreslår at det i utgangspunktet skal skje en skriftlig behandling på grunnlag av akuttvedtaket. Selv om det foreslås at avgjørelsesgrunnlaget kan utvides noe, understrekes det i utredningen at etterprøvingen av akuttvedtaket vil måtte begrenses til en legalitetskontroll etter mønster av dagens ordning. Departementet legger etter dette til grunn at det i realiteten ikke er noen stor forskjell mellom utvalgets forslag om skriftlig etterprøving av vedtaket og den godkjenningsordning som nemndsleder etter loven i dag skal foreta. Etter departementets oppfatning er det derfor mer naturlig å omtale nemndsleders skriftlige behandling av et akuttvedtak som en godkjenning av vedtaket.

Av utvalgets tallmateriale fremgår det at ca. 80% av akuttvedtakene blir godkjent av nemndsleder. Dette innebærer i praksis at et relativt høyt antall vedtak blir underkjent. Nemndsleder foretar således en kontroll av vedtaket også på dette stadiet av saken. Etter departementets oppfatning tilsier vedtakenes inngripende karakter at det opprettholdes et system som innebærer at det skal foretas godkjenning i forhold til samtlige vedtak.

Departementet foreslår at akuttvedtaket blir sendt fylkesnemnda for godkjenning umiddelbart etter at det er iverksatt, jf. utkastet til § 7-22. Departementet vil understreke nødvendigheten av at dette skjer umiddelbart, og at den instans som har fattet akuttvedtaket etablerer gode rutiner for oversendelse. Det legges i denne forbindelse til grunn at vedtaket skal oversendes fylkesnemnda samme dag som det er iverksatt, eller senest neste dag dersom dette for eksempel skjer om natten. Departementet finner ikke grunn til å følge opp utvalgets forslag om at vedtaket faller bort dersom det går mer enn tre dager fra det ble utført til det sendes.

Departementet legger til grunn at nemndsleders godkjenning skjer med utgangspunkt i akuttvedtaket. Det antas at det skriftlige materialet i saken som direkte kan knyttes til akuttsituasjonen vil være svært begrenset, og at det derfor sjelden vil være aktuelt å innhente ytterligere dokumenter. Nemndsleder bør likevel gis en mulighet til å innhente ytterligere opplysninger der dette er nødvendig for å ta stilling til selve godkjenningsspørsmålet. Slike opplysninger vil både kunne omfatte skriftlige og muntlige opplysninger. Departementet ser det imidlertid som en klar forutsetning at godkjenningen kun innebærer en legalitetskontroll av barneverntjenestens eller påtalemyndighetens vedtak. Nemndsleder skal foreta en prøving

av om beskrivelsen av den faktiske situasjonen og begrunnelsen for vedtaket, synes å være i samsvar med lovens krav. Departementet foreslår også at det skal gis en kort begrunnelse for avgjørelsen. Dersom nemndsleder har innehentet ytterligere opplysninger i forbindelse med godkjenningen, bør det redegjøres for dette i avgjørelsen.

Departementet foreslår at nemndsleders godkjenning av akuttvedtaket skal foreligge snarest, og om mulig innen 48 timer etter at fylkesnemnda har mottatt saken.

Når det gjelder adgangen til muntlige forhandlinger i saker som gjelder akuttvedtak, foreslår Fylkesnemndsutvalget som nevnt ovenfor at den private part kan kreve at det skal avholdes et kort møte der partene gis anledning til å redegjøre for sitt syn. Etter departementets oppfatning innebærer ikke utvalgets forslag noen realitetsendring i forhold til den klageadgang over akuttvedtak som følger av gjeldende rett. På samme måte som ved dagens klagesaksbehandling forutsetter utvalgets forslag om adgangen til muntlig prøving at den private part tar initiativ til å få prøvet saken innen en fastsatt frist. Departementet mener etter dette at ordlyden i bestemmelsen bør utformes i samsvar med dette, jf. utkastet til § 7-23.

Departementet foreslår at de private parter kan påklage et akuttvedtak etter barnevernloven §§ 4-6 annet ledd, 4-9 og 4-25 annet ledd til fylkesnemnda. Departementet finner imidlertid at saken bør kunne undergis en enklere saksbehandling slik utvalget foreslår. Det vises til at mye av kritikken mot dagens ordning med full fylkesnemndsbehandling av en klagesak har vært rettet mot den lange saksbehandlingstiden, og at klagesaken først kommer opp kort tid før hovedsaken. Departementet har derfor valgt å legge avgjørende vekt på tidsmomentet ved prøvingen av klagesaken og nedtonet andre grunnleggende saksbehandlingsprinsipper som vil være avgjørende i andre sammenhenger.

Det foreslås etter dette at klagen fra de private parter kan fremsettes skriftlig eller muntlig overfor nemnda slik også utvalget foreslår. Departementet finner det imidlertid hensiktsmessig av hensyn til partene at klagefristen i forvaltningsloven på tre uker opprettholdes som i dag, og at det ikke innføres en frist på tre dager slik utvalgets forslag forutsetter.

I tråd med utvalget foreslås det videre at det skal holdes et kort møte hvor partene gis anledning til å redegjøre for sitt syn og tilby slik supplerende bevisførsel som nemndsleder tillater. Avgjørelsesgrunnlaget i saker som gjelder klage over

akuttvedtak vil således avvike fra avgjørelsesgrunnlaget i saker som avgjøres etter ordinært forhandlingsmøte. Ved prøving av akuttvedtak vil avgjørelsesgrunnlaget være mer begrenset, og det vil være opp til nemndsleder å ta stilling til hva som skal utgjøre avgjørelsesgrunnlaget i den enkelte sak.

Departementet foreslår at vedtak i saken skal foreligge innen en uke etter at den kom inn til fylkesnemnda.

Departementet er enig med utvalget i at det er tilstrekkelig å gi en kort begrunnelse for vedtaket siden dette dreier seg om saker med et svært begrenset tema. Det legges likevel til grunn at dette også vil følge av de alminnelige reglene som gjelder for begrunnelse av vedtak, jf. utkast til § 7-19 tredje ledd. Departementet finner det derfor ikke nødvendig å gi en egen regel om begrunnelse av akuttvedtak.

Når det gjelder hvordan vedtaket skal meddeles partene, vises til pkt. 5.22 og utkast til § 7-21.

Partenes rett til å få dekket advokatutgifter i akuttsaker følger av rettshjelpsloven §§ 11 og 17. Fritt rettsråd innvilges for det første i de tilfeller der det er fattet akuttvedtak, men hvor vedtaket ikke blir etterfulgt av at barneverntjenesten forbereder sak for fylkesnemnda. For det andre innvilges fritt rettsråd i de tilfeller hvor barneverntjenesten har startet forberedelse av sak for fylkesnemnda, men hvor saken likevel ikke blir oversendt nemnda. Når saken behandles av fylkesnemnda får partene fri sakførsel etter reglene i rettshjelpsloven § 16. Departementet vil understreke betydningen av at barneverntjenesten i forbindelse med at akuttvedtaket fattes, informerer partene om den videre saksgangen for fylkesnemnda, herunder retten til å påklage vedtaket og om retten til advokatbistand. Departementet legger til grunn at innføring av nye saksbehandlingsregler for fylkesnemndene i akuttsituasjoner ikke fører til endringer i retten til fri rettshjelp. Det må imidlertid foretas en endring i rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2 bokstav a ved at henvisningen til § 7 bokstav g tas ut, og at det i stedet henvises til de aktuelle bestemmelser i loven som gir hjemmel for inngrep i akuttsituasjoner.

Det legges etter dette til grunn at departementets forslag til saksbehandlingsregler i akuttsituasjoner ikke skiller seg i vesentlig grad fra utvalgets forslag rent innholdsmessig. I motsetning til utvalget har imidlertid departementet valgt å tydeliggjøre at det opprettholdes et tosporet system med en godkjenningsordning og en klageordning, jf. utkast til §§ 7-22 og 7-23.

5.24 Rettslig prøving

Fylkesnemndenes avgjørelser kan bringes inn for tingretten for rettslig overprøving. Ved endringslov 17. juni 2005 nr. 65 ble det innført en begrensning i adgangen til å anke tingrettens dom videre til lagmannsretten, jf. sosialtjenesteloven § 9-10a som trådte i kraft 1. januar 2006. Anke over tingrettens dom kan i henhold til denne bestemmelsen ikke fremmes uten lagmannsrettens samtykke, og de vilkår som gjelder for å kunne gi et slikt samtykke er strenge. Begrunnelsen for denne strenge saksbehandlingsregelen er først og fremst den belastning en verserende sak påfører de barn saken gjelder og

hensynet til «at det raskt skal bli ro omkring barna», jf. Innst.O. nr. 115 (2004-2005).

I forbindelse med Stortingets behandling av ny tvistelov ble det vedtatt en ny bestemmelse av retts-teknisk karakter i lov om barneverntjenester § 7-6. Hensikten med bestemmelsen er at rettsreglene for rettslig prøving, jf. tvisteloven kap. 36, skal fremgå direkte av hjemmelsloven selv. Departementet foreslår denne bestemmelsen videreført i kapittel 7 om saksbehandlingsregler for fylkesnemnda, jf. utkast til § 7-24. Videre vil tingrettens sammensetning fremgå av den nye tvisteloven § 36-4.

6 Andre endringer i barnevernloven

6.1 Krav om endring i vedtak om omsorgsovertakelse og samvær, jf. §§ 4-21 og 4-19

6.1.1 Gjeldende rett

Etter § 4-21 skal fylkesnemnda oppheve et vedtak om omsorgsovertakelse når foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg. Vedtaket skal likevel ikke oppheves dersom barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet.

Etter annet ledd kan partene ikke kreve at en sak om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse skal behandles av fylkesnemnda dersom saken har vært behandlet av fylkesnemnda eller domstolene de siste tolv måneder. Bestemmelsen innebærer at dersom det har gått mer enn tolv måneder siden spørsmålet om omsorgsovertakelse sist ble behandlet av fylkesnemnda eller domstolene, har partene krav på at saken behandles på nytt av fylkesnemnda uavhengig av om det er lagt frem nye opplysninger i saken eller ikke.

Tilsvarende sperrefrist gjelder ikke for andre endringssaker. I prinsippet kan derfor sakens parter kreve at et tidligere fastsatt samværsvedtak skal behandles av fylkesnemnda etter forholdsvis kort tid. Etter sosialtjenesteloven § 9-11 kan imidlertid fylkesnemndas leder avgjøre saken alene uten forhandlingsmøte dersom han finner at det ikke er lagt frem nye opplysninger av betydning for avgjørelsen. Utover denne bestemmelsen, som har et forholdsvis snevert anvendelsesområde etter gjeldende rett, inneholder gjeldende lov ingen begrensninger i partens rett til å kreve ny behandling av et samværsvedtak.

6.1.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

I utredningens kapittel 19 foretar fylkesnemndsutvalget en samlet drøftelse av fylkesnemndas behandling av saker som gjelder endringer i tidligere vedtak. Utvalget drøfter hvilke overordnede hensyn som gjør seg gjeldende i endringssaker, saksbehandlingen i endringssaker og om det bør gjelde sperrefrister eller lignende skranker for å

reise endringssak. Utvalgets forslag når det gjelder saksbehandlingen for endringssaker er redegjort for i pkt. 5.7 (Sammensetning i den enkelte sak) og pkt. 5.15 (Når forhandlingsmøte skal holdes). Når det gjelder sperrefrister foreslår utvalget å utvide denne til 24 måneder når det gjelder saker om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse. Utvalget foreslår å innføre en sperrefrist på 12 måneder når det gjelder endring av et tidligere vedtak om samvær.

Utvalget viser til mandatet hvor det er fremhevet at utvalget skal vurdere «mulighetene for å innføre begrensninger i de private parters adgang til fornyet behandling i enkelte sakstyper, for eksempel ved at det innføres nye eller endrede tidsfrister for slik behandling». Utvalget uttaler bl.a.:

«Etter Fylkesnemndsutvalgets syn er behovet for å begrense endringssaker ikke fullt ut ivare tatt gjennom de regler som foreslås for saksbehandlingen i endringssaker. Selv om man rett nok vil kunne avbøte atskillig av de økonomisk uheldige sider grunnløse endringssaker reiser gjennom fleksible og til dels enkle saksbehandlingsregler, vil allerede den mulighet at endringssak kan kreves kunne skape uro og midlertidighet i en situasjon hvor man mest av alt bør tilstrebe ro, særlig da av hensyn til barnet, ...»

Når det gjelder opphevelse av vedtak om *omsorgsovertakelse*, uttaler utvalget:

«Fylkesnemndsutvalget tar her som utgangspunkt at omsorgsovertakelse bare beslutes i tilfeller der det foreligger kvalifisert omsorgsvikt, og/eller hvor prognosene for vesentlig bedring i foreldrenes omsorgsevne er dårlige. Når barnet på dette grunnlag flyttes, er det i første rekke barnets situasjon man må ha for øyet, herunder betydningen av at flyttingen for barnet oppleves som varig og stabil, ikke midlertidig eller usikker. I sistnevnte tilfelle er barnets prognose markert dårligere, jf ovenfor i kapittel 7 Utviklingspsykologisk perspektiv.

Fylkesnemndsutvalget mener at en generell ramme på 12 måneder gjennomgående er for snau om man tar hensynet til barnets beste fullt ut på alvor. Utvalget mener at fristen bør utvides til 24 måneder etter vedtak i barne- og

sosialnemnda eller etter dom. Det skaper en annen tidshorizont for barnet, og øker også mulighetene for at det er en realitet når endringssak først reises. Utvalget peker på at barneverntjenesten vil kunne be om endring uhindret av sperrefristen og etter forholdene også vil ha plikt til dette der det har skjedd en utvikling som tilsier at tilbakeføring skal skje. Poenget med sperrefristen er at de private parter ikke har krav på behandling og avgjørelse i endringssak som reises før utløpet av sperrefristen.»

For saker som gjelder krav om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse foreslår utvalget en ytterligere terskelmekanisme. Etter gjeldende rett skal et vedtak om omsorgsovertakelse ikke oppheves dersom barnet har etablert slik tilknytning til mennesker og miljø der det er at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet tilbake til foreldrene. Utvalget uttaler at i de sakene der vedtak om opprettholdelse av vedtak om omsorgsovertakelse er begrunnet i barnets tilknytning til sitt nye miljø, er utsiktene dårlige for at et senere krav om tilbakeføring skal kunne føre frem. Utvalget foreslår at det i slike tilfeller, i tillegg til den foreslåtte sperrefristen på 24 måneder, skal være et krav at det dokumenteres vesentlige endringer i barnets situasjon siden forrige vedtak eller dom, og at disse endringer gjør det ønskelig med en ny vurdering.

Utvalget uttaler bl.a.:

«Utvalget viser i denne forbindelse til betydningen av – og sammenhengen med – barnevernloven § 4-15 tredje ledd. Her heter det at allerede ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon som ikke skal endres uten at forutsetningene for den er falt bort. Hensikten med bestemmelsen om omsorgsplan var å bidra til at barnet skulle oppleve forutsigbarhet, det vil si stabilitet og kontinuitet.»

Når det gjelder forslaget om å innføre en sperrefrist på 12 måneder i *samværsaker* uttaler utvalget:

«For spørsmål om samvær gjelder etter dagens system ingen sperrefrister eller andre prosessuelle begrensninger for endringssaker. De materielle reglene om samvær inneholder heller ikke noe som er egnet til å begrense tilbøyeligheten til å kreve endring. Tvert om er reglene om samvær så åpne og skjønnsmessige

at en privat part så å si alltid vil kunne ha i hvert fall et visst håp om å vinne frem i en endringssak, om enn marginalt. Dette taler alt sammen for at det vurderes innført begrensninger også for samværsakene. Den uro og konfliktmekanisme som ligger i en barne- og sosialnemndsak eller rettssak om samvær, vil for barnet kunne oppleves som både destabiliserende og invaderende, nokså uavhengig av hvor store eller små endringer det konkret er aktuelt å foreta i den samværsordning som er fastsatt. Forutsetninger for samvær endres rett nok atskillig raskere enn forutsetninger for omsorg, hvilket isolert sett kan tale mot begrensninger i de private parters adgang til å kreve endringssak. Fylkesnemndsutvalget er imidlertid blitt stående ved at det også i samværsakene bør oppstilles en eller annen form for begrensning.

En mulighet kunne være å stille som vilkår for å åpne en endringssak at det kunne vises til endrete forhold av en slik art at det var egnet til å fastsette en ny samværsordning som på vesentlige punkter avviker fra den opprinnelige. På denne måten ville man på den ene siden skrelle bort en hel del endringssaker der tvistegjenstanden reelt er begrenset til noen få timers samvær mer eller mindre i løpet av et år. På den annen side ville velgrunnede begjæringer slippe til. Fylkesnemndsutvalget finner imidlertid at en slik regel – hvor det for nemndleder ville bli påkrevd å vurdere saken i to trinn – blir for tungvint og ressurskrevende. Endringssaker som gjelder samvær vil kunne behandles meget enkelt allerede innenfor de alminnelige rammer som utvalget har foreslått. Hvor endringssaken er helt uten substans kan den avgjøres av nemndleder alene, etter forholdene sågar uten at det holdes forhandlingsmøte. ... En silingsordning i samværsaker ville også ha den svakhet at den reelt sett ikke er egnet til å ivareta de hensyn som begrunner at det bør være begrensninger i adgangen til å kreve endringssak i spørsmålet om samvær. Allerede begjæringen vil utløse uro for barnet, arbeid i barneverntjenesten og utgifter til advokatbistand. Til dette kommer at om det foreligger substansielle endringer i forutsetningene for samvær som bør lede til endringer, må dette uansett fanges opp av barneverntjenesten som kan øke samværsomfanget.»

6.1.3 Høringen

13 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget om å innføre en 12 måneders sperrefrist for å kunne kreve ny behandling av et tidligere fastsatt *samværsvedtak*. 11 av disse gir sin tilslutning til forslaget. Blant disse er *Fylkesnemndenes arbeidsutvalg, Oslo*

kommune, Stavanger kommune, Bergen kommune, Norsk Barnevernsamband, Norsk Fosterhjemsforening og Barneombudet.

Stavanger kommune uttaler at det bør være tilstrekkelig til å iverksette sperrefristen at saken er brakt inn for domstolene:

«I henhold til lovutkastet begynner ovennevnte frist å løpe fra når saken var «behandlet» av nemnda/domstolen. Stavanger kommunes erfaring er at en del saker blir trukket av den private parten etter at forhandlingene har startet i tingretten, for eksempel fordi man ikke er fornøyd med rettens sammensetning, eller ellers opplever at man ikke vil vinne frem med kravet sitt. I disse tilfellene vil ikke saken være «behandlet» i tingretten, og de private partene kan i medhold av loven bringe saken inn for nemnda uhindret av sperrefristen. Dette er etter kommunens oppfatning svært uheldig – saksanlegget for tingretten har allerede skapt uro i fosterhjemmet. Etter kommunens oppfatning bør det forhold at saken er bragt inn for domstolen være tilstrekkelig til å iverksette sperrefristen. I Stavanger foreligger det en stadig stigende hyppighet av overprøving av nemndas vedtak, noe som er uheldig i forhold til den stabilitet som det er nødvendig å skape i fosterhjemmene. Dagens situasjon, hvor det ikke har noen konsekvenser for foreldrene at de ukritisk bringer saken inn for domstolene, medfører svært negative virkninger for barna. Stavanger kommune mener en ordning som foreslått fra kommunens side kan bidra til å begrense at saker ukritisk blir bragt inn for domstolene.»

Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst, mener at forslaget ikke går langt nok når det gjelder begrensninger i adgangen til å reise endrings sak og mener at det i tillegg til sperrefrist bare bør kunne kreves endringssak der det foreligger endrede forhold.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus er skeptiske til forslaget og uttaler bl.a.:

«Det foreslås en sperrefrist på 12 måneder for private parters adgang til å kreve ny prøving av samvær med, og 24 måneder for private parters adgang til å kreve tilbakeføring av, barn under omsorg. Barnets behov for ro og foreldrenes rettssikkerhet settes lett opp mot hverandre når behovet for sperrefrist drøftes.

Henholdsvis 12 og 24 måneder er lang tid i et lite barns liv, og sperrefristen av så lang varighet kan låse en sak i et uheldig spor. For tilbakeføringskrav kan en sperrefrist på 24 måneder for små barn bety at tilknytning gjør det vanskelig eller umulig å nå fram.

Uten å kunne anføre statistiske data som argument er det fristende å hevde at «gjengangerne» i fylkesnemnd og for domstoler, er litt av en myte. Noen få vil alltid utnytte prøvingsadgangen fullt ut, men det er ikke de mange. Prisen for å avskjære disse fra å prøve sin sak flere ganger, kan bli at saker som fortjener ny behandling ikke får det.»

Advokatforeningen er inne på noe av det samme, men synes likevel å slutte seg til forslaget:

«... Advokatforeningen mener at dette i en del tilfeller kan være en svært lang periode, samtidig som vi ser at det kan være behov for en viss «karenstid».

Vi ser behovet for en viss stabilitet og ro rundt barnet og barnets omsorgspersoner etter en omsorgsovertakelse. Det kan synes betenkelig med en slik karenstid, men de private parters rettssikkerhet er i hovedsak svært godt ivaretatt ved muligheten til overprøving av fylkesnemndas vedtak for de ordinære domstoler, og man ser behovet for at hensynet til vernet om barnets muligheter for ro i en ny omsorgssituasjon må veie tyngre enn hensynet til foreldrene, når disse vil ha hatt anledning til å få vedtaket grundig overprøvet før slik sperrefrist inntre.

Det man kan innvende mot slik sperrefrist for øvrig, er den risiko slik medfører for at private parter lettere vil kreve fylkesnemndsvedtak overprøvet, fordi sperrefristen kan gi en opplevelse av at det er «nå eller aldri».

Når det gjelder forslaget om å utvide sperrefristen til 24 måneder for å kunne kreve ny behandling av spørsmålet om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse, har 19 høringsinstanser uttalt seg. 14 av disse slutter seg til forslaget, mens de øvrige har innvendinger og/eller ikke har tatt klart standpunkt til forslaget. Blant de som støtter forslaget er de kommunene som har uttalt seg, *Barneombudet, Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere* og *Norsk Barnevernsamband*. De instansene som støtter forslaget begrunner dette på samme måte som utvalget og viser bl.a. til barnets behov for ro og stabilitet. Også *Advokatforeningen* støtter forslaget, men mener at det bør være et krav om at avvisningsbeslutninger foretas av en nemnd med minimum ett legmedlem og ett sakkyndig medlem. *Advokatforeningen* mener videre at det bør inntas eksplisitte bestemmelser om mulighet for overprøving.

Enkelte høringsinstanser, herunder *Barnejuridisk Forum* og *Fylkesnemndenes Arbeidsutvalg*, stiller spørsmål ved om forslaget om 24 måneders sperrefrist for å kreve ny behandling av sak om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse er i samsvar

med Den europeiske menneskerettskonvensjon. *Barnejuridisk Forum* tar sterk avstand fra forslaget om utvidelse av sperrefristen. Det uttales bl.a.:

«En 24 måneders sperrefrist vil i realiteten innebære at en omsorgsovertakelse, særlig av små barn, ofte vil være endelig. Hvis ikke saken kan kreves vurdert på ny før det har gått to år vil små barn ofte ha fått en slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet. En 24 måneders frist vil for barn som blir tatt under omsorg mens de er spebarn, eller helt små, derfor innebære at foreldrene ikke har noen reell mulighet til å få omsorgen tilbake. Etter Barnejuridisk Forums oppfatning vil en slik regel være i strid med EMK art. 8. Forholdet til denne bestemmelsen må derfor utredes nærmere. Barnejuridisk Forum ser at hensynet til å skaffe ro for barna er et viktig hensyn, som bør tillegges vekt. Små barn blir imidlertid ikke involvert i saker om tilbakeføring, på den måten større barn blir. Dette hensynet tilsier derfor ikke en 24 måneders regel for de minste barna. En slik regel vil også føre til flere krav om rettslig overprøving og anker. I dag er det mange foreldre som ikke velger å gå videre med saker, men i stedet konsentrerer seg om å avhjelpe manglene i omsorgssituasjonen, med det for øye at de etter et år kan kreve omsorgen tilbake. Hvis de må vente i to år før de kan kreve saken tatt opp på ny, vil det for denne gruppen være hensiktsmessig å kreve rettslig overprøving og så la saken versere i rettsapparatet mens de parallelt søker å avhjelpe manglene i omsorgssituasjonen. En slik regel vil derfor ikke nødvendigvis føre til mer ro. Grunnløse tilbakeføringskrav både for små og store barn må derfor avskjæres ved at nemndsleder gis mulighet for å avgjøre disse sakene uten muntlige forhandlinger, dersom det ikke er lagt frem nye opplysninger av betydning. Det vises til nåværende § 9-11 i sosialtjenesteloven, som bør videreføres, eventuelt med noen endringer som gjør den mer effektiv.»

Få høringsinstanser har uttalt seg spesielt til utvalgets forslag om at endringssak bare skal tillates der det dokumenteres å ha funnet sted vesentlige endringer i barnets situasjon når opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse ved forrige behandling ble begrunnet med barnets tilknytning til nye omsorgspersoner. Ingen av høringsinstansene har innvendinger mot forslaget.

6.1.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget og et stort flertall av høringsinstansene i at det bør innføres

en 12 måneders frist for private parters adgang til å kreve ny prøving av et tidligere vedtak om *samvær*. Departementet slutter seg til utvalgets begrunnelse for forslaget. Departementet vil i tillegg understreke at fylkesnemndas vedtak eller domstolens dom fastsetter et minimumssamvær, og at samvær vil kunne praktiseres i større omfang enn fastsatt av fylkesnemnda eller domstolen innenfor 12 månedersfristen dersom den private part og barneverntjenesten er enige om det. Fristen er heller ikke til hinder for at barneverntjenesten fremmer saken til behandling for nemnda innenfor fristen, dersom det har skjedd endringer i foreldrenes eller barnets situasjon som tilsier en endret samværsordning.

Departementet er ikke enig med Stavanger kommune i at sperrefristen bør inntre i det saken bringes inn for domstolen. Departementet kan vanskelig se at en slik regel vil hindre ukritisk innbringelse av saker for fylkesnemnd eller domstol. Tvert i mot vil en slik regel kunne ha som konsekvens at den private part ikke trekker et saksanlegg som åpenbart ikke vil kunne føre frem fordi konsekvensen vil være at sperrefristen inntre.

Departementet foreslår etter dette en endring i § 4-19 i samsvar med utvalgets forslag, jf. utkastet til § 4-19 siste ledd.

Departementet vil for øvrig vise til pkt. 5.9 der det er foreslått en endring i § 4-19 som innebærer en begrensning i forhold til gjeldende rett når det gjelder hvem som kan kreve at det fastsettes samværsrett. Etter forslaget vil andre enn foreldrene eller andre omsorgspersoner bare kunne kreve at fylkesnemnda skal behandle deres krav om samværsrett når barnets foreldre er døde, er nektet samvær med barnet eller bare skal ha et svært begrenset samvær med barnet.

Departementet finner ikke å kunne slutte seg til utvalgets forslag om at dagens sperrefrist i tilbakeføringssaker etter barnevernloven § 4-21 skal utvides fra 12 til 24 måneder. Vedtak om omsorgsovertakelse er, både overfor foreldrene og barnet, et særdeles inngripende tiltak. Av denne grunn bygger § 4-21 på den forutsetning at et vedtak om omsorgsovertakelse i utgangspunktet skal være midlertidig og derfor skal oppheves når foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg. Særlig når det gjelder små barn vil muligheten for tilbakeføring av barnet til foreldrene minske i takt med varigheten av omsorgsovertakelsen. Slik departementet ser det, tilsier dette at foreldrene bør ha en mulighet til å kreve ny vurdering av spørsmålet om fortsatt omsorgsovertakelse før det har gått for lang tid. Dette synspunktet ble også lagt til grunn ved

innføring av gjeldende bestemmelse, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 57.

Fylkesnemndsutvalget har begrunnet forslaget om utvidelse av sperrefristen med hensynet til barnets beste. Departementer er enig med utvalget i at gjentatte overprøvinger av spørsmålet om omsorgsovertakelse kan være en belastning for det enkelte barn. Av denne grunn ble adgangen til rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak begrenset ved endringslov 17. juni 2005 nr. 65. Sosialtjenesteloven § 9-10a, som trådte i kraft 1. januar 2006, innebærer at ved rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak i barnevernsaker er det innført en silingsregel som innebærer at tingrettens avgjørelser bare unntaksvis kan påankes til lagmannsretten. Begrunnelsen for bestemmelsen er nettopp de belastninger stadige overprøvinger kan påføre barnet. En utvidelse av sperrefristen i barnevernloven § 4-21, slik Fylkesnemndsutvalget foreslår, ville således kommet i tillegg til den begrensning som er innført hva gjelder adgangen til rettslig overprøving.

Barne- og likestillingsdepartementet er videre enig med bl.a. Barnejuridisk Forum i at en utvidet sperrefrist ikke uten videre vil bidra til større ro og stabilitet rundt barnet. En utvidet sperrefrist vil trolig ha som konsekvens at foreldrene i større grad vil benytte seg av adgangen til å bringe fylkesnemndas vedtak inn for tingretten for rettslig overprøving.

Fylkesnemndsutvalget foreslår at det skal innføres en særlig begrensning i adgangen til ny prøving i de tilfeller tilbakeføring etter § 4-21 tidligere er nektet med den begrunnelse at barnets tilknytning til mennesker og miljø der det er vil kunne føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet tilbake til foreldrene. Departementet støtter utvalgets forslag om at det i slike tilfeller bør være et vilkår for å kunne kreve ny behandling at det dokumenteres vesentlige endringer i barnets situasjon. Er tilbakeføring tidligere nektet med begrunnelse i barnets tilknytning til fosterforeldrene, vil det være små muligheter for at et nytt krav om tilbakeføring vil kunne føre frem, med mindre det nettopp har skjedd slike endringer i barnets situasjon. Endringer i foreldrenes situasjon, for eksempel når det gjelder deres omsorgsevne, vil i disse tilfellene ikke ha selvstendig betydning. Slik departementet ser det, er det nettopp i slike saker det er viktig å begrense adgangen til ny prøving av hensyn til å sikre barnet ro, stabilitet og tilhørighet i omsorgssituasjonen. Departementet vil imidlertid understreke at adgangen til ny prøving ikke er ment å skulle være begrenset til de situasjoner hvor det har skjedd vesentlige endrin-

ger i barnets situasjon når det gjelder forholdet til fosterforeldrene. Det kan også tenkes tilfeller der barnets forhold til sine biologiske foreldre utvikler seg så vidt annerledes enn forutsatt at spørsmålet om tilbakeføring bør være gjenstand for ny vurdering.

Departementet vil imidlertid foreslå at bestemmelsens ordlyd utformes noe annerledes enn foreslått av utvalget. Etter utvalgets utkast til bestemmelse kan ordlyden forstås slik at den ikke bare begrenser partenes *rett* til å kreve ny behandling, men også fylkesnemndas *adgang* til å behandle saken. Departementet vil foreslå at bestemmelsen utformes på samme måte som sperrefristbestemmelsen, slik at det fremgår at partene ikke kan *kreve* ny behandling i disse tilfellene, men at det vil være opp til fylkesnemnda å avgjøre om saken skal undergis realitetsbehandling eller ikke, jf. utkastet til § 4-21 annet ledd siste punktum.

Departementets forslag til begrensninger i adgangen til å kreve ny behandling av saker som gjelder omsorgsovertakelse og samvær må ses i sammenheng med de øvrige saksbehandlingsregler. Dersom det fremmes krav om ny behandling før sperrefristen er utløpt, vil nemndsleder i henhold til § 7-13 kunne avvise saken uten nærmere begrunnelse. Er vilkårene for ny behandling til stede, for eksempel fordi det er gått mer enn 12 måneder siden sist saken ble behandlet av nemnda eller domstolen, har de private parter krav på at saken undergis realitetsbehandling. Etter §§ 7-5 og 7-14 kan nemndsleder imidlertid i en del tilfeller avgjøre endringssaker alene og uten forhandlingsmøte dersom nemndsleder finner dette ubetenkelig.

6.2 Plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon, jf. barnevernloven § 4-15

6.2.1 Gjeldende rett

Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, og omsorgsovertakelsen er ment å vare lengre tid, skal barneverntjenesten etter barnevernloven § 4-15 tredje ledd utarbeide en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon. En slik plan skal utarbeides senest to år etter fylkesnemndas vedtak. Planen er ment å fjerne noe av den usikkerhet som preger en del fosterhjemforhold og må derfor bl.a. redegjøre for tidsperspektivene for omsorgsovertakelsen. Det fremgår av bestemmelsen at den ikke skal endres uten at forutsetningene for den er falt bort, og at planen skal forelegges fylkesnemnda til «eventuell uttalelse».

6.2.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget foreslår å endre bestemmelsen slik at planen i stedet for å forelegges fylkesnemnda skal forelegges *fylkesmannen* for uttalelse. Utvalget uttaler på s. 126 i utredningen at bestemmelsen er svært viktig, men at foreleggelse for fylkesnemndene har vist seg uhensiktsmessig fordi fylkesnemndene ikke har noe tilsynsansvar med barneverntjenesten.

6.2.3 Høringen

Fire høringsinstanser, *Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Bergen kommune* og *Fosterhjemsforeningen*, har uttalt seg til forslaget om endring av barnevernloven § 4-15.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter forslaget, men forutsetter at det må være tydelig og klart hva en omsorgsplan skal inneholde, og at det derfor vil være behov for detaljerte retningslinjer. Fylkesmannen viser videre til at fylkesmannen gjennom systemrevisjon med kommunene har avdekket store mangler ved utarbeidelse av foreløpige og fremtidige omsorgsplaner og mener at en lovendring som foreslått vil medføre økt ressursbehov. Også *Fosterhjemsforeningen* støtter forslaget og viser i likhet med fylkesmannen til at mange barn og unge i fosterhjem mangler omsorgsplan. *Bergen kommune* støtter forslaget, men mener at det ikke er nødvendig at fylkesmannen godkjenner planen.

Bare *Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst*, er uenig i forslaget. Det uttales bl.a. at fylkesmannen sjelden vil ha grunnlag for å uttale seg til planen, da fylkesmannen ikke har kjennskap til sakens øvrig dokumenter og barnets situasjon. Det uttales videre:

«Bufetat antar at en mer hensiktsmessig ordning for å følge opp barneverntjenestens plikt til å utarbeide en omsorgsplan er å sørge for gode rapporteringsrutiner til fylkesmannen i forhold til dette.»

6.2.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget og flertallet av høringsinstansene i at dagens ordning med at omsorgsplaner sendes fylkesnemnda til eventuell uttalelse i praksis har vist seg lite hensiktsmessig. Etter barnevernloven § 2-3 tredje ledd har fylkesmannen ansvaret for å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner og skal herunder påse at kommunene utfører de oppgaver de

er pålagt etter loven. Utarbeidelse av omsorgsplaner er en slik lovpålagt oppgave for kommunene, og det inngår følgelig allerede i fylkesmannens tilsynsansvar å påse at kommunene utfører denne oppgaven.

Departementet er imidlertid enig med Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst, i at fylkesmannen ikke har grunnlag for å uttale seg til planens innhold, da fylkesmannen ikke besitter kunnskap om saken for øvrig. Heller ikke fylkesnemnda kan imidlertid forutsettes å ha grunnlag for å uttale seg til planens innhold, da planen utarbeides – og oversendes nemnda - inntil to år etter at fylkesnemnda behandlet saken. I løpet av denne tiden vil barnets og foreldrenes situasjon kunne være endret i så stor grad at fylkesnemnda ikke vil ha forutsetninger for å kunne uttale seg til innholdet i planen.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at bestemmelsen endres slik at det ikke lenger stilles krav om at planen oversendes fylkesnemnda for eventuell uttalelse. Departementet vil imidlertid ikke foreslå at planen i stedet skal sendes fylkesmannen til uttalelse. Departementet mener det sentrale må være at det føres kontroll med at kommunenes barneverntjenester utarbeider omsorgsplaner. Dette ansvaret ligger allerede hos fylkesmannen som tilsynsmyndighet. Hvordan denne kontrollen skal foregå, må det være opp til tilsynsmyndigheten å avgjøre. Departementet mener gode rapporteringsrutiner er et mer egnet virkemiddel enn oversendelse av selve planen. Departementet foreslår etter dette at barnevernloven § 4-15 tredje ledd siste punktum oppheves.

6.3 Tvangsplassering av barn og unge med alvorlige atferdsvansker

6.3.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-24 gir hjemmel for å plassere og tilbakeholde barn og unge med alvorlige atferdsvansker i institusjon uten barnets samtykke. Grunnvilkåret er at atferdsvanskene har vist seg ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte. Barnet kan plasseres i institusjon for observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling i opptil fire uker. Har barnet behov for mer langvarig behandling kan barnet plasseres i behandlings- eller opplæringsinstitusjon i opptil tolv måneder. I særlige tilfeller kan plasseringstiden forlenges med opptil tolv nye måneder. Det er et vilkår – både for korttidsplassering og langtidsplassering – at institusjo-

nen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen.

I de tilfeller plassering vedtas på grunn av alvorlige atferdsvansker i form av gjentatt eller alvorlig kriminalitet, oppstår spørsmålet om tiltaket er å anse som straff i henhold til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 (1). At tvangsplassering etter dette alternativet er straff ble lagt til grunn av Høyesterett i Rt. 2003 s. 1827 og ble opprettholdt i Rt. 2004 s. 1368.

Når tvangsplassering etter barnevernloven § 4-24 er å anse som straff dersom plasseringen er begrunnet i alvorlig eller gjentatt kriminalitet, oppstår spørsmålet om slik sak for fylkesnemnda sperrer for etterfølgende straffesak for de samme forhold (dobbelstraff), jf. EMK protokoll 7 artikkel 4. Dette spørsmålet har vært prøvet av Høyesterett i de ovennevnte kjennelser. I Rt. 2003 s. 1827 kom Høyesterett til at tvangsplassering var å anse som en straffereaksjon som sperret for senere straffesak om samme forhold. I Rt. 2004 s. 1368 kom Høyesterett til at forbudet i EMK om gjentatt straffefølgning ikke var til hinder for senere straffesak, siden straffesaken ikke ble ansett å gjelde samme straffbare forhold som vedtaket om institusjonsplassering. Høyesterett la særlig vekt på at vilkårene for å iverksette barneverntiltak skiller seg klart fra vilkårene for å iverksette straff og på at formålet med tiltak etter barnevernloven er vesensforskjellig fra formålet med straff. Det ble også lagt vekt på at lovbestemmelsene om henholdsvis barneverntiltak og straff ivaretar ulike hensyn.

6.3.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

I utredningen kapittel 20 foreslår Fylkesnemndsutvalget at alternativet «alvorlig eller gjentatt kriminalitet» tas ut av § 4-24 og at også de øvrige strekpunkter i bestemmelsens første ledd fjernes.

Fylkesnemndsutvalget viser til at Tvistemålsutvalget i NOU 2001:32 Rett på sak kapittel 19.2.3.3 drøftet barnevernloven § 4-24 opp mot bl.a. uskyldspresumsjonen og straffebegrepet. Tvistemålsutvalget uttalte bl.a.:

«Frihetsberøvelsen har i disse tilfellene ikke et pønalt formål, og kan derfor i seg selv neppe anses som strafferettslig i relasjon til EMK artikkel 6, SP artikkel 14 og Barnekonvensjonen artikkel 40. Uskyldspresumsjonen i de nevnte bestemmelser gjør seg likevel gjeldende i den forstand at også barn er beskyttet mot konstatering av straffeskyld på annen måte enn gjennom rettergang og dom i samsvar med de ulike konvensjonskrav til saksbehandlingen

i straffesaker. Av dette har man i norsk teori trukket den slutning at det ved vurderingen av om det foreligger alvorlige atferdsvansker i form av gjentatt eller alvorlig kriminalitet, må stilles de samme krav til bevis for straffeskyld som i straffesaker, ...

Tvistemålsutvalget er enig i at dette er en naturlig slutning å trekke, ut fra dagens utforming av barnevernloven § 4-24. Fra et menneskerettslig perspektiv er dette likevel ikke en helt tilfredsstillende ordning. Poenget med uskyldspresumsjonen i denne relasjonen er at det offentlige enten må reise straffesak og dermed få konstatert vedkommendes eventuelle skyld, eller må behandle vedkommende som uskyldig. Om man frihetsberøver noen under henvisning til «omfattende eller alvorlig kriminalitet», er det lite treffende å si at vedkommende behandles som uskyldig hva gjelder de straffbare forhold som begrunner frihetsberøvelsen. Legges det også et strengt beviskrav til grunn, kan en avgjørelse om tvangstiltak på grunnlag av «alvorlig eller gjentatt kriminalitet» meget lett måtte leses slik at straffeskyld er funnet bevist. Til dette kommer at et strengt beviskrav kan komme til å stenge for tiltak som reelt sett er velbegrunnede, og slik sett komme i konflikt bl.a. med hensynet til barnets beste på lengre sikt.»

Som det fremgår innledningsvis har Høyesterett - etter at Tvistemålsutvalget avga sin innstilling - kommet til et annet resultat når det gjelder spørsmålet om tiltak etter barnevernloven § 4-24 er å anse som straff. Fylkesnemndsutvalget viser til dette, men peker på at Tvistemålsutvalgets uttalelse når det gjelder uskyldspresumsjonen er fullt ut gyldig og egentlig har fått økt aktualitet etter som rettstilstanden nå er slik at tiltak etter barnevernloven § 4-24 regnes som straff.

Fylkesnemndsutvalget drøfter spørsmålet om sperrevirkning for senere straffesak i pkt. 20.4 i utredningen. Her siteres også deler av avgjørelsen i Rt. 2004 s. 1368 hvor det bl.a. heter:

«(37) Jeg er etter en samlet vurdering kommet til at straffesaken ikke kan anses å gjelde samme straffbare forhold som barnevernssaken.

(38) Ved denne vurderingen har jeg for det første lagt vekt på at det ikke er tilstrekkelig for å treffe vedtak om institusjonsplassering etter barnevernloven § 4-24 andre ledd, jf. første ledd første strekpunkt at de objektive og subjektive vilkår for straff er oppfylt. Det er i tillegg et grunnvilkår at barnet har vist «alvorlige atferdsvansker», og det stilles dessuten krav om at barnet har «behov for mer langvarig behandling». På denne måten skiller vilkårene

for inngrep etter barnevernloven § 4-24 andre ledd, jf. første ledd første strekpunkt seg på sentrale punkter klart fra vilkårene for straff etter de straffebestemmelser som det er tatt ut tiltale etter.

(39) For det andre har jeg lagt vekt på at formålet med institusjonsplassering etter barnevernloven er vesensforskjellig fra formålet med straff. Mens straff først og fremst er begrunnet i allmennprevensjon og behovet for samfunnsvern, må et vedtak om tvangsplassering være begrunnet i behov for mer langvarig behandling og være truffet ut fra en vurdering av hva som er til beste for barnet. Selv om barnevernloven § 4-24 første ledd første strekpunkt som utgangspunkt henviser til de alminnelige straffbarhetsvilkårene, har inngrep etter denne bestemmelse et vesentlig annet formål enn en straffefølgning.

(40) For det tredje har jeg lagt vekt på at mens det ved inngrep etter barnevernloven er barnets eget behov som beskyttes, er den interesse som beskyttes ved en straffefølgning for de forhold som tiltalen gjelder, dels fornærmedes og dels samfunnsmessige og allmenne interesser. De interesser som beskyttes av barnevernloven § 4-24 og av de aktuelle straffebestemmelsene er således vesensforskjellige.»

Fylkesnemndsutvalget legger til grunn at det er nærliggende å trekke den slutning at det aldri vil være aktuelt at en sak om tvangsplassering etter barnevernloven § 4-24 første ledd første strekpunkt skal stenge for senere straffesak om samme forhold.

Når det gjelder Fylkesnemndsutvalgets vurdering av hvordan man på lovgiverhold bør håndtere det forhold at tiltak etter barnevernloven § 4-24 første ledd første strekpunkt er å anse som straff etter EMK artikkel 6 (1), uttaler utvalget i pkt. 20.5 i utredningen:

«I noen grad er nok dette kun et spørsmål om mindre tilpasninger – eksempelvis knyttet til høye beviskrav. Samtidig er det på det rene at spørsmålet nok også fordrer at det gjøres et mer prinsipielt valg, nemlig om barnevernretten bør romme en ungdomsstraffeprosess mer eller mindre parallelt med den ordinære straffeprosessen, basert på administrativt fastsatt straff i barne- og sosialnemndene.»

Fylkesnemndsutvalget siterer deretter Tvistemålsutvalgets anbefaling som lyder slik:

«Etter Tvistemålsutvalgets syn ligger ikke løsningen i å sikre prosessregler for denne sakstypen som tilfredstiller de konvensjonskrav som gjelder for straffesaker. Tvert i mot er det – også gjennom de saksbehandlingsregler som

gjelder – grunn til å tone ned koblingen mellom barnevernloven § 4-24 og det strafferettslige regime. Etter utvalgets mening kan dette best gjøres ved å endre formuleringene i barnevernloven § 4-24, slik at man unngår den direkte koblingen mellom tvangsbruk etter bestemmelsen og spørsmålet om straffeskyld.»

Som nevnt innledningsvis slutter Fylkesnemndsutvalget seg til Tvistemålsutvalgets syn og foreslår at alternativet «ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet» utgår fra barnevernloven § 4-24, og at også de øvrige strekpunkter «ved vedvarende misbruk av rusmidler» og «på annen måte» tas bort. Utvalget uttaler om konsekvensen av en slik endring:

«Adgangen til å gripe inn overfor alvorlige atferdsvansker står uforandret, samtidig som fokus dreies bort fra spørsmål om straffeskyld og straffeprosessuelle overveielser. Det avgjørende vil da også i disse sakene være barnets behov for at tiltak iverksettes.»

6.3.3 Høringen

15 høringsinstanser har uttalt seg til Fylkesnemndsutvalgets forslag om endring av barnevernloven § 4-24. Av disse er 10 instanser enige i forslaget, mens 5 er uenige. Blant de instansene som støtter forslaget er *Justisdepartementet, Barneombudet, FO, Norsk Barnevernsamband, Advokatforeningen og kommunene Oslo, Bergen, Sandefjord og Skien.*

Justisdepartementet uttaler:

«Vi ser at gode grunner taler for utvalgets forslag i punkt 20.5 om å endre barnevernloven § 4-24 slik at man unngår den direkte koblingen mellom tvangstiltak mot barn med atferdsproblemer og spørsmålet om straffeskyld, slik også Tvistemålsutvalget foreslo. Vi antar at også etter en slik lovendring vil alvorlige atferdsvansker som gir seg utslag i alvorlig eller gjentatt kriminalitet kunne medføre tvangstiltak dersom de øvrige vilkårene i barnevernloven § 4-24 er oppfylt. Det betyr at de menneskerettslige problemstillingene som tidligere har vært oppe i forhold til slike saker, fortsatt vil kunne være relevante. Justisdepartementet ønsker å understreke at selv om forslaget kan medvirke til å dreie fokus i disse sakene bort fra spørsmålet om straffeskyld og straffeprosessuelle forhold til hva som er det beste for barnet, er det svært viktig at dette ikke svekker barnets rettsikkerhet.»

For øvrig gir ingen av de instansene som støtter forslaget noen nærmere begrunnelse utover at de

finner det positivt at koblingen mellom barnevern-tiltak og straff fjernes.

De instansene som går i mot forslaget er *Fylkesnemndenes arbeidsutvalg, Fylkesnemnda i Rogaland, Fylkesnemnda i Oslo og Akershus, Barnejuridisk Forum og NOVA*.

Barnejuridisk Forum uttaler:

«Forslaget virker lite gjennomarbeidet og det er uklart hvilke endringer forslaget har ment å innebære. Ønsker en at kriminalitet fremdeles skal være et kriterie som kan føre til plassering etter bvl. § 4-24, men kun sett i sammenheng med andre atferdsvansker eller ønsker en at kriminalitet ikke lenger skal tillegges vekt. Dette fremgår ikke klart av utvalgets drøftelser.»

NOVA utaler bl.a.:

««Alvorlige atferdsvansker» kan komme til å bli en ny problematisk, vag sekkebetegnelse. Det kan råde usikkerhet med hensyn til hvilken hjelp det vil være i forarbeidene for loven for nærmere retningslinjer for hvem tvangen kan anvendes overfor. Uten klare begrensninger i lov, forarbeider og forskrifter kan det skje en generell utvidelse av tvangsplasseringer.

Realiteten for ungdommene vil neppe bli forbedret av denne endringen. Fremdeles vil atferd i form av kriminalitet bli brukt som argument for tvangsplassering ut fra alvorlige atferdsvansker. Kravene til bevisføring vil heller bli svekket enn styrket der de vil inngå i en totalvurdering av ungdommen.»

Også *Fylkesnemnda i Rogaland, Fylkesnemndenes arbeidsutvalg og Fylkesnemnda i Oslo og Akershus* mener at «alvorlige atferdsvansker» er et for skjønnsmessig og upresist begrep. *Fylkesnemnda i Rogaland* peker videre på at rettstilstanden, på bakgrunn av Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2004 s. 1368, også er unødvendig i det en plassering etter barnevernloven § 4-24 ikke vil stenge for senere straffesak om samme forhold.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus uttaler:

«Kriminalitetsalternativet i bestemmelsen er problematisk. Problemet med forslaget er at det er veldig vidtfaende. Inntrykket er at det er bred enighet i fylkesnemndene om at § 4-24 er en bestemmelse departementet bør se nærmere på da bestemmelsen har en utforming som har vist seg å skape mye tolkningstvil på punkter som har stor rettssikkerhetsmessig betydning. Det bør fokuseres både på de materielle krav, en mer hensiktsmessig redigering og om kravene til bevis bør være de samme for utredning som for behandling.»

6.3.4 Departementets vurdering

Barnevernloven § 4-24 gir hjemmel til å treffe vedtak om svært inngripende tiltak overfor barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Departementet ser at det er forhold ved bestemmelsen og de problemstillinger den berører som kan tale for en nærmere gjennomgang av bestemmelsen. Ikke minst gjelder dette etter at Høyesterett i Rt. 2003 s. 1827 og Rt. 2004 s. 1368 har lagt til grunn at tvangsplassering etter § 4-24 som er begrunnet i alvorlig eller gjentatt kriminalitet er å anse som straff.

Departementet er imidlertid, i likhet med en del av høringsinstansene, bekymret for at en endring i samsvar med det forslaget som fremsettes av Fylkesnemndsutvalget vil kunne innebære en svekkelse av rettssikkerheten til barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Etter gjeldende rett er vilkåret for tvangsplassering at de alvorlige atferdsvanskene har vist seg på bestemte måter; ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte. Utvalgets forslag innebærer at bestemmelsen blir mer upresis og derigjennom gir rom for ytterligere tolkningstvil med hensyn til hvilke typer atferdsvansker bestemmelsen er ment å omfatte. Departementet mener utvalgets forslag til bestemmelse er for skjønnsmessig sett i forhold til tiltakenes inngripende karakter.

Departementet kan etter dette ikke slutte seg til utvalgets forslag til endring og fremmer derfor ikke forslag om endring i barnevernloven § 4-24.

Utvalgets forslag om å fjerne vilkårsalternativet «alvorlig eller gjentatt kriminalitet» i § 4-24, vil imidlertid bli vurdert ved en senere anledning på grunnlag av en nærmere gjennomgang av spørsmålet.

6.4 Forslag om at foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere atferdsvansker hos ungdom skal kunne gjennomføres uten barnets samtykke

6.4.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er hovedregelen at hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 bare kan gjennomføres med samtykke fra de private parter. Barn over 15 år er i henhold til § 6-3 annet ledd å anse som parter i saker etter barnevernloven. Det er derfor lagt til grunn at hjelpetiltak som helt eller delvis retter seg mot barn over 15 år er avhengig av samtykke fra både foreldrene og barnet.

§ 4-4 annet ledd gir eksempler på noen av de hjelpetiltak som kan benyttes. Oppregningen er ikke uttømmende. Ved endringslov 17. juni 2005 nr. 65 (i kraft 1. januar 2006) ble eksemplifiseringen i § 4-4 utvidet. Ett av de eksemplene som ble tatt inn i lovteksten er «foreldrestøttende tiltak». I forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot. prp. nr. 64 (2004-2005), uttales det at foreldrestøttende tiltak er tiltak som har som formål å styrke foreldrenes omsorgsevne. Som konkrete eksempler på aktuelle foreldrestøttende hjelpetiltak er det vist til behandlingsmetoden Multisystemisk Terapi (MST) og Parent Management Training (PMT).

Etter § 4-4 fjerde ledd kan enkelte hjelpetiltak gjennomføres ved pålegg til foreldrene, dvs. uten deres samtykke. Dette gjelder opphold i barnehage og lignende, samt tilsyn i hjemmet. Det er fylkesnemnda som treffer vedtak om pålegg om hjelpetiltak. Etter § 4-4 fjerde ledd kan det ikke gis pålegg om gjennomføring av andre typer hjelpetiltak, heller ikke foreldrestøttende tiltak.

6.4.2 Bakgrunnen for forslaget

De siste årene har Barne- og likestillingsdepartementet særlig satt fokus på å utvikle gode tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Ett av disse tiltakene er MST. Det har fra faglig hold vært reist spørsmål ved om det bør innføres en hjemmel i loven til å gjennomføre MST uten samtykke fra barnet selv.

På denne bakgrunn utarbeidet Barne- og likestillingsdepartementet et forslag om at foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere alvorlige atferdsvansker hos ungdom, skal kunne gjennomføres uten barnets samtykke, jf. barnevernloven § 4-4 fjerde ledd. Forslaget ble sendt på høring 10. november 2005 med høringsfrist 13. januar 2006. Høringsinstansene var i all hovedsak de samme som høringsinstansene for Fylkesnemndsutvalgets utredning, jf. pkt. 2.2.

6.4.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere alvorlige atferdsvansker hos ungdom skal kunne gjennomføres uten samtykke fra barnet selv. Et særlig aktuelt eksempel på et slikt tiltak er den hjemmebaserte behandlingsmetoden «Multisystemic Therapy» (heretter omtalt som MST). MST består av et intensivt, tidsavgrenset (3-6 måneder) og familiebasert tilbud til ungdom med ulike typer atferdsvansker. Behandlingen foregår direkte i ungdommens familie og nærmiljø. Alle aktuelle

instanser; herunder skole, arbeidsgiver, politi, andre hjelpetjenester og familie, blir trukket med i arbeidet. Metoden kan vise til gode resultater både i USA og Norge.

Hjelpetiltak som gjennomføres uten at barnet plasseres i institusjon eller fosterhjem er et kommunalt ansvar, mens tiltak utenfor hjemmet er statens ansvar. For å sikre bredde og kvalitet i arbeidet med barn og ungdom med alvorlige atferdsvansker, har staten utviklet og implementert behandlingsmetoden MST som et alternativ til institusjonsplassering for denne gruppen. I dag er det etablert statlige regionale MST-team i hele landet.

Hjelpetiltak som etableres i barnets hjem forutsetter et utstrakt samarbeid mellom hjelpeapparatet og de private parter. Tiltak i hjemmet mot partenes vilje vil ofte være vanskelig å gjennomføre. Hovedregelen etter gjeldende rett er derfor at slike tiltak bare kan iverksettes på grunnlag av samtykke fra sakens parter, det vil si foreldre og barn over 15 år. Hjelpetiltak som har som formål å styrke foreldrenes omsorgsevne innebærer imidlertid ikke nødvendigvis involvering av barnet selv og forutsetter derfor heller ikke alltid samarbeid eller samtykke fra barnets side selv om barnet er over 15 år og har selvstendige partsrettigheter.

Det er først og fremst foreldrene som står i fokus ved MST-behandling. For å redusere atferdsproblemene må bl.a. foreldrenes oppdragerpraksis endres, ungdommens skoleprestasjoner videreutvikles, kontakten med avvikende ungdomsmiljøer reduseres og kontakt med ikke-kriminelle jevnaldrende gjenopprettes. Gjennom foreldrestøtte og aktiv tilstedeværelse i familien, søker behandlerne å sette familien i stand til å løse sine egne problemer. Hovedvekten av tiltaket vil derfor dreie seg om samarbeid mellom MST-teamet og foreldrene, og behandlerne vil bare i mindre grad ha direkte kontakt med barnet.

Det er imidlertid barnets atferdsproblemer som er den direkte årsaken til at tiltaket iverksettes, og formålet med tiltaket er å redusere disse atferdsproblemene. MST-behandling forutsetter også at barnets nettverk, som for eksempel skole og arbeidssted, trekkes inn i samarbeidet med hjelpeapparatet. Det er derfor ingen tvil om at denne type hjelpetiltak griper inn på livsområder der barn og ungdom i økende grad har med- eller selvbestemmelsesrett, og at tiltaket derfor enten krever uttrykkelig samtykke eller klar lovhjemmel.

Hjelpetiltak som gjennomføres på grunnlag av felles forståelse og gjensidig samarbeid mellom partene og hjelpeapparatet vil som hovedregel gi et bedre resultat enn tiltak som gjennomføres mot partenes vilje. Departementet la derfor i hørings-

notatet til grunn at også MST og andre foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsproblemer, også i fremtiden først og fremst bør baseres på samtykke fra både foreldrene og barnet selv. Departementet viste til at det i noen tilfeller likevel kan være riktig og nødvendig å gjennomføre denne type tiltak selv om barnet selv motsetter seg tiltaket. Enkelte MST-team har opplevd at ungdom som vurderes å kunne dra stor nytte av et slikt behandlingsopplegg kan være ambivalente til behandlingen, og derfor ikke vil gi sitt samtykke eller trekker samtykket tilbake i løpet av behandlingsperioden. Det er ikke uvanlig at barn og unges holdninger og motivasjon til å gjennomføre et behandlingsopplegg kan endre seg i løpet av den tiden behandlingen pågår. Barn med alvorlige atferdsvansker har ikke alltid fullt ut evne til å overskue konsekvensene av sine handlinger, eller til å innse hvilken risiko de utsetter seg for, og kan derfor mangle motivasjon til å motta nødvendig behandling.

Loven inneholder av denne grunn bestemmelser som innebærer at barn med alvorlige atferdsvansker kan plasseres og tilbakeholdes i institusjon uten eget samtykke, jf. § 4-24. Et foreldrestøttende tiltak som MST er et alternativ til slik institusjonsbehandling og må anses å være av langt mindre inngripende karakter. Når loven hjemler adgang til å gjennomføre institusjonsbehandling for barn med alvorlige atferdsvansker uten barnets samtykke, mener departementet at loven også bør åpne for hjemmebasert behandling uten barnets samtykke.

Fordelen med hjemmebaserte tiltak fremfor institusjonsplassering for denne målgruppen, er at behandlingsarbeidet i større grad kan rettes mot forandring av risikofaktorer på alle arenaer i barnets nærmiljø samtidig som foreldrenes omsorgsevne styrkes. For ordens skyld presiserte departementet i høringsnotatet at fysisk makt ikke vil kunne anvendes for å gjennomføre tiltaket.

Når det gjelder vilkårene for å kunne gjennomføre foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke, la departementet i høringsnotatet til grunn at disse i utgangspunktet må knyttes opp mot vilkårene i § 4-24 om plassering og tilbakehold i institusjon for barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Departementet uttalte at hjemmebaserte foreldrestøttende tiltak må kunne iverksettes også i de tilfellene barnet ikke fullt ut har utviklet atferdsvansker av så alvorlig karakter som kreves i § 4-24. Det ble vist til at det er viktig at barnet og familien får nødvendig hjelp også der barnet er i ferd med å utvikle slike atferdsvansker slik at mer omfattende atferdsvansker kan forebygges. Departementet uttalte videre at foreldrestøttende tiltak

kan være viktig som del av et helhetlig behandlingstilbud i institusjon, og foreslo derfor at foreldrestøttende tiltak også skal kunne gjennomføres som ledd i avslutningen av et institusjonsopphold.

I høringsnotatet fremholdt departementet at vedtak om iverksetting av foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke av rettssikkerhetsmessige hensyn bør undergis betryggende saksbehandling, og departementet foreslo derfor at slikt vedtak skal fattes av fylkesnemnda for sosiale saker. Departementet la til grunn at det i forbindelse med oppfølgingen av Fylkesnemndsutvalgets innstilling ville bli vurdert hvorvidt vedtak om foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke skal kunne undergis en form for forenklet behandling.

I høringsnotatet ble det videre vist til at det av rettssikkerhetshensyn bør settes en tidsramme for varigheten av tiltak som kan gjennomføres uten samtykke. Departementet foreslo at foreldrestøttende tiltak som her omhandlet ikke skal kunne opprettholdes uten barnets samtykke utover seks måneder.

Departementet la videre til grunn at forslaget er i overensstemmelse med Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 som skal beskytte enkeltindividet mot inngrep i sitt privatliv/familielev.

MST vil først og fremst være aktuelt for barn i aldersgruppen 13 til 18 år. Etter § 6-3 skal barn regnes som part uavhengig av alder i «sak som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker». Departementet la i høringsnotatet derfor til grunn at dersom barnet ikke gir sitt samtykke, vil fylkesnemndas vedtak være nødvendig uavhengig av barnets alder.

Når det gjelder begrepet «foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsproblemer», viste departementet til at det i dag ikke kjenner til andre aktuelle tiltak enn MST med unntak av den behandlingen som iverksettes som ledd i avslutningen av et institusjonsopphold. Denne behandlingen avviker noe fra det opprinnelige MST-tilbudet, men bygger klart på de samme prinsippene. Det kan heller ikke ses bort fra at det på sikt også kan være aktuelt å ta i bruk og pålegge andre foreldrestøttende tiltak enn MST.

På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsnotatet at hjemmelen til å pålegge foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke tas inn som nytt tredje t.o.m. femte punktum i § 4-4 fjerde ledd.

6.4.4 Høringen

I alt 61 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. 43 av høringsinstansene støtter i det vesentligste

departementets forslag om at foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere alvorlige atferdsvansker hos ungdom skal kunne gjennomføres uten samtykke fra barnet selv. 7 høringsinstanser har innvendinger til forslaget, mens 11 instanser ikke gir noen klar tilråding.

Blant de høringsinstansene som i det vesentligste støtter forslaget er *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, de fem regionene i *Barne-, ungdoms- og familieetaten*, de av fylkesmennene og kommunene som har avgitt realitetsuttalelse, samt *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus*, *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*, *Fagforbundet*, *Advokatforeningen*, *Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere*, *Juridisk rådgivning for kvinner*, *Norsk barnevernsamband*, *Norsk psykologforening*, *Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis (Atferdssenteret)*, *Veilednings-senteret for pårørende til rusmisbrukere*, *Yrkesorganisasjonenes sentralforbund*, *Landsforeningen mot stoffmisbruk*, *Aksjonsgruppen for barns rett til samvær med foreldre og besteforeldre*, *Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon*, *Kirkens familievern – Oslo* og *Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene*.

De høringsinstansene som har innvendinger mot forslaget er *Utenriksdepartementet*, *Datatilsynet*, *Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane*, *Utdanningsforbundet*, *Organisasjonen for private barneverntiltak*, *Landsforeningen for barnevernsbarn og Barneombudet*.

Flertallet av høringsinstansene som støtter forslaget peker på at det av hensyn til familier som har ungdommer med alvorlige atferdsvansker vil være behov for en slik lovendring. Fra disse høringsinstansenes side blir det bl.a. fremholdt at plassering i institusjon er det eneste reelle behandlingstilbudet for ungdommer med atferdsproblemer i dag. Den foreslåtte lovendringen vil derfor kunne medføre at færre barn blir plassert i institusjon. *Landsforeningen Mot Stoffmisbruk (LMS)* uttaler:

«LMS ser med stigende uro på at ungdom under 18 år ofte ikke får den hjelp de har behov for i en tidlig problemfase. Foreldre ber ofte om hjelp til å håndtere sin ungdom mellom 15-18 år som har begynnende atferdsproblemer. Dette er ofte vanskelig hvis ikke ungdommen selv samtykker. LMS har tro på at det er bra med foreldrestøttende tiltak som retter seg mot hjemmet og ikke først og fremst plassering i barneverninstitusjon. Ungdommen skal kunne fungere i sitt nærmiljø og å komme inn i en tidlig fase med en hjemmebasert behandlingsmetode mener LMS vil være forebyggende og til stor hjelp for familien.

Det er ofte slik at både skole og hjem ser at det trengs tiltak for ungdommen, men at ungdommen selv ikke ønsker hjelp eller ikke ser at det er behov for hjelpetiltak. LMS vet ved erfaring at ungdommen ofte ikke vil gi sitt samtykke eller trekker samtykket tilbake i løpet av behandlingsperioden.»

Atferdssenteret uttaler:

«Dersom lovendringen ikke blir vedtatt, er Atferdssenteret bekymret for at kommunene skal slutte å velge Multisystemisk terapi for familier med ungdommer som har alvorlige atferdsproblemer. Årsaken er usikkerhet knyttet til om en ungdom sier ja til bruk av MST, eller trekker samtykket underveis. Atferdssenteret er bekymret for at MST ikke vil kunne benyttes fordi ungdom med atferdsvansker ikke aksepterer at det settes grenser for deres negative atferd. Det vil føre til en ytterligere stor belastning for familier som fra før av ofte er isolerte og føler maktesløshet overfor ungdommens problemer. Hensikten med MST er ikke å utøve kontroll over ungdommen, men at foreldrene gjennom MST får hjelp til å utøve sin foreldreoppgave på linje med andre tenåringsforeldre.»

Kirkens familievern – Oslo synes det er positivt at departementet vurderer hvordan en kan nå frem med hjelpetiltak overfor en særlig utsatt og sårbar gruppe barn / ungdommer med alvorlige adferdsvansker. Det uttales videre:

«Departementet peker på en viktig målsetting, nemlig å beskytte barnet mot videreutvikling av alvorlige atferdsvansker med de negative følger dette kan få for barnet, familien og familiens omgivelser. Vi vil også støtte opp om de synspunkter som peker i retning av at barnet skal kunne integreres i sitt hjemmemiljø og dermed sikres et best mulig privat- og familieliv. Hjelp til og samarbeid med barnets familie og nettverk er sentralt i det barnevernfaglige arbeid.»

Noen av kommunene og fylkesmennene, samt *Barne-, ungdoms- og familieetaten*, *Region Nord*, mener det ikke er nødvendig med fylkesnemndsbehandling i disse sakene, da dette blant annet vil kunne trenere saken. Disse høringsinstansene er av den oppfatning at det bør være tilstrekkelig at barneverntjenesten, med foreldrenes samtykke, kan fatte vedtak om ovennevnte tiltak. Andre høringsinstanser, som *Juridisk rådgivning for kvinner*, *Bufetat region Sør* og *Fylkesmannen i Vestfold*, støtter forslaget om at vedtaket må fattes av fylkesnemnda, men uttrykker av rettssikkerhetsmessige hensyn skepsis til spørsmålet om forenklet behandling i fylkesnemnda.

Enkelte høringsinstanser kommenterer forslaget om at foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke ikke skal kunne opprettholdes lenger enn seks måneder. *Bufetat region Sør* etterlyser en nærmere drøftelse av hvorfor denne regelen er foreslått, mens *Advokatforeningen* mener at utgangspunktet for fristberegningen bør presiseres i lovteksten. Etter denne høringsinstansens oppfatning bør utgangspunktet for fristberegningen være fylkesnemndas vedtak.

Flere av høringsinstansene peker på at det bør nedfelles krav om tilstrekkelig faglig kompetanse: *Fagforbundet* mener det må legges til rette for kontinuerlig fagutvikling av de ansatte, og at dette også bør nedfelles i selve lovteksten. Dette støttes av *FO* som mener at for å sikre barnets rettigheter bør det utarbeides forskrift til loven hvor det stilles faglige krav til tiltaket. *Norsk psykologforening* uttaler at det er avgjørende at den faglige ansvarspersonen er psykologspesialist eller psykiater.

Fagforbundet er videre av den oppfatning at det bør presiseres i lovteksten at MST skal være forsøkt oppnådd og opprettholdt som et frivillig tiltak før MST uten samtykke skal vurderes som virkemiddel.

Noen av de høringsinstansene som går i mot forslaget til lovendring, peker på at dialog og samarbeid er det beste grunnlaget for den type tiltak det her er tale om. *Landsforeningen for barnevernsbarn* savner en grundigere problematisering og utredning av effekten av et slikt lovforslag og uttaler blant annet følgende:

«Samtidig så er Lfb opptatt av å forhindre en innskrenkning av ungdommens partsrettigheter. Lfb er også opptatt av å se de store mulighetene som ligger i reell og god dialog med ungdommen selv. Vi mener dialog er veien å gå for å sikre en positiv endring til beste for ungdommen og familien».

Også *Datatilsynet* mener at slike hjemmebaserte tiltak som hovedregel bør bygge på samtykke.

Andre av de instansene som er imot forslaget har innvendinger mot at tiltaket skal kunne iverksettes mot ungdommens samtykke også i de tilfeller hvor institusjonsplassering ikke er et alternativ, det vil si i de tilfeller barnet ikke fullt ut har utviklet atferdsvansker av så alvorlig karakter som kreves i § 4-24.

Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane mener begrepet «som står i ferd med å utvikle slike alvorlige atferdsvansker» er svært diffust og uttaler:

«Dersom en finner det nødvendig med hjemmel for å sette inn foreldrestøttende tiltak av denne type, er det nødvendig at vilkårene spesifiseres mer konkret».

Dette støttes av *Organisasjon for private barneverntiltak (OFB)* som peker på at det ikke er nærmere spesifisert hvilke kriterier som skal avgjøre hvorvidt en ungdom som oppfyller kriteriene etter § 4-24 ikke skal institusjonsplasseres, men få et tilbud i eget hjem selv om han/ hun ikke samtykker til dette. Videre er OFB av den oppfatning at det må defineres nærmere hvilke ungdommer som faller innenfor begrepet «er i ferd med å utvikle alvorlige atferdsproblemer».

Barneombudet mener at det er feil å sette inn tvangstiltak på en så usikker definisjon som «er i ferd med å utvikle alvorlige atferdsproblemer». Barneombudet er i utgangspunktet av den oppfatning at MST-metoden bør bli stående som et frivillig tiltak, men uttaler:

«Vi ser imidlertid det kan være uheldig for en ungdom at et MST-program som har pågått en stund, blir stanset helt fordi ungdommen trekker sitt samtykke. Barneombudet mener at hvis et MST-program har pågått over halvparten av planlagt tid, bør programmet kunne gjennomføres også mot ungdommens vilje. Dette for å skape stabilitet og kontinuitet i et program».

Også enkelte av de høringsinstansene som i det vesentligste støtter lovforslaget, herunder

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus og *Juridisk rådgivning for kvinner* etterlyser en nærmere presisering av hva som ligger i at en ungdom «er i ferd med å utvikle» alvorlige atferdsvansker.

Enkelte høringsinstanser har kommentarer til forslaget forhold til internasjonale konvensjoner. *Utenriksdepartementet* savner en grundigere vurdering av EMK artikkel 8 i de tilfeller institusjonsplassering ikke er et alternativ. Denne høringsinstansen peker også på at forholdet til barnekonvensjonen bør vurderes. *Advokatforeningen* peker på sin side på at den foreslåtte lovendringen er et langt mindre inngripende tiltak enn institusjonsplassering uten samtykke, og at endringen derfor ikke kan sies å være i strid med EMK artikkel 8.

6.4.5 Departementets vurdering

Høringsrunden har vist at det er stor støtte til departementets forslag om å innføre en hjemmel til å iverksette foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke. Utkastet til lovendring vil åpne for ulike typer foreldrestøttende tiltak, men departementet

vil understreke at det er snakk om metoder som først og fremst retter seg mot foreldrene.

Når det gjelder spørsmålet om man bør åpne for å kunne iverksette slike foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke også der barnet «er i ferd med» å utvikle alvorlige atferdsvansker, vil departementet fremholde at forslaget er ment å omfatte ungdommer som mest sannsynlig vil komme til å oppfylle vilkårene for institusjonsplassering dersom det ikke iverksettes tiltak som nevnt. Departementet forutsetter at det er tale om ungdommer som er langt på vei mot å utvikle de ovennevnte atferdsproblemene, og at alternativet ville være å vente til de utvikler mer omfattende atferdsvansker, herunder eventuelt begår et lovbrudd. Departementet er av den oppfatning at dette ikke vil være i tråd med hensynet til barnets beste.

Ut over dette mener departementet at det må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om vilkårene for å iverksette slike foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke er til stede. Etter departementets oppfatning er det derfor særdeles viktig at avgjørelsen underlegges en betryggende saksbehandling. Departementet opprettholder derfor forslaget om at vedtak om iverksetting av foreldrestøttende tiltak uten samtykke fra ungdommen selv, skal fattes av fylkesnemnda. Fylkesnemnda vil foreta en konkret vurdering av barnets behov. Etter § 6-3 annet ledd tredje punktum anses barnet alltid som part når saken gjelder tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker. Dette innebærer bl.a. at barnet skal gis anledning til å forklare seg før vedtak treffes, og at barnet har rett til å la seg bistå av advokat.

Når det gjelder behandlingen i nemnda, vil ikke departementet foreslå noen særregler for disse sakene. I henhold til utkast til § 7-5, vil dette innebære at fylkesnemnda som hovedregel skal bestå av nemndsleder, ett medlem fra det alminnelige utvalg og ett fra det fagkyndige utvalg. Hvor sakens vanskelighetsgrad gjør det nødvendig, kan nemndsleder beslutte at nemnda, i tillegg til nemndsleder, skal bestå av to medlemmer fra hvert av de nevnte utvalgene. Dersom partene samtykker, kan likevel nemndslederen avgjøre saken alene når hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det. Som hovedregel skal det holdes forhandlingsmøte, men vedtak kan treffes uten slikt møte når sakens parter samtykker og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det, jf. utkastet til § 7-14.

Av rettssikkerhetshensyn vil departementet opprettholde forslaget om at foreldrestøttende tiltak uten samtykke ikke skal kunne ha en varighet

ut over 6 måneder. Dette er også i samsvar med MST-metoden, hvor behandlingen foregår over en begrenset periode på ca 6 måneder. Departementet er enig med Advokatforeningen i at denne fristen bør løpe fra tidspunktet for fylkesnemndas vedtak, og at det bør nedfelles i lovteksten.

At de metoder og programmer som benyttes har det nødvendige faglige nivå, herunder at de ansatte har den nødvendige faglige kompetanse, er også viktig for å ivareta rettssikkerheten til de som deltar i programmene. Departementet ønsker ikke å lovfeste noen særskilte kompetansekrav, men vil fremholde at det vil tilligge fylkesnemndas ansvarsområde å vurdere fagligheten i de tiltak som iverksettes. Departementet vil for øvrig bemerke at det er utarbeidet egne kompetansekrav for MST-behandlingen.

Når det gjelder forholdet til menneskerettighetene har departementet vurdert forslaget i forhold til EMK artikkel 8, samt barnekonvensjonen artikkel 3 og 12:

EMK artikkel 8 omhandler beskyttelse av enkeltindividet mot inngrep i sitt privatliv/ familieliv. Etter artikkelens unntaksbestemmelse er inngrep i privat- og familieliv ikke i strid med konvensjonen dersom inngrepet skjer i samsvar med lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn for å tjene visse offentlige interesser. Departementet legger til grunn at foreldrestøttende tiltak som her foreslått er å anse som et inngrep i barnets privatliv i henhold til artikkel 8. Tiltaket vil imidlertid gjennomføres med hjemmel i lov, og formålet vil være å beskytte barnet mot videreutvikling av alvorlige atferdsvansker med de negative følger dette kan få for barnet. I vurderingen av om konvensjonsforpliktelsene etter artikkel 8 er overholdt, er et viktig poeng at det foreslåtte tiltaket skal være et alternativ til institusjonsplassering, og at det må sies å være av langt mindre inngripende karakter enn institusjonsplassering. I de tilfellene tiltaket skal anvendes overfor ungdommer som er i ferd med å utvikle slike atferdsvansker, er departementet av den oppfatning at dette heller ikke kan sies å være i strid med artikkel 8. Det forutsettes at ungdommen har kommet langt i utviklingen av slike atferdsvansker som nevnt i § 4-24. Tiltaket retter seg først og fremst mot foreldrene, barnet vil således i liten grad bli berørt. Det er foreldrene, og ikke MST-teamet som eventuelt vil forby ungdommen å gå ut, treffe visse vennegrupper etc.

Det er også et viktig poeng at barnet skal kunne integreres i sitt hjemmemiljø og dermed sikres mest mulig privat- og familieliv totalt sett. Staten har indirekte en plikt til å gripe inn dersom man ser at ungdommen er i ferd med å utvikle slike atferds-

problemer som eventuelt kan føre til at han/ hun blir plassert utenfor hjemmet (og slik avskjæres fra å ha et familieliv). Ved at vedtaket skal fattes av fylkesnemnda, er departementet av den oppfatning at rettssikkerheten ivaretas. Etter forslaget skal tiltaket heller ikke kunne gjennomføres med bruk av fysisk makt. På denne bakgrunn er departementet av den oppfatning at forslaget er i overensstemmelse med Den europeiske menneskerettskonvensjon.

I barnekonvensjonens artikkel 3(1) heter det:

«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Etter barnevernloven § 4-1 skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det enkelte barns beste. Etter gjeldende rett finnes få gode alternativer til institusjonsplassering for barn som har alvorlige atferdsvansker. En hjemmel til å kunne iverksette slike foreldrestøttende tiltak som

nevnt ovenfor, vil gi større muligheter til å kunne ivareta det enkelte barns individuelle behov og således være i samsvar med prinsippet om hensynet til barnets beste. Alternativet vil, som nevnt, for mange være institusjonsplassering. Forslaget vil innebære at flere barn får mulighet til å fortsette å bo hjemme. Dette er også i samsvar med prinsippet om at det ikke skal treffes mer inngripende vedtak enn nødvendig.

Når det gjelder barnekonvensjonens artikkel 12 vedrørende barnets rett til å bli hørt, legger departementet til grunn at dette kravet er oppfylt. Som nevnt gir barnevernloven § 6-3 barnet fulle partsrettigheter i saker som gjelder tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker.

Departementet vil på denne bakgrunn opprettholde forslaget i høringsnotatet om at foreldrestøttende tiltak skal kunne iverksettes uten barnets samtykke. Departementet foreslår at det i bestemmelsen inntas at fristen for tiltakets varighet skal løpe fra tidspunktet for fylkesnemndas vedtak. Det vises til utkastet til § 4-4 fjerde ledd.

7 Tvangsvedtak utenfor barnevernet

7.1 Sakstyper

I tillegg til saker etter barnevernloven, behandler fylkesnemnda saker etter lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer §§ 5-2 og 5-3, jf. § 7-5 første ledd (smittevernsakene). Videre behandler nemnda saker etter lov om sosiale tjenester m.v. § 4A-11 (saker om bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning) og saker etter §§ 6-2 og 6-2 a (saker om bruk av tvang overfor rusmiddelmissbrukere).

Saksbehandlingsreglene for tvangssaker utenfor barnevernet fremkommer dels av henvisninger fra smittevernloven og sosialtjenesteloven kapitlene 4A og 6 til enkeltbestemmelser i sosialtjenesteloven kapittel 9. Dels er det gitt særregler for de enkelte sakstypene når det gjelder avgrensede forhold.

I det følgende omtales smittevernsakene for seg idet denne sakstypen er regulert i egen lov, og har særregler som avviker fra de som gjelder for sakene etter sosialtjenesteloven kapitlene 4A og 6.

7.2 Saker etter smittevernloven

7.2.1 Gjeldende rett

Dersom en smittet person motsetter seg undersøkelse etter smittevernloven § 5-2 første ledd, fremgår det av § 5-2 annet ledd at det kan gjøres vedtak om at vedkommende skal legges inn på sykehus til legeundersøkelse og eventuelt til kortvarig isolering. Tvungen isolering kan vedtas for opptil sju dager. Dersom en smittet person motsetter seg isolering etter § 5-3 første ledd kan det når øvrige vilkår er oppfylt, gjøres vedtak om at vedkommende skal legges inn på sykehus til isolering. Vedtak etter denne paragrafen kan gjøres for opptil tre uker. Ved nytt vedtak kan isoleringstiden forlenges med opptil seks uker om gangen inntil et år fra første vedtak. I sammenheng med forlengelse av isoleringstiden kan det vedtas tvungen medikamentell behandling når det kan redusere isoleringstiden vesentlig, jf. § 5-3 fjerde ledd. Vedtak om tvungen legeundersøkelse og kortvarig isolering

etter smittevernloven § 5-2 annet og tredje ledd, og vedtak om tvungen isolering i sykehus og medikamentell behandling, jf. smittevernloven § 5-3 annet til fjerde ledd, gjøres av smittevernnemnda. Fylkesnemnda i Oslo og Akershus er utpekt som landets smittevernnemnd, jf. smittevernloven § 7-5 første ledd. Når det foreligger et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom, jf. smittevernloven § 1-3 nr. 4 kan flere fylkesmender utpekes til smittevernnemnder. Dette har til nå ikke vært aktuelt.

I smittevernloven § 7-5 annet ledd fremgår det at reglene i sosialtjenestelovens kapittel 9 gjelder i den utstrekning annet ikke fremgår av smittevernloven. Det er gitt egne regler om smittevernnemndas myndighetsområde, sammensetning og sammensetning i den enkelte sak i §§ 7-5, 7-6 og 7-8. I §§ 5-5, 5-6 og 5-7 er det gitt regler for forberedelse til tvangssak for smittevernnemnda, om oppnevning av fullmektig for den smittede m.m. og om vedtak og begrunnelse. Hastevedtak er regulert i § 5-8. § 5-9 om overprøving av tvangsvedtak er endret ved lov 17. juni 2005 nr. 90. Saksbehandlingsreglene for saker etter smittevernloven er på noen punkter forskjellige fra reglene for sakene etter barnevernloven og sosialtjenesteloven. Dette gjelder blant annet reglene om dokumentinnsyn, jf. smittevernloven § 5-6 annet ledd, nemndas sammensetning, jf. § 7-8, det mangler særregler om barnets stilling, det skal som hovedregel ikke holdes forhandlingsmøte i saker etter smittevernloven, jf. § 5-7, vedtak skal gjøres umiddelbart etter at drøftingene i nemnda er slutt, jf. § 5-7 annet ledd, akuttvedtak om tvungen innleggelse til undersøkelse og kortvarig isolering fattes uten godkjenning av smittevernnemnda, jf. § 7-3 tredje ledd, jf. § 5-8, og det fattes ikke akuttvedtak om tvungen isolering i sykehus, jf. § 5-3.

7.2.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Fylkesnemndsutvalget fant at siden saker om smittevern bare forekommer i Fylkesnemnda i Oslo og Akershus, og også der er svært sjeldne, er det lite hensiktsmessig å komplisere utvalgets forslag om Lov om barne- og sosialnemndene med særregler

for smittevernsakene. Det ble i stedet foreslått at smittevernloven § 7-5 annet ledd gir reglene i utvalgets utkast til saksbehandlingsregler for fylkesnemndene tilsvarende anvendelse så langt de passer når ikke annet er bestemt eller følger av smittevernloven. Utvalget uttalte videre at det så får bli en oppgave for departementet å foreslå eventuelle endringer i saksbehandlingsreglene i smittevernloven dersom dette på noen punkter skulle være ønskelig.

Utvalget foreslo at det tas inn en tilføyelse i smittevernloven § 7-5 annet ledd slik at bestemmelsen etter utvalgets forslag skal lyde: «Reglene i *Lov om barne- og sosialnemndene* gjelder så langt de passer i den utstrekning annet ikke fremgår av loven her.»

7.2.3 Høringen

Kun 2 høringsinstanser, *Statens helsetilsyn* og *Justisdepartementet*, har uttalt seg særskilt om saker etter smittevernloven.

Justisdepartementet uttalte at det bør vurderes å ta inn i loven en henvisning til den rollen nemndene har etter smittevernloven § 7-5.

Statens helsetilsyn stiller spørsmål ved utvalgets forslag, og mener dette i liten grad er vurdert i forhold til de hensyn som skal ivaretas gjennom smittevernloven. Helsetilsynet uttaler:

«Etter gjeldende rett gjelder reglene i sosialtjenesteloven kap. 9 for smittevernnemndas myndighet i den utstrekning ikke annet følger av smittevernloven. Etter Helsetilsynets mening er det viktig å være oppmerksom på at smittevernloven på mange måter er en beredskapslov, og hvor det kan være aktuelt med øyeblikkelige vedtak for å hindre smitteoverføring. Utkastet til lov om barne- og sosialnemndene synes i svært liten grad vurdert i forhold til hvilke saksbehandlingskrav som må ivaretas av hensyn til smittevernet og den enkeltes krav til sikkerhet og rettssikkerhet. Etter hva Helsetilsynets kan se, er det svært vanskelig å se sammenhengen mellom saksbehandlingsreglene etter utkastet til lov om barne- og sosialnemndene og smittevernloven. Det bør etter Helsetilsynets mening klargjøres hvilke saksbehandlingsregler som etter den nye loven er relevante og har betydning ved avgjørelse av spørsmål om tvungen undersøkelse, kortvarig isolering og isolering i sykehus etter smittevernloven §§ 5-2 og 5-3. Det er i denne forbindelse også viktig å være oppmerksom på at det fattes svært få vedtak og at det kan være behov for øyeblikkelige vedtak i beredskapssituasjoner hvor også rettssikkerheten til den enkelte må

ivaretas. Det bør i et slikt perspektiv være klart hvilke saksbehandlingsregler som gjelder.

Helsetilsynet finner videre grunn til å stille spørsmål ved den foreslåtte endring av smittevernloven § 5-7. Etter Helsetilsynets mening er det uheldig at kravet om umiddelbart vedtak etter drøftinger i nemnda bortfaller, og at dette synes erstattet med vedtak snarest mulig og senest innen 2 uker (eller senere hvis dette ikke er praktisk mulig). Etter Helsetilsynets mening bør endringer av saksbehandlingsreglene for smittevernnemnda vurderes nærmere av hensyn til smittevernberedskapen før man foreslår endringer som vil kunne ha betydning for et effektivt smittevern.»

7.2.4 Departementets vurdering

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for denne sakstypen. Departementet har igangsatt arbeid med å kartlegge erfaringene med nåværende forankring og organisering av smittevernnemnda, herunder saksbehandlingsreglene. De erfaringer Fylkenemnda for sosiale saker i Oslo og Akershus har som landets smittevernnemnd er innhentet. Nemnda har opplyst til departementet at det siden opprettelsen er behandlet i alt 10 smittevernsaker. 9 saker er behandlet etter smittevernloven § 5-3 Tvungen isolering i sykehus, mens en er behandlet etter § 5-2 Tvungen legeundersøkelse – innleggelse til undersøkelse og kortvarig tvungen isolering. Nemnda viser videre til at med så få saker til behandling, blir erfaringene med smittevernnemndas funksjon relativt begrensede, men at nemndas arbeidsform ligger nært opp til arbeidsformen i domstolene.

Helse- og omsorgsdepartementet vurderer å utarbeide en veileder for landets smittevernnemnd tilsvarende manualen «Kvalitetssikring av saksbehandling i fylkesnemnda for sosiale saker» som er utarbeidet av en intern arbeidsgruppe i fylkesnemndene. Dagens forankring av smittevernnemnda og de saksbehandlingsreglene for tvangsaker etter smittevernloven som i dag gjelder, vil også bli vurdert.

På bakgrunn av at departementet vurderer dagens forankring av smittevernnemnda og saksbehandlingsreglene for tvangssaker etter smittevernloven, foretas det ikke nå en omfattende vurdering av og fremmes forslag om omfattende endringer i saksbehandlingsreglene for denne sakstypen.

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår derfor i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet å beholde utgangspunktet og prinsippet om at de generelle saksbehandlingsregler for fylkes-

nemnda skal gjelde for smittevernemnda i den utstrekning ikke annet fremgår av smittevernloven, jf. smittevernloven § 7-5 annet ledd. Departementene er enige med Statens helsetilsyn i at utvalgets forslag til endring i § 7-5 annet ledd om at reglene i den foreslåtte Lov om barne- og sosialnemndene gjelder «så langt de passer i den utstrekning annet ikke fremgår av loven her», vil kunne skape klarhet rundt hvilke av reglene som passer, og dermed gjelder. Man er videre enig med Statens helsetilsyn i at blant annet rettssikkerhetssyn tilsier at det må være klart hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for smittevernemnda. Dette er særlig viktig fordi det kan oppstå et behov for øyeblikkelig vedtak i beredskapssituasjoner. Utvalgets forslag til endring i § 7-5 annet ledd foreslås derfor ikke fulgt opp. Departementene er for øvrig ikke kjent med at det er reist tvil om hvilke saksbehandlingsregler som er gjeldende etter dagens regelverk. Departementene er videre enige med Statens helsetilsyn i at det er uheldig dersom kravet om umiddelbart vedtak etter drøftinger i nemnda bortfaller. Det foreslås derfor å beholde dagens § 5-7 annet ledd uendret.

Departementene finner for øvrig ikke at de forslag til endringer som er gjort i saksbehandlingsreglene, jf. utkastet til kapittel 7 i barnevernloven, ikke også vil passe for smittevernsakene. Det foreslås derfor at henvisningen fra smittevernloven § 7-5 annet ledd til sosialtjenesteloven kapittel 9 endres til å vise til barnevernloven kapittel 7. Ordlyden i smittevernloven § 5-6 første ledd om oppnevning av fullmektig for den smittede tilsvarer i dag sosialtjenesteloven § 9-5 første og annet punktum. Det foreslås å endre smittevernloven § 5-6 første ledd slik at denne samsvarer med departementets utkast til § 7-8 i barnevernloven første ledd første og annet punktum. Det foreslås for øvrig ikke endringer av annet enn teknisk karakter i de spesielle saksbehandlingsregler for smittevernemnda som gjelder etter smittevernloven.

7.3 Saker etter sosialtjenesteloven

7.3.1 Gjeldende rett

Saker om bruk av tvang overfor rusmiddel-misbrukere

Fylkesnemndene behandler saker om bruk av tvang overfor rusmiddel-misbrukere etter sosialtjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a (russaker).

Etter § 6-2 første ledd kan det vedtas at en person som utsetter sin fysiske eller psykiske helse for fare ved omfattende og vedvarende misbruk,

uten eget samtykke tas inn i en institusjon for undersøkelse og tilrettelegging av behandling, og holdes tilbake der opptil tre måneder. Et vedtak etter første ledd skal treffes av fylkesnemnda etter reglene i sosialtjenesteloven kapittel 9, jf. sosialtjenesteloven § 6-2 annet ledd.

Dersom sosialtjenesten har truffet et midlertidig vedtak etter første ledd, jf. § 6-2 fjerde ledd, skal lederen av fylkesnemnda snarest, og om mulig innen 48 timer, treffe vedtak om foreløpig godkjenning av det midlertidige vedtaket. Midlertidige vedtak etter fjerde ledd er enkeltvedtak som kan påklages til fylkesnemnda. Er det truffet midlertidig vedtak, skal et forslag til endelig vedtak sendes fylkesnemnda innen to uker, jf. § 6-2 femte ledd.

Etter § 6-2a første ledd kan det vedtas at en gravid rusmiddel-misbruker uten eget samtykke skal tas inn i institusjon, og holdes tilbake der i hele svangerskapet dersom misbruket er av en slik art at det er overveiende sannsynlig at barnet vil bli født med skade, og øvrige vilkår er oppfylt.

§ 6-2a femte ledd inneholder tilsvarende bestemmelse om midlertidig vedtak som § 6-2 femte ledd.

Saker om bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning

Kapittel 4A i sosialtjenesteloven omhandler rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning. Det kan i følge § 4A-5 tredje ledd anvendes tvang og makt i følgende tilfeller: skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner, jf. § 4A-5 tredje ledd bokstav a, planlagte skadeavvergende tiltak i gjentatte nødssituasjoner, jf. § 4A-5 tredje ledd bokstav b, eller tiltak for å dekke tjenestemottakerens grunnleggende behov, jf. § 4A-5 tredje ledd bokstav c. Kommunens vedtak etter § 4A-5 tredje ledd bokstavene b og c skal overprøves av fylkesmannen før det kan iverksettes, jf. § 4A-8. Vedtak som er overprøvd av fylkesmannen, kan påklages til fylkesnemnda, jf. § 4A-11. De særlige saksbehandlingsregler for behandling av klagesakene fremgår av § 4A-11. For øvrig gjelder sosialtjenesteloven § 9-2 og §§ 9-5 til 9-9.

Saksbehandlingsregler for saker etter sosialtjenesteloven

Saksbehandlingsreglene for saker etter sosialtjenesteloven og barnevernloven er etter gjeldende rett i hovedsak sammenfallende. I barnevernloven § 7-1 om bruk av fylkesnemnda i barnevernsaker vises det til enkeltbestemmelser i sosialtjenesteloven kapittel 9 som gjelder tilsvarende for saker

etter barnevernloven. Sosialtjenesteloven § 9-4 om innledning til sak som nevnt i § 9-1 gjelder imidlertid ikke for saker etter barnevernloven. Det er i barnevernloven § 7-3 gitt egne regler om forberedelse til sak for fylkesnemnda som nevnt i barnevernloven § 7-2 bokstav a til f der fylkesnemndas myndighetsområde i barnevernsaker fremgår.

I sosialtjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a vises det til reglene i kapittel 9.

For saker etter § 4A-11 er det gitt egne regler om forberedelsen av klagesaken i fjerde ledd og egne regler for overprøving i § 4A-12. For øvrig gjelder reglene i sosialtjenesteloven § 9-2 og §§ 9-5 til 9-9. §§ 9-1 om fylkesnemndas myndighetsområde, 9-4 om innledning til sak og 9-10 overprøving av fylkesnemndas vedtak, 9-10a om overprøving av fylkesnemndas vedtak etter barnevernloven, 9-11 om endringer i fylkesnemndas vedtak og 9-12 om forskrifter for saksbehandlingen gjelder således ikke for saker nemnda behandler etter § 4A-11.

7.3.2 Fylkesnemndsutvalgets forslag

Saker etter sosialtjenesteloven

Fylkesnemndsutvalgets hovedsynspunkt er at utvalgets utkast til lov om barne- og sosialnemndene på de fleste punkter passer for alle sakstypene, slik at det kun på få punkter er behov for særlige tilpasninger.

Utvalget omtaler ikke saker etter sosialtjenesteloven § 4A-11 som gjelder saker om bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning. Det er følgelig heller ikke vurdert i utredningen i hvilken grad utvalgets lovforslag passer for denne sakstypen, eller lagt frem forslag om egne saksbehandlingsregler for disse sakene. I det følgende blir således utvalgets omtale av og forslag til saksbehandlingsregler for russakene nærmere omtalt.

Saker om bruk av tvang overfor rusmiddel-misbrukere

Fylkesnemndsutvalget uttaler at saksbehandlingsreglene i saker etter sosialtjenesteloven og barnevernloven på de fleste punkter er sammenfallende, og at det vil de også være etter Fylkesnemndsutvalgets forslag.

Utvalget drøfter i punkt 21.3 flg. utvalgets forslag om hovedprinsipper for saksbehandlingen i fylkesnemnda og de enkelte saksbehandlingsreglers anvendelse også for russakene.

Det slås fast at § 3 i utvalgets lovutkast er helt *overordnede prinsipper for saksbehandling* som passer for alle sakstyper som nemnda behandler. Fylkesnemndsutvalget foreslår å videreføre den felles

regelen om *dokumentinnsyn* for barnevernsaker og russakene, jf. barnevernloven § 7-1 bokstav d og sosialtjenesteloven § 9-5, men med en noe endret ordlyd, jf. utvalgets lovforslag § 3.

Fylkesnemndsutvalget legger i lovutkastet opp til nokså fleksible regler for *sammensetning av nemnda* i den enkelte sak, jf. utvalgets lovutkast § 6. Utvalget foreslår at enkelte sakstyper etter barnevernloven som hovedregel skal behandles som det utvalget velger å betegne som «stor nemnd», dvs. å følge dagens hovedregel med en nemndsleder, to fagkyndige medlemmer og to lege medlemmer. Utvalget foreslår at andre saker som hovedregel skal behandles av «vanlig nemnd», dvs. nemndsleder, samt ett legemedlem og ett fagkyndig medlem. Det foreslås videre at nemndsleder i alle saker skal ha adgang til å beslutte større eller mindre nemnd enn det som foreslås som lovens normalordning der dette er påkrevd eller forsvarlig. Utvalgets forslag innebærer at hovedregelen for russakene blir «vanlig nemnd». Det anføres at dette er en riktig normalordning, da utvalget mener at russakene gjelder noe mindre inngripende vedtak. Videre mener utvalget at disse sakene normalt vil være mindre krevende å avgjøre, enn de saker etter barnevernloven som utvalget foreslår skal behandles med «stor nemnd». Saker om tvangsinnleggelse av gravide rusmisbrukere kan imidlertid gjelde frihetsberøvelse over en nokså lang periode og kan således representere et betydelig inngrep. Utvalget uttaler derfor at det kan være grunn for nemndsleder til å beslutte behandling i stor nemnd i disse sakene.

Fylkesnemndsutvalget foreslår en felles regel om *habilitet* for alle sakstyper i nemnda idet det i utvalgets lovutkast § 7 første ledd vises til at domstoloven kapittel 6 gjelder tilsvarende for nemndsleder og medlemmer.

Utvalget foreslår å videreføre rettstilstanden der *partsstatus* i saker for nemnda avgjøres av forvaltningslovens partsbegrep. Det vises til at forvaltningslovens partsbegrep er fleksibelt og dynamisk, og derfor passer alle sakstyper i fylkesnemnda.

Utvalget mener at det i enkelte tilfeller har vist seg å være behov for klarere regler om hvordan *innkalling til forhandlingsmøte* skal skje. Utvalget foreslår på denne bakgrunn i utkastet til § 8 en regel om at partene skal *innkalles til forhandlingsmøtet*, om nødvendig ved forkynning. Regelen passer etter utvalgets syn både for barnevern- og russakene. Det samme gjelder regelen om adgangen til å behandle saker ved en lovlig innkalt privat parts *uteblivelse*, som utvalget foreslår videreført.

Fylkesnemndsutvalget foreslår videre en felles og omformulert regel om at nemndas leder eller sekretariat skal *oppnevne advokat* for de private parter, jf. lovutkastet § 9 første ledd. Etter gjeldende rett skal det utpekes advokat for den private parten dersom han eller hun ikke allerede har engasjert advokat. Bakgrunnen for forslaget til endring er at retten til fri rettshjelp forutsetter en formell oppnevning av advokat selv om privat part har dette fra før. Utvalget mener derfor at dette bør fremgå av bestemmelsen. Reglene om at den *offentlige part* normalt skal eller bør være representert ved advokat under saken, foreslås videreført uten realitetsendring som en felles regel for alle sakstyper, jf. utvalgets utkast til § 9 annet ledd.

Fylkesnemndsutvalget foreslår en felles regulering av *barns stilling* i saker for nemnda, herunder partsrettigheter og uttale- og informasjonsrett, basert på barnevernloven § 6-3, jf. utvalgets utkast til § 10. Utvalget uttaler at dette neppe vil medføre noen realitetsforskjell av betydning for russakene.

Utvalget gjør i punkt 21.6 rede for regler for behandlingen av saken i nemnda. Utvalget mener disse reglene i utvalgets utkast til § 13 flg. vil passe for så vel barnevernsaker som russaker. I utvalgets utkast til § 13 foreslås det en felles og mer omfattende regulering av *innledning til sak* for nemnda enn dagens regler, og en ny og egen bestemmelse av *saksforberedelse*, jf. utvalgets utkast til § 14. Forslaget gir i hovedtrekk regler om at nemndsleder skal foreta de vurderinger og fatte de beslutninger som er nødvendige for å ta stilling til hvordan saken skal behandles videre i nemnda, og om det skal holdes saksforberedende møte eller forsøkes en samtaleprosess. I utkastet til § 15, som utvalget også mener passer for saker etter både sosialtjenesteloven og barnevernloven, foreslås det regler om nemndsleders kompetanse til å treffe avgjørelser alene under saksforberedelsen.

I utvalgets utkast til kapittel 5 foreslår utvalget bestemmelser om *forhandlingsmøtet*. Hovedregelen i § 16 er at det skal holdes forhandlingsmøte, men med visse unntak. Forslaget opprettholder bestemmelsen om at forhandlingsmøtet skal avholdes snarest. Det oppstilles en *frist på fire uker* for avholdelse av forhandlingsmøtet for enkelte nærmere bestemte sakstyper etter barnevernloven. Utvalgets begrunnelse for å avgrense fireukersfristen til bare å gjelde enkelte sakstyper etter barnevernloven, er at denne fristen i dag svært ofte overskrides. Det er derfor mest hensiktsmessig bare å ha en frist for de sakene som haster mest og dermed bør prioriteres høyest i nemnda. For sosialsakene foreslår utvalget at forhandlingsmøte i slike saker om mulig skal holdes innen en uke. Det blir anført at det – spesielt i saker

om tvangsinnleggelse av en gravid rusmisbruker – vil haste med å få en avklaring. Også i utvalgets utkast til § 17 om *gjennomføring av forhandlingsmøtet*, foreslås det en regel som vil passe like godt i saker etter sosialtjenesteloven som etter barnevernloven. Utvalget foreslår i § 18 en ny regel der hovedregelen er at møter i nemnda skal holdes for *lukkede dører*, men med adgang for nemnda til å gjøre unntak på visse vilkår. Siden bestemmelsen har en generell utforming, vil den etter utvalgets mening passe for så vel russakene som for barnevernsakene.

Fylkesnemndsutvalget foreslår i § 19 at *bevisreglene* i tvisteloven i stor utstrekning skal gjelde tilsvarende i nemnda så langt de passer, og finner ikke grunn til å skille mellom russaker og barnevernsaker. Også § 20 om *avgjørelsesgrunnlaget* er generelt utformet, og passer derfor for begge sakstyper. *Fristreglene* i § 21 første ledd er en felles og noe endret fristregel for å treffe vedtak i barnevern- og sosialsakene. *Vedtak* skal etter forslaget treffes «snarest mulig og senest to uker etter at forhandlingsmøtet er avsluttet, med mindre dette ikke er praktisk mulig». Hovedpoenget med forslaget til ny fristregel er å angi en klarere ytre grense for hvor lang tid som kan brukes på å treffe vedtak, og å samordne praksis noe bedre på dette punkt, jf. utvalgets forslag i kapittel 16. Dagens regler om *begrunnelse av vedtaket* foreslås videreført i utkastet til § 21 tredje ledd. I § 21 annet og fjerde ledd, § 22 og § 23 foreslås det regler om *rådslagning og avstemning*, når *nemndas vedtak blir bindende, retting av feil i vedtak, tilleggsvedtak og forkynning* av vedtak. Det vises i bestemmelsene i stor grad til bestemmelser i tvisteloven og domstolloven. Utvalget mener disse reglene passer for alle sakene i nemnda, og de foreslås derfor gitt en generell anvendelse.

I punkt 21.8 gjennomgås utvalgets forslag om *etterprøving av akuttvedtak*. Utvalget foreslår at dagens system med foreløpig godkjenning og eventuell klagesak i nemnda erstattes av en ordning med etterprøving av kommunens akuttvedtak. Forslaget innebærer at nemndsleder alene – men med anledning for partene til å kreve at det holdes møte – avgjør godkjenningsspørsmålet, jf. utvalgets utkast til § 24 flg. Det foreslås *egne og korte frister for behandling, og egne regler om avgjørelsesgrunnlaget og begrunnelse* av vedtaket. Utvalget mener at systemet med etterprøving av akuttvedtak og de foreslåtte lovregler om dette vil passe for alle akuttvedtak i barnevern- og russaker.

7.3.3 Høringen

6 høringsinstanser har uttalt seg særskilt om fylkesnemndas saker etter sosialtjenesteloven. Dette

er daværende *Arbeids- og sosialdepartementet, Statens helsetilsyn, FO, LO, Helse Øst ved Psykiatrien i Vestfold HF Vestfoldklinikken og Fylkesnemndenes arbeidsutvalg.*

Saker om bruk av tvang overfor rusmiddel-misbrukere

Arbeids- og sosialdepartementet finner det naturlig sett hen til saksmengden, at utvalget har hatt barnevernsakene som utgangspunkt i sine vurderinger og forslag. Det forutsettes at det i det videre arbeidet sikres at rusmiddel-misbrukeres særlige situasjon tas som utgangspunkt for vurdering av hvilke saksbehandlingsregler mv. som skal gjelde for saker etter sosialtjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a.

FO har blant annet uttalt seg om utvalgets forslag til sammensetning av nemnda i den enkelte sak. *FO* er generelt ikke enig i forslaget. *FO* mener forslaget innebærer en form for siling av saker som iverksettes av nemndsleder alene, uavhengig av hva partene mener. *FO* mener forslaget både er rettsikkerhetsmessig og barnevernfaglig uforvarlig fordi det vil bety at jussen skal overprøve det sosialfaglige/barnevernfaglige skjønnet som ligger til grunn for barneverntjenestens beslutning om å fremme sak for nemnda. Videre mener *FO* at forslaget åpner for ulik praksis.

FO er videre svært betenkt over at tvangsvedtak i russaker etter sosialtjenesteloven § 6-2 etter forslaget skal behandles i det utvalget betegner som «vanlig nemnd». *FO* uttaler videre om dette:

«Dette er svært inngripende vedtak overfor en gruppe som ikke omfattes av særskilte tilsynsordninger. I barnevernet er det tilsynsordninger som bidrar til å ivareta rettsikkerheten. Ved bruk av tvang innen psykisk helsevern, bidrar kontrollkommisjoner til å ivareta rettsikkerheten til pasientene. Pasienter som er innlagt i hht. LOST § 6-2 omfattes ikke av særskilte tilsynsordninger. En reduksjon i nemnd-sammensetningen reduserer antall sakkyndige som kan påpeke uheldige forhold i saken, og dette vil igjen kunne bidra til å svekke pasientenes rettsikkerhet. I dag har helsetilsynet i fylkene tilsynsansvar for rusinstitusjoner som utøver tvang etter LOST § 6-2 og som for øvrig driver i hht. spesialisthelsetjenesteloven. Dette er et såkalt revisjonstilsyn som har hovedfokus på kvalitetssystemer osv. og mindre fokus på den enkelte pasient. Dette er for dårlig når det gjelder «tvangspasienter»- og særlig de som er innlagt på hastevedtak - hvor saken ennå ikke er behandlet i nemnda. *FO* mener derfor det er viktig at behandlingen skjer med «full» nemnd, slik at flere får anledning til å vurdere saken.»

LO uttaler at forslaget om at nemndsleder alene gis anledning til å sile saker, kan føre til en overprøving av den vurderingen barneverntjenesten allerede har foretatt. *LO* mener dette i praksis kan bety at juridisk skjønn overprøver det sosialfaglige/psykologiske skjønnet. *LO* uttaler videre:

«Det er heller ikke uproblematisk at tvangsvedtak i russaker etter Lov om sosialtjenester § 6-2 skal kunne behandles i såkalt "vanlig nemnd". Dette er svært inngripende vedtak overfor pasienter som ikke omfattes av særskilte tilsynsordninger. En reduksjon i antall sakkyndige kan bidra til å svekke pasientenes rettsikkerhet, og vi er derfor uenige i forslaget om differensiering av sammensetningen i den enkelte sak.»

Psykiatrien i Vestfold HF Vestfoldklinikken tar i mot pasienter på tvang i henhold til sosialtjenesteloven § 6-2 og uttaler:

«Et av våre hovedfokus ved mottak av pasienter på tvang, har vært å bidra til å sikre at deres interesser blir ivaretatt når det gjelder de rettsikkerhetsmessige forholdene. Vi opplever at selve lovverket og håndteringen av det, ofte ikke ivaretar de rettsikkerhetsmessige prinsippene for denne pasientgruppen. Svært høy bruk av hastebestemmelsene i sosialtjenesteloven, vurderes å være et alvorlig forhold knyttet til pasientenes rettsikkerhet. Når gjennomsnittstiden er 39 dager før et slikt midlertidig vedtak tas opp til behandling i fylkesnemnda, svekkes pasientenes rettsikkerhet ytterligere. Lang saksbehandlingstid kan ha noe med nemndenes ressurstilgang å gjøre, og således henger problemstillingene knyttet til «ressursbruk og rettsikkerhet» tett sammen.»

Vestfoldklinikken mener ressursene til fylkesnemndene bør økes slik at behandlingstiden kan komme ned på det ønskede nivået.

Det vises i høringsuttalelsen videre til at utvalget uttalte at russakene gjelder noe mindre inngripende vedtak. *Vestfoldklinikken* uttaler videre:

«*Vestfoldklinikken* er av den oppfatning at tvangsvedtak i hht. LOST § 6-2 er et svært inngripende vedtak, hvor fylkesnemndenes saksbehandling pr. i dag ikke er god nok. En reduksjon i nemndas sammensetning vurderes å ytterligere svekke saksbehandlingen i disse sakene, i stedet for å styrke den. At hastesaker brukes i så stor grad som i dag, i strid med lovgivers intensjoner, medfører rettsikkerhetsmessige konsekvenser. Når det foreslås endringer knyttet til fylkesnemndenes arbeid, må det tas hensyn til den praksis som har utviklet seg på feltet, og ikke bare til de formelle saksbe-

handlingsreglene. Endringsforslag bør ta høyde for og kompensere for de rettsikkerhetsmessige konsekvenser som uheldig praksis har medført.»

Vestfoldklinikken mener også at forslaget om at disse sakene skal behandles i «vanlig nemnd» medfører en svekkelse av pasientens rettssikkerhet på et annet område. Det vises til at det i barnevernsaker og ved bruk av tvang innen psykisk helsevern, er henholdsvis tilsynsordninger og kontrollkommisjoner som skal ivareta rettssikkerheten til pasienten. Pasienter som er innlagt i henhold til sosialtjenesteloven § 6-2 omfattes ikke av særskilte tilsynsordninger. *Vestfoldklinikken* mener derfor at en reduksjon i *nemndssammensetningen* vil redusere antall myndighetspersoner som kan påpeke uheldige forhold i saken, og at dette igjen vil kunne bidra til å svekke pasientens rettssikkerhet.

Vestfoldklinikken støtter forslaget om etterprøving av kommunens *akuttvedtak*, og håper at denne ordningen kan medføre en reduksjon i antall hastesaker. Det anføres at dagens praksis i stor grad svekker pasientenes rettssikkerhet, og det vurderes at en reell etterprøving innenfor en kortest mulig tidsfrist, kan bidra til å styrke pasientenes rettssikkerhetsmessige situasjon. Også FO mener det som hovedregel er forsvarlig å erstatte behandling av klage på akuttvedtak i nemnd med etterprøving av nemndsleder.

Fylkesnemndenes arbeidsutvalg uttaler at fristen for å avholde forhandlingsmøte i saker etter sosialtjenesteloven bør utvides til to uker. Fristen på en uke som utvalget foreslår, kan etter arbeidsutvalgets mening vanskelig holdes, ikke minst av hensyn til privat part.

Saker om bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming

Statens helsetilsyn bemerker i sin høringsuttalelse at det ikke er kommentert i merknadene til lovforslagene at det i sosialtjenesteloven § 4A-11 ikke henvises til hele kapittel 9 i sosialtjenesteloven, men til bestemte paragrafer i kapitlet. Dette bør omtales i merknadene til det nye lovforlaget.

Statens helsetilsyn uttaler videre at disse sakstypene heller ikke er nevnt i lovutkastet § 16 første ledd med bestemmelser om tidsfrister for når forhandlingsmøte skal holdes. Videre uttaler *Statens helsetilsyn*:

«Da disse sakene gjelder vedtak som har betydning for ivaretagelse av grunnleggende behov, er det viktig at saksbehandlingen i barne- og sosialnemnda skjer innen kort tid. Slik lovfor-

slaget er utformet, kan konsekvensen bli at rus og barnevernssakene generelt blir prioritert for klagesaker etter sosialtjenestelovens kap. 4A. De stedlige tilsynene gjennomføres ikke før vedtaket er behandlet av nemnda. Forhandlingsmøte i disse sakene bør holdes innen 14 dager. Pr. i dag er det, så langt Helsetilsynet kjenner til, få saker hjemlet i sostj1. §§ 4A-7, 4A-11, 4A-12 som bringes inn for nemnda. En slik bestemmelse vil derfor ha liten kostnadsdrivende effekt.»

7.3.4 Departementets vurdering

Helse – og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for sakene fylkesnemnda behandler etter sosialtjenesteloven kapittel 4A og kapittel 6.

Barne- og likestillingsdepartementet har i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet kommet til at de saksbehandlingsregler som foreslås i proposisjonen for fylkesnemndas behandling av saker etter barnevernloven, i det vesentlige også passer for saker etter sosialtjenesteloven. Departementene finner også at felles saksbehandlingsregler, så langt disse passer, er å foretrekke fremfor spesielle regler for de enkelte sakstyper nemnda behandler. Dette vil også kunne bidra til effektivisering av saksbehandlingen i fylkesnemnda. Der Barne- og likestillingsdepartementet har foreslått å videreføre de spesielle saksbehandlingsreglene som i dag gjelder for barnevernsakene, foreslås det at de tilsvarende parallelle bestemmelsene i gjeldende kapittel 9 videreføres for saker etter sosialtjenesteloven. Det gjøres i det følgende en gjennomgang av departementets forslag til saksbehandlingsregler i barnevernloven kapittel 7, med en vurdering av hvordan disse reglene passer for saker etter sosialtjenesteloven.

Lovtekniske forhold

De generelle reglene om fylkesnemnda og om fylkesnemndas saksbehandling av saker etter sosialtjenesteloven finnes i dag i sosialtjenesteloven kapittel 9. I barnevernloven kapittel 7 henvises det til enkeltbestemmelser i sosialtjenesteloven kapittel 9. Kapittel 7 inneholder også enkelte særregler for fylkesnemndas saksbehandling i barnevernsaker. Også i sosialtjenesteloven kapittel 4A og 6 henvises det til bestemmelser i kapittel 9. Barne- og likestillingsdepartementet foreslår om og begrunnelse for at reglene om fylkesnemndene tas inn i barnevernloven kapittel 7 fremgår av pkt. 4.4.4. Det vises blant annet til at det store flertall av sakene fylkesnemndene behandler er saker etter barnevernloven.

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet at det inntas henvisninger fra sosialtjenesteloven kapittel 4A og 6 til bestemmelsene i barnevernloven kapittel 7 samtidig som særlige saksbehandlingsregler fremgår av de enkelte kapitler i sosialtjenesteloven. For sakene etter sosialtjenesteloven vil forslaget innebære at regler for saksbehandlingen finnes i to lover. Dette ville imidlertid også vært tilfellet med en egen lov for fylkesnemndene slik Fylkesnemndsutvalget foreslår.

Overordnede prinsipper for saksbehandlingen i fylkesnemndene

Det er i pkt. 1.1 uttalt at formålet med endringsforslaget er å legge til rette for en enhetlig og hensiktsmessig saksbehandling i fylkesnemndene i tråd med de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene. Dette utgangspunktet og formålet passer etter Barne- og likestillingsdepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets vurdering også for saker etter sosialtjenesteloven.

Departementet har i pkt. 5.5 gjort rede for de vurderinger som er gjort med hensyn til de overordnede prinsippene som bør gjelde for saksbehandlingen i fylkesnemndene. Det vises til NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester mv. der det bl.a. heter at saksbehandlingen bør være en partsprosess, at domstollovens regler om vitneplikt bør gjelde, og at vedtak skal begrunnes som dommer. Siden barnevernsakene utgjør så mye som ca. 95 % av sakene for fylkesnemnda, finner departementet det naturlig å ta utgangspunkt i disse sakene ved vurderingen av de overordnede prinsippene for saksbehandling i nemnda. Departementet trekker i pkt. 5.5.5 særlig frem begrepene proporsjonalitet, konsentrasjon og aktiv saksstyring som Fylkesnemndsutvalget har redegjort for i sin utredning. Det vises til at dette er begreper som angir grunnleggende saksbehandlingsprinsipper som på bakgrunn av den moderniseringsprosess som finner sted ved domstolene, nå er innarbeidet i den nye tvisteloven. Departementet er enig med utvalget i at også saksbehandlingen i fylkesnemndene bør være basert på disse grunnleggende prinsippene. Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet finner at hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda som fremgår av lovutkastet § 7-3 også bør gjelde for sakene nemnda behandler etter sosialtjenesteloven.

Nærmere om de enkelte saksbehandlingsregler

Når det gjelder *nemndas sammensetning* vises det til pkt. 5.4. Departementet slutter seg her til Fylkesnemndsutvalgets vurderinger og konklusjon om at det normalt skal være både fagkyndige og alminnelige medlemmer med ved avgjørelsen i nemndene, og at forholdstallet mellom sakkyndige og alminnelige medlemmer er 1:1. Det vises til sosialtjenesteloven § 9-2 som nylig er endret, jf. endringslov 17. juli 2005 nr. 65.

Fylkesnemndsutvalget trekker frem følgende kriterier som sentrale ved vurdering av hvordan *sammensetningen i den enkelte sak* bør være: *vedtakets art, sakens sentrale tema, vedtakets tidshorisont og varighet, og om saken gjelder førstegangsbehandling eller ny prøving*. Departementet sier seg i pkt. 5.7.4 enig med Fylkesnemndsutvalget i at hensynet til proporsjonalitet tilsier at det bør legges opp til en mer differensiert og sakstilpasset ordning når det gjelder nemndas sammensetning. Hovedformålet må i så fall være å tilpasse nemndas sammensetning til de reelle behov i saken uten at partenes rettssikkerhet svekkes. De samme hensyn gjør seg etter departementenes vurdering gjeldende også for tvangssaker etter sosialtjenesteloven.

Departementet kom imidlertid i pkt. 5.7.4 til at det er mest hensiktsmessig å ikke ta utgangspunkt i en klassifisering av sakstypene, men derimot i en konkret vurdering av behovet for en tyngre sammensetning av nemnda i den enkelte sak. Det foreslås i utkast til § 7-5 at hovedregelen vil være at nemnda i den enkelte sak skal bestå av nemndsleder og ett medlem fra hvert av det alminnelige og fagkyndige utvalg. Der hvor sakens vanskelighetsgrad gjør det nødvendig, kan nemndsleder bestemme at nemnda i tillegg til nemndsleder, skal bestå av to medlemmer fra hvert av det alminnelige og fagkyndige utvalg. Barne- og likestillingsdepartementet finner i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet at en slik ordning også i saker etter sosialtjenesteloven vil imøtekomme de innvendinger høringsinstansene har til utvalgets forslag om at saker etter sosialtjenesteloven skal behandles i det utvalget betegner som «vanlig nemnd», dvs. sammensatt av nemndsleder, og ett medlem fra hvert av det fagkyndige og alminnelige utvalg. Nemndsleder vil etter en konkret vurdering ha mulighet til å utvide nemnda til fem medlemmer når sakens vanskelighetsgrad og forholdene for øvrig gjør dette nødvendig. Det er i pkt. 5.7.4 uttalt at det for eksempel kan være særlige forhold knyttet til tema i den enkelte sak, eller det kan gjøre seg gjeldende et særlig behov for fagkyndighet, slik at

hensynet til en forsvarlig saksbehandling tilsier en utvidelse av nemnda. Departementene mener partenes rettssikkerhet i saker etter sosialtjenesteloven ikke vil bli svekket gjennom dette forslaget. En slik regel vil etter departementenes oppfatning også for saker utenfor barnevernet, gi en klarere og tydeligere regulering med hensyn til hva som er normalordningen, samtidig som den ivaretar de hensyn utvalget har lagt vekt på når det gjelder å sikre en fleksibel og sakstilpasset sammensetning. Det vises også til at det foreslås i § 7-5 at partenes samtykke er et nødvendig vilkår for at nemndsleder alene kan avgjøre saken, og at man således på dette punkt har gått imot fylkesnemndsutvalgets forslag.

Departementet finner i pkt. 5.7.4 videre at nemndsleder alene bør kunne beslutte om sammensetningen av nemnda i den enkelte sak skal fravike hovedregelen, og få en utvidet sammensetning på fem medlemmer. Departementets forslag forutsetter således at partene i denne sammenheng ikke skal kunne kreve at nemnda settes sammen på en bestemt måte. Dette bør etter departementenes oppfatning også være ordningen i saker etter sosialtjenesteloven.

Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet er enige med utvalget i en felles regel for *habilitet*, jf. utkastet til § 7-6, der regelen med henvisning til domstolloven kapittel 6 videreføres. Presiseringen i annet ledd vil også passe for saker etter sosialtjenesteloven. Tilsvarende vil gjelde for utvalgets forslag om å videreføre rettstilstanden der *partsstatus* i saker for nemnda avgjøres etter forvaltningslovens partsbegrep. Det fremgår for øvrig av sosialtjenesteloven § 4A-11 hvem som kan påklage vedtak etter § 4A-5 tredje ledd bokstav b og c som er overprøvd av fylkesmannen. Sosialtjenesteloven har egne regler om barns rettigheter under saksbehandlingen, jf. sosialtjenesteloven § 8-3. Det foreslås ikke endringer i denne bestemmelsen.

Departementet sa seg i pkt. 5.9 enig i utvalgets forslag til regel om *innkalling til forhandlingsmøte*, jf. lovutkastet § 7-7. Denne vil også passe for saker etter sosialtjenesteloven. Det er ikke foreslått endringer i gjeldende regel om at saken kan fremmes selv om privat part uteblir. Regelen foreslås således videreført også for saker etter sosialtjenesteloven.

Pkt. 5.11 flg. omhandler *innledning til sak* for fylkesnemnda. Sak for nemnda innledes etter gjeldende rett ved at henholdsvis barneverntjenesten eller sosialtjenesten utarbeider forslag til tiltak, jf. barnevernloven § 7-3 for barnevernsaker og sosialtjenesteloven § 9-4, som gjelder for saker etter sosi-

altjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a. Departementene foreslår at bestemmelser om innledning til sak etter sosialtjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a inntas i sosialtjenesteloven, jf. forslag til ny § 6-5. Departementets utkast til barnevernloven § 7-10 foreslås derfor ikke gjort gjeldende for saker etter sosialtjenesteloven. Sosialtjenesteloven § 9-4 er ikke gitt anvendelse for klagesaker etter § 4A-11, jf. tredje ledd annet punktum. Klagesak for fylkesnemnda etter § 4A-11 skal forberedes av fylkesmannen, jf. § 4A-11 fjerde ledd. Departementet foreslår ikke endringer i sistnevnte bestemmelse.

Det er ellers sosialtjenesten eller barneverntjenesten som har ansvaret for å foreberede den enkelte sak for behandling i fylkesnemnda. Sosialtjenesten og barneverntjenesten har herunder ansvaret for å ha gjennomført de undersøkelser og den saksbehandling som er nødvendig for å sikre at saken er godt nok opplyst til at nemnda kan treffe vedtak, jf. pkt. 7.13 og departementets utkast til §§ 7-10 og 7-11. Overordnede mål for *saksforberedelsen*, herunder trekke opp rammene for den videre behandling, vil etter departementenes vurdering være felles for tvangssaker etter barnevernloven og sosialtjenesteloven. Det vil også være et felles mål for disse sakstypene at vedtak treffes så raskt som mulig. Det vises til den nærmere redegjørelse i pkt. 7.13, og foreslås at reglene i utkastet §§ 7-8, 7-11, 7-12 og 7-13, herunder tilsvarsfristene, regler for oppnevning av advokat og regler om at den offentlige part som regel skal være representert ved advokat, skal gjelde som felles regler for behandlingen av saker i fylkesnemnda etter sosialtjenesteloven og barnevernloven. Utkastet til barnevernloven § 7-9 er en særregel om barnets talsperson i barnevernsaker og foreslås derfor ikke gitt anvendelse for saker etter sosialtjenesteloven.

Forhandlingsmøte i barnevernsaker skal etter gjeldende rett holdes snarest og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken. Dette foreslås videreført for saker etter barnevernloven, jf. utkastet til § 7-14. Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet er enig med Fylkesnemndenes arbeidsutvalg i at fylkesnemndsutvalgets forslag om en ukes frist for å holde forhandlingsmøte for saker etter sosialtjenesteloven, er for kort. Departementene foreslår derfor at forhandlingsmøte i saker etter sosialtjenesteloven skal holdes snarest og hvis mulig innen to uker etter at nemnda mottok saken, jf. forslag til endring i sosialtjenesteloven § 4A-11 tredje ledd og ny § 6-4 annet ledd. Dette er også i samsvar med Helsetilsynets forslag til frist for saker etter sosialtjenesteloven § 4A-11.

Sosialtjenesteloven og barnevernloven inneholder i dag i liten grad regler for *gjennomføring av forhandlingsmøte*. Departementet har fraveket utvalgets forslag, og foreslår i hovedsak at tvisteloven § 9-15 om hovedforhandling skal gjelde tilsvarende så langt den passer, jf. utkastet til § 7-15. For de nærmere vurderinger vises til pkt. 5.16. Det er ellers tatt inn forslag om en bestemmelse om at nemndsleder styrer forhandlingsmøtet og påser at det gjennomføres i henhold til de rammer som er fastsatt. Forslaget vil etter departementenes mening også passe for saker etter sosialtjenesteloven.

Departementet slutter seg i pkt. 5.17 til utvalgets forslag om at fylkesnemndenes møter som hovedregel skal holdes for *lukkede dører*, jf. utkastet til § 7-16. De samme hensyn og begrunnelse som det er gjort rede for når det gjelder barnevernsakene, blant annet hensynet til å beskytte den private parts personvern, vil etter departementenes mening også gjelde for tvangssaker etter sosialtjenesteloven. Regelen vil på denne bakgrunn også foreslås å gjelde for disse sakene.

Departementet har i § 7-17 foreslått at nærmere bestemte regler i tvistemålsloven om *bevis* gjelder tilsvarende for saker etter barnevernloven så langt de passer, jf. omtalen i pkt. 5.18, og foreslår at regelen også skal gjelde for saker etter sosialtjenesteloven.

Det er i utkastet til § 7-18 foreslått regler for *avgjørelsesgrunnlaget* som delvis avviker fra fylkesnemndsutvalgets forslag, jf. pkt. 5.19. Det vises til at fylkesnemndene utelukkende har avgjørelsesmyndighet i sakstyper som hjemler bruk av tvang overfor enkeltindivider, og at nemndenes vedtak derfor ofte er særdeles inngripende. Dette vil ikke bare gjelde sakene etter barnevernloven, men også sakene nemnda behandler etter sosialtjenesteloven. Vurderingen av at en dreining i retning av økt skriftlighet i nemndenes saksbehandling vil kunne svekke partenes rettssikkerhet, gjelder tilsvarende for saker etter sosialtjenesteloven. Departementene foreslår at § 7-18 også skal gjelde for saker fylkesnemnda behandler etter sosialtjenesteloven.

Departementet foreslår at reglene i §§ 7-19, 7-20 og 7-21 om *vedtak, retting av feil og tilleggsvedtak og forkynning* skal gjelde tilsvarende for saker etter sosialtjenesteloven, jf. pkt. 5.20 flg. Behovet for mer utfyllende regulering av disse delene av fylkesnemndas saksbehandling, gjelder tilsvarende for saker etter sosialtjenesteloven. Når det gjelder fristen for å treffe vedtak skal dette som i dag gjøres snarest mulig. Det er imidlertid tilføyd en frist på senest to uker etter at forhandlingsmøtet er avsluttet, med mindre dette ikke er praktisk mulig. Det foreslås at denne fristen også skal gjelde for saker etter sosialtjenesteloven.

Akuttvedtak og saksbehandlingen av disse er omtalt i pkt. 5.23. Departementet foreslår å opprettholde dagens system med en godkjenningsordning og en klageordning for barnevernsakene. Det er i dag i hovedsak sammenfallende regler for fylkesnemndas behandling av midlertidige vedtak etter sosialtjenesteloven § 6-2 fjerde ledd og § 6-2a femte ledd og midlertidige vedtak i akuttsituasjoner etter barnevernloven, jf. §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd, jf. § 4-8 og 4-25 annet ledd, jf. 4-24. Departementene finner at dette taler for at de foreslåtte saksbehandlingsregler i §§ 7-22 og 7-23 også skal gjelde for midlertidige vedtak etter sosialtjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a. Videre vil hensynet til kontradiksjon, behovet for mer inngående kontroll av det faktiske grunnlaget og tidsaspektet også gjelde for saker etter sosialtjenesteloven. Forslaget innebærer i korte trekk at midlertidige vedtak som i dag umiddelbart etter iverksetting skal oversendes fylkesnemnda. Fylkesnemndas leder skal snarest og om mulig innen 48 timer godkjenne vedtaket. De private parter kan påklage et akuttvedtak. Det er nytt at fylkesnemndsleder alene skal behandle klagesaken. Det skal holdes et kort møte ved klagebehandlingen der partene gis mulighet for å redegjøre for sitt syn.

Det er ikke foreslått at § 7-25 om forsøk med samtaleprosess skal gjelde for saker etter sosialtjenesteloven.

Det foreslås at henvisningene til enkeltbestemmelser i barnevernloven kapittel 7 som skal gjelde for saker fylkesnemnda behandler etter sosialtjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a, samles i en ny § 6-4.

8 Administrative og økonomiske konsekvenser

8.1 Kostnader knyttet til saksbehandlingen i fylkesnemndene for sosiale saker

Fylkesnemndene hadde i 2004 et totalt forbruk på 91,6 millioner kroner over daværende Barne- og familiedepartementets budsjett. Dette omfatter lønn til fylkesnemndsledere og sekretariat, godtgjøring til fagkyndige og alminnelige medlemmer, samt utgifter til varer og tjenester.

Det gis fri retts hjelp til privat part i saker for fylkesnemnda. Utgifter til fri retts hjelp i saker for fylkesnemndene utgjorde i 2004 om lag 88,4 millioner kroner over Justis- og politidepartementets budsjett. Barne- og likestillingsdepartementet har i dag ikke grunnlag for å beregne hvor stor reduksjon forslagene vil innebære for Justis- og politidepartementets budsjett.

I tillegg til statens kostnader har kommunene kostnader som relaterer seg til barneverntjenestens saksforberedelse og utgifter til advokater mv. i forbindelse med sakførselen i fylkesnemndene.

8.2 Beregningsgrunnlag - nøkkeltall

Rapporteringssystemet i fylkesnemndene i dag har svakheter. Det foreligger derfor ikke data som danner et tilstrekkelig godt nok grunnlag til å foreta nøyaktige beregninger av de økonomiske og administrative konsekvensene av departementets forslag til lovendringer. Fylkesnemndene har imidlertid fått utviklet et nytt elektronisk saksbehandlingssystem som vil være ferdig implementert i løpet av våren 2006. Systemet vil gi betydelig større registreringsmuligheter enn i dag. Datagrunnlaget vil forbedres både når det gjelder administrative og saksrelaterte data. Det forventes at det nye systemet etter en innkjøringsperiode vil utgjøre en klar forbedring i forhold til dagens datagrunnlag.

Departementets beregninger er dels basert på foreliggende data fra fylkesnemndene, dels på antatt realistiske forutsetninger, samt regnskapstall for 2004. Følgende nøkkeldata er lagt til grunn: antall saker behandlet med full nemnd

(nemndsleder, 2 fagkyndige og 2 alminnelige medlemmer) i forhandlingsmøte, antall saker behandlet forenklet (nemndsleder og 2 alminnelige medlemmer), gjennomsnittlig møtetid, godtgjøring til nemndsmedlemmer mv.

I 2004 var det 1560 realitetsbehandlede saker i fylkesnemndene. 1100 av disse ble behandlet med full nemnd i forhandlingsmøte. Gjennomsnittstid i forhandlingsmøte var 11 timer. Departementet har lagt til grunn at nemndsmedlemmer gjennomsnittlig bruker tre timer til forberedelse, rådslagning, etterarbeid og reisetid.

Gjennomsnittlig kostnader pr. sak til nemndsmedlemmer i saker med full nemnd og forhandlingsmøte utgjør ut fra de gitte forutsetningene henholdsvis 20 000 kroner for fagkyndige medlemmer og 6 500 kroner for alminnelige medlemmer, totalt 26 500 kroner.

Av realitetsbehandlede saker ble 322 i samme tidsrom behandlet forenklet uten forhandlingsmøte. Det forutsettes en gjennomsnittlig møtetid på tre timer pr. sak.

Øvrige saker ble administrativt avgjort eller gikk for full nemnd uten forhandlingsmøte eller for begrenset nemnd med forhandlingsmøte. Siden dette utgjør et lite antall saker og medfører få kostnader, tas disse ikke med i beregningene.

8.3 Konsekvenser av departementets forslag

Departementets forslag til nye saksbehandlingsregler for fylkesnemndene skal bidra til forenkling, fleksibilitet, proporsjonalitet og konsentrasjon i saksbehandlingen, samt en mer aktiv saksstyring.

Etter departementets vurdering vil forslagene gi rom for effektivisering og kostnadsreduksjon uten at dette går på bekostning av de private parters rettssikkerhet. Også for kommunenes saksbehandling antas det at forslagene vil innebære effektivisering og kostnadsreduksjon uten at det er mulig å tallfeste dette. Det forventes blant annet at forslaget vil ha en positiv effekt i forhold til kommunens advokatutgifter gjennom mer målrettet saksforberedelse fra barneverntjenesten og fylkes-

nemnda, samt noe færre og mer konsentrerte forhandlingsmøter.

I tillegg til de mer generelle omlegginger av saksbehandlingen, fremmes det forslag til endringer i reglene om nemndas sammensetning gjennom å redusere bruken av fagkyndige og alminnelige medlemmer. Bruk av færre fagkyndige ved saksbehandlingen av den enkelte sak i fylkesnemnda, vil kunne frigjøre fagkyndige ressurser. Det er videre forslag om at nemndsleder i noe større grad skal kunne avgjøre saker alene, det er forslag om begrensninger i de private parters adgang til fornyet behandling i enkelte sakstyper, og forslag om endringer i saksbehandlingen av akuttsaker. Departementet antar at det er disse forslagene til endringer som først og fremst kan ha økonomiske og administrative konsekvenser. Beregningene nedenfor tar derfor utgangspunkt i disse forslagene.

Nemndas sammensetning

Departementets forslag til hovedregel er at nemnda ved behandling av enkeltsaker skal bestå av nemndsleder og ett medlem fra det fagkyndige og ett fra det alminnelige utvalget. Hvor sakens vanskelighetsgrad gjør det nødvendig, kan nemnda settes med to medlemmer fra hvert av utvalgene. I beregningen av mulige innsparinger som følge av dette forslaget, er det tatt utgangspunkt i de 1100 sakene som ble behandlet i full nemnd med forhandlingsmøte i 2004. Det er forutsatt at 60 prosent av sakene vil bli behandlet etter departementets forslag til hovedregel, og de øvrige 40 prosentene med en nemndsammensetning som i dag. Det er de sakene som i dag tar lengst tid, som trolig vil gå i full nemnd.

Innsparing basert på disse forutsetningene beregnes til å utgjøre om lag 6 millioner kroner. Ved beregning av innsparinger i saker som i dag behandles forenklet, er det forutsatt at disse vil kunne bli behandlet av nemndsleder alene etter forslaget. Dette vil utgjøre en innsparing på om lag 900 000 kroner. Totalt vil forslagene til endringer i nemndas sammensetning ved behandling i den enkelte sak ut fra de gitte forutsetninger kunne gi innsparinger på anslagsvis 6,9 millioner kroner.

Etterprøving av akuttvedtak

I 2004 behandlet fylkesnemndene 1034 saker om foreløpig godkjenning av akuttvedtak. Nemndsleder skal etter departementets forslag, som i dag, alene foreta en legalitetskontroll i disse sakene.

Klager på akuttvedtak skal etter departementets forslag behandles av nemndsleder alene.

Behandlingen etter gjeldende rett skjer med full nemnd i forhandlingsmøte. Ved beregningen legges følgende forutsetninger til grunn: 50 prosent av totalt 144 innkomne klager i 2004 realitetsbehandles, dvs. om lag 70 saker, og nemndsmedlemmer godtgjøres gjennomsnittlig for åtte timer ved klagesaksbehandlingen av disse sakene.

Dette vil innebære en innsparing på om lag 1,2 millioner kroner knyttet til akuttvedtakene.

Endringssaker

Departementet foreslår at nemndsleder skal kunne avgjøre saker med krav om endring i forhold til tidligere vedtak eller dom alene, og uten at det holdes forhandlingsmøte, dersom dette er ubetenkelig i den enkelte sak. Det er ikke særregler for behandling av endringssaker i dag. Dette dreier seg først og fremst om endringer av vedtak om samvær og tilbakeføring av barnet. Departementet går videre inn for å innføre en 12 måneders frist for private parters adgang til å kreve ny prøving av tidligere vedtak om samvær.

Det foreligger ikke data for samlet antall endringssaker i fylkesnemndene. På bakgrunn av dette, samt at det er vanskelig å forutse hvor stor andel av sakene som blir behandlet av nemndsleder alene, er det ikke grunnlag for å foreta beregninger knyttet til dette forslaget. Det er imidlertid grunn til å anta at det vil ligge muligheter for innsparinger her, bl.a. må det antas at det blir fremmet noen færre krav om endringer enn i dag.

Proporsjonalitet, konsentrasjon og saksstyring

Når det gjelder forslagene om mer generelle omlegginger av saksbehandlingen, er konsentrasjon, proporsjonalitet og aktiv saksstyring viktig. Departementet legger til grunn at innsparingen her vil ligge i redusert tidsbruk i forhandlingsmøte, og at dette forutsettes å kunne utgjøre om lag 10 prosent reduksjon i første omgang. Omlegging av saksbehandlingen vil måtte gjennomføres over noe tid, og det må påregnes opplæring for fylkesnemndslederne.

Basert på de tall som ellers er lagt til grunn, vil dette kunne gi en årlig besparelse på om lag 1,5 millioner kroner.

Administrative konsekvenser for fylkesnemndene

Ressursbesparelser som følge av reduksjon i antall forhandlingsmøter, varigheten av disse, samt mindre administrasjon knyttet til nemndsmedlemmer, antas å bli oppveid av noe mer saksforberedende arbeid for fylkesnemndene. Det legges derfor til grunn at forslagene samlet ikke får ressursmessig

betydning for bemanningen i nemndene, verken for fylkesnemndslederne eller sekretariatet.

8.4 Oppsummering

Barne- og likestillingsdepartementets forslag kan med utgangspunkt i tall for 2004 gi innsparinger på

om lag 9,6 millioner kroner. Det gjøres oppmerksom på at beregningene er basert på usikre tall, og således er ment som eksempler på hvordan innsparingen kan bli, basert på de gitte forutsetninger. Det må videre understrekes at omlegging av saksbehandlingen og dermed innsparingen, må antas å skje over noe tid.

9 Spesialmerknader til lovforslaget

Til lovforslaget del I - endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)

Til § 4-4 fjerde ledd

Endringen innebærer at det er inntatt nytt tredje til femte punktum. Foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsproblemer bør først og fremst baseres på samtykke fra både foreldrene og barnet. Bestemmelsen åpner imidlertid opp for at slike tiltak i noen tilfeller skal kunne gjennomføres uten samtykke fra barnet selv. Dette gjelder når barnet har vist alvorlige atferdsvansker som beskrevet i barnevernloven § 4-24 første ledd, eller når barnet er i ferd med å utvikle slike atferdsvansker, jf. nytt tredje punktum. I det siste tilfellet forutsettes det at barnet er langt på vei mot å utvikle slike mer omfattende atferdsproblemer, slik at det er sannsynlig at alternativet på sikt vil være institusjonsplassering. Foreldrestøttende tiltak kan også gjennomføres uten barnets samtykke som ledd i avslutningen av et institusjonsopphold, jf. nytt fjerde punktum.

Vedtak om iverksetting av foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke skal fattes av fylkesnemnda.

Tiltaket må ha som formål å redusere barnets atferdsproblemer. Dette kan være tiltak som «Multisystemic Therapy» (MST), der hensikten er at foreldre skal ta i bruk mer hensiktsmessige strategier i håndteringen av problematferd hos barnet. De metoder og programmer som benyttes må ha det nødvendige faglige nivå, og de ansatte må ha en tilstrekkelig faglig kompetanse. Det tilligger fylkesnemndas ansvarsområde å påse at tiltaket holder et godt faglig nivå.

Det forutsettes at man har forsøkt å innhente barnets samtykke før tiltaket iverksettes. Etter barnevernloven § 6-3 skal barn regnes som part uavhengig av alder i «sak som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker». Dersom barnet ikke gir sitt samtykke, vil altså fylkesnemndas vedtak være nødvendig uavhengig av barnets alder.

Foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke kan ikke ha en varighet utover 6 måneder. Denne fristen regnes fra tidspunktet fra fylkesnemndas vedtak, jf. nytt femte punktum.

Til oppheving av § 4-6 annet ledd annet punktum

Bestemmelsen oppheves som følge av at det gis nye regler om godkjenning av akuttvedtak i utkastet til § 7-22. Opphevingen innebærer ingen realitetsendring når det gjelder fristen for godkjenning av akuttvedtak i forhold til gjeldende rett.

Til oppheving av § 4-9 første ledd annet punktum

Bestemmelsen oppheves som følge av at det gis nye regler om godkjenning av akuttvedtak i utkastet til § 7-22. Opphevingen innebærer ingen realitetsendring når det gjelder fristen for godkjenning av akuttvedtak i forhold til gjeldende rett.

Til oppheving av § 4-15 tredje ledd siste punktum

Endringen innebærer at omsorgsplan for barnet ikke lenger skal sendes fylkesnemnda for eventuell uttalelse. Det hører under fylkesmannens tilsynsansvar, jf. § 2-3 tredje ledd, å føre kontroll med at den kommunale barneverntjenesten utarbeider omsorgsplan for barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for. Hvordan kontrollen skal foregå vil det være opp til fylkesmannen å avgjøre, men det er forutsatt at gode rapporteringsrutiner vil være et mer egnet virkemiddel enn oversendelse av selve planen.

Til § 4-19 Samværsrett. Skjult adresse

Første og annet ledd er en videreføring av gjeldende rett. Endringen i *tredje ledd og nytt fjerde og femte ledd* innebærer en begrensning i forhold til gjeldende rett når det gjelder hvem som kan kreve at fylkesnemnda tar stilling til spørsmålet om samværsrett. Bortsett fra foreldrene er det bare personer som har en særlig tilknytning til barnet, enten gjennom slektskap eller på annen måte, som kan kreve at fylkesnemnda behandler sak som gjelder samværsrett.

Etter *tredje ledd* gjelder dette nå personer som har ivaretatt den daglige omsorgen for barnet i foreldrenes sted forut for omsorgsovertakelsen. Bestemmelsen vil bl.a. omfatte steforeldre eller andre personer barnet har bodd sammen med og som i tillegg har fungert som barnets omsorgsper-

soner forut for omsorgsovertakelsen. Det forutsettes at bestemmelsen bare vil bli benyttet der barnet har bodd sammen med vedkommende over tid, og barnet derfor har en sterk tilknytning til vedkommende. Kortvarige opphold som har mer preg av avlastning er ikke ment omfattet av bestemmelsen.

Etter *fjerde ledd* kan barnets slektninger, eller andre personer barnet har en nær tilknytning til, kreve at fylkesnemnda tar stilling til om de skal ha rett til samvær med barnet dersom foreldrene er døde. Er bare en av foreldrene død, gjelder retten til å kreve samvær slektningene til den av foreldrene som er død og andre barnet er nært knyttet til gjennom den av foreldrene som er død. Barnets slektninger eller andre barnet har nær tilknytning til kan også kreve at deres krav om samvær blir behandlet dersom foreldrene er nektet samvær med barnet eller dersom foreldrene bare er tilkjent et svært begrenset samvær. Er bare en av foreldrene nektet samvær, gjelder retten til å kreve samvær bare slektningene til den som er nektet samvær og personer barnet har en etablert tilknytning til gjennom vedkommende.

Retten til å få behandlet et krav om samværsrett etter *fjerde ledd* gjelder bare personer som kan dokumentere en nær tilknytning til barnet. Kan slik tilknytning ikke dokumenteres, kan saken avvises.

På samme måte som ved vurderingen av samværsspørsmålet i forhold til foreldrene etter *første ledd*, er det hensynet til barnets beste, jf. § 4-1, som skal være avgjørende for om det skal fastsettes samvær for andre enn foreldrene og eventuelt for omfanget av samværsretten.

I *femte ledd* er det innført en sperrefrist på 12 måneder for endringssaker om samvær. Sperren gjelder når saken har vært behandlet av fylkesnemnda eller domstolene de siste 12 månedene.

Det vises for øvrig til pkt. 6.1.

Til § 4-21 annet ledd

Endringen innebærer at det er inntatt et nytt annet punktum i annet ledd. § 4-21 *annet ledd annet punktum* har ingen parallell etter gjeldende rett. Bestemmelsen innebærer at når tilbakeføring tidligere er nektet under henvisning til § 4-21 *første ledd annet punktum*, kan den private part bare kreve ny behandling dersom det dokumenteres at det har skjedd vesentlige endringer i barnets situasjon siden fylkesnemnda eller domstolen sist behandlet saken. Formålet med bestemmelsen er å sikre ro og stabilitet rundt barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for.

Til § 7-1 Fylkesnemndas stedlige virkeområde

Bestemmelsen angir nærmere fylkesnemndas stedlige virkeområde. Utvalget har ikke foreslått en tilsvarende bestemmelse.

Første ledd bestemmer at det i hvert fylke skal være en fylkesnemnd for barnevern og sosiale saker. Videre kan departementet bestemme at flere fylker skal ha felles nemnd. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende regler i lov om sosiale tjenester §§ 9-1 og 9-2 *fjerde ledd*, og er også i tråd med den oppdeling som er foretatt i dagens fylkesnemndssystem.

Annet ledd første punktum fastslår at fylkesnemnda avgjør saker som reises av kommunene, jf. § 8-4, i det fylket nemnda omfatter. Dette er i tråd med gjeldende praksis, men har tidligere ikke vært presisert i loven. For å sikre en best mulig ressursutnyttelse av kapasiteten i nemndene, fastsetter *annet ledd annet punktum* at departementet kan bestemme at saker som reises i en eller flere kommuner skal avgjøres i en annen nemnd. Det forutsettes imidlertid at en slik ordning kun skal benyttes unntaksvis og gjelde for en avgrenset periode, når saksmengde eller andre kapasitetsmessige hensyn i en eller flere nemnder gjør dette hensiktsmessig. Videre forutsettes det at overføring av saker kun skal skje mellom nemnder som geografisk grenser til hverandre.

Det vises for øvrig til pkt. 5.2. i proposisjonen.

Til § 7-2 Fylkesnemndas sammensetning

Bestemmelsen regulerer fylkesnemndas generelle sammensetning og er i all hovedsak en videreføring av lov om sosiale tjenester § 9-2. Denne bestemmelsen ble endret ved endringslov 17. juni 2005 nr. 65.

Første ledd fastslår at hver fylkesnemnd, i tillegg til et utvalg av fagkyndige og et alminnelig medlemsutvalg, består av en eller flere ledere som fyller kravene til dommere. Kravene til fylkesnemndas ledere er endret slik at det skapes bedre sammenheng mellom de regelverk som benytter tilsvarende kriterier, jf. utlendingsloven § 38a og lov om psykisk helsevern § 6-2.

Bestemmelsen tilsvarende utvalgets utkast til NOU § 5 *første til og med tredje ledd* og er i samsvarende med utvalgets forslag.

Det vises for øvrig til pkt. 5.4. i proposisjonen.

Til § 7-3 Hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda

Bestemmelsen angir de grunnprinsipper som skal gjelde for saksbehandlingen i fylkesnemnda.

Dagens lovgivning har ingen tilsvarende bestemmelse, og den skal bidra til å skape bevissthet om de sentrale hensyn som er ment å ivaretas gjennom saksbehandlingsreglene. Ved anvendelsen av reglernes mange skjønnsmessige vurderingstemaer, vil formålsbestemmelsen peke på de viktigste hensyn som gjør seg gjeldende ved skjønnsutøvelsen. Bestemmelsen er i noen grad bygget opp etter mønster fra tvisteloven § 1-1, men med visse tilpasninger i forhold til den sakstype fylkesnemnda skal behandle. Det legges likevel til grunn at saker for fylkesnemnda ikke skal behandles etter kvalitativt andre grunnprinsipper enn de saker som behandles av domstolen.

Første ledd angir de grunnleggende kvalitetskravene hvor sentrale elementer i kravet til rettfærdig rettergang er fanget opp, jf. EMK art. 6 (1). Begrepet «lovens grunnleggende hensyn» peker særlig på hensynet til barnets beste.

Annet ledd angir de mest sentrale elementer i den konkrete saksbehandlingen.

Tredje ledd understreker nemndsleders ansvar for at saksbehandlingen skjer slik som forutsatt, herunder at behandlingen skal planlegges og ledes, og at det skal være et rimelig forhold mellom saken og den saksbehandling den blir til del.

§ 7-3 tilsvarende utvalgets utkast til NOU § 3 og er i det vesentligste i samsvar med denne.

Det vises for øvrig til pkt. 5.5. i proposisjonen.

Til § 7-4 Dokumentinnsyn

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende regler i barnevernloven § 7-1 bokstav d og sosialtjenesteloven § 9-5. Bestemmelsen er noe omformulert, blant annet ved at partenes rett til dokumentinnsyn blir uttrykt mer direkte, jf. *første ledd*, men uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring.

I de fleste saker som reises for fylkesnemnda, får de private parter tilsendt et kopisett av sakens dokumenter fra barneverntjenesten i forbindelse med oversending av saken til fylkesnemnda. Dersom nemnda senere mottar eller innhenter ytterligere dokumenter, vil kopi normalt umiddelbart bli oversendt den private part. Partene trenger da ikke begjære dokumentinnsyn. Regelen har imidlertid betydning i de tilfellene der dokumentene av en eller annen grunn ikke er oversendt parten.

I tillegg angir bestemmelsen at det kun er *partene* (og deres advokater) som har innsynsrett.

I *annet ledd* er innsynsretten utvidet i forhold til forvaltningslovens regler, i det innsynsbegrensningene i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav c og annet ledd ikke gjelder. Denne utvidelsen gjel-

der bare de dokumenter som er oversendt fylkesnemnda. For øvrige dokumenter i barneverntjenestens besittelse, gjelder begrensningene i forvaltningsloven uavkortet, og eventuell begjæring om innsyn i disse dokumentene må rettes til kommunen.

Bestemmelsen er i samsvar med utvalgets utkast til NOU § 4.

Til § 7-5 Sammensetningen i den enkelte sak

Bestemmelsen regulerer fylkesnemndas sammensetning i den enkelte sak. Den legger opp til en mer differensiert og sakstilpasset ordning når det gjelder nemndas sammensetning enn det som følger av gjeldende rett. Hovedformålet er å tilpasse nemndas sammensetning til de reelle behov i saken uten at partenes rettsikkerhet svekkes.

Første ledd første punktum bestemmer at nemnda som hovedregel skal være sammensatt av ett medlem fra det fagkyndige utvalget og ett medlem fra det alminnelige utvalget i tillegg til leder. I henhold til *annet punktum* er nemndsleder etter en konkret vurdering gitt en adgang til å kunne utvide nemnda til fem medlemmer når sakens vanskelighetsgrad gjør dette nødvendig. Det kan for eksempel være særlige forhold knyttet til tema i den enkelte sak, eller det kan gjøre seg gjeldende et særlig behov for fagkyndighet, slik at hensynet til en forsvarlig saksbehandling tilsier en utvidelse av nemnda.

Nemndsleder alene kan beslutte at sammensetningen av nemnda i den enkelte sak skal fravike hovedregelen, og få en utvidet sammensetning på fem medlemmer. Partenes syn på spørsmålet om en utvidelse av nemndas sammensetning skal inngå i nemndsleders vurdering og tillegges vekt, men ikke være avgjørende for den beslutning som skal fattes.

Annet ledd fastsetter at dersom partene samtykker, kan nemndsleder alene uten fagkyndige eller alminnelige medlemmer realitetsbehandle saken. Det er et tilleggsvilkår at dette bare kan skje når hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for en slik løsning.

Tredje ledd gir nemndsleder en adgang til å avgjøre en sak alene dersom saken gjelder krav om endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom. Det er imidlertid innført strenge vilkår for at nemndsleder i slike tilfeller skal kunne fatte en beslutning om å realitetsbehandle saken alene. Nemndsleder kan bare avgjøre saken alene i de tilfeller der dette fremstår som ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet, og hensynet til en forsvarlig behand-

ling. Vilkårene for å kunne avgjøre endringssaker alene er de samme som vilkårene for å unnlate forhandlingsmøte, jf. § 7-14 annet ledd bokstav b. Det legges til grunn at partenes syn på spørsmålet om hvorvidt saken skal avgjøres av nemndsleder alene og eventuelt uten forhandlingsmøte vil være av betydning, men ikke avgjørende for nemndsleders beslutning.

Bestemmelsen avviker noe fra utvalgets utkast til tilsvarende bestemmelse, jf. NOU § 6.

Til § 7-6 Habilitet

Første ledd er en videreføring av gjeldende rett som innebærer at det gjelder de samme regler om inhabilitet for nemndsleder og medlemmer i fylkesnemnda som for dommere, jf. domstolloven kapittel 6. Dette innebærer at habilitetsspørsmål skal avgjøres som for domstolene.

Annet ledd er en presisering av første ledd. Det fremgår av bestemmelsen at tidligere befatning med partene eller samme sakskompleks i fylkesnemnda ikke i seg selv medfører inhabilitet. Uttrykket «i seg selv» gjør det klart at inhabilitet likevel etter en konkret vurdering kan inntre også i slike tilfeller. Dette vil for eksempel kunne forekomme der en leder eller et medlem har stilt seg bak en uttalelse som gir reell grunn til å tvile på om vedkommende makter å møte saken og partene med et åpent sinn med hensyn til de tema som står sentralt i den etterfølgende saken.

Bestemmelsen er i all hovedsak i samsvar med utvalgets utkast til tilsvarende bestemmelse i NOU § 7.

Det vises for øvrig til pkt. 5.8.

Til § 7-7 Innkalling av partene. Uteblivelse

Etter *første ledd* skal partene innkalles til forhandlingsmøte, om nødvendig ved forkynning. I de fleste tilfeller er innkalling uproblematisk fordi partene er kjent med at det vil bli reist sak, og ved at parten normalt er representert ved advokat. Forkynning kan være nødvendig dersom den private part ikke har advokat eller dersom advokaten ikke lykkes med å få kontakt med sin klient. I så fall gjelder reglene om forkynning av vedtak tilsvarende, jf. § 7-21. Ved forkynning gjelder en hovedregel om postforkynning etter domstolloven § 163a, men fylkesnemnda kan beslutte forkynning ved stevnevitne dersom den finner dette nødvendig for å sikre en forsvarlig forkynning. Domstolloven har regler om forkynning som gjelder tilsvarende så langt de passer, jf. § 7-21 tredje ledd. Dette innebærer at det gjelder regler om hvordan stevnevitne skal gå frem

med sin forkynning, og for hva man skal gjøre når det ikke er mulig å få tak i parten m.v.

Dersom domstolovens regler om forkynning skal gjelde uavkortet, vil det i noen tilfeller oppstå problemer med å overholde fristene for å holde forhandlingsmøte i fylkesnemnda, jf. § 7-14 første ledd. Derfor bestemmer § 7-7 *første ledd tredje punktum* at unntakene fra varslingsplikten i forvaltningsloven § 16 tredje ledd gjelder tilsvarende. Dette innebærer at forkynning bl.a. kan unnlates dersom:

- det ikke er praktisk mulig
- parten ikke har kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varslet
- vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes, og har hatt rimelig foranledning til å uttale seg.

Etter § 7-7 *annet ledd* kan en sak behandles selv om en privat part uteblir. Forutsetningen er at han eller hun er innkalt etter reglene i første ledd. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Bestemmelsen er i samsvar med utvalgets utkast til NOU § 8.

Til § 7-8 Advokater

Første ledd er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Det fremgår av ordlyden at fylkesnemnda skal oppnevne advokat for den private parten, uavhengig av om parten har advokat fra før. Dersom parten allerede har advokat, er det i de fleste tilfeller naturlig at det er denne som blir oppnevnt. Hvem som kan oppnevnes som advokat vil bero på reglene i rettshjelpsloven. Det følger av rettshjelpsloven § 21 annet punktum at ved oppnevning av advokat «skal partens ønske være avgjørende». Det forutsettes imidlertid at fylkesnemndsleder i den enkelte sak har nær kontakt med den aktuelle advokaten for å påse at lovens saksbehandlingsfrister kan overholdes.

Advokaten skal omgående gjøres kjent med begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter og gis frist for tilsvarende etter § 7-11.

Departementet er i henhold til *første ledd tredje punktum* også gitt hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om utvalg av advokater i akuttsaker, jf. § 7-23.

Etter *annet ledd* skal den offentlige part som regel være representert av advokat under saken. Dette er også en videreføring av gjeldende rett.

Bestemmelsen er i samsvar med utvalgets utkast til NOU § 9.

Det vises for øvrig til pkt. 5.10.4.

Til § 7-9 Talsperson

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 7-4 og innebærer ingen realitetsendringer i forhold til gjeldende rett.

Til § 7-10 Barneverntjenestens innledning til sak

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende regler.

Bestemmelsen slår fast at det er barneverntjenesten som skal utarbeide begjæring om tiltak, jf. § 7-11. Det er således barneverntjenesten som har i oppgave å utrede sakene for fylkesnemnda og forberede beslutningsgrunnlaget for de forslag som fremmes. Videre følger det av bestemmelsen at klager over vedtak om flytting skal forberedes for fylkesnemnda av barneverntjenesten etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 33 første til fjerde ledd. Regelen om forberedelse av klage over flyttevedtak er en videreføring av gjeldende regler.

Bestemmelsen er innholdsmessig i samsvar med utvalgets utkast til NOU §§ 11 og 12.

Det vises for øvrig til pkt. 5.11.4.

Til § 7-11 Begjæring om tiltak. Tilsva

Bestemmelsen regulerer nærmere hvordan en sak skal innledes for fylkesnemnda. Den skal bidra til å sikre at saksforberedelsen i barneverntjenesten og fylkesnemnda koordineres, og at saken behandles og avgjøres i tråd med de overordnede prinsipper for saksbehandlingen i fylkesnemndene, jf. § 7-3.

Første ledd oppstiller nærmere krav til hvilke opplysninger begjæringen om tiltak skal inneholde og hvilke vedlegg som eventuelt skal følge begjæringen. Det legges til grunn at begjæring om tiltak tilsvaer stevning i en sak for domstolen, og den vil være en viktig del av det materialet som danner grunnlaget for nemndsleders tilrettelegging og videre behandling av saken.

I tillegg til betegnelse på nemnda, jf. bokstav a i bestemmelsen, skal det i henhold til bokstav b gis en oversikt over hvem som er parter, lovlige stedfortredere og advokater i saken. Det forutsettes i denne forbindelse at barneverntjenesten redegjør for foreldrenes rettslige posisjon i forhold til barnet og begrunner sitt forslag om hvem som er sakens parter.

Begjæringen om tiltak skal videre i henhold til bokstav d inneholde en saksfremstilling som setter sakens fakta inn i en kronologisk sammenheng. Det forutsettes at den fremstillingen som gis er oversiktlig og presis med relevante og nødvendige

opplysninger. Det forutsettes også at sakens fakta relateres til de rettsregler nemnda skal vurdere.

I henhold til bokstav e skal begjæringen vedlegges de bevis som vil bli ført, herunder oppgave over vitner og sakkyndige som ønskes ført for fylkesnemnda, med angivelse av hva forklaringene gjelder.

I tilknytning til forslag til vedtak, som tilsvaer påstand i saken, skal det gis en kort oppsummerende redegjørelse for de faktiske omstendigheter som begrunner forslaget med henvisning til de rettsregler som kommer til anvendelse, jf. bokstav f. Det vises for øvrig til § 7-12 sjette ledd der det fremgår at nemndsleder ved avslutningen av saksforberedelsen kan kreve at sakens parter avgir oppdaterte redegjørelser.

Annet ledd fastsetter at det i begjæringen om tiltak også skal gis nødvendig informasjon slik at nemndsleder kan trekke opp en hensiktsmessig ramme for den videre behandling av saken, herunder nemndas sammensetning og fremdriftsplan for et forhandlingsmøte.

I henhold til *tredje ledd* kan nemndsleder, dersom begjæring om tiltak ikke tilfredsstillende fastsatte krav, gi pålegg om retting og sette en kort frist for dette.

Fjerde ledd inneholder regler om tilsvaer. Tilsvaret gir de private parter mulighet for kontradiksjon, og bidrar på samme måte som begjæring om tiltak til å trekke opp en hensiktsmessig ramme for saken.

Det fastsettes at de private parter umiddelbart skal varsles om begjæring om tiltak, og at det skal settes en kort frist for tilsvaer, normalt ikke lenger enn ti dager. I tilsvaret forutsettes det redegjort for den private parts syn på begjæringen, egne bevis-tilbud og forhold av betydning for videre behandling og avgjørelsesform. Det legges til grunn at det skal inngis tilsvaer, men at det ikke knyttes noen sanksjoner til manglende tilsvaer.

Bestemmelsen avviker i noen grad fra utvalgets utkast i NOU § 13.

Det vises for øvrig til pkt. 5.12.4

Til § 7-12 Saksforberedelsen i fylkesnemnda

Bestemmelsen har ingen parallell etter gjeldende rett. Bestemmelsen skal bidra til realisering av de grunnleggende krav til saksbehandlingen som følger av § 7-3. Disse kravene vil nemndsleder kunne bidra til å oppfylle gjennom aktiv saksstyring fra saken kommer inn til fylkesnemnda til vedtak er fattet. Dette er særlig fremhevet i *første ledd*, hvor det vises til § 7-3.

Bestemmelsens *annet ledd* gir en oversikt over hvilke oppgaver nemndsleder skal ivareta under saksforberedelsen. Oversikten er ikke uttømmende.

Tredje ledd gir nemndsleder adgang til å pålegge kommunen å inngi en kortfattet kronologisk redegjørelse for de faktiske forhold eller for deler av dette. Slik kronologisk redegjørelse er forutsatt medtatt i begjæring om tiltak, jf. § 7-11 første ledd bokstav d, men nemndsleder kan med hjemmel i § 7-12 tredje ledd gi pålegg om utarbeidelse av slik redegjørelse for hele eller deler av de faktiske forhold dersom saksfremstillingen i begjæring om tiltak har mangler eller ikke er fullt ut tilfredsstillende. De private parter skal gis en frist til å angi hvilke deler av kommunens faktiske beskrivelse som aksepteres og hvilke deler som ikke godtas. Dersom den private part ikke godtar fakta-beskrivelsen, kan nemndsleder anmode parten om å redegjøre for det faktiske forhold parten mener er riktig. Nemndsleder kan med hjemmel i tredje ledd også oppfordre partene til å samarbeide om redegjørelsen. Formålet med bestemmelsen i tredje ledd er å bidra til spissing av saken slik at bevisførselen kan konsentreres om det partene er uenige om og unødvendig bevisførsel kan unngås.

Fjerde ledd gir regler om forening av saker. Saker kan bare forenes til felles behandling dersom forening kan skje uten tilsidesettelse av taushetsplikt. Det vises for øvrig til pkt. 5.9.4.

Etter *femte ledd* kan nemndsleder innkalle til saksforberedende møte. Møtene kan bl.a. brukes til å oppnå klarhet med hensyn til på hvilke punkter det foreligger henholdsvis enighet og uenighet mellom partene. Saksforberedende møter kan derfor bidra til å gjøre den videre behandling av saken mer konsentrert ved at unødvendig bevisførsel og argumentasjon unngås. Møtene kan også brukes til å avklare saksbehandlingsmessige spørsmål, så som avklaring av hvilke vitner som vil møte, beramning m.m. I en del tilfeller kan det være aktuelt å holde saksforberedende møter som telefonmøter. Dette vil særlig kunne være aktuelt når møtet gjelder saksbehandlingen. I telefonmøter som bare gjelder saksbehandlingen, kan det i en del tilfeller være aktuelt at bare advokatene deltar i tillegg til nemndsleder.

I henhold til *sjette ledd* kan nemndsleder kreve at partene inngir en kort avsluttende redegjørelse for forslag til vedtak, de omstendigheter som begrunner forslaget og de rettsregler som kommer til anvendelse, samt de bevis partene vil føre. Bestemmelsen er ment å komme til anvendelse i saker der det i tiden som har gått siden begjæring

om tiltak og tilsvarende ble avgitt, har skjedd endringer av en slik karakter at en oppdatering er nødvendig.

Bestemmelsen avviker i noen grad fra utvalgets forslag i NOU § 14.

Til § 7-13 Saksstyrende avgjørelser. Avvisning og heving

Gjeldende rett har ingen tilsvarende bestemmelse.

Første ledd slår fast at det er nemndsleder som treffer avgjørelser om saksbehandlingen under saksforberedelsen. Regelen bygger på tvisteloven § 19-2 annet ledd. Saksstyrende avgjørelser forutsettes også å omfatte spørsmål om bevisavskjæring.

Annet ledd gir nemndsleder adgang til å fatte avgjørelser om avvisning og heving under saksforberedelsen alene. Dette er i samsvar med det som har vært praksis i fylkesnemndene i dag.

Tredje ledd har en regel om at avgjørelser om saksbehandlingen under saksforberedelsen kan omgjøres dersom hensynet til lovens formål tilsier det. Det legges til grunn at omgjøring skal kunne skje i situasjoner der dette er velbegrunnet ut fra hensynet til sakens opplysning, og således i ytterste konsekvens hensynet til barnets beste. Siden nemndsleder treffer sine avgjørelser under saksforberedelsen alene, er også nemnda når den er samlet gitt en adgang til å omgjøre disse avgjørelsene.

Bestemmelsen er i det alt vesentligste i samsvar med utvalgets utkast til NOU § 15.

Det vises for øvrig til pkt. 5.14.4.

Til § 7-14 Når forhandlingsmøte skal holdes

Bestemmelsen viderefører gjeldende hovedregel om at det skal holdes forhandlingsmøte før vedtak treffes, men unntakene er endret i forhold til gjeldende rett, jf. nærmere om unntakene i merknaden til annet ledd nedenfor.

Forhandlingsmøte skal holdes snarest og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken. Fristbestemmelsen er i samsvar med gjeldende rett.

I *annet ledd* fremgår unntakene fra hovedregelen om at det skal holdes forhandlingsmøte før vedtak treffes. Det kan for det første treffes vedtak uten forhandlingsmøte når sakens parter samtykker og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det, jf. *annet ledd bokstav a*. Tilleggsvilkåret «og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det» er nytt i forhold til gjeldende rett. Vilkåret innebærer at nemndsleder vil ha et ansvar for å vurdere om

avgjørelsesgrunnlaget i saken er forsvarlig sett i forhold til å avgjøre saken uten forhandlingsmøte.

Etter *annet ledd bokstav b* kan forhandlingsmøte unnlates i saker som gjelder krav om endring i et tidligere vedtak eller dom. Tilleggsvilkåret er at nemndsleder finner unnlattelse av forhandlingsmøte ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for sakkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling. Det er ikke et vilkår for å unnlate forhandlingsmøte i endringssaker at partene samtykker, men dette forutsettes å være et moment som skal tas med i den vurdering nemndsleder skal foreta. Hvorvidt det foreligger nye opplysninger av betydning i saken vil også være et slikt moment. Det forutsettes at nemndsleder foretar en helhetlig og samlet vurdering av situasjonen og forholdene i den enkelte sak. Bestemmelsen åpner for at endringssaker vil kunne avgjøres uten forhandlingsmøte i flere saker enn etter gjeldende rett.

Etter *tredje ledd* kan vedtak treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling. Vilkårene er de samme som vilkårene for å treffe vedtak på grunnlag av skriftlig behandling.

Bestemmelsen avviker i noen grad fra utvalgets forslag til NOU § 16.

Til § 7-15 Gjennomføringen av forhandlingsmøte

Første punktum fastslår at nemndsleder styrer forhandlingsmøtet og har et ansvar for å påse at møtet gjennomføres i henhold til de rammer, herunder tidsrammer, som er fastsatt forut for møtet. Etter *annet punktum* skal forhandlingsmøtet for øvrig gjennomføres på samme måte som en hovedforhandling etter tvisteloven § 9-15 så langt det passer. Dette innebærer bl.a. at forhandlingsmøtet skal innledes med at nemndsleder gir en kort redegjørelse for saken. Herunder skal nemndsleder redegjøre for partenes forslag til vedtak, kort om grunnlaget for forslagene og om hvilken bevisførsel som er bebudet. Det forutsettes at innledningsforedragene gjøres kortere enn i dag, bl.a. ved mindre omfattende opplesing av dokumenter, og ved at foredragene konsentreres om de sentrale og omtvistede deler av saken. Det vises for øvrig til pkt. 5.16.4.

Bestemmelsen avviker fra utvalgets forslag i NOU § 17.

Til § 7-16 Lukkede dører

Bestemmelsen oppstiller i *første ledd* en hovedregel om lukkede dører.

Annet og tredje ledd inneholder unntak fra hovedregelen i første ledd.

Etter *annet ledd* kan nemnda beslutte at møtet skal holdes helt eller delvis for åpne dører dersom partene begjærer det eller samtykker, og nemnda i tillegg finner det «ubetenkelig». Unntaket i annet ledd forutsettes sjelden å komme til anvendelse. Vilkåret «ubetenkelig» må tolkes strengt. Tvisteloven § 36-7 annet ledd annet punktum har en tilsvarende regel om adgangen til å beslutte åpne dører i saker om administrative tvangsvedtak. Også her er «ubetenkelig» et vilkår, og det er forutsatt i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 502 at dette skal være en snever unntaksregel – en sikkerhetsventil.

I *tredje ledd* gis det adgang for nemnda til å tilate bestemte personer å være til stede, selv om møtet ellers går for lukkede dører - forutsatt at vilkårene i annet ledd er til stede. Bokstav a regulerer to typetilfeller: Den første situasjonen gjelder når en privat part, som støtte eller av andre grunner, ønsker å ha med seg en venn, et familiemedlem eller lignende. I en del tilfeller vil dette være ubetenkelig. Det må imidlertid tas tilbørlig hensyn til om dette vil være en belastning for det eller de barn saken gjelder. Videre må det tas hensyn til om utenforståendes tilstedeværelse vil gjøre det vanskelig for vitner å forklare seg fritt.

Den andre situasjonen i bokstav a gjelder personer som det er ønskelig er til stede «i opplæringsøyemed». Det forekommer at barneverntjenesten eller sosialtjenesten ønsker å ha med seg en saksbehandler, som senere selv skal representere kommunen i en sak for nemnda, for at vedkommende skal bli kjent med hvordan forhandlingsmøtet foregår. Å la en enkelt saksbehandler være til stede i opplæringsøyemed vil ofte være «ubetenkelig», mens tilstedeværelse av flere kan være betenkelig.

Bokstav b gir hjemmel for å la forskere være til stede under forhandlingsmøtet og rådslagningsmøtet i forskningsøyemed. Det antas at det ofte vil være ubetenkelig å la forskere være til stede under forhandlingsmøtet når partene samtykker til det. Imidlertid bør det normalt bare være tale om en eller to forskere – og sjelden flere.

At forskere også kan gis adgang til å være til stede under rådslagningsmøtet skiller denne unntaksregelen fra de øvrige. Rådslagningene skal normalt være et lukket forum der bare beslutningstakerne er til stede. Det har imidlertid en klar forskningsmessig interesse å kunne få kunnskap om beslutningsprosessene i fylkesnemnda. Åpenhet har betydning for nemndenes legitimitet og støtter opp under den politiske føringen om et åpnere barnevern.

Bestemmelsen er i samsvar med utvalgets utkast til NOU § 18.

Til § 7-17 Bevis

Bestemmelsen gir de fleste av tvistelovens bevisregler tilsvarende anvendelse. Ved at det gis en generell henvisning til tvistelovens bevisregler henvises det også til en del regler som det ikke vil være praktisk behov for i fylkesnemndene. Det er særlig dette det er tatt høyde for i formuleringen «så langt de passer».

Twisteloven kapittel 25 gir regler om sakkyndighetsbevis. I fylkesnemndene blir det i enkelte saker oppnevnt sakkyndige under saksforberedelsen for nemnda, men fristene for å holde forhandlingsmøte er begrensende i så henseende. Barneverntjenesten har ansvaret for å forberede saken, herunder sørge for sakkyndige utredninger der dette er påkrevet. Behovet for sakkyndighet forutsettes derfor normalt ivaretatt gjennom de sakkyndige utredninger barneverntjenesten har sørget for og ved nemndas sakkyndige medlemmer. I og med at fylkesnemnda har et ansvar for å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes, kan det imidlertid unntaksvis være behov for at nemnda oppnevner sakkyndige. I disse tilfellene kommer tvisteloven kapittel 25 til anvendelse. Twisteloven § 25-6 har en egen regel om sakkyndige vitner, og i denne bestemmelsens annet ledd gis sakkyndige vitner adgang til å følge forhandlingene i sin helhet, og de kan tillates å stille spørsmål til parter, vitner og sakkyndige.

Også tvisteloven kapittel 26 om realbevis er gitt tilsvarende anvendelse. Førings av dokumentbevis skal derfor skje i samsvar med tvisteloven § 26-2. Det vises til pkt. 5.19.4.

Det er gjort unntak fra tvisteloven § 21-4, jf. § 7-17 bokstav a. Twisteloven § 21-4 gjelder partenes sannhets- og opplysningsplikt. Denne bestemmelsen passer ikke for fylkesnemndene, da de private parter ikke har forklaringsplikt eller plikt til å bidra til sakens opplysning. Dersom en privat part velger å forklare seg, skal han eller hun oppfordres til å forklare seg sannferdig og opplyses om at falsk forklaring er straffbart.

Twisteloven kapittel 23 om parters møte- og forklaringsplikt og kapittel 28 om bevissikring utenfor rettssak er ikke gitt tilsvarende anvendelse for fylkesnemndene.

Bestemmelsen er i det vesentligste i samsvar med utvalgets utkast til NOU § 19.

Til § 7-18 Avgjørelsesgrunnlaget

Når vedtak treffes etter at det er holdt forhandlingsmøte innebærer *første ledd* at vedtaket ikke

kan bygge på annet enn det som er fremkommet under forhandlingsmøtet. Har partene inngitt skriftlige redegjørelser om de faktiske forhold, kan disse skriftlige redegjørelsene inngå i avgjørelsesgrunnlaget. For øvrig kan saksdokumenter ikke inngå i avgjørelsesgrunnlaget. Det vises for øvrig til pkt. 5.19.4.

Når saken avgjøres uten forhandlingsmøte, jf. *annet ledd*, vil avgjørelsesgrunnlaget normalt bare være sakens dokumenter med mindre det har foregått bevisførsel i et saksforberedende møte.

Avgjøres saken på grunnlag av en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling, vil avgjørelsesgrunnlaget være det som har fremkommet i forhandlingsmøtet, samt sakens dokumenter, jf. *tredje ledd*.

Når det gjelder avgjørelsesgrunnlaget i klager over akuttvedtak, vises til merknadene til § 7-23.

Bestemmelsen avviker fra utvalgets utkast, jf. utvalgets utkast til NOU § 20.

Til § 7-19 Vedtak

I *første ledd* innføres en ny og klarere frist for vedtak i fylkesnemnda. Fristen på to uker er imidlertid kun å betrakte som en ytre grense. Dersom det er mulig å fatte vedtak raskere, er det også plikt til det, jf. formuleringen «snarest mulig».

Det er gjort unntak fra fristen der det ikke er «praktisk mulig» å fatte vedtak innen fristen. Vilkåret «praktisk mulig» rommer i hovedsak to situasjoner: For det første kan det være at vedtaket er så arbeidskrevende at det ikke er mulig å få det ferdig innen fristen. En annen og nokså aktuell situasjon er at det kan vise seg umulig å få samlet alle nemndsmedlemmene for vedtaksmøte, eventuelt få fattet vedtaket pr. sirkulasjon, før fristen.

Annnet ledd gir tvistelovens § 19-3 tilsvarende anvendelse for fylkesnemndene så langt de passer. Disse bestemmelsene er en videreføring av gjeldende regler i tvistemålsloven og blir anvendt tilsvarende i fylkesnemndene i praksis.

Tredje ledd viderefører gjeldende regler i barnevernloven § 7-1 bokstav h, jf. sosialtjenesteloven § 9-9, om at fylkesnemndsvedtak skal begrunnes som dommer, og at det i vedtaket skal gjøres oppmerksom på adgangen til rettslig prøving.

Fjerde ledd er formelt en ny bestemmelse for fylkesnemndene, men innebærer neppe noen realitetsendring. Undertegning kan skje i vedtaksmøte eller ved at vedtaket sendes på sirkulasjon mellom nemndsmedlemmene.

Bestemmelsen er i samsvar med utvalgets utkast til NOU § 21.

Det vises for øvrig til pkt. 5.20.

Til § 7-20. Retting av feil. Tilleggsvedtak

Bestemmelsen gir tvistelovens bestemmelser om retting av feil i vedtak og om tilleggsvedtak tilsvarende anvendelse for fylkesnemndene. Gjeldende rett inneholder ikke regler om dette.

Tvisteloven § 19-9 annet ledd har regler om hvilken betydning tilleggsavgjørelse og begjæring om slik har for «ankefristen». Dette må, ved tilsvarende anvendelse for fylkesnemnda, forstås som frist for å kreve rettslig prøving.

Bestemmelsen er i samsvar med utvalgets utkast til NOU § 22.

Det vises for øvrig til pkt. 5.21.

Til § 7-21 Forkynning av vedtak

Bestemmelsen innfører regler om forkynning av vedtak for fylkesnemndene, noe som ikke er regulert etter gjeldende rett.

Første ledd gir en hovedregel om postforkynning etter domstolloven § 163a. Det legges til grunn at dette er forkynning i brev med mottakskvittering eller i rekommandert brev.

Annet ledd gir hjemmel for forkynning ved stevnevitne når nemnda finner dette nødvendig for å sikre en forsvarlig forkynning. Dette vil kunne være tilfellet dersom den private part rent unntaksvis ikke har advokat og ikke svarer på nemndas brev. Videre kan forkynning ved stevnevitne være nødvendig når parten mangler kjent adresse eller der det ikke lykkes partens advokat å få tak i vedkommende.

Fjerde ledd gir domstollovens regler anvendelse så langt de passer. Dette innebærer bl.a. nærmere regler for stevnevitner og forkynning ved stevnevitner. Videre innebærer det regler om fremgangsmåten dersom man ikke får tak i parten.

Bestemmelsen avviker noe fra utvalgets forslag, jf. utvalgets utkast til NOU § 23.

Til § 7-22 Godkjenning av akuttvedtak

Bestemmelsen er i realiteten en videreføring av den godkjenningsordning for akuttvedtak som følger av gjeldende rett. En ordning med at nemndsleder skal foreta en legalitetskontroll av samtlige akuttvedtak er således opprettholdt.

Første ledd bestemmer at et akuttvedtak, jf. §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd og 4-25 annet ledd, skal oversendes fylkesnemnda for godkjenning umiddelbart etter at det er iverksatt. Det legges til grunn at den instans som har fattet akuttvedtaket etablerer gode rutiner for oversendelse til nemnda, og at dette skjer samme dag eller senest neste dag dersom vedtaket er fattet for eksempel om natten.

Nemndsleders godkjenning skal foreligge snarest, og om mulig innen 48 timer etter at fylkesnemnda har mottatt saken. Det skal gis en kort begrunnelse for avgjørelsen. Dersom det i henhold til annet ledd i bestemmelsen er innhentet ytterligere opplysninger, bør det redegjøres for dette i avgjørelsen.

Annet ledd fastslår at nemndsleders godkjenning i utgangspunktet skjer på grunnlag av det vedtak som foreligger. Det legges til grunn at det skriftlige materialet som foreligger på dette stadiet i saken, og som direkte kan knyttes til akuttsituasjonen, vil være svært begrenset. Det forutsettes derfor at det sjelden vil være aktuelt å innhente ytterligere opplysninger. Nemndsleder er likevel gitt en adgang til å innhente ytterligere opplysninger der dette er nødvendig for å ta stilling til selve godkjenningsspørsmålet. Det forutsettes at dette både kan omfatte skriftlige og muntlige opplysninger.

Godkjenningsordningen medfører at nemndsleder skal foreta en legalitetskontroll av det akuttvedtak som er fattet. Dette innebærer at nemndsleder skal foreta en prøving av om beskrivelsen av den faktiske situasjonen og begrunnelsen for vedtaket, synes å være i samsvar med lovens krav.

Bestemmelsen avviker fra utvalgets forslag, jf. utvalgets utkast til NOU kapittel 7 om etterprøving av akuttvedtak.

Det vises for øvrig til pkt. 5.23.4.

Til § 7-23 Klage over akuttvedtak

Bestemmelsen regulerer de private parters adgang til å klage over akuttvedtak til fylkesnemnda. Mye av kritikken mot dagens ordning med full fylkesnemndsbehandling av en klagesak, har vært rettet mot den lange saksbehandlingstiden og at klagesaken kommer opp først kort tid før hovedsaken. Det er derfor etablert en ordning som innebærer at saken undergis en noe enklere behandling enn det som følger av dagens klageordning. Det er således lagt avgjørende vekt på tidsmomentet ved behandlingen av disse sakene slik at det skal skje en rask avklaring.

Det fremgår av *første ledd* i bestemmelsen at de private parter kan påklage et akuttvedtak etter §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd og 4-25 annet ledd inn for fylkesnemnda. Klagen kan fremsettes skriftlig eller muntlig overfor nemnda. Fristen for de private parter til å påklage vedtaket følger forvaltningslovens regler og er således tre uker. Det forutsettes at det etableres rutiner i de enkelte fylkesnemnder for å kunne ta i mot denne type saker slik at saksbehandlingen kan skje raskt.

I henhold til *annet ledd* skal nemndsleder behandle klagesaken alene. Det skal holdes et

kort muntlig forhandlingsmøte hvor partene får anledning til å redegjøre for sitt syn og til å tilby slik supplerende bevisførsel som nemndsleder tillater. Ved prøving av akuttvedtak er avgjørelsesgrunnlaget således mer begrenset enn ved behandling av saker i ordinært forhandlingsmøte, og det vil være opp til nemndsleder å ta stilling til hva som skal utgjøre avgjørelsesgrunnlaget i den enkelte sak.

Tredje ledd bestemmer at vedtak i klagesaken skal foreligge innen en uke etter at den kom inn til fylkesnemnda. Det legges til grunn at det i disse sakene vil være tilstrekkelig med en kort begrunnelse tilpasset sakens tema knyttet til akuttsituasjonen, jf. § 7-19 tredje ledd.

Bestemmelsen avviker fra utvalgets forslag, jf. utvalgets utkast til NOU kapittel 7 om etterprøving av akuttvedtak.

Det vises for øvrig til pkt. 5.23.4.

Til § 7-24 Rettslig overprøving

I forbindelse med Stortingets behandling av ny tvistelov ble det vedtatt en ny bestemmelse av rettskarakter i barnevernloven § 7-6. Denne bestemmelsen er videreført som § 7-24 i kapittel 7 om saksbehandlingsregler for fylkesnemnda. Hensikten med bestemmelsen er at reglene for rettslig overprøving fremgår direkte av hjemmelsoven selv. Tingrettens sammensetning fremgår av den nye tvisteloven § 36-4.

Det vises for øvrig til pkt. 5.24.

Til § 7-25 Forsøk med samtaleprosess

Bestemmelsen gir hjemmel for at departementet kan igangsette forsøk i en eller flere nemnder med at nemndsleder tar initiativ til en samtaleprosess med sikte på enighet mellom partene. Annet punktum gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om slike forsøk. Det vises til for øvrig til pkt. 5.13.4.

Til §§ 4-6 fjerde ledd, 4-9 tredje ledd, 6-9 annet ledd og 9-3 tredje ledd

Endringene er av teknisk karakter og innebærer kun justering av henvisninger til kapittel 7.

Til lovforslaget del II - endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven)

Til § 4A-11 annet og tredje ledd

Endringen i *første ledd* er en oppfølging av at fylkesnemnda har endret navn fra fylkesnemnda for sosiale saker til fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Etter *tredje ledd* skal forhandlingsmøte holdes snarest og hvis mulig innen to uker i saker etter sosialtjenesteloven. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Det vises til pkt. 5.15, til § 7-14 i barnevernloven og spesialmerknader til denne, samt pkt. 7.3 med omtale av endringen i sosialtjenesteloven § 4A-11.

Til § 6-2 annet og fjerde ledd og § 6-2a tredje og femte ledd

Om fylkesnemndas navn vises det til pkt. 4.5.

Endringen innebærer at henvisningen til hvilke regler som skal gjelde for saksbehandlingen i fylkesnemnda for saker etter sosialtjenesteloven er tatt ut av gjeldende §§ 6-2 og 6-2a, og samlet i ny § 6-4. Se merknader til denne.

For saksbehandlingsregler for fylkesnemndas behandling av akuttsaker, vises det til pkt. 5.23, samt til §§ 7-22 og 7-23 i barnevernloven og spesialmerknaene til disse bestemmelsene. Videre vises til omtalen av saksbehandling for saker etter sosialtjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a i pkt. 7.3.

Til § 6-4 Bruk av fylkesnemnda i saker etter §§ 6-2 og 6-2a

Det er etter gjeldende rett henvist fra §§ 6-2 og 6-2a til sosialtjenesteloven kapittel 9 som inneholder reglene for saksbehandlingen i fylkesnemnda. Saksbehandlingsregler for fylkesnemndas behandling av saker etter sosialtjenesteloven vil etter endringen i hovedsak fremgå av barnevernloven kapittel 7. Enkelte av bestemmelsene i barnevernloven kapittel 7 er imidlertid særbestemmelser for barnevernsaker og vil ikke gjelde for saker etter sosialtjenesteloven. § 6-4 *første ledd* henviser derfor til enkeltbestemmelser i barnevernloven kapittel 7 som skal gjelde for saker etter sosialtjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a. Det vises til omtale av saksbehandlingsreglene i barnevernloven kapittel 7 i pkt. 5, samt pkt. 7.3 som omtaler hvilke av reglene i barnevernloven kapittel 7 som skal gjelde for saker etter sosialtjenesteloven.

Etter § 6-4 *annet ledd* skal forhandlingsmøte holdes snarest og hvis mulig innen to uker for saker etter sosialtjenesteloven. Det vises til pkt. 5.15, forslag til § 7-14 i barnevernloven og spesialmerknader til denne, samt pkt. 7.3.

Til § 6-5 Innledning til sak etter §§ 6-2 og 6-2a

Første ledd er en videreføring av gjeldende § 9-4 i sosialtjenesteloven om innledning til sak etter sosialtjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a. Begrepet «forslag til tiltak» er imidlertid endret til «begjæring om tiltak», jf. tilsvarende endring i barnevernloven § 7-

Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)

11. De forhold som er regulert i gjeldende § 9-4 første ledd annet og tredje punktum, er etter endringen regulert i § 7-11 første ledd i barnevernloven som etter forslaget skal gjelde tilsvarende for saker etter sosialtjenesteloven §§ 6-2 og 6-2a. Det vises til pkt. 5.11, utkast til § 7-11 i barnevernloven, samt særmerknader til denne.

Annet ledd er en videreføring av gjeldende § 9-4 tredje ledd.

Til § 6-6 Overprøving av fylkesnemndas vedtak

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 9-10 slik den lyder etter endringslov 17. juni 2005 nr. 90.

Til § 8-6 annet ledd

Endringen er kun en teknisk konsekvens av at sosialtjenesteloven kapittel 9 oppheves og innebærer ingen realitetsendring.

Til oppheving av kapittel 9

Reglene om fylkesnemndenes saksbehandling fremgår etter gjeldende rett av sosialtjenesteloven kapittel 9. Kapitlet oppheves som en konsekvens av at fylkesnemndenes saksbehandling etter endringen er regulert i barnevernloven kapittel 7. Det vises til pkt. 4.4 om lovtekniske forhold.

Til lovforslaget del III - endringer i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer

Til §§ 5-2 og 5-3

Endringene innebærer at henvisningen til § 7-7 er tatt ut idet § 7-7 ble opphevet ved lov 17. juni 2005 nr. 65, og endringene er således kun av teknisk karakter.

Til § 5-5 Forberedelse til tvangssak for smittevernemnda

Endringen innebærer at begrepet «forslag til tiltak» er endret til «begjæring om tiltak», jf. tilsvarende endring i barnevernloven § 7-11. Det vises til pkt. 5.11, samt § 7-11 i barnevernloven og særmerknader til denne.

Til § 5-6 Oppnevning av fullmektig for den smittede m.m.

§ 5-6 første ledd er endret slik at ordlyden samsvarer med barnevernloven § 7-8 første ledd første og annet punktum. Dette innebærer ikke realitetsendringer i forhold til gjeldende rett.

Til § 5-7 annet ledd

Endringen er kun av teknisk karakter.

Til § 7-5 Smittevernemndas myndighetsområde

Når det gjelder fylkesnemndas navn i *første ledd*, vises det til pkt. 4.5.

Endringen i *annet ledd* er en teknisk konsekvens av at saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda skal fremgå av barnevernloven kapittel 7 og ikke sosialtjenesteloven kapittel 9. De generelle saksbehandlingsreglene skal som etter gjeldende rett gjelde i den utstrekning ikke annet fremgår av smittevernloven. Det vises til pkt. 5 for omtale av saksbehandlingen i nemnda, og pkt. 7.2 for omtale av saker etter smittevernloven.

Til § 7-6 første ledd

Endringen innebærer at smittevernemndas generelle sammensetning skal følge de alminnelige regler for sammensetningen av fylkesnemnda, jf. barnevernloven § 7-2, og innebærer ingen realitetsendring. Det vises til pkt. 5.4, barnevernloven § 7-2 og særmerknader til denne, samt til omtale av saker etter smittevernloven i pkt. 7.2.

Til lovforslaget del IV - endring i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene

Til endring i § 163a

Endringen innebærer at vedtak i fylkesnemnda, og om nødvendig innkalling til forhandlingsmøte i nemnda, skal forkynnes ved postforkynning etter § 163a. «Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker» er derfor tilføyd i oppregningen av organer som foretar postforkynning i domstoloven § 163a annet ledd.

Til lovforslaget del V - endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp

Til §§ 11 første ledd nr. 2 bokstav a og 17 tredje ledd nr. 2

Endringene er kun en teknisk konsekvens av endringene i reglene om fylkesnemndenes saksbehandling. Endringene i rettshjelpsloven innebærer ingen realitetsendringer.

Til lovforslaget del VI - endring i lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon

Til § 1 første ledd

Endringen gjenspeiler kun endringen i fylkesnemndas navn og innebærer ingen realitetsendring.

Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)

Til lovforslaget del VII – endring i lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister

Til § 37-3 nr. 11

Endringen er nødvendig av lovtekniske årsaker for det tilfellet at endringene i barnevernloven i nærstående proposisjon trer i kraft før eller samtidig med tvisteloven.

Til lovforslaget del VIII - ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Bestemmelsen overlater til Kongen å bestemme når lovendringene skal settes i kraft. Når det gjelder ikrafttredelsestidspunkt, vil det bli sett hen til tvistelovens ikrafttredelse. Etter forslaget er tvisteloven gitt tilsvarende anvendelse for fylkesnemndene i en rekke spørsmål.

Bestemmelsen inneholder en uttrykkelig hjemmel for Kongen til å fastsette forskjellig ikrafttre-

delsestidspunkt for forskjellige bestemmelser, dersom dette skulle vise seg aktuelt.

Bestemmelsen gir en alminnelig hjemmel for Kongen til å fastsette overgangsregler. Dette vil være nødvendig for å bestemme i hvilken utstrekning de nye reglene skal gjelde for saker som allerede er fremmet for fylkesnemnda eller om de bare skal gjelde saker som fremmes etter lovens ikrafttredelse.

Barne- og likestillingsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)

I

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) gjøres følgende endringer:

§ 4-4 fjerde ledd skal lyde:

Fylkesnemnda kan om nødvendig beslutte at tiltak som opphold i barnehage eller andre egnede dagtilbud, skal settes i verk ved pålegg til foreldrene. Fylkesnemnda kan gi pålegg om tilsyn når vilkårene i § 4-12 er til stede. *For barn som har vist alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24 første ledd, eller som er i ferd med å utvikle slike alvorlige atferdsvansker, kan fylkesnemnda vedta at foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsvansker kan gjennomføres uten barnets samtykke. Slike foreldrestøttende tiltak kan også gjennomføres uten barnets samtykke når tiltakene iverksettes som ledd i avslutningen av et institusjonsopphold med hjemmel i § 4-24. Foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke kan ikke opprettholdes utover seks måneder fra fylkesnemndas vedtak.*

§ 4-6 annet ledd annet punktum oppheves.

§ 4-6 fjerde ledd skal lyde:

Er det truffet vedtak etter annet ledd, skal *begjæring om tiltak* som nevnt i § 7-11 sendes fylkesnemnda snarest, og senest innen seks uker, men innen to uker hvis det gjelder tiltak etter § 4-24.

§ 4-9 første ledd annet punktum oppheves.

§ 4-9 tredje ledd skal lyde:

Er det truffet foreløpig vedtak, skal *begjæring om tiltak* som nevnt i § 7-11 være sendt fylkesnemnda snarest, og senest innen seks uker.

§ 4-15 tredje ledd siste punktum oppheves.

§ 4-19 skal lyde:

§ 4-19. Samværsrett. Skjult adresse.

Barn og foreldre har, hvis ikke annet er bestemt, rett til samvær med hverandre.

Når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, skal fylkesnemnda ta standpunkt til omfanget av samværsretten, men kan også bestemme at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær. Fylkesnemnda kan også bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er.

Andre som har ivaretatt den daglige omsorgen for barnet i foreldrenes sted forut for omsorgsovertakelsen, kan kreve at fylkesnemnda tar stilling til om de skal ha rett til samvær med barnet og hvilket omfang samværsretten skal ha.

Barnets slektninger, eller andre som barnet har en nær tilknytning til, kan kreve at fylkesnemnda tar stilling til om de skal ha rett til samvær med barnet og samværsrettens omfang når

- a) *den ene eller begge foreldrene er døde, eller*
- b) *fylkesnemnda har bestemt at den ene eller begge foreldrene ikke skal ha rett til samvær med barnet eller at foreldrenes rett til samvær skal være svært begrenset.*

De private parter kan ikke kreve at sak om samvær skal behandles av fylkesnemnda dersom saken har vært behandlet av fylkesnemnda eller domstolene de siste tolv månedene.

§ 4-21 annet ledd skal lyde:

Partene kan ikke kreve at en sak om opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse skal behandles av fylkesnemnda dersom saken har vært behandlet av fylkesnemnda eller domstolene de siste tolv måneder. *Er krav om opphevelse i forrige vedtak eller dom ikke tatt til følge under henvisning til § 4-21 første ledd annet punktum, kan ny behandling bare kreves der det dokumenteres at det har funnet sted vesentlige endringer i barnets situasjon.*

§ 6-9 annet ledd skal lyde:

En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt. I de tilfeller tiltaket

hører under fylkesnemndas myndighetsområde, regnes undersøkelsen som gjennomført når barneverntjenesten har framlagt *begjæring* om tiltak for fylkesnemnda i henhold til § 7-11.

Kapittel 7 skal lyde:

Kapittel 7. Saksbehandlingsregler for fylkesnemnda.

§ 7-1. Fylkesnemndas stedlige virkeområde

I hvert fylke skal det være en nemnd – fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Departementet kan bestemme at flere fylker skal ha felles nemnd.

Fylkesnemnda avgjør saker som reises av kommunene, jf. § 8-4, i det fylket nemnda omfatter. Når hensynet til en hensiktsmessig saksavvikling tilsier det, kan departementet bestemme at saker som reises i en eller flere kommuner skal avgjøres i en annen nemnd.

§ 7-2. Fylkesnemndas sammensetning

Hver fylkesnemnd skal bestå av

- a) en eller flere ledere som fyller kravene til dommere,*
- b) et utvalg av fagkyndige, og*
- c) et alminnelig medlemsutvalg. Departementet kan bestemme at utvalget skal deles i underutvalg som dekker ulike deler av nemndas geografiske område.*

Departementet oppnevner utvalg som nevnt i første ledd bokstav b og c. Oppnevningen gjelder for fire år om gangen. Medlemmer til utvalg som nevnt i første ledd bokstav c, skal tas fra utvalget for meddommere som velges i henhold til domstoloven § 64.

Departementet kan gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til medlemmene av utvalg som nevnt i første ledd bokstav b og c.

§ 7-3. Hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda

Fylkesnemndas saksbehandling skal være betryggende, rask og tillitskapende. Den skal være tilpasset tiltaket og sakens art, omfang og vanskelighetsgrad, og støtte opp under lovens grunnleggende hensyn.

For å oppnå målene i første ledd, skal

- a) fylkesnemnda sørge for at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag,*
- b) partene i saken bli hørt, normalt ved muntlige forklaringer umiddelbart for nemndene,*
- c) det legges til rette for kontradiksjon,*
- d) partene i saken likebehandles og få den nødvendige veiledning,*
- e) fylkesnemnda foreta en selvstendig og reell vurdering av avgjørelsesgrunnlaget, og*

f) avgjørelser om tiltak og andre viktige avgjørelser begrunnes.

Nemndsleder har ansvaret for at saksbehandlingen skjer i samsvar med første og annet ledd, og skal i dette øyemed planlegge og lede saksforberedelse, forhandlingsmøte og rådslagning, og påse at saksbehandlingen står i forhold til det som skal avgjøres.

§ 7-4. Dokumentinnsyn

Partene har rett til innsyn i begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter, fylkesnemndsvedtak og andre dokumenter i saken for fylkesnemnda, og kan forlange kopi av dem.

De begrensninger i partens rett til å se saksdokumenter som er fastsatt i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav c og annet ledd, gjelder ikke for disse dokumentene.

§ 7-5. Sammensetningen i den enkelte sak

I den enkelte sak skal fylkesnemnda bestå av nemndsleder, ett medlem fra det alminnelige utvalg og ett fra det fagkyndige utvalg. Når sakens vanskelighetsgrad gjør det nødvendig, kan nemndsleder beslutte at nemnda, i tillegg til nemndsleder, skal bestå av to medlemmer fra det alminnelige utvalg og to fra det fagkyndige utvalg.

Dersom partene samtykker, kan nemndsleder avgjøre saker som nevnt i første ledd alene når hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det.

Når saken gjelder krav om endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom, kan nemndsleder avgjøre saken alene dersom dette er ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet, og hensynet til en forsvarlig behandling.

§ 7-6. Habilitet

For nemndsleder og medlemmene gjelder domstoloven kapittel 6 tilsvarende.

Deltagelse ved tidligere behandling av saker med de samme parter eller i samme sakskompleks i fylkesnemnda, medfører ikke i seg selv inhabilitet.

§ 7-7. Innkalling av partene. Uteblivelse

Partene skal innkalles til forhandlingsmøtet, om nødvendig ved forkynning. Ved forkynning gjelder § 7-21 om forkynning av vedtak tilsvarende. Forkynning av innkallingen kan unnlates på de vilkår som følger av forvaltningsloven § 16 tredje ledd.

Når en privat part er innkalt etter reglene i første ledd kan saken behandles selv om vedkommende uteblir.

§ 7-8. Advokater

Fylkesnemnda skal sørge for at det blir oppnevnt advokat for de private parter. Advokaten skal omgående gjøres kjent med begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter, og gis frist for tilsvar etter § 7-11. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om utvalg av advokater som kan oppnevnes for privat part i saker etter § 7-23.

Den offentlige part skal under saken som regel være representert av advokat.

§ 7-9. Talsperson

Fylkesnemnda kan oppnevne en egen talsperson for barnet i saker som skal behandles for nemnda. Departementet kan gi forskrifter om den nærmere gjennomføring av ordningen.

§ 7-10. Barneverntjenestens innledning til sak

Sak for fylkesnemnda innledes ved at barneverntjenesten utarbeider begjæring om tiltak. En klagesak etter § 4-17 skal forberedes av barneverntjenesten etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 33 første til fjerde ledd.

Når saken gjelder krav fra den private part om endringer i et tidligere vedtak, skal barneverntjenesten forberede og sende saken til fylkesnemnda snarest mulig og senest innen tre måneder fra barneverntjenesten mottok kravet. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.

Dersom begjæringen skal forelegges et folkevalgt organ etter § 2-1 tredje ledd, skal forslaget, dersom organet er enig, omgående sendes til fylkesnemnda med eventuelle merknader. Haster saken, kan den sendes til nemnda uten at den er forelagt det folkevalgte organet på forhånd.

Dersom fylkesmannen etter klage, jf. § 6-5, eller på annen måte blir kjent med forhold som tilsier at det bør iverksettes tiltak som forutsetter vedtak i fylkesnemnda, kan fylkesmannen fremme forslag som nevnt i første ledd.

§ 7-11. Begjæring om tiltak. Tilsvar

Begjæring om tiltak sendes fylkesnemnda og skal inneholde eller vedlegges:

- a) betegnelse på nemnda,
- b) partenes, lovlige stedfortrederes og advokaters navn, stilling og adresse,
- c) en kort angivelse av hva begjæringen gjelder,
- d) saksfremstilling,
- e) de bevis som vil bli ført, herunder oppgave over vitner og sakkyndige, med angivelse av hva forklaringene gjelder, og
- f) forslag til vedtak, en kort oppsummerende redegjørelse for de omstendigheter som begrunner for-

slaget med henvisning til de rettsregler som kommer til anvendelse.

I begjæringen skal det redegjøres for forhold som kan ha betydning for nemndsleders vurdering av den videre behandling og avgjørelsesform, herunder nemndas sammensetning og fremdriftsplan for et eventuelt forhandlingsmøte.

Dersom en begjæring om tiltak ikke tilfredsstillende de krav som følger av første og annet ledd, skal nemndsleder gi pålegg om retting og sette en kort frist for dette.

De private parter skal umiddelbart varsles om begjæringen, og gis en kort frist for tilsvar, normalt ikke lenger enn ti dager. De skal redegjøre for sitt syn på begjæringen og det angitte grunnlaget for den, egne bevisstilbud og forhold av betydning for nemndsleders vurdering av den videre behandling og avgjørelsesform, herunder fylkesnemndas sammensetning og fremdriftsplan for et eventuelt forhandlingsmøte.

§ 7-12. Saksforberedelsen i fylkesnemnda

Gjennom saksforberedelsen skal rammene for saken i nemnda trekkes opp, slik at den videre saksbehandling og avgjørelse kan skje i samsvar med § 7-3.

Umiddelbart etter at begjæring om tiltak kommer inn til nemnda, skal nemndsleder vurdere og eventuelt treffe avgjørelse om den videre behandling, blant annet knyttet til:

- a) nemndas sammensetning,
- b) behovet for møter, herunder om det skal holdes forhandlingsmøte,
- c) tema, tid og sted for slike møter,
- d) behovet for ytterligere bevisførsel, herunder for sakkyndige utredninger,
- e) bevisførselens form, herunder bruk av fjernavhør, og
- f) om det skal oppnevnes talsperson for barnet.

I saker med uoversiktlig faktisk forhold kan nemndsleder pålegge kommunen å inngi en kortfattet kronologisk eller annen systematisert redegjørelse for de faktiske forhold eller deler av dette. Den eller de private parter skal gis en frist til å gi et svar med angivelse av hvilke deler av den faktiske beskrivelsen som aksepteres, og hvilke deler som ikke godtas. Godtas beskrivelsen ikke, kan nemndsleder anmode partene om kort å angi det faktiske forhold partene mener er riktig. Nemndsleder kan oppfordre partene til å samarbeide om redegjørelsen.

Flere saker som helt eller delvis gjelder samme barn eller foreldre, skal søkes behandlet samlet i den utstrekning dette kan skje uten tilsidesettelse av lovbestemt taushetsplikt.

Nemndsleder kan innkalle til saksforberedende møte for blant annet å klarlegge uenigheten mellom partene og drøfte videre behandling av saken.

Nemndsleder kan innen avsluttet saksforberedelse kreve at partene inngir en kort avsluttende redegjørelse for forslag til vedtak, de omstendigheter som begrunner det og de rettsregler som kommer til anvendelse, samt de bevis partene vil føre.

§ 7-13. Saksstyrende avgjørelser. Avvisning og heving

Avgjørelser om saksbehandlingen under saksforberedelsen treffes av nemndsleder. Er vedkommende nemndsleder avskåret fra raskt å treffe avgjørelsen, kan avgjørelsen treffes av en annen nemndsleder.

Nemndsleder kan treffe avgjørelse om å avvise eller heve saken under saksforberedelsen etter reglene i første ledd.

Avgjørelser som nevnt i første ledd kan omgjøres hvis hensynet til lovens formål tilsier det. Avgjørelser under saksforberedelsen er ikke bindende ved forhandlingsmøtet.

§ 7-14. Når forhandlingsmøte skal holdes

Før vedtak treffes skal det holdes forhandlingsmøte. Forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken.

Det kan treffes vedtak uten forhandlingsmøte:

- når sakens parter samtykker og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det, eller
- når saken gjelder krav om endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom, og nemndsleder finner dette ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling.

Når vilkårene i annet ledd bokstav a eller b er oppfylt, kan det treffes vedtak på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling etter første ledd og skriftlig behandling.

§ 7-15. Gjennomføringen av forhandlingsmøte

Nemndsleder styrer forhandlingsmøtet og påser at det gjennomføres i henhold til de rammer som er fastsatt. For øvrig gjelder tvisteloven § 9-15 tilsvarende så langt den passer.

§ 7-16. Lukkede dører

Fylkesnemndas møter holdes for lukkede dører.

Nemnda kan likevel, når partene begjærer det eller samtykker, og nemnda finner dette ubetenkelig, beslutte at møtet skal holdes helt eller delvis for åpne dører.

På samme vilkår som i annet ledd kan nemnda beslutte at

- bestemte personer med tilknytning til en part, eller i opplæringsøyemed, kan overvære forhandlingene, og
- bestemte personer kan overvære forhandlingene og rådslagningsmøtet i forskningsøyemed.

Alle tilstedeværende har taushetsplikt og referatforbud med mindre nemnda bestemmer noe annet.

§ 7-17. Bevis

For fylkesnemndene gjelder følgende regler i tvisteloven tilsvarende så langt de passer:

- kapittel 21 om alminnelige regler om bevis, unntatt § 21-4,
- kapittel 22 om bevisforbud og bevisfritak,
- kapittel 24 om vitnebevis,
- kapittel 25 om sakkyndighetsbevis,
- kapittel 26 om realbevis, og
- kapittel 27 om bevisopptak i retts sak.

§ 7-18. Avgjørelsesgrunnlaget

Avgjørelser etter forhandlingsmøte treffes på grunnlag av behandlingen i møtet. Nemndsleder kan bestemme at skriftlige redegjørelser om faktiske forhold, jf. § 7-12 tredje ledd, skal inngå i avgjørelsesgrunnlaget.

Der saken avgjøres uten forhandlingsmøte etter § 7-14 annet ledd, er avgjørelsesgrunnlaget sakens dokumenter og eventuell bevisførsel i møte som nevnt i § 7-12 femte ledd.

Der saken avgjøres på grunnlag av en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling etter § 7-14 tredje ledd, er avgjørelsesgrunnlaget behandlingen i forhandlingsmøtet og sakens dokumenter.

Ved klage over akuttvedtak gjelder § 7-23 annet ledd.

§ 7-19. Vedtak

Fylkesnemnda treffer vedtak snarest mulig og senest to uker etter at forhandlingsmøtet ble avsluttet, med mindre dette ikke er praktisk mulig. Hvis fristen overskrides, skal årsaken oppgis i vedtaket.

For rådslagningsmøte og avstemning gjelder tvisteloven § 19-3 tilsvarende så langt den passer.

Vedtaket skal begrunnes som dommer. Tvisteloven § 19-6 gjelder tilsvarende så langt den passer. I meldingen om vedtaket skal det gjøres oppmerksom på adgangen til å kreve rettslig prøving, jf. § 7-24.

Nemndas vedtak blir bindende når det er underskrevet av alle nemndas medlemmer. Nemndsleder underskriver til slutt.

§ 7-20. Retting av feil. Tilleggsvedtak

For retting av feil i fylkesnemndas vedtak gjelder tvisteloven § 19-8 tilsvarende så langt den passer. Nemnda plikter å behandle en begjæring om retting når begjæringen fremsettes innen fristen for å kreve rettslig prøving.

For tilleggsvedtak i nemnda gjelder tvisteloven § 19-9 tilsvarende så langt den passer.

§ 7-21. Forkynning av vedtak

Fylkesnemndas vedtak forkynnes ved postforkynning etter domstolloven § 163a.

Nemnda kan beslutte forkynning ved stevnevitne etter reglene i domstolloven dersom den finner det nødvendig for å sikre en forsvarlig forkynning.

For øvrig gjelder domstollovens regler om forkynning tilsvarende så langt de passer.

§ 7-22. Godkjenning av akuttvedtak

Akuttvedtak etter §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd og 4-25 annet ledd, skal umiddelbart etter iverksettingen sendes til godkjenning i fylkesnemnda. Vedtaket skal snarest, og om mulig innen 48 timer etter at fylkesnemnda har mottatt saken, godkjennes av nemndsleder. Det skal gis en kort begrunnelse for avgjørelsen.

Godkjenningen skjer med utgangspunkt i akuttvedtaket. Nemndsleder kan innhente ytterligere opplysninger der dette er nødvendig for å ta stilling til godkjenningsspørsmålet.

§ 7-23. Klage over akuttvedtak

De private parter kan påklage et akuttvedtak etter §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd og 4-25 annet ledd. Klagen fremsettes skriftlig eller muntlig overfor fylkesnemnda.

Klagen behandles av nemndsleder alene. Det skal holdes et kort møte hvor partene gis mulighet til å redegjøre for sitt syn og til å tilby slik supplerende bevisførsel som nemndsleder tillater.

Vedtaket i klagesaken skal foreligge innen en uke etter at fylkesnemnda mottok saken.

§ 7-24. Rettslig prøving

Nemndas vedtak kan bringes inn for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36 av den private part eller av kommunen. Kommunen er part i saken. Om adgangen for et barn til å reise søksmål gjelder § 6-3 annet ledd.

Fristen for å reise søksmål er to måneder fra den dag den som har rett til å reise søksmål, fikk melding om vedtaket. Det kan gis oppfriskning mot oversittelse av søksmålsfristen.

Kommunen dekker sine egne kostnader med saken.

§ 7-25. Forsøk med samtaleprosess

Departementet kan gi samtykke til at det i en eller flere nemnder igangsettes forsøk med at nemndsleder tar initiativ til en samtaleprosess hvor det søkes etter grunnlag for enighet mellom partene. Departementet kan gi nærmere regler om gjennomføringen av slike forsøk.

§ 9-3 tredje ledd skal lyde:

Fylkesnemnda avgjør kravet i de tilfelle det vedtak som gir grunnlag for plasseringen hører inn under fylkesnemndas myndighetsområde.

II

I lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) gjøres følgende endringer:

§ 4A-11 annet ledd skal lyde:

Vedtaket etter § 4A-5 tredje ledd bokstavene b og c som er overprøvd av Fylkesmannen etter § 4A-8, kan påklages av tjenestemottakeren, vergen eller hjelpevergen og pårørende til fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Klageadgangen gjelder også hvis Fylkesmannen har nektet å godkjenne kommunens vedtak, forutsatt at kommunen fortsatt ønsker å gjennomføre tiltaket. Fylkesnemnda skal prøve alle sider av saken.

§ 4A-11 tredje ledd skal lyde:

Det kan oppnevnes et eget utvalg av fagkyndige for saker som etter reglene i dette kapitlet skal behandles av fylkesnemnda. Forhandlingsmøte for saker etter denne bestemmelsen, skal holdes snarest og hvis mulig innen to uker etter at fylkesnemnda mottok saken, jf. barnevernloven § 7-14. For øvrig gjelder reglene i barnevernloven §§ 7-1 til 7-8 og 7-11 til 7-21. Kongen kan gi forskrift om at disse reglene skal gjelde helt eller delvis.

§ 4A-12 første ledd annet punktum skal lyde:

Søksmålsadgangen gjelder ikke hvis fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker har nektet å godkjenne kommunens vedtak.

§ 6-2 annet ledd skal lyde:

Et vedtak etter første ledd skal treffes av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Fylkesnemnda skal samtidig ta stilling til om det skal være adgang til å ta urinprøver av klienten under institusjonsoppholdet.

§ 6-2 fjerde ledd skal lyde:

Et midlertidig vedtak etter første ledd kan trefes av sosialtjenesten dersom de interesser bestemmelsen skal ivareta kan bli vesentlig skadelidende dersom vedtak ikke treffes og gjennomføres straks. For øvrig gjelder reglene i barnevernloven §§ 7-22 og 7-23.

§ 6-2a tredje ledd skal lyde:

Sosialtjenesten skal, i samråd med institusjonen, minst hver tredje måned vurdere om det fortsatt er grunnlag for tilbakeholdelse. Tilbakeholdelsen kan bare fortsette dersom sosialtjenesten trefrer avgjørelse om det innen denne *fristen*.

§ 6-2a femte ledd skal lyde:

Et midlertidig vedtak etter første ledd kan trefes av sosialtjenesten dersom de interesser bestemmelsen skal ivareta kan bli vesentlig skadelidende dersom vedtaket ikke treffes og gjennomføres straks. For øvrig gjelder reglene i barnevernloven §§ 7-22 og 7-23.

Ny § 6-4 skal lyde:

§ 6-4. *Bruk av fylkesnemnda i saker etter §§ 6-2 og 6-2a*

Barnevernloven §§ 7-1 til 7-8 og §§ 7-11 til 7-23 gjelder tilsvarende for saker etter §§ 6-2 og 6-2a i den utstrekning annet ikke fremgår av loven her.

Forhandlingsmøte for saker etter §§ 6-2 og 6-2a, skal holdes snarest og hvis mulig innen to uker etter at fylkesnemnda mottok saken, jf. barnevernloven § 7-14.

Ny § 6-5 skal lyde:

§ 6-5. *Innledning til sak etter §§ 6-2 og 6-2a*

En sak etter §§ 6-2 og 6-2a innledes ved at sosialtjenesten utarbeider begjæring om tiltak etter vedkommende bestemmelse.

Dersom begjæringen skal forelegges et folkevalgt organ, jf. § 8-5a, skal begjæringen, dersom organet er enig, med eventuelle merknader omgående sendes til fylkesnemnda. Haster saken, kan den sendes til nemnda uten at den er forelagt det folkevalgte organet på forhånd.

Ny § 6-6 skal lyde:

§ 6-6. *Overprøving av fylkesnemndas vedtak*

Nemndas vedtak kan bringes inn for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36 av den private part eller av kommunen. Kommunen er part i saken. Om adgangen for et barn til å reise søksmål gjelder § 8-3 annet ledd.

Fristen for å reise søksmål er to måneder fra den dag den som har rett til å reise søksmål, fikk melding om vedtaket. Det kan gis oppfriskning etter tvisteloven mot oversittelse av fristen.

Kommunen dekker sine egne omkostninger i saken.

§ 8-6 annet ledd skal lyde:

Første ledd gjelder ikke saker som hører under fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Kapittel 9 oppheves.

III

I lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer gjøres følgende endringer:

§ 5-2 femte ledd skal lyde:

Vedtaket etter andre og tredje ledd skal gjøres av smittevernnemnda, se §§ 7-5, 7-6 og 7-8, etter reglene i §§ 5-5 til 5-7. Se likevel § 5-8 om hastevedtak. Det har ikke utsettende virkning dersom vedtaket bringes inn for tingretten.

§ 5-3 femte ledd skal lyde:

Vedtaket om tvungen isolering i sykehus og medikamentell behandling gjøres av smittevernnemnda, se §§ 7-5, 7-6 og 7-8, etter reglene i §§ 5-5 til 5-7. Det har ikke utsettende virkning dersom vedtaket bringes inn for tingretten. Tvangsvedtaket skal oppheves av avdelingens overlege så snart vilkårene for innleggelsen ikke lenger foreligger. Smittevernnemnda skal varsles så tidlig som mulig, og senest tre døgn før den smittede blir utskrevet.

§ 5-5 første og annet ledd skal lyde:

En sak om vedtak etter §§ 5-2 eller 5-3 innledes ved at kommunelegen utarbeider *begjæring om* tiltak etter den aktuelle paragrafen. I *begjæringen* skal det redegjøres for de omstendigheter kommunelegen legger til grunn for det tiltak som blir foreslått.

Begjæringen skal forelegges fylkesmannen, som omgående skal sende den til smittevernnemnda.

§ 5-6 første ledd skal lyde:

Smittevernnemnda skal sørge for at det blir oppnevnt advokat for de private parter. Advokaten skal omgående gjøres kjent med begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter, og gis frist for tilsvar etter barnevernloven § 7-11.

Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)

§ 5-7 annet ledd skal lyde:

Vedtaket skal gjøres umiddelbart etter at drøftingene i smittevernnemnda er slutt. Reglene i *tvis-teloven* om dommers innhold og begrunnelse gjelder tilsvarende.

§ 7-5 skal lyde:

§ 7-5. Smittevernnemndas myndighetsområde

Gjennomføring av tiltak med tvang etter denne lovs §§ 5-2 og 5-3 avgjøres av smittevernnemnda. Smittevernnemnda er den av *fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*, jf. *barnevernloven § 7-1*, som departementet utpeker til denne oppgaven. Når det foreligger et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom, jf. § 1-3 nr. 4, kan flere fylkesnemnder utpekes til smittevernnemnder.

Reglene i *barnevernloven kapittel 7* gjelder i den utstrekning annet ikke fremgår av loven her.

Departementet kan bestemme at smittevernnemnda også skal behandle andre saker etter loven her.

§ 7-6 første ledd skal lyde:

Smittevernnemnda settes sammen etter reglene i *barnevernloven § 7-2*.

IV

I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene gjøres følgende endringer:

§ 163a annet ledd skal lyde:

Følgende myndigheter foretar forkyning postalt etter reglene i denne bestemmelse: De alminnelige domstoler, jordskifterettene, forbrukertvistutvalget, *fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*, påtalemyndigheten, namsmenn, lensmenn, namsfogder, politistasjoner med sivile rettspleieoppgaver og fylkesmenn.

V

I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp gjøres følgende endringer:

§ 11 første ledd nr. 2 bokstav a skal lyde:

for den som er part i sak hvor barnevernet har fattet vedtak som nevnt i lov om barneverntjenester § 4-6 annet og tredje ledd, § 4-9 første og annet ledd og § 4-25 annet ledd annet punktum, men hvor vedtaket ikke blir etterfulgt av at barnevernet starter forberedelse til sak som skal behandles av fylkesnemnda etter kapittel 7 i lov om barneverntjenester.

§ 17 tredje ledd nr. 1 skal lyde:

1 saker som skal behandles av fylkesnemnda etter lov om sosiale tjenester mv.

VI

I lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon gjøres følgende endring:

§ 1 første ledd skal lyde:

Departementet skal utstede adopsjonsbevillingen uten å prøve om vilkårene i loven er til stede, når fylkesnemnda for *barnevern og sosiale saker* har fattet vedtak etter *barnevernloven § 4-20* annet og tredje ledd, og vedtaket er endelig.

VII

I lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister § 37-3 gjøres følgende endring:

I nr. 11 skal endringen av lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. § 9-10 oppheves.

VIII

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

Vedlegg 1**Lovspeil**

Tabell 1.1

Fylkesnemndsutvalgets lovutkast	Departementets lovutkast
NOU § 1	§ 7-1
NOU § 2	Regulert i flere bestemmelser i loven
NOU § 3	§ 7-3
NOU § 4	§ 7-4
NOU § 5 første til og med tredje ledd	§ 7-2
NOU § 5 fjerde ledd	§ 7-1 første ledd
NOU § 6	§ 7-5
NOU § 7	§ 7-6
NOU § 8	§ 7-7
NOU § 9	§ 7-8
NOU § 10 første og tredje ledd	§ 6-3
NOU § 10 annet ledd	§ 7-9
NOU § 11 første og annet ledd	§ 8-4
NOU § 11 tredje og fjerde ledd	§ 7-10 tredje og fjerde ledd
NOU § 12	§ 7-10 første og annet ledd
NOU § 13	§ 7-11
NOU § 14	§ 7-12
NOU § 15	§ 7-13
NOU § 16	§ 7-14
NOU § 17	§ 7-15
NOU § 18	§ 7-16
NOU § 19	§ 7-17
NOU § 20	§ 7-18
NOU § 21	§ 7-19
NOU § 22	§ 7-20
NOU § 23	§ 7-21
NOU § 24 til og med § 26	§ 7-22 og § 7-23