



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 dep
0030 Oslo

Juridisk avdeling

Tordenskioldsgate 12
Postboks 8111 Dep, 0032 Oslo
Telefon 22 00 35 00
fmoapostmottak@fylkesmannen.no
www.fmoa.no
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.: 14/808
Deres dato: 14.05.2014
Vår ref.: 2014/10543-4 FM-J
Saksbehandler: Hege Skaanes Nyhus
Direktetelefon: 22 00 35 90

Dato: 10.09.2014

Høring - Rapport fra arbeidsgruppe som har gjennomgått regelverk, organisering og behandling av barne bortføringssaker i Norge

Vi viser til oversendelse av høringsbrev og rapport, og brev av 23.06.14 om at det er satt ny høringsfrist til 15.09.14. I tillegg har vi merket oss brev av 31.07.14 vedrørende forslag til konkrete lovbestemmelser.

Høringsinstansene er bedt om å ta stilling til følgende:

”Departementet ønsker å motta innspill om alle forslagene i rapporten, samt høringsinstansenes vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene. Vi imøteser også andre forslag som kan bidra til å forbedre og effektivisere behandlingen av barne bortføringssaker i Norge.”

Fylkesmannen i Oslo og Akershus vil i det vesentligste komme med innspill til det som er foreslått om barnevern og rettshjelp i saker om barne bortføring. For oversiktens skyld vil vi sitere hele eller deler av arbeidsgruppens forslag før vi kommenterer forslagene.

Retts hjelp

Fylkesmannen i Oslo og Akershus behandler alle saker om fri retts hjelp med tilknytning til utlandet. En barne bortføringssak vil alltid ha tilknytning til utlandet, og arbeidsgruppens beskrivelse av retts hjelpordningen er derfor svært gjenkjennelig. Vi vil nedenfor kommentere arbeidsgruppens forslag.

Arbeidsgruppens forslag:

”Arbeidsgruppen mener at det ikke er grunn til å skille prinsipielt mellom barne bortføringssaker til og fra Norge. Arbeidsgruppen mener at de sterke hensyn som foreligger i forhold til barn som offer for barne bortføring og behovet for en rask behandling av sakene, tilsier at man bør endre retts hjelplovgivningen slik at de aller fleste barne bortføringssaker til og fra Norge er prioriterte saker med behovsprøving med rett til fritt retts råd (rådgivning) og fri sakførsel (i sak for domstol).”

Fylkesmannens kommentar

Fylkesmannen har registret at det ofte er behov for juridisk bistand, og at dette kan være stort i den første fasen av saken. Vi tiltrer arbeidsgruppens forslag om at disse sakene gjøres prioriterte



slik at det ikke er noen tvil om at det kan mottas fritt rettsråd dersom de økonomiske vilkårene er oppfylt. Vi ser det slik at dette må ligge innefor formålet til rettshjelpordningen, og særlig når en ser hen til hvilke andre saker knyttet til barn som er prioritert.

Rett etter en bortføring eller tilbakehold vil gjenværende være i en så vanskelig situasjon at det er svært krevende å håndtere saken uten bistand fra advokat, også i de sakene Justisdepartementet er sentralmyndighet. Den som søker bistand kan ha både manglende språkkunnskaper, og kjennskap til regelverket som tilsier at bistand ofte vil være nødvendig for å komme raskt i gang med saken, og få til et vellykket resultat. Dette synes å gjelde både i saker hvor Justisdepartementet og Utenriksdepartementet er sentralmyndighet.

Arbeidsgruppen

”Arbeidsgruppen konstaterer at inntekts- og formuesgrensene i rettshjelpforskriften har stått uendret lenge. Dersom de økonomiske grensene heves, vil det i flere saker om barne bortføring kunne innvilges fri rettshjelp på et tidligere stadium i prosessen, noe som etter arbeidsgruppens syn kan bidra til bedre håndtering av disse sakene i startfasen.”

Fylkesmannens kommentar

Fylkesmannen har merket seg forslaget, og tiltrer arbeidsgruppens forslag, men vil legge til at heving også må få virkning for andre sakstyper. I rapporten er det angitt at det føres en ganske liberal praksis mht å dispensere fra de gjeldende inntektsgrensene. Regelverket vil imidlertid fremstå som mer forutsigbart dersom de økonomiske vilkårene blir justert i henhold til praksis, og forskriftfestet.

Arbeidsgruppen

”Arbeidsgruppen mener imidlertid at det fremstår som urimelig at bortfører ikke får innvilget fri rettshjelp i saker der hun/han får medhold i tingretten (det vil si at retten kommer til at det ikke var en ulovlig barne bortføring for eksempel på grunn av gjenværendes samtykke osv.). Det bør derfor i alminnelighet åpnes for i flere saker å innvilge rettshjelp til bortfører.”

Fylkesmannens kommentar

Gjeldende regelverk praktiseres slik at den som omtales som bortfører ikke kan regne med å få innvilget søknad om fri rettshjelp. Det vil som regel fremstå som urimelig dersom det offentlige skal dekke juridisk bistand til en person som har bortført eller holdt sitt barn tilbake. I noen tilfeller kan det imidlertid, etter en konkret vurdering, fremstå som rimelig å innvilge bistand. Dette gjelder saker som kan fremstå som uklare, og det er lagt frem opplysninger som antyder at saken kan få flere utfall.

Fylkesmannen tiltrer arbeidsgruppen forslag om å åpne for å innvilge rettshjelp der retten kommer til at det ikke foreligger barne bortføring. I tillegg bør det nok være åpning for å kunne innvilge bistand i de sakene som fremstår som svært uklare, og det er knyttet usikkerhet til om saken faktisk gjelder barne bortføring.

Arbeidsgruppen

”Arbeidsgruppen mener at det bør informeres bedre om at det kan søkes om etterbevilling av rettshjelp, og at både gjenværende og bortfører kan søke om dette i ettertid.”



Fylkesmannens kommentar

Fylkesmannen legger til grunn at det vil bli enklere å orientere om f.eks muligheten for å søke om etterbevilling dersom sentralmyndighetene skal ha et innledende møte med gjenværende forelder, og det i tillegg legges til rette for at flere kan benytte seg av rettshjelpordningen. I tillegg må også dommere, og andre som arbeider med den juridiske siden av saken kjenne til at det kan søkes om fri rettshjelp på alle stadier av saken.

Det er også viktig å merke seg at det kan søkes om fri rettshjelp selv om man tidligere har fått avslag. Dette kan gjelde i saker som har vist seg å bli svært omfattende, og muligheten for å dispensere fra de økonomiske vilkårene har blitt større, samt at situasjonen til den gjenværende kan ha endret seg, bl.a på grunn av saken.

Arbeidsgruppen

”Arbeidsgruppen vil understreke at det kan være behov for at fri rettshjelp også inkluderer dekning av motpartens saksomkostninger når søker har fått innvilget fri rettshjelp. Slik rettshjelp kan gis som del av fri sakførsel i medhold av rettshjelploven § 22 fjerde ledd. Dette kan gjelde spesielt for utenlandsk søker fra land med lavere kostnadsnivå enn i Norge. I enkelte tilfeller kan det komme overraskende på søkeren at selv om han eller hun har fått innvilget fri rettshjelp, kan vedkommende bli ilagt motpartens saksomkostninger. *Arbeidsgruppen* mener at det er viktig at det opplyses om muligheten for å få dekket også dette gjennom ordningen med fri rettshjelp. *Arbeidsgruppen* mener at det gjennomgående vil foreligge særlige grunner for slik dekning av motpartens saksomkostninger i barne bortføringsaker når det er innvilget fri sakførsel.”

Fylkesmannens kommentar

Fylkesmannen har merket seg forslaget, og vil påpeke at dommere og advokater som behandler saker om barne bortføring må kjenne til muligheten. Vår erfaring er at vi mottar ganske få søknader vedrørende denne muligheten, og det er uklart om det skyldes manglende kunnskap om ordningen. Dersom årsaken er manglende kunnskap, så ser vi for oss at den alminnelige kunnskap om rettshjelpordningen må økes blant aktørene som er involvert i en barne bortførings sak.

Vi har merket oss at arbeidsgruppen foreslår at retningslinjene i rettshjelpunderskrivet må bli tydeligere. I tillegg har vi merket oss at arbeidsgruppen foreslår at det utarbeides et nytt rundskriv om barne bortføring.

Fylkesmannen støtter forslagene, men vil presisere at det er viktig at begge de nevnte rundskrivene inneholder informasjon om rettshjelpordningen.

Økonomiske og administrative konsekvenser som følge av endringer i rettshjelpordningen

Fylkesmannen fører statistikk over antall saker, og hva som utbetales i rettshjelp på de enkelte saksområdene hvert kvartal. Vi legger til grunn at dersom rettshjelpordningen skal utvides til å gjelde i noen flere saker så vil utgiftene også øke. I 2013 utbetalte vi totalt kr. 1 494 524,- i fritt rettsråd. Dette gjelde saker fra hele landet, og det er ikke skilt mellom bortføringer til Haagkonvensjonsland eller til land som ikke har ratifisert konvensjonen. Vår erfaring er at saker som har tilknytning til land som ikke er medlem av Haagkonvensjonen er mer ressurskrevende enn de øvrige sakene.



Dersom det legges til rette for at flere kan få innvilget fri rettshjelp i forbindelse med saker om barne bortføring legger vi til grunn at vi vil motta flere søknader. Sakene har høy prioritet hos oss, og det kan av og til ta tid å avklare om det er grunnlag for å innvilge bistand. Vi legger til grunn at en eventuell økning i antall saker vil kreve at vi utvider bemanningen med ca en halv stilling. Dersom regelverket blir enda klarere, og mer forutsigbart kan det også ha en positiv virkning på behandlingstiden av søknadene.

Barnevern

Forslag om å gi barneverntjenesten en utvidet rolle i barne bortføringsaker

Arbeidsgruppen mener at barneverntjenesten bør få en utvidet rolle i barne bortføringssakene. Den lokale barneverntjenesten bør informeres når et barn kommer tilbake til Norge etter å ha vært bortført til utlandet. Arbeidsgruppen mener at barnevernet bør varsles også når et barn er bortført til Norge.

Fylkesmannen støtter dette forslaget, men ser et behov for at det avklares nærmere hvordan slike saker skal håndteres av barneverntjenesten. Etter vårt syn bør det klargjøres at en slik varsling skal anses som en bekymringsmelding som skal behandles etter barnevernloven § 4-2. Hvis slike varsler ikke skal anses som en bekymringsmelding, vil barneverntjenesten ha liten mulighet til å undersøke barnets omsorgssituasjon og eventuelle behov for hjelp.

Barn som bortføres fra barneverntjenesten

Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen fastslår at det etter norsk rett vil være ulovlig å ta med seg et barn ut av landet uten barneverntjenestens samtykke dersom fylkesnemnda har fattet et av følgende vedtak:

- Omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven § 4-12
- Fratakelse av foreldreansvaret, jf. barnevernloven § 4-20
- Forbud mot flytting og omsorgsovertakelse når barnet bor utenfor hjemmet, jf. barnevernloven § 4-8
- Plassering og tilbakeholdelse i institusjon uten samtykke, jf. barnevernloven § 4-24

Videre vil det være ulovlig å ta med seg et barn ut av landet uten barnevernets samtykke dersom det er fattet midlertidig vedtak etter barnevernloven § 4-6 annet ledd eller § 4-25, eller etter § 4-9.

Det er ikke et krav om at vedtak etter barnevernloven er endelig eller rettskraftig. Det er imidlertid et krav om at det foreligger et gyldig vedtak. Det er dermed, etter gjeldende rett, ikke ulovlig dersom foreldrene tar med seg barnet utenlands før det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse eller vedtak om akutt plassering.

Etter arbeidsgruppens syn kan det være svært uheldig for barna at foreldre kan unngå barnevernets vedtak ved å ta med seg barna utenlands helt frem til vedtak om omsorgsovertakelse er fattet. Arbeidsgruppen foreslår at foreldrene ikke kan reise utenlands med barnet etter at det er truffet midlertidig vedtak i en akuttsituasjon etter barnevernloven § 4-6



første og annet ledd eller foreløpig vedtak etter § 4-9 eller § 4-25, og der begjæring om tiltak som nevnt i kulepunktene ovenfor er oversendt fylkesnemnda.

Fylkesmannens kommentarer

Fylkesmannen støtter i hovedsak arbeidsgruppens forslag, og er enig i at skjæringspunktet for når en bortføring fra barneverntjenesten er ulovlig bør være det tidspunktet begjæring om tiltak er oversendt fylkesnemnda. Etter vårt syn vil dette harmonere med den nylig innførte endringen i barnevernloven § 8-4 annet ledd, som innebærer at endring i barnets tilknytning til kommunen i tidsrommet mellom begjæring om tiltak er sendt fylkesnemnda og vedtak er fattet, ikke medfører noen endring med hensyn til hvilken kommune som er ansvarlig.

Vi er imidlertid usikre på om dette bør gjelde ved vedtak etter barnevernloven § 4-6 første ledd. Vedtak etter denne bestemmelsen kan ikke opprettholdes mot foreldrenes vilje. Dersom foreldrene ønsker å ta barnet med til utlandet, kan de trekke samtykket til tiltaket, og med mindre barneverntjenesten mener at vilkåret for å fatte vedtak etter § 4-6 annet ledd foreligger, kan de fritt reise ut av landet. Det kan da synes paradoksalt at det skal innføres et forbud mot at foreldrene kan ta barnet med til utlandet etter vedtak etter § 4-6 første ledd.

Fylkesmannen finner også grunn til å påpeke at det kan synes som om det er usikkerhet om hva som er gjeldende rett med hensyn til om det er ulovlig å ta med seg barn til utlandet etter at det er fattet vedtak etter § 4-6 annet ledd. I en sak som nylig fikk stor oppmerksomhet i mediene, ble det fra den private part argumentert med at bortføringen ikke var ulovlig, da et vedtak etter § 4-6 annet ledd ikke medførte at omsorgen for barnet var fratatt foreldrene. Eidsivating lagmannsrett opphevet tingrettens beslutning om at bortfører skulle pågripes, og ba tingretten om en nærmere redegjørelse for lovanvendelsen og om det var fattet akuttvedtak i saken, eller vedtak om omsorgsovertakelse. Saken var seinere til behandling i Borgarting lagmannsrett, som bemerket at *det forelå et gyldig akuttvedtak da handlingen fant sted, og barna var plassert i beredskapshjem. (...) Det er etter lagmannsrettens syn urettmessig med fysisk makt å hente akutt plasserte barn. Dette gjelder uavhengig av om det i dette tilfellet senere viste seg at det ikke var grunnlag for omsorgsovertakelse.*

Uavhengig av arbeidsgruppens forslag og den videre behandlingen av disse, mener Fylkesmannen at det er behov for en klargjøring av gjeldende rett med hensyn til om det er ulovlig å ta med seg barn til utlandet etter at det er fattet vedtak etter § 4-6 annet ledd.

Utvidelse av fristen for gyldigheten av vedtak om omsorgsovertakelse

Arbeidsgruppens forslag

Det følger av barnevernloven at fylkesnemndas vedtak faller bort dersom det ikke er satt i verk innen seks uker fra vedtakstidspunktet. Fylkesnemndas leder kan etter begjæring fra barneverntjenesten forlenge fristen når «særlige grunner» tilsier det, jf. barnevernloven § 4-13. Dersom vedtaket faller bort, vil utenlandsoppholdet ikke lenger være ulovlig etter norsk rett, og tilbakelevering etter Haagkonvensjonen 1980 kan ikke kreves.

Dersom det er grunn til å tro at barnet er bortført til utlandet foreslår arbeidsgruppen at det innføres en regel i barnevernloven som sier at vedtaket gjelder for ett år av gangen. En slik regel vil forhindre at vedtak bortfaller og tilbakelevering dermed ikke kan kreves. Arbeidsgruppen mener det bør settes som vilkår at barnevernet har igangsatt en barne bortføringssak ved å sende



en søknad etter Haagkonvensjonen 1980 til Justis- og beredskapsdepartementet eller ha kontaktet Utenriksdepartementet og bedt om bistand til å igangsette en prosess i det andre landet.

Fylkesmannens kommentarer

Fylkesmannen støtter i utgangspunktet arbeidsgruppens forslag om å gi fylkesnemnda hjemmel til, ved ulovlige bortføringer, å forlenge gyldigheten av egne vedtak. Etter vårt syn kan det imidlertid stilles spørsmål ved om gyldigheten av vedtak etter § 4-6 annet ledd eller § 4-25 bør kunne forlenges i ett år. Fylkesmannen ser på den ene siden et klart behov for at slike vedtak ikke bortfaller etter seks uker, med den følge at det ikke kan kreves en tilbakelevering etter Haagkonvensjonen 1980. Men på den annen side er beslutninger etter disse bestemmelsene fattet på bakgrunn av en akutsituasjon, og de er i utgangspunktet midlertidige. Bakgrunnen for slike vedtak kan være enkeltstående observasjoner under et hjemmebesøk, og de fattes uten at saken er grundig belyst gjennom en behandling i fylkesnemnda. Vi mener derfor at det bør vurderes om det er riktig at også disse vedtakene skal kunne forlenges i ett år, eller om det bør være kortere frist for gyldigheten av akuttvedtak.

Fylkesmannen finner også grunn til å påpeke at en langvarig opprettholdelse av et tvangsvedtak etter barnevernloven vil kunne medvirke til at foreldrene vegrer seg mot å komme tilbake til Norge. Dersom foreldrene vet at de vil miste omsorgen for barna hvis de vender tilbake, og kanskje også straffefølges for bortføringen, er det grunn til å tro at det vil være lite villige til å vende tilbake frivillig. Etter vårt syn er det viktig at de juridiske rammene ikke blir så snevre at slike saker ikke kan behandles med en viss fleksibilitet. Ved en langvarig bortføring bør barneverntjenesten ha et handlingsrom som i noen grad gjør det mulig å forhandle med foreldrene om en tilbakeføring, til barnas beste. Det bør for eksempel være adgang til å gi lovnad om at saken skal behandles på nytt i fylkesnemnda ved tilbakekomst, fremfor at et tidligere vedtak legges til grunn. På den måten vil nemnda også kunne vurdere om foreldrenes omsorgsevne og livssituasjon har endret seg i den tiden som har gått.

Vi vil i den sammenheng peke på de positive erfaringene man har gjort seg i Danmark med hensyn til arbeidet med å få tilbakeført barn fra land som ikke er tilsluttet Haagkonvensjonen 1980, gjengitt på side 113 i rapporten:

Arbeidsgruppen er blitt informert om at Danmark har oppnådd en høy løsningsprosent (60-70 %) i saker utenfor konvensjonssamarbeidet. Danske myndigheter har forklart for arbeidsgruppen at de positive resultatene sannsynligvis skyldes at man på en god måte har klart å formidle til bortfører hvilke konsekvenser bortføringen kan medføre. Blant annet har man i en slik dialog tilbudt fritt leide inn i Danmark til personer som står i fare for å miste sin oppholdstillatelse, eller lovet å unnlate strafforfølgning, dersom de returnerer til Danmark med barnet.

Vedrørende utstedelse av pass og midlertidig forbud mot utenlandsreise

I henhold til passloven § 4 er det barneverntjenesten som skal samtykke til at barn under 18 år får utstedt pass når omsorgen for barnet er overtatt etter bvl. § 4-8 eller § 4-12. Etter Fylkesmannens syn bør det samme gjelde når det er fattet akuttvedtak etter § 4-6 annet ledd eller § 4-25.

Uavhengig av arbeidsgruppens forslag og den videre behandlingen av disse, mener Fylkesmannen at det er behov for en endring av passloven § 4, slik at samtykkekompetansen legges til barneverntjenesten også når det er fattet vedtak etter § 4-6 annet ledd og § 4-25.



Arbeidsgruppen mener at midlertidig utreiseforbud og inndragning av barnets pass kan være effektivt for å forebygge bortføring av barn i enkelte tilfeller. Et midlertidig utreiseforbud kan også hindre at barnet får utstedt en nytt norsk pass så lenge utreiseforbudet gjelder.

Dersom foreldrene har felles foreldreansvar og en av dem ønsker å hindre den andre i å ta barnet med til utlandet, kan vedkommende, «dersom det er uvisst om barnet vil kome attende», begjære midlertidig utreiseforbud etter barneloven § 41. I kommentarutgave til barneloven legger Backer til grunn at også barneverntjenesten kan fremme slik begjæring når foreldreansvaret er fratatt foreldrene eller hvis omsorgen er (midlertidig) overtatt, «men hjemlene i barnevernloven kunne ha vært klarere med tanke på denne situasjonen» (Inge Lorange Backer, 2. utgave, s 373). Fylkesmannen er enig i denne vurderingen, og mener at barneverntjenestens adgang til å begjære midlertidig utreiseforbud enten bør klargjøres direkte i barneloven § 41, eller i barnevernloven.

Vi har merket oss at Justisdepartementet allerede har iverksatt noen a tiltakene som er foreslått i høringen, bl.a avholde innledende møte med partene i en barnebortføringssak. Noe vi tror er svært hensiktsmessig både mht å komme raskt i gang med saken, og for å kunne gi/utveksle viktig informasjon som kan ha betydning for hvor raskt og effektivt saken kan løses.

Med hilsen

Merethe Helstad
avdelingsdirektør

Hege Skaanes Nyhus
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

