

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 2015/54440-4

Arkivkode: 008

Dato: 30.09.2015

Høringssvar til forslag til endringer i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 25.06.2015 hvor «Høringsnotat – Forslag til endringer i barneloven for å fremme likestilt foreldreskap» sendes på høring.

Høringsnotatet fra departementet er forelagt samtlige regioner i Barne-, ungdoms- og familieetaten for uttalelse om utvalgte problemstillinger. Direktoratet avgir høringssvar på vegne av hele etaten.

Flere av forslagene i høringsnotatet er behandlet i NOU 2008:9 (Strandbakken-utvalget), som direktoratet avga høringsuttalelse til. Våre vurderinger er i det vesentlige de samme som den gang.

Rettslige utgangspunkter og generelle kommentarer til høringsnotatet

Rettslig utgangspunkt – hensynet til barnets beste

Hensynet til barnets beste skal i følge FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 være «a primary consideration» «in all actions concerning the child». Der hensynet til barnets beste og hensynet til likestilling av foreldrene taler for to ulike løsninger, må den løsning som best ivaretar barnets interesser veie tyngst. Hensynet til barnets beste skal vurderes både ved avgjørelsen av enkeltsaker og der myndighetene vedtar lover eller fatter beslutninger som angår barn kollektivt.¹

Formålet med endringsforslagene

Formålet med forslagene i høringsnotatet er å sikre likestilt foreldreskap og bidra til å dempe konflikt mellom foreldre.

Begge foreldre er viktige for barnet, og direktoratet støtter vurderingen om at det som regel vil være til barnets beste å ha to foreldre som tar ansvar for barnet og tar del i barnets liv og anliggender.

Direktoratet støtter intensjonen om likestilt foreldreskap, men understreker at utgangspunktet i barneloven er at alle avgjørelser om barn skal bygge på barnets beste. Det sterke fokus på likestilling mellom foreldrene i høringsnotatet har etter direktoratets vurdering bidratt til at hensynet til barnets beste kommer noe i bakgrunnen.

¹ FN barnekomite generell kommentar nr. 14 avsnitt 6 og 31

I høringsnotatet er hensynet til «*best samlet foreldrekontakt*» gitt stor oppmerksomhet, mens de øvrige momentene er gitt mindre plass. Direktoratet er enig i at hensynet til best samlet foreldrekontakt er sentralt, men vil understreke at vurderingen av barnets beste er sammensatt og består av en rekke momenter og må baseres på en konkret helhetsvurdering. Blant andre sentrale momenter er barnets egen mening, barnets alder, videreføring av etablerte omsorgsordninger, foreldrenes omsorgsevne og –vilje og søskenkontakt.

«Farsrollen» har lenge vært i utvikling, og det er en generell tendens i samfunnet at fedre i økende grad tar del i omsorgsoppgavene overfor barna.² Denne utviklingen gjenspeiles blant annet gjennom en økning i antall fedre som har tatt ut foreldrepermisjon. Utviklingen er positiv, og forslaget til lovendringer for økt likestilling vil trolig bygge opp under denne utviklingen.

Ved siden av lovendringene vil målrettede pedagogiske og økonomiske tiltak kunne bidra til å fremme likestilt foreldreskap, og gode løsninger for barn og foreldre.

Hvorvidt en likestilling av foreldrene vil bidra til å dempe konflikter, er usikkert. Familievernets erfaringer tyder på at foreldre ofte har fokus på de rettighetene som regelverket gir dem, uten at de samtidig fokuserer på barnets behov og interesser. Denne rettighetsfokuseringen ser heller ut til å øke konfliktene mellom foreldre enn dempe dem.

Økonomiske insentiver

Foreldrenes økonomiske situasjon etter samlivsbrudd er ikke behandlet i høringsnotatet. Bosteds- og samværsavtaler som foreldrene inngår om barna, har betydning for beregningen av barnebidrag, barnetrygd, stønad til enslig forsørger, skatt osv.

Familievernet erfarer at økonomi i stor grad innvirker på foreldrenes valg av bosteds- og samværløsninger. Økonomien kan også være årsak til konflikt om samværets omfang. I dag kommer mange foreldre mer gunstig ut økonomisk dersom de ikke velger delt bosted. Det framstår som uheldig at økonomiske insentiver trekker i en annen retning enn de politiske målsettingene.

Etter direktoratets syn burde foreldrenes økonomi vært behandlet i høringsnotatet, både som et tiltak for å fremme målet om likestilt foreldreskap og betydningen av økonomi ved etablering av bosteds- og samværsordninger for barnet.³

Begrepsbruk i barneloven og annen relevant lovgivning

Etter direktoratets erfaring er flere av begrepene i barneloven vanskelige å forstå. Særlig gjelder dette bestemmelsene om fast bosted og delt fast bosted. Konflikter mellom foreldre skyldes ofte misforståelser om innholdet i disse begrepene. Videre er sentrale begreper i barneloven ikke harmonisert med andre lover som for eksempel folketrygdloven og barnevernloven. Disse erfaringene tilsier at det er behov for å klargjøre og harmonisere begreper i sentrale lover på barnerettsområdet.

Merknader til departementets forslag til endringer i barneloven

Direktoratets merknader er systematisert etter kapitelinndelingen i høringsnotatet (kapitlene 5-13). De konkrete spørsmålene som departementet har stilt i høringsnotatets kapittel 3 behandles der de passer inn.

Kapittel 5 – Foreldreansvar der mor ikke er gift eller bor sammen med barnets far mv.

² Se blant annet SSB Økonomiske analyser 2/2014

³ Direktoratet er kjent med at departementet har satt ned et utvalg (Ellingssæter-utvalget) som skal gjennomgå stønadsordninger mv. til barnefamilier.

Det foreslås å innføre regler om felles foreldreansvar også i de tilfellene der mor ikke er gift eller bor sammen med barnets far når barnet fødes. Forslaget innebærer at foreldreansvaret i utgangspunktet er felles, men med en mulighet for mor til å gi melding til Folkeregisteret om at hun ønsker foreldreansvaret alene. Far kan likeledes melde fra til Folkeregisteret om at han ikke ønsker del i foreldreansvaret. I begge tilfeller er fristen ett år fra farskapet ble fastsatt. Der mor ønsker foreldreansvaret alene, står far tilbake med muligheten til å reise sak for domstolene. Det samme gjelder dersom far ønsker foreldreansvaret alene.

Direktoratet ser både fordeler og ulemper med forslaget om automatisk felles foreldreansvar der mor ikke er gift eller samboer med barnets far på fødselstidspunktet. Direktoratet finner etter en helhetsvurdering å kunne støtte forslaget.

Det er bred enighet om at det generelt er best for barn å ha to foreldre som tar del i barnets liv og i omsorgsansvaret for det. Barneloven og rettspraksis i dag er ikke til hinder for at en far får del i foreldreansvaret dersom han ønsker det, men den foreslåtte endringen vil sende et viktig signal om at barn har rett til likeverdig deltakelse fra begge foreldre.

Den foreslåtte regelendringen vil være til barnets beste dersom den fører til at flere fedre tar mer aktivt del i barnets oppvekst. Det er som Strandbakken-utvalget påpeker ingen garanti for at felles foreldreansvar vil føre til mer og/eller bedre kontakt for barnet med begge foreldrene, men det kan heller ikke utelukkes at regelen vil kunne få en slik virkning.

Direktoratet vil påpeke at det i noen tilfeller ikke vil være til barnets beste at foreldre som ikke bor sammen eller er gift ved barnets fødsel får felles foreldreansvar. I noen tilfeller kan hensynet til barnets beste tilsa at mor bør kunne si nei til felles foreldreansvar. Direktoratet støtter derfor departementets forslag om å gi mor en adgang til å motsette seg felles foreldreansvar.

Direktoratet understreker betydningen av at mødre gis god informasjon og veiledning om muligheten til å motsette seg felles foreldreansvar.

Direktoratets støtte til forslaget om felles foreldreansvar der foreldrene ikke bor sammen eller er gift ved barnets fødsel bygger på den forutsetning at spørsmålet om flytting ikke samtidig legges til foreldreansvaret. Å innlemme en ny gruppe fedre mer eller mindre automatisk i foreldreansvaret samtidig som det praktisk viktige spørsmålet om flytting legges til foreldreansvaret, krever etter direktoratets mening en grundigere utredning. Dette gjelder selv om det kun er et krav om samtykke til flyttingen i de tilfeller flyttingen vil medføre en «vesentleg endring» i samværsordningen.

Direktoratet tilføyer at formuleringen i forslaget til ny § 35 andre ledd første punktum bør endres fra «har foreldreansvaret saman frå barnet vert født» til «har foreldreansvaret saman for sams barn». Det kan ikke være riktig å si at foreldreansvaret er felles fra barnet blir født.

Vurdering av de særlige spørsmålene som departementet har stilt om foreldreansvar

Er det hensiktsmessig at det er barnets far som må reise sak dersom moren ikke ønsker felles foreldreansvar, eller kan dette løses på annen måte?

Direktoratet mener det er en belastning for begge foreldre å anlegge sak om foreldreansvar. Søksmål vil i mange tilfeller være aktuelt allerede under svangerskapet eller rett etter fødselen, hvor mor kan være i en utfordrende situasjon.⁴

⁴ NOU 2008:9 s. 46 venstre spalte.

Dersom mor motsetter seg felles foreldreansvar og må reise sak, vil bevistemaet endres fra spørsmålet om en forelders egnethet til spørsmål om en forelder er uegnet eller uskikket som forelder. Strandbakken-utvalget påpeker at dette kan være konfliktopptrappende.⁵

På grunnlag av disse betraktningene, anser direktoratet det som mest hensiktsmessig at det er barnets far som må reise søksmål om foreldreansvar der mor motsetter seg felles foreldreansvar.

Er det andre måter å øke forekomsten av felles foreldreansvar for foreldre som ikke bor sammen ved barnets fødsel?

Fedre generelt har i de senere årene tatt stadig større del i omsorgsoppgaver for barnet. Direktoratet mener at målrettede informasjonstiltak og holdningsskapende arbeid er sentrale virkemidler for ytterligere å øke forekomsten av felles foreldreansvar/deltakelse i barnets oppvekst i de tilfellene der foreldrene ikke bor sammen ved barnets fødsel.

Kan forslaget om felles foreldreansvar der mor og far ikke bor sammen eller er gift føre til flere konflikter mellom foreldrene?

Felles foreldreansvar innebærer at begge foreldrene har rett og plikt til å ta avgjørelser i personlige forhold for barna, og at de må være enige. Dette kan bidra til at foreldrene treffer gode beslutninger sammen for barnet, men kan også føre til at områdene hvor det kan oppstå konflikt blir utvidet. I følge SSB er foreldre som aldri har bodd sammen noe oftere i et konfliktfylt forhold enn andre foreldre.⁶ Dette gir en indikasjon på at denne gruppen har visse utfordringer, men det foreligger ikke et godt nok kunnskapsgrunnlag til å vurdere om forslaget om felles foreldreansvar vil føre til flere eller færre konflikter.

Skal mor pålegges å vente med å ta enkelte avgjørelser til farskapet er fastsatt slik at far også kan være med å utøve foreldreansvaret?

At farskapet fastsettes så fort som mulig, må anses best for barn.

I enkelte tilfeller kan det av ulike årsaker være tidkrevende å få farskapet fastsatt. Dersom mor ikke har anledning til å ta enkelte viktige avgjørelser til farskapet er fastsatt, kan dette gi et insentiv til å få fastsatt farskap så fort som mulig.

Det vil imidlertid kunne være uheldig om mor må vente med å ta viktige avgjørelser for barnet før farskapet er fastsatt. Etter direktoratets vurdering vil det totalt sett være i barnets interesse at moren kan ta avgjørelser på barnets vegne frem til farskapssaken er avgjort.

Kapittel 6 – Forslag til noen mindre presiseringer om foreldreansvar

Departementet foreslår en presisering i barneloven § 30 av at foreldre med felles foreldreansvar skal ta avgjørelser sammen. Videre foreslår departementet presiseringer i foreldrenes rett til opplysninger om barnet der det er felles foreldreansvar. Forslagene medfører ingen endring i rettstilstanden.

Direktoratet anser det som positivt med en tydeliggjøring av at felles foreldreansvar skal utøves i fellesskap, og at foreldre med del i foreldreansvaret har rett til personlige opplysninger om barnet.

Etter direktoratets syn bør det gå tydeligere fram at innskrenkingen i den foreslåtte § 47 første ledd fjerde punktum ikke gjelder forelder med del i foreldreansvaret. Direktoratet har ellers ingen merknader til de foreslåtte presiseringene.

⁵ Ibid.

⁶ SSB Rapporter 2015/1 Samarbeid mellom foreldre som bor hver for seg

Videre foreslår departementet å klargjøre at foreldre med felles foreldreansvar har klagerett hvis de får avslag på krav om opplysninger.

Dersom endringen i § 47 første ledd vedtas, må også § 47 andre ledd endres ved at det vises til tredje og ikke andre punktum. Vi har ellers ingen merknader til de foreslåtte endringene.

Kapittel 7 – Flytting innenlands

Departementet foreslår to alternative regler om flytting innenlands. 1) Spørsmålet om flytting blir liggende hos den av foreldrene som har barnet boende fast hos seg, men det innføres en regel med obligatorisk mekling ved uenighet om flytting. 2) Spørsmålet om flytting innenlands legges til foreldreansvaret.

Etter gjeldende regler ligger avgjørelsesmyndigheten om flytting innenlands hos bostedsforelderens. Den av foreldrene som ønsker å flytte, må varsle den andre. Fristen for varsling er seks uker. Dersom barn har delt fast bosted, må foreldrene være enige om at barnet skal flytte.

Direktoratet støtter ikke departementets forslag om å legge spørsmålet om flytting til foreldreansvaret, men støtter forslaget om innføring av obligatorisk mekling i tilfelle uenighet om spørsmålet om flytting.

Videreføring av gjeldende rett med forsterkninger – alternativ 1 i høringsnotatet

Direktoratet støtter forslaget om å videreføre dagens ordning og å innføre en ordning med obligatorisk mekling ved uenighet i saker om flytting. Direktoratet vil understreke betydningen av at barnets rett til å bli hørt sikres i disse sakene.

Det bør vurderes å forlenge dagens varslingsfrist ved flytting fra seks til åtte uker.

Foreldre med felles foreldreansvar må være enige – alternativ 2 i høringsnotatet

Direktoratet er enig med departementet i at foreldre bør være likestilte, uavhengig av om de bor sammen med barnet eller ikke. Vi er også enig i at spørsmålet om flytting kan være en kime til konflikt, og at dette er noe som bør søkes forebygget.

Som departementet er vi imidlertid usikre på om forslaget om å legge spørsmålet om flytting til foreldreansvaret, vil bidra til å dempe konflikter mellom foreldrene. Direktoratet mener det er like sannsynlig at den foreslåtte regelen kan skape konflikter og uenighet om utøvelsen av foreldreansvaret, som at spørsmålet om flytting vil bli løst i fellesskap på en god måte.

Det kan være gode grunner for at en forelder ønsker å flytte med barnet, for eksempel på grunn av familie, nettverk, utdanning eller helse. Det er en risiko for at den foreslåtte regelen kan forvanske en forelders mulighet til å foreta en ellers velbegrunnet flytting, som også ivaretar hensynet til barnets beste.

I forslaget kreves det enighet om flytting kun dersom flyttingen medfører «vesentleg endring» i avtalt eller fastsatt samværsordning. Etter direktoratets syn vil spørsmålet om vilkåret «vesentlig endring» er oppfylt eller ikke, i seg selv kunne føre til diskusjoner. Dette vil i så fall ikke bidra til å dempe konflikt.

Kapittel 8 – Delt bosted for barn etter samlivsbrudd

Departementet foreslår to alternative regler om delt bosted. Begge alternativene bygger på avtalefrihet for foreldrene. Departementets foretrukne alternativ er at det ikke gis noen føring i loven for valg av bostedsløsning, men at delt bosted framheves syntaktisk i lovteksten ved at delt bosted nevnes før fast bosted hos en av foreldrene. Det andre alternativet innebærer at delt bosted oppstilles som lovens

utgangspunkt ved samlivsbrudd. Dette alternativet er mer vidtrekkende enn departementets foretrukne alternativ.

Utgangspunktet i barneloven er at alle avgjørelser om barn skal bygge på barnets beste. De foreslåtte endringene vil kunne bli oppfattet som et signal om at delt bosted generelt er best for barn, og dermed føre til at foreldre oppfatter at en løsning er foretrukket framfor en annen. Det er viktig å understreke at barnets beste skal vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle og vil variere fra barn til barn.

I høringsnotatet påpekes det at delt bosted dels har med beslutningsmyndighet å gjøre og dels med tiden som barnet tilbringer hos hver av foreldrene. Direktoratets merknader nedenfor er først og fremst knyttet til tiden barnet tilbringer hos hver av foreldrene.

Direktoratet har ingen særskilte merknader til alternativ 1, men finner ikke å kunne støtte alternativ 2.

Framheving av delt bosted – alternativ 1 i høringsnotatet

Dette forslaget innebærer ingen endring i rettstilstanden. Direktoratet har ingen særskilte merknader til alternativ 1 utover det som er nevnt ovenfor.

Delt bosted som lovens utgangspunkt – alternativ 2 i høringsnotatet

Direktoratet støtter ikke departementets forslag om å oppstille delt bosted som lovens utgangspunkt. Dette gjelder uavhengig av om regelen utformes med flere forbehold, så som barnets alder og geografisk nærhet, og uavhengig av om foreldrene fortsatt står fritt til å avtale andre ordninger.

I de aller fleste tilfeller har foreldrene selv gode forutsetninger for å vurdere hvilke bostedsløsninger som er best for deres barn. I dag stiller loven opp to nøytrale alternativer: fast bosted hos en av foreldrene eller fast bosted hos begge foreldrene. Dersom delt bosted skal være lovens utgangspunkt for bostedsløsning, er det rimelig å anta at det kan oppfattes som et signal om hva som generelt sett er til beste for barn. Dette kan føre til at foreldrene ikke i tilstrekkelig grad tar utgangspunkt i barnets og sin konkrete situasjon når de vurderer ulike bostedsløsninger.

I høringsnotatet vises det til forskning som tyder på at delt bosted er til barnets beste, blant annet fordi det er bedre samarbeidsklima mellom foreldrene ved delt bosted. Denne forskningen gir imidlertid ikke noe grunnlag for slutninger om årsakssammenheng. Det kan like gjerne være slik at foreldre med lavt konfliktnivå eller et godt samarbeidsklima i utgangspunktet, i større grad velger delt bosted.

Strandbakken-utvalget konkluderte i 2008 også med at det ikke er gode nok holdepunkter for å si at delt bosted vil fungere bra for alle eller de fleste barn, og at det derfor ikke var tilrådelig å oppstille delt bosted som lovens utgangspunkt.⁷ Direktoratet mener at disse vurderingene fortsatt er gyldige, og at det derfor vil være uheldig å innføre en regel om delt bosted som lovens utgangspunkt.

Dersom delt bosted likevel skulle bli valgt som lovens utgangspunkt, er direktoratet enig i departementets vurdering om at visse vilkår må være oppfylt. Barnets egne synpunkter er viktige og må tillegges vekt. De praktiske forholdene for delt bosted må ligge til rette, for eksempel at barnet må kunne gå på én skole og at foreldrene må være i stand til å samarbeide om barnet.

Høringsinstansene er bedt om å vurdere hvorvidt alternativ 2 eventuelt bør ha en aldersgrense på syv år eller om det ikke bør være noen aldersgrense. Det er vanskelig å fastsette en generell aldersgrense for når delt bosted (i betydningen tid) vil være en god ordning for barnet. Andre forhold ved barnet vil kunne ha betydning, slik som barnets modenhet og trygghet, samarbeidet mellom foreldrene og

⁷ NOU 2008:9 s. 72. Det er siden utvalget avga sin utredning kommet til mer forskning om temaet, men heller ikke nyere forskning gir gode nok holdepunkter for at delt bosted generelt vil være til barnets beste.

praktisk tilrettelegging rundt barnet. Som alltid bør de avgjørelser som foreldrene tar om bostedsordning bero på en konkret vurdering av barnets og deres egen situasjon.

Etter direktoratets syn er det problematisk å innføre en regel som må inneholde en lang rekke forbehold. Det er grunn til å stille spørsmål om hva som da faktisk vil bli tilbake av den foreslåtte regelen. Bestemmelsen vil også bli vanskelig tilgjengelig, noe som i seg selv kan være konflikt drivende.

Kapittel 9 – Tiltak mot samværshindring

Departementet foreslår å tydeliggjøre reglene om tvangsfullbyrdelse i barneloven slik at lovbestemmelsene blir mer forståelige og lettere tilgjengelige for foreldre og profesjonelle aktører. Departementet foreslår også å innføre en mulighet for samtaler og mekling i saker om tvangsfullbyrdelse før retten treffer sin avgjørelse. Departementet reiser til slutt spørsmål om en ordning med tilbakehold eller trekk i barnebidrag kan være egnet som et nytt sanksjonsmiddel mot samværshindring.

Direktoratet er kjent med utfordringene knyttet til samværshindring, og mener det er viktig å legge til rette for at barnet kan ha samvær med begge foreldrene. Utgangspunktet er at barnet har rett til samvær med begge foreldrene med mindre det ikke er til barnets beste.

Tydeliggjøring av reglene om tvangsfullbyrdelse

Direktoratet støtter i det vesentlige forslaget om å tydeliggjøre reglene om tvangsfullbyrdelse og har ingen innvendinger mot å overføre ansvaret for innkreving av tvangsbøter til statens innkrevingssentral.

Ordlyden i den foreslåtte § 65 tredje ledd tredje punktum om barnets rett til å få sin mening vektlagt er etter direktoratets vurdering uheldig formulert. Formuleringen bør samsvare med ordlyden i barnekonvensjonens artikkel 12 og barneloven § 31 første og andre ledd.

Mulighet for mekling i saker om tvangsfullbyrdelse

Etter direktoratets vurdering er det hensiktsmessig å gi mulighet for mekling i saker om tvangsfullbyrdelse. Vi understreker betydningen av at barnet blir hørt i disse sakene.

Tilbakehold eller trekk i barnebidrag som sanksjonsmiddel mot samværshindring

Direktoratet støtter forslaget om å utrede en ordning med tilbakehold eller trekk i barnebidrag nærmere, men vil understreke at barnebidraget er en økonomisk rett for barnet, jf. barneloven § 67 tredje ledd. Innføring av trekk i penger som er ment for barna vil kunne ramme barnet direkte.

Etter vårt syn er bruken av begrepet samværssabotasje i høringsnotatet uheldig. Det ligger en bebreidelse i dette begrepet. Vi vet at det i enkelte tilfeller kan være gode grunner til at en bostedsforelder hindrer barnets samvær med samværsforelder.

Kapittel 10 – Ikrafttredelse og overgangsregler

Direktoratet har ingen merknader til kapittel 10 i høringsnotatet.

Kapittel 11 – Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvensene av å innføre nye muligheter for mekling i saker om flytting må ikke undervurderes. Selv om mange av disse sakene allerede mekles i dag, antar vi at et eventuelt krav om mekling ved uenighet om flytting vil føre til en merkbar økning i antall meklinger i familievernet. Direktoratet har ikke beregnet de økonomiske konsekvensene av forslaget, men forslaget vil medføre økte kostnader til mekling i familievernet.

Vi legger til grunn at en økning i antallet meklinger ikke skal redusere andre aktiviteter i familievernet, og at de økonomiske konsekvensene av endringsforslaget utredes nærmere. Direktoratet forutsetter at det gis budsjettmessig kompensasjon for de økte utgiftene.

Kapittel 12 og 13 – Spesialmerknader og utkast til lovtekst

Direktoratet har ingen merknader til kapitlene 12 og 13.

Med hilsen

Mari Trommald
direktør

Wenche Mobråten
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.