

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET

Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 2024/56010-2

Arkivkode: 1.13.1

Dato: 11.09.2024

Høringssvar til forslag til endring i barneloven mv. - Likestilt foreldreskap og felles omsorg for barn etter samlivsbrudd

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser til høringsbrev av 18. juni 2024, med høringsfrist 8. september 2024. Bufdir og regionene i Bufetat gir felles høringssvar, videre omtalt som Bufdir.

Direktoratet mener et overordnet hensyn må være at foreldre som kan og vil gi barnet omsorg, får delta aktivt i barnets dagligliv og oppvekst, også når foreldrene ikke bor sammen. Samtidig må barn skjermes fra foreldrekonflikter. Hyppige, intense og vedvarende konflikter kan være spesielt skadelige for barnets utvikling.

Staten er forpliktet til å anerkjenne prinsippet om at begge foreldre har et felles ansvar for barnets oppdragelse og utvikling. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved anerkjennelse av prinsippet. Barneloven bør derfor ha et utgangspunkt og utformes slik at den legger til rette for dette.

Departementets forslag om delt foreldrefullmakt legger opp til likeverdighet og samarbeid mellom foreldrene. For foreldre og deres barn i en situasjon med vedvarende høy konflikt vil både dagens regelverk og forslaget til nytt regelverk være utfordrende. For familier i konflikt er det behov for god bistand fra familievernet. Familieverntjenesten opplever i dag store kapasitetsutfordringer. For at familievernet skal kunne hjelpe familiene på en god måte, og bistå de familiene som trenger det mest, mener vi det er behov for en utredning av meklingsordningen, som må sees i sammenheng med departementets arbeid med hele familieverntjenestens formål, målgruppe, ramme og innretning.

Til kapittel 5 om bosted og beslutningsmyndighet

1.1 Til kapittel 5.6.2 om forslag til nytt begrep

Departementet foreslår et nytt begrep for den beslutningsmyndighet som følger av å ha barnet boende fast hos seg. Departementet foreslår begrepet «foreldrefullmakt» eller lignende, og ber om høringsinstansenes syn på dette.

Som Bufdir tidligere har gitt uttrykk for, senest i høringssvar til barnelovutvalgets utredning, støtter vi en endring i begrepet «fast bosted» i barneloven. Begrepet kan være vanskelig å forstå og kan bidra til misforståelser og konflikter.

Bufdir støtter derfor departementet i at begrepet bør endres, men savner en nærmere beskrivelse av innholdet i begrepet. Begrepet som velges må bidra til at regelverket blir mer tilgjengelig og forståelig, herunder tydeliggjøre hvilke beslutninger som ligger til myndigheten. For å gjøre begrepene mindre abstrakte og mer tilgjengelige for brukerne, bør innholdet i beslutningsmyndigheten konkretiseres ytterligere med flere praktiske typetilfeller.

Vi er ikke imot departementets forslag om “foreldrefullmakt”, men mener begrepet har noen utfordringer. Blant annet sier begrepet i seg selv ikke noe om hvilke beslutninger som ligger til fullmakten. Begrepet har også likhetstrekk med begrepet «foreldreansvar» og kan således skape forvirring.

Forslagene med begrepet “myndighet”, eksempelvis foreldremyndighet, foreldrenes beslutningsmyndighet, alminnelig foreldremyndighet, daglig foreldremyndighet eller omsorgsmyndighet, synes vi bedre kan forstås som foreldrenes rett eller mulighet til å ta beslutninger på vegne av barnet. Samtidig som “myndighet” kan gi assosiasjoner til at det handler om større avgjørelser enn de daglige og praktiske.

For at intensjonen om *likestilt foreldreskap* skal tydeliggjøres/ivaretas, mener vi også at det bør fremkomme at foreldrenes myndighet er “felles”, og ikke “delt”. Ved å konsekvent omtale myndigheten som *felles*, tydeliggjøres at foreldrene må treffe beslutningen i fellesskap og har felles ansvar for å ivareta barnets beste, også etter et samlivsbrudd.

1.2 Til kapittel 5.6.3 om forholdet til begrepsbruk og rettigheter i andre lover

Departementet vil vurdere nærmere om forslaget til endringer i barnelovens begrep bør føre til endringer i andre lover som direkte eller indirekte viser til barnelovens begreper om det som i dag gjelder bosted og samvær. Eksempelvis nevnes barnetrygdloven, kontantstøtteleven og folketrygdloven. Det er ulik begrepsbruk i de ulike lovene, og departementet fremhever at det ikke er intensjonen med endringer i barnelovens begreper, å endre hvem som har rett til stønader mv.

Vi mener det er viktig at eventuelle endringer av begrepene i barneloven ikke fører til utilsiktede endringer eller uklarheter i forhold til annet regelverk, slik departementet også peker på. Erfaringer fra våre tjenester viser at ulik begrepsbruk kan være forvirrende for befolkningen og potensielt være konflikt drivende. Rettigheter og ytelser utgjør for foreldre i vedvarende konflikt ofte en vesentlig driver for konfliktene. Det er derfor behov for at det settes av tilstrekkelig tid og ressurser til et slikt gjennomgangsarbeid før den nye loven vedtas og trer i kraft.

1.3 Til kapittel 5.6.4 om registrering i Folkeregisteret og behov for endringer i lov og forskrift

Departementet foreslår å tilføye foreldrefullmakt som et bokstavalternativ i folkeregisterloven §3-1. I tillegg skal foreldrefullmakt innføres i folkeregisterforskriften § 3-1-1 med nærmere opplysninger om hvem som har fullmakt etc. Departementet ønsker samtidig å beholde muligheten for å registrere to adresser som i dag jf. Forskriften § 3-1-1. Bestemmelsen skal få ordlyden "tilleggsadresse for barn som bor i to foreldrehjem". Samtidig stilles det spørsmål om at ordet «foreldreansvar» skal tas ut av folkeregisterforskriften § 6-5-1 tredje ledd andre punktum.

Direktoratet støtter forslaget. Registrering av foreldrefullmakt mener vi vil styrke intensjonen om likestilt foreldreskap og bidra til reduserte foreldrekonflikter knyttet til informasjonsutveksling. Registreringen gir et signal til ulike instanser om at det her er to foreldre som har like rettigheter og myndighet ovenfor barnet. Samtidig kan foreldre være tryggere på at de får nødvendige opplysninger om sine barn, ettersom offentlig myndigheter må sende brev til begge adresser.

Så lenge foreldreansvar og foreldrefullmakt er to adskilte begreper med ulikt innhold, og at det er mulig å ha foreldreansvar uten å ha foreldrefullmakt, anses det ikke hensiktsmessig å fjerne det ene av begrepene.

1.4 Til kapittel 5.6.5 om ny hovedregel om delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt

Departementet foreslår en ny hovedregel om at foreldre som utgangspunkt skal ha samme beslutningsmyndighet over barnet etter et samlivsbrudd (delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt). Departementet viser til at forslaget kan ha positiv virkning, ved at det offentlige gjennom en lovregulering tar større ansvar for at flere foreldre får lik beslutningsmyndighet og et likestilt foreldreskap etter samlivsbrudd.

Bufdir støtter forslaget om en ny hovedregel. Lovgiver vil med en hovedregel om delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt, sende et signal om at begge foreldre må anses som like viktige for barnet, og at deres rolle og ansvar for å ivareta barnets beste ikke endres etter et samlivsbrudd. Foreldrene vil samtidig ha frihet til å avtale en fordeling av bostedsmyndighet/foreldrefullmakt ut fra hva som er til det beste for sitt barn og sin familie.

Prinsippet om foreldrenes felles ansvar for barnets oppdragelse og utvikling er konvensjonsfestet og fremgår uttrykkelig av barnekonvensjonen artikkel 18. Direktoratet mener lovforslaget bidrar til ytterligere etterlevelse av statens forpliktelse til å anerkjenne dette prinsippet. Prinsippet legger føringer for at det som utgangspunkt skal legges til grunn at det å ha to foreldre som er ansvarlig for barnets oppdragelse og utvikling er til barnets beste.

Departementet legger til grunn at delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt kan føre til konfliktreduksjon, eller iallfall at det ikke er grunnlag for å anta at endringene samlet sett vil virke konfliktdrivende.

Det å være juridisk sidestilt som foreldre etter et brudd og være delaktig i store beslutninger i barnets liv, vil for mange foreldre, men ikke alle, være konfliktdempende. Ettersom foreldre heller ikke må bli enig om *hvem* som skal ha beslutningsmyndighet, kan vi tilsvarende anta at hovedregel om delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt vil være mindre prosessdrivende. Dette særlig sett hen til at spørsmålet om flytting ligger til bostedsmyndigheten/foreldrefullmakten.

Erfaring fra familieverntjenesten viser at foreldre som har forutsetninger for å samarbeide og ta felles beslutninger, i dag velger delt fast bosted. Dette er også en økende andel foreldre, (jf. rapportene fra Telemarksforskning). Denne gruppen foreldre, som er en relativt stor andel, vil fortsette å finne fleksible og gode løsninger, der de diskuterer seg frem til felles beslutninger, og en regelendring vil ha liten betydning for denne gruppen. Det utelukker imidlertid ikke at delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt i noen familier, vil kunne være konfliktdrivende. Dette gjelder særlig i de familiene der det er høy konflikt og foreldrene ikke evner å samarbeide. Dette gjelder om lag 30 % av meklingsene i

En hovedregel om delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt vil bety at foreldre som strever med samarbeid og vedvarende konflikter etter samlivsbrudd, må samarbeide. I saker hvor det er en høy konflikt er det erfaringsmessig lite som tilsier at tettere samarbeid og kommunikasjon demper konfliktnivået. Tilsvarende vil en hovedregel om delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt, der foreldrene tilbringer lite tid med barna eller som strever med rusproblemer, psykiske utfordringer eller aggresjon/vold, være særlig utfordrende.

Hvorvidt en regelendring vil føre til færre eller flere konflikter i høykonfliktsaker er det uenighet om i ulike deler av familieverntjenesten. Uansett er risiko og konsekvens alvorlig for barn og foreldre dersom konfliktnivået øker. Det avgjørende for Bufdir er likevel at lovforslaget anerkjenner at begge foreldre er like viktig for barnet. To deltagende og involverte foreldre i barnets liv er, i de aller fleste tilfeller, til barnets beste. Ved å ta del i viktige beslutninger, mener vi foreldrenes deltagelse og ivaretagelse av barnets behov, styrkes. Regelverket bør derfor være utformet slik at det både oppfordrer til dette, og legger til rette for, økt foreldredeltagelse i barnets liv.

Selv om bestemmelsen om delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt ikke betyr at foreldrene må være enige om alt, må det forutsettes at de setter seg inn i hva det innebærer, samt vurdere, drøfte og avtale hvordan de kan forvalte denne sammen på en god måte og til barnas beste. Foreldre med høy konflikt har ofte en underliggende problematikk som går dypt og som krever ytterligere bearbeiding for å få til et samarbeid. For å forebygge og redusere utvikling av foreldrekonflikt, mener vi, som departementet, at meklings og/eller foreldreveiledning fortsatt må være forebyggende virkemiddel.

Departementet foreslår at hovedregelen om delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt ikke skal gjelde for foreldre som ikke er gifte eller samboere når et barn blir født, men at den som har født barnet vil ha foreldrefullmakten alene. Vi er usikre på om departementet har vært oppmerksom på at endringen kan motvirke prinsippet om et likestilt foreldreskap, ved at fedres og medmødres mulighet til å få beslutningsmulighet, og dermed også deltakelse i barnets liv, begrenses.

Bostedsmyndighet uavhengig av tidsfordeling

Departementet foreslår at hovedregelen om delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt ikke lenger skal være tilknyttet tiden barnet bor hos hver av foreldrene. Barneloven vil med denne endringen inneholde separate regler om fordelingen av beslutningsmyndighet mellom foreldrene, og hvor mye barnet skal bo hos hver av dem.

Bufdir er enig med departementet om at en løsrivelse av beslutningsmyndighet fra bostedsfordeling (tidsfordelingen), er hensiktsmessig. Vi er også enige om at en hovedregel om tidsfordeling vanskeligere vil ivareta barnets rett til medvirkning.

Valg av bostedsordninger kan begrunnes i praktiske så vel som prinsipielle vurderinger. Når delt beslutningsmyndighet/foreldrefullmakt ikke er betinget av et visst samværsomfang, er

det lettere å skreddersy ordninger tilpasset det beste for det enkelte barn og familiens behov. I tilfeller der det er praktisk at barnet bor mest hos den ene forelderen, kan det likevel være gode grunner til at foreldrenes *beslutningsmyndighet* skal være likestilt.

Det bør derfor ikke være slik, som barnelovutvalget foreslo, at foreldre med lite samvær ikke skal kunne ta del i bostedsmyndigheten/foreldrefullmakten. Når tiden med barnet (samvær) ikke påvirker forelderens status og beslutningsmyndighet, kan foreldrene avtale samværsordninger som er bedre tilpasset barnets alder, behov og meninger. Foreldre kan også utvise større grad av fleksibilitet, blant annet ved å endre samværsordningen på kortere eller lengre sikt. Dette gjelder særlig småbarnsforeldre som ut ifra barnets kapasitet, kan enes om kortere samvær/få overnattinger og gradvis øke dette over tid.

Endelig mener vi det kan være hensiktsmessig å vurdere om en eventuell bestemmelse om avtalefrihet om samvær/tidsfordeling bør fremgå tydeligere av loven, enten i en egen bestemmelse eller legges til bestemmelsen om samværsrett, jf. utkast til § 8-1.

1.5 Til kapittel 5.6.6 om delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt – likestilt alternativ i saker for retten

Departementet foreslår å gi domstolene adgang til å fastsette delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt uten krav om at det foreligger «særlige grunner». Bufdir støtter forslaget. Gitt en ny hovedregel om delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt når foreldrene går fra hverandre, må forslaget også anses som en naturlig følge av dette. For øvrig kan vi heller ikke se at det er behov for et slikt vilkår, ettersom domstolen uansett skal foreta en helhetsvurdering av hva som er til barnets beste.

1.6 Til kapittel 5.6.7 om retten til å flytte barnet innenlands

Departementet foreslår at flyttemyndigheten skal ligge til bostedsmyndigheten/foreldrefullmakten. Departementet følger dermed ikke opp forslaget om å legge myndigheten til å bestemme flytting med barnet innenlands til foreldreansvaret.

Departementet antar at en hovedregel om delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt øker sannsynligheten for at flere foreldre deler denne myndigheten, at flere foreldre må være enige om at barnet skal flytte innad i landet, og færre barn mister kontakt med en av foreldrene som følge av flytting. Regelendringen er derfor et viktig grep for å sikre bedre samlet foreldrekontakt for de tilfellene det er og bør være kontakt med begge foreldre, og således bidra til mer likestilt foreldreskap. Departementet mener samtidig at forslaget vil kunne forebygge enkelte konflikter, og hindre at konflikter eskalerer, ettersom barnet i flere tilfeller enn i dag ikke vil kunne flytte før foreldrene eventuelt er blitt enige om det.

Vi er enig med departementet om at beslutningsmyndigheten om hvor barnet skal bo bør være delt mellom foreldrene når de flytter fra hverandre. En beslutning om hvor barnet skal bo i landet har så stor betydning både for barnet, samværsforelder og deres mulighet for kontakt at det bør være en beslutning foreldrene tar sammen. Det betyr ikke at den ene forelderen ikke kan flytte med barnet innenlands. En forelder kan ha gode grunner for å flytte med barnet, men beslutningen bør ikke ligge til denne forelderen alene.

Departementets forslag vil samtidig ivareta statens forpliktelse til sikre den gjensidige rett til samvær som begge foreldre og barnet har med hverandre, jf. EMK artikkel 8. Også i foreldretvister har staten en positiv forpliktelse til å tilrettelegge for slik kontakt, noe vi mener at dette forslaget vil bidra ytterligere til.

Målsettingen må derfor være at regelverket ikke er utformet slik at en forelder kan begrense eller hindre den andre forelderens mulighet for å bevare en relasjon og gi barnet omsorg, uten at det foreligger gode grunner for det.

Gitt at departementets ikke får gjennomslag for sitt forslag om en hovedregel delt bostedsmyndighet/ foreldrefullmakt, mener vi flyttemyndigheten bør legges til foreldreansvaret og viser for øvrig til vårt hørings svar til NOU:14 *Ny barne lov- til barnets beste*.

Uavhengig av hvor flyttemyndigheten legges, savner vi en vurdering av barne lovutvalgets forslag om *rettslig prøving av flyttespørsmålet isolert*.

Et samlet barne lovutvalg foreslo at foreldre skulle kunne reise sak om flytting med barnet innad i landet tilsvarende adgangen til å reise sak om flytting ut av landet jf. barne loven § 56 første ledd. Forslaget ble fremmet uavhengig av om flyttespørsmålet ble liggende til bostedsmyndigheten eller foreldreansvaret. Dette forslaget støttet vi.

Hvis den ene forelder har gode grunner for å flytte med barnet, vil domstolene være tvunget til å frata den andre forelder en del i bostedsmyndigheten/foreldrefullmakten. Dette mener vi er uheldig. Utfallet av en flyttesak bør være at begge fortsatt har delt bostedsmyndighet/foreldrefullmakt, men at den forelder som har gode grunner for å flytte med barnet får anledning til det. Mindretallet mente også at dette ville kunne avhjelpe noen av ulempene ved å la flyttemyndigheten ligge til bostedsmyndigheten og uttalte blant annet:

Utvalgets mindretall viser også til utvalgets forslag om at en forelder kan gå til sak om flyttespørsmålet, se straks nedenfor. Etter mindretallets mening vil dette kunne gi en rettslig vurdering av spørsmålet når det er behov for det, i tillegg til at muligheten for slik sak gjør at enhver flytting tenkes nøye gjennom med tanke på konsekvensene for barnets kontakt med den andre forelder. I tillegg kan det føre til færre saker om fast bosted som i realiteten bare handler om flyttespørsmålet.

Vi mener de samme betraktningene gjøre seg gjeldende her.

Dersom flyttingen ikke er egnet til å påvirke samværsretten vesentlig, skal det ikke kreves samtykke til å flytte, jf. utkast til ny § 7-4 tredje ledd. Det må antas at foreldre vil kunne ha ulik vurdering av hvilke flyttinger som vesentlig påvirker samværsordningen. Erfaring fra flyttemekling i familievern tjenesten viser også det. Vi mener likevel at innføring av et slikt vilkår kan være fornuftig, gitt at det foreligger gode retningslinjer for vurderingen av innholdet i vilkåret.

I tråd med god samarbeidsskikk mener vi at plikten til å varsle om flytting bør gjelde selv om samværsretten ikke nødvendigvis ansees å bli vesentlig påvirket, altså en videreføring av gjeldende rett. Vi støtter derfor ikke departementets endrings forslag på dette punktet.

1.7 Til kapittel 5.6.8 om en ny samarbeidsbestemmelse

Departementet foreslår, som et selvstendig tiltak, å utforme en egen samarbeidsbestemmelse som skal støtte opp om verdien av omsorg fra begge foreldre. Samarbeidet knyttes til å ivareta helsen, livskvaliteten og utviklingen til barnet. Regelen skal bidra til at begge foreldre fremheves i loven som omsorgspersoner etter samlivsbrudd, med et siktemål om samarbeid og helhetlig omsorgsutøvelse. Samtidig bidrar tiltaket til å synliggjøre foreldrenes plikt til å vektlegge hensynet til barnets beste.

Bufdir er positiv til forslag om å innføre en ny bestemmelse som presiserer at foreldrene har et felles ansvar for å ivareta barnets beste, og at likestilt foreldreskap er et viktig prinsipp i den forbindelse.

1.8 Til kapittel 5.6.9 om presisering av reglene om tvangshenting til fast bosted

Departementet mener det er viktig å begrense adgangen til tvangshenting til tilfeller der dette klart fremstår som et engangstiltak, og foreslår ingen utvidet adgang til tvangshenting til samvær.

Departementet foreslår derfor at det kun skal være adgang til tvangshenting fra en forelder som *ikke* har del i bostedsmyndigheten/foreldrefullmakten, til den forelderen som har slik myndighet. Dette vil utelukke tvangshentinger i tilfeller der foreldrene er formelt likestilte, noe som i enda større grad enn ellers forutsetter at de klarer å praktisere en fungerende «bytteordning» uten bruk av tvang.

Bufdir er enig i dette. Vi støtter samtidig forslaget om å beholde umulighetskriteriet. Hensynet til barnets beste vil, som i dag, være sentralt i vurderingen av om det skal idømmes tvangshenting. Også av den grunn vil terskelen for å idømme tvangshenting mer enn én gang for samme barn være høy.

Til kapittel 6 om samværshindring

Det er rettet mye oppmerksomhet mot samværssabotasje/samværshindring og lite fokus på behovet for å beskytte barn mot vold og overgrep i dette kapittelet i høringsnotatet. Man kan få inntrykk av at det er svært vanlig at bostedsforeldre forsøker å hindre samvær uten at dette er begrunnet i hensynet til barnets beste. Overordnet mener vi at det i disse sakene er vanskelig å slå fast hvilken rolle vikarierende motiver, som f.eks. økonomi, generelt spiller i disse sakene og hvilket omfang de har.

Som departementet også viser til, kan “samværshindring” ha varierte og sammensatte årsaker. Det kan både være rettmessige og urettmessige grunner for at samvær har stanset opp. Ofte kan det også være svært uklart hva som er årsaken, grunnet sakenes kompleksitet. “Samværshindring” bør derfor omtales som “stans i samvær” eller “endring i samvær”. Dette er objektive og nøytrale beskrivelse av selve situasjonen, uten å indikere av årsaken til eller skylden for at samværet ikke er etablert eller ikke fungerer.

2.1 Til kapittel 6.6.2 om krav om midlertidig avgjørelse

Departementet foreslår at det innføres en plikt for retten til å treffe midlertidig avgjørelse i saker som gjelder samværshindring. Samtidig foreslås en saksbehandlingsfrist på fire uker for de tilfellene retten har plikt til å treffe midlertidig avgjørelser.

Bufdir støtter dette forslaget. Samværshindring er en alvorlig krenkelse av barns og foreldres gjensidige rett til kontakt med hverandre. Av hensyn til barnet er det viktig å få en kvalifisert vurdering av årsakene til manglende samvær og at det etableres en foreløpig løsning så raskt som mulig.

2.2 Til kapittel 6.6.3 plikt for dommere å vurdere å sende saken tilbake til mekling

Departementet foreslår å innføre en bestemmelse om at retten skal vurdere om det virker tjenlig å vise partene tilbake til mekling i familievernet eller hos godkjent mekler, eller vise partene til rettsmekling, jf. tvisteloven § 8-3.

I vårt høringssvar til NOU 2020:14 uttalte vi blant annet at:

“Proessen bør fortsatt åpne for at saken kan sendes tilbake til mer mekling, men det bør da gjøres en vurdering av dommeren om det anses hensiktsmessig. Vi mener dette må utredes nærmere for å unngå en “skyveproblematikk”.

Direktoratet er for øvrig enig med departementet i at mekling- og meklingsinstituttet i familievernnet bør utnyttes best mulig, og støtter forslaget om at domstolen skal ha en plikt til å vurdere om saken bør sendes tilbake til mekling. Etter gjeldende rett kan dommeren vurdere om det er hensiktsmessig å vise en sak tilbake til mekling. I lys av at adgangen benyttes i liten grad i dag, mener vi at en slik vurderingsplikt kan føre til at flere egnede saker sendes tilbake til mekling. Vi vil likevel understreke behovet for at domstolen undersøker disse sakene nærmere og at det er god kommunikasjon mellom domstolene og familievernnet.

I Bufdirs rapport om “Stans i samvær” av 2022 ble dette fremhevet:

“I noen tilfeller vil det imidlertid være hensiktsmessig med mer mekling. For at en tilbakesendelse til familievernnet skal være formålstjenlig, bør domstolen undersøke om det er noe foreldrene ønsker. Rutiner for samarbeid mellom familievernnet og domstolen bør utarbeides. I domstolens nasjonale veileder for behandling av foreldretvistsaker foreligger det allerede gode beskrivelser og anbefalinger om kontakten mellom domstol og familievern. Vår vurdering er at domstolens adgang til å sende foreldrene til ytterligere mekling i familievernnet, kan benyttes i større grad enn i dag. For at det skal være en god ordning for foreldre og barn, Bufdir forutsetter imidlertid at domstolen undersøker sakene og at kommunikasjonen mellom domstol og familievern fungerer. Ytterligere forsinkelse bør unngås”

Opplysninger om antall ganger partene har møtt, hvorvidt de har møtt separat eller sammen og om barnet er hørt av mekleren, vil generelt kunne være nyttig for retten å kjenne til før beslutningen tas. Vi viser her til departementets forslag om utvidet meklingsattest og våre kommentarer til dette i punkt 3.3.

2.3 Til kapittel 6.7.2 om tiltak som det kan informeres bedre om og brukes mer

Departementet viser til at det er muligheter i gjeldende barnelov som kan være relevant å benytte i saker som gjelder samværshindring, og som kan være for lite kjent for foreldre og for aktørene på feltet. Bedre utnyttelse av dagens muligheter for å forebygge og løse samværshindringssaker, kan derfor være et tiltak som kan støtte opp under de endringene som foreslås i høringsnotatet.

Vilkår for samvær

Direktoratet er enig i at det fortsatt bør kunne settes vilkår for samvær med barn, og at det bør tydeliggjøres i loven at adgangen også gjelder når retten treffer midlertidige avgjørelser. Vi mener at det bør fremgå av beslutningen, hva som skal være målet med vilkåret. Når det settes vilkår for samvær, bør det også vurderes hva som vil være konsekvensen dersom vilkåret ikke oppfylles. Dette bør etter vårt syn tas inn i avgjørelsen eller avtalen.

Departementet vurderer at et særlig aktuelt vilkår i saker om samværshindring eller begrenset samvær, kan være å pålegge begge foreldrene å delta på kurs om foreldresamarbeid i regi av familievernnettjenesten. Vi er ikke ubetinget enig med departementet om at kurs om foreldresamarbeid er godt egnet i disse sakene. Ut fra den kunnskapen vi har om hva som kan være årsak til og hva som driver konflikter i disse sakene, mener vi kursene familievernnet tilbyr, ikke vil gi ønsket effekt. Familievernets kurs er best

egnet for å være forebyggende, for foreldre som er i et samliv og i tidlig fase av et brudd. Foreldre med komplekse og sammensatte problemer vil streve med å omsette kursenes kognitive og pedagogiske metodikk til endring og refleksjon om eget bidrag. Familievernets kurs forutsetter egen motivasjon og erkjennelse av at forelderen må ta ansvaret for sine egne handlinger. For mange foreldre, som der det er stans i samvær, er ikke denne selverkjennelsen til stede, særlig ikke når saken har kommet så langt som til domstolen.

Mekling i saker om tvangsfullbyrdelse

I saker om tvangsfullbyrdelse kan domstolen oppnevne en sakkyndig, godkjent mekler eller ansatt ved familievern tjenesten til å mekle eller ha samtaler med foreldrene, jf. barneloven § 65 a. Formålet er å få foreldrene til å oppfylle pliktene sine frivillig. Dommeren skal sette en frist for meklingsoppdraget, og dersom saken ikke løses innen fristen vil saken bli behandlet av domstolen på vanlig måte.

Departementet vurderer at bestemmelsen er lite kjent, og det kan være et uutnyttet potensial her. Saker om tvangsfullbyrdelse er ikke særlig omtalt i Domstoladministrasjonens nasjonale veileder for behandling av foreldretvister.

Familievernet har lite erfaring med mekling i disse sakene, men det kan stilles spørsmål til om domstolene har bedre forutsetninger for å behandle disse sakene enn familievernet fordi formålet i disse sakene primært handler om at foreldrene skal oppfylle sine plikter iht. avtale eller en avgjørelse. Det erfares i tjenesten at meklingspotensiale i disse sakene er lave. Det stilles også spørsmål ved om familievernet har tilstrekkelig kapasitet til å behandle disse sakene.

Avtaler med tvangskraft

Barnelovutvalget har uttalt at kontrollen som gjøres av om avtalen er til barnets beste, i praksis er nokså summarisk. Dette gjør at barnets rettssikkerhet utfordres ved gjeldende ordning. Bufdir foreslår derfor at ordningen ikke videreføres i ny barnelov, med mindre det legges klarere føringer for saksbehandling. Hva som er til barnets beste må være en konkret vurdering i hver enkelt sak.

Tvangsbot

Departementet etterspør hvilket kunnskapsgrunnlag barnelovutvalget har bygget sin vurdering på, når de uttaler at ordningen fungerer godt og derfor burde videreføres. Departementet går inn for å videreføre ordningen, men mener det på sikt kan være aktuelt å se nærmere på ordningen. Departementet oppfordrer høringsinstanser som har synspunkter på dette, om å sende innspill.

I Bufdirs rapport om stans i samvær, uttaler NAV at de vurderer at tvangsbot er et aktuelt virkemiddel i arbeidet med å forhindre uberettiget samværshindring. NAV stiller spørsmål ved om tvangsbot som sanksjonsmulighet er for lite kjent og for utilgjengelig. Bufdir er derimot usikker på om tvangsbot er en hensiktsmessig sanksjon i en del saker.

Direktoratet vil i den forbindelse fremheve at tvangsbot som virkemiddel utfordres av dilemma i disse sakene, der vi strever med å fastslå faktum og der årsaken ofte er sammensatt. Derfor vil det være uklart hva som opprettholder utfordringen som fører til stans i samvær, og således om det er berettiget å tildele en av partene en tvangsbot, gitt at årsaken til stansen kan være knyttet til forhold hos den andre forelderens fungering. Bufdir er med det fortsatt usikker på om tvangsbot er en god og hensiktsmessig sanksjon, og om dette er til barnets beste.

Hjelpetiltak i samvæershjemmet

Departementet foreslår, som en følge av forslagene til endring i barnelovens begreper om bosted, språklige endringer i barnevernsloven § 3-4 tredje ledd. Gitt departementets forslag om at begge foreldre anses som samværsforeldre uavhengig av del i foreldrefullmakt, kan departementet vurdere om det er tilstrekkelig å fjerne "foreldre som barnet bor fast sammen med". Ordlyden blir da at det kan pålegges hjelpetiltak mot foreldre som har samvær med barnet etter barneloven § 8-1.

2.4 Til kapittel 6.7.3 om støtteperson og samvær med tilsyn

Departementet vil se på barnelovutvalgets forslag om støtteperson i sammenheng med ordningen med samvær med støttet tilsyn. Dette skal sees på i forbindelse med oppfølging av NOU 2019: 20 *en styrket familieverntjeneste*.

Departementet viser til at familievernet har ansvar for gjennomføringen av samvær med støttet tilsyn, og mener det er sider ved dagens ordning som det må sees nærmere på, blant annet hvordan skille mellom beskyttet og støttet tilsyn praktiseres. I den sammenheng vil departementet også vurdere barnelovutvalgets forslag om støtteperson, herunder muligheten ved å bruke familiens nettverk i større utstrekning som støtte- eller tilsynsperson i høykonfliktsaker.

Det er noe uklart hvorfor departementet velger å se på tilsynsordningen i forbindelse med arbeidet med ny familievernkontorlov, og ikke ny barnelov. Ordningen «samvær med støttet tilsyn» er en bestemt form for vilkår for samvær og dermed et inngrep i samværsretten.

Det er heller ikke slik, som departementet synes å legge til grunn, at familievernet har ansvaret for gjennomføringen av samvær med støttet tilsyn. Etter barneloven § 43 a er det departementet som er ansvarlig for gjennomføringen av samvær med *støttet* tilsyn. Oppgaven er delegert til Bufetat ved regionskontoret som har ansvaret for å oppnevne tilsynsperson, jf. forskriften § 7 første ledd. Tilsynspersonen *kan* være en ansatt ved familievernkontoret. Men også en fagperson som Bufetat inngår avtale med. Dette følger av forskriften § 7 tredje ledd.

Det er heller ingen bestemmelse i familievernkontorloven som regulerer eller viser til ordningen «samvær med støttet tilsyn». Tilsvarende er forskriften om samvær med tilsyn (*forskrift om nærare føresegner om oppnemning av tilsynsperson, utøving av tilsynet og godgjøring for dette* (FOR 2006-12-07-1360)), gitt med hjemmel i barneloven § 43 a siste ledd.

Vi mener det derfor verken er naturlig eller hensiktsmessig å vurdere ordningen i sammenheng med oppfølging av ny familievernkontorlov, men bør sees i sammenheng med de øvrige bestemmelsene om samvær i barnelovens kapittel 6 om samværsrett.

Tilsvarende mener vi må gjelde forslaget om støtteperson.

Til kapittel 7 om mekling ved samlivsbrudd og i foreldretvister

3.1 Til kapittel 7.6.1 om innretningen av meklingsordningen

Departementet viderefører lovbestemt obligatorisk mekling ved samlivsbrudd og i foreldretvistsaker med dagens timeordning. Departementet går også videre med samtidig og personlig fremmøteplikt, men at unntak for møteplikten i meklingsforskriften § 7 modereres fra «tvingende grunner» til «særlig høve.»

Departementet foreslår at formålet med meklingen skal være å gi foreldrene et grunnlag for videre samarbeid om barnet, og å sette foreldrene i stand til å gjøre avtaler som er til barnets beste.

Departementet viser videre til utfordringene ved dagens meklingsordning og understreker betydningen av at familievernet har mulighet til å differensiere mellom sakene. Regelverket bør være fleksibelt nok til å tilrettelegge for dette.

Videre mener departementet at det hadde vært hensiktsmessig at foreldrene som en del av tilbudet kunne fått tilgang til en digital portal med relevant informasjon. Dette for å imøtekomme forventninger om et mer tilrettelagt digitalt tilbud, som partene kan ta i bruk når forholdene ligger til rette for det hjemmefra.

Bufdir mener at det er behov for en grundigere utredning av meklingsordningen, som også må sees i sammenheng med hele familieverntjenestens rammer og innretning. Departementet viser i problembeskrivelsen til at det mekles i om lag 21 000 nye saker årlig, og at det dermed går med betydelig med ressurser til dette både i familieverntjenesten og hos eksterne meklere. Videre viser departementet til at det over tid har vært gjort endringer i regelverk og praksis med sikte på at familievernet skal konsentrere seg mer om de sakene hvor foreldre ikke blir enige.

Samfunnsutviklingen og rammevilkårene i familieverntjenesten har endret seg betydelig de senere årene. Barnelovutvalgets utredning om meklingsordningen bygger på familievernutvalgets utredning (NOU 2019:20). Familievernutvalget uttalte i NOU 2019:20 at:

"Det har ikke vært foretatt noen helhetlig vurdering av tjenesten etter forvaltningsreformen. Både samfunnsmessige utviklingstrekk, utviklingen det samlede tjenestetilbudet på familieområdet og de siste års styrking av familieverntjenesten gjør at rammevilkårene for tjenesten er vesentlig endret siden reformen".

Samfunnsutviklingen og rammevilkårene har endret seg ytterligere etter at familievernutvalget la frem sin utredning i 2019. Situasjonen i familievernet har over flere år vært preget av stadig økende pågang i sentrale områder, både i kliniske saker og i mekling. Tjenesten rapporterer om at det er økt kompleksitet og mer sammensatte problemstillinger hos familiene som kommer til familievernet. Familievernet har fått flere oppgaver, også oppgaver som ligger utenfor kjernevirksomheten. Det er større forventninger til samarbeid med andre aktører og tjenester. Familievernet opplever også at i mangel av kapasitet og nedbygging av familietilbudene i andre tjenester er det flere som henvender seg til familievernet.

Som en konsekvens av dette har det vært nødvendig for tjenesten å prioritere tilbudene og i noen tilfeller gi et mer avgrenset tilbud enn det som var etterspurt. Departementet skriver i problembeskrivelsen at det er viktig at familievernet har et tilstrekkelig tilbud for de sakene der foreldre er uenige, men der enigheten kan finne sin løsning gjennom mekling. Departementet fremhever videre at noen av høykonfliktsakene vil kreve tett oppfølging fra familievernet etter at meklingen er avsluttet, og at en slik oppfølging forutsetter kapasitet hos familievernet.

Mekling utgjør i dag 1/3 av sakene i familievernet. Ettersom mekling er lovpålagt, kan dette tilbudet ikke nedprioriteres. Dette medfører at andre tilbud i familievernet til familier som trenger det må nedprioriteres når det er stort press på tjenesten.

Departementet har foreløpig ikke lagt frem forslag til familievernets oppgaver, formål og innretting. I lys av samfunnsutviklingen og utfordringene som er skissert ovenfor, er det behov for å vurdere hvordan ressursene i familievernet kan brukes mest mulig samfunnsnyttig og bidra til god måloppnåelse.

Den fremtidige innrettingen av meklingsordningen vil være avgjørende for omfanget av oppgavene som familievern tjenesten skal utføre. Gitt at de økonomiske rammene i familievernet forblir de samme som i dag, vil innrettingen av meklingsordningen påvirke de øvrige tilbudene i familievernet til familier som har behov for hjelp utenom mekling.

Buudir mener derfor at det er nødvendig med en helhetlig vurdering av hele familievernets fremtidige ansvar og innretting, herunder meklingsordningen, og at dette må vurderes samlet.

Uavhengig av den fremtidige meklingsordningen, vil vi likevel uttale oss om de øvrige forslagene fra departementet om mekling.

To underkategorier av mekling

Departementet foreslår to underkategorier av mekling: familieveiledning og foreldretvistmekling, henholdsvis for tilfeller der foreldre til barn under 16 år går fra hverandre og tilfeller der foreldre skal gå til domstolen med en foreldretvistsak. Forslaget om å endre begrepsbruken er ifølge departementet primært av pedagogiske hensyn og er ment å klargjøre forventningene til foreldrene. Departementet påpeker samtidig at en differensiering av begrepene er ment å fremheve viktigheten av å gi et tilpasset tilbud som møter den enkelte familiens behov.

Barnelovutvalget og familievernutvalget foreslo å innføre begrepet «foreldresamtale» i begge kategoriene av mekling. Buudir uttalte seg i sine høringssvar hovedsakelig om hva *innholdet* i en foreldresamtale skulle være sammenlignet med en meklingsstime. Departementets forslag til formål med familieveiledning og foreldretvistmekling er likt, jf. lovutkastets § 10-1 første ledd likt. Begge underkategoriene er ifølge lovutkastet § 10-1 andre ledd å anse som en form for mekling. Underkategorien «familieveiledning» skal anvendes ved samlivsbrudd, og underkategorien «foreldretvistmekling» skal anvendes før det reises sak for domstolen, jf. lovutkastet § 10-2 første og andre ledd.

Departementets intensjon og begrunnelse om å dele mellom de to underkategoriene er god, men så lenge begge har samme formål, er obligatorisk og anses som en form for mekling, er det uvisst hvilken realitetsendring forslaget innebærer. Også etter gjeldende rett skilles det mellom mekling ved brudd (bruddmekling), jf. barneloven § 51 første andre ledd og mekling ved foreldretvister (foreldretvistmekling) jf. barneloven § 51 andre ledd. Formålet med meklingen er det samme, herunder å komme frem til en avtale om foreldreansvar, bosted og samvær, jf. barneloven § 52.

Gitt at forslaget ikke er ment å innebære en realitetsendring, mener Buudir at det ikke er hensiktsmessig å innføre nye begreper. Begrepene bruddmekling og foreldretvistmekling er veletablert, og vi vurderer at begrepene vil være bedre egnede begreper for å differensiere mellom de to ulike meklingssporene. Vi vil også gjøre oppmerksom på at begreper som familieveiledning eller familiesamtaler kan skape forvirring fordi beskrivelsene i seg selv antyder at det er basert på frivillighet. Det vil også gjøre det vanskeligere å skille mekling fra kliniske saker.

Som nevnt ovenfor mener Buudir at det er nødvendig med en helhetlig vurdering av familievernets fremtidige ansvar og innretting, herunder meklingsordningen. En nærmere

gjennomgang og vurdering av eventuell inndeling i kategorier vil da være en naturlig del i dette arbeidet.

Gjennomføring av mekling

Forslagene om gjennomføring av meklingsordningen mener vi må vurderes i sammenheng med en helhetlig utredning av meklingsordningen, som vi har anbefalt i våre innledende kommentarer til kap. 7.6.1.

Departementet viser til at det kan være relevant å gi unntak i saker som omhandler vold eller annen risiko der det er behov for separat mekling. Bufdir foreslår at det bør gjøres unntak fra meklingsplikt i saker der en av foreldrene og/eller barnet bor på hemmelig/sperret adresse, kode 6 eller kode 7. Begrunnelsen for dette er både sikkerhetshensyn, og fordi mekling erfaringsmessig ikke har noen hensikt med tanke på målet med meklingen. Familievernet har også erfaring med at en forelder, i forsøk på å finne den andre som bor på sperret eller hemmelig adresse, har begjært mekling.

3.2 Til kapittel 7.6.2 om formålet om mekling

Bufdir støtter departementets forslag om at formålet med mekling presiseres nærmere i loven.

Bufdir støtter også departementet i vurderingen om å omformulere formålet med meklingen slik at det kommer tydeligere frem at formålet er å gi foreldrene et grunnlag for videre samarbeid, og å sette foreldrene i stand til å inngå avtaler som er til det beste for barnet. Bistand til å forstå innhold og konsekvenser av en avtaleinngåelse er viktig, og det bør derfor ikke være et mål i seg selv at avtalen formelt sett inngås under en mekling.

Bufdir er usikker på om begrepet «livskvalitet» i utkastet til lovtekst er tilstrekkelig dekkende, og foreslår at det i stedet benyttes begreper som bedre beskriver barnets livssituasjon, f.eks. trygg oppvekst, forutsigbar hverdag, tilrettelegging til det enkelte barns behov, alder og utvikling osv.

Departementet foreslår å ta ut dagens formulering i formålsbestemmelsen om at partene skal gjøres kjent med de viktigste økonomiske konsekvensene som avtalen fører med seg fordi det forutsetter inngående kjennskap til regelverk om stønader mv.

Bufdir er enige i at meklere ikke har, eller skal ha, spisskompetanse på økonomi. For konkret individuell bistand og informasjon må foreldrene uansett henvises til den instansen som forvalter det aktuelle regelverket. Avtale om, og organisering av, økonomi er likevel et sentralt og viktig tema for de fleste foreldre etter et samlivsbrudd. Det gjelder også det økonomiske ansvaret rundt barna. Meklere opplever ofte at økonomi er en stor kilde til foreldrekonflikter. Dersom foreldre ikke har innsikt i økonomiske konsekvenser av avtalene de inngår, vil dette kunne føre til konflikter på et senere tidspunkt. Det bør i størst mulig grad søkes forebygget, men om dette skal være en del av formålet med meklingen, bør vurderes nærmere.

Departementet foreslår at det ikke skal være et selvstendig formål med mekling å avdekke vold og overgrep mot barn og risiko for partnervold. Departementet mener at dersom dette skulle vært et selvstendig formål med mekling, måtte det fremgått eksplisitt av loven slik at dette hadde vært klart for foreldre som møter til mekling. Det vises til at dette kan oppleves som inngripende for enkeltpersoner. Departementet viser også til at dette ikke er et lovfestet formål med obligatorisk mekling i dag. Vi er enig i departementets vurdering om at et slikt formål må lovfestes.

Samtidig mener vi det fremstår uklart hvilken rolle departementet mener at familievernnet skal ha i forbindelse med avdekking av vold og overgrep i mekling, og hvordan familievernnet skal jobbe med dette i mekling. Selv om departementet foreslår at dette ikke skal være et hovedformål, presiseres det samtidig at de ikke ønsker å endre dagens praksis i familievernnet. De viser blant annet til at familievernnet har i oppgave fra Barne- og familiedepartementet å prioritere og arbeide med å forebygge og oppdage vold og overgrep, og at tjenesten over tid har arbeidet med å øke sin grunnkompetanse i å avdekke og håndtere vold i nære relasjoner.

Bufdir mener derfor det er behov for å vurdere grundigere hvilken rolle familievernnet skal ha på voldsområdet fremover, og hvordan familievernnet skal jobbe med dette i mekling. Dette mener vi må vurderes nærmere i utredningen om meklingsordningen og familievernnet, som vi har foreslått.

3.3 Til kapittel 7.6.3 om informasjon i meklingsattesten

Departementet foreslår å ta inn et krav i loven om en utvidet meklingsattest for å reise foreldretvistsak for retten, og at dette reguleres nærmere i forskrift. Bufdir er enig med departementet i at en utvidet meklingsattest vil kunne gi domstolen noe mer bakgrunnsinformasjon til bruk i saksforberedelsen.

Departementets beskrivelse av innholdet i den foreslåtte utvidete meklingsattesten tilsvarer i stor grad innholdet i dagens meklingsprotokoll (meklingsforskriften § 9). Etter dagens meklingsordning avsluttes alle meklinger med utstedelse av en meklingsprotokoll. Av de opplysninger som departementet viser til i høringsnotatet, er det kun barns deltakelse som ikke fremgår av protokollen slik den foreligger i dag. Det følger av rundskrivet til meklingsforskriften at foreldre kan få utskrift av protokollen. Bufdir foreslår derfor at dagens praksis om utstedelse av en meklingsprotokoll i etterkant av meklingen opprettholdes, og at det i tillegg tas inn opplysning i protokollen om barn har deltatt i meklingen.

I vårt høringssvar til NOU 2019: 20 uttalte vi at:

«[vi er] delvis enig i utvalgets syn på føring av protokoll i mekling; det vil kunne underminere særegenheten ved mekling som metode dersom det føres journal. Samtidig er det et behov for å kunne dokumentere opplysninger i etterkant, særlig ved en senere rettssak. Vi mener at det bør tilrettelegges for at en utvidet protokoll kan benyttes i meklingssaker. Protokollen skal inneholde formålrettede opplysninger fra meklingsprosessen, og om barnet er hørt. Protokollen bør ikke inneholde meklers vurderinger eller partenes anførsler. Det føres allerede protokoll fra meklingen i dag, men med begrensede opplysninger.»

Departementet foreslår videre at det innføres to typer meklingsattester, og at dagens meklingsattest beholdes for å søke separasjon eller skilsmisse og søknad om stønad fra NAV. For å reise foreldretvistsak for domstolen foreslås det at det fremlegges en utvidet meklingsattest.

Bufdir støtter i utgangspunktet forslaget, men mener at det også kan skape forvirring med to ulike attester som skal benyttes til hvert sitt formål og for ulike instanser. En alternativ løsning til to forskjellige meklingsattester er at det stilles krav til at når en sak bringes inn for domstolen, skal det legges ved meklingsattest og meklingsprotokoll til stevningen. Det fremstår uklart om departementets forslag innebærer at en sak kan bringes inn for domstolen på grunnlag av bruddmekling, slik det er i dag, eller om foreldre først må begjære og møte til foreldretvistmekling. Departementet skal jobbe videre med denne overgangen, men vi vil understreke at dette også bør fremgå klart i lovteksten.

3.4 Til kapittel 7.6.4 om notat fra mekler

Departementet viser til barnelovutvalgets forslag om at retten kan be om et notat fra mekler, med informasjon om hva partene er uenige om, en vurdering av om saken er egnet for videre mekling, og et referat fra en eventuell samtale med barnet. Departementet foreslår etter nærmere utredning av forslaget at dette bare skal kunne innhentes etter samtykke fra partene. Som følge av dette foreslår departementet også at det innføres journalplikt eller annen ordning for dokumentasjon i saker som mekles som foreldretvistsaker.

Bufdir støtter departementets prinsipielle innvending mot forslaget om at et notat fra mekler vil kunne endre meklingsordningens karakter. Bufdir mener at en adgang for retten til å innhente notat fra meklingen vil påvirke formålet med meklingsinstituttet. Et grunnleggende utgangspunkt for meklinger er at det er lagt til rette for at foreldre skal kunne snakke om, diskutere ulike tema og løsninger for å komme frem til gode avtaler for sine barn. Familievernutvalget uttalte seg om dette i NOU 2019:20:

«Å innføre journalføring og eventuelt andre myndighetsfunksjoner i meklingen, slik enkelte instanser har foreslått, vil etter utvalgets mening underminere det særegne ved mekling som metode»

En skriftliggjøring av meklingsprosessen mener vi vil kunne påvirke partenes adferd. Det antas at dette gjelder uavhengig av om en oversendelse til retten er avhengig av partenes samtykke eller ikke. Det vises i den sammenheng til NOU 2019: 20 der utvalget blant annet uttaler om mekling at:

«I konflikter vil partenes atferd ofte være preget av hvordan de oppfatter «spillereglene» i den situasjonen de er i. Bringes en sak inn for retten, innebærer det at man gir fra seg saken til en tredjepart, og at partene inviteres til å konkurrere om å vinne fram med sin løsning. I motsetning til dette er det helt sentralt i mekling som metode å klargjøre partenes egen kontroll og ansvar for løsningene, deretter skape en kontekst, som i motsetning til retten, fremmer samarbeid om løsninger fremfor konkurranse.»

Familievernutvalget uttalte seg også om journalføring:

«I meklingen skal foreldrene arbeide seg fram til en avtale om foreldresamarbeid, og skal man fremme samarbeid må en skape trygghet for at åpenhet og utforskning av muligheter både er ønskelig og tillatt, og ikke kan brukes mot en i ettertid. Hva foreldrene uttaler underveis i prosessen, er ikke vesentlig, det er utfallet av meklingen som er viktig. Tvert imot kan det være til hinder for en god prosess for å komme fram til en avtale dersom innholdet i meklingen skal journalføres. Enkelte foreldre kan komme til å opptre strategisk og taktisk. Andre kan med god grunn komme til å frykte at utsagn, skisser til løsning og så videre kan bli brukt mot dem i en eventuell senere rettssak. Det sentrale i mekling er å ansvarliggjøre partene til selv å komme fram til avtale eller løsning. At mekler fører journal, kan ødelegge for dette. Utvalget anbefaler derfor ikke at det skal føres journal fra meklingen»

Bufdir er enig med familievernutvalget, og mener at dersom foreldrene er kjent med at det ble skrevet journal fra mekling vil det kunne føre til at foreldrenes oppmerksomhet blir mer rettet mot å posisjonere seg for en eventuell rettssak enn å forsøke å komme til enighet til det beste for barnet. Dette er nettopp et viktig hensyn bak regelen om at det ikke føres journal i dag.

En annen utfordring med journalføring i mekling er at hver av foreldrene kan be om innsyn i journalen før saken kommer for retten. Familievernet kan dermed måtte ta stilling til kompliserte innsynsspørsmål. Denne oppgaven krever tid og ressurser og vil derfor kunne gå utover primæroppgaven som er å bistå barn og familier. En forelder som har fått innvilget innsyn i et meklingsnotat kan selv dele opplysningene med retten uten at den andre har samtykket. I så fall vil departementets forslag om at dommerens innhenting av notat skal kreve samtykke fra *begge* foreldrene, få begrenset eller eventuelt ingen betydning.

Skriftliggjøring i meklingssakene åpner videre opp for at meklere i større grad enn i dag kan bli innkalt som vitne i retten i foreldretvistsakene. Dette vil også kunne medføre økt ressursbruk og mindre tid til kjerneoppgavene.

Bufdir mener at hensikten med mekling er at det skal være et alternativ til domstolen. Innføring av journalføring kan bidra til at meklingen, som et alternativ til domstolen, svekkes. Vi vurderer at eventuelle fordeler ved å innføre journalplikt ikke kan oppveie for eventuelle ulemper.

3.5 Til kapittel 7.6.5 om referat fra barnesamtalen

Departementet viser til barnelovutvalgets forslag om at retten i foreldretvistsaker kan be om notat fra mekler og at dette skal inkludere referat fra barnesamtalen, om det er gjennomført en slik samtale under mekling. På samme måte som for notat fra mekler, foreslår departementet at referat fra barnesamtalen bare skal kunne innhentes dersom barnet samtykker. Departementet mener at det bør gis utfyllende regler i forskrift om referat fra barnesamtalen, blant annet om krav til samtykke fra barn, herunder aldersangivelse, og hvordan referatet skal føres.

Bufdir støtter ikke dette forslaget fra departementet.

Departementet legger til grunn for forslaget at det gås videre med barnelovutvalgets forslag om at barnet skal ha rett til en egen samtale med mekler, uten krav om at foreldrene samtykker (lovforslaget § 10-4). Vi vil her vise til Bufdirs høringsvar til NOU 2020:14 *Ny barnelov – til barnets beste*, hvor vi mente at barnets rett til en samtale, og meklers plikt til å tilby barnet en slik samtale, ikke bør gjelde ubetinget. Vi mener at departementet burde vurdert dette forslaget nærmere i sammenheng med forslaget om referat fra barnesamtalen.

Vi savner også en nærmere vurdering i høringsnotatet av de utfyllende reglene departementet mener bør gis i forskrift, da vi mener disse reglene er helt sentrale forutsetninger for forslaget.

I Bufdirs høringsvar til NOU 2020: 14 *Ny barnelov – til barnets beste*, uttalte vi blant annet at vi mener utvalget ikke i tilstrekkelig grad har vurdert om barn i alle aldre kan overskue konsekvensene av at et referat fra samtalen kan oversendes og brukes i en senere rettssak. Dette mener vi vil gjelde i minst like stor grad dersom barnet selv skal samtykke til at notatet oversendes til retten. For at et slikt samtykke skal være gyldig må barnet forstå følgene av at notatet blir en del av beslutningsgrunnlaget i en eventuell senere rettssak mellom foreldrene.

Bufdir er enig med departementet i at formålet med barnesamtalen hos mekler skal være at barnet får anledning til å snakke om sin livssituasjon, og hva som er viktig for barnet, slik at foreldrene kan ta hensyn til dette. Bufdir er imidlertid bekymret for at en referatadgang til domstolen vil føre til at barn vegrer seg for å uttale seg til en mekler. Konsekvensen kan være at dagens tilbud til barn og deres familier svekkes.

På samme måte som for forslaget om notat fra mekler, mener vi at forslaget om å oversende referat fra barnesamtalen til retten også vil endre meklingsordningens karakter, og dermed påvirke formålet med barnesamtalen.

Ettersom barnets mening skal tillegges vekt etter alder og modenhet, kan et barnereferat, og da særlig et referat fra barn som er litt eldre, få forholdsvis stor betydning i en senere rettssak. Det vil også kunne øke risikoen for at foreldrene legger press på hva barnet skal mene for å posisjonere seg. Dette mener vi er svært uheldig og kan føre til en vanskelig situasjon for barnet, både i meklingen og i familien. Barn kan også bli presset av foreldrene til å samtykke til at referatet kan sendes til retten.

Departementet mener at barnet som utgangspunkt må få bestemme selv hva som skal videreformidles, og at det bør fremgå av forskrift at barnet skal få uttale seg om hvilke opplysninger som skal tas med i referatet. Samtidig foreslår departementet at det i forskriften bør tas inn flere unntak om opplysninger som mekler må vurdere om ikke skal tas med. Bufdir er bekymret for at det er mange vurderinger som overlates til mekler om hva som skal tas med i referatet. Dette vil medføre at både barnet og meklere vil måtte ta stilling til kompliserte spørsmål, som vil kunne føre til vanskelige skjønnsmessige vurderinger for meklere. Temaet i barnesamtalen vil også kunne bli påvirket, noe vi mener er uheldig.

En annen sentral utfordring med forslaget er at departementet legger til grunn at foreldre vil ha rett til innsyn i referatet, som en del av journalen fra mekling. Uavhengig av om barnet har samtykket til at referatet oversendes til retten, vil hver av foreldrene dermed som hovedregel kunne få innsyn i referatet. Foreldrene vil da ha mulighet til å bruke det i forbindelse med rettssaken, også uten at barnet selv har samtykket til det. Dette innebærer at departementets forslag om at barnet selv må samtykke til at referatet oversendes retten, vil kunne få begrenset eller ingen betydning.

På samme måte som for forslaget om notat fra mekler, vil også dette forslaget føre til at meklere i større grad kan bli innkalt som vitner i retten, og at meklere må bruke mer tid og ressurser på krevende vurderinger, istedenfor å gi god hjelp til barn og familier. Vi mener videre at det heller ikke er klart hva som er formålet eller hensikten med å oversende referatet fra barnesamtalen, og viser her til Bufdirs høringssvar til barnelovutvalget:

«Et referat kan uansett ikke erstatte domstolens selvstendige plikt til å høre barn. Samtidig vil det barnet uttrykker i samtalen med mekler, ikke nødvendigvis samsvare med det barnet mener på det tidspunkt saken skal avgjøres av domstolen.»

Vi uttaler videre:

«Hvis departementet går videre med dette forslaget, bør det tydelig fremgå at referatet er "øyeblikksbilde" på hva barnet mente "der og da". Det bør også utarbeides standardiserte maler til bruk ved barnesamtalen.»

Særlige merknader til forhold rundt internasjonale foreldretvister

Bufdir påpekte i sitt høringssvar til *NOU 2020:14 Ny barnelov*, at det er et «behov for at barneloven i større grad synliggjør de muligheter som ligger i internasjonalt samarbeid for å løse internasjonale foreldretvister». Bufdir opplever at det samme gjelder for de nye forslagene. Vi vil derfor igjen påpeke at gjennom Norges tiltredelse til flere internasjonale konvensjoner, herunder Haagkonvensjonen 1996, har vi i dag flere verktøy som kan brukes, samt et internasjonalt regelverk som må hensyntas. Bufdir, som sentralmyndighet for Haagkonvensjonen 1996, opplever imidlertid at disse verktøyene er lite kjent blant dommere, advokater og foreldre. Vi vil derfor igjen anbefale at konvensjonens sentrale regler om blant annet innhenting av informasjon fra utenlandske myndigheter samt anerkjennelse og fullbyrdelse omtales i barneloven, eller i kommentarene til loven.

Kommentarer til kapittel 7 og § 7-2

Bufdir kan ikke se at departementet i sin utredning har gjort en vurdering av hva som vil gjelde for de familiene som kommer flyttende til Norge, og hvor barna ikke er født i Norge. Da det i lovteksten tas utgangspunkt i at foreldrefullmakt er noe som etableres fra fødsel, slik som foreldreansvar, er det viktig at det også er gjort en vurdering av hvordan dette skal håndteres for familier, hvis barn ikke er født i Norge. Det vil være ulike typetilfeller av slike familier; en forelder som flytter til Norge med et barn, hvor barnets andre forelder, med foreldreansvar, bor i en annen stat, tilfeller hvor begge foreldre flytter til Norge, men ikke bor sammen eller der foreldre og barn flytter sammen til Norge, men foreldrene senere flytter fra hverandre. Bufdir kan ikke se at det er klarlagt hvem som i disse tilfellene innehar foreldrefullmakten. Da det er mange avgjørelser som er lagt til den eller de som har foreldrefullmakt vil det derfor være viktig at dette er klarlagt. Bufdir anbefaler at dette uredes nærmere.

Departementet skriver i høringen:

Departementet vil klargjøre at registreringer av foreldrefullmakt, skal gjelde foreldrefullmakt etter barneloven. Det kan være tilfellet at barn som innvandrere til Norge med én eller begge foreldre, har bosteds- og samværsordninger fastsatt etter utenlandsk lov. Dersom dette gjelder en konvensjonsstat, og dermed en avgjørelse som omfattes av Haagkonvensjonen 1996, må avgjørelsen anerkjennes i Norge og legges til grunn av de enkelte norske myndigheter. Haagkonvensjonen 1996 regulerer ikke registrering av slike avgjørelser i nasjonalt folkeregister. Barnets bosted vil i slike tilfeller registreres etter reglene i folkeregisterregelverket.

Som departementet skriver vil det kunne være tilfeller hvor foreldre som flytter til Norge, fra en annen konvensjonsstat, har en bosteds- og samværsordning fastsatt etter utenlandsk lov som skal anerkjennes i Norge. Denne avgjørelsen vil imidlertid ikke nødvendigvis kunne registreres i det norske folkeregisteret, men barnets bosted vil i slike tilfeller kunne registreres. Det er uklart for Bufdir om departementet med dette tenker at i tilfeller hvor et barn ikke er født i Norge, men hvor barnet flytter til Norge på et senere tidspunkt, vil registreringen av bosted kunne si noe om hvem som har foreldrefullmakten. Dersom dette er tilfelle, bør det komme frem tydelig i lovverket. Dersom dette ikke er tilfelle bør det utredes nærmere hva som skal gjelde for de barna som ikke er født i Norge, men som på et senere tidspunkt flytter til Norge, og hvordan dette eventuelt skal registreres i folkeregisteret. Selv om det ikke vil være et gyldighetskrav at det er registrert i folkeregisteret hvem som har foreldrefullmakten, vil det være viktig at den muligheten foreligger for alle, uavhengig av om barnet er født i Norge eller ikke. I den anledning viser Bufdir til *Utredning om registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret -Svar på oppdrag 8 i tildelingsbrev 2022 - Rapport utarbeidet av Barne-*

ungdoms- og familiedirektoratet, Skatteetaten, Utlendingsdirektoratet, Statens Sivilrettsforvaltning, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utenriksdepartementet. I denne utredningen fremkommer det tydelig hvilke utfordringer det enkelte barn/forelder kan oppleve ved manglende registrering av hvem som har rettigheter og plikter i forhold til barnet.

Kommentarer til kapittel 10 og § 10-2

I mange saker vil mekling være svært viktig, og kan ofte være konfliktdependende og bidra til å unngå en rettsprosess. For å få til gode meklingsprosesser vil i de fleste tilfeller personlig oppmøte være nødvendig. Personlig oppmøte kan imidlertid være vanskelig dersom en av partene ikke bor i Norge. I slike tilfeller er det hensiktsmessig at det foreligger mulighet for digital tilstedeværelse. Bufdir påpekte dette i vårt høringssvar til NOU 2020:14 Ny barnelov. Da vi ikke kan se at departementet har gjort noen vurderinger av dette, vil vi gjenta dette her, og vise til det som ble skrevet på side 31 i Bufdir sitt høringssvar:

*Obligatorisk mekling i saker der den ene forelderen bor i utlandet
Bufdir blir, i vår rolle som sentralmyndighet for Haagkonvensjonen 1996 og 1980, stadig kontaktet i saker hvor barn bor sammen med den ene forelderen i Norge, mens den andre forelderen bor i utlandet. I tråd med samfunnsutviklingen og globaliseringen er det grunn til å tro at antallet barn dette gjelder vil være økende. Som vi har påpekt i vårt innspill til utvalgets lovutkast § 6-9 om flytting til utlandet, er det en forhøyet risiko for at det kan oppstå konflikter mellom foreldrene i slike tilfeller, og at dette gjelder særlig spørsmål om gjennomføringen av samvær. Dette innebærer at både forelderen som bor i Norge og i utlandet, kan ha behov for å reise en foreldretvistsak for norske domstoler.*

Kravet om obligatorisk mekling er ment å ivareta barnets beste ved å legge til rette for at foreldrene isteden kan komme fram til en skriftlig avtale slik at flest mulig saker kan løses utenfor domstolene. Det er derfor svært viktig at meklingsordningen er utformet på en måte som gir barn av foreldre som bor i utlandet, en fullgod tilgang til ordningen. Etter vår mening er det imidlertid rom for forbedringer på dette punktet. Selv om det for eksempel følger av meklingsforskriften § 7 at foreldre har plikt til å møte til mekling i de tilfellene der det er forelderen som bor i utlandet som har begjært mekling, kan den manglende muligheten til å gjennomføre obligatorisk mekling digitalt i slike tilfeller, likevel forhindre at meklingen faktisk kan gjennomføres.

Dette skyldes at det for mange foreldre kan bli svært kostbart å måtte reise til Norge for å gjennomføre meklingen i tråd med meklingsforskriften § 5. I tillegg har vi, i lys av koronasituasjonen, sett at foreldre i enkelte tilfeller kan være forhindret fra å reise hit. I slike tilfeller vil mekler være henvist til å eventuelt å gi unntak fra meklingsplikten, jf. meklingsforskriften § 7. Dette er uheldig ettersom det av hensyn til barnet vil være et minst like stort behov for å legge til rette for at foreldrene kan komme fram til en minnelig løsning i de tilfellene en av foreldrene bor i utlandet. Utvalgets forslag om å innføre seks timers obligatorisk mekling, og at saker som kommer inn til domstolen, som hovedregel skal gå rett fra planmøte til hovedforhandling uten saksforberedende møte, gjør det enda mer uheldig om foreldre som bor i utlandet ikke får praktisk mulighet til å mekle i forkant.

På denne bakgrunn ber vi departementet, i det videre arbeidet med barneloven og tilhørende forskrifter, se nærmere på om det er behov for å tilpasse meklingsordningen til de tilfellene foreldrene bor i ulike land. Vi vil i den forbindelse vise til at Norge, etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 31 b), er forpliktet til å, via

mekling eller liknende metoder, å legge til rette for avtaleløsninger som kan beskytte barn med tilknytning til flere land. Konvensjonen inneholder også mekanismer som muliggjør at norske myndigheter kan be om bistand fra utenlandske myndigheter til å gjennomføre mekling.»

Kommentarer til § 11- 6

I saker hvor den ene forelderen bor i en annen stat, eller hvor foreldrene eller barnet har tilknytning til en annen stat, kan myndighetene i denne staten ha viktig informasjon som er relevant for saken i Norge. Vi vil i den anledning vise til det Bufdir skrev på side 31 i sitt høringssvar til NOU 2020:14 Ny barnelov:

«Bufdir støtter utvalgets forslag om å innta en ny bestemmelse i barneloven som uttrykkelig regulerer hvilke muligheter retten har til å innhente informasjon fra sakens parter, mekler, barneverntjenesten og sosialtjenesten.

Vi anbefaler imidlertid at regelen i Haagkonvensjonen 1996 artikkel 34 også bør inntas i bestemmelsen. Etter denne artikkelen kan retten i en foreldretvistsak anmode enhver myndighet i en annen konvensjonstat som har opplysninger som er relevante for beskyttelsen av barnet, om å utlevere slike opplysninger.

Bakgrunnen for vår anbefaling er at Bufdir, via vår rolle som sentralmyndighet for konvensjonen, erfarer at det i foreldretvistsaker er et uutnyttet potensial for retten til å ta i bruk de virkemidlene som følger av konvensjonen. Dette er uheldig med tanke på at konvensjonens formål er å legge til rette for at flere foreldretvister med tilknytning til utlandet, kan avgjøres til barnets beste. I den forbindelse er det særlig viktig å gjøre retten og sakens parter oppmerksomme på at artikkel 34 kan være et nyttig virkemiddel for å bidra til at saken blir tilstrekkelig opplyst, og vi viser til at retten i disse sakene har et særskilt ansvar for sakens opplysning.»

Med hilsen

Anders Henriksen (e.f.)
divisjonsdirektør

Charlotte Stokstad
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Tenk miljø – velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no