



Redd Barna

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Vår ref. #220627/1
Deres ref. 12/4425-

Oslo, 26. september 2012

Høringsuttalelse om forslag til endringer i barneloven – samvær under tilsyn av offentlig oppnevnt tilsynsperson m.m.

Det vises til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsbrev datert 20.6.2012 om forslag til endringer i barneloven – samvær under tilsyn.

Redd Barna arbeider nasjonalt og internasjonalt for å styrke kunnskap og samfunnsstrukturer for gjennomføring og overvåking av barns rettigheter i medhold av FNs barnekonvensjon. Norgesprogrammet i Redd Barna arbeider for styrking av barns rettigheter i Norge, og overvåker brudd på barnrettighetene med spesielt fokus på sårbare grupper barn. Barns medvirkning er ett av våre viktigste arbeidsprinsipp; vi jobber for at barn skal bli hørt og gis reelle påvirkningsmuligheter i alle saker som angår dem, inkludert i vår egen organisasjon.

Barn i konfliktsituasjoner skapt av deres nærmeste omsorgspersoner er svært sårbare. Dette gjelder særlig når det foreligger påstander om at en eller begge foreldrenes atferd er til skade for barnet. Redd Barna har derfor mottatt og lest departementets høringsnotat om samvær under tilsyn med stor interesse. Vi mener at departementet med dette høringsnotatet peker på et klart behov for lovendringer for å styrke barnets rettssikkerhet ved tilsyn under samvær, og vi mener at departementet på en god og grundig måte har dokumentert og problematisert temaet. Redd Barna støtter derfor intensjonen og vurderingene som ligger til grunn for de konkrete lovforslagene. Imidlertid mener vi at de foreslåtte lovendringene ikke er tydeliggjørende nok, eller at de samlet sett vil være tilstrekkelige for å skape en faktisk endring i domstolenes praksis. Vi vil utdype dette i våre kommentarer til de enkelte forslagene videre i denne høringsuttalelsen.

Kapittel 5 Kompetanse – domstolens myndighet til å gi pålegg

5.3.2 Særlig om foreldres adgang til å avtale tilsyn

I svensk rett kan bare domstoler pålegge tilsyn under samvær, det er ikke adgang til å inngå private avtaler om dette. Sveriges begrunnelse er at det bare er barnets interesser som skal ivaretas gjennom tilsyn, og at det er domstolen som i alle saker bør vurdere dette. Det kan ikke overlates til foreldrene. Departementet støtter det svenske synet, men foreslår likevel ingen endringer i den norske lovgivningen. Departementets argumentasjon for ikke å gjøre endringer virker, slik Redd Barna ser det, stort sett å være styrt av økonomiske hensyn.



Redd Barna mener at det ikke vil være mulig å sikre barnets beste i samme grad ved inngåelse av private avtaler, som i regi av det offentlige. Man kan også spørre seg om ikke et vilkår om tilsyn i seg selv indikerer en sak med høykonflikt. Vi er heller ikke overbevist at barnets perspektiv og barnets rett til å bli hørt blir sikret ved inngåelse av slike private avtaler og vi mener at det er for lett å mene at disse barna kan fanges opp av barnevernet for vurdering av om det er grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Det er ikke alltid at barnevernet er i bildet. Dessuten kan foreldre eller en av dem takke nei til barnevernets tilbud, slik at barnet står uten hjelp. Redd Barna mener at økonomiske argumenter ikke skal brukes når det handler om beskyttelse av en gruppe svært sårbare barn, og ber derfor departementet å vurdere en lovendring slik at bare domstolene har myndighet til å beslutte tilsyn under samvær, slik det er i dag i svensk rett.

Kapittel 6 Materielle vilkår – når kan tilsyn anvendes

6.4.1.1 Beskyttelse – beskyttet tilsyn og kapittel 6.4.1.2 Støtte – støttet tilsyn

Redd Barna støtter departementets forslag om at hovedformål med tilsyn etter barneloven § 43 tredje ledd andre punktum skal være ”beskyttelse” og ”støtte”. Vi mener at denne todelingen bidrar til en bedre beskyttelse og kan skape trygghet hos barnet. Redd Barna mener videre at det er bra at departementet også nevner formål og tilsynsformer som ikke omfattes, tilfeller hvor tilsyn ikke skal benyttes og der samvær heller skal nektes.

Departementet innfører begrepene «beskyttet tilsyn» og «støttet tilsyn», men tar gjerne imot forslag til andre formuleringer som kan være med beskrivende og forståelige for barn. Redd Barna vil oppfordre departementet til å be om innspill på dette fra barn selv, særlig barn som har egne erfaringer knyttet til samvær under tilsyn. For øvrig mener vi det høres riktigere ut å bruke begrepene «beskyttende tilsyn» og «støttende tilsyn» eller begrepene «beskyttet samvær» og «støttet samvær».

Departementet understreker at det er barnets behov som skal tilsi tilsyn og som skal være avgjørende for hvilken tilsynsform som velges. Det må i følge departementet tas utgangspunkt i barnets **subjektive** opplevelse av behovene når domstolene tar stilling til om det gis pålegg om ”beskyttet” eller ”støttet tilsyn”, eventuelt om barnets behov snarere tilsier at domstolen må nekte samvær helt. Dersom barnets behov tilsier full skjerming av barnet, antar departementet at det er til barnets beste at samvær nektes helt. Departementet mener at ”*Dersom domstolen finner det bevist at det foreligger reell risiko for vold eller overgrep mot barnet eller bortføring, er ikke tilsyn i regi av det offentlige tilstrekkelig å beskytte barnet*”. Redd Barna etterlyser en klargjøring av hva som menes med «reell risiko», og hvordan dette henger sammen med barnets subjektive opplevelse av beskyttelsesbehovet.

6.4.2.2 Barnets behov

Det er i de siste årene gjort en del grep for at barnefordelingssaker skal bli håndtert bedre i domstolen. Å tydeliggjøre gjennom loven at utgangspunktet er barnets behov og innføre dette behovet som nytt vilkår når det gjelder tiltak om offentlig tilsyn, er et nytt grep, som Redd Barna støtter fullt ut.

Redd Barna savner likevel en problematisering og utredning av behovet for nødvendig kompetanseheving av dommere i lovforslaget. Dommere har en helt sentral rolle i å sikre at løsningen i samværsaker blir til barnets beste. Vi mener derfor at det må sikres at alle dommere som jobber med disse sakene har relevant fagkunnskap om barn, slik at de kan reflektere rundt sakkyndige utredninger og er i stand til å vurdere barnets beste og «barnets behov». I tillegg må domstolene inneha tilstrekkelig kompetanse i å høre barn og vektlegge barns synspunkter, som også er en forutsetning for å gjøre en god vurdering av barnets behov og barnets beste i de enkelte sakene.



Vi mener videre at ordet «og» i ny foreslått § 43a første ledd bør erstattes av ordet «eller» slik at «særlige vilkår» og «barnets behov» ikke skal kunne tolkes som kumulative vilkår. Vi mener at dersom tilsyn er satt som vilkår for samvær, skal det i alle tilfeller vurderes om barnets behov tilsyn offentlig tilsyn Ikke bare når det gjelder «særlige tilfeller». Dette skulle ellers bety at i saker med tilsyn gjennom avtaler foreldrene imellom, vil barnets behov for offentlig tilsyn ikke bli vurdert.

6.4.3.1 Ikke samvær der dette ikke er til barnets beste

Barneloven, FNs barnekonvensjon og den europeiske menneskerettighetskonvensjon har alle som utgangspunkt at det skal fastsettes samvær med mindre det foreligger forhold som innebærer at det ikke er til barnets beste. Departementet foreslår ingen lovendringer når det gjelder det å nekte samvær. Departementet mener imidlertid at det vil være en konsekvens av de forslag som fremmes i høringsnotatet – tydeligere vilkår for når domstolen kan fastsette tilsyn under samvær, utredning av barnets behov og høring av barn – at terskelen for når samvær bør nektes helt, senkes.

Departementet har som utgangspunkt og forutsetning *«At det ikke skal fastsettes samvær, heller ikke med tilsyn, mot barnets vilje, før barnets og familiens situasjon er forsvarlig belyst»*. Redd Barna er svært positive til at departementet understreker at dette skal være et gjennomgående utgangspunkt. Imidlertid mener vi at dette utgangspunktet er så viktig at vi foreslår å lovfeste dette, eksempelvis i § 43 første ledd, slik at det ikke bare blir liggende som en forutsetning, men tydeliggjøres i en egen bestemmelse.

Saken skal i følge departementet utredes nærmere primært ved sakkyndig utredning og samtaler med barnet. I den sammenheng vil vi peke på at det i dag er uttrykt bekymringer fra flere hold om at dagens sakkyndigordning ikke fungerer godt nok.¹ Det er derfor særlig viktig at det utarbeides klare retningslinjer slik at sakkyndige får gode og presise mandater. I tillegg mener vi at det bør bli obligatorisk for sakkyndige å komme med skriftlig informasjon, slik at alle kan ha innsyn i hva som har blitt vurdert, og hva vurderingene er bygget på. Sakkyndigrapporter må videre kvalitetssikres av barnesakkyndigkommissjon på sammen måte som det blir gjort etter barnevernloven.

6.4.3.2 Barns rett og mulighet til å bli hørt må følges opp bedre i praksis

Artikkel 12 i FNs barnekonvensjon slår fast at hvert barn har rett til å gi uttrykk for sine synspunkter og bli hørt i alle forhold som vedrører barnet. Cirka halvparten av sakene etter barneloven § 43 tredje ledd andre punktum gjelder i følge departementet barn under syv år. Departementet **antar** at domstolene i større grad også må sikre at de yngre barna høres. Departementet mener at innføring av et materielt vilkår om ”barnets behov” vil lede til at barn i større grad høres om samvær og bruk av tilsyn som virkemiddel. Departementet mener i tillegg at det ikke er holdbart at barn kun høres om fast bosted, dersom domstolens avgjørelse også gjelder samvær.

Redd Barna vil minne om at en vurdering av «barnets behov» og en vektlegging av barnets egne synspunkter, ikke er sammenfallende. Imidlertid må en reell vurdering av barnets behov blant annet bygge på innhenting og vektlegging av barnets egne meninger. Vi vil understreke at også barn under syv år har en rett, men ikke en plikt, til å uttrykke sine meninger og bli hørt. Det er voksnes ansvar å sørge for at også disse barna får en reell mulighet, og at dette legges opp på barnets premisser og i en form som ivaretar barnet. Vi er videre enig med departementet i at barn skal gis mulighet til å gi uttrykk for og få vektlagt sine synspunkter i alle forhold som berører dem i en sak, ikke bare spørsmålet om fast bosted. Vi savner imidlertid en konkretisering av hvordan man har tenkt å sikre at også de yngste barna blir hørt, og en konkretisering av at barn også skal høres om alle forhold som berører dem i en sak, inkludert samvær. Vi mener at det må et konkret lovforslag

¹ Barneombudets rapport: *«Barnas stemme stilner i stormen»*. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd (2012).



til for å få domstolene til også å lytte til barn under syv år, og tilsvarende at det trengs et konkret lovforslag som tydeliggjør at barn også skal høres om samvær. Dette gjelder ikke bare i § 43 tredje ledd i saker om tilsyn, men i hele prosessen. Vi foreslår derfor en endring i barneloven § 31, slik at det tydeliggjøres at også barn under 7 år skal høres og at deres synspunkter skal vektlegges etter alder og modenhet. Videre foreslår vi å endre formuleringen «mellom anna i sak om kven av foreldra det skal bu hos» til «mellom anna i saker om bustad og samvær» i samme paragraf. Retten til å bli hørt gjelder i alle forhold som angår barnet, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

I Generell Kommentar nr. 12 oppfordrer FNs barnekomité statene til ikke å bruke aldersgrenser som regulerer barns rett til å bli hørt, verken i lover eller i praksis, og å høre dem i alle saker som angår dem.² Norge er blitt kritisert av FNs barnekomité blant annet på dette punktet. I merknad 24 er barnekomiteen betenkt over at «*barnets rett til å bli hørt ikke er fullt ut implementert i praksis eller effektivt praktisert i alle faser av prosesser der man treffer beslutninger eller kommer fram til ordninger for barns liv, særlig i saker om omsorg for barn*».³ Også Søvig, som har utredet forholdet mellom FNs barnekonvensjon og annen norsk lov, fremhevet at aldersgrenser er en utfordring i forhold til barns rettsikkerhet, i dette tilfelle særlig for små barns rettsikkerhet.⁴

Høringsforslaget sier ingen ting om barnets rett til å bli hørt i forhold til *gjennomføring, oppfølging og evaluering* av samvær under tilsyn. Flere av eksemplene det vises til handler imidlertid om nettopp dette. Redd Barna ønsker at dette skal sees nærmere på. Eksempelvis må barnet gis mulighet til å bli hørt i forbindelse med oppnevning av tilsynsperson; dette er en person som blir stående i et helt spesielt tillitsforhold til barnet.

Redd Barna vil understreke betydningen av å styrke barns rett til å bli hørt i alle saker om bosted og samvær, uavhengig av om dette er saker hvor barn har behov for beskyttelse eller ikke. Ved å styrke barnets rett til å bli hørt mer generelt – uavhengig av hva barnets synspunkter måtte være, vil man også styrke beskyttelsen av de barna som er i en særlig sårbar situasjon. Videre vil man gi de barna som av ulike årsaker har et ønske om å slippe samvær, en *reell mulighet* til å motsette seg dette.

6.4.3.5 Forskningsbehovet fremover

Etter det departementet har kunnet avdekke foreligger det lite forskning om barns egne erfaringer med samvær under tilsyn. Redd Barna vil derfor oppfordre departementet til å initiere forskning på dette området. Det vises i høringsnotatet til at NKVTS skal se nærmere på bruken av tilsyn under samvær. Redd Barna vil i denne sammenheng understreke betydningen av å se på barns egne erfaringer.

6.4.4.4 Departementets oppsummerende merknader

Familier i barnefordelingssak, der det foreligger store belastninger, skal etter departementets forslag ikke overlates til seg selv. Etter dom for nektning av samvær eller et isolert pålegg om tilsynssamvær ønsker departementet å sikre familiene mer helhetlig bistand og oppfølging.

Redd Barna mener at dette er et viktig forslag, særlig med tanke på best mulig ivaretagelse av barnet. Bistand og oppfølging av foreldre kommer fram både i forslaget om støttet tilsyn og i forslaget om beskyttet tilsyn. Vi savner likevel et konkret forslag om hva departementet har tenkt å gjøre når foreldre blir nektet samvær ved dom.

² CRC/C/GC/12 para 20, 21, 51, 52.

³ FNs barnekomité's avsluttende merknader til Norge om oppfølging av barnekonvensjonen (2010).

⁴ K.H. Søvig, «Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møte mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett (2009).



Kapittel 7 Prosess og saksbehandling ved pålegg

7.3.1 Begrunningsplikt ved pålegg

Redd Barna støtter forslaget om en begrunningsplikt ved pålegg som skal garantere barnet bedre rettssikkerhet. Meningen er videre i følge departementet at barneperspektivet i større grad må synliggjøres i avgjørelsene. Departementet foreslår at minstekravet blant annet må omfatte en beskrivelse av barnets behov som innebærer at også barnets syn må beskrives. Redd Barna foreslår at dette skal inn i selve lovteksten, slik at det ikke bare forutsettes.

7.3.2 Særlig om varighet

Redd Barna mener at rapporter fra tilsynspersoner bør være en selvfølge, og forutsetter at også barn får framlegge sine synspunkter gjennom slike rapporter.

7.3.4 Domstolen skal rådføre seg med oppnevne myndighet

Departementet foreslår at domstolen skal rådføre seg med oppnevne myndighet om hvorvidt pålegget og bestemmelsene vil la seg gjennomføre i praksis. Forslaget vil sikre domstolen bistand til å fastsette rett formål med tilsynet og at tilsynet også i praksis blir egnet til å oppnå formålet.

Redd Barna lurer på hva som skjer når oppnevne myndighet vurderer at pålegget og bestemmelsene **ikke** vil la seg gjennomføre i praksis. Hva blir i et slikt tilfelle utfallet av saken? Redd Barna ser en fare for at mangel på ressurser kan bli en unnskyldning for at pålegget ikke lar seg gjennomføre i praksis. Barnevernsstatistikken viser at flere kommuner allerede mangler tilsynsførere i samværssaker etter barnevernloven og i fosterhjemmene. Det er et spørsmål om barnevernet klarer å skaffe seg nok kvalifiserte tilsynsførere til disse oppdragene, særlig i lys av departementets vurdering av at det ikke er nødvendig med mer ressurser.

Når kommunen ved barnevernet overtar ansvaret for å oppnevne tilsynsperson i saker om ”beskyttet tilsyn”, utøve tilsynet og følge opp disse sakene, vil barnevernet i følge departementet få større muligheter til å fange opp saker hvor bistand er nødvendig etter barnevernloven.

Et underliggende problem i slike saker er imidlertid at disse sakene ligger i skjæringspunktet mellom barneloven og barnevernloven.. Redd Barna mener at det er på tide at forholdet mellom barneloven og barnevernloven utredes, slik at barn slipper å møte to forskjellige systemer som ikke sees i sammenheng, noe vi ikke anser å være til barnets beste. Vi forventer at dette følges opp i det større utredningsarbeid som pågår i samarbeid med Justisdepartementet og som departementet henviser til i sin innledning.

7.3.5 Vandelsattest

Redd Barna mener at det skal stilles krav om vandelsattest, ikke bare for tilsynspersoner, men også for ansatte ved familiekontoret.

Kapittel 8 Oppnevning av tilsynsperson og oppfølging

8.3.2 Særlig om bruken av private tjenester – profesjonelle aktører

Departementet forutsetter at samvær tilrettelegges slik at tilsynet utøves på et egnet sted som for eksempel Myrsnipa i Oslo og Blå Kors Barnas Stasjon i Fredriksstad. Departementet fastslår at det mangler et landsdekkende tilbud, men kommer ikke med forslag til hvordan de har tenkt å løse dette problemet. Redd Barna ber departementet å se nærmere på et forslag om et landsdekkende tilbud om egnede lokaler for gjennomføring av samvær under tilsyn.

Kapittel 11. Økonomiske og administrative forhold og konsekvenser av forslagene



Departementet ber om høringsinstansenes merknader også til de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

Departementet antar at i de fleste av tilsynssakene har barneverntjenesten allerede kjennskap til det berørte barn og det er igangsatt hjelpetiltak. Disse sakene vil derfor, i følge departementet, ikke påføre den kommunale barneverntjeneste flere oppgaver. Det kommer ikke fram i notatet hva departementets antakelse er basert på. Det vi vet, er at oppfølging av oppgaver etter barneloven er et nytt og utvidet ansvarsområde for barneverntjenesten. I følge departementet er det også meningen at familiene og barnet blir fulgt opp tettere. Barnevernet får dermed nye arbeidsoppgaver og et nytt ansvarsområde. De skal skaffe egnede lokaler, veilede og være i dialog med både barnet og begge foreldre, sikre oppfølging, beskytte barnet gjennom kontinuerlig vurdering av barnets beste, sette inn undersøkelsessak om de mener det er nødvendig og evaluere tiltaket m.m. Redd Barna antar at dette vil ha administrative og økonomiske konsekvenser. Skal samvær under tilsyn fungere som departementet har foreslått og være til barnets beste, bør det etter vårt syn avsettes tilstrekkelige ressurser og midler.

Med vennlig hilsen,
Redd Barna


Marianne Hagen
Seksjonsleder Norgesprogrammet


Sanne Hofman
Rettighetsrådgiver