



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

13/2338

30.09.2013

Høringsbrev - Gjennomføring i norsk rett av Haagkonvensjonen 1996 om beskyttelse av barn mv

1. Bakgrunn

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag om at Norge tiltrer Haagkonvensjonen 19. oktober 1996 om kompetanse (jurisdiksjon), lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid om foreldreansvar og tiltak for beskyttelse av barn (heretter kalt Haagkonvensjonen 1996). Høringsbrevet gir en oversikt over vedlagte høringsnotat. Høringsnotatet er utarbeidet i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet.

Departementet foreslår en egen gjennomføringslov. Eventuell tiltredelse til konvensjonen nødvendiggjør videre enkelte endringer i gjeldende lover. I tillegg kan det være ønskelig med enkelte lovendringer for å sikre en best mulig tilpasning i norsk rett til Haagkonvensjonen 1996, og for å styrke barneperspektivet og lette praktiseringen av regelverket i saker med tilknytning til andre stater på dette og enkelte tilgrensende områder. Spørsmål om lovendringer som kan være ønskelige, men som ikke er strengt tatt nødvendige for å tiltre, drøftes med åpen konklusjon i høringsnotatet. Lovforslag og hovedspørsmål som drøftes er omtalt nedenfor i punkt 3.

Formålet med konvensjonen er økt vern for barn i saker med tilknytning til flere stater, videre økt internasjonalt samarbeid på dette området. Konvensjonen legger til rette for at internasjonale konflikter om barn kan forebygges og løses. Norske myndigheter og privatpersoner vil som følge av tiltredelse blant annet få bedre muligheter til å forebygge og løse foreldretvister, barnevernsaker og barnebortføringssaker.

Konvensjonen gjelder beskyttelsestiltak rettet mot barn, både tiltak rettet mot barnets person

Postadresse
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgata 59

Telefon
22 24 25 34 (dir)

Saksbehandler
Trude Sveen

postmottak@bld.dep.no

<http://www.bld.dep.no/>

Org no.
972 417 793

og barnets formue. Den har betydning for foreldreansvar, fast bosted, samvær, vergemål, plassering i fosterhjem og institusjon og forvaltning av barnets formue. Konvensjonen regulerer internasjonal privatrett knyttet til slike beskyttelsestiltak og skal hindre konflikter mellom konvensjonsstatenes ulike rettssystemer- og regler når det gjelder:

- kompetanse (jurisdiksjon) – hvilken stats myndigheter kan behandle en sak med tilknytning til flere stater
- lovvalg – hvilken stats rett skal anvendes
- anerkjennelse – hvorvidt tiltak fastsatt i én stat, skal legges til grunn i en annen
- fullbyrdelse – når kan tiltak fastsatt i én stat, gjennomføres i en annen stat.

Konvensjonen bestemmer at det er myndighetene i konvensjonsstaten der barnet har såkalt «habitual residence» som har kompetanse (jurisdiksjon) til å behandle sak om beskyttelsestiltak. Videre bestemmer den at kompetent myndighet som hovedregel anvender egen konvensjonsstats lovgivning (lovvalg). Endelig sikrer konvensjonen at beskyttelsestiltak truffet i én konvensjonsstat, anerkjennes og kan fullbyrdes i andre konvensjonsstater. Etter konvensjonen skal statene etablere et samarbeid gjennom et nettverk av sentralmyndigheter.

2. Høringsnotatets disposisjon

1: Hovedinnhold

Punkt 1 redegjør for høringsnotatets hovedinnhold, og inneholder en kort oversikt over forslag som fremmes, og over spørsmål som bare drøftes (med åpen konklusjon).

2: Bakgrunn

Punkt 2 omfatter blant annet en oversikt over utredningsprosess, hovedkilder og begrepsbruk. Punkt 2.3 redegjør videre for behovene for norsk tiltredelse. Global mobilitet fører til at stadig flere barn har tilknytning til flere stater. Dette innebærer at barnet kan være statsborger i én stat, bo i en annen og oppholde seg midlertidig i en tredje, og eventuelt ha eiendom i en fjerde stat. Barn i slike internasjonale situasjoner er mer sårbare og utsatte enn andre. Norge har tiltrådt flere konvensjoner som tar utgangspunkt i ulike aspekter av barns beskyttelsesbehov, og Haagkonvensjonen 1996 er et viktig supplement til disse. Dette fordi den sikrer barn med tilknytning til flere stater like effektiv beskyttelse som barn med tilknytning til kun én stat.

Konvensjonen vil særlig ha betydning for disse gruppene av barn:

- barn som risikerer eller er utsatt for barnebortføring
- barn som er midtpunktet i en internasjonal foreldretvist, inkludert saker om samvær
- barn/foreldre som flykter fra barnevernet
- barn som er plassert hos andre enn sine foreldre i utlandet
- barn som er offer for trafficking og enslige mindreårige asylsøkere.

Haagkonvensjonen 1996 er særlig viktig med tanke på å forebygge og løse barnebortføringssaker, og Haagkonvensjonen 1980 om barnebortføring og Haagkonvensjonen 1996 utfyller hverandre på mange punkter.

I punkt 2.3 redegjøres det også for den økende pågangen fra utenlandske ambassader, myndigheter og privatpersoner om foreldreansvar og tiltak for beskyttelse av barn i Norge, og særlig gjelder dette internasjonale barnevernsaker. Norsk tiltredelse til

Haagkonvensjonen 1996 vil gi norske myndigheter et multilateralt akseptert instrument som vil bidra til at departementene vil stå sterkere i dialogen med andre land.

3: Oversikt over gjeldende rett og praksis

Gjeldende rett når det gjelder beskyttelsestiltak etter norsk rett på konvensjonsområdet er omtalt i høringsnotatet punkt 6.1, herunder blant annet regler i barneloven, barnevernloven og ekteskapsloven, regler om enslige mindreårige asylsøkere, regler om barn og straff, sivilprosessuelle regler, straffeprosessuelle og beslektede regler.

Gjeldende rett spesifikt om kompetanse (jurisdiksjon), rettsvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid er omtalt i punktene 7-10. Omtalen er også her inndelt etter lovområder.

Omtalen inkluderer også de konvensjoner som Norge er bundet av på disse områdene, særlig Nordisk familierettslig konvensjon, Europarådskonvensjonen 1980 og Haagkonvensjonen 1980 om barnebortføring.

4: Dansk og svensk rett

Haagkonvensjonen 1996 har nå 39 tiltredelser, og så godt som alle EU-land har tiltrådt.

Danske og svenske lover og forarbeider om gjennomføring av konvensjonen har vært sentrale støttedokumenter for departementene ved utredningen av behovet for lovendringer i norsk rett, og det redegjøres derfor for disse i høringsnotatet.

5: Konvensjonens formål og virkeområde

I punkt 5 redegjøres det blant annet for konvensjonens overordnede formål som er beskyttelse av barn. Konvensjonen regulerer internasjonal privatrett, og den tar videre sikte på å etablere et samarbeid på konvensjonsområdet mellom myndigheter/stater. Konvensjonens formål er med andre ord å gi økt beskyttelse av barn med tilknytning til andre stater – ved barnebortføring, i foreldretvister og barnevernsaker mv. Videre er konvensjonens formål å legge til rette for «international family relocation», se blant annet punkt 5.4, og å sikre barnets rett til samvær og kontakt med den andre forelder i denne forbindelse.

Konvensjonens virkeområde er «measures for protection of children» – tiltak til beskyttelse av barn. Beskyttelsen gjelder både barnets person og barnets formue. Konvensjonen gjelder i utgangspunktet rettslige eller administrative avgjørelser. Avtaler om beskyttelsestiltak faller derfor utenfor, med unntak for de særskilte reglene om «parental responsibility». Se nærmere om tiltak i punkt 5.3. «International family relocation» er særskilt omtalt i punkt 5.4.

6: Beskyttelsestiltak etter norsk rett

I punkt 6 omtales tiltak som følger av norske lover som barneloven, barnevernloven, vergemålsloven mv., og som vil falle inn under konvensjonens virkeområde.

I punkt 6.2 drøftes enkelte spørsmål om behovet for endringer i barneloven. Det å tilrettelegge for «international family relocation» og å sikre samværsretten i den forbindelse, videre å forebygge internasjonal barnebortføring, er blant konvensjonens hovedformål. Det er neppe strengt tatt nødvendig med endringer i barneloven for å tiltre Haagkonvensjonen 1996.

Departementet vil likevel vurdere enkelte endringer for å tydeliggjøre gjeldende norsk rett, videre for å sikre en best mulig tilpasning i norsk rett til konvensjonen – med tanke på å nå konvensjonens hovedformål. Hensynene som gjør seg gjeldende på dette området gjelder også for saker med tilknytning til ikke-konvensjonsstater, og lovutkastet er således generelt

utformet. Se nærmere om foreldres myndighet på dette området i punkt 6.2.2.1, barns medvirkning i punkt 6.2.2.2, og domstolens myndighet i punkt 6.2.2.3.

7-9: Kompetanse (jurisdiksjon), lovvalg, anerkjennelse og fullbyrdelse

I punktene 7-9 omtales konvensjonens regler om kompetanse (jurisdiksjon), lovvalg, anerkjennelse og fullbyrdelse, jf. punktene 7.1, 8.1 og 9.1. Omtalen av gjeldende rett og vurderinger av behovet for lovendringer er inndelt etter lovområder. Omtalen av behovet for lovendringer inkluderer både forslag som er nødvendige for å tiltre konvensjonen, og videre drøftelser av enkelte spørsmål der det kan være hensiktsmessig med lovendringer for å sikre en best mulig tilpasning til konvensjonen og for å sikre bedre praksis i saker med tilknytning til ikke-konvensjonsstater.

10: Samarbeid

Punkt 10 gjelder samarbeid. Her redegjøres det i punkt 10.1 for konvensjonens regler om samarbeid, herunder oppgavene til sentralmyndigheten. Utveksling av informasjon er videre et viktig ledd i samarbeidet i henhold til Haagkonvensjonen 1996.

Omtalen av gjeldende rett og vurderinger av behovet for endringer i norsk lov er i punkt 10 relatert til barnevernområdet. Punkt 10.2.1 gjelder samarbeid og utveksling av informasjon i barnevernssaker, herunder forholdet til forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Punkt 10.2.2 gjelder plassering av barn i fosterhjem i utlandet og punkt 10.2.3 gjelder plassering av barn i fosterhjem i Norge etter utenlandsk vedtak.

11-12: Konvensjonens alminnelige bestemmelser og sluttbestemmelser

I punktene 11 og 12 redegjøres det for konvensjonens alminnelige bestemmelser og sluttbestemmelser.

13: Gjennomføring av konvensjonen i norsk rett

I punkt 13 omtales forslaget om at konvensjonen inkorporeres i nasjonal rett, og det vises til at det er utarbeidet et foreløpig utkast til en egen gjennomføringslov. Siktemålet er dels å sikre nødvendig gjennomføring av konvensjonen. Det er videre et mål å lette gjennomføringen av den ved å peke ut hvilke norske organer mv. som bør ha ansvaret for å følge opp de ulike sidene ved konvensjonen og ved å klargjøre dersom oppfølgingen skal skje på en særlig måte mv.

14: Økonomiske og administrative konsekvenser

Punkt 14 gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene og de spørsmål som drøftes. Departementet gjør i punkt 14 oppmerksom på at utredning av plassering av sentralmyndighet, og nærmere angivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene forbundet med denne, først vil skje i forbindelse med utarbeiding av Prop. L.

15-16: Merknader til de enkelte bestemmelsene, lovutkast

For å lette høringen av både forslag som fremmes og de spørsmål som bare drøftes (med åpen konklusjon), har departementet utarbeidet et fullstendig lovutkast med merknader til bestemmelsene.

3. Forslag og hovedspørsmål som drøftes

Gjennomføringsloven

Det er utarbeidet forslag til en lov om gjennomføring av konvensjonen. Konvensjonen foreslås gjennomført ved inkorporasjon. Bestemmelsene i gjennomføringsloven tar ellers sikte på å lette gjennomføringen ved å peke hvilke organer som har plikt til å utføre oppgavene etter konvensjonen mv.

Barneloven og ekteskapsloven

Tiltredelse gjør det *nødvendig* å endre barnelovens regel om jurisdiksjon noe. Øvrige lovendringer som høres om jurisdiksjon i barneloven og ekteskapsloven, og om lovvalg og anerkjennelse i barneloven, vurderes med tanke på å skape bedre oversikt over gjeldende rett for rettsansvender og publikum. Idet enkelte konvensjoner utfyller og går foran norske lovbestemmelser ved eventuell motstrid, kan henvisninger til disse konvensjonene lette praktiseringen av regelverket.

I tillegg er følgende *spørsmål* om materielle endringer i barneloven *drøftet* i høringsnotatet for å sikre en best mulig tilpasning i norsk rett til Haagkonvensjonen 1996, og for å styrke barneperspektivet og lette praktiseringen av regelverket i saker med tilknytning til andre stater på dette og nært tilgrensende områder:

1) Foreldres rettigheter ved flytting/reise ut av landet

Forelder med foreldreansvar kan i dag bestemme flytting ut av landet. Ved felles foreldreansvar må begge samtykke, og foreldrene kan i slike tilfeller bare ta barnet med på «stuttare» utenlandsreiser uten samtykke fra den andre. Haagkonvensjonen 1996 har «habitual residence» som såkalt tilknytningskrav for jurisdiksjon, og det er behov for å drøfte flyttebegrepet i barneloven, særlig grensene mot opphold, også med tanke på en enklere praksis i saker uten tilknytning til konvensjonen.

2) Vilkår om at barn over 12[15] må samtykke for at forelder med foreldreansvar skal bestemme at barnet alene (uten foreldrene) skal flytte, ta opphold eller reise til en annen stat
Etter gjeldende rett er det klart at forelder med foreldreansvar kan bestemme at barnet skal flytte eller reise alene på ferie til andre stater. Det er behov for å drøfte – i tråd med et styrket barneperspektiv i foreldretvister – om det bør gjelde et vilkår om at eldre barn skal samtykke til dette for å forhindre at barn tvinges til å flytte/reise på ferie alene til andre stater.

3) Foreldres mulighet for å reise særskilt sak om flytting/domstolens myndighet

I dag må domstolen frata en forelder foreldreansvaret for at den andre forelder skal kunne flytte ut av landet uten samtykke. Haagkonvensjonen 1996 har til formål blant annet å legge til rette for «international family relocation». Det er behov for å drøfte om domstolen skal ha myndighet til å avgjøre særskilt flytting ut av landet uten at forelder mister del i foreldreansvaret.

4) Registrering av foreldreansvar i folkeregisteret der partene har tilknytning til andre stater
Konvensjonen gjelder «parental responsibility» og forelders rett/myndighet til å bestemme flytting til andre stater. Det er behov for å drøfte om/hvordan registrering i folkeregisteret kan

skje for barn bosatt i Norge med tilknytning til andre stater, slik at færre barn enn i dag registreres med «ukjent» foreldreansvar.

Ved utredning av lovendringer på barnelovområdet har det vært rettet særskilt oppmerksomhet mot surrogatisaker. Problemstillinger rundt surrogati drøftes kort i høringsnotatet i forbindelse med spørsmålet om anerkjennelse av utenlandske avgjørelser om «parental responsibility».

Barnevernloven

Barneverntjenesten er i økende grad involvert i barnevernsaker der barn har tilknytning til flere land. Norsk tiltredelse til Haagkonvensjonen vil lette håndteringen av slike saker for barnevernet ved at konvensjonen gir tydeligere regler for blant annet hvilket land som har jurisdiksjon til å behandle barnevernsaken, samarbeid mellom barnevernmyndigheter i konvensjonslandene og mulighet for fosterhjemsplassering over landegrensene.

Departementet foreslår å foreta endringer i jurisdiksjonsbestemmelsen i barnevernloven § 1-2. Videre foreslår departementet å lovregulere midlertidig, frivillig fosterhjemsplassering i utlandet i ny § 4-4a, samt fosterhjemsplassering i Norge på bakgrunn av utenlandsk vedtak. Regler for informasjonsutveksling og samarbeid mellom norske og utenlandske myndigheter foreslås nærmere regulert i ny gjennomføringslov. Disse bestemmelsene vil få betydning for barneverntjenestens arbeid i barnevernsaker der barn har tilknytning til et annet land som har tiltrådt Haagkonvensjonen.

1) Endring i barnevernloven § 1-2

Departementet foreslår å endre jurisdiksjonsbestemmelsen i § 1-2. Etter gjeldende rett følger det av § 1-2 at barnevernloven gjelder for barn som oppholder seg i Norge. Departementet ønsker nå å innta at barnevernloven også skal gjelde for barn som anses bosatt i Norge. Endringen vil ha størst betydning i saker der det er aktuelt å treffe vedtak om omsorgsovertakelse for barn som ikke lenger oppholder seg her, men som er bosatt i Norge. Et barn beholder bostedet i Norge, selv om barnet har forlatt landet, inntil barnet har fått nytt bosted. Forslaget vil gi barn en sterkere beskyttelse enn etter gjeldende rett. Endringen i § 1-2 får ikke betydning for barneverntjenestens plikt til å treffe frivillige hjelpetiltak og andre midlertidige tiltak overfor barn som oppholder seg i Norge. Departementet mener at forslaget til endring i § 1-2 samlet sett vil sikre barn best mulig beskyttelse.

I forslag til nytt annet ledd i § 1-2 foreslår departementet en henvisning til Haagkonvensjonen for å gjøre regelverket mer oversiktlig for rettsansvender og publikum.

2) Forslag til ny § 4-4a om fosterhjemsplassering i utlandet som et midlertidig hjelpetiltak

Departementet foreslår å lovregulere at barneverntjenesten skal kunne treffe midlertidig vedtak om frivillig fosterhjemsplassering i en stat som er tilsluttet Haagkonvensjonen 1996. Det skal rent unntaksvis være adgang til å plassere et barn i et fosterhjem i utlandet.

Departementet legger til grunn at det i noen sjeldne tilfeller kan være til barnets beste å bli plassert i fosterhjem i utlandet hos barnets slektninger. Departementet ønsker ikke i denne omgang å åpne for fosterhjemsplassering i utlandet etter omsorgsovertakelse, som tvangsvedtak, se utkast punkt 10.2 for nærmere begrunnelse. Dette er også i tråd med Sveriges lovregulering på området. Fosterhjemsplassering i utlandet er ikke særskilt regulert i

barnevernloven i dag. Forslaget vil klargjøre rettstilstanden og gi tydeligere regler for fosterhjemsplassering i utlandet som vil styrke rettsikkerheten til barn og familier. Videre vil forslaget bidra til å oppfylle konvensjonens formål om samarbeid mellom stater for økt beskyttelse av barn.

En rekke vilkår må være oppfylt for at barneverntjenesten kan beslutte plassering i utlandet, se forslag til ny § 4-4 a første ledd. For det første må vilkårene for hjelpetiltak etter § 4-4 være oppfylt. Det skal også fremgå av bestemmelsen at plasseringen skal være til det enkelte barns beste. Det må foretas en konkret helhetsvurdering der blant annet barnets tilknytning til de aktuelle fosterforeldrene, slektskap, barnets eget ønske og nærhet til eventuelle søsken er relevante momenter. Videre er barnets kjennskap til den nye statens språk og kultur av betydning. Det stilles også krav om at barnet blir hørt i samsvar med reglene i § 6-3, og at barnets mening fremgår av sakens dokumenter. Barn over 12 år og foreldre med foreldreansvar må samtykke til plasseringsstedet. Videre stilles det vilkår om at barneverntjenesten har inngått en avtale med utenlandske myndigheter om oppfølgingen av barnet etter plassering og om kostnadsfordelingen. Det kreves at staten der barnet ønskes plassert har et forsvarlig tilsyn og en forsvarlig oppfølging.

3) Forslag til ny § 4-4a annet ledd om fosterhjemsplassering i Norge på bakgrunn av utenlandske vedtak

Departementet foreslår at barneverntjenesten skal kunne samtykke til plassering av et barn i Norge etter anmodning fra utenlandske myndigheter som har tiltrådt Haagkonvensjonen 1996, se forslag til § 4-4 a annet ledd. Samtykke er betinget av at ovennevnte vilkår i § 4-4 a første ledd er oppfylt. Det kreves i tillegg at barneverntjenesten har godkjent fosterhjemmet. Barneverntjenesten må søke utlendingsmyndigheten om oppholdstillatelse for barnet. Justis- og beredskapsdepartementet vil vurdere å innføre en særregel i utlendingsregelverket som gir utenlandske barn rett til midlertidig (eller permanent) oppholdstillatelse når barnet blir vedtatt plassert i norsk fosterhjem etter et utenlandsk vedtak.

Vergemålsloven

Vergemålsloven er vurdert i forbindelse med utredningsarbeidet. Det er ikke behov for å gjøre endringer i loven bortsett fra at det kan vurderes å presisere vergemålsloven § 98 om fylkesmannens internasjonale kompetanse for å sikre gjennomføring av konvensjonen.

5. Høringsfrist mv

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslagene. Høringsfristen er **fredag 3. januar 2014**. Høringsuttalelser sendes til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Postboks 8036 Dep, 0030 Oslo. Departementet ber om å få høringsuttalelsene elektronisk i tillegg til i ordinært brev, postmottak@bld.dep.no.

Listen over adressatene for dette brevet er vedlagt. Departementet ber høringsinstansene vurdere om det er behov for å forelegge høringsbrevet og høringsnotatet for eventuelle underliggende instanser som ikke er oppført på listen over høringsinstanser. Høringsbrevet og høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no/bld.

Med hilsen

Arni Hole (e.f.)
ekspedisjonssjef

Ingvild Vesterdal
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Vedlegg: Høringsnotat