

Til

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Deres referanse: 12/6735

Vår referanse: JØ/MIL

Dato: 1.12.2012

Høringssvar til forslag om endringer i barneloven (lov av 8. April nr. 7 om barn og foreldre mv.)

Senter for tverrfaglig kjønnsforskning (STK) viser til Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsbrev datert 12.10.2012 der departementet sender en rekke forslag til endringsforslag til barneloven ut på høring.

STK takker for muligheten til å delta som høringsinstans til forslaget om endringer i barneloven (lov av 8. april nr. 7 om barn og foreldre mv.) i den hensikt å gi barn bedre beskyttelse mot vold og overgrep. STK har for tiden ikke jurister blant sine forskere. STK avgrenser derfor høringssvaret til områder vi opplever å ha kompetanse til å uttale oss om. Vi ønsker å knytte noen kommentarer til forslagene til endringer i barneloven ut i fra et kjønns- og likestillingsperspektiv. STKs ståsted er at barnets beste må være det overordnede prinsipp når det gjelder beskyttelse mot vold og overgrep fra foreldrene. Barnefordelingssaker som kommer til retten er et resultat av en konflikt mellom foreldrene. STK anbefaler departementet å tilstrebe et likestillingsperspektiv i arbeidet med å endre lovverket slik at barn sikres beskyttelse mot vold og overgrep fra foreldrene, ikke utelukkende fra samværsforelder.

På de neste sidene følger STKs merknader.

Vennlig hilsen

(sign.)

Jorunn Økland,

Senterleder



Bostedsforelders rett til å beskytte barnet mot vold og overgrep

STKs ståsted er at om lovendringen først gjennomføres, bør den ut i fra et kjønns- og likestillingsperspektiv gjelde likt for både bostedsforelder og samværsforelder.

Vi er enige om at det er behov for bedre beskyttelse av barna. Men vi er forsiktig skeptiske til dette virkemidlet. Det kan bli brukt i vesentlig flere saker enn der det er grunnlag for det (reell frykt er ikke det samme som et faktisk grunnlag), og kan potensielt skape flere vanskeligheter enn det løser.

En annen problematikk er hvorvidt virkemiddelet skal gjelde bare ikke-samboende foreldre. Hvis det også skulle gjelde samboende, ville det bety at den ene skal kunne kaste ut den andre på grunnlag av «reell frykt»? Det er en viss logikk i det, om man først går inn på denne linjen, men vel litt urealistisk.

Et slikt virkemiddel vil kunne bygge opp et mistenksomhetsregime som er til skade for barn, en effekt som kan komme til å bli større, enn den positive effekten ved at overgrep/vold forhindres. Frykt og mistenksomhet er typisk i konfliktsituasjoner, som ofte er tilfelle ved brudd/skilsmiss. Frykt kan være overdrevet, også uten konfliktsituasjoner. Eksempelvis viser Oslo-undersøkelsen av vold (Pape & Stefansen 2004) at kvinner frykter vold i det offentlige rom mer enn menn gjør – selv om det er menn som mest rammes av slik vold.

Dersom regelen innføres, er altså faren at det i praksis blir den mest fryktsomme foreldren som blir håndhever av noe som egentlig er statens anliggende. Vedkommende kan nekte samvær, eller true med det, og dersom man innfører likhet mellom bosteds/samværsforeldre, som er rett og rimelig, kan de overby hverandre, noe som helt klart ikke vil være til barnas beste. Selv om perioden der samvær/bosamvær oppheves på grunnlag av «reell frykt» bør være kort, vet vi i praksis at slike saker ofte trekker i langdrag.

STK ser anliggendet at barn trenger mye, mye bedre beskyttelse mot vold og overgrep. Men vi mener at forslaget bør utredes bedre. Intensjonen bør ivaretas på en måte som treffer bedre og gir færre sannsynlige skadevirkninger. I hundre saker der det er strid mellom skilte foreldre bl.a. om hvem som skal ha daglig kontakt med barna, er det et mindretall som handler om overgrep og vold mot barna. Det er mulig å utforme et forslag som er mer finsiktet og «treffer» disse – og ikke ender opp med å gi et dårligere samarbeidsklima for barn av skilte foreldre generelt.

En slik ordning kan f.eks. gå ut på å oppnevne en tredjeperson, ikke en av foreldrene, som håndhever av det som er statens myndighet. Den bør ikke spille på frykt, men basere seg på realiteter. Når det er tvil om disse, bør samvær/kontakt kunne avsluttes, men bare i en kortere periode, inntil saken er klarlagt. At det kan være vanskelig å avklare disse sakene, at ekspertisen ikke er god nok osv., er likevel mindre problemer enn en ordning som kan brukes som en slags «frykt-fordel» langt utover det som var formålet. Vi minner om andre vel intenderte ordninger, f.eks. kontantstøtte, som riktignok «traff» målgruppen, men også svært mange andre familier – med negative konsekvenser for en del barn (de stiller f.eks. mindre språklig utrustet til første skoledag).

Barneverntjenestens rolle med mistanke om vold og andre overgrep under samvær

Barneverntjenesten skal i følge Barnevernloven gripe inn og overta omsorgen for barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling. Barnevernets plikt oppstår når foreldrene ikke evner å ivareta ansvaret for barna. Punkt 3 i høringsnotatet gjelder dagens bestemmelser om at barnevernet ikke kan gripe inn og begrense samvær mellom barn og foreldre som vurderes som uheldig for barnet, med mindre barnet er i en akutt situasjon. Det er opp til bostedsforelder å fremme sak om endring av samvær etter barneloven, som også åpner opp for midlertidige avgjørelser.

Problemstillingen departementet reiser i høringsnotatet dreier seg om at bostedsforelder ikke alltid vil ha ressurser til å fremme en slik sak for domstolene og/eller at bostedsforelder kan være redd for samværsforelder. STKs syn er at en slik problemstilling også kan gjelde samværsforelder.

Adgangen til å treffe en foreløpig avgjørelse etter barneloven i dag er en kan-regel. Det er opp til retten å vurdere om den skal treffe en foreløpig avgjørelse i den enkelte sak. Departementet mener at det i saker hvor det er risiko for at barnet utsettes for vold eller overgrep fra samværsforelder vil det, av hensyn til barnet, ofte være behov for en midlertidig løsning mens saken verserer i rettsapparatet. Departementet går inn for å gjøre adgangen om foreløpig avgjørelse til en skal-regel dersom en av partene krever det. STKs innspill er at en slik adgang til å treffe en foreløpig avgjørelse etter barneloven bør gjøres til en skal-regel når det er risiko for at barnet utsettes for vold eller overgrep fra samværsforelder, bostedsforelder eller andre omsorgspersoner som deler bolig med barnet.

Bør barneverntjenesten være partshjelper i saker etter barneloven?

STK mener, som departementet uttrykker, at barnevernets dobbeltrolle når det gjelder spørsmålene om partshjelper i sak etter barneloven er komplisert å ta stilling til. STK velger å unnlate å komme med innspill på barnevernets dobbeltrolle med den begrunnelse at en rekke øvrige høringsinstanser har faglig og forskningsmessig kompetanse til å uttale seg og argumentere i forhold til problemstillingen.

STKs uttalelse under punkt 3.3 gjelder departementet forslag om at barneverntjenesten bør få et lovbestemt fritak for taushetsplikt i saker der barnevernet skal gi vitneforklaring i retten i barnefordelingssaker. Spørsmålet stilles uavhengig av spørsmålet om barneverntjenesten skal opptre som partshjelper eller ikke. Fritaket bør i følge departementet også omfatte både barneverntjenestens dokumenter og personalets kunnskap. Tilsvarende bør også gjelde i tilfeller der barnevernet skal gi uttalelser etter barnelovens § 61 nr. 6. Forslaget er i tråd med Barneombudets råd om å involvere barnevernet sterkere i barnefordelingssaker.

Departementets hensikt med fritak er å forenkle og tydeliggjøre barnevernets oppgave som vitne i barnefordelingssaker ved å lovfeste fritak fra taushetsplikten. I følge departementet gir Fylkesmannen i praksis også regelmessig fritak fra taushetsplikten i saker med volds- og overgrepssituasjon. STK registrerer at det er gode argumenter for å frita barneverntjenesten for taushetsplikt når barneverntjenesten legger fram opplysninger i barnefordelingssaker. STK stiller seg bak departementets beslutning om at personvern hensyn til foreldrene må vike til fordel for å ivareta hensynet til barnet. I et kjønns- og likestillingsperspektiv vil fritak fra taushetsplikten i barnefordelingssaker også bidra til å belyse barns

omsorgssituasjon hos både bostedsforelder og samværsforelder. STK deler her Barneombudets oppfordring til at barnevernet skal involveres sterkere i barnefordelingssaker med det argument at barnevernet har relevant fagkunnskap om barn som dommere og sakkyndige ikke nødvendigvis har (se Barneombudets rapport "Barnas stemme har stilnet i stormen").

STKs innspill er at det er viktig å lovfeste fritak fra taushetsplikten for å sikre lik behandling.

Bør barneverntjenesten gis hjemmel til å iverksette tiltak overfor samværsforelder uten samtykke?

Departementet ber om innspill til hvorvidt barnevernloven bør endres slik at barnevernet får hjemmel til å iverksette egne tiltak overfor samværsforelder uten samtykke fra samværsforelder. Her reiser departementet vesentlige og prinsipielle spørsmål i skjæringspunktet mellom barneloven og barnevernloven. Departementet viser til at spørsmål om eventuelle endringer i barnevernlovens hjemler ved bekymring under samvær skal vurderes i forbindelse med oppfølgingen NOU 2012:5.

NOU en har vært til høring. Departementet inviterer likevel høringsinstansene til innspill om hvordan barnevernloven bedre kan tilpasses dagens familiemønstre – herunder om barneverntjenesten bør begrense eller stanse en samværsordning. I dag går spørsmålet om begrense/oppheve en samværsordning inn under alminnelige domstoler etter barneloven. Bostedsforelder må slik reise sak for å begrense/oppheve samvær.

STK ønsker spesielt å poengtere at dagens familiemønstre kan være komplekse og ikke lenger består utelukkende av mor-far-barn relasjonene. Det er som kjent også en del foreldre som praktiserer delt bosted for barn. En del av barna vil ha en eller flere steforeldre som også må betraktes som omsorgspersoner for barna. I et kjønns – og likestillingsperspektiv bør lovverket generelt tilpasses nye familiemønstre og inkludere et mangfold av foreldre-barn relasjoner. I foreldreskap hvor det praktiseres delt bosted eksisterer det ikke en bostedsforelder. STK er tvilende til om barneverntjenesten skal gis hjemmel til å iverksette tiltak overfor samværsforelder uten samtykke dersom en slik hjemmel ikke skal gjelde for andre foreldre med omsorgsansvar for barn. STKs syn er at regelverket bør utformes med det formål slik at ulike familiemønstre likestilles og tas høyde for.

Opplysnings- og meldeplikt for dommere

I høringsnotatet foreslår departementet en lovendring hvor det klargjøres at også dommere, uavhengig av taushetsplikten, har en rett og plikt til å melde fra til barneverntjenesten om forhold som de gjøres kjent med gjennom sin behandling av saker etter barneloven. STK deler her departementets syn på at det er viktig at opplysningsplikten til barnevernet blir godt kjent for dommere.

STK støtter forslaget om at opplysningsplikten til barnevernet inntas i domstolloven.

Saksbehandlingen i barnelovsaker for domstolene – saker med volds- og overgrepssproblematikk

Endringer i saksbehandlingsreglene

Departementet viser til identifiserte utfordringer fra praksisfeltet og forskningsfeltet knyttet til saker der det er påstander om vold og overgrep. Målsetningen er å få saken tilstrekkelig belyst og ha tilstrekkelig sikkerhet for at dommeren vurderer hvilken framgangsmåte som er best egnet i saken, herunder om saken er egnet til mekling. Departementet legger frem at det bør vurderes om det er behov for endringer og presiseringer i saksbehandlingsreglene for å imøtekomme dagens utfordringer i å nå målsettinger om god prosess og holdbare avgjørelser til barnets beste.

En evaluering av saksbehandlingsreglene fra 2008 viste at det i praksis er utfordringer knyttet til domstolsbehandlingen av saker med tyngre problematikk som vold og overgrep (Koch 2008). Rapporten viste fare for tilsløring av viktige opplysninger om vold, rus eller personlige forhold ikke kommer frem som følge av at saksbehandlingen ble for løsningsorientert og at uegnede saker forsøkes mekles. Departementet viser til andre forskningsarbeider på feltet og vurderer at det er grunnlag for at det bør foreslås lovendringer for å sikre bedre belysning og behandling av barnelovsaker med volds- og overgrepssproblematikk. Vi mener – som departementet – at det er behov for mer kunnskap om hvordan domstolene i praksis behandler barnelovssaker med volds- og overgrepssproblematikk. Vi oppfordrer til bedre tilrettelegging for forskning på feltet.

Bruk av sakkyndig bistand etter barneloven § 61 første ledd nr. 3

Departementet foreslår at staten bør bære kostnadene til sakkyndig bistand etter barneloven § 61 nr. 3 på linje med øvrig sakkyndig bistand etter barneloven §61. STKs perspektiv er at økonomi og andre personavhengige ressurser ikke bør tillegges betydning for om saken får en grundig utredning eller ikke. Partenes betalingsevne bør ikke veie tyngre enn utredningsbehovet i de aktuelle saker. Om staten bærer kostnadene vil domstolene sikre likebehandling av partene uavhengig av sosial posisjon og økonomiske ressurser.

STK stiller seg bak forslaget om at staten skal bære utgiftene til sakkyndig bistand etter barneloven § 61 nr. 3 i barnelovsaker der det "trengs" (jf. gjeldende rett), ikke avgrenset til saker med volds- og overgrepssproblematikk.

Barnets representant etter barneloven § 61 (1) nr. 5

I barneloven § 61 nr 5. står det at : "Retten kan i særlege høve oppnemne ein advokat eller annan representant til å ta vare på interessene til barnet i samband med søksmålet. I gjeldende rett (barneloven § 61 nr. 5) er vilkåret for å oppnevne egen representant for barnet at det foreligger "særlege høve" for det. I følge Ot.prp. nr. 29 (2002-2003) side 49) er bestemmelsen aktuell for "eldre barn som har behov for hjelp til å fremme sine interesser siden barn ikke har partsrettigheter i barnefordelingssaker. Også ellers kan bestemmelsen være aktuell dersom det er fare for at barnets interesser ikke blir tilstrekkelig ivaretatt eller det er særlege behov hos barnet som tilsier dette." Departementet foreslår at barneloven § 61 nr. 5 bør endres slik

at det blir en hovedregel i saker med volds- og overgrepssproblematikk at dommeren skal oppnevne en egen representant til barnet.

Forskning viser at konfliktnivået i barnefordelingssaker kan være høyt. Internasjonal forskning viser at et høyt konfliktnivå blant foreldrene utgjør en risiko for barns psykososiale utvikling (se Amato & Keith, 1991; Borrine, Handal, Brown & Searight, 1991; Emery 1999). Forskningslitteraturen på feltet viser behovet for en varsomhet for å unngå at barn kommer i en lojalitetskonflikt med foreldrene. I barnefordelingssaker med volds- og overgrepssproblematikk er også det særdeles viktig at barnet blir sett og hørt. STK stiller seg bak departementets forslag om å presisere i § 61 nr. 5 at det i saker med volds- og overgrepssproblematikk foreligger "særlige høve" som oppfyller vilkåret for å oppnevne en advokat eller annen representant til å ta vare på interessene til barnet i forbindelse med søksmål hvor foreldrene er uenige om hvem som skal ha foreldreansvaret, om hvor barnet skal bo fast eller om samværet. STK bemerker at det bør ligge føringer i lovverket om at barnets representant bør ha besitte formell kompetanse i å snakke med barn. En presisering i lovverket slik departementet foreslår bidrar til at domstolen ivaretar barnas interesser og behov.

STK stiller seg bak departementets forslag om lovendring under punkt 7.4

Likestillingmessige konsekvenser av forslagene

Vi har belyst likestillingsmessige konsekvenser fortløpende. Her vil vi bare kort oppsummere:

- Når interessekonflikter mellom voksnes og barns behov oppstår mener vi at barns interesser bør prioriteres foran kjønnslikestillingsinteresser. At hensynet til barn veier tyngre, er viktig både demokratisk og ut fra kjønnsforskning på familierelasjoner.
- Det er viktig at en ordning ikke skader god omsorg, ikke blir del av konflikt mellom foreldre, den andre forelderens frykt, eller liknende. Det er avgjørende at den finsiktes og justeres så den "treffer" riktig
- Begge foreldre bør ha klagerett på lik linje (også samværsforeldre)
- Barnet bør bli hørt - raskt
- Saken bør avgjøres raskt – ikke kunne holde på "mistanke" over lengre tid
- Saken bør ha bedre løsningsmekanisme før eventuell rettssak

Referanser:

Amato, P. R. & Keith, B. (1991). Parental divorce and well-being of children: a meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 110, 26–46.

Borrine, M. L., Handal, P. J., Brown, N.Y. & Searight, H. R. (1991). Family conflict and adjustment in intact, divorced, and blended families. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 59, 753–755.

Emery, R. (1999). *Marriage, divorce, and children's adjustment*. (2nd ed.). London: Sage Publication.

Hilde Pape og Kari Stefansen (2004). "Den skjulte volden? En undersøkelse av Oslobefolkningens utsatthet for trusler, vold og seksuelle overgrep." Norwegian Centre for Violence and Traumatic Stress Studies. Report no. 1/2004.

Koch, K. (2008). "Evaluering av saksbehandlingsreglene for domstolene i barneloven – saker om foreldreansvar, fast bosted og samvær." Barne- og likestillingsdepartementet. Rapport 14.03.2008.