



BARNEOMBUDET

Barne- og familiedepartementet (BFD)
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

v/ Kirsten Kolstad Kvalø

Vår ref:
19/00405-17

Saksbehandler:
Sanne Hofman

Dato:
31. mars 2020

Barneombudets innspill til Barnelovutvalget

1. Innledning

Barneombudet takker for muligheten til å gi innspill til barnelovutvalget. Vi vil her komme med innspill om barnekonvensjonens generelle prinsipper, barnelovens begrepsbruk og struktur, behandlingen av foreldretvister i familievernet og domstolene, barns partsstilling i barnelovsaker, og barnets rett til medvirkning, selvbestemmelse og til å bli hørt opp mot foreldres samtykkekompetanse og aldersgrenser.

Barneombudet vil innledningsvis komme med noen generelle og overordnede kommentarer om de grunnleggende prinsippene i dagens lov. Vi vil gå nærmere inn på disse prinsippene og barns rettigheter knyttet til de konkrete problemstillingene under.

2. Overordnede kommentarer om forholdet til barnekonvensjonen og regulering av grunnleggende prinsipper i barneloven

Barneombudet kommer med følgende innspill:

- utvalget bør gjennomføre en barnerettighetsvurdering
- barnekonvensjonens fire hovedprinsipper bør framheves i en generell bestemmelse i den nye loven. Det bør komme klart fram at disse prinsippene, og særlig barnets beste, gjelder hele loven.
- I tillegg bør disse prinsippene gjennomsyre hele loven. Vi anbefaler derfor utvalget å vurdere om hovedprinsippene også skal tas inn i hvert kapittel der det er relevant.
- det bør komme tydelig fram at barn har en rett til å uttale seg i saker som angår dem, og hva denne retten innebærer
- 7-årsgrensen i barnelovens § 31 bør fjernes
- hensynet til barnets beste må ikke vike for hensynet til likestilt foreldreskap

2.1. Barnerettighetsvurdering

Barneombudet viser til at barnekonvensjonen artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede lovgivningsmessige tiltak for å oppfylle de forpliktelsene som følger av konvensjonen. Ved ny lovgivning innebærer det at myndighetene må vurdere hvilke konsekvenser lovforslaget har for oppfyllelsen av barns rettigheter, det vil si å gjennomføre en barnerettighetsvurdering. Dette gjelder også for utvalg.

Vi vil vise til NOU 2019:23 (ny opplæringslov) om hva det å gjennomføre en barnerettighetsvurdering kan bety for et utvalg. Utvalget skriver:

«Det er ingen fasit for hva en utredning av konsekvenser av lovforslaget for barn er, eller hvordan det skal gjøres. Overordnet er det tale om en konsekvensanalyse med sikte på å avklare om og eventuelt i hvilken grad et forslag vil berøre barn og unge. Konsekvensutredninger er sentralt ved alt regelverksarbeid. Etter utredningsinstruksen punkt 2-1 skal man blant annet alltid vurdere hvilke prinsipielle spørsmål et tiltak reiser, hva de positive og negative virkningene er, hvor varige de er, og hvem som blir berørt.»¹

Vi vil videre vise til veilederen til utredningsinstruksen punkt 2-3-2 hvor det er presisert at også de menneskerettslige konsekvensene skal vurderes. Barnekonvensjonen er en del av disse. Som et minimum bør det kunne forventes at utvalget vurderer artikkel 3 og 12 i tilknytning til relevante forslag, og har vurdert om det er andre artikler som eventuelt er aktuelle.

2.2. Barnekonvensjonens generelle prinsipper

I Barnekomiteens generelle kommentar nr. 5 om generelle tiltak til gjennomføring av barnekonvensjonen (art. 4, 42 og 44 pkt. 6) understreker komiteen særlig at det er viktig å sørge for at det nasjonale lovverket reflekterer de generelle prinsippene i barnekonvensjonen (artikkel 2 om ikke-diskriminering, artikkel 3 om barnets beste, artikkel 6 om barns utvikling og artikkel 12 om barns rett til å bli hørt). Komiteen oppfordrer til å utarbeide lover som befester barns rettigheter, og som framhever og setter fokus på konvensjonens prinsipper. Komiteen mener det er viktig at lovgivningen konsekvent gjenspeiler barnekonvensjonens prinsipper og standarder. Komiteen understreker ellers at de andre internasjonale menneskerettighetskonvensjonene også gjelder alle personer under 18 år.

Av de andre menneskerettighetskonvensjonene er EMK særskilt viktig for barn når det gjelder barneloven, og spesielt EMK artikkel 8 om familieliv. Dette fordi EMD gjennom sin praksis har utpenslet et individvern som har fått konsekvenser og kan få konsekvenser på barnerettsområdet også i Norge. Menneskerettsloven bygger på at de inkorporerte konvensjonene, som både barnekonvensjonen og EMK er, er likeverdige. Motstriden som kan oppstå må derfor løses ut fra konkrete vurderinger.²

Selv om barn også blir beskyttet av EMK, har de gjennom barnekonvensjonen fått en særlig beskyttelse og særlige rettigheter som ikke finnes i EMK, som hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt. EMK har ikke en egen bestemmelse om barnets beste, men EMD tillegger i de fleste sakene barnets beste stor betydning. For Barneombudet er det viktig å tydeliggjøre hvilke barnerettslige prinsipper som gjelder i norsk barnerett og framheve disse i den nye barneloven.

Barneloven er en lov for både foreldre og barn, men vi mener at barnets beste bør være utgangspunktet, særlig i de tilfellene der det er motstridende interesser mellom barn og (en av) foreldrene. Barnekonvensjonens fire hovedprinsipper spiller en stor rolle, først og fremst ved tolkningen av barnets øvrige rettigheter. De bør derfor framheves i ny lov og komme klart fram at de gjelder hele loven.

¹ NOU 2019:23 Ny opplæringslov, kap. 4.3., kunnskapsgrunnlaget

² Se også Søvig, *Barnets rettigheter på barnets premisser*. Bergen 2009. S. 43

Ny barnelov bør ha en generell bestemmelse i begynnelsen av loven som framhever barnekonvensjonens fire hovedprinsipper, slik at det er tydelig hva som er barnelovens sentrale utgangspunkt. Vi vil likevel peke på at det ikke er nok med en generell bestemmelse om barnets beste, barns medvirkning, barnets rett til utvikling og barnets rett til ikke-diskriminering.

Disse prinsippene må gjennomsyre hele loven for å vise at barnet settes i sentrum. Dette er også i tråd med barnekomiteens uttalelser og barnekonvensjonens mål om at de fire hovedprinsippene er sentrale for tolkningen av barnekonvensjonen som helhet, men også for tolkningen av hver enkelt rettighet. Det er en innbyrdes sammenheng både mellom prinsippene, og mellom prinsippene og de enkelte rettigheter. Vi mener derfor at det vil være et godt virkemiddel å knytte prinsippene til de ulike kapitlene og bestemmelsene i barneloven. Innholdet av retten til medvirkning vil for eksempel kunne variere ut fra hvor vi er i barneloven. På enkelte områder vil det i tillegg være nødvendig å konkretisere i lovteksten hva prinsippene faktisk innebærer. Vi anbefaler derfor at utvalget vurderer om de fire hovedprinsippene også bør inntas i de ulike kapitlene der det er relevant, i tillegg til innledningsvis i loven.

2.2.1. Barnets beste

Utgangspunktet etter barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og Grunnloven § 104 er at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Det grunnleggende vurderingstemaet i barneretten er hensynet til barnets beste og dette skal være et overordnet hensyn ved beslutninger om barn(et). I dette ligger det at hensynet til barnets beste ikke bare er ett av flere momenter i en helhetsvurdering, men at dette hensynet skal stå sentralt og ha stor vekt.

Barneombudet er klar over at barnets beste er et begrep som ikke har en entydig definisjon, og at personlige meninger, (ny) kunnskap, politiske prosesser og partene i rettslige prosesser kan trekke i motstridende retninger om hva som vil være til barnets beste. Sentralt for Barneombudet er likevel at avgjørelsene, både i lovgivningsprosesser og individuelle saker, skal *reflektere* hva som er best for barn(et). Det bør fremkomme hvilke kriterier hensynet er basert på og hvordan det er vektlagt i forhold til andre hensyn. Som formidlet gjennom blant annet barnekomiteens generelle kommentar nr. 14 og uttrykt i Høyesterett i dom inntatt i Rt. 2015 s. 93: «Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen». Dette mener vi bør komme klart fram i ny barnelov. Det konkrete barnets interesser og behov skal stå sentralt, ikke (en av) foreldrenes eller samfunnsmessige hensyn som økonomi eller likestilling.

2.2.2. Barnets rett til å bli hørt

Barnets rett til å bli hørt har to sider når det gjelder barneloven: barnets rett til å bli hørt innenfor familien, og barnets rett til å bli hørt i saker etter barneloven der også andre instanser er involvert (for eksempel ulike prosesser som foreldretvister, adopsjon m.m.). Barns medvirkning etter barneloven er hovedsakelig blitt diskutert og undersøkt i forbindelse med sistnevnte, og det har blant annet vært en stor utvikling i barnets rett til å bli hørt i foreldretvistsaker i domstolene. Også i meglingsaker i familievernet er antall barn som blir hørt sakte men sikkert økt. Forskning viser også at barnets synspunkter får mer vekt, og blir tatt mer på alvor enn før, særlig når det gjelder eldre barn.³

Om barn faktisk blir hørt og blir tatt med på avgjørelser innenfor familien er det få som vet. Det finnes svært begrenset kunnskap om hvordan barns medvirkning ivaretas i familier, både når det gjelder innflytelse i det daglige, og når det gjelder de store spørsmålene, som hvor

³ Skjørten, K., *Children's participation in family law proceeding*, cap. 10.5 i: Langfold, Skivnes, Søvig mfl., *Children's Rights in Norway. An implementation Paradox?*

barnet skal bo når foreldrene ikke bor sammen.⁴ Basert på samfunnets utvikling kan vi anta at barn har fått en større stemme også innenfor familiene. Samtidig får Barneombudet mange henvendelser fra barn hvor det viser seg at det ikke alltid er tilfelle eller at det byr på store (praktiske) problemer. Vi får også mange henvendelser fra foreldre om barns rett til å bli hørt. Det kan være spørsmål om barn skal bli hørt når ulike avgjørelser tas, om retten til å bli hørt betyr at barn kan bestemme, og hvor man finner regler om dette. Henvendelsene berører mange områder som skolevalg, religion, samværsordninger, bosted, flyttinger, flytte hjemmefra osv. Dette kan tyde på at det er manglende kunnskap både blant barn og foreldre om barns rett til å bli hørt, og at det behov for en klargjøring i ny barnelov.

Barneombudet mener derfor at det bør komme tydelig fram i ny lov at barn har en rett til å bli hørt i saker som angår dem. Det må også tydeliggjøres hva retten innebærer, og at barn har en rett, men ikke en plikt til å uttale seg. Forholdene må likevel alltid legges til rette slik at barnet føler det fritt kan komme med sine synspunkter om det ønsker det. Videre bør det komme tydelig fram at retten til å bli hørt er noe annet enn retten til å bestemme.

Vi anbefaler også at 7-årsgrensen i dagens bestemmelse i barneloven fjernes. Dette er i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12 og barnekomiteens anbefalinger i generell kommentar. Vi vil også vise til Barnekomiteens avsluttende merknader til Norge (2018) om at staten bør øke sin innsats for å styrke overholdelsen i praksis av barnets rett til å bli hørt særlig når det gjelder yngre barn.⁵

2.2.3. Barnets rett til optimal utvikling

Barneombudet mener at barnets rett til liv og optimal utvikling er ett av de viktigste prinsippene og som derfor bør komme klart fram i en barnelov. Retten gjenspeiler det viktigste i og for et barns liv: rett til liv, til respekt og gode oppvekstvilkår. Retten er både viktig som selvstendig rett for barnet og som tolkningsprinsipp for barnets øvrige rettigheter. Prinsippet er i tillegg et viktig moment i barnets beste-vurderingen.

Begrepet «utvikling» skal ifølge FNs barnekomite tolkes vidt, og det er svært få områder av et barns liv som ikke faller under begrepet.⁶ Siden barnekonvensjonen ble inkorporert i det norske lovverket i 2003, har oppmerksomheten særlig vært på to av de fire hovedprinsippene, barnets beste og barnets rett til å bli hørt. Disse to prinsippene er mest diskutert og har fått stor plass i store deler av norsk lovgivning. Barneombudet mener at prinsippet om retten til utvikling bør komme mye tydeligere fram i ny barnelov. I tillegg mener vi at dette prinsippet på samme måte som de andre prinsippene bør gjennomsyre hele loven.

2.2.4. Barnets rett til ikke-diskriminering

Et annet hovedprinsipp som det ikke har vært så stort oppmerksomhet om når det gjelder lovgivning, er barnets rett til ikke-diskriminering. Prinsippet kommer ikke direkte fram i dagens barnelov. Prinsippet er velkjent i både nasjonal og internasjonal rett, og Norge har sitt eget likestillings- og diskrimineringsombud. Selv om likebehandling og ikke-diskriminering får mye oppmerksomhet når det gjelder voksne, har det vært svært lite oppmerksomhet rundt at barn også diskrimineres.

Diskrimineringsloven ble endret i 2017 til at den gjelder på alle samfunnsområder, også familieliv og personlige forhold. Selv om loven ikke har et uttrykkelig unntak for familieliv

⁴ Se også Lidèn og Kitterød, *Delt bosted. Barns perspektiver og utfyllende kunnskap*. Institutt for Samfunnsforskning, rapport 2019:3

⁵ FNs barnekomité, *Avsluttende merknader til Norges kombinerte femte og sjette periodiske rapport*, CRC/CNOR/Co/5-6, avsnitt 14 a

⁶ Barnekonvensjonens generelle kommentar nr. 7 om gjennomføring av barns rettigheter i tidlig barndom (2005), avsnitt 10

og rent personlige forhold, skal den likevel ikke håndheves aktivt i den private sfære. Presiseringen om at reglene også gjelder familieliv og personlige forhold, er ment som en viktig signaleffekt selv om det ikke håndheves.⁷ Barneombudet vil peke på at det kan være viktig å ha noe liknende om barnets rett til ikke-diskriminering i barneloven. Vi mener det bør vurderes om også barns rett til ikke-diskriminering, som ett av barnekonvensjonens hovedprinsipper, bør tas inn i ny barnelov.

2.3. Likestilt foreldreskap

Likestilt foreldreskap har de seneste årene blitt et viktig prinsipp i det norske samfunnet, og lovgivningen endrer seg stadig mer i retning av et mest mulig likestilt foreldreskap. Prinsippet finnes ikke direkte i barnekonvensjonen, men ifølge artikkel 18 nr. 1 skal staten bestrebe seg på å sikre anerkjennelse av prinsippet om at begge foreldre har et felles ansvar for barnets oppdragelse og utvikling. I tillegg sier barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 3 at barn som er atskilt fra en eller begge foreldrene har rett til å opprettholde regelmessig, personlig forbindelse og direkte kontakt med begge, med mindre dette er i strid med barnets beste.

Barneombudets utgangspunkt er at barn skal ha rett til en forutsigbar og ansvarlig medvirkning fra begge foreldrene gjennom hele oppveksten, uavhengig av om foreldrene er gift, bor sammen eller ingen av delene. Det avgjørende i disse sakene må likevel alltid være hva som er best for hvert enkelt barn. Likestilt foreldreskap er et viktig prinsipp som kan gagne barn, men som etter vår mening ikke bør trumfe barnets beste dersom disse hensynene er motstridene.

Barneombudet vil derfor advare mot lovendringer som kan svekke barns rett til å få sitt beste vurdert og vektet som grunnleggende hensyn. Målet må være et regelverk som i størst mulig grad bidrar til at foreldre fokuserer på hva som vil være den beste løsningen for deres barn. Barns interesser må ikke vike for hensynet til foreldrene.

3. Begrepsbruk og struktur

Barneombudet kommer med følgende innspill:

- dagens struktur og kapittelinndeling bør gjennomgås, og det bør vurderes om barns rettigheter skal samles i et eget kapittel
- Det er behov for å gjennomgå flere av begrepene i dagens lov, og vurdere om disse bør endres eller forklares bedre. Dette gjelder særlig begrepene om fast bosted og foreldreansvar
- det bør vurderes hvordan det kan bli tydeligere i ny barnelov hvilke avgjørelser som ligger til foreldreansvaret, og hvilke avgjørelser som ligger til bostedsmyndigheten

3.1. Begrunnelse

Barneombudet mener at begrepsbruken i dagens barnelov er problematisk og vanskelig å forstå. Dette gjelder for voksne, men i enda større grad for barn. Loven har videre en dårlig struktur og kapittelinndeling. Vi er derfor fornøyde med at utvalget skal gjøre en helhetlig og strukturell gjennomgang. Vi ønsker et lettere tilgjengelig lovverk, med tilgjengelige begreper, for både voksne og barn. Vi ønsker særlig at utvalget vurderer hvordan barns rettigheter kan bli enkelt tilgjengelig for barn, for eksempel ved at disse samles i et eget kapittel.

⁷ Prop. 81 L (2016-2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) pkt. 30 s. 310-311 jf pkt. 9.1.91 side 67-68

Nedenfor ønsker vi å trekke fram noen begreper i barneloven som vi opplever at byr på utfordringer.

3.1.1. Fast bosted og delt bosted

Barneombudet erfarer at «fast bosted» er et begrep som skaper mye forvirring. Forvirringen ligger særlig i at begrepet «bosted» i barnelovens betydning ikke først og fremst handler om hvor mye barnet bor eller er hos hver av foreldrene, men om foreldrenes avgjørelsesmyndighet.

Det er også mye forvirring knyttet til begrepet «delt bosted». Mange tror at dette betyr at barnet må bo 50/50 hos hver av foreldrene. Mange er heller ikke klar over at en avtale om delt bosted innebærer at foreldrene må ta avgjørelser som ligger til «bostedsmyndigheten» i fellesskap. Videre er det mange som ikke vet at barnet kun kan ha folkeregistrert adresse hos en av dem, og at dette har betydning for hvor barnet har rett til å gå på skole. Dette byr på mange problemer i praksis.

Barneombudet mener det er viktig at den nye barneloven gjør det enkelt for foreldre å forstå hva de gjør avtale om, og hva de ulike ordningene de kan avtale innebærer. Det må også være tydelig for foreldrene hva som handler om tidsfordeling, og hva som handler om avgjørelsesmyndighet.

Vår erfaring er også at det er uklart for mange foreldre og fagpersoner hvilke avgjørelser som kan tas av den forelderen barnet har «fast bosted» hos. Lovens forklaringer «vesentlige sider av omsorgen for barnet» og «større avgjørelser om dagliglivet» gir lite veiledning, og det er få konkrete eksempler i loven. For at dette skal være lett å forstå for både foreldre og fagpersoner, bør loven gi mer konkret veiledning enn i dag. Det bør ikke være nødvendig å lese forarbeidene for å få svar på alt. Vi mener derfor utvalget bør vurdere om loven bør gi mer veiledning i form av momenter som skal trekkes inn i vurderingen, eller om det bør inntas flere eksempler, eller en kombinasjon av dette.

En annen utfordring er knyttet til hvem offentlige myndigheter skal gi informasjon til og hvilken informasjon som skal gis når barnet har delt bosted. Dette er en kjent utfordring innenfor for eksempel utdanningssektoren hvor det er behov for å klargjøre hvem av foreldrene som har rett til informasjon om barnet fra barnehagen og skolen når barnet har delt bosted. Skal begge foreldrene ha all informasjon eller er det slik at den barnet bor mest hos skal ha mer? Dette er et spørsmål som også må ses i sammenheng med spørsmålet om foreldreansvaret.

3.1.2. Foreldreansvaret

På samme måte som for bosted, opplever vi at det uklart for mange hvilke avgjørelser som ligger til foreldreansvaret. Også her mener vi at lovens forklaring om «personlige forhold for barnet» gir lite veiledning. Vi mener at loven bør gi mer konkret veiledning, og at det bør vurderes om de viktigste avgjørelsene bør være nevnt i loven.

I tillegg erfarer vi at det er mange spørsmål som i dag ikke er avklart om ligger til foreldreansvaret eller bostedsansvaret, og som skaper mange utfordringer i praksis, både for foreldre og fagpersoner. Dette gjelder blant annet problemstillinger knyttet til digital hverdag, som hvem som kan samtykke til deling av bilder av barn. Dette får vi ofte spørsmål om fra både foreldre, skoler og barnehager. Vi mener derfor utvalget må vurdere behovet for å klargjøre hvilke avgjørelser som ligger til hvilken myndighet, og at dette også må omfatte problemstillinger om digitale tema.

Det bør også avklares hva som ligger i restansvaret til biologiske foreldre som er fratatt omsorgen for sine barn. Dette er for mange uklart, og det kan oppstå store problemer for barnet. Dette er også en kjent utfordring innenfor utdanningssektoren hvor det treffes mange avgjørelser på barnets vegne og hvor det som ligger igjen i restansvaret bør gjennomgås. Her må hensynet til barnets beste være tydelig i utvalgets vurdering.

4. Delt bosted

Barneombudet har følgende innspill:

- også i ny barnelov bør utgangspunktet være at foreldre og barn står fritt i valget mellom delt bosted eller fast bosted hos en av dem. Det enkelte barns beste skal være det førende.

4.1. Begrunnelse

Det har lenge vært en diskusjon om delt bosted bør være lovens utgangspunkt, særlig i forbindelse med spørsmål om likestilt foreldreskap. I dag står foreldre fritt i valget mellom delt bosted eller fast bosted hos en av dem. Barneombudet er verken for eller mot det ene eller det andre, men mener at bostedsspørsmålet må basere seg på en konkret vurdering av hva som vil være til barnets beste i hvert enkelt tilfelle.

Et lovregulert utgangspunkt peker ut en bestemt løsning som den førende, og dermed den beste. Barneombudet er bekymret for at en lovbestemmelse som fastsetter delt bosted som utgangspunkt, vil kunne føre til at det ikke tas nok hensyn til det enkelte barn i den konkrete situasjonen barnet og familien er i. Det foreligger ingen forskning som viser at en bestemt løsning er best for alle barn. Barneombudet mener at man må være varsom med å endre regler i en bestemt retning der det ikke finnes tilstrekkelig med kunnskap om hvilke konsekvenser endringen vil få for barn. Barneombudet mener derfor at man heller bør beholde dagens regler på dette området.

Dagens barnelov er nøytral, og trekker ikke frem en løsning som den beste, men gir foreldrene ansvaret for å finne den løsningen som er best for sitt barn. Dette fremmer det enkelte barns rett til å få sitt beste vurdert og tatt hensyn til. Delt bosted som utgangspunkt kan svekke denne retten.

Delt bosted som hovedregel kan også innskrenke barnets rett til å bli hørt.

Barnekonvensjonen artikkel 12 gir barnet rett til fritt å uttale seg om saker som angår dem, for eksempel om hvor de skal bo. Barnekomiteen uttaler at «fritt» betyr at barnet kan gi uttrykk for sine synspunkter uten å bli utsatt for press. Hvis loven sier at delt bosted er utgangspunktet, legger den føringer for hva som normalt er den riktige løsningen, noe barnet kan oppleve som et press og kan gi mindre rom for at barna kan uttrykke hvordan de vil ha det.

Barneombudet kan heller ikke se at det er framlagt tilstrekkelig med forskning som taler for at delt bosted vil være konfliktdempende og automatisk vil løse problemet med manglende foreldresamarbeid, som ofte blir nevnt som argumenter i debatten. Tvert imot viser forskning både i Norge og i mange andre land, at det er motstridende oppfatninger av om delt bosted er den beste løsningen for barn etter samlivsbrudd og virker konfliktdempende.⁸

⁸ Se f.eks. Lidèn og Kitterød, *Delt Bosted. Barns perspektiver og utfyllende kunnskap*. Institutt for samfunnsforskning rapport 2019:3, skrevet på oppdrag for BLD.

Delt bosted som hovedregel kan etter vår mening heller ikke forsvares med barns rett til familieliv. EMD har mange uttalelser om barn og foreldrenes rett til familieliv. Dette blir tolket på den måten at barn og foreldre må ha mulighet til å ha kontakt med hverandre. Utgangspunktet er, som også Grunnloven og barnekonvensjonen går utfra, at det er best for barnet å ha mest mulig samlet foreldrekontakt. Mest mulig samlet foreldrekontakt betyr likevel ikke at det i utgangspunktet skal være 50-50 eller lik foreldrekontakt. Her kommer barnets beste vurdering for fullt inn. Mange barn Barneombudet er i kontakt med er opptatt av en rettferdig fordeling, men som oftest fordi de synes synd på den pappaen eller den mammaen som de ser mindre. De fleste barn er samtidig opptatt av at de må kunne leve sine liv som passer dem best, særlig når de blir større. Ofte tør de likevel ikke å si fra enten fordi de synes 'synd' på (en av foreldrene) eller de er redde for konflikter.

Det pekes for øvrig også på at det finnes generelt lite kunnskap om barns (og foreldrenes) erfaringer med bo- og familieformer i etterkant av skilsmisser.⁹

4.2. Foreldreansvar

Når det gjelder barnets beste og likestilt foreldreskap, vil vi også vise til endringen i barneloven om at foreldrene automatisk får felles foreldreansvar uavhengig av samlivsstatus. Dette for å fremme likestilt foreldreskap. I barnelovutvalgets mandat nevnes at departementet legger til grunn at behovet for revisjon av disse reglene ikke er stort, men at utvalget likevel kan foreslå endringer.

Barneombudet ser at det kan være i barnets interesse at begge foreldrene har det samme ansvaret og de samme forpliktelsene overfor barnet fra fødselen av, uavhengig av foreldrenes sivile status. Vi mener likevel, som vi tidligere har ment, at denne endringen ikke er den som er best egnet til å sikre at man faller ned på en løsning som er til det beste for barnet på individnivå, og dermed ikke tar utgangspunkt i barnets beste (se vårt hørings svar om likestilt foreldreskap¹⁰). Vi viser også til General Comment no. 14 para 67 om barnets beste, hvor Barnekomiteen uttaler følgende: «Komitéen er av den oppfatning at delt foreldreansvar generelt er til barnets beste. I beslutninger om foreldreansvar, skal imidlertid det eneste kriteriet være hva som er til det beste for det aktuelle barnet. Det er i strid med disse interessene hvis loven automatisk gir foreldreansvar til én eller begge foreldrene (...).»

5. Behandlingen av foreldretvister i familievernet og domstolene

Barneombudet har følgende innspill:

- utvalget bør foreta en helhetlig vurdering av behandlingen av foreldretvistsaker både i familievernet og i domstolen
- det bør være flere timer obligatorisk mekling før foreldre kan reise sak for domstolen
- det bør lovfestes at barn skal få tilbud om en samtale med familievernet i forbindelse med mekling
- dommere som skal behandle saker etter barneloven må ha god kompetanse på feltet
- det bør foretas endringer i sakkyndigordningen
- det bør fastsettes i loven at en foreldretvist og en sak om tvang etter barnevernloven kan forenes med hensyn til barnets beste, slik Særdomstolsutvalget har foreslått
- utvalget bør vurdere behovet for endringer i ordningen om samvær med støttet tilsyn

⁹ Se f.eks. Lidèn og Kitterød, *Delt Bosted. Barns perspektiver og utfyllende kunnskap*. Institutt for samfunnsforskning rapport 2019:3, skrevet på oppdrag for BLD.

¹⁰ <http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2015/10/360.296290Forslag-til-endringer-i-barneloven-for-%C3%A5-fremme-likestilt-foreldreskap1.pdf>

5.1. Begrunnelse

Foreldretvistsaker er et tema Barneombudet har jobbet mye med. Vi har over lang tid fått mange henvendelser fra barn, foreldre og fagfolk om foreldrekonflikter og samlivsbrudd. Mange av disse handler om saker der barn står mellom foreldre i høy konflikt og ikke klarer å samarbeide om barna etter brudd. I mange av sakene er det også bekymringer eller påstander om vold, overgrep eller annen omsorgssvikt fra en av foreldrene. I 2012 kom Barneombudet med rapporten «Barnas stemme stilner i stormen», som setter søkelyset på systemene som skal ivareta familier som går gjennom samlivsbrudd. Barneombudet har lenge vært bekymret for at prosessene vi har i disse sakene ikke er bra for barn, og ikke godt nok ivaretar barna. Vi er derfor glade for at det i senere tid har vært et stort fokus på å se på hva som kan gjøres for at disse sakene skal bli løst på en bedre måte. Det har den siste tiden vært nedsatt mange ulike utvalg, som alle har sett på spørsmål knyttet til behandlingen av barnelovsakene, blant annet særdomstolsutvalget, familievernutvalget, domstolkommisjonen og rettshjelpsutvalget. Vi er imidlertid bekymret for at det nå pågår så mange parallelle prosesser om de samme spørsmålene, at dette kan føre til at ingen vurderer helheten. Vi har også merket oss at flere av utvalgene henviser til barnelovutvalget. Vi mener derfor det er viktig at barnelovutvalget foretar en helhetlig vurdering av behandlingen av disse sakene. Vi vil her trekke fram noen av våre anbefalinger om behandlingen av foreldretvister i familievernet og i domstolene.

5.1.1. Meklingsstilbudet i familievernet og samtaler med barn

Det er i dag et mål at flere saker med høyt konfliktnivå mellom foreldrene blir løst utenfor domstolene. Dette har Barneombudet også lenge vært opptatt av. Flere saker som forliktes tidlig kan føre til at foreldre får løst uenighetene seg imellom på en mykere måte. Tidlig intervensjon i disse sakene er derfor viktig for å forhindre at konflikten øker mellom foreldrene, og at saken går videre til domstolen.

Barneombudet har i rapporten «Barnets stemme stilner i stormen» vist til at andelen saker som forliktes ved domstolene er høy, og at dette meklingspotensialet sier noe om at ressursene bør dreies mot familievernet, slik at flere saker løses før de når domstolen. Utforming av prosesskriv, som kreves i forkant av en domstolsbehandling, vil kunne bidra til å øke konfliktnivået mellom foreldrene, noe som er uheldig.

Familievernet har god kompetanse i å jobbe med relasjoner, og ikke minst samarbeids- og kommunikasjonsproblemer. For barna i disse sakene er det viktig at foreldrene deres får hjelp til å håndtere disse problemene, fordi barna er avhengige av at foreldrene klarer å samarbeide godt nok om foreldreoppgavene også etter et brudd. Vi vet også at konflikter mellom foreldre er en av hovedårsakene til psykiske problemer blant barn og unge som ikke bor sammen med begge foreldrene sine. Risikoen øker hvis barna blir trukket inn i konflikten. Derfor må foreldrene få et adekvat tilbud.

Vi mener derfor at det bør settes inn mer ressurser i familievernet for å løse og følge opp disse sakene på lavest mulig nivå. Barneombudet har lenge jobbet for at det bør innføres flere timer obligatorisk mekling før en sak kan gå til domstolen, noe familievernutvalget også foreslår. Vi mener dette er et viktig tiltak for å forhindre at konflikten mellom foreldrene øker og at saken går til domstolen.

Barneombudet har også lenge jobbet for at mekler bør ha plikt til å tilby barn en samtale når foreldrene er til mekling. Vi er derfor svært glade for at familievernutvalget nå foreslår å lovfeste dette, og vi mener at barnelovutvalget også bør foreslå dette. For ytterligere

redegjørelse av våre synspunkter om dette, viser vi til rapporten vår «Barnas stemme stilner i stormen».

5.1.2. Behandlingen av barnelovsakene i domstolene

Selv om det er et mål at flere foreldretvister blir løst utenfor domstolene, er det noen saker som ikke er egnet for mekling, og som bør avgjøres av domstolene. Barneombudet er opptatt av at barna i disse sakene blir møtt av et godt og likeverdig system på deres premisser, som er til deres beste og sikrer deres rettigheter. Det har skjedd en stor utvikling i domstolene på dette feltet de siste årene, og det har vært stort fokus på barneperspektivet i sakene. Likevel mottar vi fortsatt mange henvendelser fra privatpersoner og fagfolk som er bekymret for barna i disse sakene. Bekymringene handler blant annet om at barna ikke blir godt nok ivaretatt, at domstolen og sakkyndige ikke klarer å avdekke saker hvor barn er utsatt for vold, overgrep eller annen omsorgssvikt og skille disse fra saker der det kun er påstander om dette, at barna i «dobbeltsporsakene» må forholde seg til ulike systemer og mange personer, og at barnets behov fort kan forsvinne i prosessene. Vi mener derfor at det er viktig at utvalget også vurderer reglene om domstolsbehandlingen av barnelovsakene. Vi vil nedenfor komme med noen av våre anbefalinger om dette.

5.1.3. Kompetanse hos dommere som skal behandle sakene

Barneombudet er opptatt av at dommere som skal behandle saker etter barneloven må ha god kompetanse på feltet, og at de bør ha en særskilt kompetanse utover den generelle dommerkompetansen.

Det virker i dag som det er generell enighet blant sentrale aktører om at det er nødvendig å foreta grep for å øke dommerens kunnskap i håndtering av saker etter barneloven. Det er allerede satt i gang flere tiltak fra Domstoladministrasjonen for å heve dommernes kompetanse på dette feltet.

«Barnesakene» er spesielle sammenlignet med mange andre saker. Det handler ofte om andre elementer enn de rent rettslige, og barna trenger å bli møtt av et system som har kunnskap og interesse for de særlige utfordringene og vurderingene som disse sakene reiser.

Dommere har en helt sentral rolle i å sikre at løsningen blir til barnets beste. Å vite hva som er barnets beste i den enkelte sak er vanskelig, og stiller store krav til kunnskap om barns behov og hvilke konsekvenser ulike resultat vil få for barna. Behovet for kompetanse er særlig tydelig i saker der det er påstander om vold, overgrep, rus, alvorlige psykiske problemer eller andre alvorlige forhold. Dommere kan ikke bare lene seg på sakkyndige i disse spørsmålene. Det er dommeren som har ansvar for at resultatet blir godt og til barnets beste. Barneombudet mener derfor at de som skal avgjøre saker om barns fremtid må ha tilstrekkelig barnefaglig kunnskap til å kunne reflektere rundt både barnevernets synspunkter, sakkyndigutredningene og barnets beste. I tillegg mener vi at dommere bør ha god trening i samtalemetodikk med barn.

5.1.4. Sakkyndigordningen

Barneombudet har over flere år mottatt henvendelser fra fagfolk og privatpersoner som stiller spørsmål rundt sakkyndigordningen. Mange føler seg blant annet usikre på om de kan stole på at den sakkyndige i deres sak hadde god nok kunnskap til å utføre oppdragene de var satt til. I Barneombudet sin rapport «Barnas stemme stilner i stormen» kom vi med en rekke forslag til tiltak for å forbedre sakkyndigordningen. Vi er glade for at Særdomstolsutvalget også foreslo flere av disse.

Sakkyndige har ofte en sentral rolle i foreldretvistsakene i domstolen. Når det innhentes sakkyndigrapporter i disse sakene, kan disse bli en sentral del av avgjørelsesgrunnlaget. I dag

er det flere utfordringer blant annet ved utvelgelse av sakkyndig i den enkelte sak, og ikke minst kvalitetssikring av de sakkyndiges arbeid. Det er avgjørende at de profesjonelle aktørene har nødvendig kompetanse til å gjøre gode vurderinger for barnet. Sakkyndige spiller en helt sentral rolle. Derfor er det etter vår mening svært viktig at bidrag fra sakkyndige holder en god faglig standard. Vi kommer nedenfor med våre anbefalinger om dette, som vi har utdypet vår høringsuttalelse til særdomstolsutvalget:

- vi støtter Særdomstolsutvalget i at oppgaven med å administrere sakkyndiglisten bør ligge til et forvaltningsorgan med beslektede oppgaver
- det bør opprettes systemer som gjør det enkelt for domstolen å finne fram til sakkyndige som har de kvalifikasjonene som saken krever
- sakkyndigutdanningen bør utvides, slik at opplæringen ikke stopper ved gjennomført sakkyndigopplæring
- det bør stilles krav til at sakkyndige har kompetanse i å snakke med barn
- det bør være mulig at sakkyndige mister retten til å stå oppført i registeret hvis man ikke har håndtert sakkyndigarbeidet på en faglig forsvarlig måte
- sakkyndigrapporter bør gjennomgå en kvalitetskontroll i Barnesakkyndig kommisjon, slik Særdomstolsutvalget også foreslo

5.1.5. Behandling av «dobbeltsporsakene»

Barnelovutvalget er i sitt mandat bedt om å se hen til arbeidet til Særdomstolsutvalget i eventuelt forslag til hvordan det kan legges til rette for å sikre gode prosesser i «dobbeltsporsakene». Barneombudet har lenge vært bekymret for at barna i disse kompliserte sakene må forholde seg til ulike systemer og mange personer, og at barnets behov fort kan forsvinne i disse prosessene.

Barneombudet støtter Særdomstolsutvalget sitt forslag om å fastsette i loven at en foreldretvist og en sak om tvang etter barnevernloven kan forenes med hensyn til barnets beste. Vi støtter også utvalgets forslag om at det vil bero på dommerens skjønn om sakene skal forenes med hensyn til barnets beste. Barneombudet mener det er viktig at barna i disse sakene blir møtt av et system som ser hele barnets situasjon, slik at barnet slipper stadig flere prosesser innenfor ulike systemer.

5.1.6. Samvær med støttet tilsyn

Barneombudet vil også oppfordre utvalget til å vurdere behovet for å foreslå endringer i ordningen om samvær med støttet tilsyn etter barneloven. Denne ordningen har vært evaluert på oppdrag fra Bufdir. Evalueringene viser en rekke utfordringer knyttet til hvordan ordningen praktiseres, og at ordningen slik den praktiseres i dag ikke synes å styrke barneperspektivet i foreldretvistsaker. Vi viser her til evalueringene som er gjort og familievernutvalgets redegjørelse av dette spørsmålet.

6. Barns partsstilling i barnelovsaker

Utvalget skal vurdere behovet for lovendringer når det gjelder partsrettigheter i barnelovsaker, herunder sett opp imot reglene om barnets representant, og hvordan reglene på dette området bør utformes for å ivareta barnets rettssikkerhet og individuelle rettigheter. Barneombudet har valgt å komme med innspill om reglene om barnets representant og barns partsrettigheter i barnelovsaker generelt.

Barneombudet kommer med følgende innspill:

- utvalget bør vurdere om barneloven § 61 nr. 5 bør endres slik at dommeren som hovedregel *skal* oppnevne en egen representant for barnet når saken kommer til hovedforhandling
- utvalget bør snakke med en representativ gruppe barn om behovet for en egen representant når saken kommer til hovedforhandling og ellers om barns partsrettigheter
- utvalget bør gjøre en grundig barnerettighetsvurdering når det gjelder spørsmålet om barn skal få partsrettigheter i saker etter barneloven

6.1. Begrunnelse

6.1.1. Reglene om barnets representant

Barneombudet får ofte spørsmål om hvem som skal representere barna i de mest konfliktfylte sakene, ikke minst i de sakene som kommer for domstolen. I foreldretvistsaker *kan* dommeren i særskilte tilfeller oppnevne egen advokat eller annen representant til barnet til å ta vare på barnets interesser, for eksempel hvis det er mistanke om vold eller fare for barnets helse, jf. barneloven § 61 nr. 5. Bestemmelsen er i dag ment som en unntaksbestemmelse og verken barnet eller advokaten har partsrettigheter, og rollen er begrenset til det som framgår av § 61 første ledd nr. 5. Etter det Barneombudet kjenner til, benyttes denne ordninger i svært få saker.¹¹

I Barneombudets rapport ‘Barnets stemme stilner i stormen’ (2012)¹² og i vårt høringssvar om forslag til lovendringer for å gi barn bedre beskyttelse mot vold og overgrep (2012)¹³ har vi tatt ordet for at hovedregelen bør bli at dommeren *skal* oppnevne en egen representant for barnet når saken kommer til hovedforhandling. Departementet tok på den tiden ikke dette forslaget til følge. I lovens bestemmelse er det kun tydeliggjort at saker med vold - og overgrepssproblematikk kan komme inn under ‘særlige tilfeller’. Det er utarbeidet praktiske anbefalinger for domstolsbehandling til barnets beste i foreldretvistsaker, og saker om tvangsfullføring etter barneloven § 65¹⁴, som har kommet i stand i samarbeid med barn og unge. Her kommer det fram at dommere bare unntaksvis skal oppnevne advokat for barnet, men at de rutinemessig bør vurdere dette i gjentakende foreldretvister, og når det er «grunn til å tro at barnet blir utsatt for psykisk og fysisk mishandling». Denne anbefalingen finner vi likevel ikke i den nasjonale veilederen for behandling av foreldretvister.¹⁵ Vi har heller ikke funnet informasjon om hvorvidt denne endringen har økt bruken av egen representant for barnet i praksis, eller om og hvordan dommere rutinemessig vurderer dette i saker om vold eller overgrep.

I forbindelse med prosjektet vårt i 2012 snakket vi med både barn og fagpersoner som på den tiden gjennomgående var positive til forslaget om å lovfeste at dommeren *skal* oppnevne en egen advokat eller representant for barnet når saken kommer til hovedforhandling. Siden Barneombudets rapport kom for åtte år siden, oppfordrer vi utvalget til å vurdere dette spørsmålet nærmere. Utvalget bør også snakke med en representativ gruppe barn om dette temaet for å høre deres mening, og ikke minst gjøre en barnerettighetsvurdering. Vi har også anbefalt rettshjelpsutvalget å undersøke dagens praksis om oppnevning av representant for barnet og om det er behov for endringer i dagens regler.

¹¹ Koch (2008), *Evaluering av saksbehandlingsreglene for domstolen i barneloven – saker om foreldreansvar, fast bosted og samlivsbrudd*, s. 47

¹² <https://barneombudet.no/for-voksne/vare-publikasjoner/barnas-stemme-stilner-i-stormen/>

¹³ <https://barneombudet.no/for-voksne/horingssvar/2012-2/forslag-til-lovendringer-for-a-gi-barn-bedre-beskyttelse-mot-vold-og-overgrep/>

¹⁴ <https://www.domstol.no/contentassets/2af0ab33bb6146ffa161a41154de85f7/praktiske-anbefalinger-foreldretvister.pdf>

¹⁵ https://www.domstol.no/contentassets/2af0ab33bb6146ffa161a41154de85f7/nasjonal-veileder-for-foreldretvister_v2_2019.pdf

I dag er det i stor grad opp til foreldrene å legge fram informasjon som kan være relevant for saken. Opplysninger fra en forelder er ikke nøytral, og vil lett kunne bli sett på som et innlegg i konflikten mellom foreldrene. Selv om dommeren har et selvstendig ansvar for å sikre at saken er så godt opplyst som mulig, kan det være positivt for saken at det er en nøytral tredjepart som kun har som rolle å representere barnet og ivareta barnets interesser. Når informasjonen kommer fra advokaten til barnet, er det mindre grunn til å se på dette som et partsinnlegg fra en av foreldrene.

Enkelte har hevdet at en egen representant for barnet vil være for ressurskrevende, at barnet må forholde seg til enda flere personer, og at rollen til representanten er uklar. Dette er viktige motforestillinger. At barnet må forholde seg til enda en person, er trolig underordnet når barnet uansett står i kryssilden mellom foreldre. Der hvor det er påstander om vold og overgrep, blir dette satt ytterligere på spissen.

Det blir også ofte hevdet at det er mest aktuelt å benytte denne muligheten for litt eldre barn. Barneombudet mener likevel at hensynene som taler for at barnet trenger en egen representant vil gjelde i like stor grad for de yngre barna. Det er nettopp i disse sakene at det ofte vil være usikkerhet knyttet til om informasjonen som kommer fra foreldrene er riktig, og hvor man kan trenge en advokat som kan synliggjøre hva som er barnas interesser i prosessen.

Det er her også verdt å merke seg at Europarådet har anbefalt at barn bør ha rett til egen juridisk rådgiver/representant i prosesser hvor det kan være en konflikt mellom barnets og foreldrenes interesser.¹⁶

6.1.2. Barnets partsrettigheter i barnelovsaker

Innføring av partsrettigheter for barn reiser mange ubesvarte problemstillinger. Vi mener at (nye) regler om partsrettigheter for barn krever en særlig varsomhet og nøyaktighet i arbeidet. For å kunne ta stilling til spørsmålet om partsrettigheter for barn i barnelovsaker, mener vi at utvalget først bør gjøre en grundig vurdering av konsekvensene for barnet. Blant annet mener vi at det først bør utredes hvordan barnet skal sikres uavhengig, tilstrekkelig og kvalifisert bistand for å kunne ivareta sine partsrettigheter på en måte som er til barnets beste. Barneombudet ønsker derfor å avvente utvalgets utredning, og særlig utvalgets barnekonsekvensutredning, før vi tar stilling til dette spørsmålet. Vi vil likevel løfte noen få tanker.

Barneombudet erfarer at det er ulike meninger om en mer selvstendig stilling for barn i barnelovssaker. Noen mener at barn allerede blir for mye involvert i 'foreldrenes sak'. Andre mener at hvis konfliktnivå eller andre hensyn tilsier at barnet bør ha en forsterket rettslig posisjon, er det bedre å oppnevne advokat eller representant for barnet etter barneloven 61 nr. 5 og utvide denne regelen istedenfor å gi barn egne partsrettigheter. Det er også en del som hevder at graden av deltakelse i selve prosessen er viktigst for barnet, og ikke formelle posisjoner. Andre mener derimot at barns selvstendige stilling i barnelovsaker er alt for restriktiv, og at barn har alt for få muligheter til å reelt delta i disse sakene for å håndheve sine egne rettigheter.

Barneombudet mener at det er argumenter både for og imot å gi barn sterkere partsrettigheter i disse sakene. Gode grunner som kan tale for å gi barn sterkere partsrettigheter, er for eksempel at:

¹⁶ Se Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice pkt 37: "Children should have the right to their own legal counsel and representation, in their own name, in proceedings where there is, or could be, a conflict of interest between the child and the parents or other involved parties."

- barnet har lett for å «forsvinne» i barnelovsaker
- det er ofte interessekonflikter i sakene som krever at barnets interesser blir særlig ivaretatt
- barnet får krav på egen juridisk bistand i deler av saken, og barnet er et eget rettssubjekt
- deltakelse kan gi barnet økt kontroll, mestring og selvrespekt

Samtidig mener Barneombudet at partsrettighetenes omfang, barnets særlige sårbarhet og at sakene kan være veldig komplekse, gjør at det også finnes en rekke motargumenter mot å gi barn sterkere partsrettigheter i barnelovsaker, for eksempel at:

- mange barn vil ha vanskeligheter med å forstå rekkevidden av å være part i saken, og i hvilken grad kan systemet sikre at barnet i den enkelte sak evner å se konsekvensene på sikt?
- det kan være vanskelig for et barn å hevde egne rettigheter uten å være preget av omgivelsenes oppfatning
- barnet kan komme i svært pressede situasjoner mellom foreldrene
- barnet er i en sårbar situasjon og må til en viss grad beskyttes mot skadelig informasjon og vanskelige avgjørelser
- en formell saksgang er ikke tilpasset et barneperspektiv og kan fort oppleves som belastende for et barn
- å få innsyn i sakens dokumenter kan være skadelig og belastende for barn

Det å tre inn i en sak med partsrettigheter har store konsekvenser. Partsrettigheter gir for eksempel rett til fullt innsyn i sakens dokumenter, kontradiksjon, egen advokat m.fl. Dette reiser igjen en rekke spørsmål. For å avgjøre om det å gi barn partsrettigheter i barnelovsaker er til barnets beste, må utvalget etter vår mening derfor først utrede dette grundig og se på hvilke konsekvenser dette kan få for barna. I en slik utredningen bør utvalget også vurdere om det er andre løsninger som er bedre egnet til å ivareta barna i disse sakene enn å gi partsrettigheter. Barneombudet mener at det sentrale i disse sakene bør være hvilke løsninger som best bidrar til at både prosessen og avgjørelsene blir til barnets beste.

Barneombudet mener videre at det er et generelt behov for å styrke barns prosessuelle rettigheter i Norge, men at det ikke er noe entydig svar på hvordan dette bør gjøres. Vi viser her også til Barneombudets innspill til rettshjelputvalget¹⁷.

Vi vil til slutt påpeke at det for øyeblikket er mange prosesser på gang som alle hver for seg samtidig ser på barns (parts)rettigheter, og på hvordan barns (parts)rettigheter eventuelt kan styrkes. Vi vil blant annet vise til Forslag til ny barnevernslø, Særdomstoler på nye områder, Familievernutvalget, Domstolkommisjonen og Rettshjelpsutvalget. Barneombudet er bekymret for at flere av disse temaene kommer til å havne mellom flere stoler. Vi mener derfor det er viktig at barnelovutvalget ser på forslagene fra de andre utvalgene ved vurderingen av disse spørsmålene, og at barnelovutvalget tar stilling til spørsmålene som er reist.

7. Barnets rett til medvirkning, selvbestemmelse og til å bli hørt opp mot foreldres samtykkekompetanse, og aldersgrenser

Barneombudet har følgende innspill:

¹⁷ <https://barneombudet.no/for-voksne/innspill-til-utvalg-og-andre/2019-2/>

- reglene om barnets med- og selvbestemmelsesrett bør gjennomgås, og det bør klargjøres på hvilke områder barn har en selvbestemmelsesrett, og når de kun har medbestemmelsesrett
- reglene om aldersgrenser bør gjennomgås og struktureres på en bedre måte enn i dag

7.1. Begrunnelse

Barneombudet erfarer at dagens regler om barns uttale-, med- og selvbestemmelsesrett og aldersgrenser opp mot foreldrenes samtykkekompetanse er komplekse og vanskelige å forstå både for både barn, foreldre og fagpersoner.

Barnekonvensjonen artikkel 12 regulerer etter ordlyden ikke barns selvbestemmelsesrett, men at barnet har en rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som berører barn, og at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med alder og modenhet (medbestemmelse). Grunnloven § 104 har en lignende, men litt snevrere bestemmelse om spørsmål som gjelder barnet selv. Barneloven § 31 handler om barns medbestemmelse. Foreldre skal høre hva barnet har å si før de tar avgjørelser om personlige forhold, også dette etter alder og modenhet. Barneloven § 33 har som overskrift 'Barnets rett til selvbestemmelse'. Her sies det at foreldre skal gi barnet stadig større selvbestemmelsesrett med alderen fram til det fyller 18 år, og er en generell rett. Denne regelen er likevel avhengig av hva foreldrene mener barnet skal få bestemme selv, og gir dermed ikke barnet en reell rett til å bestemme selv. Barns selvbestemmelsesrett og delvis også barns medbestemmelsesrett reguleres videre av spesielle bestemmelser og visse aldersgrenser i ulike deler av lovverket.

Slik reglene er utformet i dag, har dermed foreldre på noen områder alltid siste ordet til barnet er 18 år, selv om barnet har en medbestemmelsesrett, på noen områder kreves det at foreldre og barn er enige før en handling utføres, og på noen områder har barn en selvstendig rett til å bestemme etter en viss alder, uavhengig av foreldrenes samtykke. Regelverket er fragmentert og komplisert, flere regler må sees i sammenheng, og de fleste reglene er ikke samordnet. I tillegg dekker reglene mange ulike typer avgjørelser, og involverer ofte flere parter, både barn, foreldre og offentlige instanser.

Vår erfaring er at disse reglene er vanskelige å forstå for både barn og voksne, og de byr på mange problemer i praksis. Barneombudet får en god del spørsmål om dette temaet fra både barn og unge, foreldre og fagpersoner. Ofte er det praktiske spørsmål om for eksempel bankkort, pass, penger, retten til privatliv, samværsordninger, flyttinger og kontakt med venner og familie. I mange av disse sakene vet ikke barnet at de har en med- eller selvbestemmelsesrett, i andre saker trenger de samtykke fra en eller begge foreldrene som de ikke får, og i noen tilfeller har barna en rett til medbestemmelse eller selvbestemmelse etter loven, men kan ikke håndheve det.

Et eksempel der barn har rettigheter som de ikke får håndhevet, er krav om samtykke fra barn over 12 år som blir sendt til utlandet alene eller med forelder uten foreldreansvar eller andre (barneloven §§ 40, 41). Barneombudet har blitt informert om at mange barn første har blitt klar over denne rettigheten etter at de allerede er i utlandet. Noen opplyser også at det ikke hadde nyttet om de hadde vist dette på forhånd.

Så lenge det ikke er snakk om begrensninger i foreldres bestemmelsesrett som fremgår av annen lovgivning, for eksempel arbeidsmiljøloven eller navneloven, eller regler om aldersgrenser som barnet eller andre kan gå til sak med, er det foreldrene som til syvende og sist bestemmer. Det er kun unntaksvis at lovverket åpner for at offentlige organer kan overprøve voksnes beslutninger etter begjæring fra barnet eller av eget tiltak. Dette skaper en del utfordringer for barna.

Barneombudet har ikke svar på hvordan alle disse utfordringene kan løses, men oppfordrer utvalget til å gjøre en grundig utredning av disse reglene. Vi vil også peke på enkelte ting vi mener bør komme klarere fram i ny lov og som utvalget bør vurdere nærmere.

7.1.1. Barns medbestemmelsesrett og barns selvbestemmelsesrett

Barneombudet mener at det bør komme tydeligere fram i ny barnelov når barnet «kun» har en medbestemmelsesrett men foreldrene har avgjørelsesmyndigheten, og når barnet faktisk har en selvstendig rett til å bestemme. Tydelige lovbestemmelser på dette området er viktig for at barn, foreldre og fagfolk enklere skal kunne finne fram til hvilke regler som gjelder.

Vi mener også at bruken av begrepet «selvbestemmelsesrett» i dagens barnelov § 33 byr på problemer, da denne bestemmelsen ikke gir barn en selvstendig rett til å bestemme. Det er opp til foreldrene hva barna skal få avgjøre, og det er derfor mer snakk om medvirkning. Der barn faktisk har en selvstendig rett til å bestemme, bør det også komme tydelig fram i loven at dette gjelder uavhengig av foreldrenes samtykke.

Der barn har en selvstendig rett til å bestemme ved en viss alder, bør utvalget også tydeliggjøre hva denne retten innebærer. Dette gjelder for eksempel barns selvbestemmelsesrett i spørsmål om valg av utdanning i barneloven § 32. Vi erfarer at det i dag er uklart hva som ligger i denne rettigheten, og vi får mange spørsmål fra både barn og ansatte i ulike sektorer om dette. Flere har tolket denne aldersgrensen som at den gjelder i alle skole spørsmål og ikke bare knyttet til utdanningsvalg. Videre får vi mange spørsmål om retten også innebærer at barn kan bestemme at de skal flytte for seg selv for å gå på skole. Mange som er 15 og 16 år går også på ungdomsskolen, noe som kan skape forvirring om barn også selv kan velge hvilken ungdomsskole de skal gå på.

Videre mener vi at det bør vurderes om barn bør ha en selvbestemmelsesrett på flere områder enn i dag. Noen eksempler på spørsmål som skaper mange praktiske utfordringer i dag, og som vi mener det er behov for å se på, er barns deltakelse på gruppenivå, for eksempel om barn kan snakke med offentlige utvalg. I tillegg opplever vi mange utfordringer knyttet til det digitale, for eksempel om deling av bilder av barn. Det er mange barn som skriver inn til oss om at foreldre deler bilder av dem som de ikke synes er greit. Selv om barn har rett til privatliv etter barnekonvensjonen, er det i dag foreldrene som har siste ordet i disse sakene. Dette kan være problematisk for mange barn. Utvalget bør derfor ta med digitale problemstillinger i sine vurderinger av barns selvbestemmelsesrett.

7.1.2. Aldersgrenser

Barneombudet mener også at det er behov for å gjennomgå de ulike aldersgrensene som finnes i dag i ulike lover. I dag er det regler om aldersgrenser både i barneloven og i særlovgivningen. Dette gjør regelverket uoversiktlig og vanskelig å finne fram til, og vi opplever at det er mange som ikke er kjent med de ulike reglene om aldersgrenser. I tillegg er mange av reglene vanskelige å forstå for både barn, foreldre og fagpersoner. Et eksempel på dette er samtykkereglene i pasient- og brukerrettighetsloven om medisinske inngrep og behandling, og spørsmål rundt innleggelse mm. innenfor psykisk helsevern. Dette kan i verste fall føre til at materielle og/eller prosessuelle rettigheter barn har ikke følges opp i praksis fordi regelverket er for komplisert.

Regelverket om aldersgrenser er også preget av sektorvis regulering og uten helhetlig tilnærming, og mange av aldersgrensene vi har i dag er mer et produkt av manglende revisjon enn bevisste lovgivervalg. Vi mener derfor det er behov for en helhetlig gjennomgang av disse reglene, både på struktur og innholdet av de ulike reglene. Vi vil her også vise til 0-24-samarbeidet sin gjennomgang av aldersgrenser.¹⁸

¹⁸ <https://0-24-samarbeidet.no/prosjekt/samordnet-regelverk-for-aldersgrenser/>

Barneombudet mener det er behov for en tydelig avklaring av forholdet mellom reguleringen av aldersgrenser i barneloven og andre lover. Vi har også merket oss at flere offentlige utvalg som har drøftet aldersgrenser ikke har gått inn i vurderingene av disse og hvilke rettigheter barn har med henvisning til at barnelovutvalget skulle gjøre dette. Et eksempel er forvaltningslovutvalget som i NOU 2019:5 ikke gjør det vi mener er en nødvendig gjennomgang av aldersgrenser i forvaltningssaker og hvilke rettigheter barn skal ha fra ulik alder i denne typen saker. Vanlig lovgivningspraksis er ofte at regler på særrområder står i særlovgivningen. Det å ta inn aldersgrenser knyttet til de ulike sektorene i særlovgivningen kan gjøre det enklere for ansatte i ulike sektorer å finne fram til reglene. Samtidig er det viktig at det også er enkelt for barn og foreldre å finne fram til både de generelle reglene om med- og selvbestemmelsesrett, og reglene i særlovgivningen. Det bør derfor vurderes hvordan begge disse hensynene best kan ivaretas.

Vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Sanne Hofman
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.