

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref.
24/1572 - 2

Deres ref

Dato
06.09.2024

Høringsvar fra Likestillings- og diskrimineringsombudet om forslag til endringer i barneloven

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsnotat fra Barne- og familiedepartementet om forslag til endringer i barneloven, med høringsfrist 08.09.2024.

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene.

Det er et mål at kvinner og menn skal oppnå reell likestilling på sentrale samfunnsområder. Ett slikt samfunnsområde er foreldreskap. For å få til dette, jobber ombudet for et samfunn der foreldrene har klare plikter og rettigheter til deltakelse i familie og omsorg. Likestilt foreldreskap er også avgjørende for hva slags muligheter menn og kvinner har til å finne en god balanse mellom arbeid og familieliv. Ombudet anser likestilt foreldreskap som et viktig middel for likestilling og en vei bort fra diskriminering, både for kvinner og menn. Uten en normativ aksept for at fedre velger mer omsorg og at mødre velger mer lønnet arbeid, blir valgfriheten og mulighetene begrenset.

Målet om et likestilt foreldreskap med klare rettigheter og plikter for begge parter bør gjelde også etter et samlivsbrudd. Det vil si at både mødre og fedre skal ha en sterk forpliktelse til å ta ansvar for barnet sitt, og anerkjenne den andre som en likeverdig

forelder. Lovverket utgjør rammeverket for hvordan foreldre skal organisere omsorgen for barnet når de ikke bor sammen, både der foreldrene blir enige gjennom avtale og der saken blir behandlet i domstolene. Det er derfor viktig at lovverket reflekterer at samfunnet anser begge foreldrene som likeverdige omsorgspersoner for barnet. Samtidig må lovverket være fleksibelt slik at familier kan avtale løsninger som kan tilpasses deres behov.

Lovverket må også ta høyde for samarbeidsproblemer og konflikter mellom foreldre som kan være skadelig for barnet. Det er viktig at det finnes mekanismer i loven for å løse dette, slik at barnets beste blir ivaretatt. Videre har myndighetene et særlig ansvar for å beskytte både barn og voksne mot vold i nære relasjoner, noe som også får betydning for utformingen av lovverket.

Ved utformingen av barnelovens regler må derfor målsettingen om et likestilt foreldreskap veies opp mot hva det er mulig og fornuftig å lovregulere etter samlivsbrudd, og hva som er barnets beste i en slik situasjon.

Ombudet støtter flere av forslagene i høringsnotatet. Ombudet vil likevel fremheve at det er en gjennomgående mangel ved høringsnotatet at departementet i liten grad har utredet hvilke konsekvenser de foreslåtte endringene i regelverket kan få. Dette gjør det vanskelig å overskue hva de foreslåtte endringene vil innebære i praksis.

Videre er det en gjennomgående mangel på vurdering av om man kan gjennomføre lovendringer for å beskytte voldsutsatte. Ombudet viser til at vold i nære relasjoner er et alvorlig samfunnsproblem, og at myndighetene har en plikt til å beskytte både voksne og barn mot slik vold. I vårt høringsssvar redegjør vi derfor også for hvilke tiltak vi mener bør vurderes for å beskytte voldsutsatte foreldre og barn, se punkt 9.

I tillegg peker vi i punkt 8 på behovet for endringer i reglene om etablering av foreldreskap, noe som ikke er behandlet i høringsnotatet.

Ombudet vil også fremheve at det er viktig å følge med på lovens virkninger i praksis over tid, slik at den kan evalueres og oppdateres i tråd med samfunnsutviklingen.

2. Ombudets hovedsynspunkter

Ombudet støtter utvalgets forslag om å innføre foreldrefullmakt som et nytt begrep i barneloven, og dermed skille bostedsmyndigheten fra barnets bosted.

Ombudet støtter også forslaget om at begge foreldre som hovedregel skal ha delt foreldrefullmakt ved samlivsbrudd. Dette innebærer blant annet at foreldre som hovedregel må være enige om flytting innenlands med barnet, noe ombudet mener er viktig for å oppnå likestilt foreldreskap. Ombudet støtter også forslaget om at

hovedregelen om delt foreldrefullmakt ikke skal gjelde for foreldre som ikke bor sammen ved barnets fødsel, slik at forelderen som har født barnet i utgangspunktet får foreldrefullmakt alene.

Samtidig vil vi fremheve at vi mener at den foreslåtte hovedregel om delt foreldremakt er dårlig utredet. Dette innebærer en stor endring fra dagens ordning, og det er vanskelig å overskue konsekvensene av dette. En rekke spørsmål står ubesvart og må utredes nærmere. Ombudet vil særlig fremheve følgende spørsmål som trenger nærmere utredning:

- Hvilke konsekvenser vil en hovedregel om delt foreldrefullmakt ha for familier med høyt konfliktnivå mellom foreldrene?
- Hvilke konsekvenser vil en hovedregel om delt foreldrefullmakt ha for familier der det er risiko for vold?
- Bør det gjøres unntak fra hovedregelen om delt foreldrefullmakt der én av foreldrene ikke skal ha eller skal ha begrenset samvær med barnet?
- Hva skal til for å få foreldrefullmakt alene i en sak for domstolene?
- I tilfeller der foreldrene ikke har bodd sammen, hva skal til for å få delt foreldrefullmakt i en sak for domstolen?
- Hva skal regnes som flytting innenlands med barnet, slik at foreldre med delt foreldrefullmakt må være enige om avgjørelsen?
- Hvilke konsekvenser får den foreslåtte endringen for offentlige ytelser og barnebidrag?

Ombudet vil videre peke på at en hovedregel om delt foreldrefullmakt etter samlivsbrudd kan få urimelige utslag i tilfeller der én av foreldrene skal ha lite eller ingen kontakt med barnet etter et brudd. I disse tilfellene vil denne forelderens interesser være ivaretatt gjennom hovedregelen om delt foreldreansvar, og ombudet kan ikke se at det er noen god grunn til at også foreldrefullmakten skal være delt, med mindre dette er noe foreldrene selv ønsker å avtale. Ombudet mener derfor at departementet bør vurdere om hovedregelen om delt foreldrefullmakt skal være betinget av at begge foreldrene påtar seg noe av den praktiske omsorgen for barnet. Vi redegjør nærmere for dette i punkt 3.3.

Ombudet er også kritiske til at departementet ikke har fulgt opp forslaget om mulighet for å reise egen sak om flytting innenlands. Dette redegjør vi nærmere for i punkt 3.3.

Ombudet er positive til forslaget om en formålsbestemmelse om barnets rett til omsorg fra begge foreldre, men stiller spørsmål ved bestemmelsen rettslige betydning og om plasseringen i loven kan skape forvirring.

Ombudet støtter forslaget om å innføre en plikt til å treffe midlertidig avgjørelse i saker om samværshindring.

Ombudet støtter målet om at flest mulig saker skal løses gjennom at foreldrene frivillig inngår avtale, for eksempel etter mekling. Ombudet mener imidlertid at det ikke er gitt at familievernkontoret er riktig instans for å gjennomføre mekling i foreldretvist som allerede har gått til retten, og mener at rettsmekling kan være bedre egnet for å løse disse konfliktene.

Ombudet støtter forslaget om ny terminologi for mekling ved samlivsbrudd og mekling ved foreldretvist. Ombudet støtter også departementets konklusjon om ikke å gå videre med forslaget om 6 timers obligatorisk mekling, men stiller spørsmål ved om det kan være hensiktsmessig å vurdere to timer obligatorisk mekling i stedet. Ombudet er også positive til forslaget om utvidet meklingsattest, og til innhenting av meklingsnotat og notat fra barnesamtale med samtykke.

Ombudet støtter forslaget om å presisere formålet med mekling og fremheve foreldrenes plikt til å søke enighet, samt å presisere at avtale også kan inngås etter mekling. Ombudet støtter ikke forslaget om å ta ut informasjon om avtalens økonomiske konsekvenser fra meklingsformål.

Ombudet er kritiske til at høringsnotatet i liten grad drøfter meklingsordningen opp mot anbefalingene fra GREVIO (Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan) fra 2022.

Ombudet støtter forslaget om å lovfeste at departementet kan føre oversikt over sakkyndige i barnesaker.

Ombudet mener også at det er behov for endringer i reglene om etablering av foreldreskap. Det trengs endringer for å hindre forskjellsbehandling av fedre og medmødre som benytter assistert befruktning, samt endringer for å gi en klar regulering av foreldreskap for personer som endrer juridisk kjønn. Dette redegjør vi for i punkt 8.

Som nevnt i punkt 1, mener ombudet at det er en gjennomgående mangel ved høringsnotatet at det i liten grad utredes hvilke lovendringer som kan gjennomføres for å beskytte voldsutsatte foreldre og barn. Derfor redegjør vi i punkt 9 for de endringene vi mener må utredes for at myndighetene skal oppfylle sin plikt til å beskytte mot vold i nære relasjoner. Viktige forslag er å utrede løsninger for å

beskytte mot vold i forbindelse med samvær, endre meklingsordningen i tråd med anbefalingene fra GREVIO, utrede muligheten for stans av samvær der barnet oppholder seg på krisesenter og en utredning av hvilke konsekvenser en hovedregel om delt foreldrefullmakt etter samlivsbrudd vil ha for familier der det er risiko for vold.

3. Forslag om endringer knyttet til beslutningskompetanse og bosted

3.1 Dagens lov

Etter dagens barnelov kan barnet ha fast bosted med én eller begge foreldrene, se barneloven § 36. Med barnets faste bosted følger også beslutningskompetanse til å treffe en større beslutninger om barnets liv, inkludert mulighet til å flytte med barnet innenlands, se barneloven § 37. Dette kan kalles «bostedsmyndighet». Dersom barnet har fast bosted hos begge foreldrene, må de treffe disse beslutningene sammen. En forelder som har fast bosted for barnet alene, kan velge å flytte innenlands med barnet uten samtykke fra den andre forelder.

Foreldre som ikke bor sammen, kan avtale fritt om barnet skal ha fast bosted hos én av dem eller hos begge, se barneloven § 36. Dersom de ikke blir enige, kan retten avgjøre at barnet skal bo fast hos én av dem. Retten kan bestemme at barnet skal bo fast hos begge hvis det foreligger «særlige grunner».

3.2 Departementets forslag

Departementet foreslår å skille bostedsmyndigheten fra barnets bosted. Departementet foreslår at bostedsmyndigheten kalles «foreldrefullmakt», og at denne ikke lenger skal være koblet sammen med barnets bosted. Etter departementets forslag skal begge foreldre ha foreldrefullmakt ved samlivsbrudd. Foreldrene kan også avtale at én av dem skal ha foreldrefullmakt alene ved samlivsbrudd. Dersom foreldrene aldri har bodd sammen, får forelder som fødte barnet foreldrefullmakt alene. Ved uenighet om foreldrefullmakt, kan retten avgjøre om begge eller én av dem skal ha foreldrefullmakt.

Ved delt foreldrefullmakt, må begge foreldrene være enige dersom barnet skal flytte innenlands.

3.3 Ombudets vurdering

Ombudet er positive til at departementet ser på muligheter for å sikre et mer likestilt foreldreskap etter samlivsbrudd. Ombudet støtter derfor forslaget om å skille bostedsmyndigheten fra barnets bosted, og forslaget om delt foreldrefullmakt som hovedregel ved samlivsbrudd. Slik ombudet ser det, vil dette sikre et likestilt

foreldreskap etter samlivsbrudd, samtidig som det gir foreldrene fleksibilitet til å avtale ordninger som passer for sin familie. Ombudet vil særlig peke på at en hovedregel om delt foreldrefullmakt vil være en god løsning på spørsmålet om hvem som kan beslutte at barnet skal flytte innenlands.

Ombudet vil likevel peke på at en hovedregel om delt foreldrefullmakt ved samlivsbrudd utgjør en stor endring fra dagens regelverk, uten at dette er grundig utredet. Foreldrefullmakten vil gi myndighet til å treffe en rekke andre beslutninger enn flytting innenlands med barnet, som foreldre med delt foreldrefullmakt må samarbeide om. Det er vanskelig å overskue hvilke konsekvenser den foreslåtte endringen vil ha, og det er mange ubesvarte spørsmål. Dette gjelder særlig hvordan en slik hovedregel vil fungere for familier der det er høy konflikt mellom foreldrene, og hvilke konsekvenser den vil ha for voldsutsatte familier.

I det følgende redegjør vi derfor for våre synspunkter knyttet til ulike aspekter av den foreslåtte endringen.

Forslaget om å skille bostedsmyndigheten fra barnets bosted

Ombudet støtter forslaget om å skille bostedsmyndigheten fra barnets bosted, og å kalle denne beslutningsmyndigheten for «foreldrefullmakt».

Ombudet vil særlig trekke frem at denne endringen i terminologien gjør at lovens regler blir mer forståelige. Dette er viktig for å sikre at foreldre som skal inngå avtaler om barn, forstår hva avtalen de inngår innebærer. Misforståelser ved avtaleinngåelsen kan føre til konflikt senere. En terminologi som er enkel å forstå kan dermed også virke konfliktdepende.

Videre vil en slik frikobling av beslutningsmyndighet og bosted løse enkelte konflikter som er dårlig regulert i dagens regelverk. Etter dagens barnelov oppstår det en del konflikter der foreldrene ikke blir enige om hvor barnet skal ha fast bosted. Mange av disse konfliktene handler egentlig ikke om hvor mange prosent barnet skal bo hos hver forelder, men konflikten bunner i at begge er redde for å miste muligheten til å bestemme over barnets flytting innenlands. Men fordi dette avhenger barnets bosted, bidrar regelverket til å opprettholde og eskalere konflikter mellom foreldre.

Etter ombudets mening er det positivt at begge foreldre har samme myndighet over barnet og slik sett er likeverdige selv om tidsfordelingen mellom dem ikke er lik. Familier er ulike og barn har forskjellige behov i ulike faser av livet. Men selv om tidsbrøken er forskjellig fra familie til familie og gjennom et barns oppvekst er det et viktig prinsipp at begge foreldrene har samme forpliktelser og rettigheter overfor barnet.

Ombudet vil likevel peke på at det å fristille beslutningsmyndigheten helt fra plikten til å gi omsorg i noen tilfeller vil kunne gi urimelige utslag som ikke er til barnets beste. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Særlig om flytting innenlands med barnet

Spørsmålet om flytting innenlands reiser en rekke kompliserte spørsmål. Hensynet til likestilt foreldreskap og barnets kontakt med begge foreldre tilsier at dette spørsmålet er noe foreldrene må være enige om. På den andre siden kan en forelder ha et legitimt behov for å flytte med barnet, uten at den andre forelder har gode grunner for å nekte dette, for eksempel hvis vedkommende forelder har lite eller ingen kontakt med barnet. Da vil vetoretten være svært inngripende for forelder som ønsker å flytte med barnet. I slike tilfeller kan også en vetorett i flyttespørsmålet brukes for å kontrollere eller utøve vold mot forelder som ønsker å flytte med barnet.

Etter vårt syn vil det å legge beslutningen om flytting innenlands på foreldrefullmakt-nivå være en rimelig løsning som ivaretar hensynet til likestilt foreldreskap og gir fleksibilitet til familier. Foreldre som har foreldrefullmakt sammen, må da være enige om flytting. Samtidig sørger løsningen for at det i mindre grad vil være mulig å misbruke vetoretten for å utøve kontroll eller vold, enn hvis beslutningen om flytting ligger på foreldreansvar-nivå, slik ombudet tidligere har gått inn for. Omtrent alle foreldre har foreldreansvar sammen, og terskelen for å bli fratatt foreldreansvar er høy. Slik ombudet forstår forslaget, vil det være lavere terskel for å få foreldrefullmakt alene enn å få foreldreansvar alene.

Ombudet er kritiske til at departementet ikke følger opp forslaget om mulighet til å reise sak om selve flyttespørsmålet. Ombudet mener det er behov for å kunne prøve selve flyttespørsmålet isolert for retten, uten å måtte kreve foreldrefullmakt alene. Dersom retten finner at flytting er til barnets beste, vil flytting kunne gjennomføres uten at foreldrefullmakten endres. Etter ombudets syn er det viktig at foreldre kan gå til retten med påstand om det de faktisk er uenige om, og at man ikke trenger å argumentere for å få foreldrefullmakt alene hvis det i realiteten bare er flyttespørsmålet man er uenige om. En rettsak om foreldrefullmakt vil i slike tilfeller kunne være konflikteskalerende samtidig som det er mer ressurskrevende.

Videre vil ombudet bemerke at det i større grad må klargjøres *hva* som skal regnes som flytting innenlands, som begge foreldrene da må være enige om. Slik ombudet forstår departementets forslag, vil det regnes som flytting innenlands hvis flyttingen «vesentlig påvirker utøving av samvær med den andre». Etter departementets forslag er ikke samvær noen forutsetning for delt foreldrefullmakt, og det er dermed ikke gitt at alle foreldre som har foreldrefullmakt også ha samvær. Det er uklart for

ombudet hvordan spørsmålet da skal vurderes. Ombudet mener at det er behov for klare regler om hva som skal regnes som flytting og ikke.

Forslaget om delt foreldrefullmakt som hovedregel ved samlivsbrudd

Endringen fra fast bosted til foreldrefullmakt er stor. Endringen innebærer at man går fra en hovedregel om avtalefrihet mellom foreldrene om fast bosted og tilhørende beslutningskompetanse, til en hovedregel om at begge foreldrene skal ha lik beslutningsmyndighet ved samlivsbrudd uavhengig av barnets bosted og samværsordning.

Som nevnt ovenfor er ombudet positive til dette forslaget, og mener særlig at dette vil være en god løsning på spørsmålet om flytting innenlands med barnet. Samtidig ser vi at en slik hovedregel i en del tilfeller vil kunne få negative konsekvenser, uten at dette er utredet i høringsnotatet.

Den foreslåtte endringen innebærer at de fleste foreldre vil ha delt foreldrefullmakt, og at disse må samarbeide og en rekke viktige beslutninger i barnets liv, ikke bare spørsmålet om flytting innenlands. Ombudet vil vise til statistikk fra familievernkontorene, som refereres til på høringsnotatets s. 13, som viser at 17 % av familiene er høykonfliktfamilier. Dette er altså en betydelig andel av familiene, og ombudet stiller spørsmål om hvordan disse familiene vil påvirkes av denne foreslåtte hovedregelen. Ombudet kan ikke se at dette er utredet i høringsnotatet.

Videre er ombudet bekymret for hvilke konsekvenser denne foreslåtte hovedregelen vil få for familier der det er identifisert risiko for rus og vold, noe vi kommer tilbake til i punkt 9. Ombudet kan ikke se at dette er redegjort for i høringsnotatet.

Ombudet vil også peke på at hovedregelen om delt foreldrefullmakt helt uavhengig av samvær, og dermed løsrevet fra all praktisk omsorg for barnet, kan få urimelige utslag. Dersom en forelder etter samlivsbrudd hverken skal barnet boende hos seg eller ha samvær, kan ikke ombudet se noen god grunn til at denne forelder bør ha foreldrefullmakt. En forelder i denne situasjonen vil ha dårligere forutsetninger for å treffe avgjørelsene som faller inn under foreldrefullmakten, og det er ikke rimelig at en forelder skal ta del i disse avgjørelsene om barnets dagligliv uten å ta noe praktisk ansvar for barnet. Etter ombudets syn vil en forelder i en slik situasjon være ivaretatt gjennom hovedregelen om delt foreldreansvar, som sikrer deltakelse i større avgjørelser om barnets liv. Ombudet mener derfor at departementet bør vurdere om hovedregelen om delt foreldrefullmakt ikke skal gjelde i tilfeller der den ene forelder ikke skal bo sammen med eller samvær med barnet. Dette reiser kompliserte spørsmål, for eksempel om hvorvidt dette kan være et insentiv til å prøve å nekte en forelder å få samvær med barnet og om det skal ha betydning om

samværet i praksis ikke følges opp selv om det er avtalt. Ombudet mener derfor at disse spørsmålene krever nærmere utredning.

Ombudet mener også at det er for dårlig utredet hvordan spørsmålet om foreldrefullmakt skal håndteres i retten. En forelder som ikke ønsker delt foreldrefullmakt, må gå til domstolen og kreve å få foreldrefullmakten alene. Ombudet kan ikke se at høringsnotatet gir noen føringer for hvordan retten skal vurdere et slikt krav, og hvor høy terskelen skal være for å få foreldrefullmakt alene. Dette er etter ombudets mening et kjernespørsmål som ikke er behandlet i høringsnotatet. Hensynet til barnets beste må selvfølgelig være avgjørende, men det er etter ombudets syn nødvendig å gi noen føringer for hva retten skal legge vekt på i disse sakene. Når det innføres en helt ny kategori av beslutningsmyndighet, der premissene er helt annerledes enn dagens regler om fast bosted, bør det i det minste oppgis noen typetilfeller som tilsier at en forelder bør ha foreldrefullmakt alene.

Når loven legger opp til at alle foreldre skal ha delt foreldrefullmakt etter brudd, kan dette tyde på at det skal mye til å få foreldrefullmakt alene, fordi dette er noe man forutsetter at de fleste foreldre får til å samarbeide om. Etter ombudets syn kan det imidlertid være gode grunner til at terskelen for å få foreldrefullmakt alene ikke skal være så høy, dersom dette er til barnets beste. Som eksempel kan nevnes situasjoner der én av foreldrene har lite eller ingen kontakt med barnet, og ikke tar del i den praktiske omsorgen.

Forslag om foreldrefullmakt alene når foreldrene ikke bor sammen ved fødsel

Ombudet støtter også forslaget om at forelderens som har født barnet skal ha foreldrefullmakt alene dersom foreldrene ikke bodde sammen ved barnets fødsel. Ombudet mener at dette er en rimelig løsning, ettersom dette ivaretar de særligere behovene som oppstår i forbindelse med fødsel, barseltid og amming. Ombudet er også enige med departementet i at denne gruppen foreldre er uensartet og har forskjellige behov, noe som gjør det vanskelig å finne en hovedregel som fungerer for alle. Ombudet er enig i at hensynet til likestilt foreldreskap blir ivaretatt ved at foreldrene likevel kan avtale delt foreldrefullmakt, og at den andre forelderens kan gå til retten med påstand om delt foreldrefullmakt.

Ombudet vil også her påpeke at høringsnotatet ikke redegjør for hva som skal til for å få delt foreldrefullmakt i et slikt tilfelle, noe som er et viktig spørsmål. Ombudet mener at det må oppstilles noen momenter for hvordan domstolene skal vurdere dette. I tilfeller der foreldrene ikke har eller har hatt en nær relasjon, vil det antagelig være vanskelig å vurdere hva slags forutsetninger foreldrene har for å samarbeide om foreldrefullmakten. Ombudet mener at disse spørsmålene bør utredes nærmere.

Konsekvenser for offentlige ytelser og barnebidrag

Ombudet savner en redegjørelse for hvilke konsekvenser de foreslåtte endringene om foreldrefullmakt vil ha for hvem av foreldrene som har krav på offentlige ytelser knyttet til barnet og hvem som har krav på barnebidrag. Ombudet er kjent med at disse økonomiske spørsmålene kan være konflikt drivende, og det er derfor viktig å utrede de økonomiske konsekvensene av de foreslåtte endringene.

4. Forslag om ny bestemmelse om barnets rett til omsorg fra begge foreldrene

4.1 Departementets forslag

Departementet foreslår en ny bestemmelse som presiserer at foreldreansvaret innebærer at barnet har rett til omsorg fra begge foreldrene, og at foreldrene plikter å samarbeide. Bestemmelsen foreslås tatt inn i paragrafen som regulerer foreldreansvaret. Forslaget til lovtekst er følgende: «Barnet har rett til omsorg fra begge foreldra, og foreldra må så langt mulig samarbeide om å vareta helsen, livskvaliteten og utviklinga til barnet.»

4.2 Ombudets vurdering

Ombudet er positive til at målet om likestilt foreldreskap og verdien av omsorg fra begge foreldre synliggjøres gjennom en slik bestemmelse. Etter ombudets syn er det også positivt å fremheve foreldrenes plikt til å samarbeide.

Ombudet stiller spørsmål ved hvilken rettslig betydning en slik bestemmelse vil ha. Slik vi forstår høringsnotatet, skal ikke bestemmelsen ha noen rettsvirkninger. Selv om ombudet er enig i at bestemmelsen kan ha en positiv signaleffekt, mener ombudet at det å plassere en slik ren formålsbestemmelse i paragrafen som omhandler foreldreansvar kan skape forvirring. Bestemmelsen, slik den er foreslått, kan gi inntrykk av barn og foreldre kan utlede konkrete rettigheter og plikter av denne, som eventuelt kan få betydning for en foreldretvist i retten. Dersom departementet mener at en slik bestemmelse er nødvendig, vil ombudet stille spørsmål ved om en slik bestemmelse heller bør plasseres i lovens kapittel 1, for å signalisere at det er en ren formålsbestemmelse.

5. Manglende oppfølging av fastsatt bosted og samvær (samværshindring)

5.1 Forslag om plikt til å treffe midlertidig avgjørelse i saker om samværshindring

5.1.1 Dagens lov

Etter dagens regelverk har domstolen mulighet til å treffe midlertidig avgjørelse i saker som gjelder samværshindring, men domstolen har kun *plikt* til å treffe midlertidig avgjørelse hvis det er fare for barnets fysiske eller psykiske helse, se barneloven § 60. Det oppgis ingen tidsfrist i loven.

5.1.2 Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres en plikt for retten til å treffe midlertidig avgjørelse også i saker som gjelder samværshindring. Samtidig foreslås det at det i saker der domstolen har slik plikt, at den midlertidige avgjørelsen «så vidt mulig» skal treffes innen fire uker.

5.1.3 Ombudets vurdering

Ombudet støtter forslaget om å innføre en plikt til å treffe midlertidig avgjørelse i saker om samværshindring. Ombudet støtter også forslaget om fireukersfristen.

Ombudet er positive til at departementet ser på nye virkemidler i disse sakene. Ombudet vil fremheve at dette er et komplekst tema som må ses i sammenheng med en rekke andre regelverk. Det er særlig viktig at problematikken også ses på med et voldsperspektiv, og at både domstoler og familievernkontorer har tilstrekkelig kompetanse om vold. Voldsperspektivet i saker om samværshindring kommer vi tilbake til i punkt 9.

Saker om samværshindring er svært komplekse, og i noen tilfeller er samværshindringer berettiget på grunn av risiko for vold. I andre tilfeller er det barnet selv som ikke ønsker samvær. I de tilfellene der samværshindring er uberettiget, vil dette kunne få negative konsekvenser for forholdet mellom barnet og samværsforelderen. Uberettiget samværshindring er altså et hinder for likestilt foreldreskap, og i disse tilfellene er det viktig at det finnes ordninger som gjør at samværet kan gjenopprettes. Ombudet mener derfor at en plikt til å treffe midlertidig avgjørelse kan være et godt virkemiddel. Dette krever imidlertid at domstolene har tilstrekkelig kompetanse om vold, slik at riktig avgjørelse treffes, noe vi kommer tilbake til i punkt 9.3.

Ombudet mener også det er grunn til å forske mer på saker som gjelder samværshindring, for å vite mer om blant annet omfang, årsaker og konsekvenser.

5.2 Forslag om bestemmelse om å vise partene tilbake til mekling

5.2.1 Dagens lov

Det følger av tvisteloven § 8-3 at retten plikter å «beslutte at det skal foretas rettsmekling etter §§ 8-4 til 8-6 når den finner at saken egner seg for det».

5.2.2 Departementets forslag

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

5.2.3 Ombudets vurdering

Ombudet støtter målet om at flest mulig saker skal løses gjennom at foreldrene frivillig inngår avtale, for eksempel etter mekling. Ombudet mener at det ikke er gitt at familievernkontoret er riktig instans for å gjennomføre mekling i foreldretvist som allerede har gått til retten.

Ombudet vil særlig vise til at rettsmekling er et tilbud som har helt andre rammer enn meklingen hos familievernkontoret. Rettsmekleren er dommer med juridisk kompetanse, og bevisførsel er mulig. Særlig muligheten for å hente inn uttalelser fra sakkyndige er relevant her, noe familievernkontoret ikke kan gjøre. Etter ombudets syn utgjør altså rettsmekling et godt konfliktløsningstilbud på dette stadiet i prosessen, og det er uklart om mekling hos familievernkontoret vil være hensiktsmessig. Ombudet stiller spørsmål ved om det å sende saker tilbake til mekling hos familievernkontoret i noen tilfeller kan bidra til å forlenge en konflikt.

6. Mekling ved samlivsbrudd og i foreldretvistsaker

6.1 Innretning av meklingsordningen

6.1.1 Dagens lov

Etter dagens lov må foreldre ved samlivsbrudd og i foreldretvister møte til 1 time obligatorisk mekling hos familievernkontoret.

6.1.2 Departementets forslag

Departementet foreslår å endre terminologien for å skille mellom saker som gjelder samlivsbrudd og foreldretvist. Mekling ved samlivsbrudd foreslås kalt «familieveiledning», mens mekling ved foreldretvist skal kalles «foreldretvistmekling».

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning og timeantall med obligatorisk mekling. Barnelovsutvalget foreslo å endre ordningen til 6 timers obligatorisk mekling, noe som departementet ikke gikk inn for i høringsnotatet.

Departementet foreslår videre å presisere formålet med mekling ved at foreldrenes plikt til å søke enighet tas inn i bestemmelsen. Det foreslås også at punktet om at foreldrene skal gjøres kjent med de økonomiske konsekvensene av avtalen skal tas

ut. Videre foreslås det å endre bestemmelsen slik at det tydeliggjøres at en avtale ikke må inngås i løpet av meklingen, men at dette også er mulig å gjøre senere.

Departementet foreslår også at foreldre som vil ta en foreldretvist til retten må legge frem utvidet meklingsattest. Denne skal inneholde mer informasjon enn en vanlig meklingsattest, blant annet om hvor mange meklingsmøter som er gjennomført, og dermed gi dommeren et bedre grunnlag for å vurdere saken. Det vil for eksempel være relevant ved vurdering av om saken egner seg for rettsmekling.

Videre fremmer departementet forslag om at dommeren kan innhente informasjon om meklingen i form av et meklingsnotat, dersom partene samtykker til det. Notatet skal inneholde informasjon om hva partene er uenige om og en vurdering av om saken er egnet for videre mekling. Departementet foreslår også at notat fra barnesamtale kan innhentes av retten på denne måten, forutsatt at barnet samtykker til dette.

6.1.3 Ombudets vurdering

Ombudet støtter departementets forslag til endring av terminologi. Ombudet er enig i at det er hensiktsmessig å skille mellom disse to kategoriene og mener at det foreslåtte begrepene er treffende.

Ombudet støtter også departementets konklusjon om å ikke gå videre med forslaget om 6 timers obligatorisk mekling. Departementet viser til undersøkelser som viser at flere obligatoriske timer ikke fører til at flere avtaler inngås. På den annen side er ombudet kjent med at det er mye informasjon som skal gis i den ene obligatoriske meklingstimen, slik at det kan bli knapt med tid. Ombudet mener derfor at det bør vurderes om meklingen skal bestå av to obligatoriske timer.

Ombudet støtter forslaget om å presisere formålet med mekling og fremheve foreldrenes plikt til å søke enighet, samt å presisere at avtale også kan inngås etter mekling.

Ombudet støtter ikke forslaget om å ta ut informasjon om avtalens økonomiske konsekvenser fra bestemmelsen om meklingsformål. Etter ombudets syn er dette et punkt som har stor betydning for foreldre og barn, og det vil være kunne være konflikt drivende hvis foreldrene ikke er klar over de økonomiske konsekvensene ved avtaleinngåelsen. Selv om meklerne ved familievernkontoret ikke har spesialkompetanse på dette området, bør foreldrene få overordnet informasjon om hvilken informasjon som er relevant og hvor de kan få mer veiledning om dette. Slik ombudet forstår det, er gjeldende praksis hos familievernkontorene at denne informasjonen gis og tillegges stor vekt at foreldrene. Ombudet kan ikke se at det å gi overordnet informasjon om avtalens økonomiske konsekvenser er

ressurskrevende eller krever annen kompetanse enn det meklerne allerede har. For å hindre konflikter i ettertid mener ombudet derfor det er viktig at denne delen av meklingsformål videreføres.

Ombudet er positive til forslaget om utvidet meklingsattest, og til innhenting av meklingsnotat og notat fra barnesamtale ved samtykke. Etter ombudets syn vil det være positivt å sikre en bedre informasjonsflyt til domstolene, slik at dommeren får tilstrekkelig grunnlag for å vurdere muligheten for rettsmekling. Dette forutsetter at familievernet får tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre disse tilleggsoppgavene.

Ombudet er kritiske til at høringsnotatet i liten grad drøfter meklingsordningen opp mot anbefalingene fra GREVIO (Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan) fra 2022. GREVIO foreslår i anbefalingene en rekke endringer av meklingsordningen som ombudet ikke kan se at departementet har vurdert i høringsnotatet. Dette kommer vi tilbake til i punkt 9.

7. Forslag om oversikt over sakkyndige i barnesaker

Departementet fremmer også forslag om å lovfeste at departementet kan føre oversikt over sakkyndige i barnesaker. Ombudet støtter dette forslaget. Høy faglig kvalitet på de sakkyndige uttalelsene er av stor betydning i barnesaker, særlig i saker med påstand om vold. Det at det finnes en oppdatert og korrekt oversikt er en viktig forutsetning for å kunne innhente en god sakkyndig vurdering.

8. Etablering av foreldreskap

Likestilt foreldreskap og felles omsorg for barn etter samlivsbrudd forutsetter at det rettslige rammeverket for etablering av foreldreskap ikke forskjellsbehandler på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. Disse spørsmålene er ikke behandlet i høringsnotatet, og ombudet ønsker i dette punktet å peke på behov for endringer i dagens regelverk om etablering av foreldreskap.

Per i dag innebærer barnelovens regelverk for etableringen av foreldreskap en forskjellsbehandling av medmødre og fedre som benytter assistert befruktning. Fedre som er gift med mor får i slike tilfeller automatisk foreldreskap til barnet. Medmødre i samme situasjon må oppfylle en rekke tilleggsvilkår for å få foreldreskap til sitt barn. Dersom en far og en mor ikke bor sammen på tidspunktet for unnfangelsen, kan far enkelt erklære farskap etter barneloven § 4. Medmor og mor må imidlertid bo sammen på tidspunktet for befruktningen, selv om mor og medmor ellers har fulgt alle vilkårene for befruktningen, og selv om samboerskapet uansett blir etablert under svangerskapet. I slike tilfeller, er det en risiko for at barnet ikke har

noen rettigheter overfor medmor og medmor ingen foreldrerettigheter overfor sitt barn ved et eventuelt samlivsbrudd med «fødemor».

Barneloven mangler også en klar nok regulering av etablering av foreldreskap for personer som endrer juridisk kjønn. Regler for fastsettelse av foreldreskap er regulert i lov om endring av juridisk kjønn § 6. Ombudet mener det er nødvendig at dette reguleres direkte i barneloven, og at foreldre bør kunne få fastsatt foreldreskap i tråd med sitt juridiske kjønn.

Mannsutvalget har også i sin rapport pekt på mangler i den rettslige reguleringen for familier mer flere enn to omsorgspersoner.

Etter ombudets syn er det nødvendig med en nærmere utredning, med formål om å regulere disse situasjonene i barneloven for å sikre at alle barn får juridisk tilknytning til sine foreldre, og at regelverket samsvarer med deres faktiske familie.

9. Vold i nære relasjoner

9.1 Overordnede bemerkninger

Ombudet mener at det er en gjennomgående mangel ved høringsnotatet at departementet i liten grad har utredet hvilke konsekvenser de foreslåtte endringene i regelverket kan få, og at det ikke er vurdert om man kan gjennomføre lovendringer for å beskytte voldsutsatte. Særlig den foreslåtte hovedregelen om at alle foreldre ved samlivsbrudd skal ha delt foreldrefullmakt utgjør en grunnleggende endring av regelverket som kan få store konsekvenser for voldsutsatte.

Etter Istanbul-konvensjonen artikkel 31 skal partene: «ved lovgiving eller på annen måte treffe dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at slike valdshendingar som er omfatta av denne konvensjonen, blir tatt omsyn til ved avgjerder om omsorg og samværsrett for barn.» Vi mener at en analyse av hvilke konsekvenser reglene i barneloven kan få for voldsutsatte foreldre og barn er nødvendig i lys av denne konvensjonsforpliktelsen.

Ombudet understreker at 11 prosent av kvinner og 3 prosent av menn oppgir at de har vært utsatt for alvorlig fysisk vold fra partner (se omfangsundersøkelsen fra NKVTS 2023), og 5 prosent oppgir at de har blitt utsatt for alvorlig vold fra foreldre (se voldsveilederen fra NKVTS <https://voldsveileder.nkvts.no/innhold/vold-mot-barn/hva-er-vold-mot-barn/omfang-av-vold/>). Risikoen for partnervold og partnerdrap øker i forbindelse med samlivsbrudd. Partnerdrapsutvalget så i sin utredning flere eksempler på at samvær var et konfliktema mellom offeret og gjerningspersonen før drapet. I tilfeller hvor den voldsutøvende forelder har

samværsrett med felles barn, påpekte utvalget at for eksempel situasjoner med overlevering av barn utgjør en stor risiko for ytterligere partnervold og partnerdrap. 17 prosent av sakene hos familievernet anses som risikosaker, der det er identifisert vold eller rus.

Ombudet viser til at partnerdrapsutvalget (2020) anbefalte at det bør innføres en ordning for å beskytte den voldsutsatte forelderen i den praktiske gjennomføringen av (voldsutøvende) forelders samvær med felles barn. Ombudet mener departementet bør utrede hvordan dette kan gjennomføres, og vurdere om dette bør reguleres i ny barnelov.

Videre anbefalte partnerdrapsutvalget at det utredes om barnelovas regler om samvær i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til å beskytte en voldsutsatt forelder. Ombudet ser ikke at dette er vurdert i dette høringsnotatet, og oppfordrer departementet til å gjennomføre en slik evaluering.

Til sist viser ombudet til høringsnotat om revidering av krisesenterloven, der det fremgår at Danmark har innført en ordning hvor samvær kan stanses hvis en av foreldrene bor på krisesenter med felles barn. Ombudet mener det er gode grunner for å innføre en slik ordning også i Norge, og mener departementet bør vurdere om dette kan reguleres i barneloven.

9.2 Konsekvenser av en hovedregel om delt foreldrefullmakt for voldsutsatte

Selv om ombudet er enige i at en hovedregel om delt foreldrefullmakt etter samlivsbrudd vil være en god løsning i de fleste familier, er ombudet kritisk til at departementet ikke har utredet hvilke konsekvenser en slik hovedregel vil få for familier der det er risiko for vold.

Den nåværende hovedregelen i barneloven er at det er avtalefrihet mellom foreldrene når det gjelder fast bosted, og dermed også beslutningsmyndigheten som hører til fast bosted. Det nye forslaget i høringsnotatet innebærer at delt foreldrefullmakt blir hovedløsning for alle foreldre, uavhengig av hvor mye samvær foreldrene har med barnet. Endringen innebærer at foreldrene må samarbeide om en rekke avgjørelser i barnets liv, uten noen vurdering av om forutsetninger for et slik samarbeid fungerer. Ombudet er bekymret for at foreldrefullmakten kan misbrukes til å utøve kontroll og vold mot en tidligere partner, og at departementet ikke utrede mekanismer for å unngå at dette skjer eller for å endre fordelingen av foreldrefullmakt mellom foreldrene ved behov. Vi vil igjen vise til at departementet ikke redegjør for hva som skal til for å få foreldrefullmakt alene, noe som vil være et sentralt spørsmål i denne sammenhengen.

9.3 Samværshindring

Som nevnt i punkt 5.1.3, er saker om samværshindring svært komplekse.

Utredningen gjennomført av Bufdir viser at samværshindringssakene er utfordrende, fordi det kan være vanskelig å avgjøre hva årsaken eller årsakene til samværshindringen faktisk er. En identifisert årsak er at barn eller forelder har blitt utsatt for vold fra samværsforelder, og av den grunn er bekymret for å gjennomføre samvær. Samværshindringssakene omfatter også saker der barnet selv ikke ønsker samvær med en av foreldrene (cirka 2, 9 prosent av sakene hos familievernkontoret). En tredje årsak er at den ene forelder (eller begge), aktivt og ubegrunnet hindrer barnet i samvær f.eks. gjennom psykologisk manipulasjon av barnet eller gjennom konkret å sabotere samværet praktisk. Det er ikke statistikk på hvor mange saker som finnes der det er den ene forelder som ikke ønsker at barnet skal ha samvær med den andre. Det er uheldig at slik kunnskap ikke finnes.

Ombudet understreker at retten til samvær og familieliv vil være underordnet barnets rett til beskyttelse. Der barnet har vært utsatt for vold eller overgrep, kan det også være god omsorg å hindre samvær. Å være vitne til vold kan også anses som en form for psykisk vold, som kan føre til mange negative konsekvenser for barnet. Omkring 50 prosent av de som utøver vold mot partner er også voldelige mot barna sine.

Det er også svært negativt for barn som utsettes for sterk manipulering om å ikke dra til den andre forelder og nedsnakking av den andre forelder. Å sette barnet i en slik skvis mellom foreldrene vil i mange tilfeller kunne karakteriseres som psykisk vold og være en stor belastning for barnet. I tillegg hindrer det den utsatte forelder i å leve et normalt liv med omsorg for egne barn.

Som nevnt i punkt 5.1.3, mener ombudet at en plikt til å treffe midlertidig avgjørelse kan være et godt virkemiddel for å gjenopprette samvær der samværshindringen er uberettiget. I disse sakene er det avgjørende med tilstrekkelig kompetanse i domstolsapparatet om vold i nære relasjoner, slik at man unngår at dette fungerer som en mekanisme for å få samvær, selv der det utøves vold og samværshindringen er berettiget. I saker hvor det er uenighet om det er utøvet vold, bør en sakkyndig kunne benyttes for å opplyse saken grundig, blant annet ved å ha samtaler med barnet, slik at domstolen kan treffe riktige avgjørelser i tråd med barnets beste.

En slik plikt til å treffe midlertidig avgjørelse vil være i tråd med opptrappingsplanen mot vold i nære relasjoner (Prop. 36 S (2023–2024) s. 95, der det påpekes at hyppigere bruk av midlertidige avgjørelser i slike saker bør vurderes. Også i

høringsnotat *Forslag til endringer i krisesenterlova* (2024) s. 43 foreslås hyppigere bruk av midlertidige avgjørelser som er mulig tiltak.

9.4 Oppfølging av GREVIOs anbefalinger om meklingsordningen

Ombudet er kritiske til at høringsnotatet i liten grad drøfter meklingsordningen i familievernkontoret opp mot anbefalingene fra GREVIO (Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan) fra 2022. I sin evaluering av Norges gjennomføring av forpliktelsene etter konvensjonen, uttrykker GREVIO særlig bekymring for ordningen med obligatorisk meklingsordning, og mener dette kan utgjøre brudd på konvensjonens artikkel 48. Komiteen påpeker blant annet at meklere ikke i tilstrekkelig grad klarer å identifisere familier der det har vært vold i hjemmet, og av den grunn ikke åpner for muligheten til å ha separate meklingsmøter.

GREVIO anbefaler norske myndigheter å innføre prinsippet om ikke-obligatorisk meklingsordning i familietvistsaker der det har vært utøvd vold. Videre anbefaler komiteen at separate møter bør innvilges regelmessig på forespørsel fra en part som oppgir å være utsatt for vold i parforholdet. Videre mener komiteen at meklere, i tillegg til å spørre partene om vold i hjemmet, også bør gis mulighet til å innhente informasjon fra andre instanser, eksempelvis helse, utdanning og domstoler. GREVIO understreker at en slik risikovurdering også bør gjennomføres ved avtaler om samvær, der det har vært en historie med vold, selv der foreldrene frivillig har inngått en samværsordning. Til sist anbefaler komiteen en kompetanseheving om vold i nære relasjoner blant meklere, dommere m.v.

Ombudet støtter anbefalingene fra GREVIO. Vi mener det i større grad bør åpnes for ikke-obligatorisk meklingsordning, eventuelt separat meklingsordning, i familier der det identifiseres vold. Det er svært alvorlig dersom meklere ikke identifiserer at det har vært utøvd vold i familien, og dermed ikke innvilger separat meklingsordning. Ombudet mener det er avgjørende at meklers kompetanse om vold i nære relasjoner heves, og at man åpner for å innhente informasjon fra andre instanser, slik at volden identifiseres.

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
likestillings- og diskrimineringsombud

Camilla Winterstø
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.