

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

Deres referanse

Vår referanse
12/00373-2

Vår dato
18.09.2012

Høringssvar - forslag til endringer i barneloven - tilsyn under samvær

Fellesorganisasjonen (FO) organiserer 26500 barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Mange av disse arbeider innenfor familievernet og barnevernet. FO slutter seg til departementets vurdering om at det er behov for en gjennomgang av bestemmelsen om samvær under tilsyn.

FO støtter departementets hovedkonklusjoner om dagens samværsordning:

- Barneperspektivet står for svakt i disse sakene.
- Tilsynsordningen er lite målrettet og effektiv – det er behov for formkrav til pålegg, og videre krav om begrunnelse.
- Barna i tilsynssakene må beskyttes bedre og barna/familiene støttes mer slik at foreldrekonflikter kan forebygges og løses.
- Barna og familiene bør følges opp tettere underveis.
- Mange saker må utredes bedre og barn høres i større grad, særlig med tanke på å avdekke barnets beskyttelsesbehov, og hvilke tiltak som må settes inn overfor familien.

Vi vil nedenfor komme med noen innspill om hvordan ordningen med tilsyn under samvær kan bedres.

Barnets beste

For FO er det svært viktig å understreke at det er barnets rett til samvær som må være avgjørende for om det skal idømmes samvær. Samværsordning må tilrettelegges i forhold til barnets behov, og må organiseres på en måte som passer barnets hverdag. Det er avgjørende å lytte til barnas synspunkter og opplevelse av samværet, og hvordan det påvirker dem. Vi mener at samvær som idømmes også må være i tråd med anbefalingen om samvær i barnevernsaker, jf NOU 2012:5, og at samvær derfor må være utviklingsstøttende. I en forlengelse av dette mener FO at det er av stor betydning at departementet presiserer at hensynet om å beskytte barnet mot vold og overgrep er overordnet alle andre hensyn, og at barn som ikke ønsker samvær, uansett alder, ikke skal tvinges til samvær.

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 Oslo

Postadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 Oslo

Telefon:
02380

Telefaks:
94 76 20 18

e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674

Bankgiro kontigent:
9001.08.71394

Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

I Sverige og Danmark er det barnet som har rett til samvær, og foreldrene som har ansvar for at barnet får samvær. I gjennomgangen av barnelova mener FO at loven må endres slik at samvær er en rettighet barnet har, og ikke foreldrene. Dette er også en anbefaling Barneombudet har gjort ved en rekke anledninger. Vårt lovverk bør derfor endres når det gjelder hvem som har rett på samvær. Det betyr at barnets rett til samvær opprettholdes etter barnelova § 42, men at § 43 1. ledd, første setning¹ strykes. En slik endring vil tydeliggjøre at det er barnets behov som skal være styrende for om det idømmes samvær. Vi er bekymret for at uten en slik presisering vil praksis i domstolen fortsette som i dag, det vil si at de gjør en vurdering om hva barnet kan tåle.

FO ønsker også å fremheve utfordringen barneverntjenesten står i når det gjelder barn som ikke får den omsorgen de har behov for i samværshjemmet. Vi mener at barnevernet må få lovhjemmel til å gå inn å undersøke og igangsette tiltak rettet mot samværshjemmet. I en forlengelse av dette, og i tråd med NOU 2012:5 anbefaling av mulighet til å pålegge hjelpetiltak, bør barneverntjenesten også kunne pålegge tilsyn i samværshjemmet som et barneverntiltak. På samme måte bør man arbeide etter et føre var prinsipp i alle saker om tilsyn under samvær i rettsystemet, slik at frem til rettskraftig dom skal alle samvær enten være med tilsyn eller stoppes helt.

Støttet og beskyttet tilsyn

I forslaget er det to hovedformål og nivåer på tilsyn. Tilsyn for å beskytte barn, og tilsyn for å støtte foreldre:

- *Beskyttet tilsyn, der forelder og barnet overvåkes under hele samværet, inntil 16 timer årlig – gjennomført med bistand fra det lokale barnevern.*
- *Støttet tilsyn, der det er forsvarlig med mer fleksible løsninger, inntil 32 timer årlig – med bistand fra Bufetat/familievernet.*

Som tidligere nevnt mener FO at samvær som idømmes må, som samvær i barnevernsaker, være utviklingsstøttende for barnet. FO er imidlertid usikker på om et beskyttet tilsyn kan være utviklingsstøttende for barnet. Vi ber derfor departementet gjøre en drøfting av beskyttet tilsyn opp mot det utviklingsstøttende prinsippet for å sikre at barn etter barnelov og barnevernlov blir likebehandlet.

Dersom departementet kommer til at beskyttet tilsyn kan være utviklingsstøttende, støtter FO departementet i vurderingen av behovet for en direkte kobling til barnevernet. Vi vil imidlertid understreke at barnevernet må få et mandat gjennom barneloven til å følge opp hvordan barna har det ut over den tiden som medgår til selve tilsynet.

Barneverntjenesten har allerede kompetanse på tilsyn ved at det er et av flere hjelpetiltak barneverntjenesten kan benytte, jf. barnevernlovens § 4 – 4, 2. ledd, siste setning. Som kjent kommer det stadig kritikk mot kommunale barneverntjenester om for lav bemanningen og kompetanse, samt liten erfaring blant de som arbeider der. Det kan, slik kommunestrukturen er i dag, bli store forskjeller på kompetanse og kvalitet i oppfølgingen av tilsynsordningen. FO

¹ Den av foreldra som barnet ikkje bur saman med, har rett til samvær med barnet.

mener at virkemidler for å sikre nødvendig kompetanse og kapasitet i barneverntjenestene både kan være å innføre en minimumsbemanning på fem fagstillinger i en barneverntjeneste, jf. Barnevernpanelets og Barneombudets anbefaling, samt å utvikle en bemanningsnorm for barneverntjenestene som sier noe om hvor mange saker en saksbehandler i gjennomsnitt kan ha.

I dag finnes det private som gir tilbud om å utføre og organisere tilsyn under samvær. Et eksempel på et slikt tilbud er Myrsnipa. FO vil anbefale at man i offentlig regi oppretter flere lokale søttesentra etter modell av det tilbudet Myrsnipa har. Dette må gjøres på en slik måte at tilbudet dekker hele landet. Disse sentrene bør også knyttes til støtteordningen for å følge opp foreldre som har mistet omsorgen for sine barn, jf den danske modellen skissert i NOU 2012:5². FO mener at disse to gruppene av foreldre vil kunne ha sammenfallende behov for ivaretagelse og eventuell veiledning, og at de derfor bør kunne ivaretas av de samme fagpersonene.

Som i barnevernssaker bør det, når det idømmes tilsyn, være en person som kjenner saken og har et ansvar for oppfølging under hele tiltaket. Det bør også etableres en godkjenningsordning når det gjelder private tilsynsaktører. Barna er ofte i en utsatt situasjon og må ha rett på en kvalitetssikring av at den personen som fører tilsyn under samvær kan ivareta deres behov. Det er også viktig at tilsynspersoner behersker språket foreldre og barn bruker når de kommuniserer med hverandre, slik at de kan beskytte barnet fra krenkelser, trusler o.l.

Støttet tilsyn vil gjerne være tilsyn under samvær for å roe og trygge foreldre i høykonfliktsaker, eller tilsynet har som mål å etablere en kontakt mellom foreldre og barn. I disse sakene er det ikke like naturlig at barnevernet er involvert. Imidlertid er dette saker som ofte er kjent av familievernnet.

FO støtter departementet i vurderingen om at *Familievernet har kompetanse til å bistå familier og barn i høykonfliktsaker, og dels også i saker om kontaktetablering. I slike saker vil det være gunstig at familievernets helhetlige tilbud om hjelp til bedre foreldresamarbeid, samtalegrupper med mer benyttes. En mer effektiv bruk av familievernet, der familievernet aktivt kan bistå og veilede familiene, vil kunne sikre flere stabile og robuste avtaler om samvær.* Utfordringen for familievernet er imidlertid at kontorene ikke har egnede lokaler for å ha et naturlig samvær, og at man av barnefaglige grunner vurderer at det er viktig for barnet å møte samværsforelder i hjemmet, slik at barnet får et bilde av hvor og hvordan samværsforelder bor³. I tillegg er det også utfordring at det er ønskelig at samvær skal skje utenfor ordinær arbeidstid. Dette er det verken vurdert økonomiske eller arbeidsmiljømessige konsekvenser av.

Med bakgrunn i disse utfordringene mener FO at det som hovedregel ikke er familievernet som skal stå for den faktiske gjennomføringen av samværet. Det

² FO har i sitt hørings svar til NOU 2012: 5 utalt: (...)måten de organiserer støttegrupper for foreldre i Danmark, er en bedre måte å tilby foreldrene hjelp på. Dette er allerede prøvd ut i Drammen og enkelte bydeler i Oslo, med godt resultat. FO har ikke tatt stilling til organisatorisk tilhørighet. Vi mener imidlertid at, som i Danmark, vil det være viktig at dette tilbudet ikke blir oppfattet av foreldrene som en del av sosialtjenesten/NAV eller barnevernet.

³ Jf FOR 2006-12-07 nr 1360

bør være slik at familievernet bistår med å finne tilsynspersoner eller at de henviser til lokale støttesentre (etter modell av Myrsnipa). Familievernet kan bistå med å veilede disse om det skulle være behov.

Økonomiske og administrative konsekvenser

For å redusere kostnadene knyttet til samvær under tilsyn påla departementet familievernet å stå for den praktiske gjennomføringen. Dette ble gjort uten å øke de økonomiske rammene til familievernet. Det medfører at kapasiteten til klinisk arbeid, forebygging og til veiledning av førstelinjen er blitt redusert. FO mener altså at familievernet som hovedregel ikke skal utføre tilsyn, men ved de unntakstilfellene hvor det likevel skjer må lønnskostnadene refunderes. I en forlengelse av dette bør de ansatte i familievernet i disse sakene også kunne tilby den type terapi eller oppfølging som er skissert i dommen.

FOs vurdering er at de overveielser departementet har gjort om økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene ikke er gode nok. Det er usikkert hvor mange saker som vil bli overført til kommunen, og omfang og kostnader for dette. FO kan ikke se at det er belegg for departementets antakelse om at ny ordning vil føre til innsparing. Ved en presisering av barnets beste og barnets behov i tilsynssaker vil det antakelig over tid føre til at det idømmes tilsyn i saker som det i dag ikke idømmes tilsyn. Dessuten om en antar at de fleste idømmes støttende tilsyn, slik departementet gjør, er det grunn til å tro at domstolen vil bruke timegrensen fullt ut i de fleste sakene, altså 32 timer. Dette fordi vi i dag erfarer at domstolen opplever 16 timer tilsyn som for innskrenkende. Høringsnotatet peker også på at så vel foreldre som barn vil kunne ha behov for samtaler og veiledning i tillegg til samværstiden. FO mener derfor at dette vil medføre en økning av kostnader ikke en innsparing slik departementet hevder.

Rapportering

FO har fått tilbakemelding om at de som utfører tilsyn ønsker at en vurdering av tilsynet skal rapporteres inn. Vi mener at når retten idømmer tilsyn under samvær må dette være for en begrenset periode. Det bør legges opp til at ordningen evalueres jevnlig ut fra barnets beste og barnets behov, for å sikre at samværet er utviklingsstøttende og et gode for barnet. Barneverntjenesten og familievernet bør ha et oppfølgingsansvar, og tilsynspersonen må rapportere dit etter gjennomført tilsyn. FO tenker også at det vil være naturlig at det rapporteres fra barneverntjeneste eller familievernet til domstolen etter en gitt tid. Denne rapporteringen bør inneholde både beskrivelse og vurdering av samværene, for eksempel hvordan samværet og andre vilkår for dommen (behandling etc.) har forløpt, samt eventuelle anbefalinger for veien videre.

Barneomsorgsattest

Det bør være like regler for barneomsorgsattest for personer som fører tilsyn under samvær. Det vil også være uheldig om bistand rundt henting og levering ikke kan gjennomføres fordi tilsynspersonen mangler slik attest. FO har i mer enn 10 år bedt om godkjenning/autorisasjon for våre medlemmer. Slik det er i dag kan ansatte i familievernet eller i psykisk helsevern ha samtaler eller aktiviteter med barn alene uten at det kreves autorisasjon eller politiattest. 01.09.11 ble det innført barneomsorgsattester for personer som skal ansettes i

barnevernet, eller som skal ha oppgaver som innebærer direkte kontakt med barn og unge i barnevernet. FO mener at alle barn har lik rett til beskyttelse uavhengig hvilket lovverk som styrer vedtakene. Personer som skal føre tilsyn under samvær må derfor, på lik linje med ansatte/oppdragstakere i barnevernet, fremvise en barneomsorgsattest før de kan ansettes/oppnevnes som tilsynsperson.

Familiedomstol

Avgjørelsesmyndigheten etter barneloven ligger til tingretten, og etter barnevernloven til fylkesnemnda. Fylkesnemnda er et forvaltningsorgan med tingretten som ankeorgan. Antall saker med barne- og familierelatert tematikk er økende i det norske rettsystemet, og det krever økt og styrket kompetanse hos de som skal ta avgjørelser. Selv om tingretten i samværssakene skal oppnevne en sakkyndig til de saksforberedende møtene (barnelova § 61, 1. punkt), settes ikke tingretten etter prinsipp av fylkesnemnda. FO mener derfor at tingretten, som oftest, ikke besitter den nødvendige fagkompetansen når den skal ta beslutninger i saker på barne- og familiefeltet. Med bakgrunn i dette, og at det jevnlig kommer sterk kritikk av domstolens barnefaglige kompetanse⁴, samt at nesten halvparten av alle omsorgsovertakelser ankes til tingretten støttet FO i sitt høringssvar på NOU 2012:5 anbefalingen om å utrede om fylkesnemnda skal omgjøres til en familiedomstol for alle saker relatert til barn-, unge og familier.

Mens denne utredningen foregår bør tingretten settes etter samme regler som fylkesnemnda i dag, og den bør da behandle saker etter begge lovverk. I tillegg mener vi at utgifter til sakkyndig dekkes av det offentlige. Videre må det stilles andre krav til den barnefaglige kompetansen til sakkyndigen enn i dag. Sakkyndige må også ha kompetanse på familie vold, nyere spedbarnsforskning, og på tilknytning og tilknytningsforstyrrelser, jf NOU 2012:5.

Barnets talsperson

I saker om tilsyn under samvær er ikke barna representert med egen advokat eller talsperson. I saker hvor det er antatt at barn og foreldre kan ha ulike interesser, som i arvesaker eller barnevernssaker, får barna oppnevnt en annen verge eller talsperson. Det kan stilles spørsmål ved foreldres evne til å se sine barns behov i de situasjoner hvor det er et så høyt konfliktnivå at man ikke klarer å finne løsninger for samvær og bosted uten bringe saken inn for domstolen. FO mener at i disse sakene kan barn og foreldre ha ulike interesser. Departementet viser også i sitt høringsnotat at barn og unge i stor grad ikke høres når de formidler sine ønsker, eller at de ikke spørres eller får formidlet sine tanker og meninger til domstolen.

FO mener at for å understreke barnets rett til medvirkning bør alle barn få tilbud om en advokat, eller en talsperson som i fylkesnemnda. Barnet kan imidlertid takke nei dersom det ikke ønsker det. I saker der domstolen oppnevner sakkyndig bør barnet også få tilbud om talsperson. En talsperson og sakkyndig har to forskjellige roller, hvor sakkyndig også skal gi sin egen vurdering av

⁴ Se for eksempel Kate Mevik og Fritz Leo Breivik (2012) *Barnefordeling i Domstolen – når barnets beste blir til barnets verste*. Forfatterne forslår for eksempel at sakene etter barneloven legges til fylkesnemnda.

saken. En talsperson skal imidlertid ikke gi sin selvstendige mening om saken⁵, og skal være en garantist for at barn føler seg trygge på at deres mening er den som vil fremkomme.

FO mener man kan tenke seg en løsning der talspersoner som benyttes i fylkesnemnda også kan benyttes i saker for domstolen. Det vil bety at man har et fåtall personer som stadig utvikler sin kompetanse på å snakke med barn som skal ha sin sak opp i fylkesnemnda eller domstolen. Det er allment kjent at for å bli god på noe trenger man å utføre oppgaven jevnlig, slik vil det også være for talspersonene. Barna er i en sårbar og spesiell situasjon, og de trenger derfor godt skolerte talspersoner. FO mener som hovedregel at talspersonene skal en barnefaglig grunnkompetanse, både gjennom utdanning og gjennom arbeidserfaring. Barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere innehar slik kompetanse. Videre er det av stor betydning at talspersoner gjenspeiler befolkningmassen, ikke bare kulturelt, men også i forhold til språk. Dessuten er det svært viktig å være oppmerksom på at barn som er to – språklig kan ha behov for tilbud om tolk. Det må av den grunn legges til rette for at alle barn kan få uttrykke seg på det språket de mestrer best, slik at de opplever å få uttrykt seg på en god måte.

FO mener videre at uttalelsen til talspersonen, eller advokat, skal dokumenteres skriftlig for domstolen. I tillegg kan barnets uttalelse fremføres muntlig for domstolen. Talspersonen uttaler seg på vegne av barnet, og det er derfor viktig at barnet senere kan se hva talspersonen har sagt på deres vegne. I tillegg bør den skriftlige uttalelse gjennomgås i samtale med barnet for at talspersonen skal forsikre seg om at den har forstått barnet riktig. En slik gjennomgang kan samtidig åpne opp for at barnet kan komme med utfyllende opplysninger om det er ønskelig. FO mener at en skriftlig rapportering av barnets mening er en viktig måte å kvalitetssikre det arbeidet talspersonen gjør.

Endringer i barnelova

- I. FO mener at det er barnet som har rett til samvær og anbefaler derfor at første setning i § 43, 1. ledd strykes.
- II. FO mener at endring av § 43, 3. ledd første setning, hvor *samværsrett* erstattes med *samvær* er en god presisering.
- III. Videre mener vi at grepet som gjøres med ny § 43 tredje ledd er en god klargjøring, og at
- IV. skillet som gjøres mellom privat og offentlig tilsyn ved opprettelse av § 43a er avklarende. Vi ønsker å understreke betydningen av at domstolen tar kontakt med rette instans før avtale eller dom som fastsetter samvær. Timerammen for de ulike tilsynsformene bør tilføyes i lovteksten ut fra en rettskildebetraktning. Den vanlige borger bør kunne lese ut av lovteksten hva en har å forholde seg til uten å måtte gå til forarbeidene.
- V. Forskrift 2006. 12-07 nr 1360. FO mener andre setning er problematisk. Formuleringen *Personen som skal føre tilsyn har ingen oppgaver eller myndighet utover å vera til stades, dersom det ikkje går fram av domspremissane* må endres. Tilsynsperson er oppnevnt av retten for å

⁵ Jf Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets *Forslag til revidert forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker*, som var ute på høring høsten 2011.

sikre at barnets behov blir ivaretatt under samvær. Uavhengig av domspremisser må tilsynspersonen kunne stoppe samværet eller nekte samvær om det ikke anses å være til barnets beste, for eksempel dersom forelderen som skal ha samvær er ruset e.l. Dette ansvaret bør gå lenger enn rene nødvergebetraktninger. FO støtter ny tredje setning hvor man innfører rapporteringskrav. Vi mener imidlertid at det må tilføyes til hvem man skal rapportere. FO mener domstolen vil være rett instans for dette. Det vil være imidlertid være naturlig at det er barneverntjeneste eller familievernet, og ikke den enkelte tilsynsperson, som rapporterer til domstolen.

FO har ikke forslag til andre navn på beskyttet eller støttet tilsyn.

Med vennlig hilsen



Mimmi Kvisvik
Nestleder



Tonje Wejden
Fagkonsulent

