

Utvalgsmandat til arbeidet med ny barnelov

Innledning

Det følger av regjeringens politiske plattform (Jeløya-plattformen) at regjeringen vil:

- Sette ned et utvalg for å gjennomgå barns rettigheter, spesielt i et internasjonalt perspektiv.
- Sette ned et utvalg som skal gjennomgå og modernisere barneloven. Utvalget skal blant annet vurdere betydningen av bidragssystemets utforming for likestilt foreldreskap og med utgangspunkt i barns beste vurdere hvordan foreldre kan sikres like rettigheter som omsorgspersoner.

Barns rettigheter og foreldres rettigheter og plikter bør vurderes samlet slik at helheten i arbeidet med å utvikle en ny barnelov sikres. Punktene i Jeløya-plattformen følges derfor opp av samme utvalg.

Barneloven inneholder regler om foreldreskap (farskap og morskap), foreldreansvar, samværsrett, foreldremekling, saksbehandling av foreldretvister og foreldres underholdsplikt for barna sine. Loven skal ivareta viktige hensyn som forholdet mellom barn og foreldre, barnets beste og likestilling mellom foreldre som omsorgspersoner og forsørgere.

Dagens barnelov ble vedtatt i 1981. Etter ikrafttredelsen 1. januar 1982 er det foretatt en rekke endringer i loven. Familie- og samlivsmønstre har endret seg mye siden loven ble vedtatt, og foreldre har blitt mer likestilte i foreldrerollen. Det har også vært økt oppmerksomhet mot å styrke barnets selvstendige stilling og rett til medvirkning, og å gi barn bedre beskyttelse mot vold og overgrep. Disse utviklingstrekkene gjenspeiles i barneloven etter lovendringer. Blant de mest omfattende endringene er endringene av 1997 om styrking av felles foreldreansvar både for ugifte foreldre og foreldre som har skilt lag, bidragsreformen av 2003 (vedtatt i 2001) med overgangen fra en prosentmodell til en kostnadsmodell og endringene i sakbehandlingsreglene i foreldretvister vedtatt i 2003. I 2014 ble det videre gjort endringer i reglene om samvær under tilsyn og i saksbehandlingsreglene i barneloven for å sikre barn bedre beskyttelse mot vold og overgrep.

Behovet for revisjon

En god barnelov må sikre rettsikkerheten mellom foreldre og barn, i forholdet mellom foreldrene og i forholdet mellom foreldre/barn og de ulike instansene som er involvert i sakene etter barneloven. Barnets beste skal være et overordnet hensyn, både ved saksbehandlingen og ved avgjørelser etter loven.

Barneloven angår store deler av befolkningen, og er ofte tema i det offentlige ordskiftet. Regelverket bør derfor være lett å kommunisere utad, og lett å forstå for brukere og profesjonelle. Lovendringene som er gjennomført siden loven ble vedtatt i 1981, spesielt ved de store reformene, har bidratt til dette. Deler av loven framstår imidlertid likevel som noe fragmentert, og språket er tidvis konservativ nynorsk som kan være vanskelig å forstå. Det er derfor behov for en helhetlig språklig og strukturell gjennomgang av barneloven.

Rettskildebildet har endret seg siden barneloven ble vedtatt, og menneskerettigheter og internasjonale konvensjoner har blitt mer sentrale i utviklingen og tolkningen av norsk rett. Utviklingen er til dels blitt fulgt opp gjennom endringer i barneloven, men fortsatt er det uløste spørsmål og derfor behov for å se mer overordnet på barns rettigheter og forholdet mellom menneskerettigheter, internasjonale konvensjoner og reglene i barneloven.

Det er viktig at regelverket oppmuntrer til omsorg fra begge foreldrene. Foreldre er både forsørgere og omsorgspersoner, og skal være likestilte i disse rollene. Dette er utgangspunktet for hvordan reglene om barnebidrag er utformet. Hovedhensynet ved utformingen av barnebidragsordningen er at barnets behov for forsørgelse skal ivaretas, samtidig som foreldre sikres like rettigheter og plikter som omsorgspersoner. Der de ulike hensynene krysser hverandre, skal hensynet til barnet gå foran. Det er behov for å se på om regelverket ivaretar disse hensynene på en god måte.

Målsettingen med ny lov

Foreldrene skal være likestilte som foreldre, omsorgspersoner og forsørgere i den nye loven, men hensynet til barnets beste skal alltid være avgjørende. Det følger av Jeløya-plattformen at barns rettigheter skal styrkes og at hensynet til barns beste skal legges til grunn.

Den nye barneloven må oppfylle kravene som følger av internasjonale konvensjoner og menneskerettighetene, særlig barnekonvensjonen (BK) og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). De forpliktelser som følger av menneskerettighetene skal ivaretas og gjennomgående reflekteres i loven.

Loven skal utformes i et klart og godt språk, og være informativ og brukervennlig for alle grupper i samfunnet.

Enkelte sentrale spørsmål utvalget skal vurdere

Utvalget skal foreta en språklig og strukturell gjennomgang av loven og vurdere forenklinger. Begrepsbruken bør gjennomgås. Utvalget skal vurdere hva som vil være et hensiktsmessig detaljnivå i regelverket. Utvalget skal vurdere hva som bør stå i henholdsvis lov og forskrift. Utvalget skal legge fram utkast til ny barnelov med forskrifter.

Lovutvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av barneloven og komme med forslag til en tidsriktig barnelov. Det er blant annet behov for at det ses mer overordnet på forholdet mellom menneskerettigheter, internasjonale konvensjoner og reglene i barneloven, særlig sett i lys av nye samlivsformer og familiestrukturer, likestilt foreldreskap, barns rettigheter og økt samhandling på tvers av landegrenser. Våre menneskerettslige forpliktelser har en helt annen betydning og gjennomslagskraft i dag enn da gjeldende barnelov ble vedtatt. Ny barnelov bør gi et dekkende uttrykk for de krav som følger av internasjonale menneskerettskonvensjoner. Utvalget skal i sitt arbeid vurdere hvordan sammenlignbare problemstillinger er løst i barnevernloven og utviklingsarbeidet på dette området, samt se hen til nordisk rettsutvikling. Utvalget bes selv om å identifisere de mest relevante problemstillingene og komme med sine anbefalinger. Departementet vil i det følgende peke på enkelte sentrale materielle spørsmål som utvalget skal vurdere:

Regulering av grunnleggende prinsipper

Hensynet til barnets beste er den grunnleggende rettesnoren for lovens regler og praktiseringen av dem. Videre har prinsippet om likestilling mellom far og mor i deres forhold til barnet betydning. Hensynet til barnets selvstendighet overfor foreldrene sine er viktig, særlig reglene om barnets selvbestemmelsesrett og medbestemmelsesrett. Utvalget bes om å vurdere hvordan grunnleggende prinsipper kan komme tydeligere til uttrykk i loven.

Gjennomgang av barns rettigheter, spesielt i et internasjonalt perspektiv

Utvalget skal i lys av barnekonvensjonen mv. vurdere om barnets rettigheter er tilstrekkelig reflektert i barneloven.

Utvalget skal foreta en samlet gjennomgang av aldersgrenser og barnets rett til medvirkning, selvbestemmelse og til å bli hørt etter både barneloven og andre lover hvor dette er sentralt for å sikre barnets rettigheter (opplæring, helse, straff mv.)

Det er behov for å se på barns selvstendighet overfor foreldrene sine. Utvalget bør vurdere sammenhengen mellom reglene om barnets rett til medvirkning, selvbestemmelse og til å bli hørt opp mot foreldrenes samtykkekompetanse og de ulike hensynene som gjør seg gjeldende.

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.

Utvalget skal vurdere reglene om samvær i barneloven på bakgrunn av rettspraksis og internasjonal utvikling og praksis, herunder avgjørelser av Menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD). Spørsmål knyttet til barnets rett til samvær med for eksempel søsken, steforeldre, besteforeldre mv. bør vurderes særskilt. Utvalget skal også vurdere om kontakt over telefon og annen elektronisk kommunikasjon bør reguleres.

Fastsettelse av farskap

Økt internasjonalisering fører til flere transnasjonale familier. Foreldre kan ha ulike statsborgerskap, være bosatt i ulike land, og familiene kan ha flyttet mellom flere land i løpet av et livsløp. Utvalget skal vurdere om anerkjennelse av utenlandske farskap og fastsettelse av farskap etter norske regler i tilstrekkelig grad ivaretar de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i lys av nye familieformer i et samfunn med økt global migrasjon. Det skal legges vekt på barns rett til å kjenne sitt opphav og få omsorg fra dem, og barns behov for å få etablert juridisk tilknytning til foreldrene sine fra starten av livet.

Vurdering av bidragssystemets utforming og med utgangspunkt i barns beste vurdere hvordan foreldre kan sikres like rettigheter som omsorgspersoner

Bidragsreformen av 2003 ble evaluert i St.meld. nr. 19 (2006-2007) *Evaluering av nytt regelverk for barnebidrag*. Utvalget skal vurdere om prinsippene som ligger til grunn for barnebidragsordningen fortsatt er i tråd med samfunnsutviklingen, og ivaretar hensynet til å sikre barnet en forsvarlig forsørgelse. Videre skal utvalget vurdere om hensynet til likestilt foreldreskap med hensyn til forsørger- og omsorgsansvaret er tilstrekkelig ivaretatt. Et viktig

mål med bidragsreformen var å ivareta foreldre med svak økonomi. Utvalget skal vurdere om barnebidrags- og forskotteringsordningen samlet sett oppfylder dette målet. Utvalget skal også vurdere om kostnadsnivået som ligger til grunn for beregningen av barnebidragets størrelse gir et godt bilde av hva barn i ulike aldersklasser koster.

Forebyggende arbeid – høykonflikt og mekling

Det er et mål at flere saker med høyt konfliktnivå mellom foreldrene blir løst utenfor domstolene. God hjelp fra familievernnet til familier etter samlivsbrudd og til foreldre med høyt konfliktnivå bidrar til dette. Utvalget bes vurderer hvordan rettslige reguleringer kan legge til rette for konfliktløsning på et tidlig stadium og hvordan dette kan reguleres i utkast til ny barnelov. Utvalget skal blant annet vurdere forslagene til Særdomstolsutvalget nærmere.

Forholdet til annet lovarbeid

Utvalget skal se hen til øvrige relevante prosesser, blant annet:

Ved lov 31. mars 2017 nr. 13 ble det gjort endringer i barneloven som tar sikte på å likestille foreldrene som omsorgspersoner. Det vises til Prop. 161 L (2015-2016). Departementet legger til grunn at behovet for revisjon av disse reglene ikke er stort, men utvalget kan likevel foreslå endringer.

I NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov — Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse* har barnevernslovutvalget foretatt en teknisk, språklig og strukturell gjennomgang av barnevernloven og utarbeidet et utkast til ny barnevernlov. Departementet følger opp utredningen i to løp. Stortinget vedtok 15. mars 2018 endringer i barnevernloven som oppfølging av deler av Barnevernlovutvalgets forslag. Videre arbeider departementet med høringsnotat med forslag til ny barnevernlov. Utvalget bør blant annet se hen til utviklingen på barnevernområdet når utvalget skal vurdere spørsmål knyttet til samvær, partsrettigheter mv., jf. ovenfor.

I NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder?* kommer utvalget med forslag til endringer i behandling av barnelovsaker i domstolene. Det framgår av Jeløya-plattformen at regjeringen vil: *"Opprette en domstolsordning for behandling av saker knyttet til barn og familie, jfr. anbefalingene i NOU 2017:8 Særdomstoler på nye områder."* Dette arbeidet er nå til oppfølging i BLD og JD. Utvalget må se hen til dette arbeidet i eventuelle forslag til hvordan det kan legges til rette for å sikre gode prosesser i de såkalte "dobbeltsporsakene". Dette omfatter tilfeller der ett og samme barn er involvert både i en foreldretvist og en sak om tvang etter barnevernloven, enten ved at sakene løper samtidig, eller ved at de er til behandling nært i tid.

I NOU 2017: 6 *Offentlig støtte til barnefamilie* har Ellingsæterutvalget vurdert det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordningene til familier med barn under 18 år, og kommet med forslag til endringer og nye løsninger. Utvalget bør blant annet se hen til forslagene og oppfølgingen av disse ved vurderingen av reglene om barnebidrag.

Det skal oppnevnes et offentlig utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av familieverntjenesten. Utvalget skal drøfte dagens organisering, finansiering, oppgaveløsning

og lovmessige rammeverk for familieverntjenesten og utfordringer dette kan gi. Utvalget skal i den forbindelse også komme med anbefalinger knyttet til hvordan barns rett til å bli hørt kan ivaretas best mulig og hvordan måloppnåelsen under meklingsordningen kan styrkes.

Generelt

Utvalget skal vurdere om det er andre forhold enn de ovennevnte som bør drøftes nærmere. Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Barne- og likestillingsdepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Utvalget bør sørge for innspill fra og dialog med berørte aktører og instanser. I samråd med departementet bør utvalget tidlig vurdere om det er hensiktsmessig å nedsette en eller flere referansegrupper, arrangere debattmøter, seminarer eller på annen måte innhente synspunkter fra relevante fagmiljøer og interessegrupper.

På grunnlag av utredningen skal utvalget komme med forslag til ny framtidig barnelov. Utvalget skal utforme lovforslagene i samsvar med anbefalingene fra Justis- og beredskapsdepartementet i veilederen "Lovteknikk og lovforståelse". Utvalget skal fremme forslag til endringer i andre lover og forskrifter som er en følge av utvalgets øvrige forslag. Det må vurderes hva som bør reguleres i lov og hva som eventuelt bør reguleres i forskrift eller retningslinjer.

Utvalget skal redegjøre for de økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene på kort og lang sikt i samsvar med Utredningsinstruksen. Utvalget skal ta hensyn til IKT-messige forutsetninger i forslagene sine. Utvalget skal presentere minst ett forslag som kan gjennomføres innenfor uendrede budsjetttrammer, jf. utredningsinstruksen punkt 3.1.

Klarspråk skal være et virkemiddel for utvalget for å få en pedagogisk, tidsriktig og tilgjengelig lov.

Den budsjettmessige rammen for utvalgets arbeid vil bli fastsatt særskilt. Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget kan ved behov innhente faglig støtte og innspill fra blant annet ressurs- og kompetansemiljøer. Utvalget kan også bestille utredninger og data i den grad utvalget finner det nødvendig, og engasjere sakkyndig hjelp til utredningsarbeidet.

Utvalget skal legge fram sin utredning innen 1 ½ år fra oppstart.