

Dokument nr. 8:44.

(1998-99)

Forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Per Roar Bredvold og Siv Jensen om lov om endringer i lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova). (Endring av kap. 5 og 6 - Begge foreldre gis lik rett til samvær/foreldreansvar for sine barn.)

Til Odelstinget.

Bakgrunn

I dagens samfunn hvor det er en økende grad av samlivsbrudd mellom voksne, vokser svært mange barn opp i hjem hvor deres foreldre ikke bor sammen.

Sett med barnas behov så er dette uheldig, fordi barn har behov for en nær kontakt med begge sine foreldre.

Barnet blir hyppig en kasteball i striden mellom foreldrene og mister ofte all - eller bortimot all - kontakt med den ene av foreldrene. Et slikt brudd i kontakten er et alvorlig tap for et barn som normalt har hatt personlige og følelsmessige bindinger til begge sine foreldre. Hvis barnet selv fikk bestemme, ville det som oftest ønske at foreldrene fortsatte samlivet, men barnet må stole på de beslutningene som treffes av foreldrene og offentlige myndigheter i samsvar med lovbestemmelser. Det offentliges funksjon ved samlivsbrudd er å søke å løse de problemene som partene ikke selv klarer å løse.

Et samlivsbrudd gir ikke i seg selv staten rett til å gripe inn overfor borgerne i større omfang enn det staten kan gjøre overfor enhver borger. Staten skal yte bistand. Det er viktig å understreke dette, fordi realitetene i en barnefordelingssak er en helt annen.

Barneloven er en av de mest inngripende styringslover i det norske lovverket. En barnefordelingssak gir statsmakten en mulighet til å regulere og kontrollere menneskers privatliv i detalj.

Forslagsstillerne vil også vise til Innst. O. nr. 23 (1987-88) hvor komiteen peker på at nyere forskning viser at barns behov for regelmessig kontakt med begge sine foreldre er større og mer grunnleggende enn tidligere antatt. Komiteen ber videre departementet følge nøye med i utviklingen og vurdere eventuelle lovendringer. Departementet var den gang i tvil om hvorvidt samværsretten skulle være lovens utgangspunkt i alle situasjoner. Dette er sannsynligvis like aktuelt, om ikke mer, i 1999.

Den gang viste også komiteen til F2Fs kritiske kommentarer som også pekte på at forskning dokumenterte den meget store betydning det har for barn at de sikres god og regelmessig kontakt med begge sine foreldre, og de alvorlige skadevirkningene det har for barnet om så ikke skjer. F2F viste den gang til USA der 30 stater hadde tatt konsekvensen av denne forskningen og hadde innført delt omsorg som hovedregel i sin lovgivning etter 1980. I dag er det 37 stater i USA som har innført dette. I Europa har Tyskland også tatt denne konsekvensen og innført delt omsorg som hovedregel.

I dag vokser over 200 000 barn opp i hjem hvor deres foreldre ikke bor sammen, de fleste av disse i hjem hvor far ikke er til stede.

Samtidig ser vi en økende grad av vold blant barn og unge i samfunnet. Mye kan tyde på at dette er en konsekvens av at far er skjøvet over på sidelinjen i den daglige omsorgen, og at mange mangler klare identifikasjonsfigurer hjemme som kan sette klare grenser i deres hverdag.

For å illustrere dette kan det med dagens lovgivning påvises at samværsretten mangler rettsbeskyttelse. Straffelovens § 216 (kidnappingsparagrafen) må sees i sammenheng med barneloven. Så lenge § 216 kun beskytter omsorgsretten (hovedomsorgen) men ikke samværsretten, blir dette skjevt.

Med dette lovforslaget blir faktisk § 216 en god følgesvenn, fordi med felles omsorg vil barnets rett til å være sammen med begge foreldre ha samme beskyttelse, og det blir umulig å sabotere samvær.

Et annet problem i mange barnefordelingssaker er at en av partene har fri sakførsel (som regel den som får hovedomsorg). Her får den som har fri sakførsel et skinnende blankt og meget effektivt våpen rett opp i hendene, fordi det er bare å trenere og anke saken til den andre parten blir knekket økonomisk av saksomkostningene. Dette er en alvorlig trussel mot rettssik-

kerheten. Forslagsstillerne kommer med et forslag til endring av reglene om fri retts hjelp på dette punkt.

Den ene av foreldrene gis vanligvis ansvarsretten for barnet og den andre av foreldrene gis kun en begrenset samværsrett. Den som kun får samværsrett blir skjøvet ut over sidelinjen i den daglige omsorgen.

Alt dette fører ofte til en konfliktsituasjon mellom foreldrene som ikke er heldig for barnet. Et barn føler en sterk tilknytning til begge foreldrene, og barnet kan bli påført store psykiske problemer i en slik situasjon.

Den av foreldrene som kun har samværsrett blir svært ofte utsatt for samværs boikott og sabotering av avtalte samværstidspunkter. Etter forslagsstillers oppfatning må lovgivningen gi et sterkere vern mot slik sabotering av samvær og strengere sanksjoner mot den som hindrer samvær.

Den enkleste måten å komme dette problemet til livs er at begge foreldre gis et likt ansvar over sine felles barn og en lovbestemt og unntaksfri rett til likt samvær.

Gjeldende rett

Dagens lovgivning (Lov om barn og foreldre), har et sterkt skille mellom rettighetene til foreldrene der hvor den ene av dem er tilkjent foreldreretten. Loven opererer med et system der en av foreldrene defineres som hovedomsorgsperson. Hovedomsorgsforelderen har barnet hos seg hoveddelen av tiden, bestemmer hvor barnet skal bo, er bidragsberettiget og treffer alle daglige beslutninger som gjelder barnet. Det er også omsorgsforelderen alle offentlige myndigheter forholder seg til.

Den andre forelderen - sekundærforelderen - har en minimal innflytelse på barnets hverdag. Sekundærforelderen har kun krav på et begrenset samvær med sine barn.

Dette er uheldig, tatt i betraktning at lovens utgangspunkt er «barnets beste». Barna har selvfølgelig et sterkt behov for å ha begge sine foreldre tilstede som omsorgspersoner, og å ha disse som et korrektiv i hverdagen.

Utgangspunktet for foreldreansvaret er at det skal utøves ut fra barnets interesser og behov, jf. barneloven § 30 første ledd.

Såkalt «vanlig samvær» gir en liten grad av samvær mellom barnet og den ene av foreldrene.

Derfor er det uheldig at dagens lovgivning gir den ene av foreldrene en fortrinnsrett over barnets hverdag i forhold til den andre forelderen.

Lovgivningen konstruerer en vinner og en taper; en primær og en sekundær forelder. Sekundærforelderen blir skjøvet ut over sidelinjen og får stort sett ingenting å si over sitt eget barn. Primærforelderen er den som bestemmer over barnet i det daglige og alle

offentlige myndigheter vil henvende seg til denne. Primærforelderen tilføres alle ressurser som gjelder barnet. Dagens lovgivning fører til en kamp mellom foreldrene om barnet, noe som gjør at barnet blir presset mellom sine foreldre på en uheldig måte.

Begge foreldre må gis et lovmessig vern til en lik rett til å ha innflytelse på sine barns hverdag. Forslagets § 34a fjerde ledd styrker den enkelte forelders vern av sin posisjon som forelder. I tillegg kommer at straffeloven § 216 ved lovendringen vil gi begge foreldre strafferettslig beskyttelse. Man vil således oppnå en likestilling på familielivets område noe som ble ansett som viktig ved vedtakelsen av likestillingsloven (se Ot.prp. nr. 1 (1977-78), side 6, andre spalte).

Et av de grunnleggende problemene i norsk barnelovgivning er den fri flytteretten - retten til å flytte vekk med barna. Dette avskjærer i stor grad kontakt mellom barn og foreldre. Erfaringen viser at høye reisekostnader ved samvær kombinert med dårlig økonomi hos samværsforeldre er en av de faktorer som i størst grad gjør at samvær går ut. I denne sammenligningen er det viktig å merke seg fra undersøkelser ved institutt for økonomi ved Universitetet i Bergen som viser at foreldre uten det daglige ansvaret for barn har 30 pst. mindre å rutte med.

I tillegg er det graverende at den av foreldrene som har foreldreansvaret fritt kan ta med seg barnet og flytte til utlandet. Dette er en problemstilling som blir mer og mer aktuell fordi antallet flerkulturelle ekteskap øker. Dette kan også føre til at barnet blir flyttet til en kultur som er svært fremmed for det, og som det har hatt liten eller ingen kontakt med tidligere.

Det kan også stilles spørsmål om dagens lovgivning er i samsvar med internasjonale menneskerettigheter.

Det følger av Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8 at barn og foreldres gjensidige samværsrett har status som en menneskerett. En menneskerettighet særmerkes ved at den automatisk eksisterer fra borgeren blir født. Dette gjelder da også samværsretten. Det følger av samme artikkel at det må foreligge helt ekstraordinære omstendigheter dersom borgeren ikke skal få utøve sin samværsrett fra han blir født. Rett til samvær med egne barn skal altså heller ikke begrunnes særskilt.

Barnelovens § 44 tredje ledd slår fast at der mor motsetter seg barnets rett til å være sammen med sin far, må barnets rett slås fast av en domstol før den kan utøves. Her står helt klart barnelovens § 44 tredje ledd i et problematisk forhold til menneskerettighetene. En stat plikter å treffe konkrete tiltak slik at borgernes menneskerettigheter ikke kan bli utsatt for krenkelser - også krenkelser som foretas av andre enn staten selv, eksempelvis der en mor krenker barnets rett til å være sammen med far. Professor dr. juris

Torkel Opsahl uttalte i et foredrag allerede i 1970 til dette spørsmålet bl.a.:

«Det kan trolig hevdes at staten selv krenker Konvensjonen hvis den lar borgeren stå hjelpeløs overfor krenkelser av hans familiemessige rettigheter, eksempelvis der en av foreldrene hindrer den andre foreldrens samvær med det felles barnet og offentlige myndigheter så avstår å bistå den krenkede slik at han kan utøve sin rettighet. (Torkel Opsahl: Law and Equality, selected Articles on Human Rights side 62, oversatt her). §48 i barneloven slår fast at samværsretten som hovedregel ikke skal kunne tvangsfullbyrdes eller beskyttes på annen måte. Dette standpunktet er helt klart problematisk i forhold til menneskerettighetene.»

Konklusjonen på dette er at staten har en plikt til å legge forholdene til rette slik at barn kan ha samvær med begge sine foreldre også etter samlivsbrudd mellom foreldrene.

Eksempelvis sier FNs barnekonvensjon artikkel 9 nr. 3 om dette:

«Statene skal respektere den rett et barn som er atskilt fra en eller begge foreldre, har til å opprettholde personlige forbindelser og direkte kontakt med begge foreldre på et regelmessig grunnlag, med mindre dette er i strid med barnets beste».

Et annet moment er at barn av ugifte foreldre blir vesentlig dårligere stillet enn barn av gifte foreldre ved at barneloven ikke sikrer de førstnevnte noen formell tilknytning til sin far (barneloven § 34). Barnekonvensjonen artikkel 2 forbyr diskriminering av barn på grunnlag av sosial status. Barnekonvensjonen artikkel 3 pålegger videre staten å ivareta barnets menneskerettigheter, herunder også samværsretten.

FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 9 slår fast at barn har en ubetinget rett til å opprettholde en personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene på et regelmessig grunnlag.

Forskningsresultater

Internasjonalt er det foretatt mye forskning om konsekvensene av at barna har for lite kontakt med sin far. Resultatene av undersøkelsene er forholdsviss alarmerende. Kostnadene for barna og samfunnet er store ved tap av fedrene. Tall fra USA viser for eksempel at barn fra farløse hjem har :

5 ganger større risiko for selvmord (utgjør 63 pst. av alle selvmord blant ungdom) (U.S. Department of Health and Human services).

- 32 ganger større risiko for å rømme hjemmefra (90 pst. av alle) (Bureau of the Census).
- 20 ganger mer atferdsproblemer (85 pst.) (center for Disease Control).
- 14 ganger større risiko for å begå voldtekt (80 pst. av voldtektsforbrytere er motivert ut fra feilplassert raseri (på mors mishandling og av farssavn)

(Criminal Justice & behavior, Vol 14, side 403-426, 1978).

- 9 ganger større risiko for å droppe ut av skolen (National Principals Association report on the state of High schools).
- 10 ganger større risiko for å misbruke rusmidler alvorlig (Rainbows for all God`s Children).
- 20 ganger større risiko for å havne i fengsel (U.S. Department of Justice, Special report, Sept. 1988. og Fulton Co. Georgia jail populations and Texas Department of Corrections 1992).

Undersøkelser viser også om døtre som bor i hjem med enslige foreldre:

- 53 pst. større risiko for at de gifter seg som tenåringer.
- 111 pst. større risiko for at de blir gravide som tenåringer.
- 164 pst. større risiko for at de blir enslige mødre.
- 92 pst. større risiko for at de blir skilt.
- (Fra: Barbara Whitehead : «Dan Quayle was right», Atlantic Monthly, Vol 271, No. 4, April 1993.)
- Den svenske sosiologiprofessoren Lars Tornstam har oppsummert forskningen rundt felles omsorg slik (Tornstam 1996):
- Barnet får beholde hverdagslivet med begge foreldrene, og barn og foreldre blir ikke fremmede for hverandre.
- Barnet kjenner at fordelingen er «rettferdig», og at det ikke trenger å favorisere en av foreldrene.
- Barnet slipper dårlig samvittighet og behøver ikke lengte etter den ene av foreldrene.
- Barnet får oppleve at det er elsket og nødvendig for begge foreldrene og får styrket sin rettsfølelse.
- Guttene får beholde faren som sin identifikkasjonsfigur.
- For små barn med hyppige skifter kan det oppleves som at de fortsatt bor hos begge foreldre.
- Barnet føler at det medvirker til at foreldrene trefes for å samarbeide om det.
- Det er ingen risiko for at kontakten med noen av foreldrene stopper i tenårene.
- Skilsmissem opplever ikke som et destruktivt tap, for barna har ikke mistet en elsket og livsviktig person i sitt hverdagsliv.

Fri rettshjelp

Dersom den ene av foreldrene i en barnefordelingssak kvalifiserer for fri rettshjelp mens den andre ikke gjør det, stiller partene svært ulikt når de skal ivareta sine rettigheter. Dette kommer på spissen i barnefordelingssaker fordi nesten ethvert spørsmål vil kunne gjøres til en rettslig tvist. Dersom den andre parten har en gjennomsnittlig inntekt, vil vedkommende før eller siden måtte resignere, og inngå et

«forlik». Fri rettshjelp i barnefordelingssaker reguleres i rettshjelpslovens § 8, jf. § 18 nr. 1. I medhold av forskrift av 22. oktober 1996 har person som forsørger barn rett til fri rettshjelp dersom bruttoinntekten er under kr 160 000 pr. år. Etter skattestatistikken for 1991 utgjorde den gjennomsnittlige inntektsforskjellen mellom kjønnene kr 63 943. Sakskostnadene pr. rettsinstans i barnefordelingssaker ligger anslagsvis på kr 50 000. Dette taler for at dersom den ene av partene kvalifiserer for fri sakførsel, bør dette i saker etter barneloven også innvilges motparten. Forslagsstillerne foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en ny bestemmelse i barneloven som omhandler dette, se forslag til ny § 43 b.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Vedtak til lov

om endringer i lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova).

I.

I lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) gjøres følgende endringer:

§ 34 skal lyde :

Foreldre har sams foreldreansvar for sams barn. Dersom sterke grunner talar for det, kan det treffast avgjerd om at berre ein av foreldra skal ha foreldreansvaret. Saken skal handsamast for retten dersom partane ikkje er samde om å bringe saka inn for fylkesmannen.

Ny § 34 a skal lyde:

Foreldra skal ha sams omsorg i tida fram til avtale eller avgjerd om omsorgen er treft. I dette ligg det at borna skal bu annakvar veke hos kvar av foreldra dersom foreldra ikkje vert samde om noko anna.

Til barnet er eitt år har foreldra sams omsorg. Mora skal likevel bu med barnet det første leveåret dersom ikkje anna vert avtala. Faren har rett til å

vere saman med barnet i rimeleg mon. Dersom moren motarbeider samveret med far, skal sams omsorg etter 3. ledd gjennomførast straks.

Etter at barnet er blitt eitt år, har foreldra sams omsorg. Barnet bur då like lenge hos kvar av foreldra. Dersom ikkje anna er avtalt, bur barnet annakvar veke hos kvar av foreldra. Dersom der er problem med gjennomføringa av dette, kan kvar av partane krevje fastsatt ei anna praktisk gjennomføring. Avgjerda vert treft av retten, men av fylkesmannen dersom begge er samde om det. Foreldra delar kostnadene til transport av barna mellom heimane.

Dersom ein av foreldra hindrar at sams omsorg kan gjennomførast, kan den andre av foreldra ved dom få omsorgen for barnet aleine for ein periode på inntil 6 månader.

§ 35 oppheves.

§ 38 første ledd skal lyde:

I rettssak om omsorgsretten kan retten fastsetje i ordskrud kven av foreldra som skal ha omsorgen for barn til rettskraftig avgjerd ligg føre dersom det er skjellig grunn til mistanke om at barnet eller forelderen blir mishandla .

§ 43 skal lyde:

Begge foreldra må samtykkje dersom barnet skal flytte til utlandet med den eine av foreldra. Dersom den andre foreldra ikkje samtykkjer, må saka avgjerast av retten. Retten kan berre gi samtykke dersom omsynet til barnet talar sterkt for det.

§ 43 b skal lyde:

Dersom den eine av partane i ei sak etter barneloven har rett til fri sakførsel, har den andre parten også slik rett utan omsyn til kva bruttoinntekt vedkommande har. Dette gjeld likevel ikkje dersom bruttoinntekta til den med den høgaste inntekta er meir enn tre gonger høgare enn maksimumsbeløpet for fri rettshjelp som fylgjer av rettshjelpslova § 18 nr. 1.

Kapittel 6 Samværsrett m.m. oppheves.

II.

Loven trer i kraft straks.

23. mars 1999.

Vedlegg

Viktig faglitteratur om emnet:

Ahrons, Constance. 1995. Den gode skilsmisse. Oslo: Tiden (Orakel-serien). (originaltittel: The Good Divorce. Keeping your family together when your marriage comes apart. 1994).

Andenæs, A. And H. Haavind. 1993. When Parents are Living Apart. Challenges and Solutions for Children with Two Homes. I: (A.Leira, ed.) Family Sociology - Developing the Field. Report 93:5, pp. 170-205. Oslo: Institute for Social Research.

Bender, W.N. 1994. Joint custody: The option of choice. J. Of Divorce & Remarriage 21 (3/4): 115-131. (review-ariikkel).

Berger, T., Haynes, J.M. og G. Undersrud. 1994. Fra fiendskap til foreldreskap. Håndbok for familjemeklere. Oslo: Tano.

Blau, Melinda. 1993. Families Apart. Ten Keys to Successful Co-Parenting. New York: G.P. Putnam's Sons.

Cohen, Mirian (Galper). 1991. The Joint Custody Handbook - Creating Arrangements That Work. Philadelphia: Running Press.

Folberg, Jay (ed.). 1991. Joint Custody and Shared Parenting. New York: Guilford Press. (se også referansene for de enkelte kapitlene).

Garrity, Carla B. And Baris, Mitchell A. 1994. Caught in the Middle, Protecting the Children of High-Conflict Divorce. New York: Lexington Books.

Haaland, Kirsti Ramfjord. 1988. Familien etter skilsmissen. Erfaringer med delt omsorg. Oslo: Cappelen.

Kelly, J.B. 1988. Longer-term adjustment in children of divorce: Converging findings and implications for practice. J. Of Family Psychology 2(2): 119-140. <review>.

Kelly, Joan B. 1993. Current research on children's postdivorce adjustment. No simple answers. Family and Conciliation Courts Review 31(1): 29-49.

Kline, Kris & Stephen Pew. 1992. For the Sake of the Children - How to Share Your Children With

Your Ex-Spouse In Spite of Your Anger. Rocklin, California: Prima Publishing.

Levy, David L. (ed.) 1993. The best parent is both parents: A guide to shared parenting in the 21st century. Norfolk, Va.: Hampton Roads Publ. Co.

Nissen, Morten. 1994. Delebørn - En salomonisk løsning. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Ricci, Isola. 1981. Mom's House - Dad's House. New York/London: Collier Macmillian.

Roam, Mel and W. Haddad. 1978. The Disponsable Parent: The Case for Joint Custody. New York: Holt, Rinehart & Winston.

Smith, L. 1984. Joint custody in Norwegian law and practice. I: (Inger Koch-Nielsen, ed.) Parent-Child Relationship post-divorce, a seminar-report, pp. 241-251.

København: Socialforskningsinstituttet. (Kommentarer kun felles foreldreansvar, men refererer positivt til Folbergs oppfatning av lovens normative rolle).

Vikan, Arne og Clas Jostein Claussen. 1994. Barns oppfatninger. Oslo: Universitetsforlaget.

Ware, Ciji. 1982. Sharing parenthood after divorce. An enlightened custody guide for mothers, fathers, and kids. New York: Viking.

Washak, Richard A. 1992. The Custody Revolution: The Father Factor and the Motherhood Mystique. New York: Poseidon Press.

Öberg, Bente & Gunnar Öberg. 1991. Skiljas, men inte från barnen. (Den delade familjen) Stockholm (?): Natur och Kultur.

Öberg, Bente og Gunnar Öberg. 1992. Pappa, se mig! Om förnekade barn och maktlösa fäder. Stockholm: Förnekade barn och maktlösa fäder. Stockholm: Förlagshuset Gothia.

Nygaard Christoffersen, Mogens: En sammenligning af 3-5-årige børns opvækst hos fædre og mødre. Socialforskningsinstituttet 96:23. Danmark.