

HØRINGSSVAR VEDRØRENDE FAMILIESTYRELSENS RAPPORT OM EVALUERINGEN AF FORÆLDREANSVARSLØVEN

Att.: Familiestyrelsen
Vedrørende j.nr.: 2010-7301-00033
D. 13.12.2011

Børnerådet takker for det fremsendte høringsmateriale

Det er Børnerådets opfattelse, at forældreansvarsloven på en række punkter er en ambitiøs lov, der indeholder væsentlige fremskridt for børn i skilsmisser – ikke mindst i kraft af den vægt loven lægger på at tilgodese barnets perspektiv i enhver afgørelse. Rådet tillægger det således stor betydning, at der i lovens § 4 er direkte korrespondance med FN's Børnekonventions artikel 3, stk. 1, der sikrer, at barnets tarv 'i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer' kommer i første række.

Børnerådet har set frem til den foreliggende evaluering, ikke mindst i lyset af den udbredte bekymring en række af lovens centrale elementer har givet anledning til.

Helt overordnet mangler den foreliggende evaluering desværre et klarere børneperspektiv, særligt hvad angår børn i de mest konfliktfyldte sager. Det er rådets opfattelse, at der i evalueringsarbejdet burde have været afsat flere ressourcer til at inddrage børneperspektivet både tidligere og ved hjælp af et bredere metodevalg, end det har været tilfældet.

Med denne væsentlige mangel in mente mener rådet, at evalueringen er et særdeles anvendeligt udgangspunkt for at iværksætte visse nødvendige ændringer af loven.

Rådet anerkender desuden det endog meget grundige arbejde, der er gjort i forhold til at belyse omstændigheder og procedurer i et udvalg af særligt konfliktfyldte sager (medtaget i det såkaldte 'Sagskatalog'). Det havde dog været gavnligt med et specifikt fokus på, hvilke virkninger loven har haft på børn i voldsramte familier.

Det er Børnerådets opfattelse, at der ikke er brug for en gennemgribende revision af loven, men snarere en række justeringer samt for en styrkelse af forvaltningen af loven, for at loven i højere grad kan forvaltes i overensstemmelse med dens ånd og hensigt.

Børnerådet har følgende bemærkninger til evalueringen af forældreansvarsloven:

1. Muligheden for at dømme til fælles forældremyndighed er for vidtgående. Det fremgår af SFI's evaluering, at halvdelen af de forældre, der dømmes til fælles forældremyndighed, ikke samarbejder om barnet – og at 28 % slet ikke har nogen kommunikation overhovedet. Bestemmelsen bør derfor levne større rum for at skønne over, om forældrene fremadrettet kan og vil samarbejde til bedste for barnet. Af evalueringen fremgår det, at der ved domstolene generelt er en god dømmekraft i forhold til at dømme til fælles forældremyndighed i de tilfælde, hvor der er et samarbejds potentiale blandt forældrene. Det er rådets indtryk, at loven på dette område har gavnet mange børn, men som SFI's rapport viser, tvinges stridende forældre i for mange tilfælde til samarbejde, hvor det ganske enkelt ikke er muligt. Børnerådet foreslår, at lovens § 11 ("tungtvejende grunde") omformuleres, således at der gives bedre mulighed for at dømme til delt forældremyndighed – og mener med fordel, at betænkningssudvalgets forslag til bestemmelsen kan overvejes. Med denne justering i bestemmelsen vil man kunne undgå at udvande den oprindelige intention om som udgangspunkt at søge at fastholde fællesskabet om barnet efter et samlivsbrud, men vægte betydningen af samarbejds potentialet.

Børnerådet understreger imidlertid, at der påhviler myndighederne et særdeles stort ansvar for at træffe kvalificerede beslutninger i skilsmisssagerne. Der er ofte tale om endog vanskelige afgørelser i stærkt komplicerede og dilemma-prægede sager. Derfor skal der altid sikres tilstrækkelige ressourcer, herunder de nødvendige faglige kompetencer, så sagerne kan udredes fyldestgørende.

2. Der bør skabes mulighed for at dæmme op for gentagne ansøgninger om forældremyndighed og barnets bopæl, sådan at en ansøgning om genoptagelse kan afvises, hvis der ikke foreligger væsentligt forandrede forhold, eller en ændring i øvrigt ikke vurderes at være bedst for barnet. Ustandselige høringer af barnet er særdeles skadelige for barnet og i konflikt med princippet om barnets bedste, som formuleret i lovens § 4 (og jf. konventionens art. 3). Derfor bør der indføres en karenperiode i sager om både bopæl, samvær og forældremyndighed, så evigt verserende sager undgås.

Samlet set bør inddragelse af børn i skilsmisssager imidlertid ikke indskrænkes unødigt. Derfor skal det sikres, at en karenperiode ikke begrænser barnets mulighed for at komme til orde i sin sag – herunder eventuelt at formulere et ønske om at få sagen genoptaget.

3. Mere end 10 pct. af de adspurgte børn fra brudte familier har ikke nogen at tale med om deres problemer som følge af bruddet mellem forældrene. Det er Børnerådets anbefaling, at tilbuddet om børnegrupper, som det kendes fra tre af landets statsforvaltninger, gøres lovfæstet.

4. Børnerådet hæfter sig særlig ved, at evalueringen finder, at implementering af lovens bestemmelser om inddragelse af børneperspektivet i sagsbehandlingen er vellykket, og at inddragelsen opfattes som værdifuldt af

alle involverede parter. Evalueringen peger desuden på, at inddragelsen synes at ske på nuanceret vis ud fra en konkret vurdering. De interviewede repræsentanter for systemet og børnene i den kvalitative undersøgelse af belysningen af barnets perspektiv er enige om, at børnesamtalen foregår på en ordentlig og nænsom måde, og at det er en positiv oplevelse at være til samtale. Børnerådet mener, at indsatsen for at inddrage børn i sagsbehandlingen bør fastholdes og forstærkes med udgangspunkt i, hvad der efter en konkret vurdering menes at være i det enkelte barns bedste interesse.

Børnerådet hæfter sig også ved, at der blandt de børn, der har deltaget i undersøgelsen, ikke er noget ønske om at have en bisidder med under samtalen, sådan som det fremgår af evalueringens side 75. Synspunktet - at der ikke er behov for bisiddere - bakkes op af de øvrige interviewede i undersøgelsen, dog med den væsentlige undtagelse, at man anser det for "relevant at inddrage en bisidder ved samtalen i sager med et meget højt konfliktniveau". Som eksempler herpå fremhæves sager, hvor barnet er presset, sager med mistanke om krænkende adfærd over for barnet, sager med anbragte børn eller andre socialt tunge sager.

Børnerådet er enig i de betænkeligheder, fagprofessionelle ved statsforvaltninger og domstolene fremfører i forhold til om 'uafhængige, professionelle' bisiddere i praksis vil kunne styrke barnets mulighed for at komme til orde i sagen. Ikke desto mindre understreger rådet, at der i en hver sag må træffes en konkret og individuel afgørelse om, hvordan det enkelte barns muligheder for inddragelse styrkes bedst muligt, og at barnet altid skal tilbydes en bisidder. Sidstnævnte betyder ikke, at der automatisk sættes bisidderordning i værk, men at barnet får forelagt muligheden og retten til på informeret grundlag at takke ja eller nej.

Bisidderfunktionen indeholder mange dilemmaer (f.eks. valget mellem en bisidder, som barnet kender, og en neutral professionel) og udfordringer (reelt at give stemme til barnet i sager med højt konfliktniveau). Derfor anbefaler Børnerådet, at der i de formodentlig få sager, hvor barnet takker ja, sættes tilstrækkelig ressourcer af (fx tid med barnet og metodeudvikling), samt at dilemmaer og udfordringer håndteres ud fra en konkret vurdering med inddragelse af barnets ønsker.

5. Børnerådet hæfter sig også ved, at de særligt konfliktfyldte sager, sådan som de er beskrevet og vurderet i evalueringens såkaldte 'Sagskatalog', er håndteret ensartet og konsistent af myndighederne, og at der ikke ses grundlæggende fejl eller uhensigtsmæssigheder i sagernes behandling. Ikke desto mindre savner Børnerådet en vurdering af, om sagerne er løst tilfredsstillende ud fra et børneperspektiv. En formel korrekt sagsbehandling er i denne sammenhæng ikke en garanti for, at de berørte børns tarv er tilgodeset.

Rådet hæfter sig desuden ved, at der fra flere sider efterlyses bedre værktøjer til identificering og håndtering af de særligt konfliktfyldte sager. Som anført ovenfor er det rådets opfattelse, at der skal sikres en børnefagligt fuldt forsvarlig sagsbehandling i enhver skilsmissegang. Af indlysende grunde skal dette i særlig grad sikres, når det gælder sager med et højt konfliktniveau.

Det er rådets opfattelse, at en del af de mest konfliktbelastede skilsmisssager har et betydeligt element af sociale problemstillinger i sig. Derfor bør de sociale myndigheder i højere grad involveres og bidrage til udredning og oplysning af sagerne i Statsforvaltningerne og ved domstolene, fx således at resultaterne af en § 50-undersøgelse indgår som sagsakt i sagerne. Statsforvaltning og sociale myndigheder skal tvinges til samarbejde. Om fornødent må forældrene være i kontakt med myndighederne hver for sig.

Der bør i lovgivningen defineres en langt klarere koordinering mellem bestemmelserne i forældreansvarsloven hhv. serviceloven samt en klarere ansvarsfordeling og et konkret og målrettet samarbejde mellem myndighederne, således at det sikres, at udsatte børn kan modtage foranstaltninger efter serviceloven, samt at der fra myndighedernes side f.eks. kan skrides ind over for alvorligt omsorgssvigt under samvær. Hvad angår en styrket koordinering mellem socialforvaltninger og statsforvaltninger, bakker Børnerådet op om de forslag, der fremgår af Socialministeriets bemærkninger til evalueringsrapporten.

6. Børnerådet deler den opfattelse, at "samarbejdsproblemer er et grundvilkår", sådan som det formuleres i evalueringen, og at mange af de problemer, skilsmisseforældre skal løse, kun vanskeligt eller i begrænset omfang kan formindskes gennem lovgivningsmæssige tiltag. Når evalueringen finder, at forældresamarbejdet ikke er blevet bedre efter forældreansvarslovens ikrafttræden, er det derfor ikke et forhold, der kan lægges loven selv til last. Men der bør lægges langt mere vægt på at hjælpe forældrene bedre med at etablere et reelt forældreskab omkring barnet - fx med en tidlig og forebyggende indsats over for forældrene. Der bør sikres mere information og undervisning til skilsmissec familier i, hvordan en hverdag som brudt familie kan tilrettelægges. Det er desuden rådets holdning, at der i højere grad bør etableres aktiv rådgivning til skilsmissecforældrene og krav om deltagelse i mægling tidligt i forløbene.

7. Rådet mener desuden, at forældre og børn helt generelt bør gives langt mere informative og forståelige oplysninger om skilsmissecernes behandling i det offentlige system. At der findes "en række myter om lovens indhold", sådan som det nævnes i evalueringen, er potentielt skadeligt for systemets mulighed for at skabe holdbare aftaler og kompromiser. Det gælder fx den misforståelse, at delt forældremyndighed automatisk fører til en tvungen 7/7-ordning. Sådanne fejlagtige opfattelser kan bidrage til at øge konfliktniveauet, og derfor skal der informeres bedre til forældrene, så de i højere grad har realistiske forestillinger om og forventninger til myndighedernes sagsbehandling og de resultater, der kan opnås ved deres mellemkomst.

8. Barnets initiativret i forældreansvarslovens § 35 er implementeret i den ønskede udstrækning. Bidragene peger på en forskellig opfattelse af anvendelsesområdet for bestemmelsen, men der er udbredt enighed om, at børn under 10 år ikke vil blive afvist. Sådanne henvendelser vil ifølge bidragene også blive håndteret konkret. Børnerådet støtter imidlertid Børns Vilkårs forslag om at styrke oplysningsindsatsen i forhold til barnets initiativret, så både børn og forældre i højere grad er opmærksomme på mulighed. Rådet bakker desuden op om forslaget om at etablere en særlig børneindgang til

statsforvaltningerne med børnesagkyndig bemanding.

9. Børnerådet anbefaler, at forældreansvarslovens virkninger og konsekvenser for børn i skilsmisser fortsat overvåges tæt. En eventuel revision bør omfatte en bestemmelse om, at der sker en opfølgning på og evaluering af lovens anvendelse og implementering.

Børnerådets bidrag til Familiestyrelsen evaluering

Som et element i Familiestyrelsens samlede evaluering af forældreansvarsloven har Børnerådet bidraget med en undersøgelse i rådets Børne- og Ungepanel, der består af ca. 1.800 børn fra 5.klasser fordelt over hele landet. Der er tale om et statistisk repræsentativt udsnit af aldersgruppen, og undersøgelsens resultater er offentliggjort i rapporten 'Familieformer og skilsmisse – der er ikke noget bedre end at have den hele og rigtige familie'.

Undersøgelsen sætter fokus på børns perspektiver på familielivet i alle dets former, herunder også i forbindelse med skilsmisser, og den bidrager med en række væsentlige indsigter:

Det står klart, at børn har et stort ønske om at blive taget med på råd, når der bliver truffet beslutninger i forbindelse med skilsmisser. Børnene vil høres, og de ønsker, at deres synspunkter skal vægtes i sagerne. Men alt for mange – op mod hvert femte skilsmissebarn – oplever, at de ikke bliver hørt, eller at deres meninger ikke tages alvorligt under skilsmissen. Derfor skal vi gøre os umage for at få børnene mere – ikke mindre – med ind i beslutningerne, men med respekt for den sårbare situation, de ofte befinder sig i.

Undersøgelsen fortæller også, at forældrenes indbyrdes forhold er altafgørende for, hvordan man trives som barn. Det er de voksnes skænderier, der står som det værste for skilsmissebørnene. Derfor mener Børnerådet, at skilsmisseforældre skal have tilbud om hjælp og redskaber til at håndtere forældreansvaret i forbindelse med skilsmissen. Der er brug for oplysninger til forældrene, så de i højere grad forstår, hvor skadelig usikkerheden, konflikterne og skænderierne kan være for deres børn. Mere en hvert sjette skilsmissebarn fortæller nemlig, at deres forældre er uvenner. Og mere end hver 10. kunne hverken tale med deres far eller mor om deres egen situation under skilsmissen. Disse børn har brug for hjælp, når forældrene ikke kan støtte dem.

Når det gælder forældre, der åbenlyst ikke kan forliges eller i det mindste etablere et funktionelt samarbejde om barnet, skal der tilsvarende være tilbud om støtte og rådgivning til forældrene og barnet om, hvordan hverdagen i den brudte familie kan tilrettelægges med størst muligt fokus på barnets tarv.

Børnenes svar på spørgsmålene i undersøgelsen fortæller os, at det ud fra et børneperspektiv:

- er godt med et tilbud om en børnesamtale, da det kan hjælpe barnet.
- er i orden, at den børnesagkyndige fortæller barnets ytringer videre til forældrene.
- er vigtig for børn at kunne blive i deres vante omgivelser og bevare tilknytningen til skole, venner mv.

- er afgørende, at børn er med i beslutningerne om, hvor de skal bo.
- er bedst, hvis beskeden om den endelige afgørelse i en skilsmisssag kommer fra forældrene.
- er oplagt, hvis barnet kan bruge en lærer som samtalepartner i en skilsmisssituation.
- er en mulighed, at skilsmisse tages op i klassen som et generelt emne, når det er aktuelt for en af eleverne.

Med venlig hilsen

Lisbeth Zornig Andersen
Formand for Børnerådet

Annette Juul Lund
Sekretariatschef