

fælles forældremyndighed samværsvanskeligheder børnesagkyndig rådgivning

betænkning afgivet af justitsministeriets
forældremyndighedsudvalg



betænkning nr. 1279

københavn 1994

Købes hos boghandleren eller hos

Statens Information, INFOservice

Postboks 1103, 1009 København K

Telf. 33 37 92 28, Fax 33 37 92 99

ISBN 87-601-4531-5

Ju00-253-bet.

Notex -Tryk & Design a-s Kbh.

INDHOLD

Udvalgets medlemmer.	7
Udvalgets kommissorium.	9
Udvalgets hovedsynspunkter.	11
Udkast til lov om forældremyndighed og samvær.	19
Bemærkninger til lovudkastet	27
Almindelige bemærkninger.	27
Kapitel 1. Retsstillingen i dag	29
1. Danmark.....	29
2. Norge	30
3. Sverige	31
4. Finland	32
5. Island	32
Kapitel 2. Faktiske forhold	33
1. Generelt	33
2. Familiesituation	36
2.1. Børn.....	36
2.2. Skilsmisser	36
2.3. Skilsmissebørn	37
3. Forældremyndighedssager	38
4. Separation og skilsmisse	40
4.1. Enighed eller tvist	40
4.2. Aftalt fælles forældremyndighed	41
4.3. Forældremyndighedsfordelingen	43
4.4. Ophør af fælles forældremyndighed	50
5. Ugifte forældre	50
6. Deleordinger	53
7. Ophør af aftalt fælles forældremyndighed	53

7.1. Antal	53
7.2. Tidspunkt	54
8. Forældremyndighedstvister.	55
9. Rådgivning	56
Kapitel 3. Fælles forældremyndighed	59
1. Generelt	59
2. Aftaler i praksis	60
2.1. De separerede og skilte.	60
2.2. Ugifte forældre.	60
2.3. Opløsningssager.	61
2.4. Deleordninger.	61
2.5. Holdninger til ordningerne	63
3. Nordiske ordninger.	65
3.1. Den danske opbygning	65
3.2. Det svenske system.	66
3.3. Den islandske lovgivning	67
3.4. Den norske model.	67
3.5. Det finske system.	68
4. Konstruktionen fælles forældremyndighed	69
4.1. Tvungne ordninger.	69
4.2. Den daglige omsorg	72
4.3. Samværet	72
4.4. Samfundets præference.	74
5. Ugifte forældre.	75
5.1. Den gældende ordning	75
5.2. Nordiske reformtanker.	76
5.3. Udvalgets overvejelser.	78
5.4. Anmeldelsesordning	81
5.5. Registrering	84
5.6. FN's Børnekonvention	84
6. Pligtmæssig stillingtagen ved separation og skilsmisse	85
6.1. Nordiske opbygninger.	85
6.2. Udvalgets overvejelser.	87
7. Information og rådgivning	88
Kapitel 4. Andre forældremyndighedsspørgsmål	91
1. Den ugifte far.	91
2. Ændring ved dom	95
3. Aftaler.	98
4. Faktisk ligestilling	100

Kapitel 5. Samvær og anden forældrekontakt	105
1. Samværet i dag	105
2. Samværsberettigede	110
3. Normalsamvær	114
4. Anden forældrekontakt	116
4.1. Anden kontakt end samvær	117
4.2. Orientering om barnet	120
4.3. Indsigelse mod udrejse	124
5. Samvær med nærtstående	125
Kapitel 6. Samværsvanskeligheder	129
1. Problemets omfang	130
2. Ændringssager	133
3. Ophævelse af samvær	135
4. Overførelse af forældremyndigheden	138
5. Overvåget samvær	145
6. Samværsundladelse	148
7. Fogedsager	149
Kapitel 7. Børnesagkyndig rådgivning	151
1. Dansk rådgivning og vejledning	151
1.1. Juridisk rådgivning	152
1.2. § 27a-rådgivning	152
2. Norsk mægling	161
3. Svenske samarbejdsaftaler	163
4. Udvalgets overvejelser	166
Kapitel 8. Administrative og økonomiske konsekvenser	175
1. Administrative ændringer	175
2. Økonomiske vurderinger	175
2.1. Domstolene	175
2.2. Statsamterne	176
2.3. Overvåget samvær	177
2.4. Børnesagkyndig rådgivning	177
Kapitel 9, Noget om udvalgsarbejdet	179
1. Baggrund	179
2. Undersøgelser	179
3. Indsamling af synspunkter	180
4. Nordiske erfaringer	181

Specielle bemærkninger	183
1. Systematik m.v.	183
2. Terminologi	184
3. Bemærkninger til de enkelte bestemmelser	186

Litteratur	201
-----------------------------	-----

Bilag:

1. Referat af Forældremyndighedsudvalgets møde den 19. januar 1994 med Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre	207
2. Referat af Forældremyndighedsudvalgets møde den 14. april 1994 med Børns Vilkår	210
3. Oplæg fra Dansk Kvindesamfund til brug for møde med Forældremyndighedsudvalget den 8. juni 1994	212
4. Ligestillingsrådets skrivelse af 14. februar 1994 til Forældremyndighedsudvalget	218
5. Uddrag af Mødrehjælpens oplæg til Forældremyndighedsudvalget: Et barns ret til to forældre - ide kontra virkelighed	229
6. Danske Kvinders Nationalråds skrivelse af 16. marts 1994 til Forældremyndighedsudvalget	247
7. Den islandske børnelov kapitel 6	251
8. Uddrag af FN's konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder	257

UDVALGETS MEDLEMMER

Formand

Landsdommer, dr.jur. Svend Danielsen (formand)

Medlemmer

Kontorchef Vibeke Larsen (udpeget af Foreningen af Statsamtsjurister)

Advokat Grethe Laursen (udpeget af Advokatrådet)

Dommer Marianne Højgaard Pedersen (udpeget af Den danske Dommerforening)

Fuldmægtig Jonna Waage (udpeget af Civilretsdirektoratet)

Sekretær

Fuldmægtig Eva Rønne Nielsen, Justitsministeriet.

Stud.jur. Katja Pedersen har bistået udvalget ved bearbejdelsen af det statistiske materiale.

Assistent Christina Poulsen, Justitsministeriet, har renskrevet betænkningen.

Udvalget begyndte sit arbejde i sommeren 1993 og afsluttede det med udgangen af september 1994.

UDVALGETS KOMMISSORIUM

Folketingets Retsudvalg har i en beretning af 23. februar 1993 vedrørende forslag til folketingsbeslutning om revision af myndighedsloven opfordret justitsministeren til at nedsætte et sagkyndigt udvalg, der skal have til opgave at analysere og eventuelt fremsætte forslag til ændring af myndighedslovens regler vedrørende fælles forældremyndighed, familiesagkyndig rådgivning og udøvelsen af samværsret.

Justitsministeriet har på den baggrund besluttet at nedsætte Forældremyndighedsudvalget.

Det sagkyndige udvalg skal i overensstemmelse med Retsudvalgets beretning gennemgå den retstilstand, der eksisterer vedrørende fælles forældremyndighed, familiesagkyndig rådgivning og udøvelse af samværsret, navnlig set i lyset af de ændringer, der fandt sted med virkning fra den 1. januar 1986.

I forbindelse med denne gennemgang skal det sagkyndige udvalg tillige - og på baggrund af erfaringer i de øvrige nordiske lande - overveje, om adgangen til fælles forældremyndighed bør forandres, og om der er behov for ændring af reglerne vedrørende ophævelse af fælles forældremyndighed.

Det sagkyndige udvalg skal desuden vurdere, om de danske regler for fælles forældremyndighed er i overensstemmelse med FN's Konvention om Barnets Rettigheder, som Danmark har ratificeret.

Endelig skal udvalget vurdere, hvorvidt og hvorledes familiesagkyndig rådgivning i sager vedrørende forældremyndighed og samværsret kan finde større udbredelse, og om der er behov for ændringer af reglerne om overførelse af forældremyndighed i de tilfælde, hvor forældremyndighedens indehaver saboterer samværsretten.

Udgangspunktet for det sagkyndige udvalgs overvejelser bør i lighed med udgangspunktet for den nugældende myndighedslov være en hensyntagen til, hvad der er bedst for barnet.

Udvalget skal give interesseorganisationer og foreninger, der beskæftiger sig med de spørgsmål, som udvalget skal behandle, mulighed for at fremkomme med deres synspunkter, f.eks. i form af foretræde for udvalget, således at disse synspunkter vil kunne indgå i udvalgets overvejelser.

Udvalget anmodes om at afgive betænkning inden udgangen af september måned 1994.

UDVALGETS HOVEDSYNSPUNKTER

1. Udvalgets opgave

1.1. Af de godt 65.000 børn, der nu hvert år fødes i Danmark, har knap halvdelen ugifte forældre, medens andelen i 1960'erne var ca. 10%. Baggrunden herfor er det øgede antal samboende uden vielsesattest. Imidlertid bor 5% af de nyfødtes mødre ikke sammen med barnets fader. Antallet af ægtefæller, der ophæver samlivet, har været stigende gennem årene. Af de par, der blev gift i 1970, har 30% i dag været gennem en skilsmisse. Det skønnes, at opløsningsfrekvensen for samboende er højere. I 1991 oplevede mere end 24.000 danske børn forældrenes adskillelse. Skønnet er, at omkring en tredjedel af alle danske børn kommer ud for, at en af forældrene flytter fra hjemmet, før de selv gør det. Disse og andre statistiske oplysninger, gengivet i kapitel 2, pkt. 2, har været udgangspunktet for udvalgets overvejelser.

1.2. *Udvalgsarbejdet* har drejet sig om myndighedslovens kapitel 2 med de *regler om forældremyndighed og samværsret*, som blev gennemført i 1985. Revisionen dengang skete på grundlag af en betænkning fra 1983, afgivet af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet, se herom i kapitel 1, pkt. 1.

Udvalget har inddraget *erfaringer* fra de øvrige *nordiske lande* med deres lovgivning på området og særligt de ændringer, der er gennemført siden den danske lovrevision i 1985. Herom henvises til kapitel 1, pkt. 2-5. I kapitel 3-7 er der yderligere omtale af relevante regler i de finske, islandske, norske og svenske love på områder af særlig interesse for udvalgets overvejelser, ligesom der, i det omfang det har været muligt, er redegjort for indvundne erfaringer med bestemmelserne.

1.3. Udvalgets *opgave* har ikke været at foretage en gennemgang af alle regler i myndighedslovens kapitel 2, i forældremyndighedsbekendtgørelsen og i retsplejelovens kapitel 42 om bl.a. forældremyndighedssager. Overvejelserne har været begrænset af de rammer, der er fastlagt i kommissoriet, gengivet ovenfor. De områder, det har været pålagt udvalget at overveje, kan sammenfattes i tre overskrifter: »Fælles forældremyndighed«, »Samværsvanskeligheder« og »Børnesagkyndig rådgivning«. De behandles nedenfor under pkt. 2, 5 og 6, og særligt i kapitlerne 3, 6 og 7.

1.4. Udvalget har søgt at »*gennemgå* den *retstilstand*, der eksisterer« i Danmark under de gældende regler. Manglen på *statistiske oplysninger* er søgt afhjulpet ved at indsamle tal fra statsamternes sager i oktober kvartal 1993 samt byretsdommene fra halvåret 1. oktober 1993 til 31. marts 1994. I kapitel 2, pkt. 3-8 redegøres for hovedresultaterne af undersøgelsen. Derudover har udvalget foretaget en gennemgang af statsamternes sager i januar kvartal 1994 om afslag på og ophævelse af samværsret, se om resultaterne i kapitel 6, pkt. 1.3.3. Endelig har udvalget bedt statsamterne besvare en række generelle spørgsmål om § 27a-rådgivningen, se herom i kapitel 7, samt at samle tal herom fra oktober kvartal 1993, se om disse i kapitel 2, pkt. 9.

1.5. I overensstemmelse med kommissoriet har udvalget haft møder med eller modtaget henvendelser fra en række myndigheder, interesseorganisationer og foreninger. Derudover har der været kontakt med særligt sagkyndige og interesserede. For denne *indsamling af synspunkter* med henblik på udvalgets overvejelser er redegjort nedenfor i kapitel 9, pkt. 3.

1.6. Udvalget har måttet konstatere, at der kun er *begrænset viden* om nogle af de hovedspørgsmål, der behandles i betænkningen, se uddybende i kapitel 2, pkt. 1.5. Det gælder bl.a. spørgsmålet om, hvordan aftalt fælles forældremyndighed har virket siden indførelsen for godt otte år siden, og i kapitel 3, pkt. 2.5. er omtalt nogle af de emner, det kunne være hensigtsmæssigt at have mere kendskab til. Det samme kan siges om § 27a-rådgivningen, se herom i kapitel 7, pkt. 1.2.15. Dette har i nogen grad præget udvalgets arbejde.

2. Fælles forældremyndighed

2.1. Udbredelse

Fælles forældremyndighed, således som ordningen blev indført i 1985 som et tilbud til enige og samarbejdsvillige ugifte, separerede og skilte forældre, har, efter de tal, udvalget har indsamlet, været en succes. I oktober kvartal 1993 indgik *godt* 55% af de forældre, der blev *separeret* eller *skilt*, aftaler om fælles forældremyndighed. I samme periode aftalte ca. 40-50% af de *ugifte* forældre fælles forældremyndighed inden for kort tid efter barnets fødsel. I alt blev der indgået godt 18.000 aftaler af ugifte på årsbasis.

Tallene viste tillige, at 1600-1800 aftaler om fælles forældremyndighed bliver *ophævet* hvert år, hvilket næsten 3/4 af disse forældre er enige om. Godt halvdelen af de opløste aftaler var indgået i forbindelse med separation eller skilsmisse.

. Om enkeltheder hevises til kapitel 2, pkt. 4.2.5. og pkt. 7.

2.2. Automatik

2.2.1. Efter den gældende myndighedslovs § 8, stk. 1, har gifte forældre fælles forældremyndighed straks fra barnets fødsel. Ugifte forældre får det kun, hvis de indgår aftale herom, se lovens § 8, stk. 2, og § 9.

Udvalget er, som det fremgår af overvejelserne i kapitel 3, pkt. 5.3.1., meget positiv over for at udvide den *legale* og automatiske *fælles forældremyndighed* til at omfatte også de *samboende* forældre, der *ikke er gift* med hinanden. Derimod finder udvalget det ikke hensigtsmæssigt, at en sådan legal regel udvides til at omfatte børn, hvis forældre ikke bor sammen ved fødslen, da det nødvendige fællesskab ikke kan antages generelt at være til stede og på grund af de vanskeligheder, dette hvert år ville påføre ca. 3.000 enlige mødre, se uddybende om begrundelsen ligeledes i kapitel 3, pkt. 5.3.1.

Dermed har udvalget stået over for et i dag uløseligt *problem* med at *adskille* de to grupper, fordi samboforhold ikke registreres noget sted. Samtidig skal også samboende ugifte have faderskabet konstateret, normalt gennem faderens anerkendelse over for statsamtet. Det er da naturligt, at forældrene samtidigt tager stilling til forældremyndigheden og indgår en *aftale* om fælles forældremyndighed. Dette er udvalgets løsning på problemet på kortere sigt, idet det foreslås, at myndighedernes medvirken forenkles ved, at den hidtidige godkendelsesordning efter lovudkastets § 6 erstattes af en *anmeldelse* til statsamtet, se nedenfor i kapitel 3, pkt. 5.3.2. og pkt. 5.4.

Ændres faderskabsreglerne som følge af arbejdet i *Børnelovsudvalget*, er det sandsynligt, at problemerne med at udskille de samboende ugifte bliver løst. Børnelovsudvalgets formand har forud for udvalgets nedsættelse været inde på en tanke om en ny såkaldt samlivs pater est regel. En sådan regel kunne f.eks. bestå i, at forældrene erklærer, at barnet er et fællesbarn, og at de har boet sammen i en vis periode. Afgives en sådan erklæring, kunne der som retsvirkning hertil knyttes automatisk fælles forældremyndighed. En langsigtet løsning med en udvidelse af området for legal fælles forældremyndighed må derfor afvente børnelovsrevisionen.

Om den *ugifte faders retsstilling* efter lovudkastet og dermed om udvalgets svar på ønsket om automatik se tillige nedenfor under pkt. 3.1.

2.2.2. Udvalget har tillige behandlet *separations-* og *skilsmisssituationen*. Retsstillingen i dag er, at forældrene i sådanne tilfælde skal tage stilling til forældremyndigheden, idet de har mulighed for at aftale fortsat fælles forældremyndighed, jf. den gældende lovs § 11, stk. 1 og 2. Da dette spørgsmål indgår som et blandt flere vilkår, ægtefællerne skal tage stilling til, og da det i ægteskabsloven er foreskrevet, at der skal afholdes en vilkårsforhandling, hvor spørgsmålet naturligt drøftes og afklares, finder udvalget, at en mulig ændring af retstilstanden bør afvente eventuelle overvejelser om ændring af skilsmisseprocessen som helhed. De gældende regler er således opretholdt i lovudkastets § 7, se herom i kapitel 3, pkt. 6.

2.3. Tvungen fælles forældremyndighed

Endnu et spørgsmål, det har været pålagt udvalget at overveje, er, om en forælder skal have krav på at få en aftalt *fælles forældremyndighed bragt* til ophør ved samlivsophævelse eller senere, eller om retten skal kunne beslutte, at fællesskabet skal *fortsætte* mod den *enes protest*. Et tilsvarende problem er, om forældre ved separation eller umiddelbar skilsmisse skal kunne pålægges at fortsætte med fælles forældremyndighed, selv om den ene ikke ønsker dette. Udvalget har *ikke* kunnet gå ind for forslag af denne art om *påtvungen fælles forældremyndighed*, se overvejelserne i kapitel 3, pkt. 4.1. Uden forskningsresultater bør der ikke indføres en ny ordning af så vidtrækkende betydning for børnene. På det grundlag, der foreligger i dag, er det udvalgets vurdering, at det nødvendige samarbejde kun kan virke, hvis begge forældre går positivt ind herfor. Tvungne ordninger ville tillige kræve grundlæggende ændringer i opbygningen af forældremyndighedsreglerne, og samfundet kunne komme til at spille en aktiv rolle i fastlæggelsen af barnets hverdag.

En del af de ønsker, der ligger bag tankerne om tvungen fælles forældremyndighed, har udvalget tilgodeset med andre forslag, se nedenfor under pkt. 2.4., samt pkt. 4.1. og 2.

2.4. Samvær under fælles forældremyndighed

På et væsentligt punkt foreslår udvalget ændringer i den gældende ordning om aftalt fælles forældremyndighed. I dag er det ikke muligt at gå til myndighederne og få en samværsresolution, så længe der er fælles forældremyndighed. Er der problemer med kontakten, må den, der ikke har barnet boende, først få den fælles forældremyndighed bragt til ophør. Efter lovudkastets §§ 16 og 17 vil statsamtterne fremtidigt kunne træffe *afgørelse* om *samvær* for *alk* forældre, der *ikke* har *barnet boende*, se herom i kapitel 3, pkt. 4.3.

3. Eneforældremyndighed

3.1. Den ugifte fader

Efter den gældende lovs § 14 kan en *ugift fader*, der ikke har fælles forældremyndighed i kraft af en aftale med moderen, få *forældremyndigheden overført* til sig. Det kræver, at han kan sandsynliggøre, at ændringen er bedst for barnet.

Udvalget finder, at fædres retsstilling i dag er for svag, hvis der skal træffes en forældremyndighedsafgørelse i tilslutning til *ophævelsen* af et *længerevarende samliv*, og forældrene ikke kan blive enige om den fremtidige løsning. Efter udvalgets forslag, udmøntet i lovudkastets § 12, stk. 1, vil *faderen* fremtidigt kriterie- og bevismæssigt i

denne situation blive *stillet på samme måde, som hvis* der havde været en aftale om *fælles forældremyndighed*. Hermed mindskes betydningen af, at en forældremyndighedsaftale er indgået, og af, at udvalget ikke har fundet det muligt på nuværende tidspunkt at indføre automatisk fælles forældremyndighed for ugifte samboende forældre, se ovenfor under pkt. 2.2. Om udvalgets overvejelser se nærmere i kapitel 4, pkt. 1.4.

3.2. Tvister

Udvalgets undersøgelse viser, at der kun i ca. 3% af separations- og skilsmissegangerne var en sådan *uenighed om forældremyndigheden*, at det var nødvendigt at få en dom i byretten for at afgøre tvisten. Undersøgelsen viser også, at *fædrene* fik forældremyndigheden i omkring en fjerdedel af disse domme. Til sammenligning kan oplyses, at fædrene fik forældremyndigheden i 10% af tilfældene, når forældrene selv aftalte hvem af dem, der skulle have forældremyndigheden alene. Om enkeltheder henviser til kapitel 2, pkt. 4.1., pkt. 4.3.3. og pkt. 4.3.4.

3.3. Ændring ved dom

Efter den gældende lovs § 17 kan forældremyndighedsaftaler og -afgørelser i tilfælde af uenighed kun ændres, hvis det er påkrævet.

Som det fremgår af lovudkastets § 13, foreslår udvalget kriteriet lempet til, at retten, når *særlige grunde* taler derfor, kan *overføre forældremyndigheden* til den anden forælder, hvis det er bedst for barnet, navnlig på grund af væsentligt forandrede forhold. Om baggrunden herfor se overvejelserne i kapitel 4, pkt. 2. Som omtalt i kapitel 6, pkt. 4, tilgodeses hermed også ønsket om at øge overførelsesmulighederne i tilfælde af samværssabotage. Som gennemgået der, og som det fremgår af lovudkastets § 13, har udvalget ikke fundet det hensigtsmæssigt med en særskilt bestemmelse med særligt sigte på svære samværsvanskeligheder, se tillige nedenfor under pkt. 5.2.

4. Samvær og anden forældrekontakt

Som omtalt ovenfor under pkt. 2.3. har udvalget fundet, at nogle af de problemer, der har ført til ønsker om indførelse af en adgang til at tvinge til fælles forældremyndighed, bør løses på anden måde. Navnlig to nye lovregler skal bidrage hertil.

4.1. Anden kontakt end samvær

I lovudkastets § 18 er indført en ny regel om, at statsamtet i særlige tilfælde kan træffe bestemmelse om *anden kontakt* med barnet for den af forældrene, der ikke har barnet boende, i form af *telefonsamtaler, brevveksling* og lignende. Om tilfælde, hvor brugen af en

sådan bestemmelse kan blive aktuel og om baggrunden for den henvises til kapitel 5, pkt. 4.1.

4.2. Oplysninger om barnet

I dag er en forælder, der ikke har del i forældremyndighed, afskåret fra at få *oplysninger* om barnet fra *skole*, af *børneinstitutioner* samt fra de sociale myndigheder og *hospitaller*. Udvalget finder, at den tavshedspligt, der hindrer videregivelse af oplysninger, bør begrænses, så alle forældre kan få information, hvis de ønsker det. Der henvises til lovudkastets § 19 om reglens afgrænsning samt om dennes baggrund til kapitel 5, pkt. 4.2.

5. Samarbejdsvanskeligheder

Udvalget er særligt blevet bedt om at overveje muligheden for overførelse af forældremyndighed i tilfælde af samværs sabotage, men har valgt at vurdere samværsreglerne i lidt bredere sammenhæng.

5.1. Ændring og ophævelse af samvær

Efter den gældende lovs § 24 er kriteriet for at afslå at fastsætte, ændre eller ophæve samvær, at hensynet **til**, hvad der er bedst for barnet, taler derfor.

Udvalget foreslår i lovudkastets § 17, stk. 2 og 3, nye regler om og kriterier for ændring af samværsaftaler og -afgørelser samt om afslag på en ansøgning om samvær og om ophævelse af samværet.

Efter stk. 2 om *ændringssager* er det afgørende, at ændringen er bedst for barnet, navnlig på grund af forandrede forhold. Se om reglen i kapitel 6, pkt. 2.

Ifølge stk. 3 kan *afslag* kun meddeles og *ophævelse* kun ske, hvis det er påkrævet af hensyn til barnet. I forhold til en meget streng praksis i dag er der tale om en vis udvidelse af adgangen til ophævelse af kontakten med forældre, der ikke har barnet boende. Om baggrunden for udvalgets forslag, se kapitel 6, pkt. 3.

5.2. Samværs sabotage

Svære samværsvanskeligheder kan skyldes både den forpligtedes og den berettigedes forhold. Den forpligtedes *sabotage* kan efter gældende ret bevirke overførelse af forældremyndigheden, hvis også andre omstændigheder taler herfor. Udvalget fortolker i kapitel 6, pkt. 4, den seneste højesteretsdom og finder det som nævnt ovenfor under pkt. 3.2. ikke hensigtsmæssigt med en særlig overførelsesregel om denne situation.

I stedet har udvalget generelt foreslået *kriteriet for overførelse afforældremyndigheden lempet*, jf. lovudkastets § 13.

5.3. Overvåget samvær

Udvalget har drøftet det såkaldte overvågede samvær som en mulighed for bl.a. at modvirke samværs sabotage. Udvalget finder, at det bør være en *offentlig opgave at tilbyde overvåget samvær* og anbefaler, at der indledes forhandlinger mellem de berørte myndigheder med henblik på, at der overalt i landet gives mulighed for overvåget samvær, se herom kapitel 6, pkt. 5.

6. Børnesagkyndig rådgivning

Som et sidste hovedemne har udvalget overvejet den såkaldte § 27a-rådgivning, herunder om den bør være tvungen, se kapitel 7.

Udvalget har søgt at danne sig et billede af, hvorledes den børnesagkyndige rådgivning anvendes og fungerer i dag, se ovenfor under pkt. 1.4. Med dette udgangspunkt foreslår udvalget *rådgivningen styrket* navnlig derved, at der skal indkaldes til rådgivningsmøde, blot den *ene* forælder *modtager* tilbuddet herom, medens det i dag normalt kræves, at begge positivt går ind herfor. Derudover foreslås, jf. udkastets § 28, stk. 2, at *statsamtet* skal kunne *tilbyde* rådgivning uden for de tilfælde, hvor det er muligt i dag, nemlig ved uenighed om forældremyndigheden eller samværsret. Derimod finder udvalget det ikke hensigtsmæssigt at gøre rådgivningen tvungen eller obligatorisk, se kapitel 7, pkt. 4.

7. Ny forældremyndigheds- og samværslov

Resultatet af udvalgets arbejde er blevet et udkast til en *ny lov* om forældremyndighed og samvær. Reglerne har hidtil været at finde i myndighedslovens kapitel 2. Som et resultat af et andet udvalgs arbejde er afgivet en betænkning med forslag til en særlig værgemålslov, hvilket vil indebære, at de regler, dette udvalg har beskæftiget sig med, skal udskilles til en særskilt lov.

Det forhold, at udvalget har skullet udforme et helt nyt lovudkast, har medført en række forslag til systematiske, lovtekniske og sproglige ændringer. Derudover foreslår udvalget enkelte begrænsede ændringer udover de ovenfor gennemgåede, se f.eks. udkastets § 26, hvor reglen om midlertidigt samvær udvides til at kunne anvendes også under samværs sager.

UDKAST

til

Lov om forældremyndighed og samvær

Kapitel 1

Forældremyndighed

§ 1. Børn og unge under 18 år er under forældremyndighed, medmindre de har indgået ægteskab.

Indhold

§ 2. Forældremyndighedens indehaver skal drage omsorg for barnet og kan træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov.

Stk. 2. Forældremyndigheden medfører pligt til at beskytte barnet mod fysisk og psykisk vold og anden krænkende behandling.

Stk. 3. Forældrene kan anvende barnets indtægter til dets underhold i passende omfang og under hensyntagen til deres og barnets stilling.

§ 3. Har forældrene fælles forældremyndighed, og er de uenige om, hvem af dem der skal have forældremyndigheden alene, skal begge give samtykke til, at barnet forlader landet.

Indehavere

§ 4. Er forældrene gift med hinanden ved barnets fødsel, eller indgår de senere ægteskab, har de fælles forældremyndighed. Er forældrene separeret ved barnets fødsel, har moderen dog forældremyndigheden alene, medmindre samlivet mellem ægtefællerne genoptages.

§ 5. Er forældrene ikke gift med hinanden, har moderen forældremyndigheden alene, medmindre forældrene har indgået aftale om fælles forældremyndighed efter §6.

Aftale om fælles forældremyndighed

§ 6. Forældrene kan aftale, at de skal have fælles forældremyndighed. Aftalen er kun gyldig, når den er anmeldt til statsamtet. Er en forældremyndighedssag indbragt for retten, kan anmeldelse ske hertil.

Separation og skilsmisse

§ 7. Ved separation eller skilsmisse skal der tages stilling til forældremyndigheden, medmindre der tidligere er truffet aftale eller afgørelse herom.

Stk. 2. Forældrene kan med statsamtets godkendelse aftale, at de fortsat skal have fælles forældremyndighed. Aftalen godkendes, med mindre den strider mod, hvad der er bedst for barnet. Er separations- eller skilsmissesagen indbragt for retten, kan aftalen godkendes af retten.

Stk. 3. Skal den fælles forældremyndighed ophøre, gælder § 9.

Samlivsophævelse

§ 8. Lever forældrene ikke sammen, eller agter en af dem at ophæve samlivet, kan enhver af dem kræve, at den fælles forældremyndighed skal ophøre.

Ophør af fælles forældremyndighed

§ 9. Skal den fælles forældremyndighed ophøre, kan forældrene med statsamtets godkendelse aftale, hvem af dem der skal have forældremyndigheden alene. Aftalen godkendes, medmindre den strider mod, hvad der er bedst for barnet. Er en forældremyndighedssag indbragt for retten, kan aftalen godkendes af retten.

Stk. 2. Er forældrene uenige, eller nægtes godkendelse af deres aftale, afgør retten under særligt hensyn til, hvad der er bedst for barnet, hvem af forældrene der skal have forældremyndigheden alene.

Genoptagelse af samlivet

§ 10. Er der truffet aftale eller afgørelse efter § 9 om, at en af forældrene skal have forældremyndigheden alene, genindtræder den fælles forældremyndighed, hvis gifte, herunder separerede, forældre genoptager eller fortsætter samlivet. Er forældrene ugifte eller fraskilte, får de ikke på ny fælles forældremyndighed, medmindre de indgår aftale herom efter § 6.

Overførelse ved aftale

§ 11. Forældremyndigheden kan ved aftale, godkendt af statsamtet, overføres til den

af forældrene, der ikke har forældremyndigheden, eller til andre. Forældremyndigheden kan overføres til et ægtepar i forening, herunder den ene af forældrene og dennes ægtefælle. Aftalen godkendes, medmindre den strider mod, hvad der er bedst for barnet. Er en forældremyndighedssag indbragt for retten, kan aftalen godkendes af retten.

Overførelse til faderen ved dom

§ 12. Har forældre, der ikke er gift med hinanden, levet sammen i længere tid, uden at de har fælles forældremyndighed, og kræver faderen forældremyndigheden ved samlivets ophør, afgør retten under særlig hensyn til, hvad der er bedst for barnet, hvem af forældrene der skal have forældremyndigheden alene.

Stk. 2. I andre tilfælde kan retten overføre forældremyndigheden fra moderen til faderen alene, hvis ændringen er bedst for barnet.

Ændring ved dom

§ 13. Er forældremyndigheden ved aftale eller dom tillagt en af forældrene alene, kan retten, når særlige grunde taler derfor, overføre forældremyndigheden til den anden, hvis det er bedst for barnet, navnlig på grund af væsentligt forandrede forhold.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også, hvis faderen ikke har fået forældremyndigheden under en sag efter § 12.

Stk. 3. Aftale efter § 11 eller afgørelse efter § 14 kan ændres af retten efter samme betingelser som nævnt i stk. 1.

Dødsfald

§ 14. Har forældrene fælles forældremyndighed, og dør den ene, forbliver forældremyndigheden hos den anden. Bor barnet ved dødsfaldet ikke hos den efterlevende, kan en anden i forbindelse med dødsfaldet anmode om at få tillagt forældremyndigheden. Anmodningen kan kun imødekommes, hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler imod, at forældremyndigheden forbliver hos den efterlevende.

Stk. 2. Har en af forældrene forældremyndigheden alene, og dør denne, eller bevirker et dødsfald i øvrigt, at ingen har forældremyndigheden, bestemmes under hensyn til, hvad der er bedst for barnet, hvem der skal have forældremyndigheden. Anmoder den efterlevende af forældrene om forældremyndigheden, imødekommes anmodningen, medmindre hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler imod det.

Stk. 3. Forældremyndigheden kan tillægges et ægtepar i forening, herunder den efterlevende af forældrene og dennes ægtefælle.

Stk. 4. Afgørelser efter stk. 1-3 træffes af statsamtet og kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed.

Stk. 5. Statsamtets afgørelse kan inden 8 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende, indbringes for retten under en sag mod den, statsamtet har tillagt forældremyndigheden.

§ 15. Indehavere af forældremyndigheden kan tilkendegive, hvem der efter deres død bør have tillagt forældremyndigheden. Tilkendegivelsen følges, medmindre hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler derimod. Den efterlevendes fortrinsstilling efter § 14 gælder dog uanset en modsat tilkendegivelse.

Kapitel 2

Samvær m.v.

§ 16. Barnets forbindelse med begge forældre søges bevaret ved, at den, der ikke har barnet boende, har ret til samvær.

§ 17. Statsamtet træffer efter anmodning afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværet og kan fastsætte de nødvendige bestemmelser i forbindelse hermed. Afgørelsen træffes efter, hvad der er bedst for barnet.

Stk. 2. Statsamtet kan ændre en aftale eller afgørelse om samvær, hvis ændringen er bedst for barnet, navnlig på grund af forandrede forhold.

Stk. 3. Statsamtet kan afslå at fastsætte samvær eller ophæve en afgørelse eller aftale herom, hvis det er påkrævet af hensyn til barnet.

Anden kontakt

§ 18. Statsamtet kan i særlige tilfælde træffe bestemmelse om anden kontakt med barnet for den af forældrene, der ikke har barnet boende, i form af telefonsamtaler, brevveksling og lignende.

Oplysninger om barnet

§ 19. Den af forældrene, som ikke har forældremyndigheden, har ret til efter anmodning at få oplysninger om barnets forhold fra skoler, børneinstitutioner samt social- og sundhedsvæsenet. Myndigheden eller institutionen kan nægte at give oplysning, hvis det er til skade for barnet. Der må ikke gives oplysninger om forældremyndighedsindehaverens forhold.

Stk. 2. Statsamtet kan i særlige tilfælde fratage den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden, adgangen til at få oplysninger efter stk. 1.

Kapitel 3

Arbejdsaftaler

§ 20. Har et barn eller en ung med tilladelse af forældremyndighedens indehaver på egen hånd påtaget sig tjeneste eller andet personligt arbejde, hvorved denne er blevet i stand til selv at sørge for sit underhold, kan den pågældende, for så vidt denne er fyldt 15 år, selv ophæve aftalen og påtage sig arbejde af lignende art, medmindre andet bestemmes af forældremyndighedens indehaver.

§ 21. Aftale om tjeneste eller andet personligt arbejde, som et barn eller en ung på egen hånd har truffet, kan forældremyndighedens indehaver ophæve, såfremt hensynet til dennes opdragelse eller velfærd kræver det. Ophævelsen skal dog så vidt muligt ske med rimeligt varsel, og hvor billighed taler derfor, kan der tillægges den anden part en passende ertatning.

Kapitel 4

Midlertidige afgørelser

Forældremyndighed

§ 22. Er der anlagt retssag om forældremyndigheden, kan retten efter anmodning ved kendelse bestemme, hvem forældremyndigheden midlertidigt skal tilkomme. Afgørelsen træffes under hensyn **til**, hvad der er bedst for barnet under sagen. Afgørelsen gælder, indtil der foreligger en dom, der kan fuldbyrdes, og bortfalder, hvis sagen hæves eller afvises.

§ 23. Har forældrene fælles forældremyndighed, og er der risiko for, at den ene af dem vil bringe barnet ud af landet og derved foregribe en afgørelse om forældremyndigheden, kan justitsministeren, eller den, der bemyndiges hertil, midlertidigt tillægge den anden af forældrene forældremyndigheden alene.

Dødsfald

§ 24. Under en sag ved statsamtet om forældremyndighed efter en indehavers død, jf. § 14, kan statsamtet bestemme, hvem forældremyndigheden midlertidigt skal tilkomme. Afgørelsen gælder, indtil der foreligger en afgørelse om forældremyndigheden, der kan fuldbyrdes.

Forhindring

§ 25. Er indehaveren, den ene af to indehavere eller begge indehavere af forældremyndigheden forhindret i at træffe bestemmelse om barnets personlige forhold, kan statsamtet afgøre, hvem forældremyndigheden skal tilkomme, så længe forhindringen varer.

Samvær

§ 26. Under en sag om forældremyndighed eller samvær kan statsamtet efter anmodning træffe afgørelse om midlertidig samvær. Afgørelsen træffes under hensyn til, hvad der er bedst for barnet under sagen.

Ændring

§ 27. Midlertidig afgørelse efter §§ 22-26 kan ændres, hvis det er bedst for barnet. Er retssag anlagt, træffes afgørelsen om forældremyndighed af retten.

Kapitel 5

Børnesagkyndig rådgivning

§ 28. Statsamtet skal tilbyde forældre og børn børnesagkyndig rådgivning ved uenighed om forældremyndighed og samvær. Formålet er at hjælpe parterne til at løse konflikten under hensyn til, hvad der er bedst for barnet.

Stk. 2. Statsamtet kan i andre tilfælde tilbyde børnesagkyndig rådgivning om forældremyndighed og samvær, hvis der skønnes at være et særligt behov herfor.

Stk. 3. Statsamtet kan undlade at tilbyde rådgivning efter stk. 1, hvis det i det enkelte tilfælde findes unødvendigt eller uhensigtsmæssigt.

Kapitel 6

Sagsbehandling

§ 29. Er et barn fyldt 12 år, skal der, før der træffes afgørelse i en sag om forældremyndighed eller samvær, finde en samtale sted med barnet herom. Samtalen kan dog undlades, hvis det må antages at være til skade for barnet eller uden nogen betydning for sagen.

§ 30. Statsamtet skal indhente erklæring fra den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, inden der træffes afgørelse efter § 11 eller § 14, stk. 2, medmindre dette kan være til væsentlig skade for barnet eller medføre uforholdsmæssig forsinkelse af sagen.

§ 31. Justitsministeren kan fastsætte regler om statsamternes behandling af sager efter denne lov.

Kapitel 7

Ikrafttræden m.v.

§ 32. Loven træder i kraft den

Stk. 2. Samtidig ophæves myndighedslovens kapitel 2 og §§ 35-37, jf. lovbekendtgørelse nr. 443 af 3. oktober 1985.

§ 33. Regeringen kan indgå overenskomst med andre stater om forholdet mellem dansk rets og fremmed rets regler om forældremyndighed og samvær. Overenskomsten finder anvendelse her i landet efter bekendtgørelse i Lovtidende.

Stk. 2. Justitsministeren kan endvidere fastsætte regler om forholdet mellem danske og andre nordiske landes regler om forældremyndighed og samvær.

§ 34. Er der ikke før lovens ikrafttræden afsagt endelig dom i en sag efter den hidtil gældende bestemmelse i myndighedslovens § 14 eller § 17, anvendes denne lovs § 12 eller 13.

Stk. 2. Bestemmelserne i lovens § 13 og § 17, stk. 2 og 3, anvendes også på aftaler eller afgørelser om forældremyndighed og samvær truffet før lovens ikrafttræden.

§ 35. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovudkastet
Almindelige bemærkninger

Kapitell

Retsstillingen i dag

I dette kapitel skal kun redegøres *generelt* for retstilstanden i dag i de nordiske lande på forældremyndigheds- og samværsområdet. Derudover omtales udviklingen, siden de danske regler blev forberedt og gennemført i første halvdel af 1980-erne.

I det omfang, der er behov for en uddybning på enkeltområder, gennemgås regler og retsstillingen som en del af udvalgets drøftelser i kapitel 3-7. Der er en omtale af de nordiske ordninger med fælles forældremyndighed i kapitel 3, pkt. 3, og specielt af de ugifte forældres forhold i pkt. 5. I kapitel 4, pkt. 2, redegøres for overførelse af forældremyndigheden og i pkt. 3 for godkendelsesordninger for aftaler om fordeling af forældremyndigheden. I kapitel 5, pkt. 3, gennemgås de norske regler om normal-samvær og i pkt. 4 reglerne om anden kontakt end samvær, herunder særligt bestemmelser om orientering om barnet i pkt. 4.2.1 kapitel 6, pkt. 4, er betydningen af samværs sabotage for forældremyndighedsspørgsmålet omtalt, og i kapitel 7, pkt. 2 og 3, findes en beskrivelse af norske og svenske rådgivningsordninger.

1. Danmark

1.1. Udvalgets arbejde tager udgangspunkt i *myndighedslovens kapitel 2 »Forældremyndighed«*, som reglerne blev udformet i 1985, se lov nr. 230 og nr. 231 af 20. juni 1985 om ændring af myndighedsloven.

Reglerne bygger på en betænkning om forældremyndighed og samværsret (nr. 985/83), udarbejdet af en arbejdsgruppe, der blev nedsat i 1981 med den opgave at udarbejde et udkast til en revision af myndighedslovens kapitel 2 om forældremyndighed samt af reglerne om forældremyndighed og forældremyndighedssagers behandling i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og i retsplejeloven. Den 24. maj 1984 vedtog Folketinget et beslutningsforslag, hvorefter regeringen opfordredes til at fremsætte et lovforslag, idet reglerne om forældremyndighed og samværsret skulle ændres på en sådan måde, at de indholdsmæssigt kom til at svare til hovedlinierne i

lovudkastet i forældremyndighedsbetænkningen.¹ Herefter fremsatte justitsministeren den 10. oktober 1984 forslag til ændring af myndighedsloven m.v. Loven trådte i kraft den 1. januar 1986.

1.2. I loven er der hjemmel til at udstede administrative regler. De findes nu i bekendtgørelse nr. 649 af 18. september 1990 om forældremyndighed og samværsret, den såkaldte *fomldremyndighedsbekendtgørelse*. Endvidere har Civilretsdirektoratet udsendt en cirkulæreskrivelse om fælles forældremyndighed: Statsamtets vejledning af forældre, der ønsker godkendelse af aftale om fælles forældremyndighed.²

1.3. I Folketingssamlingen 1991-92 fremsatte medlemmer af Socialdemokratiet et *beslutningsforslag*, nr. B 87, om revision af myndighedsloven. Forslaget blev genfremsat i folketingsamlingen 1992-93 som beslutningsforslag nr. B 15.³ I forslaget opfordres regeringen til at fremsætte et lovforslag til revision af den gældende myndighedslov. Formålet skulle ifølge beslutningsforslaget være at skabe den lovmæssige sikkerhed for, at der ved skilsmisse eller andre familiebrud findes den løsning, der er bedst for barnet, herunder sikre barnet den tætte kontakt til begge sine forældre, som det var hensigten med indførelsen af aftale om fælles forældremyndighed, at fjerne de indbyggede mekanismer i dansk lovgivning eller praksis, som afholder forældre fra at påtage sig det fulde forældreansvar, at sikre en udjævning i tildelingen af forældremyndigheden mellem kønnene, at begrænse og effektivisere sagsmængden gennem ændring af lovgivning og praksis i danske forældremyndigheds- og samværsager, samt at omlægge samværsreglerne for at sikre barnets tarv.

Beslutningsforslaget mundede ud i en *beretning* afgivet af Folketingets *Retsudvalg* den 23. februar 1993.⁴ Beretningen, som har dannet grundlag for udvalgets kommisso-rium, aftrykt ovenfor, opfordres justitsministeren til at nedsætte et sagkyndigt udvalg med den opgave »at analysere og eventuelt fremsætte forslag til ændring af myndighedslovens regler vedrørende fælles forældremyndighed, familiesagkyndig rådgivning og udøvelse af samværsret«.

2. Norge

I Norge gennemførtes i 1981 en lov nr. 7 af 8. april 1981 »om barn og foreldre {*barne-loven*)}«. ⁵ Lovens kapitel 5 med overskriften »Foreldreansvar« rummer i §§ 30-50 regler også om bl.a. samværsret. ⁶

1: Beslutningsforslag nr. 110, Folketingstidende 1983-84, 2. samling, sp. 5384-5409 og 6990-99.

2: Vejledningen er aftrykt i Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 53-55.

3: Folketingstidende 1992-93, Tillæg A, sp. 3285 ff.

4: Folketingstidende 1992-93, Tillæg B, sp. 785 ff.

5: Se om forarbejderne Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83) s. 22.

6: Kapitlet er gengivet i Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83) s. 219-24.

Loven er på de områder, dette udvalg har interesse i, blevet ændret to gange.

I 1989 gennemførtes ændringer af reglerne om samværsret, forældreansvar, hvem et barn skal bo sammen med m.v.⁷ I det forudgående lovforslag blev der redegjort for bl.a. spørgsmålet om samværsret efter samlivsbrud og ret til oplysninger om barnet, når forældrene ikke har boet sammen, efter at barnet er blevet født, samt samværsret for andre end forældrene.⁸

Derudover er der i 1992 gennemført tvungen mægling for forældre, før der kan anlægges sag om forældreansvar, omsorg og samværsret.⁹

I efteråret 1993 har den norske regering besluttet at foretage en bred gennemgang og vurdering af barneloven med henblik på hensigtsmæssige ændringer. Et høringsudkast forventes at foreligge inden årsskiftet.

3. Sverige

De svenske regler om forældremyndighed og samvær findes i *föräldrabalken*. De er ændret adskillige gange de seneste par årtier.

I 1983 gennemførtes en ændring, som bl.a. havde til formål, at gifte forældre kunne fortsætte den fælles forældremyndighed efter skilsmisse uden domstolsbeslutning i det enkelte tilfælde. Sagsbehandlingen er blevet forenklet, når ugifte forældre vil have fælles forældremyndighed. I de ændrede bestemmelser blev tillige slået fast, at forældremyndighedsindehaveren har et ansvar for, at barnets behov for samvær med den anden forælder tilgodeses.

Et yderligere skridt blev taget med ændringer, der trådte i kraft den 1. marts 1991. Målet var at lette en udvikling mod, at forældrene i større udstrækning tager et fælles ansvar for barnet og selv bliver enige om, hvorledes forældremyndigheds- og samvæsspørgsmålet skal løses. Samarbejdssamtaler skal tilbydes i alle kommuner, og domstolene kan tage initiativ til, at sådanne samtaler kommer i stand. Også reglen om fælles forældremyndighed blev ændret. Nu kan ordningen fortsætte, så længe ingen af forældrene modsætter sig den. Ugifte forældre kan anmelde aftaler om fælles forældremyndighed i forbindelse med, at faderskabet fastslås. Endelig skal forældremyndighedsindehaveren give oplysninger, som kan fremme samværet.¹¹

Med virkning fra den 1. juli 1993 gennemførtes endnu en ændring i *föräldrabalken*, hvorefter der ved samværsbeslutninger skal tages hensyn til risikoen for, at barnet i forbindelse med udøvelsen af samværet udsættes for overgreb, ulovlig bortførelse eller tilbageholdelse eller i øvrigt behandles ilde.¹²

7: Ot. prp. nr. 44 (1987-88).

8: Se også Justiskomiteens indstilling Innst. O nr. 23 (1988-89).

9: Ot. prp. nr. 91 (1991-92) og Innst. O nr. 97 (1991-1992).

10: Reglerne med ændringerne i 1983 er aftrykt i Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 225-29.

11: Prop. 1990/91:8.

12: Prop. 1992/93:139 om olovliga bortföranden och andre övergrepp mot barn.

Den svenske regering har i oktober 1993 udpeget en særlig undersøger til at vurdere reformen fra 1991 og reglerne om forældremyndighed og samværsret. Der skal særligt tages stilling til spørgsmålet om, hvorledes satsningen på samarbejdssamtaler har virket på behandlingen af forældremyndigheds- og samværstvister. Derudover skal det overvejes, om sagsbehandlingsreglerne bør ændres.

4. Finland

I Finland gennemførtes en ny lov om forældremyndighed og samværsret »lag angående vårdnad om barn och umgängesrätt« i 1983.¹³ Reglerne er ikke senere ændret på de områder, udvalget behandler.

5. Island

Den nyeste nordiske lovgivning på området er den islandske *børnelov*, lov nr. 20 af 22. maj 1992, hvor reglerne om »Forældrepligter, forældremyndighed og samværsret« findes i kapitel 6. Loven foreligger i en dansk oversættelse, og kapitel 6 er aftrykt som bilag 7 til betænkningen.

13: Reglerne er aftrykt i Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83) s. 230-232.

Kapitel 2

Faktiske forhold

1. Generelt

1.1. De *emner*, udvalget behandler, er kun i begrænset omfang *belyst statistisk*. Det skyldes bl.a., at oplysninger om separationer ikke indgår i det materiale, der bearbejdes i Danmarks Statistiks befolkningstabeller, og at ugifte samboendes familieadfærd naturligt nok ikke afspejler sig i officielle tal. Endnu en årsag er, at Indenrigs- og Justitsministerierne, domstolene og statsamtene hidtil kun har indsamlet yderst summariske oplysninger om de familieretlige sager. Dette har givet anledning til en bemærkning om, at børnene så at sige er usynlige i skilsmissestatistikken.¹ Endelig har det betydning, at der ikke i offentlige registre findes oplysninger om, hvem der er indehaver af forældremyndigheden, se om udvalgets overvejelser i så henseende nedenfor i kapitel 3, pkt. 5.5.

1.2. Trods det anførte er det muligt fra *befolkningsstatistikkerne* at udtrække en række oplysninger om børnefamilier og deres forhold. Herom er redegjort nedenfor under pkt. 2.

De tilgængelige tal om *forældremyndighed* og *samværsret* er tidsmæssigt eller geografisk begrænsede, mange er af ældre dato, og der er mange uoplyste områder. De mest udførlige oplysninger blev indsamlet af Ægteskabsudvalget af 1969 og vedrørte året 1971.² Det daværende Familieretsdirektorat foretog i 1986 og 1987 undersøgelser af, hvordan de nye regler om aftalt fælles forældremyndighed og om § 27 a-rådgivningen virkede. Andre oplysninger er indsamlet på privat basis. Nogle af oplysningerne kan imidlertid danne grundlag for sammenligninger, som kan belyse udviklingen.³

1: Mogens Nygaard Christoffersen: Børn og skilsmisser, 10. Nordiske Demografiske Symposium, Lund 1992, s. 4.

2: En del resultater er offentliggjort i Ægteskabsudvalgets betænkning 6 (nr. 726/74), andre i Statistiske Efterretninger nr. 3 af 15. januar 1973 s. 45-57. Nogle af forældremyndighedstallene er gengivet af Danielsen og Inger Koch-Nielsen i Juristen 1982 s. 234-251.

3: En sammenstilling af hidtil tilgængelige tal om børn og skilsmisser findes i Danielsen: Skilsmissesagen, 1989, s. 348-354. Se tillige Andrup m.fl.: Skilsmisse-adfærd, 1989.

1.3. *Forældremyndighedsudvalget* har til brug for sine overvejelser og for at belyse området *indhentet* statistiske oplysninger fra domstole og statsamter. Af praktiske, tidsmæssige og økonomiske grunde har udvalgets undersøgelser haft et begrænset sagligt omfang, ligesom de indsamlede tal kun har kunnet give et øjebliksbillede fra en tremåneders periode i slutningen af 1993.

Statsamterne førte i de tre sidste måneder af 1993 efter udvalgets anmodning statistik *overforældremyndighedssagerne* efter §§ 9-11 og vedrørende § 27a-rådgivningen. Byretterne indsendte *alle forældremyndighedsdomme* afsagt i samme periode og tillige dommene fra januar kvartal 1994. Dermed har det været muligt at få et ganske detaljeret, aktuelt indtryk af, hvorledes forældre indretter sig i opbrudssituationen, og hvordan deres tvister behandles og afgøres. Udvalget har ikke fundet det nødvendigt at inddrage aftalesager om overførelse af forældremyndigheden efter § 13 i sin undersøgelse, se dog nedenfor under pkt. 3.1.

For særligt at belyse forholdene under aftaler om fælles forældremyndighed, herunder hvor barnet boede, samt baggrunden for ønsket om at ophæve aftalerne, anmodede udvalget statsamterne og domstolene om at udfylde et særskilt *skema* for *hver enkelt sag*, der i oktober kvartal 1993 blev afgjort efter lovens § 10.

Hovedresultaterne af undersøgelserne er omtalt i dette kapitel under pkt. 3-8. *Ændringssagerne* om forældremyndighed efter lovens §§ 14 og 17 er omtalt i kapitel 4, pkt. 1 og 2. Om resultaterne bemærkes, at en sammenligning af de samlede tal inden for de enkelte sagsområder med statsamternes ressourcestatistikker for 1993, se herom nedenfor under pkt. 3.1., viser, at næppe alle sager er kommet med. Dette beror antagelig på, at sagsbehandlere ved hver enkelt sags afslutning har skullet være opmærksom på, at resultatet skulle med i statistikken. Hertil kommer, at tallene som nævnt stammer fra en periode på kun tre måneder, hvorfor der kan være sæsonudsving eller tilfældig ophobning eller nedgang i sagsantallet. Udvalgets materiale omfatter imidlertid efter alt foreliggende størstedelen af kvartalets sager inden for de enkelte kategorier, hvorfor det er fundet rimeligt og forsvarligt at bygge på resultaterne.

Udvalget har med den pålagte opgave ikke foretaget generelle undersøgelser af samværsagerne. Enkelte tal er dog nævnt i kapitel 5, pkt. 1.2. Særligt for at belyse ophævelsesbehovet har udvalget fået tilsendt samtlige afgørelser fra statsamterne i januar kvartal 1994, hvor der er meddelt *afslag* eller hvor spørgsmålet om *ophævelse* af *samværsret* har været fremme. Dette materiale er omtalt nedenfor i kapitel 6, pkt. 1.3.3.

Endelig har udvalget foretaget en talmæssig undersøgelse af statsamternes § 27a-rådgivning i oktober 1993. Resultaterne herfra er omtalt nedenfor under pkt. 9. Derudover har udvalget bedt statsamterne besvare en række generelle spørgsmål om rådgivning. Sammendrag herfra er gengivet nedenfor i kapitel 7, pkt. 1.2.2.-1.2.15.

1.4. *Omfremtidens forældremyndigheds- og samværsstatistik* kan oplyses, at Indenrigsministeriet har givet tilsagn om at udbygge de statistikker, statsamterne allerede fører, med kønsspecifikke oplysninger i det omfang, det er hensigtsmæssigt, ligesom Ju-

stitsministeriet har oplyst, at der også i dette ministerium er overvejelser om at forbedre statistikgrundlaget. Civilretsdirektoratet overvejer for tiden nedsættelse af en arbejdsgruppe med den opgave at fastlægge et grundlag for førelse af en udbygget sagsstatistik. Hermed imødekommes antagelig i hvert fald en del af de mange ønsker, der er fremsat, også over for udvalget,⁴ om bedre statistikker på området.

1.5. De ovenfor omtalte resultater er talmæssige. *Kvalitative undersøgelser* med henblik på klarlæggelse af, hvorledes familierne indretter sig, og hvilke holdninger de har hertil, er kun foretaget i begrænset omfang. Ægteskabsudvalget af 1969 tog initiativer også til sociologiske undersøgelser. I 1970'erne og første halvdel af 1980'erne foretog Socialforskningsinstituttet således en række undersøgelser af bl.a. »Familiemønstre efter skilsmisse«. I tilslutning hertil og senere har psykolog Morten Nissen offentliggjort materiale på området.⁵

I Norge og Sverige er der i de senere år foretaget en del sociologiske og psykologiske undersøgelser.⁷

Over for udvalget er fra mange sider peget på behovet for også i Danmark *sociologisk* og *psykologisk* at belyse forældreskabet, navnlig i opbrudssituationer. Der henvises til henvendelserne til udvalget fra Danske Kvinders Nationalråd, Ligestillingsrådet og Mødrehjælpen, aftrykt som bilag til betænkningen.⁸ Det er udvalget bekendt, at Socialforskningsinstituttet har rettet henvendelse til Justitsministeriet vedrørende en evaluering af erfaringerne med fælles forældremyndighed. Udvalget kan tilslutte sig ønsket om yderligere viden. Særligt for så vidt angår fælles forældremyndighed har udvalget i kapitel 3, pkt. 2.5., redegjort for en række områder, der kan søges belyst. På tilsvarende måde er der i kapitel 7, pkt. 1.2.15., en omtale af forskningsbehovet på rådgivningsområdet.

4: Bl.a. af Ligestillingsrådet, herunder rådets skrivelse af 14. februar 1994 til udvalget, aftrykt som bilag 4, og af Danske Kvinders Nationalråd i skrivelse af 16. marts 1994 aftrykt som bilag 6.

5: Inger Koch-Nielsen og H. Transgaard: Familiemønstre, Socialforskningsinstituttets publikation nr. 155/1987. Se tillige Inger Koch-Nielsen: Skilsmisser, Socialforskningsinstituttets publikation nr. 118/1983.

6: Morten Nissen: Skilsmisens pris, 1988, Fælles forældremyndighed, Illusion eller løsning, 1993 og Dele-børn, 1994. Se desuden »Når voksne skilles«, Socialforskningsinstituttets publikation nr. 144/1985 og »Min far og mor er skilt«, Socialforskningsinstituttets publikation nr. 165/1987.

7: Om norsk forskning se Sissel Frøberg: Samvær etter samlivsbrudd: En gjennomgang av foreliggende forskningslitteratur, Institut for Samfundsforskning, Rapport 93:12. Om svenske undersøgelser se: Om modernt familjeliv og familieseparationer, En antologi från ett forskarseminarium, Socialvetenskapliga Forskningsrådet, 1993.

8: Danske Kvinders Nationalråds skrivelse af 16. marts 1994 til udvalget, optrykt som bilag 6, Ligestillingsrådets skrivelse af 14. februar 1994 til udvalget, optrykt som bilag 4 og Mødrehjælpen's henvendelse til udvalget, optrykt som bilag 5.

2. Familiesituationen

2.1. Børn

2.1.1. I januar 1994 var der i Danmark godt 1 mio. børn og unge under 18 år ud af den samlede befolkning på knap 5,2 mio. Godt 326.000 er under 5 år, godt 282.000 er i aldersgruppen 5-9 år, og omkring 280.000 mellem 10 og 14 år. I 1993 fødtes der godt 67.000 børn. Prognosen for det næste tiår lyder på en svag stigning for den samlede aldersgruppe med den største stigning blandt de 5-9 årige.⁹

2.1.2. En vigtig udvikling på området er stigningen i antallet af *børn af ugifte forældre*. I 1965 var omkring 10 % af fødslerne uden for ægteskab, svarende til niveauet for hele perioden siden 1900. I 1975 var procenten ca. 22. Siden er procenten igen fordoblet, i 1991 var den godt 46 og i 1993 var den knap 47.¹⁰ Stigningen skyldes utvivlsomt, at antallet af ugifte samboende er øget kraftigt den sidste snes år. I 1974 var det 215.000, i 1985 496.000 og i 1991 641.000.¹¹ Det vides ikke, hvor mange af de ugifte forældre der senere indgår ægteskab.

2.1.3. På denne baggrund har det interesse at konstatere, hvorvidt *forældrene bor sammen* ved barnets fødsel. Tallene på området har været nogenlunde konstante de sidste 10 år. I 1990 samlevede godt 93 % af de nybagte danske forældre, 5 % af *mødrene* var *enlige*, medens der savnedes oplysninger om knap 2 %.¹² Det svarer nogenlunde til forholdene i de andre nordiske lande. I Norge er procenten angivet til 4. Ifølge en svensk undersøgelse havde tæt ved 3 % af børnene aldrig boet sammen med deres fader.¹³

2.2. Skilsmisser

For lovgivningen og dermed for udvalgets overvejelser har det særlig interesse at undersøge, i hvilket omfang familien brydes op, medens børnene er mindreårige.

Skilsmissetallene steg kraftigt i begyndelsen af 70-erne for at toppe med godt 15.000 skilsmisser i 1989. Siden er tallet faldet til at udgøre 13.731 i 1990 og 12.991 i 1993.¹⁴

9: Befolkningen i kommunerne. Danmarks Statistik, 1994 samt Befolkningsprognoser 1992-2020 i Danmarks Statistik 1992: 16.

10: Statistisk Tiårsoversigt, Mogens Nygaard Christoffersen, Familiens ændring, Socialforskningsinstituttet, 1993, s. 71 og Ingrid Lund-Andersen i Familieret, 1990, s. 134. Tallet fra 1993 er telefonisk oplyst fra Danmarks Statistik.

11: Mogens Nygaard Christoffersen: Familiens ændring, Socialforskningsinstituttet, 1993, s. 140.

12: Mogens Nygaard Christoffersen: Familiens ændring, Socialforskningsinstituttet, 1993, s. 72.

13: Om Norge se NIBR rapport nr. 14:1991, s. 8, og om Sverige Agnes Andenæs og Hanne Haavind: When parent are Living Apart in Family Sociology - Developing the Field, 1993, s. 180. Se også *Barns Levnadsvilkor, Levnadsförhallanden*, Rapport 62, Statistiska Centralbyrån, 1989, s. 8.

14. Tallet fra 1993 er foreløbigt.

Som nævnt under pkt. 1.1. registreres separationssagerne ikke i statistisk øjemed. Derfor kan der være anledning til fra statsamternes ressourcestatistik, se herom nedenfor under pkt. 3.1., at nævne, at der i 1993 blev udstedt 12.460 separationsbevillinger, 3652 bevillinger om umiddelbar skilsmisse og 8317 skilsmissebevillinger på grundlag af separation. Det samlede antal skilsmissebevillinger i 1993 var således 11.969. Hertil skal for at få et fuldstændigt billede lægges ægteskabsdommene, der dog ikke foreligger opdelt, herunder i separationer og skilsmisser.

Sandsynligheden for, at et ægteskab ender med skilsmisse, afhænger meget af, hvornår parterne er blevet gift. Blandt de ægteskaber, der blev indgået i 1950, er 21% opløst ved skilsmisse i dag. 20% af de ægtepar, der blev gift i 1960, var skilt efter 18 år, mens 20% af de ægteskaber, der blev indgået i 1980, var endt med skilsmisse allerede efter 7 år. I dag er omkring 32% af ægteskaberne fra 1970 opløst ved skilsmisse. Det er anført, at det ser ud til, at de ægteskaber, der er indgået i 1985, følger nogenlunde samme forløb som ægteskaber, der blev indgået i 1980. Man kunne således have en formodning om, at skilsmisserisikoen vil stabilisere sig på dette niveau.¹⁵

Samboendes opbrudstal er af naturlige grunde ikke registreret. Et forsøg på et skøn under hensyn til de ugifte pars gennemsnitsalder og varigheden af deres forhold har ført til en antagelse om, at 5.000-6.000 samboende par hvert år bryder deres forhold.¹⁶ Ifølge norske og svenske udsagn er frekvensen af sammenbrud i sådanne forhold større end for gifte.¹⁷

2.3. Skilsmissebørn

2.3.1. Som nævnt offentliggøres der ikke oplysninger om antallet af børn i skilsmissesagerne. Tilgængelige tal tyder på, at der er mindreårige børn i mellem 2/3 og 3/4 af de opløste danske ægteskaber. I 1984 søgtes beregninger foretaget, og resultatet var, at der var børn i ca. 10.500 skilsmisser, omfattende næsten 19.000 børn, såfremt man gik ud fra, at der var børn i 3/4 af familierne.¹⁸

En nyere undersøgelse viser, at af de knap 850.000 danske børn i alderen 0-17 år, der i begyndelsen af 1989 boede sammen med begge deres forældre, oplevede knap 24.500 at *forældrene flyttede* fra hinanden i årets løb. Konklusionen af de nyeste undersøgelser er med en vis usikkerhed, at knap 36% af alle danske børn vil opleve, at en af forældrene flytter før de selv flytter hjemmefra. Et mere forsigtigt skøn er, at andelen

15: Mogens Nygaard Christoffersen: Familiens ændring, Socialforskningsinstituttet, 1993, s. 93-94.

16: Danielsen: Samboendes skilsmissesager i Festskrift til Ringgaard, 1989, s. 61.

17: Om modernt familieliv og familieseparationer, En antologi från ett forskerseminarium, Socialvetenskapliga Forskningsrådet, 1993, s. 141.

18: Danielsen: Skilsmissesagen, 1989, s. 348.

vil være omkring en tredjedel.¹⁹ Norske vurderinger går på tilsvarende måde ud på at hvert tredje barn født midt i 1980'erne vil have skilte forældre, medens de svenske skøn er, at det er 37% af børnene.²⁰

2.3.2. Endnu en mulighed er at se på, hvor *børnene* aktuelt *opholder sig*. Et almindeligt indtryk kan fås gennem generelle oplysninger om familiestrukturen i begyndelsen af 1993. Optællinger viste, at godt 815.000 børn boede hos begge forældre. Ca. 225.000 børn boede hos moderen, heraf ca. 150.000 hos en enlig moder og 75.000 hos moderen i et nyt parforhold. Godt 29.000 børn boede hos faderen, heraf ca. 19.000 hos en enlig fader og 10.000 hos faderen i et nyt parforhold. Knap 15.000 børn under 18 år boede uden for hjemmet.²¹

En undersøgelse fra 1989 viste, at over 90% af de børn, der boede adskilt fra den ene forælder, boede hos moderen, hvis barnet var under 3 år. Derimod boede nærværende en tredjedel af de 16-17-årige hos faderen. Af de knap 24.500 børn, der i løbet af 1989 oplevede, at den ene af forældrene flyttede, kom kun 4.000 til at bo hos faderen. Som gennemsnit for alle børn under 18 år gjaldt, at barnet ifølge tilmeldingen til folkeregisteret i 84% af tilfældene boede hos moderen.²²

Tilsvarende *norske* undersøgelser viste, at det i gennemsnit var omkring 88% af børnene, der boede hos moderen efter skilsmissen. Ifølge to *svenske* opgørelser fra 1975 og 1985 boede henholdsvis 88% og 86% af alle børn med enlige forældre hos moderen.²³ En svensk undersøgelse fra 1985 viste, at 77% af pigerne og 74% af drengene var tilmeldt folkeregisteret hos moderen efter at forældrene var flyttet fra hinanden. For de 0-6 årige drejede det sig om ca. 80%.²⁴

3. Forældremyndighedssager

3.1. *Statsamternes* ressourcestatistikker giver et billede af antallet af godkendelser af *forældremyndighedsaftaler*, når bortses fra de godkendelser, der indgår i separations- og skilsmissebevillinger, jf. myndighedslovens § 11. Statistikken er udarbejdet siden 1989, og den viser følgende udvikling, idet der henvises til de relevante bestemmelser

19: Mogens Nygaard Christoffersen: Familiens ændring, Socialforskningsinstituttet, 1993, s. 102-104. Tallene viser ikke, hvor mange af forældrene der flytter sammen igen efter kortere tid. Prognosen bygger på en beregningsmodel, der forudsætter, at skilsmissesandsynligheden for børnenes vedkommende ikke ændres de kommende år. De omkring 4,4% af børnene, der oplever, at den ene af forældrene dør, er holdt uden for.

20: De norske tal fremgår af Sissel Frøberg: Samvær efter samlivsbrud, s. 19. De svenske af antologien: Om modern familjeliv og familieseparation, s. 133.

21: Danmarks Statistik, Befolkningens bevægelser 1992:92, tabel 80.

22: Mogens Nygaard Christoffersen: Familiens ændring, Socialforskningsinstituttet, 1993, s. 107-108.

23: Mogens Nygaard Christoffersen: Familiens ændring, Socialforskningsinstituttet, 1993, s. 108.

24: Rädda Barnet, Fakta om barn och ungdomar, 1991, s. 21.

i myndighedsloven, nemlig § 9 om aftalt fælles forældremyndighed, § 10 om ophør af aftalt fælles forældremyndighed, § 13 om overførelse af forældremyndighed ved aftale og § 15 om forældremyndigheden efter dødsfald:

Tabel 1: Statsamternes forældremyndighedssager 1989 - 1993.

Tabel 1	1989	1990	1991	1992	1993
§ 9	17.507	19.797	18.367	19.293	18.529
§ 10	497	699	762	858	995
§ 13	640	673	582	538	569
§ 15	326	373	305	282	296
Ialt:	18.970	21.542	20.016	20.971	21.389

Byretternes statistikker over antallet af ægteskabs- og forældremyndighedssager, jf. retsplejelovens kapitel 42, er ikke specificerede i sagstyper. I 1970 var der godt 3.600 og i 1983 var der 4.162. Derefter faldt antallet til 3.088 i 1986. Senere er det steget igen. I 1990 var der 3.584 ægteskabssager, i 1992 var der 3.374 og i 1993 var der 3.587. Antallet af afsagte ægteskabs- og forældremyndighedsdomme er noget lavere og var i 1993 2.825, medens 735 sager blev hævet og 27 forligt.²⁵ Der vides ikke meget om, hvor mange af dommene, der rummer forældremyndighedsafgørelser. Et skøn på grundlag af udvalgets materiale på godt 400 domme fra oktober kvartal 1993 og på 350 forældremyndighedsdomme fra januar kvartal 1994 fører til, at der i hele 1993 var 1600-1700 domme med forældremyndighed omtalt i konklusionen, hvilket er ca. 60% af ægteskabsdommene. Disse tal omfatter alle ægteskabsretssager med børn.²⁶ Om antallet af forældremyndighedstvister se nedenfor under pkt. 4.1. og pkt. 8.

3.2. Ifølge *udvalgets undersøgelser* behandlede statsamterne i oktober kvartal 1993 6278 forældremyndighedssager efter myndighedslovens § 9, § 10 og § 11. Byretterne afsagde i samme periode 412 domme om forældremyndighed jf. § 10, § 11, § 14 og § 17. På årsbasis er antallet af myndighedernes forældremyndighedssager således antagelig af en størrelsesorden 27.000-30.000. Om antallet af statsamternes samværssager se nedenfor i kapitel 5, pkt. 1.2.

25: Telefoniske oplysninger fra Danmarks Statistik.

26: Om tidligere skøn baseret på en stikprøveundersøgelse af 265 byretsdomme fra Frederiksborg amt i 1986 se Danielsen i UfR 1988, s. 335-38 og Skilsmisssagen, 1989, s. 349-50.

3.3. Ifølge undersøgelsen var der i oktober kvartal 1993 2283 sager om *separation* eller *umiddelbar skilsmisse*, hvor spørgsmålet om forældremyndigheden over 3.780 børn indgik som et vilkår, jf. myndighedslovens § 11. 2097 sager blev afgjort ved bevilling i statsamtet, medens der blev afsagt 186 domme. Bevillingssagerne omfattede 3464 børn og dommene 316 børn.

De separerede og skilte tegnede sig yderligere for 204 *efterfølgende* sager. Heraf var 172 om opløsning af fælles forældremyndighed, jf. lovens § 10, som den var aftalt ved separation eller skilsmisse. Af disse § 10-sager blev 96 behandlet i statsamtterne og 76 afgjort ved dom. Om sagerne se nærmere nedenfor under pkt. 7. Derudover behandlede domstolene i oktober kvartal 1993 32 sager om ændring af aftaler eller afgørelser, jf. lovens § 17, se herom nærmere nedenfor i kapitel 4, pkt. 2.

3.4. *Ugifte* forældres forhold var omhandlet i 4194 af de forældremyndighedssager, myndighederne behandlede i oktober kvartal 1993. Langt den største gruppe sager var om *godkendelse af aftalt fælles forældremyndighed*, jf. myndighedslovens § 9. Den udgjorde 3981 sager, alle behandlet af statsamtterne. Om disse sager se nedenfor under pkt. 5.

Yderligere 213 af sagerne angik *senere* opløsning af ugifte forældres aftalte fælles forældremyndighed, jf. lovens § 10. Heraf blev 104 behandlet i statsamtterne og 109 blev afgjort ved dom. Om sagerne se nærmere nedenfor under pkt. 7. Endelig blev der i perioden afsagt 9 domme i sager anlagt af ugifte fædre i medfør af lovens § 14. Om disse sager se nærmere nedenfor i kapitel 4, pkt. 1.

4. Separation og skilsmisse

4.1. Enighed eller tvist

Familiens opbrud medfører, at forældrene må træffe beslutning om børnenes fremtid. Det retlige forældremyndighedsspørgsmål skal i kraft af myndighedslovens § 11, stk. 1, altid *afklares* ved *separation* eller *umiddelbar skilsmisse*, se også nedenfor i kapitel 3, pkt. 6.1.1.

Udvalget har søgt at belyse, hvor mange gifte forældre der i denne situation i *enighed* indgår aftaler om *forældremyndigheden*. Som omtalt ovenfor under pkt. 3.3. omfattede udvalgets undersøgelse af sagerne i oktober kvartal 1993 2097 bevillinger og 186 domme om separation og umiddelbar skilsmisse. Dermed bekræftes endnu en gang, at godt 90% af disse sager afgøres administrativt.²⁷ Disse sager omfatter forældre, der er enige om forældremyndigheden. Enighedsprocenten er imidlertid endnu større, idet man ikke kan gå ud fra, at der er uenighed om forældremyndighedsspørgsmålet i alle domssager. Det konstateres kun ved at undersøge parternes på-

27: Se tidligere Danielsens: Skilsmisssagen, 1989, s. 166-68.

Stande, som de gengives i dommene. 103 af de 186 domme, der blev afsagt, havde baggrund i andre tvister, f.eks. om bidragspligt, eller i manglende medvirken til en bevillingssag, eller også opnåedes der enighed undervejs. I 13 sager udeblev en af parterne.

Herefter kan det konstateres, at der kun i 70 af de 2283 sager om separation eller umiddelbar skilsmisser med børn, der er omfattet af udvalgets undersøgelse fra oktober kvartal 1993, var en sådan hel eller delvis *uenighed* om forældremyndigheden, at det var nødvendigt at få en *dom* i byretten for at afgøre forældremyndighedstvisten. Det drejer sig således om ca. 3%. Dette svarer til en specialundersøgelse i Frederiksborg amt i 1986.²⁸ Oplysninger uddraget fra 1000 sager fra tre statsamter i 1986 viser ligeledes en uenighedsandel på ca. 3%.²⁹ På årsbasis er der således med ovennævnte definition antagelig under 300-400 egentlige forældremyndighedstvister i Danmark ved separation eller skilsmisse.³⁰ Ældre svenske undersøgelser viser noget lignende.³¹ Tilsvarende antages det i Finland, at ca. 4% af alle skilsmissesager medfører alvorlige tvister om forældremyndigheden.

Bevillingerne i oktober kvartal 1993 omfattede 3464 *børn* og dommene 316 børn. Enigheden omfattede 3638 børn og uenigheden 142 børn eller knap 4%. Dette er et noget større tal end ifølge Frederiksborg-undersøgelsen fra 1986, hvor der var tvist om 2 ½ % af børnene.³²

Et lidt andet billede af tvistandelen får man ved at se på statsamternes *tilbud* om § 21 *di-rådgivning*. Sådanne skal fremsættes ved uenighed om forældremyndighed. Ifølge udvalgets undersøgelser blev der i oktober kvartal 1993 givet tilbud i forbindelse med vilkårsforhandlinger i 187 sager. På årsbasis bliver det vel omkring 800 sager. Med disse tal bekræftes antagelsen om, at antallet af tvister nedbringes under sagens gang, herunder som følge af børnesagkyndig rådgivning eller advokaternes råd.

4.2. Aftalt fælles forældremyndighed

4.2.1. De første to år, der var adgang *til* at *aftale fælles forældremyndighed* v *tå separation* eller umiddelbar *skilsmisse*, førte statsamterne statistik over, *hvor mange* forældre, der benyttede sig af muligheden. I 1986 blev der godkendt 3.919 aftaler om fælles forældremyndighed i forbindelse med separation og skilsmisse. For 1987 var det tilsvarende tal 3.953. Disse tal kan sættes i relation til de antal par, der i disse år fik separation eller

28: Danielsen i UfR 1988 B, s. 337-338 og i Skilsmissesagen, 1989, s. 349-351, herunder med norske og svenske tal.

29: Andrup m.fl.: Skilsmisse-adfærd, 1989, s. 86.

30: Se om tidligere skøn på 400-500 tvister årligt Danielsen: Skilsmissesagen, 1989, s. 350.

31: Danielsen: Skilsmissesagen, 1989, s. 351.

32: Danielsen i UfR. 1988 B s. 337-38.

umiddelbar skilsmisse, og som havde mindreårige børn. Det var skønsmæssigt anslået 12.500-13.500 par.³³ Dermed kan man nå frem til, at omkring 30% af de forældre, der havde mulighed herfor, aftalte fælles forældremyndighed. I samme periode blev foretaget undersøgelser, som viste lidt eller noget højere procenter. I tre statsamter i 1986 var der en andel på 35%.³⁴ I Aarhus statsamt valgte godt 50% af børnefamilierne ved separation eller skilsmisse i 1987 at fortsætte med fælles forældremyndighed.³⁵

Udvalgets undersøgelser fra oktober kvartal 1993 viser, at *antallet* er næsten fordoblet i årene siden 1987. 1273 af alle de 2283 forældrepar, der blev separeret eller skilt umiddelbart, indgik *aftale* om fælles forældremyndighed, eller *godt 55%*. Langt de fleste aftaler fandtes i bevillinger, idet kun 20 blev indgået i byretten. Aftalerne omhandlede, som det fremgår af tabel 2 nedenfor under pkt. 4.3.2., 2208 af de ialt 3780 *børn* i sagerne, eller **godt 58%**. Om børnenes alders- og kønsfordeling henvises til tabellen. Der var ikke større geografiske forskelle. De fleste statsamter var forholdsvist tæt på gennemsnittet. Kun i det storkøbenhavnske område var man nede på omkring 50%.

I oktober kvartal 1993 blev ingen aftale om fælles forældremyndighed ved separation eller skilsmisse nægtet godkendt. Om ældre afslagstal se nedenfor under pkt. 5.3.4.

4.2.2. *Norske* statistiske oplysninger er yderst begrænsede, herunder fordi de kun omfatter hovedstadsområdet, nemlig sagerne hos fylkesmanden i Oslo og Akershus, og er af ældre dato. I 1978 blev forældrene i 22% af sagerne om separation eller skilsmisse enige om at have forældremyndigheden sammen. Ifølge en undersøgelse i 1982 var der nu var 59%, som valgte denne mulighed.³⁶ I den norske familieretlige litteratur skønnes, at over halvdelen af forældrene ønsker at have forældreansvaret sammen.³⁷

4.2.3. Ifølge *svenske* stikprøveundersøgelser ved seks byretter i 1981 aftalte 22% fælles forældremyndighed ved ægteskabets sammenbrud. Ifølge tal fra Stockholm med omegnskommuner voksede antallet af aftaler om fælles forældremyndighed ved skilsmisse i tiden fra 1978 til 1982 fra 13% til 35%. I Uppsala fandt man, at andelen af domme med fælles forældremyndighed øgedes fra 12% til 45% i årene 1977-80. En senere undersøgelse af et repræsentativt landsdækkende udsnit af svenske byretsdomme viste, at 37% af forældrene i første halvår af 1983 fortsatte med fælles forældremyndighed ved skilsmisse, og at tallet steg til 44% i andet halvår, hvilket skyldes en lovændring, hvorved den fælles forældremyndighed fortsætter automatisk efter

33: Danielsen: Skilsmissesagen, 1989, s. 348-49.

34: Andrup m.fl., Skilsmisse-adfærd, 1989, s. 77.

35: Bille i UfR. 1988 B, s. 359-364.

36: Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 48.

37: Lucy Smith og Lødrup: Barn og foreldre, 4. udg., 1993, s. 108.

skilsmisse.³⁸ En repræsentativ undersøgelse af domme fra 1989 viste en stigning til 76%. Tre år senere, i 1992, var antallet ifølge en tilsvarende undersøgelse steget til 82%. En nærmere gennemgang af den seneste undersøgelse fra 1992 viste, at antallet af forældre med fælles forældremyndighed øgedes med barnets alder. For børn under 6 år var andelen med fælles forældremyndighed 76%, for børn mellem 6 og 11 år var den 83% og for unge mellem 12 og 18 var den 87%. Der var ikke markante forskelle på andelen af drenge og piger i aftalerne.

4.2.4. *Finske* statistikker synes sparsomme. Dog er oplyst, at finske sociale myndigheder i 1991 godkendte over 20.000 forældremyndighedsaftaler. Mere end 12.000 angik børn uden for ægteskabet, og over 11.000 heraf var om fælles forældremyndighed. Over 7.000 aftaler vedrørte børn afgifte forældre, og af dem var mere end 2/3 eller omkring 5.000 om fælles forældremyndighed, medens mindre end 2.000 indebar, at moderen fik forældremyndigheden, og mindre end 500, at faderen fik det. Domssagerne er ikke med i disse tal. Finske byretter behandlede i 1990 253 forældremyndighedstvister og 382 sager om ændringer af forældremyndighedsbeslutningerne. Ifølge loven skal domstolene indhente udtalelse fra de sociale myndigheder om forældremyndighedstvister, hvis sagen ikke kan behandles uden. I 1991 afgjordes 839 sådanne tvister.

4.3. Forældremyndighedsfordeling

4.3.1. Der har hidtil kun været gamle tal til belysning af indholdet af beslutninger om, *hvem* af forældrene der efter en separation eller skilsmisse skal have *forældremyndigheden alene*. I beslutningsforslaget, der førte til udvalgets nedsættelse, henvises til en artikel fra 1982, men de tal, der offentliggjordes her, stammede fra Ægteskabsudvalgets undersøgelse fra 1971.⁴¹ Disse oplysninger viste, at faderen fik forældremyndigheden i ca. 9,5% af de tilfælde, hvor forældrene selv indgik aftale om spørgsmålet, og i 16% af de tilfælde, hvor der måtte en byretsdom til.

4.3.2. *Udvalgets materiale* har givet mulighed for at belyse forældremyndighedsfordelingen over *samtlig*e de 3780 børn, der indgik i de 2283 separationer og umiddelbare skilsmisser i oktober kvartal 1993. Den følgende oversigt omfatter således både bevilninger og domme og dermed såvel enighedstilfældene som tvisterne:⁴²

38: Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 47-48.

39: Vårnad och underhåll 1992, Statistiske Centralbyrå, 1993, s. 16.

40: Underhåll och vårdnad av barn 1991, Social og hälsostyrelsen 1992:3, s. 11-12 med note 1.

41: Danielsen og Inger Koch-Nielsen i Juristen 1982, s. 234-251.

42: Oversigten er udarbejdet efter svensk forbillede. Den seneste tilsvarende svenske oversigt findes i Vårnad och underhåll 1992, Statiska Centralbyrå, 1993.

Tabel 2: Fordeling af forældremyndigheden over alle børn ved separation og skilsmisse i oktober kvartal 1993.

TABEL 2	ANTAL BØRN							
	Fælles forældre myndighed	<i>Moder</i>			<i>Fader</i>			TOTAL
		enighed	tvist	Ialt	enighed	tvist	Ialt	
0-1 år	326	186	14	200	3	0	3	529
Drenge	165	87	8	95	2	0	2	262
Piger	161	99	6	105	1	0	1	267
2-3 år	335	271	16	287	15	7	22	644
Drenge	164	119	6	125	8	6	14	303
Piger	171	152	10	162	7	1	8	341
4-5 år	339	214	17	231	14	8	22	592
Drenge	154	101	10	111	11	6	17	282
Piger	185	113	7	120	3	2	5	310
6-8 år	366	247	18	265	30	15	45	676
Drenge	188	118	9	127	20	10	30	345
Piger	178	129	9	138	10	5	15	331
9-11 år	330	157	15	172	29	4	33	535
Drenge	194	80	6	86	20	1	21	301
Piger	136	77	9	86	9	3	12	234
12-14 år	257	119	9	128	26	6	32	417
Drenge	134	64	6	70	15	3	18	222
Piger	123	55	3	58	11	3	14	195
15-17 år	255	100	7	107	19	6	25	387
Drenge	138	49	5	54	12	4	16	208
Piger	117	51	2	53	7	2	9	179
Samtlige børn	2208	1294	96	1390	136	46	182	3780
Drenge	1137	618	50	668	88	30	118	1923
Piger	1071	676	46	772	48	16	64	1857

Tabel 3: Fordeling af forældremyndigheden i procent over alle børn ved separation og skilsmisse i oktober kvartal 1993.

TABEL 3	PROCENT			
ALDER KØN	Fælles fm.	<i>Moder</i>	<i>Fader</i>	TOTAL
0-1 år	62	38	0	100
Drenge	63	36	1	100
Piger	61	39	0	100
2-3 år	52	45	3	100
Drenge	54	41	5	100
Piger	50	48	2	100
4-5 år	57	39	4	100
Drenge	55	39	6	100
Piger	60	39	1	100
6-8 år	54	39	7	100
Drenge	54	37	9	100
Piger	54	42	4	100
9-11 år	62	32	6	100
Drenge	64	29	7	100
Piger	58	37	5	100
12-14 år	62	30	8	100
Drenge	60	32	8	100
Piger	63	30	7	100
15-17 år	66	28	6	100
Drenge	66	26	8	100
Piger	65	30	5	100
Samtlige børn	58	37	5	100
Drenge	59	35	6	100
Piger	58	39	3	100

Udvalgets materiale giver også mulighed for at fremlægge en række *delresultater*.

4.3.3. Af de 2.200 *enighedssager* i oktober kvartal 1993 - omfattende alle bevillinger samt de tilfælde, hvor der under en retssag er eller bliver enighed under sagen - endte 1.273 med fælles forældremyndighed og 927 med, at en af forældrene fik forældremyndigheden alene. Disse 927 sager med eneforældremyndighed som resultat omfattede 1.430 børn. Fordelingen af børnene mellem forældrene var følgende (se tabel 4, side 47).

4.3.4. Over for enighedssagerne må sættes *uenighedstilfældene*. For at få flere tal og dermed sikrere resultater omfatter nedennævnte oversigt ikke alene de 83 tvistsager om forældremyndighed, hvoraf 13 sager er »udeblivelsesdomme«, som i oktober kvartal 1993 blev afgjort ved byretten, men også de 78 tvistsager fra januar kvartal, hvoraf 11 var »udeblivelsesdomme«. Disse 161 sager fra halvåret 1. oktober 1993 - 31. marts 1994, hvor der var forskellige påstande fra forældrene ved domsforhandlingens afslutning og sagens optagelse til dom, omfattede 271 børn, der blev fordelt således (se tabel 5, side 48).

Uenighedstallene lader sig ikke sammenligne med resultater fra ældre undersøgelser, idet en tilsvarende udskillelse af tvisterne ikke tidligere er foretaget. Det fremgår af tabellen, at fædre fik forældremyndigheden over en fjerdedel af børnene, hvis de førte en retssag herom mod moderen til doms i første instans. Fædre fik forældremyndigheden over knap 31 % af det samlede antal drenge i tvistsagerne og knap 20% af pigerne.

4.3.5. I samtlige *bevillingssager* fra oktober 1993 fik fædre forældremyndigheden over ca. 10% af børnene, i tilfælde, hvor der blev aftalt eneforældremyndighed, medens mødre fik forældremyndigheden over ca. 90%. Fædre fik forældremyndigheden over godt 13% af drengene og ca. 7% af pigerne.

Endvidere kan resultatet fra alle 186 *domme* fra oktober kvartal 1993 i enigheds-, uenigheds- og udeblivelsestilfælde sammenfattes. Der bortses herved fra de 20 sager, hvor dommen i overensstemmelse med en aftale gik ud på fælles forældremyndighed. Fædre fik ved dom forældremyndigheden over godt 12 % af børnene. Det drejede sig om ca. 15% af drengene og ca. 8% af pigerne.

Til belysning af udviklingen kan oplyses, at Ægteskabsudvalgets undersøgelse af *bevillingssagerne* fra første kvartal i 1971 viste at, at fædre fik forældremyndigheden over 11 % af drengene og 8% af pigerne. I *domssagerne* fra hele året 1971 var resultatet, at faderen fik forældremyndigheden over 18% af drengene og over 14% af pigerne. Der blev ikke dengang foretaget nogen opdeling af dommene i enigheds og tvisttilfælde. En interviewundersøgelse foretaget af Socialforskningsinstituttet med kvinder og mænd skilt i 1972 viste samme billede - navnlig at faderen fik forældremyndigheden ved 7 % af skilsmisserne og kvinden i 84%, medens børnene blev delt i 9% af tilfældene.⁴³

43: Danielsen og Inger Koch Nielsen i Juristen, 1982, s. .244-45.

Tabel 4: Fordeling af forældremyndigheden ved separation og skilsmisse i oktober kvartal 1993 ved enighed om, hvem der skulle have forældremyndigheden alene.

TABEL 4	Eneforældremyndighed i enighed					
	ANTAL BØRN			PROCENT		
ALDER KØN	Moder	Fader	Ialt	Moder	Fader	Ialt
0-1 år	186	3	189	98	2	100
Drenge	87	2	89	98	2	100
Piger	99	1	100	99	1	100
2-3 år	271	15	286	95	5	100
Drenge	119	8	127	94	6	100
Piger	152	7	159	96	4	100
4-5 år	214	14	228	94	6	100
Drenge	101	11	112	90	10	100
Piger	113	3	116	97	3	100
6-8 år	247	30	277	89	11	100
Drenge	118	20	138	85	15	100
Piger	129	10	139	93	7	100
9-11 år	157	29	186	84	16	100
Drenge	80	20	100	80	20	100
Piger	77	9	86	90	10	100
12-14 år	119	26	145	82	18	100
Drenge	64	15	79	81	19	100
Piger	55	11	66	83	17	100
15-17 år	100	19	119	84	16	100
Drenge	49	12	61	80	20	100
Piger	51	7	58	88	12	100
Samtlige børn	1294	136	1430	90	10	100
Drenge	618	88	706	88	12	100
Piger	676	48	724	93	7	100

Tabel 5: Fordeling af forældremyndigheden ved separation og skilsmisse i halvåret 1. oktober 1993 til 31. marts 1994 ved tvist om, hvem der skulle have forældremyndigheden alene.

TABEL 5	Tvister om forældremyndighed					
	ANTAL BØRN			PROCENT		
ALDER KØN	Moder	Fader	Ialt	Moder	Fader	Ialt
0-1 år	27	1	28	96	4	100
Drenge	15	0	15	100	0	100
Piger	12	1	13	92	1	100
2-3 år	40	9	49	82	18	100
Drenge	13	7	20	65	35	100
Piger	27	2	29	93	7	100
4-5 år	32	11	43	74	26	100
Drenge	18	8	26	69	31	100
Piger	14	3	17	82	18	100
6-8 år	42	19	61	69	31	100
Drenge	19	13	32	59	41	100
Piger	23	6	29	79	21	100
9-11 år	29	13	42	69	31	100
Drenge	11	8	19	58	42	100
Piger	18	5	23	78	22	100
12-14 år	18	8	26	69	31	100
Drenge	12	3	15	80	20	100
Piger	6	5	11	55	45	100
15-17 år	14	8	22	64	36	100
Drenge	8	4	12	67	33	100
Piger	6	4	10	60	40	100
Samtlige børn	202	69	271	75	25	100
Drenge	96	43	139	69	31	100
Piger	106	26	132	80	20	100

Direkte *sammenligninger* af resultaterne af de to danske undersøgelser, foretaget med mere end tyve års mellemrum, er ikke mulige. Dette skyldes, at der i 1971 ikke var adgang til at aftale fælles forældremyndighed. Tallene fra 1993 må bedømmes ud fra, at 55 % af forældrene aftaler fælles forældremyndighed omfattende godt 58 % af børnene. Hvor tallene fra 1971 således omfatter alle berørte børn, omfatter 1993-tallene knap 42% af børnene.

Som belyst gennem de svenske tal gengivet nedenfor under pkt. 4.3.6. har denne nyordning i Sverige haft ganske betydelig indflydelse på, hvordan procenterne for eneforældremyndighed fordeles sig. I Sverige har der været et særligt stort fald i antallet af fædre med eneforældremyndighed.

I Danmark har *ændringerne* været langt mindre. I bevillingssagerne har de nye muligheder for fælles forældremyndighed efter separation og skilsmisse knapt haft indflydelse på fordelingen, hvis enigheden gik på eneforældremyndighed. Fædrene fik i 1971 forældremyndigheden over 11 % af drengene og over 8% af pigerne, medens det i oktober kvartal 1993 drejede sig om 13% af drengene og 7% af pigerne. I retssagerne skete der en mindre ændring, når enigheds- og uenighedstilfældene tages under ét. I 1971 fik fædrene ved dom forældremyndigheden over 18% af drengene og 14% af pigerne, medens det i 1993 drejede sig om 15% af drengene og 8% af pigerne.

Som i 1971 viser 1993-tallene, at faderen får forældremyndigheden i flere tilfælde ved dom end ved bevilling, og ifølge de seneste tal i endnu flere tilfælde ved en tvist-afgørelse end ved aftale.

4.3.6. Fra de seneste *svenske* undersøgelser af domme fra 1992 er det muligt at udtrække forældremyndighedstal. Af de godt 20.000 børn, der var omfattet af forældrenes skilsmisse, fik moderen forældremyndigheden over 3372 og faderen over 289. Medens der således var fælles forældremyndighed i 82% af sagerne, fik moderen forældremyndigheden i 17 % og faderen i 1 % . Ser man bort fra sagerne med fælles forældremyndighed, var fordelingen 92% til moderen og 8% til faderen. Jo yngre børnene var, des større var moderens andel af børnene. Hun fik forældremyndigheden over 23% af børnene under 6 år mod 11 % af børnene over 12 år. Den stærke stigning i andelen med fælles forældremyndighed har afspejlet sig i eneforældremyndighedssagerne. Mødrenes rolle som eneforældremyndighedsindehavere er mindsket, idet andelen gik ned fra halvdelen af samtlige tilfælde i 1983 til knap en femtedel i 1992, medens fædrenes andel mindskedes fra 10 til 1 % .⁴⁴

4.3.7. Udvalget har undersøgt, i hvilket omfang der var tale om *søskendedeling*. Ifølge Socialforskningsinstituttets undersøgelse fra 1973 fik søskende i 9% af sagerne forskellige forældremyndighedsindehavere.⁴⁵

44: Vårdnad och underhåll 1992, Statistiska Centralbyrån 1993 s. 16.

45: Danielsen og Inger Koch-Nielsen i Juristen 1982, s. 245.

Udvalgets undersøgelse fra oktober-kvartal 1993 viste, at i 46 af 844 bevillingssager med aftale om, at den ene forælder skulle have forældremyndigheden alene, blev søskende delt, eller i ca. 5%. I 19 af 186 domme blev søskende delt, svarende til ca. 10%.

Ifølge den svenske domsundersøgelse fra 1992 fik kun 180 af de 15.330 børn *ifler-børnsfamilierne* forskellige forældremyndighedsindehavere. Det var kun 1 %. Udviklingen har været ganske markant. Antallet af søskendegruppen, som blev delt, mindskedes fra 12% i første halvår af 1983 til 2% i 1989 og 1 % i 1992.⁴⁶

4.3.8. Tvisterne, der angik *større børn*, er specielt undersøgt. Som det fremgår af skemaet ovenfor under pkt. 4.3.4., var 26 af de 271 børn, der var tvist om, i aldersgruppen 12-14 år og 22 i alderen 15-17 år. I mange af tilfældene var der også uenighed om et yngre barn. I aldersgruppen 12-14 år var det tilfældet i ca. 40% af tilfældene og i aldersgruppen 15-17 år i godt 35 %. Kun om 11 børn, der var fyldt 12 år, var der uenighed, selv om der ikke var et yngre barn.

4.4. Ophør af fælles forældremyndighed

Til bedømmelse af aftalt fælles forældremyndigheds succes eller mangel på samme har det betydning at se på, i hvilket omfang myndighedslovens § 10 anvendes til at bringe ordninger, indgået ved separation eller skilsmisse, til ophør, inden barnet fylder 18 år. I oktober kvartal 1993 skete det i 172 tilfælde. Heraf var 96 ophævelsesaftaler, godkendt af statsamtet. 131 domme var der enighed om spørgsmålet, medens 45 domme afgjorde tvister. Om sagerne se uddybende nedenfor under pkt. 7.

5. Ugifte forældre

5.1. Som nævnt ovenfor under pkt. 4.2.1. indsamlede statsamtterne i 1986 og 1987 specielt tallene om *aftaler om fælles forældremyndighed*. Siden 1989 er antallet af sager efter myndighedslovens § 9 indgået i statsamternes indberetninger til Indenrigsministeriet, se herom ovenfor under pkt. 3.1. Af statistikkerne fremgår følgende tal over antallet af aftaler om fælles forældremyndighed for ugifte, idet det, som nævnt nedenfor under pkt. 5.3.2., lægges til grund, at så godt som alle § 9 aftaler indgås af denne forældregruppe:

1986:	6.531
1987:	9.076

46: Vårdnad och underhåll 1992, Statiska Centralbyrån, 1993, s. 19.

1989:	17.507
1990:	19.797
1991:	18.367
1992:	19.293
1993:	18.529

Af de ugifte forældre med aftaler om fælles forældremyndighed i 1986 og 1987 boede omkring 90% sammen.⁴⁷

5.2. Det kan måske være nyttigt at *sammenligne* disse tal med statsamternes ressourcestatistik *over faderskabsanerkendelser*, der i 1993 blev opgjort til 30.779. Derved når man til, at i ca. 60% af de tilfælde, hvor faderen anerkender faderskabet, indgår forældrene en forældremyndighedsaftale. Der er dog ikke ved denne beregning taget hensyn til, at nogle af § 9-aftalerne angår ældre børn, se herom nedenfor under pkt 5.3.1. En sådan sammenligning af de enkelte statsamters tal i ressourcestatistikken viser i øvrigt store geografiske forskelle, se herom nedenfor i kapitel 3, pkt. 5.4.4.

Til belysning af faderskabssagernes forløb kan oplyses, at ifølge statsamtsstatistikken blev 1196 faderskabssager henvist til retten. Anerkendelsesprocenten var således godt 96%.

5.3.1. Udvalget foretog en særlig undersøgelse af statsamternes godkendelser efter § 9 i oktober kvartal 1993. De viste, at *børnene i godkendelserne* var fordelt således på alder og køn:

Ugifte forældres aftaler om fælles forældremyndighed i oktober kvartal 1993			
TABEL 6 ALDER	DRENGE	PIGER	IALT
<u>0-1 år</u>	<u>1901</u>	<u>1616</u>	<u>3517</u>
<u>2-3 år</u>	<u>113</u>	<u>124</u>	<u>237</u>
<u>4-5 år</u>	<u>52</u>	<u>47</u>	<u>99</u>
<u>6-8 år</u>	<u>27</u>	<u>30</u>	<u>57</u>
<u>9-11 år</u>	<u>26</u>	<u>28</u>	<u>54</u>
<u>12-14 år</u>	<u>17</u>	<u>19</u>	<u>36</u>
<u>15-17 år</u>	<u>19</u>	<u>8</u>	<u>27</u>
Samtlige børn	2155	1872	4027

47: Tallene er omtalt i Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 47.

Som nævnt i tabeloverskriften går udvalget ud fra, at så godt som alle § 9-aftaler indgås af ugifte forældre. Der er dog sikkert enkelte forældre, der ved separation eller skilsmisse har fået eneforældremyndighed, som senere indgår aftale med den anden forælder om fælles forældremyndighed.

Udvalget har tillige undersøgt de 213 sager i oktober kvartal 1993, hvor ugifte forældres aftaler om fælles forældremyndighed blev ophævet i medfør af lovens § 10. Af disse sager indeholdt 195 oplysninger om tidspunktet for indgåelsen af den forudgående aftale. I ca. 60% af tilfældene var den indgået inden for nogle få måneder efter fødslen.

5.3.2. Udvalgets undersøgelser viser, at størstedelen af de ugifte forældres aftaler, ca. 60-80%, indgås inden for *kort tid efter barnets fødsel* og dermed i nær tilknytning til faderskabsanerkendelsen. Når tallet angives med så stor usikkerhed, skyldes det, at tabel 6 ovenfor angiver aftaler om børn under 2 år, og her var procenten de nævnte 80. Om de nævnte 60% se også ovenfor.

En samlet bedømmelse af de for udvalget foreliggende tal fører til, at antagelig mellem 11.000 og 15.000 af de ca. 28.000 *samboende nybagte* forældrepar⁴⁸ eller op mod 40-50% indgår aftale om fælles forældremyndighed efter myndighedslovens § 9.

Som det fremgår af tabel 6 vedrører de *resterende* § 9- aftaler børn i *alle aldersgrupper*. Dermed kan det være vanskeligt at vurdere motiverne bag aftalen. Undersøgelser af de 213 § 10-sager viste, at en mindre gruppe aftaler, ca. 15%, blev indgået i forbindelse med ophævelsen af samlivet. Andre familiebegivenheder kan også have haft betydning. Man kan gætte på, at en aftale om det første barn indgås efter det andet barns fødsel.

5.3.3. Statsamterne undersøgte, i hvilket omfang aftalerne i oktober kvartal 1993 blev indgået *afforældre*, der *ikke boede sammen*. 3592 samboende forældrepar og 264, der ikke boede sammen, indgik aftaler. Oplysningerne manglede i et par hundrede sager. Ca. 7% af aftalerne blev således indgået i forbindelse med eller efter en ophævelse af samlivet eller også mellem forældre der aldrig havde boet sammen.

- Kun 11 af de 3856 ugifte forældrepar, der indgik aftale om fælles forældremyndighed, havde fællesbørn, som ikke var omfattet af aftalen.

5.3.4. Antallet af *afslag på* godkendelse af ansøgninger fra ugifte forældre er lavt. I oktober kvartal 1993 blev kun 5 af knap 4.000 ansøgninger eller ca. 0,1% afslået. 11986 udgjorde det samlede antal afslag på godkendelser af fælles forældremyndighed ved separation og skilsmisse og for ugifte 0,2% af alle ansøgninger og i 1987 0,04%.⁴⁹

48: Tallet for 1992 vedrørende børn født uden for ægteskab er ifølge telefonisk oplysning fra Danmarks Statistik 31.426. Heri indgår også børn af ikke-samboende, se om deres antal ovenfor under pkt. 2.1.3.

49: Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 47.

5.4. Udvalget har ligeledes undersøgt, i hvilket omfang ugifte forældres aftaler om fælles forældremyndighed blev bragt til *ophør*, jf. § 10. Det skete som nævnt i 213 tilfælde i oktober kvartal 1993. Om sagerne se nærmere nedenfor i pkt. 7.

5.5. Så vidt vides er der ikke i de andre nordiske lande tilgængelige oplysninger om, i hvilket omfang ugifte forældre aftaler fælles forældremyndighed.

6. Deleordninger

Udvalget har anvendt oplysninger om de 385 ugifte og tidligere gifte forældrepar, der i oktober kvartal 1993 fik ophævet den fælles forældremyndighed i medfør af § 10, se herom nedenfor under pkt. 7, til at få et indtryk af, i hvilket omfang der havde været *deleordninger*.

Under en tiendedel af disse forældre havde haft en ordning, hvor børnene opholdt sig lige meget hos dem begge. Der var flere børn i retssagerne, hvorom der var sådanne aftaler, nemlig op mod 15%, medens det i statsamtsagerne kun var knap 3% af samtlige børn, der var omfattet af deleordninger.

7. Ophør af aftalt fælles forældremyndighed

Udvalget har som nævnt under pkt. 1.3. ofret de *brudte forældremyndighedsaftaler* særlig opmærksomhed. Det er dem, der bringes til *ophør* i enighed eller efter den ene forælders ønske, inden barnet fylder 18 år, jf. den gældende lovs § 10. Udvalget har som nævnt anmodet om, at der i hver enkelt § 10-sag blev udfyldt et særligt skema med uddybende oplysninger for dermed at få et indtryk af de brudte aftaler. Det har imidlertid vist sig forbundet med visse vanskeligheder at uddrage informationer fra skemaerne. Ved bedømmelsen af oplysningerne må tillige tages i betragtning, at det samlede antal af sager efter § 10 i oktober kvartal 1993 ved statsamterne og domstolene var under 400, og dermed bliver de enkelte tilfældegrupper ved opdelinger af materialet små. Endelig er oplysningerne ikke repræsentative for familierne med aftaler om fælles forældremyndighed som helhed, idet de kun omfatter de forældre, der ønskede ordningen bragt til ophør. Alligevel gengives i det følgende nogle af resultaterne.

7.1. Antal

I oktober kvartal 1993 blev afgjort 385 sager efter § 10. 172 af sagerne vedrørte ophør af aftaler mellem separerede og skilte og 213 mellem ugifte samboende. Af sagerne blev 200 behandlet af statsamterne og 185 af byretterne. I 78 af retssagerne var der

eller blev der enighed mellem forældrene inden byretsdommen om den fremtidige fordeling af forældremyndigheden. Kun i 107 af retssagerne eller i *under 30%* af samtlige opløsningssager efter § 10 *vax forældrene* således ved sagens afslutning i byretten *uenige* om, hvem der skulle have forældremyndigheden alene. De var fordelt på 45 tvister mellem tidligere gifte og 62 mellem ugifte forældre.

På baggrund af kvartalstallene kan det konstateres, at kun 700-800 af de aftaler, der er indgået af *separerede* eller *skilte*, jf. lovens § 11, stk. 2, årligt bringes til ophør. I ca. 70% af disse sager var forældrene fra starten enige om at bringe aftalerne til ophør, og om hvem der fremtidig skulle have forældremyndigheden, eller også blev de det undervejs. Der foreligger ikke talmateriale, som kan danne grundlag for beregninger over, hvor stor en procentdel af dét samlede antal aftaler om fælles forældremyndighed, der indgås i forbindelse med separation og skilsmisse, som bringes til ophør. Navnlig vides det ikke, hvor mange forældre der i efteråret 1993 havde sådanne aftaler, bl.a. fordi der ikke er statistikker over, hvor mange aftaler om fælles forældremyndighed der er blevet indgået siden 1986. Det eneste sammenligningsgrundlag er en beregning af, at der i 1993 blev indgået op mod 5.000 sådanne aftaler, se ovenfor under pkt. 4.2.1.

De vel 900-1000 ophævelsessager om året mellem *ugifte* forældre er endnu vanskelige at sætte i perspektiv. De kan sammenlignes med de mere end 18.000 aftaler, der er indgået hvert år de senere år, se ovenfor under pkt. 5.3., men dette har mindre betydning, fordi de fleste af aftaleforældrene antagelig forbliver sammen, fordi en del af dem senere indgår ægteskab, og fordi samlivsophævelsesprocenten ikke kendes. Også her må det understreges, at i ca. 70% af tilfældene var eller blev forældrene enige om, hvem der fremtidig skulle have forældremyndigheden. Der er vel ca. 250 egentlige tvister i denne gruppe om året.

7.2. Tidspunkt.

Fælles forældremyndighed synes undertiden anvendt som en midlertidig ordning for at udskyde en tvistløsning. Det kan måske straks fra samlivsophævelsen stå forældrene klart, at ordningen ikke kan holde på længere sigt. De finder det imidlertid ikke i selve separations- eller skilsmissesituationen følelsesmæssigt eller praktisk muligt at skulle gennem en retssag om forældremyndighedsspørgsmålet. Det hensigtsmæssige i en sådan fremgangsmåde er usikkert.⁵⁰ Derfor er det undersøgt, hvor *lang tid* der gik fra aftalerne blev indgået, til opløsningssagen efter § 10 blev indledt.

De *separerede* og *skilte*, der gjorde brug af § 10, tog som hovedregel det første skridt hertil inden for to år efter aftalens indgåelse. Knap 30% gjorde det endda inden for det første år og yderligere godt 20% inden 2 år. I et ældre materiale af ankedomme

50: Danielsen i UfR 1993 B, s. 189.

fra 1989-93 var 30% af aftalerne bragt til ophør ved en byretsdom, der var afsagt inden for det første år efter separationen eller skilsmissen. I yderligere knap 40% forelå dommen inden to år.⁵¹

For så vidt angår *ugifte forældre* har en undersøgelse af varigheden af perioden mellem aftalens indgåelse og dens ophævelse mindre interesse. Oftest er forældrene blevet enige, medens de boede sammen, og så længe samlivet består, kan fællesskabet ikke bringes til ophør. Derimod har det interesse at konstatere, hvor lang tid der gik efter samlivsophævelsen, inden initiativet til ophævelsen blev taget, fordi der ikke for denne gruppe som ved gifte forældre kræves stillingtagen ved forholdets sammenbrud. Den fælles forældremyndighed fortsætter i modsætning til, hvad der gælder ved separation og skilsmisse, indtil en af forældrene kræver den ophævet. I de § 10-sager om ugifte forældre, der blev behandlet af statsamtterne, fik ca. 60% godkendt en aftale om opløsning af den fælles forældremyndighed inden for et år efter samlivsophævelsen. I de sager, der blev afgjort ved domstolene, skete sagsanlægget i ca. 40% af tilfældene inden for et år efter samlivsophævelsen.

8. Forældremyndighedstvist

8.1. Udvalget har som nævnt ovenfor under pkt. 3.1. og pkt. 4.3.4. udvidet sine undersøgelser af forældremyndighedsdomme til et halvt år, oktober kvartal 1993 og januar kvartal 1994, for at få et større talmateriale. Dette er særligt sket for at belyse forældremyndighedstvisterne. Da det ikke er muligt at få fælles forældremyndighed mod den enes protest, bliver domstolenes opgave at afgøre, hvem af de to forældre, der begge ønsker forældremyndigheden alene, der skal have medhold i kravet herom. En gennemgang af de knap 600 domme fra perioden viste, at der, således som parternes påstande var gengivet, var tvist om forældremyndigheden i 210 af de 412 byretsdomme fra oktober kvartal 1993 og i 174 af 350 domme fra januar kvartal 1994 eller i 384 af de 762 domme fra halvåret. Der var i halvåret tvist i 137 af de 354 separations- og skilsmissesager efter myndighedslovens § 11, i 183 af de 324 sager om opløsning af aftale om fælles forældremyndighed, jf. § 10, i 21 sager anlagt af den ugifte fader efter § 14 og i 43 af de 58 overførelsessager efter § 17.

Om resultaterne af tvistdommene i separations- og skilsmissesagerne henvises til tabel 5 gengivet ovenfor under pkt. 4.3.4.

8.2. Ud over de anførte egentlige tvistsager fra oktober kvartal 1993 efter §§ 11 og 10 var der nogle domme, hvoraf det fremgik, at *sagsøgte var udeblevet*. Det skete i 11 af de 186 sager efter § 11 og i 17 af de 183 sager efter § 10. I 5 af sagerne var sagsøgte indstævnet i Statstidende.

51: Danielsen i UFR 1993, s. 188.

8.3. Udvalget har analyseret dommene yderligere med henblik på at konstatere, på hvilket grundlag afgørelserne blev truffet, d.v.s. hvilke bevismidler dommeren fik forelagt eller selv bragte til veje. I 104 af de 210 tvistsager i *oktober kvartal 1993* blev der truffet afgørelse på grundlag af ~~forældrenes~~ egne *forklaringer* under domsforhandlingen.

Det vigtigste middel til at få sagerne oplyst var, bortset fra partsforklaringerne, *børnesagkyndige undersøgelser*. Erklæringer på grundlag af sådanne undersøgelser forelå i 49 af de 210 tvistsager. Der var erklæringer i 19 af de 70 sager efter § 11, i 20 af de 107 sager efter § 10, i 4 af de 9 sager efter § 14 og i 6 af de 24 sager efter § 17. Derved er bortset fra sager, hvor enighed måtte være kommet i stand som følge af undersøgelsens resultat. Kun i ganske få tilfælde uddybede de børnesagkyndige deres erklæringer som sagkyndigt vidne under domsforhandlingen. Det er ikke muligt på grundlag af dommene at afgøre, i hvilket omfang erklæringerne indeholdt nogen anbefaling, eller i hvilket omfang dommerne fulgte dem.

Endvidere fremgår det af dommene, at der blev ført samtaler med ialt 24 *børn* efter myndighedslovens § 26, heraf 5 med børn under 12 år.

I ca. 20% af sagerne forelå der *erklæringer* fra eksempelvis socialforvaltninger, læger eller skoler.

Kun i 12 sager var der *vidneførsel*, og i dem blev der ført ialt 20 vidner. I de fleste tilfælde var der tale om den nuværende ægtefælle eller samlever eller om personer fra parternes bekendtskabskreds.

8.4. Udvalget har modtaget 116 *ankedomme* fra landsretterne fra halvåret 1. oktober 1993 - 31. marts 1994. Heraf var 88 afsagt af Østre Landsret og 28 af Vestre Landsret. 46 af sagerne var om § 11, 56 om § 10, 3 om § 14 og 11 om § 17. Af sagerne endte 94 med en stadfæstelse, medens resultatet blev et andet i landsretten i 22 sager. *Ændringsandelen* var således knap 20%.⁵²

9. Rådgivning

9.1. Som et sidste led i udvalgets undersøgelser er indhentet statistiske oplysninger om statsamternes § 27a-*rådgivning* i oktober kvartal 1993. Det er sket på en sådan måde, at tallene kan sammenlignes med de statistikker, der blev udarbejdet i 1986 og 1987, de første to år reglerne var i kraft.⁵³

Udviklingen i antallet af rådgivninger kan belyses yderligere med tal fra stats-

52: Om undersøgelser af landsretternes ankedomme fra 1981 se Danielsen og Inger Koch-Nielsen i Juristen 1982, s. 245 og 248. Se også Danielsen: Ægteskabssager, 519 domme fra landsretterne, 1984-85 i Dommerforeningens Domsoversigter, 1986, særlig pkt. 6.4.5 og 6.4.29-35.

53: Tallene herfra er offentliggjort Myndighedslovkommentaren, bd. 2, 1989, s. 234-235.

amternes *ressourcestatistikker*. Tallene omfatter antallet af rådgivninger, herunder rådgivninger der er foretaget under hel eller delvis medvirken af en statsamtsjurist:

Tabel 7	Antallet af børnesagkyndige rådgivninger:
1989	2228-heraf 991 med jurist
1990	2581 - heraf 1123 med jurist
1991	2237-heraf 1014 med jurist
1992	2896 - heraf 1241 med jurist
1993	2792 - heraf 1156 med jurist

Udvalgets undersøgelse viser, at der i oktober kvartal 1993 blev *fremساتilbud* ova rådgivning i forbindelse med behandlingen af forældremyndighedssager, herunder sager om fri proces, og samværssager i ialt 1453 tilfælde, hvilket på årsbasis svarer til ca. 6.000 rådgivningstilbud. Tilbuddene blev givet i 762 samværssager, hvilket svarer til godt 52% af samtlige tilbud, og i 611 forældremyndighedssager svarende til ca. 42%, medens 81 tilbud blev fremsat som åben rådgivning, udgørende ca. 6% af samtlige tilbud. Af samtlige fremsatte tilbud blev 682 eller ca. 47% *accepteret af begge* parter. I 353 tilfælde eller godt 24% ønskede kun *den ene* part rådgivning og det fremgår ikke af det indsamlede materiale, i hvilket omfang rådgivningen i disse sager blev gennemført. Endelig *afslog begge* parter rådgivningstilbudet i ca. 29% af sagerne.

En *sammenligning* af resultaterne fra undersøgelsen i 1993 med tallene fra undersøgelsen i 1987 viser, at antallet af rådgivningstilbud steg fra ca. 4.800 i 1987 til ca. 6.000 i 1993 eller med ca. 25%. Fordelingen på sagskategorier er også ændret. Andelen af tilbud i forældremyndighedssager er forøget til ca. halvdelen, medens den i 1987 var omkring en tredjedel. Antallet af sager, hvor begge forældre accepterer tilbudet, er steget med 5% siden 1987, medens andelen af sager, hvor kun den ene ønsker rådgivning, er næsten uforandret. Antallet af sager, hvor ingen af forældrene er interesseret i tilbudet, er faldet med 3%.

9.2. Der blev i oktober kvartal 1993 *gennemført* rådgivning med 747 forældrepar og truffet beslutning om iværksættelse af rådgivning med yderligere 212. Statsamtsjuristen deltog i 225 af sagerne svarende til ca. 23%. I 522 eller godt 54% af sagerne blev rådgivningen gennemført af de børne- eller familiesagkyndige alene. I 56 eller ca. 11 % af disse sager deltog flere børne- og familiesagkyndige samtidigt. Rådgivningen var på tidspunktet for opgørelsen af statistikken endnu ikke påbegyndt i godt 14% af sagerne, og anmodning om rådgivning blev frafaldet eller bortfaldt i ca. 8% af sagerne.

9.3. Om *timeforbruget* i oktober kvartal 1993 er oplyst, at i ca. 17% af sagerne blev rådgivningen afsluttet på en time eller mindre, medens varigheden i godt 37% af sagerne var 1-2 timer. I ca. 20% af sagerne varede rådgivningen 2-3 timer. Et større antal sager, ca. tre fjerdedele, sluttedes således på under 3 timer. Ifølge udvalgets undersøgelser varede rådgivningen i oktober kvartal 1993 i ca. 12% af sagerne 3-4 timer, i ca. 6% af sagerne 4-5 timer, og i ca. 8% af sagerne blev der anvendt over 6 timer pr. sag. I ca. 35% af sagerne afholdtes skønsmæssigt mere end et møde. Den gennemsnitlige rådgivningstid synes at have været på omkring 2 ½ time.

En *sammenligning* med oplysningerne fra 1987 viser, at antallet af rådgivninger, der kan afsluttes på under 1 time, næsten er fordoblet siden 1987, og at kun to tredjedele af sagerne dengang kunne afsluttes på under 3 timer mod som nævnt tre fjerdedele i 1993. Det gennemsnitlige timeforbrug pr. sag var i 1987 på knapt 3 timer.

9.4. Om *resultaterne* af rådgivningen i oktober kvartal 1993 kan oplyses, at ca. 28% af sagerne blev afgjort ved helt eller delvist forlig, medens der i ca. 11% af sagerne fortsat var uenighed mellem parterne efter endt rådgivning. I ca. 2% af sagerne var det uoplyst hvilket resultat der blev opnået. Endelig var ca. 58% af rådgivningssagerne endnu ikke afsluttet ved kvartalets slutning.

En *sammenligning* med 1987-tallene viser et mindre fald i forligsprocenten. Hvis man i begge årene bortser fra de ikke-afsluttede sager, hvoraf der var langt flere i 1993 end i 1987, var forligsprocenten i 1993 71 og i 1987 68.

Kapitel 3

Fælles forældremyndighed

1. Generelt

Adgangen for ugifte forældre og for gifte forældre til ved separation og skilsmisse at *aftalefælles forældremyndighed* blev indført i 1985 ved myndighedslovens § 9 og § 11, stk. 2, med et snævert flertal i Folketinget.¹ Diskussionen om ordningen havde pågået i mange år, og argumenterne for og imod blev formuleret både af Ægteskabsudvalget af 1969 i betænkning 8 fra 1980² og i Børnekommissionens betænkning fra 1981³. Arbejdsgruppen, der i sin betænkning fra 1983 udformede de gældende regler, kunne efter sit kommissorium om begrundelserne for aftalt fælles forældremyndighed nøjes med at henvise til de tidligere betænkninger.⁴

Dette udvalgs opgave er ifølge *kommissoriet* bl.a. at »gennemgå den retstilstand, der eksisterer vedrørende fælles forældremyndighed... navnlig set i lyset af de ændringer, der fandt sted med virkning fra den 1. januar 1986«, og eventuelt fremsætte forslag til ændring af reglerne. Derudover skal det vurderes, om reglerne er i overensstemmelse med FN's Konvention om Barnets Rettigheder.

Med denne afgrænsning er der ikke anledning til at genoptage den *grundlæggende diskussion*. Det er der heller ikke i øvrigt. Forbindelsen med begge forældre er vigtig for barnet i årene efter en samlivsophævelse. Aftalt fælles forældremyndighed som en adgang for enige og samarbejdsvillige ugifte eller skilte forældre er blevet alment akcepteret og har vundet stor udbredelse. Blandt dem, der oprindeligt var modstandere eller skeptiske, har de fleste erkendt, at ordningen generelt har sine fordele. Den har øjensynligt heller ikke givet anledning til større problemer inden for sit kerneområde. De tanker om lovændringer, der er fremkommet, efter at aftaler om fælles forældremyndighed blev mulige i 1986, er da også næsten alle gået på en styrkelse, udbygning og omdannelse. Det samme har været tendenserne i de lovændringer, der på det seneste er gennemført i Norge og Sverige. Den kritik, der fra nogle sider har været, er navnlig gået på aftaler, der indgås uden den fornødne fælles samarbejdsvilje.

1: Folketingstidende 1984-85, Tillæg B, sp. 1513-26 og 1649-52.

2: Betænkning om samliv uden ægteskab I, (nr. 915/1980) s. 59-65, aftrykt som bilag 1 til Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 196-207.

3: Betænkning nr. 918/81, s. 147-148 og 150-51, aftrykt som bilag 2 til Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 208-218.

4: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 31.

2. Aftaler i praksis

Ordningen med aftalt fælles forældremyndighed har nu virket i godt otte år. Det er derfor naturligt og også pålagt udvalget at søge at *vurdere*, hvordan den har *virket* i praksis. Grundlaget herfor er, som nærmere omtalt ovenfor i kapitel 2, bl.a. under pkt. 1.3. samt navnlig nedenfor under pkt. 2.5., spinkelt. Det har særligt været de oplysninger, udvalget har indsamlet om antallet af indgåede aftaler og om de aftaler, der måske kan siges at være mislykkedes derved, at de efter ønske fra den ene forælder er bragt til ophør, inden barnet er fyldt 18 år, jf. den gældende lovs § 10.

Udvalgets undersøgelser af statsamternes godkendelser og domstolenes domme i forældremyndighedssager, der blev afgjort i oktober kvartal 1993, er omtalt i kapitel 2, bl.a. i pkt. 4.2., og nogle resultater af særlig interesse om forældremyndighedsaftalerne er gengivet i kapitlets pkt. 3-7.

2.1. De separerede og skilte

Adgangen til at aftale fælles forældremyndighed findes som nævnt under pkt. 1 i to forskellige lovregler, der har hvert sit sigte, og som dækker meget forskelligartede situationer. Den ene, myndighedslovens § 11, stk. 2, jf. stk. 1, *angår separationer og umiddelbare skilsmisser*. Aftalerne om fælles forældremyndighed indgås da som et led i den generelle juridiske opfølgning af ægtefællernes beslutning om at gå fra hinanden. Den tager derfor sigte på et fortsat samarbejde om børnene trods forældrenes fremtidige forskellige bopæle.

Som omtalt ovenfor i kapitel 2, pkt. 4.2.1. fik ordningen i hvert fald *talmæssig tilslutning* fra starten i 1986, idet omkring 30% af forældrene valgte denne mulighed. Udvalgets undersøgelser viser, at antallet af aftaler er fordoblet i de mellemliggende år. I oktober kvartal 1993 fik godt 55% af de forældrepar, der blev separeret eller skilt umiddelbart, fælles forældremyndighed. Aftalerne angik godt 58% af børnene.

Den danske udvikling har, som ligeledes beskrevet i kapitel 2, pkt. 4.2.2. og 4.2.3., været parallel med Norges og Sveriges, hvor stigningstakten har været nogenlunde den samme. Når danskerne ikke er nået op på den samme procentandel som svenskerne, kan det være forårsaget af mange forhold. Det kan skyldes den automatik, som er indbygget i de svenske regler med fortsat fælles forældremyndighed efter separation og skilsmisse, omtalt nedenfor under pkt. 6.1.3. Det kan også bero på forskellige måder at behandle forældremyndighedstvisterne på, men kan tillige være begrundet i, at de svenske regler har virket i længere tid end de danske.

2.2. Ugifte forældre

Den anden regel om aftalt fælles forældremyndighed, myndighedslovens § 9, har ugifte forældre som primær målgruppe. Her er sigtet hovedsagelig at udbygge det samarbejde, *samboende forældre* har om deres børn, med et retligt fællesskab. Også

denne hjemmel til at aftale fælles forældremyndighed har været meget benyttet. Som beskrevet ovenfor i kapitel 2, pkt. 5.1., er *antallet af aftaler* næsten tredoblet siden ordningens første år. Nu nærmer det sig de 20.000 om året. Udvalgets undersøgelser viser, at op mod 40-50% af de samboende, nybagte forældre vælger denne mulighed. Ca. 60-80% af de ugifte forældres aftaler indgås ved eller kort tid efter barnets fødsel, se herom kapitel 2, pkt. 5.3.2.

2.3. Opløsningssager

Udvalget har særligt søgt at belyse, i *hvilket omfang* forældre med aftalt fælles forældremyndighed gør brug af muligheden i lovens § 10 og *bringer* ordningen til *ophør* inden barnet fylder 18 år. Som beskrevet ovenfor i kapitel 2, pkt. 7, var der i oktober kvartal 1993 kun knap 400 sager efter § 10, nogenlunde ligeligt fordelt på tidligere gifte og ugifte forældre. Der var også næsten lige mange statsamtsgodkendelser og domme. En nærmere gennemgang af dommene viste imidlertid, at forældrene var eller blev enige også i omkring halvdelen af retssagerne. Herefter var der enighed mellem forældrene om, at den fælles forældremyndighed skulle ophøre, og om hvem der fremtidigt skulle have forældremyndigheden, i godt 70% af sagerne.

Som anført i kapitel 2, pkt. 7, viser beregninger, at ca. 700-800 af de aftaler, der indgås mellem separerede og skilte, årligt bringes til ophør. Der er vel 900-1000 ophævelsessager om året mellem ugifte forældre.

Udvalget finder ikke, at antallet af opløsningssager giver anledning til at overveje særlige foranstaltninger.

2.4. Deleordninger⁵

2.4.1. Deleordninger må have sit særlige afsnit, når fælles forældremyndighed for forældre, der ikke bor sammen, vurderes, idet de spiller en stor rolle i den offentlige debat og i folks bevidsthed. Mange tror, at de to begreber er synonyme. Imidlertid har det aldrig været meningen at sætte lighedstegn ved de to ordninger. Arbejdsgruppen skrev i betænkningen fra 1983, at fælles forældremyndighed for forældre, der ikke lever sammen, undertiden opfattes som en ordning, hvorefter barnet skal bo lige meget hos begge forældre, den såkaldte »deleforældre«-ordning. Selve princippet om fælles forældremyndighed indeholder imidlertid ikke noget om, hvorledes forældrene skal dele ansvaret for barnets hverdag. De fleste, der aftaler fælles forældre-

5: Norske deleordninger er beskrevet i Kirsti Ramfjord Haaland: Familien etter skilsmisse. Erfaringer med delt omsorgsordning. Deltagerne havde svaret på en henvendelse i dagspressen. Svenske deleordninger er omtalt af Bente og Gunnar Oberg i När föräldra skils, 1994. Om danske deleordninger se Morten Nissen: Delebørn, 1994.

myndighed efter samlivsophævelse, separation eller skilsmisse, vil formentlig vælge den ordning, at barnet bor fast hos den ene af dem.⁶

Deleordningernes *udbredelse* kendes ikke. Udvalgets meget begrænsede undersøgelse, omtalt ovenfor i kapitel 2, pkt. 6.2., viste, at det antagelig drejede sig om under en tiendedel af samtlige børn i ophævelsessager efter § 10. En analyse af 68 ankomme efter § 10 fra perioden 1989-92 viste en noget større andel, nemlig knap 20%.⁷ Begge disse undersøgelser lider af den svaghed, at materialet var ophævelsessagerne, der ikke behøver at være repræsentativt for aftalerne som helhed. Ifølge en svensk repræsentativ undersøgelse tilbragte 7% af de børn, hvis forældre ikke levede sammen, ca. 50% af dagene i hvert hjem.⁸ I Norge angives som resultat af en lille stikprøveundersøgelse, at kun 2% af børnene bor lige meget hos begge forældre.⁹

I en nylig dansk bog er konkluderet, at *forudsætningen* for, at deleordninger kan virke, er, at forældrene har et godt forhold til hinanden, herunder at de er på talefod og kan indgå aftaler omkring barnet. Derudover må forældrene bo rimelig tæt på hinanden, så barnet kan bevare kammeraterne, og kammeraterne på den anden side ved, hvor børnene er. Det, der er bedst for børnene, er fleksible ordninger.

2.4.2. I en *oplysningspjece*, udgivet af den svenske socialstyrelse, omtales, at i visse tilfælde kan det fungere godt for barnet at bo skiftevis hos forældrene. For de små børn, d.v.s. spædbørn og børnehavebørn, er det dog fundet vigtigt at have et hjem som fast punkt i tilværelsen, idet stadige skift mellem forældrenes bopæle vil være alt for stressende og dermed skadeligt for deres udvikling. De mindste børn har behov for den tryghed, der ligger i en stabil, regelmæssig og forudsigelig hverdag. De yngre skolebørn, som hyppigt har en stærk selvstændighedsfølelse, kan derimod være tilbøjelige til at se fordele ved at bo skiftevis hos forældrene.

Derimod vil de ældste børn, teenagere, ofte finde det alt for besværligt at flytte frem og tilbage med deres ting og sager. De vælger i højere grad ud fra egne interesser og vil være tilbøjelige til at foretrække en fast bopæl hos den ene forælder. Den hverdagskontakt med begge forældre, som barnet opnår ved at bo skiftevis hos hver af dem, mindsker risikoen for, at kontakten med den ene forælder efterhånden udtynnes, men den stadige skiften og de tilbagevendende opbrud fra hver af forældrene kan være ganske belastende for barnet. Ikke mindst for de lidt større børn kan det være svært til stadighed at skulle forandre de nærmeste omgivelser med kammerater og andre sociale kontakter.

At lade barnet bo på skift hos forældrene forudsætter, at disse bor nær hinan-

6: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 31.

7: Danielsén i UfR 1993 B, s. 187-88.

8: Barns levnadsförhållanden 1989, s. 83, og Agnes Andenæs og Harra Haavind: When parent are living apart i Arnlaug Leira (red) Family Sociology - Developing the Field, Oslo 1993, s. 180.

9: An-Margrett Jensen: Det vaklende faderskabet? Barns familier etter samlivsbrudd, rapport nr. 9, NIBR, Oslo, 1992, s. 14.

10: Morten Nissen: Delebørn, 1994, s. 114-15.

den. Desuden kræver deleordninger, at forældrenes indbyrdes kontakt er god, og at de respekterer hinanden som forældre. Det er vigtigt, at forældrene ikke vælger en deleordning, blot fordi de ikke kan enes om, hvor barnet skal bo. Det tilfredsstiller måske forældrenes behov, men er ikke godt for barnet. En deleordning, der ikke opfylder disse krav, kan tillige indebære en risiko for, at barnet lærer at spille forældrene ud mod hinanden, og for, at begge forældre undgår at tage de nødvendige konflikter med barnet.¹¹

2.5. Holdninger til ordningerne

Udvalgets vurdering af aftalerne om fælles forældremyndighed, har måttet foretages på grundlag af generelle erfaringer og fremsatte reformtanker. Derudover har udvalget, som gennemgået ovenfor under pkt. 2.1.- 2.3., indsamlet og bearbejdet talmæssige oplysninger fra statsamterne om indgåede aftaler og tillige fra domstolene om opløste ordninger.

Overvejelserne har været *vanskeliggjort* af mangel på mere konkret og sikker viden om, hvordan og med hvilke holdninger og forventninger forældrene har indgået aftalerne, hvordan ordningerne har virket og er oplevet, og hvad denne form for forældresamarbejde har betydet for børnene. Der er således ikke egentlige danske kvalitative forskningsresultater på området, herunder om hvordan børnenes forhold er, f.eks. hvis der ikke er den grad af frivillighed, der oprindeligt var forudsætningen. Der er ikke viden om, at fælles forældremyndighed i sig selv skulle gøre det lettere at være skilsmissebarn. Der er heller ikke belæg for, at forældrenes indbyrdes forhold skulle forandre sig væsentligt i kraft af fællesskabet om forældremyndigheden. En dansk psykolog har efter samtaler med 50 forældre med erfaringer med fælles forældremyndighed for nylig skrevet, at ordningen er så krævende, at det vil være udsigtsløst at forvente, at den kan foregå i en konfliktfyldt brudsituation. Derfor må den være frivillig. Den skal ikke gøres tvungen, for det afgørende er, at forældrene er motiveret for den. Forældrene skal have det rimeligt godt indbyrdes. De må have tillid til og respekt for hinanden.

Udvalget finder, at der kan være *behov for undersøgelser* af hvorledes aftalt fælles forældremyndighed virker i praksis. Af interesse kunne være en analyse af mekanismerne omkring *aftalerne*, herunder hvorledes enigheden opnås. Eksisterer der fra først af en fælles positiv holdning over for barnet og interesse i dets fremtid? Er enigheden kommet i stand som resultatet af en forligsmægling eller rådgivning, ved overtalelse eller under en »købs-salgssituation«? Hvad er den enes motiver til at søge aftalen indgået og den andens til at gå med, hvis ikke der er enighed fra først af? Er forholdene konfliktfyldte, og hvilken betydning har det for barnet? Derudover er der behov for en gennemgang af, hvad forældrenes aftaler går ud på i enkeltheder, hvorledes de udfyl-

11: *Gemensam Vårdnad*, Socialstyrelsen, 1991.

12: Morten Nissen: *Fælles forældremyndighed. Illusion eller løsning*, 1993, s. 56-57.

des i praksis, og i hvilket omfang der undervejs foretages ændringer i opbygningen. Herunder kan belyses, hvilken udbredelse deleordninger, hvor børnene flytter f.eks. hver uge og er lige meget hos begge forældre, har. Har en af forældrene den daglige omsorg, bør det undersøges, hvor meget kontakt barnet har med den anden forælder og hvordan, også sammenlignet med samværsforældre uden del i forældremyndigheden. Kvaliteten af kontakten, og hvordan man indretter sig under besøgene, er endnu et betydningsfuldt emne. Interesse har det tillige at afdække, hvad der falder ind under dagligdagens beslutninger, som den, der har barnet boende, træffer, og på hvilke områder begge forældre har indflydelse på barnets opvækst, herunder hvilke spørgsmål forældrene drøfter. Det bør undersøges, hvorledes forældrene klarer uenighed om større eller mindre spørgsmål. Dermed vil forældremyndighedens reelle indhold kunne afdækkes og måske større børns selvstændige rolle. Udviklingen, medens barnet vokser op, kan måske oplyses, herunder om og da i hvilket omfang fælleskabet mindskes eller svinder bort.

Vigtig er oplysninger om, *hvordan forældrene selv vurderer* aftalerne, hvor ofte de er tilfredse og har velfungerende ordninger, samt hvor mange der blot affinder sig med tingenes tilstand. Der er antagelig nogle, der ikke tør anmode om ophævelse af den fælles forældremyndighed, fordi det står dem klart, at den anden af forældrene så vil få forældremyndigheden alene. Vigtigst er nok undersøgelser af, hvordan det indvirker på børnene, hvorledes forældrenes indbyrdes forhold er, herunder hvis det er konfliktfyldt. Kendskab til *børnenes holdninger* og trivsel med forholdene er af central betydning. Problemerne omkring de *brudte aftaler*, dvs. dem der bringes til ophør måske efter kort tid, kunne oplyses, herunder hvad det var, der gik galt, og hvordan forløbet har indvirket på børnene.

Der kunne således være brug for både en *oversigt* ved at indsamle oplysninger om en periodes aftaler og en *vurdering*, som ville kunne opnås ved at se på, hvordan det er gået med aftaler, der er indgået i en afgrænset tidligere periode år tilbage. Oplysninger af denne art kan kun tilvejebringes ved interviewundersøgelser af et repræsentativt og tilstrækkeligt stort udsnit af forældre, der lever med aftalt fælles forældremyndighed. Udvælgelsen af, hvem undersøgelsen skal omfatte, må ske under hensyntagen til, hvor længe aftalen har virket og til børnenes alder. Børnene må også inddrages. Undersøgelser af denne art kræver særligt sagkundskab, og der vil nødvendigvis gå flere år, fra undersøgelsen besluttet, til de første endelige resultater kan offentliggøres.

En sådan *viden* kunne *bruges* i flere sammenhænge. Den vil være et værdifuldt led i den almindelige vurdering af et vigtigt samfundsområde. Oplysninger vil kunne indgå i fremtidige overvejelser om ændring eller justering af lovregler samt af domstolenes, Civilretsdirektoratets og statsamternes praksis. Mest betydningsfuldt er måske, at de indhøstede erfaringer vil være et vigtigt element i den viden, der skal til, for at advokater, børnesagkyndige og andre kan rådgive forældrene på en rimelig måde.

3. Nordiske ordninger

De nordiske ordninger, der kaldes »fælles forældremyndighed«, »feiles foreldreansvar« og »gemensam vårdnad« er ikke ens. Da de blev indført i 1970-erne og 1980-erne, var der to forskellige grundholdninger. Derfor blev lovgivningerne forskellige i konstruktion. Dog er der megen lighed mellem de danske, islandske og svenske modeller, ligesom de norske og finske opbygninger minder meget om hinanden.¹³

3.1. Den danske opbygning

Efter myndighedslovens § 9 er der adgang for forældre, der ikke har legal fælles forældremyndighed efter § 8, dvs. de *ugifte*, jf. § 8, stk. 2, til at *aftale* fælles forældremyndighed. Aftalen godkendes af statsamtet, medmindre den strider mod, hvad der er bedst for barnet. Forældre, der bliver *separeret* eller *skilt*, kan under separations- eller skilsmissesagen indgå aftale om at fortsætte den legale fælles forældremyndighed, hvilket fremgår af § 11, stk. 2. Hvis forældremyndigheden ved aftale eller afgørelse er tillagt den ene af forældrene alene, kan § 9 anvendes til at *genindføre* den fælles forældremyndighed.

Der er ikke i loven regler om bistand fra myndighederne til løsning af tvister mellem forældre med fælles forældremyndighed. Arbejdsgruppen, der udarbejdede reglerne, tilkendegav med kendskab til de nedenfor under pkt. 3.2. og 3.4. beskrevne svenske og norske konstruktioner sit grundsyn i betænkningen fra 1983. Indstillingen var, at fælles forældremyndighed kræver enighed om alle væsentlige spørgsmål, samt at parterne kan løse problemerne sammen, når de opstår. Består en sådan evne og vilje ikke, er forudsætningerne for, at den fælles forældremyndighed kan fungere tilfredsstillende for barnet og forældrene, efter arbejdsgruppens opfattelse ikke til stede. Af denne grund er det tillige efter den danske ordning *udelukket*, at *en myndighed* mod den enes protest kan *beslutte* fælles forældremyndighed eller nægte at opløse den, selv om vedkommende myndighed måtte skønne, at fælles forældremyndighed var den bedste løsning. Der er heller *ikke* efter loven mulighed for, at forældrene kan få en *afgørelse* om, hvor *barnet skal bo*. Dette spørgsmål er et af de vigtigste for barnet ved en samlivsophævelse, separation eller skilsmisse. Kan forældrene ikke blive enige om dette fundamentale spørgsmål, var det arbejdsgruppens opfattelse, at en af grundforudsætningerne for den fælles forældremyndighed mangler. Det er heller *ikke* muligt at få myndighedernes afgørelse af omfanget af *samværsretten* for den af forældrene, som barnet ikke boede hos. Også om dette spørgsmål forudsættes det, at forældrene kan komme overens. Endelig er der *ikke* adgang for myndighederne til at træffe afgørelse i *andre tvister* om forældremyndighedens udøvelse. Selv om fælles forældremyndighed for forældre, der ikke lever sammen, måske kan give anledning til flere uover-

13: Ingrid Lund Andersen i Familieret, 1990, s. 52 med note 8.

ensstemmelser, var det efter arbejdsgruppens opfattelse ikke hensigtsmæssigt at lade udenforstående afgøre eventuelle konflikter. Forældrene må søge at blive enige. Kan de ikke det, må den fælles forældremyndighed ophæves. De må således selv udfylde rammerne for den fælles forældremyndighed.

Arbejdsgruppen foreslog *ikke regler*, der nærmere *regulerer* forholdet mellem forældrene. Bor barnet fast hos den ene af forældrene, må de selv komme overens om, hvilke spørgsmål der kræver en orientering af og en drøftelse med den forælder, barnet ikke bor hos. Kan de blive enige om dette, er det uden betydning, hvad en eventuel lovbestemmelse giver hjemmel til. Det gælder, uanset om beslutningerne er mere eller mindre betydningsfulde. De hviler i så fald retligt på en stiltiende eller udtrykkelig accept. Kan forældrene derimod ikke blive enige, vil en bestemmelse, der regulerer forholdet, hverken hindre stridigheder i at opstå eller løse dem. Selv om en lovbestemmelse måtte fastslå, at den ene forælder kan træffe en mere dagligdags afgørelse alene, kan den anden være uenig heri og f.eks. hævde, at det var et mere vidtrækkende spørgsmål, der kræver enighed. Da det efter arbejdsgruppens opfattelse ikke var hensigtsmæssigt, at sådanne tvister om enkeltspørgsmål skal kunne indbringes for en myndighed til afgørelse, ville lovbestemmelsen primært være en vejledning for forældrene. Arbejdsgruppen mente mere generelt, at sådanne bestemmelser af pædagogisk karakter burde undgås i en lovtekst, da deres retlige rækkevidde er tvivlsom. Lykkes det ikke forældrene selv at blive enige om, hvordan rammerne for den fælles forældremyndighed skal udfyldes, må den fælles forældremyndighed som en sidste udvej bringes til ophør.¹⁴

3.2. Det svenske system

Det svenske system fra 1977 svarer i store træk ganske til det danske. Efter föräldrabalken kapitel 6, § 13 skal forældre med »gemensam vårdnad« træffe beslutninger sammen om anliggender vedrørende barnet. Er de uenige, er der ingen retlig mulighed for at løse konflikten.¹⁵ Enhver af forældrene kan, hvis de umuligt kan komme overens, efter § 5 anmode om at få den fælles forældremyndighed opløst.

I forbindelse med en lovændring, der trådte i kraft den 1. marts 1991, overvejedes det i Sverige, om der skulle være mulighed for at påtvinge forældrene fælles forældremyndighed mod den enes ønske. Man var klar over, at en sådan obligatorisk ordning ikke kunne stå alene, men måtte kombineres med et tvistløsningsinstitut til afgørelse af, f.eks. hvor barnet skulle bo og samværsretten. Man fandt imidlertid ikke tiden moden til at gennemføre en sådan ordning.¹⁶ Resultatet blev som omtalt nedenfor under pkt. 4.4.1. en tilkendegivelse af samfundets præference.

Samværsret tilkommer kun den, der ikke har del i forældremyndigheden.

14: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 34-37.

15: Åke Saldeen: Barn og föräldra, 1993, s. 55.

16: Prop. 1990/91:8, s. 32-33.

3.3. Den islandske lovgivning

Efter den islandske børnelov fra 1992 § 32, stk. 3, kan forældre aftale, at forældremyndigheden over et barn forbliver hos dem begge i fællesskab efter en separation eller skilsmisse. Af § 34, stk. 2, 2. pkt., fremgår, at fælles forældremyndighed ikke bliver bestemt, medmindre begge forældre er enige om denne ordning. Ifølge § 35, stk. 2, kan forældre, der ifølge aftale har fælles forældremyndighed, når som helst kræve, enten den ene af dem eller begge, at aftalen ophæves. Efter § 37, stk. 1, har barnet ret til samvær med den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden. Også den islandske ordning svarer således til den danske.

3.4. Den norske model

3.4.1. Den *norske* ordning i barneloven fra 1981 med »*feilesforeldreansvar*« efter separation eller skilsmisse, der har udgangspunkt i barnelovens § 34, er på flere måder grundlæggende forskellig fra den danske, islandske og svenske. Efter § 34, stk. 2, kan forældrene indgå aftale om fælles forældreansvar. Er forældrene trods en sådan aftale »uenige om, hvem *barnet skal bo* sammen med fast, kan enhver af dem *anlægge retssag* om spørgsmålet«, jf. stk. 3.1 dommen vil konklusionen gå ud på, hvem der skal have den daglige omsorg.

Fællesskabet betyder, at forældrene skal være enige om væsentlige forhold, se om daglig omsorg nedenfor under pkt. 3.4.2. Enighedskravet fremgår bl.a. af en række regler uden for barneloven. Ifølge ægteskabsloven skal de begge samtykke i barnets ægteskab, og det samme gælder ifølge adoptionsloven ved bortadoption. Der er yderligere regler om navn, religion og værgemål.

3.4.2.1 tilfælde, hvor forældrene har forældreansvaret sammen, men barnet bor fast hos den ene, kan den anden ifølge § 34, stk. 4, ikke modsætte sig, at den, barnet bor sammen med, træffer *afgørelser*, som gælder den direkte »*daglige omsorg*« for barnet, bl.a. spørgsmålet om barnet skal være i børnehave og lignende. Den, som barnet ikke bor sammen med fast, kan heller ikke modsætte sig, at den anden flytter med barnet til et andet sted i landet. I en lovkommentar fra 1982 nævnes som spørgsmål, der falder ind under stk. 4, tillige afgørelser med hensyn til klæder, mad, døgnrytme og lignende samt ordinære fritidsaktiviteter. De eneste eksempler i kommentaren på spørgsmål, forældrene må beslutte sammen er, foruden ferier, i hovedtræk valg af skole, beslutning af valgfag og lignende, medens dagligdags afgørelser om skolearbejde og deltagelse i lejrskole falder ind under stk. 4.¹⁷ I den seneste fremstilling af emnet fra 1993 sammenfattes bestemmelsen således, at ved større afgørelser af betydning for barnet kræves enighed mellem forældrene. Først nævnes, at de begge

17: Backer: Barneloven, kommentarudgave, 1982, s. 224-25.

fortsat er værger for barnet og dermed i fællesskab skal træffe beslutning om barnets økonomiske forhold, hvilket har størst betydning, hvis barnet har formue. Dernæst er det særligt ved alvorligere medicinske spørgsmål samt ved spørgsmål, som vedrører barnets skolegang og uddannelse, at begge forældre må medvirke. Den, som ikke har barnet boende hos sig, har ret til at deltage i forældremøder på skolen m.v. og i det hele taget at få informationer på lige fod med den af forældrene, som har det daglige ansvar. Det bemærkes i fremstillingen, at det er uheldigt, at spørgsmålet om børnehaver i § 34, stk. 4, er nævnt under »den daglige omsorg«. På den anden side anføres det, at den, som har barnet boende, bestemmer ferier m.v. i det omfang, det ikke krænker samværsretten. Dette indebærer, at barnet kan tages med på kortvarige rejser til udlandet.¹⁸

3.4.3. I barnelovens § 44 findes en regel om *samværsret*, der er uafhængig af de aftalte eller fastlagte forældreansvarsordninger. Forældrene kan naturligvis indgå de aftaler, de vil. Ønsker den ene af forældrene ensidigt at fravige normalsamværet i stk. 4, eller er forældrene uenige om omfanget af samværsretten, kan *sagen* rejses i *retten*.

3.4.4. I Norge har det været drøftet, om der er adgang til for domstolene at bestemme, at forældrene skal have fælles forældreansvar *mod den enes* eller begge forældres *ønske*. Spørgsmålet er ikke løst i loven. Barnelovens forarbejder forudsætter imidlertid, at fælles forældremyndighed kan pålægges trods den ene forælders modstand, hvis det må antages at være det bedste for barnet. Under behandlingen af lovforslaget i Stortinget blev det dog fremhævet, at der kun i undtagelsestilfælde bør idømmes fælles forældreansvar, hvis den ene af forældrene er imod det. Den norske højesteret har ikke taget stilling, men synes i en dom at have forudsat, at der er adgang hertil. Der er afsagt flere landsretsdomme om fælles forældreansvar mod den ene parts protest, hvis det er til barnets bedste, men så er der i dommen taget stilling til, hvor barnet skal bo. Ingen af de domme, hvor retten er nået frem til, at der ikke skal være fælles forældreansvar, er begrundet med, at der retlig ikke er mulighed herfor i tilfælde af uenighed.¹⁹

3.5. Det finske system

Finske forældre, der har været gift med hinanden, har efter skilsmisse som udgangspunkt »gemensam vårdnad«. Sager om forældremyndighed og samværsret behandles i Finland enten af socialnämnden, som godkender forældrenes aftaler, eller i tilfælde af uenighed mellem forældrene af domstolene. Forældremyndighedssager skal afgøres i overensstemmelse med forældrenes aftale, medmindre der findes grund til at antage, at afgørelsen vil stride mod barnets tarv. Dette betyder i praksis, at for-

18: Lucy Smidt og Peter Lødrup: Barn og foreldre, 4. udg. 1993, s. 110-11.

19: Lucy Smith og Peter Lødrup: Barn og foreldre, 4. udg. 1993, s. 108-09.

ældre ikke kan påtvinges fælles forældremyndighed, såfremt de har aftalt, at den ene af forældrene alene skal have forældremyndigheden over barnet.

Finske domstole skal afgøre forældremyndighedssager alene ud fra barnets tarv. Dette betyder, at en domstol kan træffe afgørelse om fælles forældremyndighed, selvom der er modstand. I praksis forekommer det, at domstolene træffer afgørelse om fælles forældremyndighed, selv om den ene forælder modsætter sig det, men det er ikke undersøgt, hvor ofte det sker. Finske domstole kan kombinere beslutninger om fælles forældremyndighed med afgørelser om samværsret.

Ifølge lov om vårdnad om barn § 9, stk. 3, 1. pkt., kan domstolene efter behov give forskrifter om forældremyndighedsindehaverens opgaver, rettigheder og pligter samt, hvis barnet har to eller flere forældremyndighedsindehavere, om opgavefordelingen mellem dem.

4. Konstruktionen fælles forældremyndighed

4.1. Tvungne ordninger

4.1.1. I de tilkendegivelser og ønsker om ændringer, der er fremsat *forud* for udvalgets nedsættelse, har *tvungen fælles forældremyndighed* været noget af et slagord. Bag dette skjuler sig overvejelser om det hensigtsmæssige i at ophæve den fælles forældremyndighed, blot den ene af forældrene ønsker det. Det anføres, at ofte vil sådanne ophævelser ikke være et udtryk for, hvad der er bedst for barnet, men i højere grad afspejle hensynet til den ene af forældrene. Endvidere betyder reglen om, at ophævelse kan kræves, at forældrene tvinges ud i en »alt eller intet«-situation. Videre er det nævnt, at havde der været en myndighed, som kunne afgøre, hvor barnet skulle bo, ud fra hvad der er bedst for barnet, ville man undgå tilspidsede situationer, og det ville ofte være muligt at fastholde forældrene i et samarbejde om barnet. De samme overvejelser har ført til tanker om, at myndighederne under en separations- eller skilsmisssag skulle kunne afslå en ensidig anmodning om at bringe den legale fælleshed til op-hør.²⁰

4.1.2. Siden lovrevisionen i 1985 har det, som beskrevet ovenfor under pkt. 3.1., været *opfattelsen* i dansk ret, at hvis forældrene vil ophæve samlivet eller er flyttet fra hinanden, er det en forudsætning for, at de kan bevare eller aftale fælles forældremyndighed, at de, er eller kan blive *enige* om *alle væsentlige spørgsmål* omkring barnet. De fleste forældre er selv i denne vanskelige situation så interesserede i de fælles børn og deres

20: Beslutningsforslag B 15 om ændring af myndighedsloven i Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 3285 ff., og Foreningen Far: Forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990.

fremtid, at de formår at samarbejde. Det er dette grundlæggende princip udvalget skal overveje.

Indførelse af en ordning med fælles forældremyndighed, som ikke begge forældre går ind for, ville kræve grundlæggende ændringer i lovens opbygning og myndighedernes rolle. Domstolene måtte medvirke anderledes aktivt og detaljeret end i dag, hvor holdningen er, at barnets personlige forhold er noget, det offentlige i videst muligt omfang skal holde sig udenfor. En dom om fælles forældremyndighed mod den enes ønske kunne ikke begrænses til en alment holdt konklusion herom. Der måtte i det mindste i dommen være nogenlunde præcise forskrifter om, hvor længe barnet skulle opholde sig hos hver af forældrene, herunder i ferier og højtider. I tilslutning hertil kunne det komme på tale med bestemmelser, f.eks. om hvor barnet skulle gå i skole og om andre vigtigere spørgsmål, samt om hvorledes beslutninger herom kunne træffes i fremtiden. Dermed ville sagerne få et andet indhold og karakter, end forældremyndighedstvister har i dag.

Skulle en tvungen ordning virke på længere sigt, måtte det tillige overvejes at give forældrene adgang til inden for rammerne af ordningen at påkalde sig myndighedernes bistand til at få løst tvister om enkeltspørgsmål. Udvalget står fremmed over for en sådan tanke. Bortset der fra bopæls- og samværsområdet, som særligt gennemgås nedenfor under pkt. 4.2. og 4.3., ville det betyde, at en forælder skulle kunne anlægge sag eller rette henvendelse til statsamtet for at få afgjort, om barnet skulle i børnehave eller privat dagpleje. Senere måtte der måske tages stilling til, om barnet skulle i privatskole, i 10. klasse eller i gymnasiet. På samme måde kunne det blive med religiøse spørgsmål, som dåb, konfirmation og medlemskab af folkekirken. Uenighed om lægebehandling kunne også forekomme. Lidt på overdrevet kunne der blive diskussion om barnets fritidsaktiviteter, f.eks. medlemskab i fodboldklub eller musikundervisning. Med en vid adgang til tvistløsning ville der blive større muligheder for samfundsstyrede livsmønstre med en slags offentlig forældreskab som resultat. Det kunne blive dommere eller statsamtsjurister, der kom til at fastlægge et barns fremtid. Dybest set er det et spørgsmål om, hvad det offentlige skal administrere på dette personlige, private område, og hvilke opgaver forældremyndighedsindehaverne selv skal løse.

Det må erkendes, at der er en gruppe forældre og deres rådgivere, der vælger fælles forældremyndighed, selv om det på aftaletidspunktet er tvivlsomt, om den fornødne enighed er til stede, for at fællesskabet kan fungere. Udvalget finder ikke, at hensynet til disse forældre bør føre til grundlæggende ændringer. Snarere er der grund til at styrke rådgivningen af forældrene og højne informationsniveauet, således at det undgås, at forældre, der ikke magter at samarbejde, aftaler fælles forældremyndighed, se nedenfor under pkt. 7. Et særligt problem er, hvis forældre fortsætter stridighederne med uro og identitetsløshed hos barnet til følge.

Danske forslag om »tvungen fælles forældremyndighed« er formentlig bl.a. inspireret af norske drøftelser. Her har overvejelserne måske i nogen grad akademisk karakter på basis af en motivudtalelsen samt enkelte landsretdomme, se ovenfor under pkt.

3.4.4, herunder om den norske opbygning af fællesskabsordningen. Der findes ingen udtrykkelig norsk lovregel, og det vides ikke, i hvilke og hvor mange tilfælde problemstillingen måtte være aktuel, eller hvilke virkninger en påtvungen ordning har haft for forældrenes forhold og navnlig barnets liv.

Udvalget finder det unaturligt på forældremyndighedsområdet at presse noget igennem mod den ene forælders klare ønske. Tvang er et dårligt udgangspunkt for det fællesskab om børnenes fremtid, der er forudsætningen for og meningen med ordningen om fælles forældremyndighed. Hvad der er bedst for barnet, er det altoverskyggende. Det kan næppe opnås ved at gennemtvunge et samarbejde. Samfundet kan gennem rådgivning forsøge at hjælpe forældrene til at samarbejde, men ikke tvinge dem hertil. Fælles forældremyndighed kan ikke virke efter hensigten uden samarbejdsvilje og -evne hos begge og en åbenhed over for at indgå kompromisser. Det tilsiger almindelige generelle erfaringer og de sparsomme undersøgelsesresultater, udvalget har kendskab til. Det er også muligt, at megen kontakt i konfliktfyldte familier skaber adfærdsproblemer for barnet og sætter det i en vanskelig valgsituation. Lovgivning er ikke et egnet middel til at dæmpe eksisterende modsætninger mellem forældrene og skabe et samarbejdsklima, som ikke er til stede på forhånd og ikke kan tilvejebringes med frivillige midler. Vejen til mere indflydelse og orientering går efter udvalgets opfattelse over andre lovmæssige konstruktioner, nemlig gennem styrkelse af retsstillingen for den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, se om overvejelserne herom nedenfor i kapitel 5, herunder pkt. 4. Bestræbelser på at udbrede ordningen må gå gennem oplysning og rådgivning, se nedenfor under pkt. 7.

Udvalget finder således, at *grundholdningen* i den gældende ordning med fælles forældremyndighed som et frivilligt alternativ for motiverede forældre, bør *bevares*. Skal der gennemføres en ændring af de grundlæggende elementer i den danske fælles forældremyndighedskonstruktion, bør det ske på grundlag af større viden om børnenes og forældrenes forhold i brudte familier.

Med afvisningen af tvungen fælles forældremyndighed foreslås den gældende regel om, at *hver* af forældrene ved samlivsophævelse kan *kræve*, at den fælles forældremyndighed *skal ophøre*, bevaret, se lovudkastet § 8. Se tillige om stillingtagen ved separation og skilsmisse nedenfor under pkt. 6. Ved vurderingen af rækkevidden af denne adgang må erindres, at ingen tvinges til at anlægge sag. Også for den, der har barnet boende, kræver det nøje overvejelse at tage retsskridt til en ophævelse. Det er de færreste, der tør stole sikkert på, at de får medhold under en retssag. De fleste er sig bevidst, at de løber en risiko herved. Resultatet af konkrete overvejelser om sagens udfald kan blive, at det skønnes mere hensigtsmæssigt at bevare forholdene, som de faktisk er.

Udvalget vil understrege, at skal der indføres lovregler, hvorefter myndighederne skal kunne bestemme fælles forældremyndighed mod den enes ønske, er det nødvendigt at ændre den danske forældremyndighedskonstruktion grundlæggende. Myndighederne skal kunne tilbyde at løse i hvert fald de vigtigste af de underliggende tvister, der er årsagen til den manglende enighed. Dermed må tvangen kombineres

med noget, der i det mindste svarer til den norske ordning, se herom ovenfor under pkt. 3.4.

4.2. Den daglige omsorg

Centralt i udvalgets overvejelser har været håndteringen af *tvister om, hvem* der skal have den *daglige omsorg* for barnet og dermed have barnet boende det meste af tiden. Den norske model går som nævnt ud på, at de to vigtigste enkeltområder under forældremyndighed kan udsondres. Forældrene kan få dom for, hvor barnet skal bo, jf. den norske lovs § 34, stk. 3, og hvordan samværsretten skal udøves, jf. lovens § 44, uden at der i øvrigt røres ved deres fællesskab. Med en sådan ordning bliver fælles forældremyndighed noget helt andet end det, vi kender i Danmark i dag. Fællesskabet bliver mere begrænset og begrebet udvandet. Hvis forældrene er uenige om et så vigtigt spørgsmål som barnets bopæl, har det knapt mening at kalde deres forhold til barnet et fællesskab. Forældrenes fælles ansvar bliver i denne skikkelse efter udvalgets opfattelse snarere en »programklæring«, de kan tilslutte sig trods uenigheden, end en ordning med reelt retligt indhold. Bopælsbeslutningerne har i norsk ret nødvendiggjort en legal definition af »daglig omsorg«. Afgrænsningen er ikke ganske vellykket og har som gennemgået ovenfor under pkt. 3.4.2. givet anledning til diskussioner og kritik. Det viser også de praktiske vanskeligheder ved opbygningen af en sådan ordning. I denne forbindelse bemærkes, at rettens behandling af en sådan sag, herunder bevisførelsen, vil være den samme, hvad enten det er forældremyndigheds- eller bopælspåstanden, der skal tages stilling til.

Skulle der være forældre, der mener at kunne koncentrere deres uenighed til spørgsmålet om, hvor barnet skal bo, giver de *gældende danske regler* forældrene *mulighed* for at kunne fortsætte samarbejdet efter at have fået tvisten afgjort. De kan få dom efter den gældende lovs § 10, stk. 3, eller § 11, stk. 3, om, hvem der skal have forældremyndigheden og dermed en afgørelse om, hvor barnet skal bo. Derefter kan de aftale fælles forældremyndighed i medfør af den gældende lovs § 9 med dommen som grundlag. Muligheden vil også eksistere i fremtiden efter lovudkastets § 9, stk. 2, og §6.

4.3. Samværet

Udvalget har derudover drøftet *uenighed om samvær* og muligheden for at få tvister herom afgjort af myndighederne, uden at den fælles forældremyndighed nødvendigvis behøver at bringes til ophør.

4.3.1. Ægteskabsudvalget af 1969 pegede på denne mulighed i betænkning 8 fra 1980. Udvalget anførte, at hvis der blev indført adgang til fælles forældremyndighed, måtte der foretages ændringer i reglerne om samkvemsret, således at det blev muligt ved

en resolution at få fastlagt omfanget for den af forældrene, som barnet ikke boede hos. Efter udvalgets opfattelse var det ikke hensigtsmæssigt, at den, der ønskede resolution udfærdiget, skulle anmode om opløsning af den fælles forældremyndighed.²¹

Arbejdsgruppen, der udarbejdede forældremyndighedsbetænkningen, fulgte ikke disse synspunkter. Det var opfattelsen, at har forældrene aftalt at have fælles forældremyndighed, selv om de ikke lever sammen, eller ikke har søgt den legale fælles forældremyndighed bragt til ophør efter samlivsophævelsen, må de som led i samarbejdet om forældremyndighedens udøvelse enes også om samværsretten. Kan forældrene ikke blive enige om dette fundamentale spørgsmål om barnets kontakt med den af forældrene, det ikke bor hos, er de nødvendige betingelser for, at den fælles forældremyndighed kan fungere, efter arbejdsgruppens opfattelse ikke til stede.²²

4.3.2. *Udvalget* finder, at de synspunkter, arbejdsgruppen var talsmand for, stadig har vægt. Aftalt fælles forældremyndighed er et tilbud til forældre, der mener, at de, efter at de er flyttet fra hinanden, kan blive enige i hvert fald på tilnærmelsesvis samme måde, som da de boede sammen. Er der brug for myndighedsbistand for at bevare kontakten, er ligevægten forrykket. Så kan den ene forælder siges at have mistet indflydelse også på andre områder.

Udvalget finder imidlertid, at der i dag kan være grund til at anlægge en mere pragmatisk og praktisk synsvinkel. Indvundne erfaringer med fælles forældremyndighed viser, at der er et behov for at overveje samværsspørgsmålet på ny. En uenighed om samværet har ikke samme fundamentale karakter som bopælstvister. Ønsker fra en forælder om offentlig bistand for at få fastslået omfanget af barnets besøg forudsætter også, at vedkommende er indforstået med, at barnet skal bo hos den anden forælder. En ny regel vil også kunne løse det problem, at det efter de gældende regler er nødvendigt at anmode om ophævelse af den fælles forældremyndighed for at kunne få lov til at se sine børn. Almindelige erfaringer og udvalgets undersøgelser bekræfter, at en del forældre angiver samværsproblemer som årsag til sager efter § 10, se ovenfor i kapitel 2, pkt. 7. Hertil kommer, at en samværsresolution kan være en ventil, der løser nogle af de konflikter, som kan opstå under fælles forældremyndighed. Den skaber mere faste rammer for børns besøg og klare retningslinier, noget der også kan være nødvendigt som legitimation over for en ny samlever.

Udvalget foreslår derfor, at *samværsretten* ifølge loven fremtidig skal *tilkomme en forælder*, der *ikke har barnet boende* også selv om denne har del i forældremyndigheden, se lovdkastet § 16. Om enkelthederne henvises til de specielle bemærkninger. Om samværsspørgsmål se yderligere kapitel 5 og 6.

21: Betænkning 8 om samliv uden ægteskab I (nr. 915/1980), s. 66, gengivet i Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83) s. 197.

22: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 35.

4.4. Samfundets præference

4.4.1. Ved en ændring af den svenske föräldrabalk, der trådte i kraft den 1. marts 1991, blev det hidtil gældende *udgangspunkt*, hvorefter den fælles forældremyndighed altid skulle opløses, når en af forældrene anmodede herom, *formelt modificeret*. Efter kapitel 6, § 5, kan retten nu ud fra en vurdering af, hvad der er bedst for barnet, lade den fælles forældremyndighed bestå. Det forudsætter, at den forælder, der har bedt om opløsning af den fælles forældremyndighed, ikke modsætter sig denne løsning. Som begrundelse for reglen anførtes ved dens gennemførelse bl.a., at den hidtidige regel, hvorefter den fælles forældremyndighed altid skulle opløses, hvis en af forældrene anmodede herom, indeholdt en risiko for, at den anden af forældrene får tilkendt forældremyndigheden. I en sådan situation kan det meget vel være, at den af forældrene, der kræver den fælles forældremyndighed opløst, foretrækker, at den for-sætter.²³

4.4.2.1 Norge var Banelovsudvalget i betænkningen fra 1977 ikke i tvivl om, at fælles forældreansvar efter samlivsbrud var at foretrække.²⁴

Justitsdepartementet tilsluttede sig ved fremsættelsen af banelovsforslaget udvalgets syn. Også Stortingets Justiskomite fremhævede, at gifte forældre efter samlivsbrud i størst mulig udstrækning burde have fælles forældreansvar, og at der var al grund til at opfordre forældre til at have en sådan ordning. Justitskomiteén fremhævede imidlertid, at loven ikke burde udformes således, at forældrene følte sig presset til det. Fælles forældreansvar stiller store krav til forældrene i en konfliktsituation, som på forhånd i de allerfleste tilfælde vil være vanskelig. Et samlivsbrud er oftest ikke det bedste udgangspunkt for fælles forældreansvar, som indebærer, at begge sammen må træffe afgørelser om barnets personlige forhold. Komiteén mente også, at interessen for barnet efter samlivsbrud kan styrkes på andre måder, f.eks. gennem samværsretten og ret til information. Komiteén understregede, at det moralske ansvar, forældre har for barnet, ofte vil være uafhængigt af formelle regler. Selv om fælles forældreansvar må anses som den ideelle løsning, er det tvivlsomt, om en sådan hovedregel vil kunne være stærkt nok medvirkende til at ændre de holdninger, som man har på dette højst følsomme og private område.²⁵

4.4.3. I debatten *forud* for udvalgets nedsættelse har der været forslag fremme inspireret af de svenske ændringer i 1990.²⁶

4.4.4. *Udvalget* finder ikke, at der i en dansk lov er behov for eller grund til at give *udtryk* for, at samfundet *foretrækker* fortsat fælles forældremyndighed. En vanskelig-

• 23: Prop. 1990/1991:8. s. 33.

24: NOU 1977:35, s. 62.

25: Innst. O. 80/81, nr. 30, s. 12.

26: Foreningen Far: Forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990.

hed herved ville være, at der i Danmark synes at være en mindre massiv opfattelse af fælles forældremyndighed efter samlivsbrud som et sådant gode, at forældrene skal opfordres til at vælge denne ordning. Der henvises herved også til det, der er anført ovenfor under pkt. 2.5. om mangel på viden og under pkt. 4 om konstruktionsovervejelserne. Folketinget var i den politiske debat forud for lovændringen i 1985 delt nogenlunde ligeligt i opfattelsen af, om adgangen til at aftale fælles forældremyndighed burde indføres. Der synes tillige i Danmark, herunder blandt fagfolk, at være større usikkerhed med hensyn til ordningens fortræffelighed end i andre lande. Betydning har det også, at en regel efter svensk forbillede mere ville have karakter af en programmerklæring og en anvisning fra samfundet end en retsregel. Selv efter svensk ret har hver af forældrene et retskrav på at få den fælles forældremyndighed opløst, hvis vedkommende holder på sin ret, og det længste, retten kan komme, er at afklare, om opløsningspåstanden er tilstrækkelig alvorlig ment.

Også her i landet er der antagelig af hensyn til barnet tilbageholdenhed med at tage initiativ til at bringe fællesskabet til ophør. Overilede skridt bremses sikkert gennem nødvendigheden af myndighedernes medvirken ved godkendelse af ophør af fælles forældremyndighed, noget udvalget foreslår bevaret, jf. lovudkastets § 9, stk. 1, se nedenfor i kapitel 4, pkt 3. Samme effekt har kravet om begges personlige fremmøde til en drøftelse af situationen under vilkårsforhandlingen ved separation og skilsmisse eller i øvrigt til et møde i statsamtet, hvis fællesskabet ønskes bragt til ophør. Rådgivning efter lovudkastets § 28, se herom nedenfor i kapitel 7, kan også medvirke til en afklaring af situationen. Ingen tvinger nogen af forældrene til at anlægge sag om ophævelse.

Trods det anførte indebærer udvalgets lovudkast i nogen grad en fremhævelse og markering af ordningen aftalt fælles forældremyndighed som en mulighed for forældre, der ikke bor sammen. Det er således fundet hensigtsmæssigt at pege på adgangen i lovudkastets § 5 om ugifte forældre og at regulere muligheden i et særskilt nyt stykke i separations- og skilsmissereglen, se lovudkastet § 7, stk. 2, beskrevet nedenfor under pkt. 6.2.2. Afskaffelsen af godkendelsesordningen for ugifte forældre til fordel for et anmeldelseskrav, se lovudkastet § 6 og nedenfor under pkt. 5.4.3. har samme effekt.

5. Ugifte forældre

5.1. Den gældende ordning

5.1.1. Den *legale* forældremyndighedsordning i Danmark for ugifte forældre fremgår af myndighedslovens § 8, stk. 2, hvorefter *moderen* har forældremyndigheden *alene*, hvis forældrene ikke er gift med hinanden.

I 1985 indførtes den gældende § 9 om forældrenes adgang til at *aftale fælles forældre-*

myndighed. Aftalen skal forelægges for statsamtet og godkendes, medmindre den strider mod, hvad der er bedst for barnet.

5.1.2. Den legale ordning i *Norge* er den samme som den danske. Ifølge barnelovens § 34, stk. 1, har forældre, der lever sammen i ægteskab, forældreansvaret for deres børn. Er forældrene ikke gift med hinanden, har moderen forældreansvaret alene, jf. barnelovens § 35, stk. 1.

Ifølge barnelovens § 35, stk. 2, er adgangen til at *aftale* fælles forældreansvar ganske enkel for ugifte forældre, idet de blot kan give *meddelelse* til folkeregistret om, at de har aftalt fælles forældreansvar. Aftalen kan forældrene indgå, selv om de ikke bor sammen.

5.1.3. Lovens grundordning i *Sverige* svarer til den danske og norske. Ifølge föräldrabalken, kapitel 6, § 3, har forældre, der er gift med hinanden eller senere indgår ægteskab med hinanden, fælles forældremyndighed, medens moderen har forældremyndigheden alene, når forældrene ikke er gift.

Ugifte svenske forældre kan *aftale* fælles forældremyndighed, jf. föräldrabalken, kapitel 6, § 4 på en særlig enkel måde. Det kan enten ske ved at indgive en ansøgning til retten eller ved *anmeldelse* til det lokale præsteembede. Ved en lovændring i 1991 er der desuden - for yderligere at udbrede princippet om fælles forældremyndighed også for ugifte forældre - indført adgang til at anmelde fælles forældremyndighed til de sociale myndigheder samtidig med anerkendelse af faderskab, jf. § 4, stk. 2, nr. 1. Ved en yderligere ændring i 1992 blev der skabt mulighed for anmeldelse til skattemyndighederne.

5.1.4. Den *finske* regel i kapitel 2, § 6, stk. 1, 2. pkt., fastslår, at er forældrene ikke gift med hinanden, når barnet fødes, har moderen forældremyndigheden over barnet.

5.1.5. I *Island* følger det af barnelovens § 30, stk. 1, at barnet er berettiget til begge forældrenes forældremyndighed ikke alene, hvis de lever i ægteskab, men også hvis de lever sammen. Ifølge lovens § 2, stk. 3, er det afgørende, om forældrene er samboende i henhold til registrering i fællesregistret eller andet utvetydigt bevismateriale. Reglen suppleres af § 32, stk. 2, hvorefter der altid skal træffes bestemmelse om forældremyndigheden, når ugifte samboende ophæver samlivet.

5.2. Nordiske reformtanker

I alle de nordiske lande - bortset fra Island - er den legale regel som nævnt ovenfor under pkt. 5.1., at er forældrene ikke gift med hinanden, har moderen forældremyndigheden alene. Dette gælder, selv om forældrene bor sammen.

5.2.1. I *Norge* foreslog Barnelovsudvalget, der i 1970-erne forberedte loven, at også

ugifte forældre skulle have fælles forældreansvar, hvis de levede sammen ved barnets fødsel, men på grund af uklarhed omkring udtrykket »lever sammen« afstod departementet fra at medtage en sådan regel, da barnelovforslaget blev fremsat.²⁷

5.2.2. Også i *Sverige* har spørgsmålet om den legale ordning været fremme. Forud for en lovændring i 1990 overvejede Justitiedepartementet i en departementspromemoria indførelse af automatisk fælles forældremyndighed for ugifte. Målsætningen skulle være, at fælles forældremyndighed anvendtes i så mange tilfælde som muligt. For ugifte ikke-samboende kunne man imidlertid ikke se bort fra, at deres relationer til hinanden kunne være af en sådan karakter, at der ikke var realistisk mulighed for at få en fælles forældremyndighed til at fungere. Tanken stødtte også på praktiske problemer, idet der ikke som ved ægteskab findes noget entydigt bevis for, at et samlivsforhold foreligger. Man fandt, at løsningen med at lade ugifte forældre aftale fælles forældremyndighed i forbindelse med anerkendelse af faderskab i praksis kom så tæt på en automatisk virkende regel, som det for tiden var muligt.

5.2.3. Den *danske arbejdsgruppe*, som i begyndelsen af 1980-erne forberedte reglen i myndighedslovens § 8, stk. 2, fandt det ikke hensigtsmæssigt, at der uden videre skulle indtræde fælles forældremyndighed, når forældrene bor sammen uden at være gift. Dette blev bl.a. begrundet i, at en sådan regel kunne give anledning til betydelige praktiske vanskeligheder, idet der ikke fandtes eller overvejedes indført regler om registrering af samlivsforhold mellem ugifte. Gruppen var i overensstemmelse med, hvad der tidligere havde været enighed om i Ægteskabsudvalgets betænkning 8 fra 1980 og Børnekommissionens betænkning fra 1981.²⁹

5.2.4. Spørgsmålet om retsstillingen for ugifte forældre er særlig nævnt i udvalgets *kommissorium*.

I *drøftelser forud* tor udvalgets nedsættelse er der for nogle år siden lagt op til en overvejelse af, om der er behov for en ændring af loven således, at også ugifte forældre, der er samboende ved barnets fødsel, har fælles forældremyndighed. Det afgørende skulle være folkeregisteradressen.³⁰

For nylig er tankerne udvidet til at omfatte alle ugifte forældre, også selv om de ikke er samboende. Det er anført, at der er anledning til at overveje en ændring, så børn født i og uden for ægteskab ligestilles fra fødslen i deres ret til at have to forældre

27: Lucy Smith og Peter Lødrup: *Barn og foreldre*, 4. udg., 1993, s. 66, med henvisning til NOU: 1977: 35, s. 61.

28: *Ds.* 1989:52, s. 52-54 og prop. 1990/91:8, s. 34-36.

29: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 31-32, bilag 1 s. 196-207 og bilag 2 s. 208-218, hvor de relevante afsnit fra de nævnte betænkninger er gengivet.

30: Foreningen Far: Forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990, § 8, stk. 2.

med det fulde ansvar for barnet. Det vil bringe reglerne i bedre overensstemmelse med FN's børnekonvention.³¹

Heroverfor er fremhævet, at det lovgivningsmæssige udgangspunkt om, at den ugifte moder har forældremyndigheden alene, ikke bør ændres i tilfælde, hvor der ikke foreligger et etableret interessefællesskab mellem forældrene i form af ægteskab eller aftale om fælles forældremyndighed. Der kan peges på en række konfliktsituationer, hvor automatisk fælles forældremyndighed gennemsnitligt ikke vil være til barnets bedste.³² Det er også anført, at indførelsen af obligatorisk fælles forældremyndighed ikke i sig selv vil betyde, at den reelle enighed mellem forældrene øges. En sådan ordning vil stik mod hensigten kunne få den konsekvens, at der bliver tale om et større antal ophævelser end i dag. Derfor bør der ikke indføres obligatorisk fælles forældremyndighed for forældre, der ikke bor sammen.³³

5.3. Udvalgets overvejelser

5.3.1. For udvalgets overvejelser er det væsentligt, at der i de seneste årtier er sket omfattende og betydelige *ændringer i familiestrukturen*, se ovenfor i kapitel 2, pkt. 2. Femdoblingen på knap 30 år af antallet af børn af ugifte forældre må nødvendigvis gøre indtryk. De udgør nu næsten halvdelen af alle nyfødte eller godt 30.000 årligt, hvoraf ca. 90% bor sammen med begge forældre. På den anden side må konstateres, at omkring 3.000 børn hvert år fødes af enlige mødre, og dem må der også tages hensyn til. Udvalget finder det vanskeligt at behandle alle børn af ugifte forældre ens, når forældremyndigheden skal fastlægges. Der er stor forskel på, om forældrene bor sammen og derfor har et naturligt interessefællesskab omkring barnets opvækst, eller om de ikke bor sammen.

Udvalget finder det ikke hensigtsmæssigt, at *forældre*, der *ikke* ved barnets fødsel har så tætte indbyrdes relationer, at de *bor fast sammen*, inddrages under overvejelser om en legal ordning. De har ikke noget faktisk fællesskab, der kan danne grundlag for lovregulering. Samlever de ikke, er det tvivlsomt, om de har relationer af en sådan karakter, at et tæt samarbejde om barnet kan fungere. De behøver ikke have haft nogen reel kontakt eller et nærmere bekendtskab. Fædre, der ønsker andel i forældremyndigheden uden at bo sammen med moderen, er antagelig et mindretal. Automatisk fælles forældremyndighed for ikke-samboende ville være processkabende, fordi mødrene måtte gennem en forhandling med faderen eller en retssag for at få den fælles forældremyndighed ophævet. Dette kunne skabe næsten uoverskuelige problemer for de enlige mødre, der i forvejen kan være i en vanskelig følelsesmæssig og so-

31: Lov og ret om børn, Rapport fra en arbejdsgruppe under Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993, s. 28-30 og 36. Foreningen Far har nu samme opfattelse, se bilag 1.

32: Et Barns Ret til To Forældre - ide kontra virkelighed. Oplæg fra Mødrehjælpen m.fl. til udvalget, optrykt som bilag 5.

33: Ligestillingsrådets skrivelse af 14. februar 1994 til udvalget, optrykt som bilag 4.

cial situation. Det kunne også føre til, at mødrene gjorde brug af deres adgang efter børnelovens § 10, stk. 2, til at søge sig fritaget for at opgive faderens navn eller undlod at oplyse navnet trods straftruslen. En generel regel ville også omfatte børn, der var resultatet af en voldtægt eller anden sædelighedsforbrydelse. Ingen af de lande, vi plejer at sammenligne os med, er gået så langt i automatikken, se ovenfor under pkt. 5.1. og pkt. 5.2. samt nedenfor under pkt. 5.6., og det er først for ganske nylig, at tanken om en helt generel regel er fremkommet. Hvis begge forældre trods manglende samliv ønsker et fællesskab om barnet, må de enes og indgå aftale om fælles forældremyndighed, hvilket de efter den gældende lovs § 9 og lovudkastet § 6 har adgang til, efter udvalgets forslag endda på en særlig nem måde, se nedenfor under pkt. 5.4.

På den anden side er udvalget meget positiv over for at give reelt *samboende forældre* med en vis stabilitet i forholdet fælles forældremyndighed fra barnets fødsel automatisk og uden aftale, når det bliver teknisk muligt. At bo sammen uden vielsesattest og at få børn i forholdet er blevet et alment accepteret og som nævnt udbredt livsmønster i alle kredse. Den tilbageholdenhed, der kan være med at lovgive på samlivsområdet og i stedet henvise til ægteskabslovgivningen som samfundets tilbud til parforhold, bør ikke gælde her. Hensynet til, hvad der er bedst for barnet, vejer efter udvalgets vurdering tungere. Det er da også denne gruppe samboende forældre og kun denne, de tidligere forslagsstillere oftest har haft i tankerne, når lovreformer har været på tale. Tallene viser, som omtalt ovenfor i kapitel 2, pkt. 5.3.2., at ca. 40-50% af disse forældre indgår aftale om fælles forældremyndighed i tilknytning til fødslen. At procenten ikke er højere, synes i nogen grad at skyldes geografiske sædvaner. Statsamtterne ville med en legal ordning undgå disse aftalesager.

Vanskeligheden ved at gennemføre sådanne tanker har hidtil været og er fortsat, at gruppen af samboende forældre ikke umiddelbart lader sig *afgrænse* objektivt, når de ikke i offentlige registre er opført som sådanne. Fælles folkeregisteradresse, som tidligere er foreslået som kriterium³⁴, giver en dårlig afgrænsning, fordi en del reelt samboende ud fra en række forskelligartede motiver og hensyn formelt vælger at have hver sin adresse. Omvendt kan enhver med de danske regler ændre sin adresse i registret op til barnets fødsel og dermed ensidigt gennemtvinge et formelt fællesskab, der ikke er realiteter bag. Det er også vanskeligt at forestille sig, at fælles folkeregistertilmelding skulle kunne føre til, at manden automatisk og uden sin positive medvirken blev anset for fader, og uden faderskab ingen forældremyndighed.

5.3.2. Efter disse overordnede overvejelser må fremhæves, at drøftelser på forældremyndighedsområdet har nøje *sammenhæng* med *børnelovens faderskabsregler*. Efter den gældende børnelovs §§ 2-3 er det kun gifte mænd, der automatisk i kraft af den såkaldte pater est regel registreres som fædre til de børn, ægtefællen føder. I alle andre tilfælde kræver det begge forældres medvirken at få faderskabet fastslået. Moderen skal opgive faderens navn, og denne skal anerkende faderskabet under en sag ved

34: Foreningen Far: Forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990.

statsamtet. Det gælder, selv om forældrene bor sammen, og om dette er tilfældet, spiller ikke nogen rolle for sagsforløbet. I mangel af frivillig medvirken må der gennemføres en faderskabssag ved retten. Den hidtidige opfattelse omkring fælles forældremyndighed har været så vidt muligt at lægge sig op ad faderskabsprocessen, så forældrene i tilknytning til denne kan indgå en aftale om fælles forældremyndighed, se nedenfor under pkt. 5.4.1.

Faderskabsreglerne overvejes for tiden i Børnelovsudvalget. Dets formand har inden udvalgets nedsættelse fremført tanker om en såkaldt samlivs pater est. De gik ud på, at man gav en ugift moder mulighed for til fødselspapirerne at oplyse, at hun havde levet i et fast samlivsforhold med sin samlever, f.eks. i ti måneder før fødslen. Såfremt samleveren dernæst - under sit besøg på hospitalet - ved sin underskrift på blanketten tiltrådte dette, kunne barnet på tilsvarende måde som et ægtebarn automatisk anses som barn af samleveren.³⁵ Får sådanne eller tilsvarende tanker tilslutning i Børnelovsudvalget og under behandlingen af et lovforslag i overensstemmelse hermed, vil der i børneloven blive indført en særlig enkel fremgangsmåde til konstatering af, at en mand, der lever sammen med en kvinde, er fader til et barn, hun føder. Den enkleste og sikreste måde at konstatere dette på er ved, at parterne begge afgiver erklæring til myndighederne derom. Denne erklæring kan så tillægges den retsvirkning, at forældrene automatisk får fælles forældremyndighed.

For *udvalget* forekommer en samlivs pater est regel eller en bestemmelse med tilsvarende sigte i børneloven at være den eneste vej til automatisk fælles forældremyndighed for forældre, der ikke har vielsesattest. Indtil Børnelovsudvalgets betænkning foreligger og er omsat til lovgivning, må ugifte forældre derfor efter udvalgets opfattelse *som hidtil* henvises til at *aftale* fælles forældremyndighed, jf. lovudkastet § 6, se om forslag til en forenklet fremgangsmåde nedenfor under pkt. 5.4. Den reelle forskel på den således aktuelt foreslåede ordning og en eventuel regel om automatik må i øvrigt ikke overdrives. Begge ordninger kræver begge forældres aktive medvirken. Uden at begge har erklæret sig, er hverken automatisk faderskab ved samboforhold efter en kommende børnelov eller fælles forældremyndighed efter udvalgets lovudkast mulig.

Om *faderens retsstilling*, dersom der ikke er indgået nogen forældremyndighedsaftale ved fødslen eller under samlivet, henvises navnlig til den nye regel i lovudkastets § 12, stk. 1, omtalt nedenfor i kapitel 4, pkt. 1. Denne regel er sammen med den foreslåede anmeldelsesordning, gennemgået under pkt. 5.4., udvalgets aktuelle svar på ønsket om automatik. Den indebærer, at en fader, der ønsker forældremyndigheden i forbindelse med ophævelse af et længerevarende samliv med moderen, har samme retsstilling uanset, om forældrene har haft fælles forældremyndighed under samlivet.

35: **Taksøe-Jensen:** Er tiden løbet fra vor lovgivning om faderskabssager? i Lov og Ret, oktober 1991, s. 37-40, navnlig s. 40.

Med lovudkastets § 5 har udvalget ønsket at give de ugifte forældre en særskilt lovregel og dermed lette kommende udbygninger af deres retsstilling i forhold til børnene. Samtidig har udvalget fremhævet adgangen til at aftale fælles forældremyndigheden i bestemmelsen.

5.4. Anmeldelsesordning

5.4.1. Som anført ovenfor under pkt. 5.1. skal forældrenes *aftale* om fælles forældremyndighed efter den gældende § 9 *godkendes* af statsamtet. I betænkningen, der dannede grundlag for ændringerne i 1985, lagde arbejdsgruppen vægt på, at aftalen skal kunne indgås uden større formaliteter og uden udgifter for parterne. Arbejdsgruppen foretrak en godkendelsesordning frem for blot registrering. En godkendelsesordning indebærer en kontrol med, at der foreligger en virkelig og reel enighed mellem forældrene. Det anførtes, at statsamtet formentlig normalt ville kræve, at begge forældre møder personligt. Der ville også være mulighed for at nægte at godkende aftalen, selv om det måtte forventes kun at blive i sjældne situationer.³⁶

Om godkendelseordningen blev givet *administrative* regler i bekendtgørelse nr. 596 af 5. september 1986 om forældremyndighed og samværsret, hvor det i § 1 fastsattes, at forældrene i forbindelse med statsamtets godkendelse skulle indkaldes til et møde. Ifølge bekendtgørelsens § 1, stk. 1, 2-3 pkt., skulle forældrene vejledes om aftalens retsvirkninger, herunder om, at udøvelsen af fælles forældremyndighed forudsætter, at de kan blive enige om alle væsentlige spørgsmål. Der skulle endvidere vejledes om retsstillingen ved ophør af den fælles forældremyndighed. Der blev den 16. december 1985 udsendt en cirkulæreskrivelse med titlen: Statsamtets vejledning for fælles forældremyndighed.³⁷

I 1989 blev der gennemført en ændring af lov om børns retsstilling § 11 om anerkendelse af faderskab. Efter de hidtil gældende regler ansås faderskab i almindelighed for fastslået, såfremt den af moderen opgivne fader ved personligt møde i statsamtet anerkendte faderskabet. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget havde det imidlertid givet anledning til debat, at anerkendelsen af at være faderen til et barn krævede, at den pågældende personligt skulle møde op i statsamtet. Det forekom f.eks. helt unødvendigt, at faderen til et barn, født i fast samlivsforhold, skulle give møde i statsamtet for at anerkende faderskabet. Derfor indførtes en ordning, hvorefter faderskabet til et barn uden for ægteskab kan anerkendes ved en skriftlig erklæring. I bemærkningerne til lovforslaget tilkendegaves samtidig, at hvis det vedtoges, ville adgangen til at aftale fælles forældremyndighed blive ændret, således at fælles

36: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 32.

37: Aftrykt i Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 53-55.

forældremyndighed fremover kunne aftales og godkendes uden forældrenes fremmøde i statsamtet.³⁸

Ifølge de *nugældende administrative regler* kan en aftale om fælles forældremyndighed godkendes af statsamtet på skriftligt grundlag, jf. bekendtgørelse nr. 649 af 18. september 1990 om forældremyndighed og samværsret § 1, stk. 4. Forudsætningen er, at det ikke anses for betænkeligt at godkende aftalen, og at parterne erklærer, at de har gjort sig bekendt med statsamtets særlige vejledning om retsvirkningerne af og forudsætningerne for fælles forældremyndighed, herunder særligt, at udøvelse af fælles forældremyndighed forudsætter, at de kan blive enige om alle væsentlige spørgsmål vedrørende barnet. Findes det påkrævet, kan statsamtet indkalde forældrene til et personligt møde, før det tager stilling til godkendelsen.

5.4.2. Om *praksis* kan oplyses, at antallet af afslag på godkendelser af aftaler om fælles forældremyndighed er minimalt, se ovenfor i kapitel 2, pkt. 5.3.4.

5.4.3. Udvalget har mere generelt overvejet myndighedernes rolle i forhold til ugifte forældres aftaler om fælles forældremyndighed.

Myndighedernes sagsbehandling af aftalerne om fælles forældremyndighed blev som beskrevet ovenfor væsentlig ændret, da man i 1989 gik over til skriftlig sagsbehandling. Udvalget finder det rimeligt og forsvarligt nu at gå et skridt videre og afskaffe kravet om myndighedsgodkendelsen. I stedet må der ske *anmeldelse af aftalen*, så den kan registreres eller noteres. Dette vil medføre en vis arbejdslettelse, idet det er enklere at modtage og registrere en aftale end at skulle godkende den.

En anmeldelsesregel vil skulle dække samme *område* som den gældende lovs § 9. Den angår aftaler om fælles forældremyndighed og kun sådanne, som indgås uden for en separations- eller skilsmisssituation. Sidstnævnte tilfælde reguleres i dag af § 11, stk. 2, og beskrives nedenfor under pkt. 6. Udvalget er sig bevidst, at anmeldelsesordningen kommer til at dække mere end aftaler, der indgås i tilknytning til barnets fødsel. Aftaler, ugifte forældre indgår i en fase, hvor deres forhold er i opbrud, eller efter at de er flyttet fra hinanden, skal ikke godkendes. Det samme gælder aftaler indgået efter, at der i en periode har været eneforældremyndighed i henhold til aftale **eller dom**. Det må understreges, at med en anmeldelsesordning forstærkes behovet for skriftligt orienterings- og vejledningsmateriale, se herom nedenfor under pkt. 7.

Anmeldelsen skal naturligt indsendes til *statsamtet*, der i forvejen har forældrenes faderskabssager og tager sig af forældremyndighedsspørgsmål i øvrigt. Aftalen forsynet med statsamtets modtagelsesstempel vil derfor være tilstrækkeligt bevis for den fælles forældremyndighed. Anmeldelsen er ifølge lovudkastet § 6, 2. pkt., en *gyldighedsbetingelse*.

Sm det fremgår af lovudkastets § 6, 3. pkt., er statsamtet ikke enekompetent til at modtage anmeldelsen. Er der anlagt retssag om overførelse af forældremyndighe-

38: Folketingstidende 1989-90, Tillæg A, sp. 780.

den, jf. lovudkastet § 12 eller § 13, kan anmeldelsen ske til *retten*. For så vidt angår mulighederne under en retssag om overførelse af forældremyndigheden, er der tale om en nydannelse, idet retten hidtil ikke har haft denne mulighed, jf. den gældende lovs § 9. Der har under sager efter § 14 og § 17 i praksis vist sig behov for, at retten kan medvirke til en aftale om fælles forældremyndighed. I dag må retssagen udsættes på, at der rettes henvendelse til statsamtet for at opnå godkendelse.

Der er i dag forældre, der ønsker at indgå aftale om fælles forældremyndighed også *før barnets fødsel*. Det bør derfor overvejes at ændre den gældende ordning, hvorefter aftale først kan indgås efter barnets fødsel, jf. forældremyndighedsbekendtgørelsen § 1, stk. 2, der har baggrund i bemærkningerne til lovforslaget om de gældende regler.⁴⁰ Det forekommer at være uden større betænkeligheder, at spørgsmålet kan afklares under graviditeten, ligesom faderskabet kan det i dag.

5.4.4. Udvalget finder, at det ved *tilrettelæggelsen* af en *anmeldelsesordning* bør tilstræbes, at aftaleprocenten ikke som følge af varierende fremgangsmåder bliver forskellig på landsplan. Dette kræver ikke tilkendegivelser i selve lovteksten, men kan ske i bekendtgørelsesform samt i standardformularer, der udarbejdes af Civilretsdirektoratet.

Baggrunden for udvalgets drøftelser er bl.a. den omstændighed, at der, som kort nævnt ovenfor i kapitel 2, pkt. 5.2., er konstateret betydelige geografiske variationer i aftalehyppigheden blandt ugifte forældre også mellem statsamter i samme landsdel og med en befolkningssammensætning, der forekommer forholdsvis ensartet. Forskellene kan muligvis have en vis sammenhæng med bl.a. den omstændighed, at statsamterne som principielt indbyrdes uafhængige myndigheder anvender forskellige procedurer og formularer. Navnlig har det betydning, om, og i givet fald hvorledes, forældrene i forbindelse med faderskabsanerkendelsen orienteres om muligheden for at aftale fælles forældremyndighed. Det er udvalgets opfattelse, at der i al fald i denne fase bør ske en både udførlig og let tilgængelig orientering om aftaleadgangen og om retsvirkningerne af en aftale.

Nogle statsamter anvender den fremgangsmåde automatisk at fremsende en aftaleblanket, når faderskabsanerkendelsen er modtaget. Andre er gået et skridt videre og har udvidet anerkendelsesblanketten med en ekstra rubrik til indgåelse af aftale om fælles forældremyndighed, hvor forældrene særskilt skriver under på en anmodning om godkendelse af en sådan aftale. Den sidstnævnte blanket er dog kun set anvendt i tilfælde, hvor det af sagens oplysninger fremgår, at de pågældende bor sammen. Ellers fremsendes en faderskabsblanket uden denne særskilte rubrik, og så må de pågældende forældre søge om godkendelse af en forældremyndighedsaftale på sædvanlig vis. Herudover har ikke få statsamter kontakt med amtets jordemødre og/eller fødesteder med henblik på et samarbejde om information om fælles forældre-

39: Danielsen: Skilsmisssagen, 1989, s. 412.

40: Folketingstidende 1984-85, Tillæg A, sp. 587.

myndighed, enten mundtligt eller ved fremlæggelse afskriftligt informationsmateriale i konsultationslokalerne.

Udvalget finder, at enkeltheder i en samlet nyordning bør drøftes med statsamterne og fastlægges ensartet for hele landet, senest når de administrative regler skal udformes efter lovens vedtagelse.

5.5. Registrering

Indførelse af en anmeldelsesordning for aftaler om fælles forældremyndighed, jf. lovudkastet § 6 og § 7, stk. 2, afdækker den måske overraskende kendsgerning, at der *ikke* i dag foretages nogen *central registrering* af, hvem der har forældremyndigheden over børn. En oplysning herom indgår ikke i det centrale personregister. Myndigheder og institutioner, som politi, hospitaler, skoler og børneinstitutioner, har ingen mulighed for at få at vide, hvem der har forældremyndigheden over et bestemt barn. En forevist skrivelse fra et statsamt eller en domsudskrift er ikke nogen garanti, fordi der kan være en senere aftale eller afgørelse. Statsamterne modtager ikke helt sjældent forespørgsler om, hvem der har forældremyndigheden. Fra Socialministeriet er over for udvalget påpeget, at det kan skabe problemer for kommunerne, at det i konkrete sager er vanskelig at få oplyst dette. De manglende oplysninger kan føre til fejl i sagsbehandlingen og retstab for en forældremyndighedsindehaver. De sociale myndigheder bliver ofte ikke gjort bekendt med, at der er fælles forældremyndighed, hvis forældrene ikke bor sammen, og inddrager derfor kun den ene i opståede sager. Det kan give anledning til problemer, f.eks. i forbindelse med iværksættelse af foranstaltninger over for barnet, idet begge forældre skal give samtykke til anbringelse uden for hjemmet, ligesom betingelserne for tvangsmæssige foranstaltninger skal være opfyldt i forhold til begge forældre.

Udvalget er bekendt med, at Indenrigsministeriet for tiden arbejder med at fastsætte regler om en central registrering af oplysninger om forældremyndighed. En sådan central registrering kan føre til overvejelser om en ordning, hvorefter anmeldelser om fælles forældremyndighed indsendes til folkeregisteret.

5.6. FN's Børnekonvention

Til slut i dette afsnit skal i overensstemmelse med kommissoriet gøres nogle bemærkninger om de gældende og foreslåede regler om ugifte forældres forældremyndighed i forhold til *FN's konvention* af 20. november 1989 om *Barnets Rettigheder*, som Danmark har ratificeret. Det er anført, at det anses for tvivlsomt, om den nuværende retstilstand i myndighedsloven § 8, stk. 2, kan anses for at være i overensstemmelse med konventionen.⁴¹ Ifølge kommissoriet skal udvalget derfor vurdere, om de danske

41: Lov og Ret om Børn, Rapport fra en arbejdsgruppe under Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993, 8. 28-30 og 36.

regler for fælles forældremyndighed er i overensstemmelse med FN's Konvention om Barnets Rettigheder.

Bestemmelsen i konventionen, der henvises til, er artikel 18, som indledes med ordene: »Deltagerstaterne skal bestræbe sig på at sikre anerkendelse af princippet om, at begge forældre har fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling«. ⁴² Det kan derfor efter udvalgets vurdering med stor sikkerhed udelukkes, at de gældende danske regler skulle være konventionsstridige. Dette resultat bestyrkes af den store tilslutning, konventionen har fået, herunder af lande, der utvivlsomt har meget forskelligartede forældremyndighedsregler. Der er så mange konventionslande med en retstilstand svarende til den gældende danske, at det forekommer utænkeligt, at den gældende danske lovs § 8, stk. 2, skulle være uforenelig med konventionsteksten. Hertil kommer, at Sverige med en lovgivning på området, der svarer til den gældende danske, samt med en lignende samfundsstruktur og et stort antal ugifte forældre, har afgivet sin første rapport under børnekonventionen. Under en gennemgang af den svenske redegørelse i den komite, der er nedsat i henhold til konventionen med det formål at undersøge, hvilke fremskridt deltagerstaterne gør for at opfylde de forpligtelser, de har påtaget sig i henhold til konventionen, gav disse svenske regler ikke anledning til bemærkninger. Tilsvarende gælder for komitéens gennemgang af den norske rapport, som heller ikke gav anledning til bemærkninger på forældremyndighedsområdet. Det kan i øvrigt oplyses, at den danske rapport med en redegørelse for de gældende danske forældremyndighedsregler blev afgivet til FN i august 1993.

Udvalget kan tilslutte sig den langtrækkende målsætning i konventionens artikel 18, og har ikke fundet, at artiklen giver nogen begrænsninger i de overvejelser, som udvalget har gjort sig.

6. Pligtmæssig stillingtagen ved separation og skilsmisse

6.1. Nordiske opbygninger ⁴³

6.1.1. I *Danmark* er det ordningen, at den legale fælles forældremyndighed, gifte forældre har automatisk, jf. den gældende lovs § 8, stk. 1, ophører ved *separation* eller *skilsmisse*, idet der da *skal tages stilling* til forældremyndighedsspørgsmålet, medmindre der tidligere er truffet aftale eller afgørelse herom, jf. myndighedslovens § 11, stk. 1, se også ægteskabslovens § 42, stk. 2, og § 46. Arbejdsgruppen, der udarbejdede forældremyndighedsbetænkningen fra 1983, fandt ikke grundlag for at foreslå, at der ved separation eller skilsmisse kun skal tages stilling til spørgsmålet, hvis en af forældrene anmoder herom. Virkningen af et sådant forslag ville være, at den legale fæl-

42: Artiklen er i sin helhed gengivet i bilag 8.

43: Retsstillingen i de nordiske lande er sammenfattet af Graversen i Juristen 1990, s. 37, i en anmeldelse af Danielsen: Skilsmissegagen, 1989. • •

les forældremyndighed efter § 8, stk. 1, fortsatte, indtil en af parterne ønskede den bragt til ophør. Det fandtes mest hensigtsmæssigt, at spørgsmålet bringes frem og afklares under sagen. Det indebærer, at forældrene bliver nødt til at overveje spørgsmålet, når de alligevel skal rette henvendelse til statsamtet eller anlægge sag, og at de kan få den nødvendige vejledning.⁴⁴

Aftaler om forældremyndighed skal efter den gældende lovs § 11, stk. 2, godkendes af statsamtet, og godkendelsen meddeles, medmindre aftalen strider mod, hvad der er bedst for barnet. Det gælder, hvadenten aftalen går ud på fælles eller eneforældremyndighed.

Reglen om godkendelse af aftaler på skriftligt grundlag, fortrænges ved de aftaler om fælles forældremyndighed, der indgås i forbindelse med separation eller umiddelbar skilsmisse, af ægteskabslovens § 44 om *vilkårsforhandling*. Bevilling kan ikke meddeles, uden at parterne møder frem i statsamtet, og forældremyndighedsspørgsmålet indgår som et led i forhandlingen, se forældremyndighedsbekendtgørelsen af 1990 § 2, hvorefter forældrene skal vejledes »om aftalens retsvirkninger og retsstillingen ved ophør af fælles forældremyndighed«.

6.1.2. Ved separation eller skilsmisse skal der i *Norge* i princippet ligesom i Danmark tages stilling til forældremyndighedsspørgsmålet. Forældrene kan ifølge barnelovens § 34, stk. 2, aftale, at de skal have forældreansvaret sammen, eller at en af dem skal have det alene. Imidlertid har det siden århundredets begyndelse været muligt at fortsætte med fælles forældremyndighed, idet myndighederne ikke nødvendigvis behøver at tage stilling til spørgsmålet. Hvor meget, der skal til for at holde spørgsmålet uden for, og i hvilket omfang det sker, er vanskeligt at få klarhed over.⁴⁵ Nye blanketter som følge af den nye norske ægteskabslov gør det mere naturligt at fortsætte med fælles forældremyndighed uden stillingtagen.

6.1.3. I tilfælde af skilsmisse fortsætter den fælles forældremyndighed efter en ændring i 1983 af den *svenske* föräldrabalkens kap. 6, § 3, stk. 2, medmindre en af parterne anmoder om dens opløsning. Dommeren skal dog efter bestemmelsen minde parterne om, at forældremyndigheden fortsat er fælles. Retten skal derfor være opmærksom på problemet, og spørgsmålet må ikke lades uomtalt i dommen. Det kan ske ved at gøre opmærksom på, at forældrene fortsat har fælles forældremyndighed. Endvidere kan retten ifølge föräldrabalkens kapitel 6, § 5, stk. 2, 2. pkt., ex officio træffe beslutning om, at den ene af forældrene skal have forældremyndigheden. Om denne regel, der blev indsat under rigsdagsbehandlingen, anførtes, at domstolene som hidtil skal have pligt til i princippet at prøve forældremyndighedsspørgsmålet i forbindelse med skilsmisседommen, og retten har da mulighed for at opløse den fæl-

44: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83) s. 71-72. Om forhistorien se Danielsen: Skilsmisssager, 1989, s. 361-362.

45: Danielsen: Skilsmisssagen, 1989, s. 362.

les forældremyndighed, hvis det er kommet frem, at en af forældrene er så uegnet, at vedkommende ikke bør forblive indehaver.

6.1.4. Ifølge den *finske* äktenskapslagen § 32 har forældre, som er gift med hinanden, og som bliver skilt, fælles »vårdnad« om barnet efter skilsmissem, hvis ikke de aftaler andet, eller en domstol efter den ene eller begge forældres påstand beslutter noget andet.

6.1.5. Den *islandske* børnelov § 32, stk. 2 rummer en retsstilling, der for så vidt angår ægtefæller svarer til den danske, men reglerne om vilkårsforhandling er noget anderledes.

6.2. Udvalgets overvejelser

6.2.1. Udvalget overvejelser om, hvorledes der skal forholdes med forældremyndighedsspørgsmålet ved separation og umiddelbar skilsmisse, påvirkes af, at der er tale om et vilkår, som indgår i den almindelige *skilsmisseproces*. Der er en vielsesattest, og ved samlivsbrud skal samfundet inddrages, for at parterne kan få en ny ægteskabelig status. Under opløsningssagen gælder et krav om *pligt til stillingtagen* til vilkårene, jf. ægteskabslovens § 42, stk. 2, 1. pkt. I kraft heraf skal der i bevillingssager altid være enighed om og i retssager obligatorisk tages stilling til forældremyndigheden, jf. ægteskabslovens § 42, stk. 2, 1. pkt., jf. § 46, jf. myndighedslovens § 11, stk. 1. Hertil kommer, at det i Danmark i modsætning til i de andre nordiske lande efter ægteskabslovens § 44 kræves, at alle, der vil separeres eller skilles umiddelbart ved bevilling, skal møde til vilkårsforhandling i statsamtet. Her er det naturligt med en drøftelse af forældremyndighedsspørgsmålet og at få det afklaret. Også af ordensmæssige grunde er det hensigtsmæssigt, at der i et separations- eller skilsmisседokument er en omtale af, hvorledes der forholdes med hensyn til børnene. Det er værdifuldt, at forældrene i skilsmisssituationen ikke skubber børnenes problemer til side til fordel for deres egne, men tvinges til at drøfte og planlægge også børnenes fremtid. Ellers er der en risiko for at dette vigtige spørgsmål ikke får den fremtrædende plads i forhandlingerne, det fortjener. Det var tilsvarende synspunkter, der blev anført af arbejdsgruppen i betænkningen fra 1983, se herom ovenfor under pkt. 6.1.1., og som således danner grundlag for den gældende regel.

Heroverfor kan anføres, at en automatisk fortsættelse af den legale fælles forældremyndighed vil indebære en væsentlig styrkelse af ordningen, også talmæssigt, hvilket svenske statistikker med en 5% stigning kvartalet efter lovændringen i 1983 viste, se herom ovenfor i kapitel 2, pkt. 4.2.3. Dermed slipper forældrene for at blive stillet over for et vanskeligt valg i en presset periode, og det undgås, at en af dem går med til en aftale, vedkommende inderst inde ikke går ind for. Taktiske overvejelser, vanskelige forhandlinger og opslidende tvister undgås eller kan udskydes. Det bliver na-

turligt at fortsætte som hidtil. Først, hvis det ikke viser sig muligt at samarbejde i fornødent omfang, skal den fælles forældremyndighed bringes til ophør. Dette kan indebære, at en afgørelse af den underliggende forældremyndighedstvst udskydes, men det er et spørgsmål, om barnet lider særlig skade herved. Hertil kommer, at ordningen ikke er anderledes end den, samfundet har accepteret for den store gruppe ugifte samboende forældre med aftalt fælles forældremyndighed. Dem er der ingen, der tvinger til at tage stilling ved samlivsophævelsen.

Efter *udvalgets opfattelse* bør en isoleret forandring på dette område ikke komme på tale. Det vil være noget ulogisk at ophæve kravet om pligt til stillingtagen til forældremyndigheden, samtidig med at pligten bevares ved andre vilkår, som f.eks. vedrørende ægtefællebidragspligt og fortsættelse af lejemål, jf. ægteskabslovens § 42, stk. 2, jf. § 49 og § 55. Forældremyndighedsspørgsmålet er mindst lige så vigtigt som de økonomiske vilkår. Derfor bør eventuelle ændringer af retsstillingen ved separation eller skilsmisse efter udvalgets vurdering afvæge mulige generelle overvejelser om skilsmissesagsbehandlingen.

6.2.2. Selv om princippet i den gældende § 11, stk. 1, således foreslås bevaret, se lovudkastet § 7, stk. 1, er der foretaget en enkelt *teknisk ændring* i bestemmelserne om separations- og skilsmissesituationen. Det forekommer i dag naturligt med et særligt stykke i lovreglen om aftaler om fælles forældremyndighed ved separation eller skilsmisse. På denne måde vil reglen blive mere informativ og pædagogisk, se udkastets § 7, stk. 2.

Udvalget har overvejet, om aftalerne blot skal anmeldes til statsamtet og ikke som i dag godkendes. Hermed ville der ske ligestilling med aftaler om fælles forældremyndighed, der indgås af ugifte forældre. Den praktiske betydning heraf ville dog være yderst begrænset, fordi forældrene alligevel skal møde på statsamtet til vilkårsforhandling. En aftale om fælles forældremyndighed skal også af ordensmæssige grunde optages i bevillingen.

7. Information og rådgivning

Udvalgets undersøgelser og overvejelser giver afslutningsvis anledning til generelt at **fremhæve**, at det er vigtigt, at aftaler om fælles forældremyndighed indgås på et *realistisk grundlag*, ikke mindst når de træffes i forbindelse med samlivets sammenbrud. Det stiller krav til advokater og andre rådgivere, som måske har et mere objektivt grundlag at vurdere mulighederne på, samt til statsamtsjuristerne, der under vilkårsforhandlingerne rådgiver omkring aftalerne. Forældrene bør have et så godt grundlag som muligt for deres overvejelser, herunder vide noget om ordningerne. Undersøgelser har afdækket en fremherskende usikkerhed om, hvad fælles forældremyndighed indebærer. Mange tror, at de skal være fælles om alt vedrørende barnet,

eller at de skal dele barnet lige over, så det skal være lige meget hos dem begge. Forældre vil gerne have en dybtgående orientering af følgerne af fælles forældremyndighed og oplysninger om mulige »faldgruber«.⁴⁶

På denne baggrund er oplysning eller information nøgleord. Den danske ordning, hvor det myndighederne skal godkende, er en generelt holdt aftale om, hvem forældremyndigheden skal tilkomme, indebærer, at informationsniveauet muligvis ikke bliver godt nok. Risikoen for, at forældrenes viden om, hvad det er, de tager stilling til, har været utilstrækkelig, og at deres overvejelser ikke har været dybtgående nok, øges måske med den registreringsordning, udvalget foreslår indført. Dermed forstærkes behovet for information. Udvalget finder det vigtigt, at samfundet bistår med at højne kundsskabsniveauet. I andre skandinaviske lande er der udarbejdet *informationsmateriale* med et populært tilsnit. Noget sådant bør også forsøges i Danmark. Sådant oplysningsmateriale kunne ligge på hospitalernes fødegange, kunne udsendes, når der rekvireres blanketter, o.s.v.

Yderligere er det vigtigt, at *rådgivningsniveauet* højnes. Der bør antagelig under vilkårsforhandlingerne bruges mere tid på og gøres mere ud af at forklare, hvad det er, forældrene skal være enige om, når de indgår en aftale samt mere i detaljer at redegøre for retsvirkningerne og de praktiske problemer. § 27a-rådgivningen bør måske også indeholde mere om, hvad indholdet af de påtænkte ordninger er.

46: Morten Nissen: Fælles forældremyndighed. Illusion eller løsning, 1993, s. 47.

Kapitel 4

Andre forældremyndighedsspørgsmål

I naturlig forlængelse af kapitel 3 om fælles forældremyndighed har udvalget taget en række andre forældremyndighedsspørgsmål op. De angår tilfælde, hvor der er eller bliver *eneforældremyndighed* i kraft af loven, en aftale mellem forældrene eller en dom, der afgør en tvist.

Vigtigt for udvalget har været at vurdere den *ugifte faders retsstilling*, hvis han ikke har fælles forældremyndighed med moderen i kraft af en aftale, jf. lovudkastets § 6. De overvejelser, udvalget har foretaget i kapitel 3, pkt. 5.3., har gjort det naturligt at re-vurdere den gældende lovs § 14. Det gælder navnlig faderens situation ved en ophævelse af samlivet med moderen, og hans adgang til i forbindelse hermed at få forældremyndigheden overført til sig, se herom nedenfor under pkt. 1.

Også den gældende lovs § 17 om *ændring* af en aftale eller afgørelse *ved dom* har udvalget overvejet, se nedenfor under pkt. 2. Dette sker i nogen grad i tilslutning til de drøftelser om samværsabotage, der er redegjort for i kapitel 6, se særligt om overførelse af forældremyndigheden i denne situation kapitel 6, pkt. 4.

Endvidere har udvalget overvejet myndighedernes rolle ved andre *forældremyndighedsaftaler* end om fælles forældremyndighed, se nedenfor under pkt. 3.

Endelig afsluttes kapitlet med en omtale af, hvad der sker ved opløsning af fælles forældremyndighed, se nedenfor under pkt. 4. Baggrunden er, at *ligestillingssynspunkter* har været bragt ind i debatten.

1. Den ugifte fader

1.1. Oprindeligt havde faderen forældremyndigheden alene, hvis forældrene var gift med hinanden. Moderen fik andel i forældremyndigheden ved myndighedsloven af 1922. Først i 1957 blev faderens dominerende rolle som værge ændret ved, at begge forældre automatisk blev værger for deres børn, se nu myndighedslovens § 29.

For *ugifte forældre* har *udviklingen* været langsommere. Ved børnelovens af 1937 var hovedsigtet at skaffe barnet en retlig fader, der kunne betale børnebidrag, og som barnet kunne arve. Så sent som i 1969 fik faderen mulighed for samvær, og først i 1982 fik han en meget begrænset adgang til at få overført forældremyndigheden til sig, idet det i kriteriet indgik, at det skulle være påkrævet.

Ved udarbejdelsen af de *gældende regler* i myndighedslovens kapitel 2 blev der lagt vægt på at øge ligestillingen. Arbejdsgruppen, der forberedte lovgivningen, havde generelt den opfattelse, at de særlige regler om forældremyndighed og samværsret for ugifte fædre i videst muligt omfang burde ophæves. Det blev anført, at et barns behov for kontakt med sin fader i almindelighed er uafhængig af, om forældrene er eller har været gift med hinanden eller ej. Mange ugifte fædre indtager i dag i forhold til deres børn den samme faktiske stilling som gifte fædre. De bør derfor i disse tilfælde retligt behandles ens, i det omfang det er praktisk muligt. Den vigtigste styrkelse ved lovændringen i 1985 var, at den ugifte fader fik mulighed for *ved godkendt aftale* med barnets moder at *få del i forældremyndigheden*, jf. den gældende lovs § 9. Derudover fik alle forældre efter den gældende lovs § 23 ret til *samvær* med barnet direkte efter loven. Det gælder også ugifte fædre.¹ De har tillige adgang til at få en samværsretsresolution i statsamtet, jf. § 24. I § 24, stk. 2, 2. pkt., er der dog en særrregel om tilfældige eller kortvarige forbindelser. Om samværsspørgsmålene se tillige nedenfor i kapitel 5, pkt. 2.2.

1.2. Endnu et element i styrkelsen af den ugifte faders retsstilling ved lovændringen i 1985 var, at han nu efter den gældende § 14 fik større mulighed for at *få forældremyndigheden overført* til sig mod moderens protest, idet kriteriet blev lempet bl.a. ved udeladelse af ordet »påkrævet«. Det er denne regel, der behandles i det følgende. Kriteriet i § 14 er, at overførelsen skal være bedst for barnet. Dette indebærer, at faderen har bevisbyrden, idet han skal sandsynliggøre, at en overførelse af forældremyndigheden vil være bedst for barnet. Reglen betyder også, at moderen som hovedregel bevarer forældremyndigheden, hvis forældrene er lige egnede.² Også i den regel er der et særligt punktum om kortvarige forbindelser, se herom nedenfor under pkt. 1.3.

1.2.1. Om *retspraksis* efter § 14 har udvalget indsamlet en række oplysninger.

Ifølge undersøgelsen af *byretsdomme* i halvåret 1. oktober 1993 - 31. marts 1994 var der i oktober kvartal 1993 9 domme efter § 14 og i januar kvartal 1994 17. Dette indebærer, at der er omkring et halvt hundrede domme i første instans om året efter bestemmelsen. Dette tal sættes i perspektiv med viden om, at mere end 30.000 nyfødte årligt nu har ugifte forældre, og at omkring halvdelen ikke ved fødslen aftaler fælles forældremyndighed, se ovenfor i kapitel 2, pkt 5.3.2. Bestemmelsen har således en stærkt begrænset betydning. Dette kan skyldes, at der ikke blandt fædre uden forældremyndighedsaftale er større interesse i at få forældremyndigheden, eller at bevis-situationen afskrækker dem. 113 af de 26 byretsdomme fra halvåret 1993-1994 fik faderen medhold i sin påstand og dermed forældremyndigheden over 21 af de 39 børn, sagerne angik. Det drejede sig om 14 af de 22 drenge og 7 af de 17 piger. 9 af drengene

1: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 38-39.

2: Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 110, og Forældremyndighedsbetænkningen, (nr. 985/83), s. 85.

var i alderen 12 til 17 år. Af de 26 sager blev 12 afgjort efter børnesagkyndig undersøgelse.

En gennemgang af 164 forældremyndighedstvister fra de to *landsretter* fra sommeren 1991 til sommeren 1992 viste, at der kun var 9 ankedomme efter § 14, hvilket sættes i perspektiv af, at der i samme periode var 23 overførelsessager efter § 17. Der er ikke i andre perioder systematisk indsamlet ankedomme efter § 14, men udvalget har kendskab til 16 ankedomme, afsagt siden årsskiftet 1990-91 inclusive de ovennævnte. De fleste stammer fra Østre Landsret. Resultatet var i de 7 sager, at der skete overførelse, medens faderen i 9 sager ikke fik medhold i overførelsespåstanden. 3 af de 7 børn, faderen fik forældremyndigheden over, var anbragt uden for hjemmet, 3 havde i længere perioder boet hos ham, medens 2 børn boede hos moderen. I 3 af de 16 sager havde retten ladet foretage en børnesagkyndig undersøgelse, medens der forelå sagkyndige erklæringer i 7 af sagerne. I 11 af sagerne stadfæstede landsretten byrettens dom.

' 1.3.1 den gældende lovs § 14 om forældremyndighedsoverførelse og i § 24, stk. 2, om samværsret findes enslydende *sidste pkt.er*:

»Ved afgørelsen tages hensyn til faderens hidtidige forbindelse med barnet.«

I forarbejderne til § 14, 2. pkt., anføres bl.a., at det i almindelighed vil være en forudsætning for overførelse, at *faderen gennem længere tid har boet sammen* med barnet eller på anden måde har haft nær og hyppig kontakt med det.⁴

Der synes ikke i landsretspraksis at være taget stilling til rækkevidden af § 14, 2. pkt. I ankedomme fra 1991-94 om § 14 var der dog tre, hvor samlivet efter fødslen kun havde været henholdsvis 4, 8 og 9 måneder, uden at det ifølge præmisserne gav retten anledning til at overveje § 14, 2. pkt.

I kapitel 5, pkt. 2.2., er der redegjort for den gældende lovs § 24, stk. 2, 2. pkt. om samvær. Denne regel har samme ordlyd som § 14, 2. pkt.

1.4. Som gennemgået ovenfor i kapitel 3, pkt. 5.3., foreslår udvalget ikke på nuværende tidspunkt ændringer i ordningen, hvorefter fælles forældremyndighed for ugifte samboende beror på en aftale, jf. lovudkastets §§ 5 og 6. Der vil være en gruppe af forældre, som ikke får indgået en sådan aftale under samlivet, enten ud fra en bevidst holdning, eller fordi de ikke får taget sig sammen hertil. Som yderligere anført i kapitel 3, pkt. 5.4.4., håber udvalget gennem ændrede procedurer at kunne mindske denne restgruppe. For de ugifte fædre uden fælles forældremyndighed er retsstillingen ved et samlivsophør af stor betydning, fordi mødrene efter loven har forældremyndigheden alene, jf. udkastets § 5.

3: Danielsen i UfR 1993 B, s. 233.

4: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 84.

En fader, der ikke har og aldrig har haft fælles forældremyndighed, må utvivlsomt have en mulighed for at få *forældremyndigheden* overført fra moderen. Er forældrene enige herom, kan den almindelige aftaleregulering i lovudkastets § 11 anvendes, se herom nedenfor under pkt. 3. Problemet er, hvad der skal gælde i tilfælde af *uénighed*. En mulighed var at udarbejde en samlet overførselsregel dækkende både de beskrevne situationer og tilfælde, hvor eneforældremyndigheden beror på en aftale eller dom. En sådan generel bestemmelse findes i de andre nordiske lande, se nedenfor under pkt. 2. Selv om udvalget, som det fremgår af lovudkastets § 13, omtalt nedenfor under pkt. 2.4. foreslår et lempeligere kriterium ved tvister om ændring af aftaler og domme, finder udvalget dette kriterium for restriktivt i forhold til den ugifte fader, der ikke tidligere er gået til myndighederne om forældremyndigheden. Derfor foreslår udvalget, at der fortsat skal være en særregel for den ugifte fader. Som der også er redegjort for i kapitel 3, pkt. 5.3., forestiller udvalget sig på længere sigt en automatisk fælles forældremyndighed for ugifte samboende forældre knyttet til en ny regel i børneloven om samlivs pater est eller noget lignende. Under en sådan ordning vil langt de fleste forældremyndighedsafgørelser blive behandlet efter lovudkastets § 9, der indebærer en retlig ligestilling af forældrene.

Kriteriet for, at faderen kan få forældremyndigheden, må fastlægges. *Udvalget* finder, at der er behov for en særlig regulering af tilfælde, hvor faderen anlægger sagen *umiddelbart* efter *ophøret* af et længerevarende *samliv* med moderen.

I lovudkastets § 12, stk. 1, foreslår udvalget, at kriteriet i denne situation bliver identisk med kriteriet ved ophør af fælles forældremyndighed efter lovudkastets § 9. Dermed bliver faderens retsstilling med hensyn til forældremyndigheden den samme, uanset om aftale er indgået eller ej. Et incitament for moderen til at undlade at underskrive forældremyndighedsaftalen falder bort. Dermed hindrer man også, at mødre, der siger nej til samlivspartnerens ønske om fælles forældremyndighed, belønnes. Reglen bliver en indirekte opfordring til at tage stilling til spørgsmålet straks ved fødslen. Udvalget finder denne ligestilling for fædre med og uden fælles forældremyndighed ved ophævelsen af et længere samlivsforhold vigtig. Bestemmelsen bliver samtidig udvalgets væsentligste svar på spørgsmålet om automatik og tvang på forældremyndighedsområdet, se herom ovenfor i kapitel 3, pkt. 4 og 5.3.

Efter § 12, stk. 1 er det en betingelse, at forældrene har *levet sammen i længere tid*. Kerneområdet for bestemmelsen er forhold, hvor forældrene har boet sammen siden barnets fødsel, og barnet ved samlivsophævelsen er over spædbarnsalderen. I disse tilfælde bør der ikke - set med barnets øjne - være regler, der giver den ene af forældrene fortrin frem for den anden. For denne gruppe vil kravet om et længerevarende samliv typisk ikke give anledning til problemer. Ophæves et ellers stabilt samliv nogle måneder efter barnets fødsel, vil betingelsen om et længerevarende samliv også kunne være opfyldt, idet kravet må ses i relation til barnets levetid. Flytter forældrene først sammen nogen tid efter, at barnet er født, skal samme afvejning foretages. I disse tilfælde vil et samliv, som kun har varet i nogle måneder, typisk ikke være tilstrækkeligt til at kunne begrundes, at faderen og moderen ved en tvist om forældre-

myndigheden ligestilles. Det må endvidere kræves, at sagen *anlægges* i kontinuitet af *samlivsophævelsen*. Retssagen må anlægges inden for nogle måneder efter samlivsophævelsen, medmindre udskydelsen skyldes særlige forhold. Udvalget finder, at den nærmere afgrænsning af bestemmelsen i øvrigt må overlades til retspraksis.

Er betingelserne for at gøre brug af stk. 1 ikke til stede, fordi forældrene *ikke* har *boet sammen*, eller i tilfælde hvor *faderen venter* med at anlægge sag til nogen tid efter, at et samliv er ophørt, må faderen påberåbe sig udkastets § 12, stk. 2. Denne regel svarer til den gældende § 14, 1. pkt., og har dermed den samme bevisbyrde og det samme beviskrav indbygget, se herom ovenfor under pkt. 1.2.

Som det kan konstateres, er den gældende lovs § 14, 2. pkt., *ikke gentaget* i lovudkastets § 12, stk. 2. Udvalget finder, at tiden er løbet fra denne særregel, der som nævnt ikke synes at have spillet nogen større rolle i retspraksis. Udeladelsen må også ses i lyset af opdelingen af bestemmelsen i to stykker, hvilket indebærer, at stk. 2 særligt skal dække tilfælde, hvor forældrene ikke har boet fast sammen. Faderens kontakt og relationer til barnet forud for sagen vil også uden en udtrykkelig regel naturligt indgå som et blandt flere momenter i rettens overvejelser og afvejning, når afgørelsen skal træffes, se generelt om hensynene ved forældremyndighedsafgørelser nedenfor under pkt. 4.

2. Ændring ved dom

2.1. Ifølge den gældende myndighedslovs § 17 kan forældremyndighedsafgørelser og -aftaler ændres, »hvis det er påkrævet under hensyn til, hvad der er bedst for barnet, navnlig på grund af væsentligt forandrede forhold«.

Reglen afløste i 1985 ægteskabslovens § 48, hvori også indgik ordene »påkrævet« og væsentligt forandrede forhold. Arbejdsgruppen, der forberedte § 17, tog udgangspunkt i, at de gældende betingelser for ændringer stort set burde bibeholdes. Dog overvejedes det at udelade udtrykket »påkrævet« af lovteksten ud fra det synspunkt, at der ikke bør opstilles særlige betingelser, der hindrer retten i at træffe den afgørelse, der er bedst for barnet. Når ordet alligevel er bevaret i § 17, skyldtes det, at der bør være ro om et barns opvækst, og at der skal stærke grunde til at gennemføre en forandring. De daværende medlemmer af fordelingsudvalget fremhævede da også det vigtige i at begrænse muligheden for at gennemføre retssager om ændring.⁵ Efter den dagældende § 48 blev der tillige som hovedregel krævet, at der forelå »væsentligt forandrede forhold« for at ændre en aftale eller afgørelse. Arbejdsgruppen ønskede ved at indføje ordet »navnlig« at åbne mulighed for i enkelte særlige undtagelsestilfælde at kunne ændre på den oprindelige beslutning, selv om forholdene stort set er uændrede siden beslutningen.

5: Børnepsykiaterne Gudrun Bruun, Karl Johan Rump og Peter Teilmann i U/R 1978 B, s. 22-23.

6: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 104.

Om baggrunden for reglen er yderligere anført, at ændringskriteriet er strengt, og anvendelsesområdet for § 17 derfor stærkt begrænset. Der skal være ro om børns opvækst, de skal ikke være »kastebolde« mellem stridende forældre, og der skal stærke grunde til for at gennemføre en forandring.⁷

Reglen kan anvendes til overførelse af forældremyndigheden, hvis indehaveren modarbejder den anden forælders samværsret. Om retsstillingen ved samværssabotage og om praksis herom henvises til redegørelsen nedenfor i kapitel 6, pkt. 4.1.-4.3.

2.2. Udvalgets undersøgelser viser, som det fremgår ovenfor i kapitel 2, at § 17 har et vist, men begrænset *anvendelsesområde*. Med udgangspunkt i, at byretterne i oktober kvartal 1993 behandlede 32 sager og i januar kvartal 1994 26 sager efter reglen, er der under 150 sager om året. De ialt 58 sager for halvåret 1. oktober 1993 - 31. marts 1994 drejede sig om 77 børn, hvoraf de 38 var drenge, 39 piger. 24 af børnene var i alderen 2 til 8 år, 25 var i alderen 8 til 11 år og 28 var i alderen 12 til 17 år. Overførelsespåstanden blev imødekommet i 33 sager eller noget over halvdelen. Forældremyndigheden over 55 af 77 børn blev overført. Moderen fik overført forældremyndigheden over 32 børn overført til sig, medens faderen fik overført forældremyndigheden over 23 børn til sig. Moderen fik forældremyndigheden over 14 piger og 18 drenge, medens faderen fik overført forældremyndigheden over 8 drenge og 15 piger. Af de 58 sager blev 9 sager afgjort efter børnesagkyndig undersøgelse. I 3 sager blev der ført vidner, medens der blev anvendt erklæringer fra læger, skoler eller socialforvaltning i 16 tilfælde. Dommeren havde en samtale med 14 ud af de 77 børn.

2.3. I *Norge* sondres i barnelovens § 39 mellem ændring af udenretlige aftaler på den ene side og domme og indenretlige forlig på den anden. Forældrene kan frit indgå en udenretlig aftale om spørgsmålet, jfr. § 39, stk. 1. Ellers træffes afgørelsen om ændring af en udenretlig aftale ud fra, hvad der er bedst for barnet, jfr. stk. 2, 1. pkt. Er forældremyndighedsgrundlaget derimod en dom, en fylkesmandsafgørelse eller et retsforlig, kan ændring kun ske, »når særlige grunde taler for det«, jfr. 2. pkt.

De *svenske* kriterier for overflytning er ens, hvad enten forældrene er enige eller ej, og uanset der er tale om ændring af aftale eller afgørelse. Retten skal »anförtro vårdnaden åt den andra föräldern, om detta är bäst för barnet«, jfr. föraldrabalken kapitel 6, § 6. Teorien henviser derfor om domstolenes behandling i det hele til, hvad der gælder for førstegangssagerne. Kriteriet blev lempet i 1976 og 1979 fra det tidligere, der lå tæt på det gældende danske, herunder med krav om væsentligt ændrede forhold. Muligheden for at begrænse antallet af ændringssager har fornylig været overvejet, uden at man gik ind på den mest nærliggende tanke, nemlig på ny at skærpe kriterierne. I betænkningen fra 1987 fra udvalget »barnens rätt« nævntes bl.a. afvejningen af behovet for at få sagen bedømt ud fra de aktuelle forhold og på den anden side, at en ny sag kan være egnet til at skade barnet. Udvalget overvejede at forbyde

7: Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 143.

en ny sag, før der var gået en vis tid, og som en anden mulighed blev en summarisk behandling af åbenbart ubegrundede sager antydet.⁸

Kriteriet for ændring i den islandske børnelov § 35, stk. 1, 2. pkt. er : »Den påkrævede ændring tages kun til følge, såfremt ændringen findes berettiget på grund af forandrede forhold og under hensyn til, hvad der er bedst for barnet.«

2.4. *Udvalget* finder, at der er behov for en *revurdering* af kriterierne for overførelse af forældremyndigheden trods modstand fra indehaverens side. En overførelse af forældremyndigheden vil i dag typisk indebære en mindre gennemgribende forandring for barnet end tidligere. Det samvær, statsamterne udmåler, er udvidet betydeligt det sidste tiår. Det faktiske samvær er forøget tilsvarende. Dermed har begge forældre fået mere kontakt med barnet, som er vant til begge familiers forhold. Virkningerne af et miljøskift vil derfor være mindre. Måske er der også større tendens til, at børn flytter frem og tilbage mellem forældrene som følge af nye familiedannelser og nye behov, efterhånden som børnene bliver ældre. Der er forskel på behovet for forudsigelighed og ro for små og store børn. Omfanget af problemerne omkring og virkningerne af senere miljøskift er imidlertid ikke undersøgt.

Indtryk fra nyere landsretsdomme bekræfter forandringen. Tidligere var afgørelserne præget af tilfælde, hvor børn havde taget sagen i egen hånd og allerede var flyttet, samt af børn i krise, herunder børn anbragt uden for hjemmet.⁹ Nu synes sagerne at afspejle en langt mere varieret virkelighed.¹⁰

Under overvejelserne har *udvalget* været opmærksom på, at overførelsesreglen har et dobbelt sigte, og at de to formål kan være vanskelige at forene. Det strenge kriterium i § 17 skal vise forældrene og deres rådgivere, hvor vanskeligt det er at trænge igennem med et krav om overførelse. Det er i denne relation det ofte fremførte synspunkt, at barnet ikke må blive en »kastebold«, navnlig har betydning. Kriterierne skal imidlertid også anvendes, når retten skal afgøre den enkelte sag. Det er da som altid den primære opgave at vurdere, hvad der er bedst for barnet. Står det efter bevisførelsen klart, hvad der er bedst for barnet, kan det opleves forkert at skulle lade være med at afsige dom i overensstemmelse hermed ud fra en vanskelig afvejning af, om denne løsning nu også er påkrævet. I vurderingen af, hvad der er bedst for barnet, indgår naturligt også, hvilken indvirkning en flytning og et nyt miljø vil have. De nugældende kriterier kan derfor virke som en hæmsko ved de konkrete afgørelser og føre til domme, som er mindre hensigtsmæssige set med barnets øjne eller vanskelige at forstå.

Udvalget har tillige overvejet overførelsesreglens betydning i samværssabotagetilfælde, herunder om der er anledning til at fremhæve muligheden for den største samlede forældrekontakt som kriterium i bestemmelsen. *Udvalget* finder det, som nær-

f

8: Danielsen: Skilsmisssagen, 1989, s. 360.

9: Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 143-49.

10: Om retspraksis se senest Højesterets dom af 29. august 1994 i UfR 1994.837.

mere omtalt nedenfor i kapitel 6, pkt. 4, vanskeligt at nævne specielt dette moment uden at give et falsk billede af kompleksiteten af de forhold, der skal inddrages i vurderingen i det enkelte tilfælde. Udvalget foretrækker i stedet en vis generel lempelse af overførselskriterierne, hvilket vil kunne få betydning i sager, hvor det er **samværs**-problemer, der er de dominerende.

Resultatet af overvejelserne er blevet den nye formulering i lovudkastet § 13, stk. 1. Ordet »påkrævet« er udeladt til fordel for »når *særlige grunde* taler derfor«. Inspiration til denne vending er hentet i den tilsvarende norske regel, se ovenfor under pkt. 2.3. Sprogligt skulle dette indebære en vis lempelse, hvilket er tilsigtet. Dermed skulle det blive noget lettere at trænge igennem med en overførelsespåstand. Som altid på dette område bliver der i hvert enkelt tilfælde tale om en konkret bedømmelse med hensynet til barnet i centrum. Kriteriet vil skulle fortolkes forskelligt afhængigt af, om der er en forudgående faktisk deleordning, tæt kontakt eller mere sporadisk kontakt. En anden fordel ved formuleringen af lovudkastets § 13 er, at dermed kommer det grundlæggende princip, »hvad der er bedst for barnet«, mere i forgrunden end tilfældet er i dag.

3. Aftaler

3.1.1 myndighedsloven findes en række *regler* om *aftaler* mellem forældrene om, hvem der skal have forældremyndigheden. Ovenfor i kapitel 3, pkt. 5.4. har udvalget foreslået en anmeldelsesordning for de aftaler, der går ud på at indføre fælles forældremyndighed, se udvalgets lovudkast § 6.

I dette kapitel drøftes aftaler om *ophør af fælles forældremyndighed* ved samlivsophævelse samt ved eller efter separation eller skilsmisse og om, hvem der fremtidigt skal have forældremyndigheden alene, jf. den gældende lovs § 10, stk. 2, og § 11, stk. 2. Derudover behandles den mulighed, der er efter den gældende lovs § 13 for den, der har forældremyndigheden alene, for at indgå aftale med andre om overførelse af forældremyndigheden. Mulighederne er ensartet behandlet i de gældende regler. Alle aftaler skal godkendes af statsamtet, og godkendelsen meddeles, medmindre aftalen strider mod, hvad der er bedst for barnet.

Ifølge udvalgets *undersøgelser* beslutter ca. 40% af forældrene, der skal separeres eller skilles i enighed, at der ikke skal være fælles forældremyndighed, og hvem der fremtidig skal have forældremyndigheden alene, jf. § 11, stk. 2. Det drejede sig i oktober kvartal 1993 om 927 par og på årsbasis mere end 4000, se herom ovenfor i kapitel 2, pkt. 4.3.3., tabel 2 og 3.

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor i kapitel 2, pkt. 7, gør både separerede, skilte og ugifte forældre med aftalt fælles forældremyndighed i enighed brug af § 10 til at få ordningen bragt til ophør. Omkring halvdelen af § 10-sagerne behandles af statsamtterne og er således aftaler. På årsbasis drejer sig vel omkring 800 sager ligeligt

fordelt på tidligere gifte og ugifte forældre. Hertil kommer, at der i ca. halvdelen af retssagerne også er eller bliver enighed. Konklusionen er således, at aftaler også spiller en væsentlig rolle ved ophævelse af aftalt fælles forældremyndighed.

Udvalget har som nævnt i kapitel 2, pkt. 1.3. ikke fundet det nødvendigt og praktisk muligt at inddrage aftaler efter § 13 i sin undersøgelse. Det skal på denne baggrund blot konstateres, at statsamterne ifølge statsamternes ressourcestatistik i 1993 behandlede 569 sager efter bestemmelsen. Tallet har været svagt faldende, siden oplysninger om reglen blev indsamlet første gang i 1989.

Ovenfor i kapitel 3, pkt. 5.4.1. og pkt. 6.1., gennemgås retsstillingen i dag ved indgåelse af aftaler om fælles forældremyndighed. For ugifte forældre er sagsbehandlingen skriftlig, medens de tilsvarende aftaler ved separation og skilsmisse drøftes under vilkårsforhandlingen i statsamtet. Der eksisterer også fortsat et mødekrav ved aftaler om andet end fælles forældremyndighed, dvs. aftaler efter § 10, stk. 2, § 11, stk. 2, og § 13, se forældremyndighedsbekendtgørelsens §§ 4 og 5.

3.2. I *Norge godkender myndighederne ikke udenretlige forlig om forældremyndighed*, og der er ingen formkrav til aftalen, men ugifte forældre skal sende aftalen til folkeregisteret. To udvalg har i 1960'erne og 1970'erne argumenteret mod en godkendelsesordning.¹¹

I *Sverige* skal forældrenes forældremyndighedsaftaler *forelægges retten*, der har adgang til at tilsidesætte dem. Kriteriet for tilsidesættelse, når forældrene har aftalt fælles forældremyndighed, er, at ordningen er »uppenbart oførenelig med barnets bästa«. Har forældrene aftalt, at den ene forælder skal have forældremyndigheden alene, kan aftalen tilsidesættes, hvis det er bedst for barnet. Godkendelsen sker i domsform, men sagen kan behandles skriftligt, se föräldrabalken, kapitel 6, § 17, stk. 4, og bliver det normalt. Socialnämnden skal høres, eller hvis dette findes tilstrækkeligt have lejlighed til at fremkomme med oplysninger, jf. § 19, stk. 2. Dette sker ved en obligatorisk underretning af de sociale myndigheder om ansøgningen.¹²

3.3. *Udvalget finder ikke grundlag for at ændre proceduren ved aftaler om ophør af fælles forældremyndighed*, og om hvem der efter ophøret skal have forældremyndigheden alene. Det foreslås, at sådanne aftaler også i fremtiden forelægges statsamtet, der kan nægte godkendelse, hvis aftalen strider mod, hvad der er bedst for barnet. Der henvises herved til lovudkastets § 9, stk. 1, og § 11.

Indgås en sådan aftale ved separation eller umiddelbar skilsmisse, kan spørgsmålet drøftes under den vilkårsforhandling, der er obligatorisk, hvis parterne vil gå bevillingsvejen, jf. ægteskabslovens § 44, 1. pkt. Indgås den under andre omstændigheder, finder udvalget det naturligt at bevare kravet om et møde i statsamtet. Som anført ovenfor i kapitel 3, pkt. 4.1., finder udvalget ikke grundlag for at give myndighe-

11: Danielsen: Skilsmissesagen, 1989, s. 365-67, med referat af standpunkterne.

12: Danielsen: Skilsmissesagen 1989, s. 365.

derne hjemmel til at nægte at imødekomme forældres ophævelsesønsker. Derimod kan en anmodning herom naturligt give anledning til drøftelse i et møde. Her kan spørges, om årsagen til, at retsstillingen ønskes ændret, og alternativer kan drøftes. Statsamtsjuristen har da også anledning til at gøre opmærksom på rådgivningsmuligheden, jf. lovudkastets § 28, omtalt nedenfor i kapitel 7. Statsamternes kontrol går således på forældrenes valg af fremtidig forældremyndighedsindehaver, jf. lovudkastets § 9, stk. 1.

Den anden gruppe aftaler angår forældremyndighedsoverførsel, jf. den gældende § 13. Heller ikke her finder udvalget grund til ændringer, se lovudkastets § 11.

Af lovudkastets § 11, 4. pkt., fremgår, at udvalget foreslår retten tillagt godkendelseskompetence under en verserende forældremyndighedssag. Dermed er retstilstanden afklaret.

4. Faktisk ligestilling

4.1. I *debatten* forud for udvalgets nedsættelse er der gjort meget ud af den statistiske kendsgerning, at det i de fleste tilfælde er moderen, der har barnet boende efter forældrenes samlivsophævelse, og hende, der får forældremyndigheden, hvis en fælles forældremyndighed skal bringes til ophør. Det gælder, hvad enten forældrene aftaler, hvem der fremtidig skal have forældremyndigheden alene, eller dette afgøres ved dom.

4.2. Der er kun yderst begrænsede *oplysninger* om danske forældremyndighedsaftaler og -domme. Ofte henvises til en artikel fra 1982, men tallene heri om aftaler og byretsdomme stammer helt tilbage fra 1971, hvor Ægteskabsudvalget af 1969 indsamlede oplysninger.¹³ Det er ikke underligt, at der fra mange sider efterlyses nyere tal.

Udvalget har gennem sine *statistiske* undersøgelser af forældremyndighedssager søgt at afhjælpe noget af savnet. Ovenfor i kapitel 2, pkt. 4.3. er der redegjort for undersøgelsens resultat. De viser, at moderen i forbindelse med *separation og skilsmisse*, når der bortses fra de godt 55 % af sagerne, hvor forældrene har aftalt fælles forældremyndighed, i *enighedssager* fik forældremyndigheden over ca. 90% af de resterende børn og faderen over ca. 10%. I *tvistsagerne* fik moderen forældremyndigheden over ca. 75% af børnene og faderen over ca. 25%. I sager efter myndighedslovens § 10 om *ophævelse af den fælles forældremyndighed* fik moderen i enighedssagerne forældremyndigheden i 71% af sagerne og i tvistsagerne 68%.

4.3. Udvalget har kun kendskab til enkelte oplysninger fra de andre *nordiske* lande om forældremyndighedsafgørelser og de faktiske bopælsforhold. Ovenfor i kapitel 2,

13: Danielsen og Inger Koch-Nielsen i Juristen 1982, s. 234-251.

pkt. 2.3.2. er redegjort for undersøgelser af, hvor barnet bor efter at forældrene er flyttet fra hinanden og under pkt. 4.3.6. er omtale af en undersøgelse af svenske domme fra 1992.

4.4. Ved flere lejligheder er det *gjort gældende*, at faderen diskrimineres i forældremyndighedssagerne. Det er anført, at forældremyndighedssagerne efter gældende praksis næsten altid afgøres til moderens fordel, at det i et samfund, som ønsker ligeværd som et af sine grundprincipper, er vigtigt, at børn vokser op med denne indstilling, og at samfundet ikke bør acceptere en så skæv fordeling af forældremyndigheden, når der samtidig er så stor forskel på at have forældremyndigheden og at at være samværsforælder.

4.5. *Udvalget* vil først understrege, at *reglerne* i den gældende lovs § 10, stk. 3, og § 11, stk. 3, om opløsning af aftalt eller legal fælles forældremyndighed er *helt neutrale* i deres formulering. Man skal tilbage før 1969 for at finde en bestemmelse, der begunstigede kvinderne, idet det dengang var slået fast, at børn under 2 år kun under ganske særlige omstændigheder måtte fjernes fra moderen.

Det må tillige nævnes, at tidligere fremhævninger af de faktiske kendsgerninger og den indirekte kritik, der kan ligge heri, ikke har udmøntet sig i forslag om ændring af materielle regler, herunder i tanker om kønskvotering. Statistikken er anvendt som argumenter for andre ændringer, herunder som begrundelse for, at man skal overveje tvungen fælles forældremyndighed.

Dernæst vil udvalget henvise til *de faktiske oplysninger* i kapitel 2 og sammendraget ovenfor under pkt. 4.2. Navnlig har det interesse at konstatere, at der kun i nogle få procent af separations- og skilsmisssagerne er tvist om forældremyndigheden, se kapitel 2, pkt. 4.1. Over halvdelen af forældrene enes om fælles forældremyndighed, og i langt størstedelen af de andre tilfælde er forældrene enige om, at det er moderen, der skal have forældremyndigheden. Derudover henvises til oplysningerne om, at langt de fleste børn bor hos moderen efter forældrenes adskillelse, se kapitel 2, pkt. 2.3.2., og det uanset forældremyndighedsordningen. Skal spørgsmålet afgøres ved dom, fordi der er tvist, får fædrene forældremyndigheden langt hyppigere end i enighedstilfældene. Endelig fremgår det af oplysningerne, at mønstrene for moderens rolle ikke er meget anderledes i de andre nordiske lande, og hvis der er forskelle, synes danske fædre i hvert fald ikke at stå svagere end norske og svenske.

Arbejdsgruppen, der forberedte den nugældende regel, anførte bl.a. følgende:

»Arbejdsgruppen har ikke i øvrigt fundet anledning til at foreslå kriterierne for forældremyndighedsafgørelser ændret. Navnlig er der ikke af hensyn til *forældrenes lige muligheder* for at få forældremyndigheden grundlag for at foreslå ændringer. Det bli-

ver af og til gjort gældende, at de gældende regler fører til, at fædre i for få tilfælde får tillagt forældremyndigheden. Om spørgsmålet henvises tillige til Ægteskabsudvalgets betænkning 4, side 25-26, og Børnekommissionens betænkning, side 153. Arbejdsgruppen ønsker at understrege, at de gældende og foreslåede regler er fuldstændig neutrale med hensyn til valget mellem moderen og faderen og stiller dem lige. Når mødre i de fleste tilfælde får forældremyndigheden, skyldes det således ikke udformningen af kriterierne, men er antagelig udslag af, at der ved aftaler og afgørelser om forældremyndigheden tages hensyn til, hvem der har taget sig mest af børnene. I de fleste familier er det stadig mødre, der primært har ansvaret for børnenes pasning. En ændring af dette mønster henimod en familiestruktur, hvor fædre deler det praktiske ansvar for børnene, vil føre til, at flere fædre vil få tillagt forældremyndigheden over deres børn. Ligestilling i henseende til forældremyndighed er således ikke et spørgsmål om udformningen af lovreglerne, men er afhængig af familiestrukturen, som igen er socialt og samfundsmæssigt bestemt.«¹⁵

Udvalget kan tiltræde arbejdsgruppens overvejelser. Samfundsudviklingen, ikke mindst i de sidste årtier, har styrket faderens stilling i forældremyndighedstvister. Kvindernes betydelige erhvervsfrekvens, også småbørnsmødrenes, har bevirket en svækkelse af argumentet om, at de under ægteskabet har været hjemme og har taget sig af barnet. Valget står nu ofte mellem to udearbejdende forældre. Samtidig tilbringer børnene megen tid i institutioner, børnehave, skole og fritidshjem, hvilket gør det mindre vanskeligt for en forælder med heltidsarbejde at have omsorgen for mindre børn. Den offentlige støtte til enlige forældre betyder en vis økonomisk udjævning. Endelig er der tendenser til, at fædre generelt tager sig mere af deres børn end tidligere. På den anden side er det urealistisk at forestille sig, at forholdene vil ændre sig dramatisk i nær fremtid, når f.eks. henses til kønsfordelingen blandt forældre, der vælger at gå på deltidsarbejde af hensyn til børnene, eller til antallet af fædre, der tager forældreorlov.

Arsagen til usikkerheden omkring domstolenes afgørelser er måske traditionen med i loven at have meget generelt holdte kriterier, og den praksis der er med forholdsvis summariske og generelt holdte begrundelser i dommene. Angsten for at forværre forældrenes samarbejdsklima kan være en afgrunden til tilbageholdenheden med at pinde overvejelserne bag domsresultatet ud i enkeltheder. En anden kan være, at dommerne skal prøve at forudse fremtiden med henblik på, hvor det vil være bedst for barnet at bo, til det bliver 18 år, og denne prognose kan det være vanskelig at redegøre for. Udbyggede begrundelser kan tillige medføre flere anker, idet en forælder måske ikke ønsker at have en given beskrivelse i dommen siddende på sig. Brugen i præmisserne af vendingen, at begge er egnede, og navnlig hvis de betegnes som lige egnede, kan også give anledning til spørgsmål om, hvorfor den anden så er valgt.

15: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 41.

Ofte er begge forældre egnede, men det er domstolenes pligt at vurdere, hvor barnet vil få det bedst, og dermed skal der træffes et valg.

Den gældende lovs § 10, stk. 3, og § 11, stk. 3, er som nævnt meget kortfattet i beskrivelsen af kriterierne for førstegangsafgørelser om forældremyndighed. Den består kun i den universelle tilkendegivelse om, at det afgørende er, hvad der er bedst for barnet. Skulle man prøve at få mere udførlige domsbegrundelser - hvad måske ikke altid er et gode - kunne en af vejene være at have en meget detaljeret lovregel. I så fald var nogle af de hensyn, der kunne indgå i en lovregel være:

- Risikoen for miljøskift, også kaldet »status quo«-synspunkter.
- Barnets egen holdning, når det har nået en vis alder.
- Barnets køn og alder.
- Søskenrelationer.
- Barnets tilknytning til hver af forældrene.
- Forældrenes personlige egenskaber.
- Forældrenes nye familiesituation.
- Den enkelte forælders muligheder for at være sammen med og tage sig af barnet.
- Hensynet til den bedste samlede forældrekontakt.

Ønsker om, at der i loven skal være noget om virkningerne af samværsretssabotage og af en negativ holdning til § 27a-rådgivning, kunne måske også give anledning til en drøftelse.

Udvalget har *ikke* fundet det hensigtsmæssigt at *udbygge udformningen* af lovreglen, der således er bevaret i lovudkastets § 9, stk. 2.

Kapitel 5

Samvær og anden forældrekontakt

I de mange brudte familieforhold er det vigtigt, at børnene under opvæksten har forbindelse med begge forældre. Er der, før den ene af forældrene flytter fra hjemmet, skabt følelsesmæssige relationer til barnet, kan samvær bidrage til at opretholde tilknytningen og dermed mindske skadevirkningen af, at familien ikke længere bor sammen. I andre tilfælde kan kontakten sikre, at barnet har kendskab til sine rødder. Det anses også for vigtigt, at børn har både mandlige og kvindelige forbilleder, når personligheden dannes og under socialiseringsprocessen. Endelig kan samværet betyde en aflastning af den, der har barnet boende.¹

I udvalgets *kommissorium* er kun nævnt et hjørne af samværsproblematikken, nemlig sabotage, der behandles nedenfor i kapitel 6. Andre emner er taget op for at skabe en samlet løsning omkring fælles forældremyndighed efter samlivsbrud, se generelt ovenfor i kapitel 3, pkt. 4.3., og specielt nedenfor under pkt. 2.1.

Under overvejelserne har det været vigtigt for udvalget at udforme et alternativ, der giver en forælder uden del i forældremyndigheden mulighed for også anden kontakt end samvær. Det skyldes også, at udvalget som gennemgået ovenfor i kapitel 3, pkt. 4.1., ikke kan anbefale, at der indføres adgang til tvungen fælles forældremyndighed. Der henvises til overvejelserne nedenfor under pkt. 4.1. om breve og telefonsamtaler samt under pkt. 4.2. om oplysninger om barnet. Begrebet »normalsamvær«, der har været fremme i debatten, drøftes nedenfor, under pkt. 3.

En udtømmende gennemgang af samværsområdet har ligget uden for udvalgets opgave. Derfor er der heller ikke foretaget en systematisk indsamling af oplysninger om sagerne, og en detaljeret statistik om samværskontakten er ikke udarbejdet. Dog er spørgsmålet om samvær med andre nærtstående omtalt nedenfor under pkt. 5, og fogsagerne beskrevet nedenfor i kapitel 6, pkt. 7.

1. Samværet i dag

Den eneste kontaktform, der i dag er lovreguleret, er børnenes besøg hos forældre, der ikke har del i forældremyndigheden. Den gældende myndighedslovs §§ 23 og 24 fastlægger retsstillingen og skaber adgang til at få myndighedsmedvirken.

1: Trude Haugli: Samlivsrett - samværspligt?, i Retfærd 1993, s. 77.

1.1. Ifølge myndighedslovens § 23 skal barnets forbindelse med begge forældre søges bevaret ved, at den, der ikke har del i forældremyndigheden, har ret til samvær. Af forarbejderne fremgår, at *det primære formål* med bestemmelsen er, at *barnet kan bevare kontakten* med begge forældre. Herved understreges vigtigheden af, at barnets behov for kontinuitet i forhold til den af forældrene, det ikke bor sammen med, tilgodeses.² Det forudsættes, at samværsretten sædvanligvis virker, uden at myndighederne behøver at blive indblandet. Kun hvis forældrene ikke kan blive enige, er det nødvendigt at gå til myndighederne. Ifølge § 24, stk. 1, træffer statsamtet efter anmodning afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværet og kan fastsætte de nødvendige bestemmelser i forbindelse hermed. Statsamtet kan ifølge stk. 2 afslå at fastsætte samvær og kan ændre eller ophæve en afgørelse eller aftale om samværsret, hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler derfor. Ved afgørelsen tages ifølge stk. 2,2. pkt., navnlig hensyn til den pågældendes hidtidige forbindelse med barnet.

Efter dansk ret er samvær noget, der skal tages op og løses efterfølgende, når forældremyndighedsspørgsmålet er afklaret. Det er et administrativt anliggende, der hører under statsamterne med klageadgang til Civilretsdirektoratet.

1.2. Der vides kun lidt om *antallet af samværsager* ved danske statsamter. Ifølge tilgængelige oplysninger steg det i årtiet 1973-82 fra knap 3.000 årligt til op ca. 6.500.³ Senere synes det at være faldet til i 1990'erne at være omkring 3.000. I 1993 var der ca. 2.900. Tallene stammer fra statsamternes ressourcestatistikker, og de er summariske. Størrelsesordenen bekræftes af stikprøveundersøgelser, Civilretsdirektoratet foretog i 1987 og 1991, der også viste, at i et flertal af sagerne opnåedes enighed mellem forældrene under sagens behandling, se nedenfor under pkt. 1.3.

Antallet af uenighedstilfælde kan måske belyses også på en anden måde. Ifølge myndighedslovens § 27a skal statsamtet tilbyde forældrene børnesagkyndig rådgivning i tilfælde af uenighed om samværet. Ifølge udvalgets undersøgelse af statsamternes sager i oktober kvartal 1993 blev tilbud fremsat i 762 samværsager. Dermed bekræftes det ovenfor anførte samlede sagsantal for 1993 på omkring 3.000 sager.

Den nedgang i sagsantallet, det utvivlsomt har været det sidste tiår, kan antagelig forklares ved forskellige forhold. Vigtigt er måske, at statsamterne, som gennemgået nedenfor under pkt. 1.3., har ændret praksis og i resolutionerne udvidet omfanget. Derfor er det mindre nødvendigt for samværsberettigede at presse på for at få lov til at se mere til barnet. Formentlig har adgangen til at aftale fælles forældremyndighed også spillet ind. Nærliggende er at antage, at også § 27a-rådgivningen har haft effekt.

Undersøgelser af *svenske* byretsdomme fra 1992, omfattende såvel enighedstilfælde som tvister, viste, at samværet kun blev reguleret for 3% af børnene ved skilsmissemis eller for knap 600 årligt. I sager om ændringer af tidligere domme, herunder om forældremyndighed, var fastlæggelse af samværet langt mere sædvanlig. Det skete for

2: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/1983), s. 42.

3: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/1983), s. 124.

ca. 200 af godt 800 børn eller for 25%.⁴ Som det fremgår af det anførte, er samvær i Sverige i tilfælde af tvist et domstolsanliggende og kan tages op under forældremyndighedssagen. Det må tillige erindres, at 82% af forældrene aftalte fælles forældremyndighed ved skilsmisse, og i så fald kan der efter svenske regler ikke tillægges samvær. Dermed kan konstateres, at samværet blev reguleret for 577 børn af de 3661, hvor en forælder fik forældremyndigheden alene, det vil sige for 16% af børnene.⁵

Der findes ikke *norske* samværssagsstatistikker. Retssagerne om tvisterne skal rummes inden for de knap 1.500 ægteskabssager, der behandles ved domstolene hvert år. Også i Norge er samværsspørgsmålet et domstolsanliggende, og tvister kan behandles under forældremyndighedssagen.⁶ Der er adgang til at vedtage administrativ behandling og afgørelse af samværet, og det sker i mange tilfælde, men heller ikke på dette område findes tal.

I den *danske debat* forud for udvalgets nedsættelse er undertiden peget på det ønskelige i at få samværretssagstallet bragt ned mod det norske og svenske niveau.⁷ Forklaringerne på forskellene i sagsmængden er sikkert flere. En af de vigtigste er antagelig, at sagerne i Danmark behandles administrativt i statsamtterne, medens de som nævnt i Norge og Sverige normalt er domstolsanliggender.⁸ Antagelig føles det lettere at skrive et brev til statsamtet og få sagen behandlet på skriftligt grundlag end at skulle udtage stævning og give møde i retten under en domsforhandling. Endnu en mulig årsag er, at efter de gældende danske regler er forældremyndigheds- og samværsspørgsmålene adskilt og behandles hver for sig af hver sin myndighed. Samværssager er noget efterfølgende og tæller derfor særskilt i statistikken. For så vidt angår Norge kan det særligt tilføjes, at reglen om normalsamvær, se nedenfor under pkt. 3.1., er procesbesparende. Yderligere spiller udgifterne utvivlsomt en rolle. I Danmark er det gratis at rette henvendelse til statsamtet og at få en afgørelse. I Norge skal der normalt anlægges en retssag for at afgøre en samværstvist, og grænserne for at få gratis retshjælp er lavere end de danske, hvilket betyder, at langt flere må betale selv. Norske retssager på området er mere omfattende end de tilsvarende danske, bl.a. med vidneførsel, og advokatomkostningerne kan derfor løbe op. Hertil kommer, at udgifterne til sagkyndige skal afholdes af parterne selv, og i Norge er der ofte to. Honorarerne kan udgøre tusinder, bl.a. fordi de sagkyndige til en timeløn på knap 500 kr. overværer bevisførelsen under domsforhandlingen, der ofte tager en dag eller mere. Yderligere er der en større tilbøjelighed til at pålægge modparten at betale sagsomkostningerne, der navnlig udgøres af advokatsalærerne.⁹ Det kan derfor koste mange tusinde kroner, vel ofte titusinder, at få en samværsretsdom i Norge. For at fuldstændiggøre det norske billede må tilføjes, at forældrene som tidligere nævnt kan

4: Vårdnad och underhåll 1992, Statistiska Centralbyrån, 1993, s. 5 og 23.

5: Vårdnad och underhåll 1992, Statistiska Centralbyrån, 1993, s. 23.

6: Danielsen: Skilsmisssagen, 1989, s. 353-355.

7: Foreningen Far: Forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990.

8: Danielsen: Skilsmisssagen, 1989, s. 413-414.

9: Danielsen: Skilsmisssagen, 1989, s. 383-84 og s. 397-98.

vedtage at lade deres samværsueninghed afgøre administrativt, hvilket efter det oplyste sker i mange tilfælde. I så fald afholdes eventuelle udgifter til sagkyndige erklæringer af fylkesmandsembetet. Konklusionen på det anførte bliver nok, at statistikken ikke kan tages til indtægt for, at de høje danske tal nødvendigvis kan kritiseres eller er udtryk for en samværsfjendsk holdning. Måske er der snarere tale om et brugervenligt system.

1.3. Civilretsdirektoratet foretog i foråret 1987 og efteråret 1991 efter anmodning fra Folketingets Retsudvalg undersøgelser af *samværsresolutioner* *indhold*. Begge undersøgelser omfattede tre måneders afgørelser fra fire statsamter dækkende ca. 1/3 af befolkningen. I 1991 drejede det sig om 295 sager, og i 170 af disse eller i op mod 60% blev forældrene under sagsbehandlingen i statsamtet enige, således at resolutionen kunne udfærdiges i overensstemmelse med aftalen. I 1987 var de tilsvarende tal 209 og 88. I de to år omfatter materialet således henholdsvis 125 og 121 egentlige afgørelser.

Samværshyppigheden er ifølge undersøgelserne *steget betydeligt* i det sidste tiår. I betænkningen fra 1983 måtte arbejdsgruppen anføre, at efter gældende praksis fastsatte statsamterne normalt samværet til en *week-end* *ova* måneden. I 1987 blev der fastsat samvær hver anden week-end i 55% af sagerne. Fire år senere, i 1991, var andelen steget til 73%. Dette år blev der fastsat samvær hver tredje week-end i 13% af sagerne og hver fjerde i ca. 14%. I Civilretsdirektoratets redegørelse er der som hovedhensyn for samvær hver tredje weekend navnlig henvist til forældrenes enighed, idet de fleste afgørelser herom var i overensstemmelse med den samværsberettigedes oprindelige ønske. Endvidere betyder barnets alder, dets hidtidige forbindelse med samværsberettigede samt dets egen mening noget. I et antal afgørelser indgik tidligere aftaler mellem forældrene, barnets fritidsinteresser, andre søskendes samvær og den geografiske afstand mellem forældrenes bopæle med særlig vægt. Endelig har det i enkelte tilfælde spillet ind som begrundelse for ikke at fastsætte hyppigere samvær, at der var et meget dårligt forhold mellem forældrene. Samvær i week-ender vil normalt blive fastsat fra sent fredag eftermiddag til søndag aften. Undertiden vil samvær kunne begynde ved skoletids ophør og vil kunne afsluttes mandag morgen, såfremt samværsforældrenes arbejdsforhold og afstanden mellem forældrenes bopæle gør en sådan ordning mulig.

I de senere år er statsamterne begyndt at fastsætte samvær på *hverdag* som supplement til et fastsat week-end samvær. Antallet af anmodninger om hverdagssamvær er dog ikke særlig stort. Tre-fjerdedele af anmodningerne blev imødekommet. I de tilfælde, hvor samværet er fastsat uden overnatning, har man især lagt vægt på barnets alder (under 2 1/2-3 år) og barnets hidtidige forbindelse med den samværsberettigede. I nogle tilfælde har det haft betydning, at forholdet mellem barnets forældre er meget dårligt, eller at et større barn selv har ønsket samvær uden overnatning. Den samværsberettigedes dårlige boligforhold og helbredsmaessige forhold er blevet tillagt særlig betydning, ligesom det forhold, at samværet skal udøves under

overvågning eller på en institution kan indgå i vurderingen af, om der skal være samvær med overnatning.

1.4. Som det fremgår af tallene under pkt. 1.2. og 1.3., er det de færreste forældre, der lever adskilt, som går til myndighederne med samværsproblemer. De fleste bliver enige uden. Derfor har det interesse at undersøge, hvorledes det *faktiske samvær* er.

Den seneste *danske* undersøgelse blev foretaget af Socialforskningsinstituttet i 1984. Den var en opfølgning af en interviewundersøgelse i 1981 af godt 1.000 fraskilte kvinder. I 1984 svarede ca. 76% på et postspørgeskema. Der var da gået fire år siden skilsmissen. På dette tidspunkt havde 18% af dem, der ikke havde barnet boende, samvær med barnet en eller flere gange om ugen, 27% hveranden uge (week-end), 25% hver tredje eller fjerde uge og 9% sjældnere eller aldrig, medens 22% oplyste, at samværet var uregelmæssigt, hvilket ikke nødvendigvis var ensbetydende med dårlig kontakt. Samværenes hyppighed var næsten den samme som tre år tidligere. Det var i hvert fald ikke aftaget væsentligt. De fleste samvær var week-ender, men for en gruppe på en femtedel varede opholdene længere. Det var især de mindre børn på 8-10 år, der var på længere samvær, og navnlig de større piger, som aflagde de helt korte besøg. De fleste af de mindre børn tilbragte også en del af sommerferien og noget af juleferien sammen med samværsforælderen. Hyppige samvær forekom oftere, når barnet var meget glad for kontakten. Forældremyndighedens indehavers nye samlivsforhold så ud til at indvirke noget negativt på samværet.¹⁰ Ved vurderingen af oplysningerne må det ovenfor under pkt. 1.3. nævnte om udviklingen i statsamternes praksis i retning af hyppigere samvær, herunder hverdagssamvær, siden 1984 tages i betragtning.

En *norsk* stikprøveundersøgelse omfattede familieforhold for 265 børn, som havde oplevet samlivsbrud. Der blev i 1988 spurgt om, hvorledes samværet havde været mellem barnet og den af forældrene, barnet ikke boede hos, den sidste måned. 26% havde en sædvanlig eller normal besøgsordning, dvs. hver anden week-end, medens 7% havde en udvidet ordning, 9% en mere begrænset. I 23% af tilfældene bestemte barnet selv, eller besøgene var mere tilfældige. 18% havde ingen aftale, medens 16% ikke gav oplysninger.¹¹ Blandt undersøgelseernes hovedresultater var, at geografisk afstand mellem forældrenes boliger var den vigtigste grund til ringe samvær; derefter kom barnets alder og fordelingen af forældreansvaret.

Som det fremgår af tallene afviger samværs mønstret i Danmark ikke meget fra det norske, og den reelle besøghyppighed hér i landet er ikke lavere. Desværre er tilsvarende undersøgelser ikke foretaget i Sverige.

10: Inger Koch-Nielsen og Henning Transgaard: Familiemønstre efter skilsmisse, Socialforskningsinstituttets publikation nr. 155, 1987, s. 12, 37-39, 49-50 og 89-90.

11: An-Margritt Jensen: Det vaklende faderskabet? Rapport 1992:9, NIBR, s. VII og 27.

1.5. Om tal om manglende kontakt og samværsophævelse se nedenfor i kapitel 6, pkt. 1.2. og pkt. 1.3.

2. Samværsberettigede

2.1. En forudsætning for, at en forælder kan gå til statsamtet og få bistand med samværsretten, er i dag, som nævnt under pkt. 1.1., at denne ikke har del i forældremyndigheden.

Under overvejelserne om den danske konstruktion »fælles forældremyndighed« har udvalget været inde på, om denne afgrænsning er hensigtsmæssig. Resultatet er, som omtalt ovenfor i kapitel 3, pkt. 4.3., blevet, at samværsreglerne skal gælde for alle forældre, der *ikke har barnet boende*, uafhængigt af, hvorledes forældremyndigheden er fastlagt. Dette afspejler sig direkte i lovudkastets § 16.

2.2. En anden betydningsfuld overvejelse er, hvorvidt den gældende regel i § 24, stk. 2, 2. pkt., skal bevares. Her bestemmes, at statsamtet ved afgørelsen af, om samværsret skal afslås, skal tage hensyn til faderens *hidtidige forbindelse* med barnet.¹²

2.2.1. Om § 24, stk. 2, har *Justitsministeriet* i et svar til Retsudvalget under behandlingen af beslutningsforslaget forud for udvalgets nedsættelse bl.a. anført:

»For så vidt angår vægten af de enkelte momenter, der således indgår i det samlede skøn, kan Civilretsdirektoratet oplyse, at såfremt samlivet med barnet ikke har oversteget ca. 6 måneder, vil dette i almindelighed tale afgørende mod fastsættelse af samværsret.

Det skal dog understreges, at der fastsættes samværsret, hvis der - uanset at der kun har været et kortere samliv - efterfølgende har været en væsentlig kontakt gennem længere tid med barnet.

Det kan tilføjes, at der ud fra et medtrækssynspunkt kan fastsættes samvær med meget små børn, hvis der er ældre søskende, der deltager i samværsordningen.

Civilretsdirektoratet har iøvrigt ingen statistiske oplysninger til belysning af disse spørgsmål.«

Justitsministeriet kan henholde sig til Civilretsdirektoratets udtalelse.

Justitsministeriet kan supplerende oplyse, at der i bemærkningerne til det lovforslag, hvorved bestemmelserne i §§ 23 og 24 blev indsat i myndighedsloven, henvises til den ovennævnte betænkning. (Forældremyndighedsbetænkningen) Endvidere bemærkes, at det af betænkningens side 127 fremgår, at det kan indgå i bedømmelsen efter myndighedslovens § 24, stk. 2, 2. pkt., om forældrene har haft til hensigt at skabe en fælles fremtid med barnet.

12: Kriterierne i § 24, stk. 2, 2. pkt., drøftes i Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 127-28.

Særligt for så vidt angår spørgsmål . . . om forholdet til FN's børnekonvention bemærkes, at spørgsmålet må antages at vedrøre forholdet til konventionens art. 9

Udgangspunktet efter såvel myndighedsloven som FN's børnekonvention er, at barnets kontakt til begge forældre skal søges bevaret. Dette sker ved, at alle forældre, der ikke har del i forældremyndigheden, ifølge lovens § 23 har ret til samvær. Såfremt statsamtet efter lovens § 24, stk. 2, i en konkret situation helt afslår at fastsætte samværsret, skal det være fordi hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler derfor. Ved denne afgørelse tages navnlig hensyn til den pågældendes hidtidige forbindelse med barnet.

Det er i Danmark således ikke generelt udelukket for børn under 1 år, der er født uden for ægteskab, at de kan bevare kontakten med begge forældre, jf. den ovenfor af Civilretsdirektoratet anførte, og i Civilretsdirektoratets praksis fraviges den anførte 1-års-regel da også, når de ovenfor anførte individuelle omstændigheder foreligger.

Det skal yderligere bemærkes, at efter konventionsteksten i artikel 9 skal delta-gerstaterne respektere retten for et barn til at opretholde («maintain») regelmæssig personlig forbindelse og kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets tarv. Konventionsteksten omhandler således ikke umiddelbart de tilfælde, hvor den ene af forældrene ikke på noget tidspunkt har levet sammen med barnet.

Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at der er uoverensstemmelse mellem FN-konventionen, myndighedsloven og administrationen af myndighedslovens bestemmelser om fastsættelse af samværsret.«

Til brug for udvalget har *Civilretsdirektoratet* om praksis oplyst følgende:

»Den seneste ændring af myndighedsloven, som trådte i kraft den 1. januar 1986, indebar betydelige ændringer i reglerne om forældremyndighed og samværsret. Ved lovændringen blev bl.a. bestemt, at der ikke ved behandlingen af samværs-sager skulle skelnes mellem børn født i og børn født udenfor ægteskab.

Med hensyn til fastsættelse af samvær blev det - ligesom under den hidtidige retstilstand - forudsat, at der skal lægges vægt på en række omstændigheder omkring parternes forhold, herunder navnlig barnets hidtidige forbindelse med ansøgeren. I dette kriterium indgår ifølge forarbejderne såvel en kvantitativ som en kvalitativ vurdering.

Udgangspunktet for praksis var som hidtil, at samvær ikke burde afslås, hvis barnet og den pågældende af forældrene havde boet sammen i op mod 1 år.

Siden 1986 er der sket en glidende udvikling ved behandlingen af disse samværs-sager i retning af at tillægge andre former for kontakt mellem ansøgeren og barnet end samliv større betydning.

I 1990 meddelte Civilretsdirektoratet på Skarrildhuskurset, at der efter direktorats opfattelse i almindelighed ikke var grundlag for at afslå samværsret, selv om samlivet havde varet under 1 år, forudsat at der har været hyppig og nær kontakt til barnet. Dette var især tilfældet, hvis det lå klart, at forældrene havde haft til hensigt at skabe en fælles fremtid for barnet. I sådanne tilfælde ville der som udgangs-

punkt ikke skulle kræves længere end ca. 6 måneders samliv for en fastsættelse, hvis ansøgeren havde bestræbt sig på at opretholde kontakten med barnet og indgivet ansøgning rimelig kort tid efter, at dette viste sig nødvendigt.

Såfremt samlivet med barnet ikke havde oversteget 6 måneder, ville der dog i almindelighed blive givet afslag på en ansøgning om samvær.

Det blev understreget, at der altid bør fastsættes samværsret, hvis der - uanset at der kun har været et kortere samliv - efterfølgende har været en væsentlig kontakt gennem længere tid med barnet.

En gennemgang af samtlige indkomne (og afsluttede) sager fra 1. januar 1990 til 31. august 1993, hvor spørgsmålet om samvær med et barn, der har haft samliv med den ene af forældrene i mindre end et år, har været rejst, viser, at der har været behandlet 184 af sådanne sager, og i 48 af sagerne er der fastsat samvær.

En opdeling af sagerne i grupper efter samlivets længde viser følgende resultat: Ved samliv i 0-3 måneder fastsættes samvær i 14 sager, mens samvær blev afslået i 102 sager. Ved samliv i 4-6 måneder fastsættes samvær i 7 sager, mens samvær blev afslået i 19 sager. Ved samliv i 7-9 måneder fastsættes samvær i 17 sager, mens samvær blev afslået i 5 sager.

Det afgørende er således ikke kun samlivets længde, idet hver enkelt afgørelse er truffet ud fra et konkret skøn over samtlige momenter i sagen. Der er ved afgørelsen tillige lagt vægt på parternes indbyrdes personlige forhold, om der har været efterfølgende kontakt, om ansøger har været passiv, om forældrene havde planlagt en fælles fremtid og lignende momenter. I nogle sager er samvær afslået på grund af forhold, som under alle omstændigheder ville have medført afslag på samvær, f.eks. voldelig optræden fra ansøgerens side.«

Udvalget har foretaget en undersøgelse af statsamternes sager om afslag på og ophævelse af samvær i januar kvartal 1994. Resultaterne er gengivet i kapitel 6, pkt. 1.3.3. Tallene viser, at antallet af afslag på samvær er omkring 250 på årsbasis. Ca. 60% af afslagene på at fastsætte samvær begrundes med manglende forudgående kontakt mellem barnet og den samværsberettigede.

2.2.2. Til belysning af § 24, stk. 2, 2. pkt., har udviklingen i *norsk ret* interesse. I barneovens § 44, stk. 2, var det indtil 1989 en forudsætning for, at faderen kunne få samværsret, at han og moderen havde boet sammen, efter at barnet var født. Justisdepartementet lagde i et lovforslag op til ændring heri, og resultatet blev, at samværsret er lovens udgangspunkt i alle situationer. I lovforslaget blev argumenterne for og imod en sådan ændring gengivet. Til støtte for at ophæve kravet om samliv blev bl.a. anført, at alle børn har behov for kontakt med begge forældre, og en sondring efter, om forældrene havde levet sammen efter barnets fødsel eller ej, var mindre relevant. Denne løsning svarede bedst med de flestes holdning, og et sådant udgangspunkt kunne have holdningsskabende effekt. Modstanderne anførte bl.a., at anvendelsesområdet omfattede helt forskellige tilfælde, fra situationer hvor samlivet var ophørt under svangerskabet, til tilfælde hvor barnet var resultatet af en voldtægt. En ændring ville kun have betydning, hvis moderen nægtede samvær, og i disse tilfælde var

der grund til at tro, at der oftest var saglige grunde bag modstanden. Forholdene mellem forældrene ville i disse tilfælde være præget af konflikter, og dette burde få færrest mulige konsekvenser for barnet. Fædrene måtte i disse situationer forventes ofte at være uinteresserede i børnene, og for barnet var det værste alternativ en fader, som havde en samværsret, der ikke udøvedes. Hertil kom, at dette udgangspunkt kunne føre til, at flere mødre ville undlade at opgive faderens navn. Departementet fulgte tilhængerne af en ændring og anførte bl.a., at høringssvarene kunne tages som et tegn på, at holdningerne i samfundet havde ændret sig siden 1981. Stortingets Justiskomité anførte bl.a., at det principielt var uheldigt, at barnets ret til samvær med begge sine forældre skulle være afhængig af forældrenes eventuelle bofællesskab efter barnets fødsel. Hvorvidt forældrene boede sammen eller ej, var et lidet egnet kriterium, når der ikke stilledes krav til samlivets varighed. Også erkendelse af faderens specielle rolle og betydning for barnet var vigtig. Resultatet blev en ophævelse af samlivskravet.

2.2.3. *Forud* for udvalgets nedsættelse har der været rejst tvivl, om de ovennævnte forskelle på fædres retsstilling bør bevares. Særligt er det om § 24, stk. 2, 2. pkt., nævnt, at det kan overvejes, om Børnekonventionens artikel 9, stk. 3, overtrades.¹⁴ Det bør under alle omstændigheder tilsikres, at det i hvert enkelt tilfælde konkret vurderes, om samvær vil stride mod barnets tarv, før der gives afslag på samvær. Forvaltningen må således have bevisbyrden for, at samvær bør afslås under henvisning til barnets tarv.

2.2.4. Regel i § 24, stk. 2., 2. pkt. om betydning af faderens hidtidige forbindelse med barnet, genfindes ikke i lovudkastets § 17. Efter *udvalgets opfattelse* har reglen *udspillet sin rolle*, hvilket også den ovenfor beskrevne udvikling i praksis viser. Varigheden af forældrenes samliv har spillet en stadig mindre rolle. Har faderen ikke haft forbindelse med barnet, må dette indgå i statsamtets overvejelser om at afslå at fastsætte samvær. Som det fremgår af lovudkastets § 17, stk. 3, omtalt nedenfor i kapitel 6, pkt. 3, foreslår udvalget en særlig regel om afslags- og ophævelsessituationer, og i denne indgår faderens forudgående kontakt med barnet. Som det er sædvanligt i praksis, må der ved fastlæggelsen af samværet og dets omfang tages hensyn til barnets alder og den hidtidige kontakt. Er der tale om et lille barn, kan det måske være hensigtsmæssigt i en samværsresolution at fastlægge en udvikling i retning af øget omfang med angivelse af tidsrammer.

13: Ot. prp. nr. 44 (1987-88), s. 9-12 og Innst. O nr. 23 (1988-89), s. 2-4.

14: Lov og ret om børn, Rapport fra en arbejdsgruppe under Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993, s. 30. Artikel 9, stk. 3, er aftrykt nedenfor i bilag 8.

3. Normalsamvær

3.1.1 den *norske* børnelovs § 44, stk. 4, findes en regel om normalsamvær. Er der aftalt eller fastsat »vanleg samværsrett«, giver det ret til at være sammen med barnet en eftermiddag om ugen, hver anden week-end, 14 dage i sommerferien samt til jul eller påske.

Baggrunden for, at reglen blev indført, var, at det i norske domme var blevet almindeligt at bruge begrebet sædvanlig samværsret, og at der derfor var behov for en præcisering, som kunne muliggøre tvangsfuldbyrdelse. Definitionen kan også give en antydning af, hvad der er et rimeligt omfang, særligt af det totale årlige samvær.¹⁵

3.2.1 den *svenske* lov findes ingen regel svarende til den norske. Hensigtsmæssigheden af at indføre en sådan bestemmelse har været drøftet, men man har afstået herfra.

3.3. Den *danske* arbejdsgruppe, der forberedte den nugældende lovgivning, drøftede, om det, som i Norge, i selve lovteksten skulle præciseres, hvad en »normal« samværsret indebærer. Det blev anført, at en fordel ved at indføre en sådan definition i loven ville være, at den kan virke som vejledning om, hvad der normalt er et rimeligt omfang. En regel kan også nedbringe antallet af henvendelser til statsamtet, idet omfanget af, hvad der er en normal kontakt med barnet, herved klarlægges. Ulemperne er bl.a. risikoen for, at reglen kan føre til en mindskning af antallet af tilfælde, hvor forældrene bliver enige om en samværsret i videre omfang en normalsamværsret, at der ikke foretages et konkret skøn i de enkelte tilfælde, og at det kan være vanskeligt at udforme en regel, der vil passe på de fleste tilfælde. Det var arbejdsgruppens opfattelse, at de anførte ulemper er større end værdien af en sådan bestemmelse.¹⁶

3.4.1 *debatten* *forud* for udvalgets nedsættelse har der med en henvisning til den norske regel, omtalt ovenfor under pkt. 3.1., været nævnt et behov for, at der i loven fastsættes et *minimalsamvær*. Praxis skal være sådan, at den samværsberettigede ved personlig henvendelse til statsamtet i løbet af én eller få dage kan få udfærdiget en resolution om samvær. Hermed udelukkes muligheden for, at forældrene kan være uenige om dette punkt. Dette kan være til stor støtte for børnene, og det vil også mindske risikoen for konflikt mellem forældrene.¹⁷

3.5. *Udvalget* bemærker indledningsvis, at det forekommer vanskeligt at indføre en lovregel om *minimal-* eller *mindstesamvær*. Det er, som nævnt ovenfor under pkt. 3.1. heller ikke det, der er tale om i det norske forbillede for tidligere danske tanker af denne

15: Innst. O, nr. 30, 1980-81, s. 18, og Backer, Børnelovskommentaren, 1982, s. 285.

16: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83) s. 124-25.

17: Beslutningsforslag nr. B 15, Folketingstidende 1992-93, Tillæg a, sp. 3285 ff, Foreningen Far: Forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990, og Ligestillingsrådet i en henvendelse til udvalget af 14. februar 1994, optrykt som bilag 4.

art. Måske er udtrykkene »normal- og minimalsamvær« da også brugt noget i flæng som dækkende det samme¹⁸, men så er der tale om begrebsforvirring. Derfor er det nødvendigt at forholde sig til minimalproblematikken. I dag er der ingen undergrænse for omfanget af den kontakt, der kan fremgå af en samværsretsresolution. Individuelle hensyn kan f.eks. føre til, at man fraviger det normale hveranden week-endsamvær og gør mellemrummene længere. Særlige forhold gør sig også gældende med hensyn til børn, der er så små, at overnatning et fremmed sted kan være et problem. Store afstande mellem forældrenes boliger kan også spille ind, f.eks. hvis samværsforælderen bor i udlandet, hvortil barnet kun kan rejse i ferier. Indførelsen af et minimalsamvær måtte således nødvendigvis føre til overvejelser om muligheden for undtagelsesvis eller i særlige tilfælde at gå under mindstekravet, og så er det ikke en minimalregel. Alternativet ville være, at samværsretten måtte ophæves, hvis det var bedst for barnet, at der ikke var så megen kontakt, som loven foreskrev.

Rækkevidden af en minimumsregel af den nævnte art ville også af andre grunde være vanskelig at fastlægge. De mange forældre, der bliver enige om samværets omfang, kan ikke tvinges ind under den, og det ville være svært at forestille sig, hvad der skulle ske dem, hvis de ikke overholdt forskriften. Den kunne højst blive en regel, som statsamterne og Civilretsdirektoratet var bundet af.

Udvalget må herefter fraråde en lovregulering om minimalsamvær.

3.6. *Udvalget* har på ny overvejet fordele og ulemper ved en forskrift svarende til den norske om et *normalt* eller sædvanligt *samvær*. Til støtte for indførelsen af en lovregel kan anføres, at Civilretsdirektoratets og statsamternes praksis nu generelt svarer til den norske normalnorm. Ser man på week-endsamvær som det vigtigste, viser statistikken, omtalt ovenfor under pkt. 1.3., at statsamterne følger normen i tre fjerdedele af resolutionerne. Det kan også tænkes, at en regel om normalsamvær, som interesse-rede har umiddelbar adgang til, vil kunne mindske antallet af henvendelser til statsamterne. En anden effekt kan være, at der skabes en model for forældre med fælles forældremyndighed, som kan hjælpe til at løse problemer og tvistsspørgsmål uden myndighedernes indblanding.

Blandt ulemperne er navnlig, at en lovregel om normalsamvær vil kunne modvirke muligheden for individuelt tilpassede ordninger, hvilket hidtil i dansk ret er tilagt megen vægt.

Med i vurderingen af en regel om normalsamvær må inddrages, hvilke reelle muligheder der er for fravigelse og dermed for de individuelle løsninger, der efter alles opfattelse kan være rimelig i et antal tilfælde. Her spiller det måske en rolle for bundetheden, hvem der har kompetencen til at fravige normalen. Samværsret som administrativt spørgsmål, hvor der er en central klageinstans med instruktionsbeføjelser, kan muligvis bevirke en større bundethed af principper fastlagt gennem politiske tilkendegivelser. Det bliver sværere at finde løsninger, der afspejler den enkelte families

18: Se bilag 1. Udvalgets møde med Foreningen Far.

forhold. På tilsvarende måde kan den tænkes at påvirke forældrene og dermed hæmme dem i anstrengelser for at finde frem til en aftaleordning, som passer til deres individuelle omstændigheder. Samværsbehovet og -mulighederne kan være vanskelige at rumme inden for en snæver normalramme. Omfanget vil afhænge af familiemønstre, geografiske afstande, barnets alder m.v. En lovregel kan blive for statisk og for unuanceret til forskellige situationer. Udvalgets holdning præges stærkt af et ønske om at fastholde den danske linje med rummelige muligheder for statsamterne for at udforme resolutioner med individuelt tilpassede ordninger.

Derudover skaber en lovfæstet regel om sædvanligt eller normalt samvær problemer om, hvad det indebærer. Er de forældre, der enes om hyppigere eller sjældnere samvær, dermed »unormale«? Har det mening at have en regel, der i praksis følges af et mindretal, således som det er tilfældet i Norge, hvor kun 26% praktiserer normalsamvær, se ovenfor under pkt. 1.4. Tallene herfra viser også, at en normalsamværsregel ikke bevirker hyppigere kontakt.

En vanskelighed med en regel svarende til den norske er tillige, at den til trods for, at den skulle skabe klarhed, viser sig at være upræcis. Det fastslås f.eks. ikke, om week-endsamvær begynder fredag eller lørdag, om et hverdagssamvær omfatter overnatning, og om helligdagssamvær skal udstrækkes to, tre eller fire dage.

Resultaterne af udvalgets overvejelser er blevet, at der *ikke* er *medtaget* en regel om normalsamvær i lovudkastet. Imidlertid er der grund til at understrege, at det er vigtigt, at den administrative praksis bliver kendt. Information om, hvorledes samværet fastlægges i de fleste resolutioner fra statsamterne, er vigtig. Den vil være værdifuld for forældre, der i en skilsmisse- eller opbrudssituation overvejer fremtiden og kan mindske antallet af henvendelser. Oplysningerne kan lette et rådgivningsforløb og advokaters arbejde. Udvalget mener, at dansk praksis nu er udviklet så meget, at det er muligt at give en generel beskrivelse heraf.

3.7. Blandt argumenterne i debatten om en normalregel er nævnt, at den gældende retsstilling skader muligheden for en *hurtig iværksættelse* af samværet. Dette vægtige hensyn har udvalget ønsket at tilgodese ved en ændret udformning af reglen om midlertidige samværsresolutioner, se lovudkastets § 26.

4. Anden forældrekontakt

Blandt dem, der i den hidtidige debat har støttet tanken om en styrkelse af instituttet fælles forældremyndighed, er der nogle, der har peget på mulige alternativer, se ovenfor i kapitel 3, pkt. 4. Det fremhæves, at det vigtigste er, at forældrene ikke tvinges ud i en »alt eller intet«-situation. Udvalget er enig i denne betragtning. Som anført ovenfor i kapitel 3, pkt. 4.1., mener udvalget ikke, at løsningen skal findes i påtvungen fælles forældremyndighed eller i en ordning, svarende til den norske om

tvistløsning inden for rammerne af den fælles forældremyndighed. Derfor har udvalget overvejet andre muligheder for at styrke kontakten mellem barnet og den forælder, der ikke har del i forældremyndigheden.

4.1. Anden kontakt end samvær

4.1.1. De *gældende regler* i myndighedslovens §§ 23 og 24 om samværsret for den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden, omhandler *kun besøg*. I 1992 besvarede Civilretsdirektoratet på Skarrildhus et spørgsmål herom således:

»Efter myndighedslovens § 23 har den, der ikke har del i forældremyndigheden, ret til »samvær« med barnet. Efter den tidligere myndighedslov, lov nr. 277 af 30. juni 1922, havde den pågældende ret til »personligt samkvem« med barnet. Selvom lovtekstens ordlyd således nu er ændret, har det ikke været tanken at ændre bestemmelsens anvendelsesområde i denne henseende. Ved gennemførelsen af myndighedsloven i 1922 forudsattes begrebet »personligt samkvem« at omfatte en ret til »at modtage besøg af eller tilse Barnet«, jf. bemærkningerne til § 70 i udkast til lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, udarbejdet af den ved Kgl. resolution af 25. juli 1910 og 19. juni 1912 nedsatte kommission, og Rigsdagstidende 1918-19, tillæg A, sp. 5358-59. I overensstemmelse hermed har lovens regler om samvær (samkvem) altid været fortolket som regler om ret til fysisk kontakt i form af besøg, møde på neutralt sted eller lignende. Det er således Civilretsdirektoratets opfattelse, at bestemmelsen om samværsret ikke giver hjemmel for fastsættelse af andre former for kontakt mellem den samværsberettigede og barnet.«

Spørgsmålet om anden kontakt bør ses i sammenhæng med reglerne i straffelovens § 263 om brevhemmelighed m.v. Efter denne bestemmelse er det bl.a. strafbart uberettiget at bryde eller unddrage nogen et brev eller lignende eller gøre sig bekendt med indholdet og at foretage aflytning eller båndoptagelse af bl.a. telefonsamtaler. Afgørelsen af, hvornår et forhold anses for uberettiget, beror på en konkret vurdering. I forarbejderne til § 263 er nævnt, at f.eks. ved en ægtefælles aflytning af den anden ægtefælle får handlingen en sådan karakter, at forholdet ikke er egnet til en samfundsmæssig regulering gennem straffebestemmelser. Det anføres, at forhold af denne art vil kunne holdes uden for det strafbares område i kraft af det forbehold, der er taget i bestemmelsen ved anvendelsen af ordet uberettiget. I lovmotiverne er det yderligere fremhævet, at det er tvivlsomt, om en sådan aflytning altid bør være straffri, men Justitsministeriet var dog enig i, at afgrænsningen af behovet for den strafferetlige beskyttelse bedst vil kunne ske gennem retspraksis.²⁰ I straffelovskom-

19: Skarrildhus 1992, s. 18.

20: Folketingstidende 1971-72, Tillæg A, sp. 558 med henvisning til straffelovrådets betænkning om privatlivets fred, (nr. 601/1971), s. 58.

mentaren nævnes som endnu et eksempel på et forhold, der kan holdes uden for bestemmelsen i kraft af forbeholdet, at en berettigelse bl.a. kan følge af reglerne om forældremyndighed. Der er dog ikke henvist til trykt retspraksis herom.²¹

I Norge er spørgsmålet om kontakt med barnet i telefon og brev stort set overladt til forældrenes eget skøn. Det er i lovkommentaren nævnt, at det også betragtes som et spørgsmål, om den, barnet bor hos, har ret til at åbne breve, adresseret til barnet, og gøre sig bekendt med indholdet. Hovedreglen antages at være, at forældrene ikke kan åbne private breve, adresseret til barnet, hvilket indebærer, at barnet som udgangspunkt har ret til fri brevveksling med den af forældrene, det ikke bor hos. I den nyeste norske fremstilling nævnes med henvisning til kommentaren, at uberettigede brud på brevhemmeligheden er strafbare efter straffeloven. Spørgsmålet er imidlertid, om forældres brud på brevhemmeligheden i nogle tilfælde kan være berettiget. Udgangspunktet må være, at forældrene ikke har adgang til at åbne barnets breve, når det er gammelt nok til selv at læse det. Men reglerne om forældreansvarets indhold må få en vis betydning i denne forbindelse. Hvis forældrene positivt ved, at brevet drejer sig om forhold, hvorover de har bestemmelsesretten, må de antagelig med rette kunne åbne brevet, hvis der er mistanke om, at brevet indeholder noget ulovligt. Forældrene vil også i visse tilfælde kunne åbne et brev til barnet efter reglerne om negotiorum gestio.²⁴

Spørgsmålet ses ikke berørt i svensk ret, men det svenske begreb »umgänge« er måske mere vidtrækkende og omfattende en det danske »samvær«.

4.1.2. *Forud* for udvalgets nedsættelse har det i danske tilkendegivelser været nævnt, at ret til fri kommunikation bør overvejes. Det er fremhævet, at det vil stemme bedst med børnekonventionens art. 9, stk. 3, og art. 16²⁵, hvis samværsberettigede forældre og børn sikres ret til at kommunikere telefonisk og gennem brev uden for selve samværsretsperioden, også selv om forældremyndighedens indehaver modsætter sig dette. Det må være en betingelse, at denne form for kontakt ikke strider mod barnets tarv.²⁶

4.1.3. *Udvalget* kan tiltræde, at det er betydningsfuldt, hvis børn kan have forbindelse med begge forældre også på anden måde end ved samvær. Telefonopringninger, breve, telefaxer og elektronisk post kan være et værdifuldt supplement til besøg, ikke mindst, hvis afstande, arbejdsforhold eller andet er til hinder for så hyppige direkte møder som ønskeligt, eller som et muligt alternativ. Den forælder, der har barnet

21: Vagn Greve m.fl.: Kommenteret straffelov, Speciel del, 5. udg., 1994, s. 302.

22: NOU 1977:35, s. 78.

23: Backer, s. 191-92 og 277 samt NOU 1977:35, s. 47-48.

24: Lucy Smidt og Peter Lødrup: Barn og forældre, 4. udg., 1993, s. 76.

25: Aftrykt nedenfor i bilag 8.

26: Lov og Ret om Børn, Rapport fra en arbejdsgruppe under Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993, s. 33 og 36 og Foreningen Far: Forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990, § 25a, stk. 4.

boende, bør naturligvis positivt medvirke hertil. Udvalget er vidende om, at statsamter i visse tilfælde under rådgivning har formidlet en sådan kontakt. På denne baggrund foreslår udvalget en udtrykkelig bestemmelse om *brev-* og *telefonkontakt* som supplement til samværsreglerne, se lovdkastet § 18. En skrivelse fra statsamtet, udformet med denne hjemmel, vil utvivlsomt have psykologisk betydning i familierne. Man må imidlertid gøre sig klart, at en afgørelse af denne karakter ikke direkte kan gennemtvinges eller sanktioneres, f.eks. gennem fogedbistand eller tvangsbøder. Reglen kan ifølge ordlyden anvendes også selv om der er fælles forældremyndighed. Kontaktformerne er begrænset til telefonsamtaler, brevveksling og lignende. Hermed tænkes på udveksling af indspillede bånd og videoer, telefaxer, elektronisk post samt anden form for skriftlig meddelelse.

Kriteriet efter reglen for, at statsamtet kan træffe bestemmelse om anden kontakt end samvær, er at der skal foreligge »*særlige tilfælde*«. Dermed tilkendegives, at der skal foreligge en speciel situation, for at statsamtet beslutter at regulere denne form for kontakt mod den anden forælders ønsker. Det må ikke blive rutine, at en kontakthanmodning indgår i en ansøgning om en samværsresolution. Behovet for statsamtets bistand kan navnlig foreligge, hvis den af forældrene, der har barnet boende, griber ind i barnets kontakt med den anden forælder uden rimelig grund. Udvalget har ikke fundet det muligt med en nydannelse som § 18 nøjagtigt at angive anvendelsesområdet. Afgrænsningen må i hvert fald indtil videre fastlægges gennem praksis.

Efter udvalgets opfattelse har reglen et flerfoldigt *sigte*. Den kontakt, der reguleres, kan som nævnt være et supplement til et samvær, som vel navnlig på grund af geografien er meget eller noget mere begrænset end det normale samvær beskrevet ovenfor. Det særlige kan således være afstanden mellem forældrenes bopæle, der umuliggør samvær i sædvanligt omfang. Bor den samværsberettigede i en anden verdensdel og derfor kun kan se barnet i ferier, f.eks. 2-3 uger samlet en gang om året, kan telefonsamtaler eller skriftlig kontakt være et godt middel til at bevare forbindelsen og dermed en kontinuitet i relationerne. Samme situation kan foreligge f.eks. for børn af sømænd og langturschauffører med længerevarende ophold uden for hjemmet. Kontakten kan måske undertiden erstatte et fysisk samvær, hvor dette af praktiske grunde ikke kan gennemføres. Det vil antagelig ikke være helt udelukket at gøre brug af § 18 i tilfælde, hvor samværet er nægtet eller ophævet efter udkastets § 17, stk. 3, fordi fysisk, personlig kontakt vil være til skade for barnet, eller fordi der er konkret bortførelsesfare. Hjemmelen i § 18 kan også bruges til at afstikke grænserne for kontakten, f.eks. til at fastlægge de dage og tidspunkter, hvor opringningerne kan og skal finde sted. Hyppige opringninger i tide og utide kan være forstyrrende for familielivet. Omvendt kan det efter udvalgets opfattelse være urimeligt, hvis der forælder, der har barnet boende, helt kan afskære den anden forælder fra kontakt også selv om denne har samvær i nogenlunde normalt omfang.

Der er ikke i § 18 regler om ændring eller ophævelse af statsamtets afgørelser. Det kan imidlertid være nærliggende at gøre brug af de grundsætninger, der er opstillet i udkastets § 17, stk. 2 og 3, om samvær.

4.2. Orientering om barnet

4.2.1. Der er ikke i den danske myndighedslov regler, hvorefter den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden, kan få *oplysninger* om dets forhold. Arbejdsgruppen, der forberedte loven, overvejede en bestemmelse svarende til den norske, omtalt nedenfor under pkt. 4.2.3. Der fandtes dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå noget sådant, da det ikke kunne anses for udelukket, at reglen ville kunne skabe vanskeligheder i forældrenes indbyrdes forhold, ligesom det ville kunne være vanskeligt at administrere for de pågældende myndigheder.²⁷

Med hensyn til adgangen til at få *aktindsigt* antages det i gældende ret, at den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden over barnet, i almindelighed alene vil kunne gå frem efter *offentlighedslovens* regler. *Offentlighedslovens* § 12, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold, vil således medføre, at disse forældre ikke har adgang til aktindsigt i sager vedrørende barnet.

Spørgsmålet om hvilke *oplysninger* offentlige myndigheder f.eks. skoler, hospitaler og ansatte i socialforvaltningen kan *videregive* til den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden, reguleres af *forvaltningslovens* § 27, hvorefter offentlige myndigheder har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger. En oplysning anses for at være fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige offentlige eller private interesser. Efter § 27, stk. 1, nr. 7, kan bl.a. hensynet til enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige forhold begrunde tavshedspligt. Det antages, at oplysninger af den karakter, der er nævnt i lovens § 28, stk. 1, om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold og misbrug af nydelsesmidler og lignende, utvivlsomt er omfattet af tavshedspligten. Det samme gælder oplysninger om interne familieforhold, om selvmordsforsøg og om ulykkestilfælde. Herudover vil f.eks. oplysninger om indtægtsforhold- og formueforhold, arbejds-, uddannelses- og ansættelsesmæssige forhold efter omstændighederne også være fortrolige.²⁸ Der foreligger ikke krænkelser af tavshedspligten, hvis videregivelse må anses for berettiget. En videregivelse af fortrolige oplysninger om barnet til den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden, vil dog næppe i almindelighed kunne anses for at være berettiget. Tvivl med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt videregivelse i det konkrete tilfælde er berettiget, vil ofte føre til, at den pågældende afslår at give den ønskede oplysning. Uden udtrykkelig hjemmel har den forælder, der ikke har del i forældremyndigheden, ikke krav på at få de pågældende oplysninger.

Uden for offentligheds- og forvaltningsloven er forældres adgang til at få oplysning-

27: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 46.

28: John Vogter: Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udg. 1992, s. 322.

ger om barnet bl.a. reguleret (*folkeskoleloven*, jf. lov nr. 509 af 30. juni 1993, der trådte i kraft den 1. august 1994. Ifølge lovens § 13, stk. 1, skal eleverne og forældrene således løbende underrettes om skolens syn på elevernes udbytte af skolegangen. Det følger af lovens § 54, stk. 1, at denne underretningsadgang alene tilkommer den, der har forældremyndighed over barnet.

.4.2.2.1 Socialforskningsinstituttets *undersøgelse* fra 1981 og 1984, omtalt ovenfor i pkt. 1.4. og således før indførelsen af aftalt fælles forældremyndighed, svarede forældrene på spørgsmål om deres kommunikation om barnet. I 1981 talte en tredjedel efter et år ikke sammen om barnets forhold, medens en anden tredjedel talte sammen om børnenes opdragelse, trivsel, opførsel og reaktioner på skilsmissen. Den sidste tredjedel drøftede ikke nogle af disse emner. Tre år senere, i 1984, fire år efter skilsmissen var der sket en forskydning i retning af mindre kommunikation. Omkring 40% havde nu ingen kontakt.²⁹

4.2.3. I den *norske* barnelov § 50 bestemmes, at har den ene forældreansvaret alene, skal denne give den anden oplysninger om barnet, når denne beder om det. Den anden har også ret til at få oplysninger om barnet, som indehaveren af forældremyndigheden har, fra sundheds- og socialvæsen samt børnehave og skole, hvis ikke tavshedspligten gælder i forhold til forældrene. Sådanne oplysninger kan kun nægtes, dersom det kan være til skade for barnet. I særlige tilfælde kan fylkesmanden afgøre, om den, som ikke har forældreansvaret, skal tabe oplysningsretten efter bestemmelsen. Ved lovændringen i 1988, omtalt ovenfor under pkt. 2.2.2., blev kravet om samliv efter barnets fødsel også slettet i reglen om faderens krav om oplysninger.³⁰

I den *svenske* föräldrabalken blev der ved en ændring i 1991 indført en regel i kapitel 6, § 15, stk. 1, som 2. pkt., hvorefter forældremyndighedsindehaveren, medmindre særlige grunde taler herimod, skal give sådanne oplysninger om barnet, som kan fremme samværet. I forarbejderne til bestemmelsen blev det anført, at det er vigtigt for barnet, at den af forældrene, som ikke har forældremyndigheden, dog er en del af barnets hverdag. Yderligere er henvist til, at pligten til at give oplysninger bør markeres tydeligere, og der henvises til den norske § 50. Videre nævnes, at for en del, måske de fleste forældre, er det selvfølgelig, at indehaveren af forældremyndigheden løbende giver samværsforælderen oplysninger om barnets udvikling eller i det mindste om vigtige hændelser i barnets liv. Det kan dreje sig om barnets helbred, skolegang og opholdssted, men også om feriearbejde og særlige fritidsinteresser, i det hele taget oplysninger om de vigtigste forhold i barnets liv. Videre anføres, at reglen på en måde kan påvirke normdannelsen og holdninger.³¹

29: Inger Koch Nielsen og Henning Transgaard: Familiemønstre efter skilsmisse, Socialforskningsinstituttets publikation nr. 155, 1987, s. 29-32.

30: Ot. prp. nr. 44, (1987-88), s. 13-14.

31: Prop 1990/91:8, s. 40-42.

4.2.4.1 tilkende gi velser *forud* for udvalgets nedsættelse er det om deling af visse af forældremyndighedens beføjelser fremhævet, at det vil være i barnets interesse, hvis der tildeles den forælder, der ikke har forældremyndigheden over barnet, ret til at blive holdt orienteret om forhold i barnets liv, medmindre det antages at stride mod barnets tarv. Her tænkes bl.a. på oplysninger om barnets sygdom i tilfælde af hospitalsindlæggelse, oplysninger om problemer i skole- eller institutionsforhold eller lignende. Herved vil man kunne forebygge nogle potentielle konflikter vedrørende hvem af forældrene, der skal have forældremyndigheden, idet det herved i mindre omfang end nu bliver et spørgsmål om »alt eller intet«.

4.2.5. Under *udvalgets overvejelser* må *udgangspunktet* tages i, at oplysninger om barnet kan den af forældrene, der ikke har daglig kontakt, få på to forskellige måder. Vedkommende kan *spørge den anden* forælder, der har barnet boende, og dette vil i langt de fleste tilfælde være det mest naturlige samtidig med, at ønsket om at få noget at vide som regel vil blive imødekommet. En regel om en sådan pligt til at give oplysninger kan knap sanktioneres og vil derfor snarere have karakter af en pædagogisk programmerklæring eller anvisning. Noget sådant foreslår udvalget ikke.

Den anden oplysningskilde er *offentlige myndigheder*. Møder en far, der ikke har del i forældremyndigheden, op på hospitalet, fordi han har fået at vide, at barnet har været ude for en ulykke, har han ikke krav på at få svar på sine spørgsmål til lægerne om barnets tilstand. Han kan ikke ringe til klasselæreren om barnets standpunkt. Er barnet frivilligt eller tvangsmæssigt anbragt uden for hjemmet, kan socialforvaltningen alene orientere om forhold, der er af betydning for samværsforældrens egen kontakt med barnet.

Udvalget finder ikke den beskrevne retsstilling og de manglende muligheder for den forælder, der ikke har forældremyndigheden, rimelig og hensigtsmæssig. Det er naturligt og anerkendelsesværdigt at interessere sig for sit barn, at følge dets opvækst og fremskridt og at holde sig orienteret, når der er problemer, eller noget er galt. Oplysningerne vil også være af betydning for, at samværet kan forløbe meningsfuldt og konstruktivt. Myndighederne må i nogen grad påtage sig opgaven at give oplysninger, hvis den, der har forældremyndigheden, nægter at medvirke, eller hvis der er behov for direkte kontakt.

Udvalget *foreslår* derfor i lovudkastets § 19 indføjet en regel, der er inspireret af den norske. Bestemmelsen regulerer *myndighedernes ret og pligt* til at videregive oplysninger også til forældre uden forældremyndighed uden at komme i strid med tavshedspligtsbestemmelser og uden at kunne mødes med indsigelser fra forældremyndighedsindehaveren. Reglen omhandler ikke aktindsigt.

Ifølge *stk. 1, 1. pkt.*, *tilkommer adgangen* til at få oplysninger en forælder, der ikke har forældremyndigheden, og reglen er ikke begrænset til samværsforældre. Baggrun-

32: Lov og Ret om Børn, Rapport fra en arbejdsgruppe under Det Danske Center for Menneskerettigheder, s. 31-32 og 36 og Foreningen Far, Forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990, § 25a.

den derfor er, at et sådant krav ville skabe dokumentationsvanskeligheder over for vedkommende myndigheder. De fleste samvær ordnes uden statsamtets bistand, og der er da ikke nogen resolution at forevise. Noget andet er, at de grunde, der kan føre til et afslag på samvær eller en ophævelse heraf, også vil kunne tale for at ophæve oplysningsadgangen, og det har statsamtet hjemmel til i stk. 2.

De *myndigheder og institutioner*, hvorfra oplysninger kan indhentes, er opregnet i 1. pkt. Skoler kan orientere om barnets standpunkt og udvikling, dets faglige svagheder og stærke sider samt om problemer, der måtte være. For samværsforælderen giver dette også en mulighed for at hjælpe barnet med hjemmearbejdet til skolen. De sociale myndigheder kan informere om sociale hjælpeforanstaltninger iværksat i forhold til barnet. Hospitaler kan besvare forespørgsler om barnets helbredstilstand og f.eks. informere om, hvad der måtte være årsagen til en indlæggelse, herunder hvad der er hændt ved en ulykke, hvis dette er baggrunden for indlæggelsen. Børneinstitutioner er nævnt i bestemmelsen, og der er hermed tænkt på f.eks. vuggestuer, børnehaver og fritidshjem.

Stk. 1, 1. pkt. foreskriver, at det skal foreligge en *anmodning*. Hermed tilkendegives, at der skal være en individuel og konkret henvendelse om oplysninger. En generel eller stående opfordring er myndighederne således ikke nødt til at imødekomme.

Reglen giver ikke mulighed for videregivelse af oplysninger, som forældremyndighedens indehaver ikke kan få som følge af *tavshedspligtsregler*, f.eks. om en ungs private forhold. Afgrænsningen bliver således den samme for begge forældre, hvilket det ikke er nødvendigt udtrykkeligt at anføre i reglen, men princippet kan indfortolkes i 3. pkt.

Indholdet af 3. *pkt.* er, at oplysningsadgangen ikke kan bruges til at skaffe forælderen informationer om den anden forælders forhold. Det gælder f.eks. oplysninger om forældremyndighedsindehaverens fysiske eller psykiske helbredstilstand. Indholdet er således, at der kun er adgang til oplysninger om barnet.

Om *nægtelse* af at give oplysninger trods § 19 gælder to regler. *Myndigheden* og institutionen må i sin vurdering anvende *skadekriteriet* i *stk. 1, 2. pkt.* En nægtelse af at give oplysninger må kunne påklages gennem det hierarkiske system, der gælder for vedkommende myndighed.

Ønsker forældremyndighedsindehaveren at begrænse den anden forælders oplysningsmuligheder, må denne gå til statsamtet og påberåbe sig *stk. 2*. *Statsamtet* må da partshøre den anden forælder efter forvaltningslovens § 19. Reglen kan f.eks. tænkes anvendt i tilfælde, hvor moderen har beskyttet adresse, og statsamtet skønner, at der er gode grunde hertil, samt at der er risiko for, at oplysninger fra offentlige myndigheder vil kunne røbe adressen. Imødekommer statsamtet anmodningen, må det være op til ansøgeren, forældremyndighedsindehaveren, selv at orientere de respektive myndigheder.

Det må understreges, at der i § 19 kun er tale om en *orienteringsret*. Bestemmelsen hjemler ikke aktive beføjelser for den, der ikke har del i forældremyndigheden, f.eks. deltagelse i forældremøder. Orienteringen kan ikke danne grundlag for anmodnin-

ger eller krav til myndighederne. Der bliver således ikke af denne grund tale om partsstatus. Reglen regulerer ikke adgangen til at repræsentere barnet og f.eks. at være medlem af skolebestyrelser eller forældrebestyrelser i daginstitutioner. Udvalget finder, at overvejelser om retsstillingen for en forælder uden del i forældremyndigheden på enkeltområder må foregå i fagministerierne med henblik på mulig regulering i speciallovgivningen.

Det skal tillige understreges, at selv om reglen i høj grad vedrører Undervisnings-, Social- og Sundhedsministeriernes område, har udvalget af tidsmæssige grunde ikke haft mulighed for at forhandle med disse ministerier om den foreslåede regel.

4.3. Indsigelse mod udrejse

4.3.1. I forbindelse med gennemførelsen af lovgivningen om internationale børnebortførelser blev der i myndighedslovens § 10a indsat en regel, hvorefter begge forældre skal give samtykke til, at barnet forlader landet, hvis forældrene har fælles forældremyndighed og er uenige om, hvem af dem der skal have forældremyndigheden alene. Reglen gælder som anført kun, hvis der er fælles forældremyndighed. Den genfindes i lovudkastet som § 3.

4.3.2. I den islandske børnelovs § 40 er foreskrevet, at såfremt en forælder har samværsret med barnet, kan den anden ikke udvandre, medmindre den samværsberettigede får lejlighed til at udtale sig i sagen og herudover indbringe sagen for sysselmannden.

Efter den norske bestemmelse i barnelovens § 49 skal den samværsberettigede så vidt muligt have adgang til at udtale sig, før den, der har forældreansvaret, træffer afgørelser, som vil gøre det umuligt eller væsentligt vanskeligere at udøve samværsretten.

4.3.3. *Forud for* udvalgets nedsættelse er det nævnt, at det kunne være hensigtsmæssigt at medgive samværsforælderen en indsigelsesret mod, at forældremyndighedsindehaveren flytter med barnet til udlandet. Der skal dog ikke være tale om en egentlig vetoet.³³

4.3.4. *Udvalget foreslår ikke ændringer* i den gældende lovgivning, der på passende måde synes at afveje hensynene til forældrene. En regel, der pålægger forældremyndighedsindehaveren at tage eller bevare bopæl et bestemt sted, eller som giver den anden forælder indsigelsesadgang, vil være et vidtgående og betænkeligt indgreb i den personlige frihed. Uanset hvad der er fremført i debatten, må en lovmæssig indsigelses-

33: Lov og Ret for Børn, Rapport fra en arbejdsgruppe under Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993, s. 32 og 36.

ret nødvendigvis føre til overvejelser om konsekvenser af en protest. Skal reglen have nogen effekt, må holdningen tilkendegives ikke alene over for den udrejsende forælder, men også over for en offentlig myndighed. Dette må igen føre til en undersøgelse af indsigelsens berettigelse. Skal resultatet af myndighedsprøvelsen have nogen betydning, må der nødvendigvis være sanktionsmuligheder. Det kan være forbud mod flytningen eller i sidste ende, at den pågældende mister forældremyndigheden til den anden forælder, der måske ikke er helt så egnet. Dermed lægges begrænsninger på livsudfoldelsen, og reglen kan hindre vedkommende i at skabe en ny familie og f.eks. flytte til en ny ægtefælle, i at videreuddanne sig, i et avancement på en international arbejdsplads, eller i at vende tilbage til sit oprindelige hjemland. Dette er for megen magt at tillægge den anden forælder og en urimelig opgave at pålægge myndighederne. Mener den anden forælder, at emigration er væsentligt forandrede forhold, kan denne anlægge retssag om overførelse af forældremyndigheden efter den gældende lovs § 17 og begrunde det hermed. I denne forbindelse henvises til bemærkningerne ovenfor i kapitel 4, pkt. 2, om lempeligere overførselskriterier i lovudkastets § 13.

Det er naturligt, næsten *selvfølgelig*, at *forældremyndighedsindehaveren* i god tid forinden *orienterer* den samværsberettigede om flytteplaner og drøfter, hvorledes kontakten kan opretholdes under de ændrede forhold. Kan enighed ikke opnås, bliver der så også tid til at få ændret samværsresolutionen. Udvalget finder heller ikke, at en orienteringspligt bør lovfæstes, således som det er sket i Island og Norge, herunder fordi den er vanskelig at afgrænse og endnu sværere at sanktionere.

Udvalget tilføjer, at begrænsninger udelukkende af forældremyndighedsindehaverens beslutninger, ikke forekommer rimelige. Det kan med god ret hævdes, at tilsvarende indskrænkninger må foretages i *samværsforældrerens* råderum. Dennes *bosætning* i udlandet vil også indskrænke barnets forældrekontakt. Skulle der skabes ligevægt, måtte der være adgang til indsigelse mod alle forældreemigrationer, uanset hvem der havde forældremyndigheden.

5. Samvær med nærtstående

5.1. De gældende *danske* regler om samværsret i §§ 23 og 24 angår kun forældre. Der er ingen adgang for andre nærtstående, f.eks. bedsteforældre, søskende eller stedforældre til at gå til statsamtet for at få udfærdiget en samværsresolution.

Arbejdsgruppen, der i 1983 afgav betænkningen om forældremyndighed og samværsret, overvejede ud fra de nedennævnte norske og svenske regler, om andre nærtstående burde tillægges en ret til samvær. Det var gruppens opfattelse, at det i en række tilfælde vil være værdifuldt for et barn at opretholde en kontakt til en voksen person, som det har haft nær kontakt **til**, selv om denne person ikke er en af barnets forældre. Det kan f.eks. være i tilfælde, hvor den efterlevende af forældrene, der ikke har haft barnet boende, tillægges forældremyndigheden efter indehaverens død, og hvor bar-

net kan have tætte relationer til afdødes ægtefælle eller samlever. Det kan også være tilfældet i forhold til plejeforældrene eller personer, der har haft forældremyndigheden over barnet i en periode. Man afstod imidlertid fra at stille forslag om en sådan bestemmelse. Arbejdsgruppen fandt, ligesom tidligere Børnekommissionen, at der kan være en vis risiko for, at en sådan kontakt vil miste sin værdi for barnet, hvis den giver anledning til konflikter. Derfor bør en kontakt i disse tilfælde ske i forståelse med indehaveren af forældremyndigheden.³⁴

5.2. I den *norske* barnelovs § 45 findes en regel, der er begrænset til tilfælde, hvor den ene eller begge forældre er døde (i oversættelse):

»§ 45. Når den ene af forældrene eller begge er døde, kan slægtninge til barnet eller andre, som er nært knyttet til barnet, kræve, at retten bestemmer, om de skal have ret til samvær med barnet, og hvilket omfang samværet skal have. . . . Afgørelsen skal træffes efter, hvad der er bedst for barnet.

I det norske forslag til ændring af børneloven fra 1988 drøftedes bestemmelsen. På baggrund af en henvendelse fra den norske barneombudsmand, der slog til lyd for en udvidelse af samværsreglerne til også at omfatte andre end forældrene, indhentede det norske justitsministerium en række udtalelser. Resultatet var, at de fleste udtalte sig imod ændringer. Blandt argumenterne var, at der i dag er så mange forskellige familiekonstellationer, at en lovfæstet ret til samvær med flere personer kan føre til en opsplittet tilværelse for barnet. Det blev også anført, at en sådan lovgivning kunne føre til en øget belastning af forældremyndighedsindehaveren. Blandt argumenterne for at udvide samværsreglerne var, at et barn, som over en periode har været knyttet til en »social« forælder, ofte har brug for fortsat kontakt med denne efter et samlivsbrud, og at det er vigtigt for barnet at opretholde stabilitet og kontinuitet. På baggrund af høringssvarene afstod man i Norge fra at fremsætte forslag til ændring af samværsreglerne.³⁵

5.3. Den *svenske* samværsregel i § 15 er generelt formuleret, idet den gælder for »en forælder, som ikke er forældremyndighedsindehaver eller nogen anden, som står barnet særligt nær«. Andre nærtstående kan ikke selv fremsætte anmodningen om samvær, men må gå gennem de sociale myndigheder.

5.4. I den *islandske* børnelov fra 1992, §37, stk. 5, bestemmes, at er den ene eller begge forældre afgået ved døden, eller er en af forældrene forhindret i at udøve sine samværsforpligtelser med barnet, kan de nærmest pårørende familiemedlemmer til

34: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 45-46.

35: Ot. prp. nr. 44(1987-88), s. 21-22.

den afdøde eller forhindrede forælder fremsætte krav om, at de får fastsat samværsret med barnet. Afgørelsen træffes ud fra hensynet til, hvad der er bedst for barnet.

5.5. *Forudfor udvalgets nedsættelse* har der været fremført tanker om udvidelse af kredsen af samværsberettigede. Det er foreslået, at der i særlige tilfælde kan træffes bestemmelse om samvær med en person, der gennem en længere periode har nært forhold til barnet, herunder med bedsteforældre på vegne af en af barnets biologiske forældre.³⁶

Fra anden side er henvist til FN's Konvention om Barnets Rettigheder, art. 8³⁷, hvorefter deltagerstaterne påtager sig at respektere barnets ret til at bevare sin identitet, herunder statsborgerskab, navn og familieforhold, som anerkendt af loven og uden ulovlig indblanding. Det er nævnt, at man kan fremføre det argument, at barnet ikke alene får sin identitet gennem sine forældre, men også gennem kontakt med andre familiemedlemmer, medmindre dette strider mod barnets tarv. En meningsfyldt og kontinuerlig kontakt også med andre medlemmer af familien end forældrene kan i nogle tilfælde være med til at hjælpe barnet igennem den vanskelige periode efter forældrenes opbrud. Det bør derfor tilstræbes, at regler og bekendtgørelser på dette område tager passende højde for at sikre barnets kontakt med søskende og medlemmer af den udvidede familie.³⁸

5.6. *Udvalget* har fundet det rigtigt at gøre udførligt rede for retsstillingen i de andre nordiske lande, fordi spørgsmålet om en udvidelse af lovreglerne om samvær til at gælde andre end de biologiske forældre har været rejst gentagne gange. Der er gode grunde til at styrke barnets familiekontakter, særligt når forældrene lever adskilt. Det har stor værdi at kende sine bedsteforældre og andre slægtninge. Sociale kontakter kan også være bevarings værdige, f.eks. med en forhenværende stedforælder, selv om de indviklede moderne familiestrukturer, der kan rumme flere hold særbørn, kan komplicere mulighederne for at opretholde forbindelsen med tidligere familiemedlemmer. Flere myndighedsstyrede samværsordninger kan på den anden side give anledning til betænkeligheder, herunder fordi det kan være svært for barnet at have et nogenlunde normalt fritidsliv, hvis det er optaget mange week-ender af at opfylde forskellige samværsresolutioner. I så henseende har den gennemførte udvidelse af biologiske forældres samværsret gennem den sidste halve snes år, beskrevet ovenfor under pkt. 1.3., også betydning.

Det har ligget *udenfor* udvalgets opgave at overveje retsstillingen i relation til samvær for andre end biologiske forældre.

36: Foreningen Far: Forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990, § 24, stk. 3.

37: Aftrykt nedenfor i bilag 8.

38: Lov og Ret om Børn, rapport fra en arbejdsgruppe under Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993, s. 35 og 37.

Kapitel 6

Samværsvanskeligheder

I udvalgets kommissorium er nævnt spørgsmålet om samværssabotage og særligt den løsning, der går ud på overførelse af forældremyndigheden. Udvalget har, for at skabe bedre og bredere forståelse af problemerne omkring barnets samlede forældrekontakt, samt for om muligt at finde bredere afbalancerede løsninger, valgt at se mere generelt på dette specielle problem.

Børns kontakt med begge forældre, når familien ikke bor sammen, forudsætter *samarbejde*. Det skal omfatte de tre interesserede parter, nemlig bopælsforælderen, samværsforælderen og barnet. Går det ikke gnidningsløst, kan det skyldes modvilje hos dem, der skal medvirke, for at den berettigede kan udøve sit samvær, dvs. bopælsforælderen og barnet. Det kan også skyldes den berettigedes forhold, måske skødesløse eller chikanøse adfærd, eventuelt dennes passivitet. Problemerne kan tillige, uden at bebrejdelser kan rettes ensidigt mod den ene part, skyldes forældrenes dårlige indbyrdes forhold og deres modvilje mod hinanden. Ved overvejelser om lovgivning må alle de ovenfor nævnte situationer tages i betragtning, hvis reguleringen skal være dækkende og tage hensyn til alle forhold.

I den gældende myndighedslov er modarbejdelse af samværet ikke specielt omtalt. I retsplejelovens § 536 findes derimod en regel om fogedbistand til gennemtvungelse af samværsresolutioner og visse aftaler herom, se omtalen af reglen nedenfor under pkt. 7.

I dette kapitel behandles fem emner:

- Ændringssager, se under pkt. 2,
- Ophævelse af samvær, se under pkt. 3,
- Overførelse af forældremyndigheden, se under pkt. 4,
- Overvåget samvær, se under pkt. 5, samt
- Samværsundladelse, se under pkt. 6.

1. Problemets omfang

1.1. Det er ikke muligt at få et samlet overblik over, i hvilket omfang barnets samvær med en forælder, der ikke har det boende, giver anledning til væsentlige vanskeligheder. Afgrænsningen og vurderingen af problemernes omfang og karakter beror på et skøn. Myndighederne får kun kendskab til uoverensstemmelser, hvis de giver den ene forælder anledning til at søge ændring i de retlige forhold. Den, der har barnet boende, kan i en henvendelse til statsamtet gøre gældende, at vanskelighederne skyldes den berettigede, og at besøgene skader barnet så meget, at den eneste udvej er at ophæve samværet, jf. den gældende lovs § 24, stk. 2. Den samværsberettigede kan, foruden at gå til fogeden, anlægge retssag om overførelse af forældremyndigheden, jf. den gældende lovs § 14 eller § 17 under henvisning til sabotage fra forældremyndighedsindehaverens side og med den begrundelse, at overførelsen er nødvendig for at barnet kan bevare kontakt med begge forældre.

1.2. Det er nærliggende at se på, i hvor mange tilfælde der *faktisk* ikke er eller kun er yderst *begrænset kontakt* mellem barnet og begge forældre efter et samlivsbrud. Dette fremgår af de ovenfor i kapitel 5, pkt. 1.4., omtalte undersøgelser. Den *danske* fra 1984, der omfattede familier, der havde ophævet samlivet fire år forinden, viste, at 9% havde kontakt med barnet sjældnere end hver fjerde uge eller aldrig, medens 22% karakteriserede samværet som uregelmæssigt, hvilket ikke nødvendigvis var ensbetydende med dårlig kontakt.¹ I beslutningsforslaget, der dannede optakt til udvalgets nedsættelse, omtales, at der kun i ca. 20% af tilfældene er tæt og hyppig kontakt mellem forældrene fire år efter samlivsbruddet. Andetsteds er dette blevet til, at 80% af børnene har mistet kontakten med den ene forælder efter disse fire år.² Der er ikke nogen reference, og antagelig henvises der til, at ifølge ovennævnte undersøgelse havde 18% kontakt én eller flere gange om ugen. Denne målestok for samværsvanskeligheder har udvalget ikke.

I *Norge* viste en stikprøveundersøgelse i 1990, at hvert fjerde skilsmissebarn ikke havde været hos den anden forælderpart nogen dag eller nat den sidste måned.

En repræsentativ *svensk* undersøgelse fra 1984-85 om kontakten, hvis forældre ikke bor sammen til daglig, viste, at omkring 20% af børnene aldrig så den anden forælder, medens 30% havde kontakt til den pågældende, sjældnere end hveranden week-end.⁴

1: Inger Koch Nielsen og Henry Transgaard: Familiemønstre, Socialforskningsinstituttets Publikation nr. 155, 1987 s. 37-38.

2: Foreningen Fars medlemsblad, bl.a. nr. 5 i 1992, s. 166, nr. 1 i 1993, s. 22, og nr. 3 i 1993, s. 107, samt udvalgets møde med Foreningen Far, bilag 1.

3: An-Margrett Jensen: Det vaklende faderskapet, Rapport 1992:9 NIBR, s. 29. Se tidligere Kari Moxness: »Skilsmisse og barn«: Nytt fra forskning om barn i Norge, 1985.

4: Barns levevilkår, Levnadsförhållanden, 1989, s. 83 og Agnes Andersnæs og Hanne Haavind: When parents live apart, i Arnlaug Leira (red.) Family Sociology -Developing the field, Oslo 1993, s. 180.

Med disse tal kan antagelig konstateres, at kontakten ikke er afbrudt i flere tilfælde i Danmark end i Norge og Sverige.

1.3. Dernæst kan der være anledning til at se på antallet af tilfælde, hvor *myndighederne afslår* at fastsætte samvær eller *ophæver* retten.

1.3.1. De sparsomme tilgængelige tal viser, at *antallet af ophævelser er gået betydeligt ned* de sidste årtier. Ægteskabsudvalget af 1969's undersøgelse fra 1971 viste, at afslagsprocenten da var 14.⁵ Ifølge Civilretsdirektoratets stikprøveundersøgelser af sager i to tre-månedersperioder fra fire statsamter, omtalt i kapitel 5, pkt. 1.3., fastsatte statsamterne i 1987 i 12% af sagerne ikke samvær eller ophævede et tidligere fastsat samvær. Fire år senere var tallet faldet med en trediedel til 8%. Procentsatsen er begge år beregnet i forhold til det samlede antal samværs-sager, således at de, der forligtes under sagsbehandlingen, er medregnet.

1.3.2. Om *ophævelsespraksis i klagesager* over en nylig 3 ½ -årsperiode har Civilretsdirektoratet over for udvalget oplyst følgende:

»Fra 1. januar 1990 til 31. august 1993 er der i Civilretsdirektoratet afsluttet 39 sager med det resultat, at en eksisterende samvær er blevet ophævet. Heraf udgør de 9 af sagerne tilfælde, hvor Civilretsdirektoratet har omgjort statsamtets afgørelse om samvær med et lille barn efter kortvarigt samliv.

Ud af de resterende 30 ophævelsessager var de 16 primært begrundet i, at barnet eller børnene selv havde givet udtryk for, at samvær var uønsket. 5 sager var begrundet dels i barnets eller børnenes udtalelser, dels i den hidtidige sporadiske eller manglende kontakt. 3 sager var alene begrundet i den hidtidige passivitet fra ansøgers side.

Den samværsberettigedes manglende interesse for eller medvirken til selve sagens behandling gav sig udslag i 5 ophævelser.

Endelig var 1 ophævelse begrundet samværsberettigedes voldelige adfærd.

I yderligere 5 sager blev et samvær suspenderet, idet sagen enten var mangelfuldt oplyst eller på ny var under behandling i statsamtet.«

1.3.3. *Udvalget* har foretaget en undersøgelse af statsamternes *afslag og ophævelsessager i januar kvartal 1994*. Statsamterne blev anmodet om at indsende alle afslag på samvær og alle sager, hvor der blev anmodet om ophævelse af samværet. Der blev indsendt 105 afgørelser. I 63 tilfælde blev der meddelt afslag på samvær. 137 sager blev der anmodet om ophævelse, hvoraf de 18 blev imødekommet.

Af de 63 *afslag på samværsret* var 37 eller ca. 60% begrundet med den samværsberettigedes manglende eller kortvarige samliv med barnet og manglende eller sporadiske efterfølgende kontakt til barnet. I 7 sager var begrundelsen, at der var forløbet lang

5: Danielsen: Skilsmisssagen, 1989, s. 353.

tid - 5 til 7 år - uden kontakt mellem den samværsberettigede og barnet. I 11 sager blev afslag givet efter barnets eget ønske. I 8 af disse 11 sager var begrundelsen, at barnet eller børnene havde givet udtryk for, at samvær var uønsket, og i de sidste 3 ønskede barnet eller børnene selv at aftale omfanget af samværet. I yderligere 5 sager forelå der børnesagkyndige eller lignende udtalelser, hvorefter samvær ville være for belastende for barnet. I en enkelt sag blev afslag givet med den begrundelse, at forældrene havde fælles forældremyndighed, og at der derfor ikke var mulighed for at fastsætte samvær. I en enkelt sag var begrundelsen, at samværet skulle foregå i et land uden for Norden, og endelig var begrundelsen i en enkelt sag, at den samværsberettigede var dømt for blufærdighedskrænkelser og anden kønslig omgængelse med et barn under 15 år.

Af de 37 anmodninger om *ophævelse* af samværsretten blev knap halvdelen, de 18, som nævnt imødekommet. 116 tilfælde blev der givet afslag på anmodningen. I et enkelt tilfælde blev samværet suspenderet indtil videre. I en anden sag blev samværet ophævet efter partenes aftale og i en tredje efter ønske fra den samværsberettigede med den begrundelse, at børnene på grund af forældremyndighedsindehaverens modstand led under samværet. Begrundelsen i 6 af de 18 sager, hvor der skete ophævelse, var den samværsberettigedes manglende interesse for eller medvirken under sagens behandling. I 8 tilfælde blev samværet ophævet efter barnets ønske, idet 6 børn havde givet udtryk for, at samvær var uønsket, medens begrundelsen i to sager var, at barnet selv ønskede at tage stilling til, hvornår samvær skulle finde sted. Ophævelsen blev i en sag begrundet med den samværsberettigedes manglende eller kortvarige samliv med barnet og manglende eller sporadiske efterfølgende kontakt, og i to sager var begrundelsen, at der var forløbet en lang periode uden kontakt mellem barnet og den samværsberettigede. Endelig var en sag begrundet med, at det hidtidige samvær var forløbet konfliktfyldt, og at en opretholdelse efter en udtalelse fra en børnesagkyndig ville være til skade for barnet.

De resterende 5 sager omhandler forskellige problemer. I en enkelt sag blev der truffet afgørelse om midlertidig samvær efter myndighedslovens § 25. I to sager blev der fastsat samvær, selv om forældremyndighedsindehaveren havde protesteret herimod på grund af frygt for at den samværsberettigede, der var af udenlandsk herkomst, skulle udrejse af landet med barnet. I den ene af disse sager blev der fastsat vilkår om overvåget samvær og i den anden om, at den samværsberettigede forud for samværet deponerede sit pas hos politiet. I en enkelt sag blev der fastsat et vist mindre samvær til trods for, at faderen ikke havde boet sammen med barnet og den senere kontakt med barnet var sparsom. Det fremgik, at der var fastsat samvær i sædvanligt omfang med to ældre brødre, hvorfor det fandtes bedst stemmende med hensynet til det mindste barn, at der også blev fastsat samvær med dette. Endelig blev der i en enkelt sag fastsat samvær trods forældremyndighedsindehaverens påstand om den samværsberettigedes uterlige forhold over for barnet. I afgørelsen lægges vægt på, at anklagemyndigheden ikke havde fundet grundlag for at rejse tiltale for det påståede forhold.

Tallene viser, at antallet af afslag og ophævelser til sammen er omkring 400 om året i hele landet. Med et samlet antal samværsager på omkring 3.000 om året, er der tale om godt 10%. I under 100 sager om året ophæves en eksisterende samværsret. De fleste afslag på at fastsætte samvær begrundes med manglende forudgående kontakt mellem barnet og den samværsberettigede samt med barnets modstand.

1.3.4. I Sverige er der oplysninger fra en undersøgelse af 897 beslutninger og domme fra en række udvalgte socialnämnder og tingsrätter i 1984 og 1985. Socialnævnene, der i disse sager samarbejder med og rådgiver domstolene, indstillede eller rådgav i 14% af de sager, der blev forelagt dem, om, at der ikke skulle være samvær. Det drejede sig om forældre med udtalte konflikter, som havde skabt problemer for børnene. Ikke sjældent havde børnesagkyndige arbejdet med familien, og børnene havde vist uro og angst. Blandt forældrene fandtes psykisk syge, misbrugere og ikke sjældent kriminelt belastede. I flere tilfælde var forældrene blevet separeret før barnets fødsel, og der havde ikke været noget regelmæssigt samvær mellem forældrene og barnet. Oftest havde man fra socialtjenesten og den psykiske børne- og ungdomsforsorg længe uden held søgt at løse samvæsspørgsmålet. Socialnævnet udtalte ofte i denne type sager, at et samvær fastsat ved dom ikke i øjeblikket ville være meningsfuldt for barnet. I samme undersøgelse blev det oplyst, at afslag på samvær forekom i ca. 3% af de domme, hvor der var tvist. Grunden til afslag var de samme som i beslutningerne fra socialnævnet, nemlig at det drejede sig om forældre med udtalte konflikter, ofte med psykiske problemer og ikke sjældent misbrugere eller kriminelt belastede.⁶ Ved vurderingen af tallene må måske tages i betragtning, at i Sverige er samværsager altid domstolsanliggender, se om betydningen heraf i kapitel 5, pkt. 1.2.

1.3.5. Statistikkerne giver efter udvalgets vurdering ikke grundlag for at konkludere, at ophævelsesprocenten, således som det er hævdet⁷, er afgørende forskellig i Danmark og Sverige. Norske sammenligningstal findes desværre ikke.

2. Ændringssager

2.1. En særlig gruppe sager med samværsvanskeligheder giver sig udslag i stadige henvendelser til statsamter og bliver dermed såkaldte *evigtkørende sager*, hvor myndighederne gang på gang med korte mellemrum må tage stilling til henvendelser fra samme forældrepar. Der søges om ændringer og småforandringer af detaljer vedrørende samværet, eller der søges om indskrænkninger og udvidelser af samvær, som

6: Umgången mellan barn och föräldrar efter skilsmässa/separation, Socialstyrelsen redovisar 1988:11, s. 16-17.

7: Foreningen Ear: Forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990, s. 19.

for nylig har været genstand for grundig behandling. I de fleste tilfælde er mulighederne for at gøre noget i anledning af den konkrete henvendelse stærkt begrænset, bl.a. fordi der ikke kommer noget nyt frem mellem hver afgørelse. De forvaltningsprocessuelle regler indebærer imidlertid - også ifølge ombudsmandens praksis - at statsamtene ikke har mulighed for at foretage en summarisk sagsbehandling. De gentagne henvendelser medfører som omtalt i kapitel 7, pkt. 4.9., tillige, at der igen og igen skal gives rådgivningstilbud i medfør af den gældende lovs § 2 7a. Hvis barnet er fyldt 12 år, skal det som udgangspunkt inddrages i sagsbehandlingen. Disse sagsforløb præges tillige hyppigt af klager til Civilretsdirektoratet og indbringelser for ombudsmanden. Dermed trækker det ud med at få en endelig afsluttende afgørelse. Dette skaber i lange perioder uro i begge familier og en fjendtlig stemning, hvilket kan være ødelæggende for samværet og dermed stride mod, hvad der er bedst for barnet.

2.2. *Udvalget* har på den baggrund overvejet den gældende lovs § 24.1 dag er *kriterierne* i stk. 2, 1. pkt., for ændring og ophævelse de samme, nemlig, at »hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler derfor«. Dette meget lempelige ordvalg giver forældrene mulighed for at kræve, at statsamtet tager samværsspørgsmålet op til fornyet behandling, selv om forholdene er uændrede siden sidste afgørelse, og statsamtet skal i princippet gennemføre en fuldstændig sagsbehandling ved hver ny henvendelse.

I forarbejderne er det om aftaler tilkendegivet, at disse skal tillægges større vægt end tidligere, hvor statsamtet ved sine afgørelser om samvær ikke var bundet af mulige aftaler mellem forældrene. Arbejdsgruppen, der forberedte de nuværende regler, foreslog, at aftaler om samvær kun kunne ændres, hvis hensynet til, hvad der var bedst for barnet, eller andre vægtige grunde talte derfor. Arbejdsgruppen fandt, at der var et behov for, at forældrene f.eks. som led i et forlig om forældremyndigheden kunne træffe aftaler om samværet, som ikke uden videre kunne fragås af den ene af dem.⁸

2.3. *Udvalget* foreslår, at *sager om ændring af samværsaftaler eller afgørelser* udskilles til et særligt stk. 2 i lovudkastets § 17. Samtidig foreslås kriteriet strammet.. Fremtidigt skal det afgørende være, at »ændringen er bedst for barnet, navnlig på grund af ændrede forhold«. Denne fremhævelse af, at ændringssituationen adskiller sig fra førstegangsfastsættelser, kan forhåbentlig medvirke til at mindske forældrenes incitament til at rette henvendelse til statsamtet for at få forandringer i udfærdigede resolutioner. Dermed bliver der mere ro om besøgsspørgsmålet. Skærpede kriterier kan også give statsamtene mulighed for at skønne over, hvor grundig sagsbehandlingen ved gentagne henvendelser skal være.

Hvis det vil være i barnets interesse at ændre på de nuværende besøgs mønstre, er

8: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83) s. 45.

stramningen i kriteriet beskeden. Der skal tillige i almindelighed foreligge forandrede forhold, der taler for ændringen. Indsættelsen af ordet »navnlig« viser imidlertid, at det ikke er udelukket at ændre, selv under uændrede forhold, f.eks. fordi bedømmelsen af forældrenes livssituation senere viser sig at være forkert.⁹ Ændringen kan f.eks. bestå i store afstande mellem forældrene som følge af flytninger. Det kan også være forbedrede forhold, hvis disse har været så dårlige, at de har haft indflydelse på den første afgørelse. Det, at barnet er blevet ældre, kan i sig selv være en ændring, men dette kan ikke påberåbes med for korte mellemrum. Det må understreges, at udkastets § 17, stk. 2, omhandler ændringer, og at ophævelse kræver, at det strengere kriterium i stk. 3 er opfyldt, se herom nedenfor under pkt. 3.3. Her bruges ordet »påkrævet«, hvilket også må indgå i vurderingen af ordvalget i stk. 2. Ændringerne kan bestå i en udvidelse eller indskrænkning af samværets omfang. Det kan også indebære en ændring, ophævelse eller indsættelse af vilkår for samværets udøvelse.

3. Ophævelse af samvær

3.1. Ifølge den gældende myndighedslovs § 24, stk. 2, kan statsamtet beslutte at *afslå* at udfærdige samværsresolutionen eller at *ophæve* en allerede udfærdiget resolution, hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler derfor. I forarbejderne er reglens betydning ikke nærmere beskrevet, men det slås fast, at der ikke blev stillet forslag om ændringer i den gældende praksis.¹⁰

I beskrivelser af *praksis* er ophævelsestilfældene delt i grupper, se således direktoratets gennemgang af ophævelsespraksis ovenfor under pkt. 1.3.2. En stor del skyldes, at større børn modsætter sig samværet. Andre er forårsaget af en konkret begrundet risiko for, at den samværsberettigede vil bortføre barnet og bringe det ud af landet. Ophævelse kan også ske efter lang tids manglende kontakt mellem den berettigede og barnet, idet grænsen i normalt tilfælde ligger på omkring 5 år. Derudover kan ophævelse besluttes på grund af den berettigedes eller barnets psykiske forhold, grov kriminalitet, herunder seksuelle overgreb eller vold mod børn.¹¹ I de såkaldte umulige sager, hvor parterne overhovedet ikke kan kommunikere, kan der i ganske sjældne tilfælde ske ophævelse.

I beskrivelser af praksis er det fremhævet, at det er meget *vanskeligt at få ophævet samvær*. Graversen, der var med i arbejdsgruppen bag betænkningen i 1983, har således om § 24 anført, at der ved lovændringen i 1985 blev givet tilslutning til en meget streng justitsministeriel praksis vedrørende ophævelse af samvær og i øvrigt ytret øn-

9: Om ordet navnlig i den gældende lovs § 17, bevaret i udkastets § 13 se Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 143 og Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83) s. 104.

10: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 130.

11: Myndighedslovskommentaren, bind 2, 2. udg., s. 206-211.

ske om en væsentlig styrkelse af samværet.¹² I fagkredse har andre hævdet, at § 24, stk. 2, er en undtagelsesbestemmelse, der som sådan skal fortolkes snævert. Det har også været nævnt, at Civilretsdirektoratet har følt sig bundet af de tilkendegivne mål med §§ 23-24 og derfor har været for tilbageholdende med at ophæve. I debatten er tillige fremført, at Civilretsdirektoratet først ophæver en samværsret, når barnets velfærd er truet, og at man endda fortolker dette begreb mere restriktivt end fogeret-
retten. Dermed bliver ophævelseskompetencen ifølge de pågældende i realiteten flyt-
tet til fogedretterne, idet fuldbyrdelse af samvær ifølge retsplejelovens § 536, stk. 1, 3. pkt., ikke kan ske, »dersom barnets sjælelige eller legemlige sundhed derved ud-
sættes for alvorlig fare«. Nægtelse af at gennemtvinge en resolution indebærer en reel
ophævelse. Måske spiller det en rolle, at fogederne under møder i fogedretten får et
direkte indtryk af forældrene. Som nævnt nedenfor i pkt. 7, har udvalget ikke vurde-
ret reglen i retsplejeloven.

3.2. Som omtalt nedenfor under pkt. 4.6. blev der i den *svenske* foräldrabalk i 1990
indført en regel om betydningen af samværs sabotage for forældremyndigheds-
spørgsmålet. Et par år senere, nemlig i 1992, blev spørgsmålet om *samværsvanskelighe-*
der på ny taget op til overvejelse i en departementspromemorie. Her blev det anført,
at den nye regel i kapitel 6, § 6a, om forældremyndighed fra visse sider var blevet op-
fattet således, at forældremyndighedsindehaveren skulle have pligt til at medvirke til
samvær, selv når dette kunne risikere at skade barnet. Derfor blev det fundet på sin
plads med en præcisering. Uanset, at det er vigtigt, at et barn får nære og gode rela-
tioner til begge forældre, selv om de lever hver for sig, er det naturligvis også vigtigt
for barnet, at der ikke sker det noget under samvær. Interessen i at forhindre dette
må ikke ofres for at tilgodese det første hensyn. Bedømmelsen skal ikke gå ud fra, at
en forælder i princippet har ret til samvær, medmindre det kan fastslås, at denne er
uegnet hertil. Det er barnets og ikke forældrenes bedste, som skal være afgørende.
Der henvises også til risikoen for ulovlig bortførelse til udlandet. Der blev derfor i för-
äldrabalken, kapitel 6, § 15, om samvær, som stk. 4, indført en ny regel (i over-
sættelse):

»Stk. 4. Ved beslutninger efter stk. 2 og 3 skal retten tage hensyn til risikoen for, at
barnet i forbindelse med udøvelsen af samværet udsættes for overgreb,¹³ ulovlig
bortførelse eller tilbageholdelse eller på anden måde behandle ilde.«

I den *islandske* lov slutes § 37, stk. 3, om uenighed om samvær af med et 3. pkt. om
ophævelse. Hvis særlige forhold taler imod samvær under hensyn til, hvad der er
bedst for barnet, kan der træffes afgørelse om, at retten til samvær ikke er til stede.

12: Graversen i Familieretspolitik, 1988, s. 198. Se tillige Mødrehjælpens henvendelse til udvalget, bilag 5.

13: Ds 1992:39, s. 12 og 29-32.

33. *Udvalget har fundet det nødvendigt at inddrage ophævelsesproblematikken i drøftelserne om samværsvanskeligheder. Problemerne kan skyldes begge forældre, og der bør ikke ved overvejelser om lovændringer ensidigt fokuseres på den forpligtedes sabotage. Hertil kommer indtrykket af, at der kan være behov for at vurdere den eksisterende ophævelseshjemmel, fordi praksis i dag forekommer udvalget at være snæver. Udvalget er enig i, at der skal være tale om alvorlige forstyrrelser og skade i familiesituationen, om negative egenskaber hos den samværsberettigede udover den normale variationsbredde eller om bestemt tilkendegivne ønsker fra barnet, for at ophævelse kan komme på tale. Man skal heller ikke underkende den præventive effekt af en streng ophævelsespraksis. Efter udvalgets vurdering synes der dog at være behov for en vis udvidelse af området for ophævelser og en særskilt regel herom. Med henblik herpå foreslås i lovreglen indsat et særligt stykke med ophævelseskriterier, se lovudkastets § 17, stk. 3. Det afgørende er, at statsamtet kan *afslå* at fastsætte samvær eller *ophæve* en afgørelse eller aftale, hvis det er *påkrævet af hensyn til barnet*. Kriteriet er udformet under inspiration fra den nye svenske regel. Selv om en sproglig sammenligning af den gældende lovs § 24, stk. 2, med udkastets § 17, stk. 3, kunne tyde på det modsatte, er det meningen, at praksis skal kunne lempes. Udvalget har fundet, at kriteriet »påkrævet« er bedst dækkende for intentionerne, idet der også i fremtiden skal meget til, omend ikke så meget som tidligere, for at der kan ske ophævelse. Selv om det som nævnt er tanken at lempe praksis, skal der meget til, før en ophævelse er »påkrævet«. Ordet findes i den gældende lovs § 17 om forældremyndighedsoverførelse, se herom ovenfor i kapitel 4, pkt. 2.1., og fortolkningsbidrag kan måske hentes i retspraksis efter denne bestemmelse. Herved må tages i betragtning, at det at ophæve kontakten med en forælder kan være lige så - eller mere - indgribende, som at overføre forældremyndigheden. Der må foretages en individuel bedømmelse af navnlig den samværsberettigedes tidligere forhold til barnet, hvor f.eks. voldelig adfærd over for moderen eller barnet kan være af betydning. Det må også vurderes, hvilket pres barnet kan holde til. Større børns egne tilkendegivelser må som hidtil spille en stor rolle. Kriteriet må også vurderes i lyset af ændringskriterierne for samværsafgørelser og - aftaler i udkastets § 17, stk. 2, omtalt ovenfor under pkt. 2.3.*

3.4. Udvalget finder, at ophævelse af samvær er et meget alvorligt indgreb. Derfor har det tidligere været overvejet at indføre domstolsprøvelse, men arbejdsgruppen, der forberedte den nugældende lovgivning, fandt ikke tanken gennemførlig¹⁴. Det har ligget uden for dette udvalgs opgave efter de afstukne rammer i kommissoriet at genoptage tanken eller i øvrigt at drøfte kompetencespørgsmål. Også på denne baggrund kan der være anledning til at overveje at *styrke* det *grundlag, hvorpå* statsamtterne træffer *afgørelser*, hvis der skønnes at være hold i ophævelsesønsker. Det er et problem under den administrative forvaltningsproces i ophævelsessagerne, at der, foruden hensynet til, hvad der er bedst for barnet, også er spørgsmål om forældrenes retssik-

14: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 56-57.

kerhed. I statsamtet kan sagsbehandleren, herunder efter det indtryk parterne har gjort under et møde, have en klar opfattelse af, at samværet bør ophæves, men der mangler fornøden dokumentation. I denne forbindelse må tages i betragtning, at klageinstansen, Civilretsdirektoratet, som regel afgør sagerne på skriftligt grundlag og således uden at kunne få et direkte personligt indtryk af parterne og barnet. Dermed træder retlige normer stærkere i forgrunden, medens de skønsmæssige elementer mindskes.

En øget brug af *børnesagkyndige erklæringer* om ophævelsesproblematikken er en nærliggende mulighed for at forbedre beslutningsgrundlaget. I dag er statsamtterne, bl.a. af økonomiske årsager, tilbageholdende med at iværksætte sagkyndige undersøgelser. Pengene skal tages fra driftskontoen, og det kan gå ud over andre påtrængende behov, dersom der dukker for mange vanskelige sager op. Efter udvalgets opfattelse bør det overvejes at indføre en særlig bevilling, eventuelt en særlig konto, til udgifter til undersøgelser i samværs-sager på samme måde, som domstolene afholder udgifterne til erklæringer i forældremyndighedssager som en sagsomkostning. En anden mulighed er at støtte sig til § 27a-rådgivningen, men det støder som nævnt nedenfor i kapitel 7, pkt. 1.2.13., på den vanskelighed, at der ifølge forældremyndighedsbekendtgørelsens § 20 normalt ikke kan gøres brug af oplysningerne til andet end rådgivningsforløbet. Det kan i øvrigt ikke udelukkes, at disse afgrænsninger kan gøre det vanskeligt at skaffe sagkyndige nok. Nærliggende for statsamtterne er at søge at trække på de børnesagkyndige, der er tilknyttet rådgivningen. Forudsætningen er naturligvis, at vedkommende ikke har haft kontakt med det pågældende forældrepar i rådgivningsøjemed, og at den sagkyndige er villig til at påtage sig denne nye og anderledes opgave. Ellers må statsamtet finde frem til en anden gruppe sagkyndige, der kan afgive disse erklæringer. Med sagkyndige udpeget af statsamtterne og betalt af det offentlige kan det også undgås, at der indsendes ensidigt indhentede erklæringer i samværs-sager.

Endelig kan *overvåget samvær*, se herom nedenfor under pkt. 5, bruges som en observationsperiode med henblik på indsamling af oplysninger til ophævelsesovervejelser.

4. Overførelse af forældremyndigheden

4.1. Spørgsmålet om *muligheden* for at *overføre forældremyndigheden*, hvis indehaveren *modarbejder* den anden forælder i at udøve sit samvær og dermed hindrer denne i at se barnet, reguleres navnlig i den gældende lovs § 17 om ændring af forældremyndighedsaftaler og -afgørelser, der er nærmere omtalt ovenfor i kapitel 4, pkt. 2. Har ugifte forældre ikke haft fælles forældremyndighed, kan retten overføre forældremyndigheden fra moderen til faderen alene, hvis ændringen er bedst for barnet, jf. den gældende lovs § 14, der er omtalt ovenfor i kapitel 4, pkt. 1. Spørgsmålet om samværs-sabotage kan også komme frem i sager efter myndighedslovens §§ 10 eller 11 om ophæ-

velse af fælles forældremyndighed på grund af erfaringer fra en længere samlivs-ophævelsesperiode.

Om brugen af § 17 ved samværssabotage udtalte arbejdsgruppen i betænkningen fra 1983, at der

»undtagelsesvis bør kunne blive tale om ændring under uforandrede forhold i tilfælde, hvor det har vist sig umuligt for barnet at bevare en rimelig kontakt med begge forældrene, idet indehaveren af forældremyndigheden hårdnakket modsætter sig, at den anden af forældrene ser barnet og derfor saboterer samkvemsretten. De børnesagkyndige har under mødet med arbejdsgruppen oplyst, at de gerne ser dette tillagt en vis betydning, selv om omstændigheder af nævnte art ikke kan stå alene, idet der også må være andre grunde, der taler for ændring.«

I bemærkningerne til lovforslaget til den gældende bestemmelse anføres det, at der også i sager om ændring på grund af modarbejdelse af samværsret skal foretages en samlet konkret bedømmelse af barnets situation, hvori barnets behov for kontakt til begge forældre indgår som et - omend væsentligt - led i vurderingen af, om det er påkrævet at overføre forældremyndigheden.

4.2. I et svar til Retsudvalget om det beslutningsforslag, der var udgangspunkt for nedsættelsen af udvalget, anførte Justitsministeriet:

»Afgørende for, om forældremyndigheden skal overføres, må altid være hensynet til, hvad der er bedst for barnet. Mange andre forhold end sabotagespørgsmålet kan være af stor betydning for barnets tarv, herunder hvorvidt den anden forælder er egnet til at have forældremyndigheden. Justitsministeriet finder således, at der også i sager, hvori der foreligger »samværssabotage«, bør foretages en samlet bedømmelse af barnets forhold, hvori barnets mulighed for kontakt med begge forældre indgår som et led i vurderingen af, om der foreligger sådanne vægtige grunde, at det er påkrævet at overføre forældremyndigheden. Det er Justitsministeriets bestemte indtryk, at domstolene i dag lader spørgsmålet om sabotage indgå i de samlede overvejelser som et af de momenter, der kan begrunde overførsel af forældremyndigheden.«

4.3. Kendt dansk *retspraksis*, der belyser spørgsmålet er yderst sparsom:

Den seneste danske *højesteretsdom*, hvor spørgsmålet om samværssabotage var fremme, Ugeskrift for Retsvæsen 1987.157 H, fik gennem instanserne et forløb præget af barnets psykiske tilstand og vanskeligheder:

15: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83) s. 105.

16: Folketingstidende 1984-85, Tillæg A, sp. 596.

UfR 1987.157 H. *Byretsdommen*, der blev afsagt af retten i Hørsholm den 25. januar 1985, overførte forældremyndigheden over en dreng (A), født i 1980, fra moderen til faderen. I byretsdommens præmisser anførtes: »Der findes ikke ved bevisførelsen at være fremkommet omstændigheder omkring barnets opvækst hos sagsøgte (moderen), der giver grundlag for at fastslå, at sagsøgte nu må anses for mindre egnet til at varetage forældremyndigheden, end da denne blev tillagt hende ved separation i 1982. Der findes heller ikke påvist omstændigheder hos sagsøgeren (faderen), der gør denne mindre egnet end sagsøgte til at opdrage barnet. Det må anses for at være til bedste for et barn, at der efter forældrenes samlivsophævelse bevarer tilknytningen til begge forældre, når disse er egnede som opdragere, og tilknytningens betydning findes at være stigende, efterhånden som barnet vokser op. Udøvelsen af samkvemsretten er derfor af afgørende betydning for at tilgodese barnets behov for en rimelig kontakt med den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden. Det må lægges til grund, at sagsøgeren fra tidspunktet for sagsøgtes ophævelse af samlivet mellem parterne har ønsket og stadig har søgt samkvem med barnet, og at sagsøgte i samme tidsrum, med en enkelt, uforklaret undtagelse, trods mange opfordringer fra sagsøgeren, under tilsidesættelse af amtets resolution og af flere på grundlag heraf truffede retslige afgørelser, herunder indeholdende bødepålæg, og ved mere end 3 år har forhindret sagsøgerens samkvem med barnet, uden at sagsøgte har godtgjort en rimelig grund hertil. Efter det således fastlagte om sagsøgtes alvorlige tilsidesættelse af sagsøgerens ret til samkvem med barnet findes der efter det i øvrigt anførte at foreligge sådanne væsentligt forandrede forhold, at det nu er nødvendigt, for at skabe ro omkring barnet og for, til varetagelse af dets tarv, at sikre det samkvem med begge parter, at forældremyndigheden til barnet overføres til sagsøgeren, hvis påstand herom derfor tages til følge.«

Østre Landsret nåede i sin dom af 3. december 1985 til samme resultat med følgende begrundelse: »Efter det oplyste må det antages, at A på grund af parternes indbyrdes stridigheder befinder sig under omstændigheder, hvor man må nære frygt for hans psykiske udvikling. Disse omstændigheder findes - i hvert fald for så vidt angår tiden efter foråret 1983 - at have deres væsentligste årsag i appellantens (moderens) næsten konstant fastholdte vægring ved at lade indstævnte (faderen) have samkvem med barnet. Der findes herefter at foreligge sådanne væsentligt forandrede forhold, at det af hensyn til barnets tarv er påkrævet, at forældremyndigheden overføres til indstævnte.«

Under sagens behandling i Højesteret besluttede Den Sociale Ankestyrelse, at drengen i medfør af bistandsloven skulle anbringes på en børnepsykiatrisk hospitalsafdeling. I Højesterets dom af 23. januar 1987 anførte flertallet på tre dommere: »Indstævnte (faderen) har ikke boet sammen med A efter juni 1981 og har siden alene haft ganske enkelte kortvarige kontakter med drengen. Overflytning af A til indstævnte og dennes nye hjem vil derfor være et afgørende indgreb, hvis konsekvenser for den psykisk hæmmede dreng vanskeligt lader sig overskue. Uanset, at ansvaret for indstævnets manglende kontakt med A påhviler appellant (moderen), og selv om drengens psykiske vanskeligheder må antages i hvert fald til dels at skyldes den påvirkning, som appellant har udøvet, findes betænkelighederne

ved en flytning af drengen at være så tungtvejende, at en overførelse af forældremyndigheden ikke bør ske.»

Et *mindretal* på to højesteretsdommere stemte for at stadfæste landsrettens dom om overførelse og udtalte: »Det må lægges til grund, at A er hæmmet i sin psykiske udvikling, og at dette i alt væsentligt skyldes forældrenes strid om samværsretten. Ved sin hårdnakkede og ubegrundede vægring ved at lade drengen få en tilknytning til sin fader under hensyn til de uheldige følger heraf for drengen, har appellen vist sig mindre egnet til at varetage forældremyndigheden. Forholdene efter skilsmissen findes derfor væsentligt at have ændret sig, og hensynet til drengens fremtidige udvikling taler afgørende for, at forældremyndigheden nu overføres til faderen.«¹⁷

Med det hændelsesforløb, der blev oprullet under sagen, kan den ovenfor gengivne højesteretsafgørelse vanskeligt bruges som det ledende fortilfælde, man har villet gøre den til, se nedenfor under pkt. 4.8. Både byretten og en enstemmig landsret gik ind for overførelse; landsretten under udtrykkelig henvisning til moderens »næsten konstant fastholdte vægring ved at lade (faderen) have samkvem med barnet.« Tydeligere kan det vanskeligt siges. Mindretallet på to højesteretsdommere, der ville stadfæste overførelsen, henviste også til vægringen. Når Højesterets flertal på tre dommere nåede et andet resultat, skyldtes det som nævnt i deres begrundelse oplysningerne om drengens psykiske vanskeligheder. Dette kan efter udvalgets vurdering ikke tages som udtryk for en generelt afvisende holdning hos domstolene over for at medinddrage samværs sabotage i overvejelser af, om der skal ske forældremyndighedsoverførelse, snarere tværtimod.

4.4. I den *norske barnelov* blev i 1989 indsat et nyt stk. 6 i § 44 (i oversættelse):

»Stk. 6. Dersom den, som har forældreansvaret eller som barnet bor hos, hindrer, at en samværsret kan gennemføres, kan den, som har samværsretten, kræve en ny afgørelse om, hvem som skal have forældreansvaret eller hvem barnet skal bo sammen med, jf. § 39, stk. 2.«

Reglen kom ind i loven under behandlingen i Stortingets Justiskomité i forbindelse med drøftelser om inddrivelse af tvangsbøder. Komitéen mente, at den, som modsætter sig, at samværsretten kan gennemføres som forudsat, gør sig skyldig i betydelig omsorgssvigt over for barnet. I en betænkning fra 1985 er hindring af kontakt med den anden af forældrene karakteriseret som psykisk mishandling. De momenter, som eventuelt måtte tale imod en samværsret, kan fremsættes for og prøves af fastsættelsesmyndigheden - retten eller fylkesmanden. Hvis der alligevel bestemmes samværsret, bør denne afgørelse ikke kunne tilsidesættes af den, barnet bor sammen med, uden at det får konsekvenser. Komitéen mente, at den, som hindres af den an-

17: Om ældre højesteretspraksis, se UfR 1971.151 H og UfR 1961.992 H.

den part i at få sin samværsret, med barnet opfyldt, må kunne indbringe spørgsmålet om forældreansvaret, eller hvor barnet skal bo, for retten eller fylkesmanden til en ny afgørelse. Dette burde ifølge komitéen udtrykkeligt slås fast i loven. En sådan hjemmel findes allerede i ændringsreglen i § 39, stk. 2. Formuleringen af denne regel er imidlertid generel og måske let at overse. Komitéen mente, at dette burde modvirkes enten ved en tilføjelse i § 39, stk. 2, eller en henvisning til bestemmelsen i § 44. Komitéen fandt det mest hensigtsmæssigt at indsætte reglen i kapitlet om samværsret m.v., og det blev resultatet.¹⁸

4.5.1 den nyeste norske fremstilling af emnet anføres, at der i de senere år i *norsk doms-praksis* er lagt stadig større vægt på hensynet til, at barnet får størst mulig samlet forældrekontakt. Hensynet beskrives således: »Et væsentligt spørgsmål i denne forbindelse er, hvem af forældrene, som må antages at være mest samarbejdsvillig med hensyn til samværsretten. I en del tilfælde har den ene part vist en så fjendtlig holdning til den anden part, at man må regne med, at udøvelsen af samværsretten vil frembyde problemer. I andre tilfælde har forældrene allerede vist i praksis, i hvilken udstrækning de vil være villige til at bidrage positivt til en udstrakt samværsret. Hvis den ene part direkte har modarbejdet barnets samvær med den anden, er dette et moment som kan gøre, at vedkommende anses som uskikket. Også rent praktiske forhold kan tilsi, at samværsretten lettere kan udøves i det ene tilfælde end det andet.«

Der er flere norske højesteretsdomme, der belyser spørgsmålet, se således den seneste:

NRt. 1991.1148: Sagen angik en 7 ½ -årig dreng. Forældrene havde samboet i et halvt år, fra drengen var et halvt til et helt år gammelt. Efter samlivsophævelsen fungerede samværet med faderen godt i omkring et år, dels på grundlag af uformelle samtaler, dels mere tilfældigt. Samværet ophørte brat i høsten 1986, da faderen indledte et nyt forhold til en anden kvinde. Faderen anlagde i december 1986 sag om overførelse af forældremyndigheden. Indtil Højesterets dom forelå næsten fem år senere, så faderen kun drengen under to korte samvær. Begge forældre var etablerede i nye samlivsforhold, og begge havde fået børn i de nye forhold. Moderen havde i flere år modsat sig og hindret faderens samvær med sønnen, og faderen havde ikke haft kontakt med sønnen, siden denne var to år gammel, bortset fra to korte undtagelser. Faderens samværsret var fastslået, og moderen var ved en række afgørelser blevet underkastet tvangsbøder, uden at det havde fået hende til at ændre opfattelse. Hun nægtede også at samarbejde med sagkyndige og med børneværnsmyndighederne. Faderen prøvede hele tiden alle de muligheder, retsvæsenet kunne give ham, for at få samværsretten gennemført. I øvrigt syntes begge forældre at være i stand til at give barnet et godt hjem. Fire dommere i Højesteret lagde til grund, at dersom moderen beholdt forældreansvaret, ville kontakten mellem far og søn blive afbrudt, og drengen ville vokse op uden at kende sin fader. Retten

18: Innst. O. nr. 23, 1988-89, s. 6-7.

19: Lucy Smith og Peter Lødrup: *Barn og foreldre*, 4. udg., 1993, s. 94-95.

lagde endvidere til grund, at moderen fortsat ville påvirke drengens holdning til faderen. Rettens flertal kom på denne baggrund til, at forældreansvaret skulle overføres til faderen. Hensynet til kontakten med begge forældre for en 7 ½ år gammel dreng var tilstrækkelig tungtvejende til at begrunde en overførelse af forældreansvaret til trods for de problemer en sådan overførelse kunne medføre. En dommer fandt, at Højesteret ikke havde tilstrækkeligt grundlag for en realitetsafgørelse, fordi moderen havde nægtet at medvirke til sagens oplysning, så man kunne få en sagkyndig udtalelse. Hun mente derfor, at landsrettens dom - som også havde givet faderen medhold, - skulle ophæves, og sagen hjemvises til landsretten til fortsat behandling.²⁰

Flertallets holdning, i 1991-dommen har givet anledning til kritik. I en artikel har en juridisk professor gennemgået forarbejderne til § 44, stk. 6, og anført, at det heraf klart fremgår, at meningen med bestemmelsen ikke var at gøre kriterierne for den materielle afgørelse af forældreansvaret anderledes, end de ellers ville have været. Reglen vedrører spørgsmålet om adgang til ny prøvelse og intet andet. I en anden faglig artikel drøftes en række andre spørgsmål med dommen som udgangspunkt. Er overførelse af forældremyndigheden et hensigtsmæssigt virkemiddel for at opnå god samlet forældrekontakt i den konkrete sag? Er overførelse hensigtsmæssig som almenpræventivt virkemiddel? Hvem bør styre udviklingen, og hvorledes bør hensynet til det konkrete barn afvej es over for hensynet til børn som gruppe?

4.6. Også i svensk ret er der i de senere år lovgivet om samværsretssabotage. Spørgsmålet blev først taget op i en departementspromemorie i 1989. Resultatet blev i 1990 en ny regel i tilslutning til bestemmelsen om førstegangsafgørelser om vårdnad. I föräldrabalken, kapitel 6, § 6a, sloges fast (i oversættelse):

»§ 6a. Ved bedømmelsen af, hvad der er bedst for barnet, skal retten være opmærksom på barnets behov for en nær og god kontakt med begge forældrene.«

I bemærkningerne anføres, at på grund af den betydning et fungerende samvær med begge forældre typisk har for barnets psykiske helbred, er der åbenbar anledning til at se alvorligt på tilfælde, hvor indehaveren af forældremyndigheden søger at hindre barnet i at træffe den anden forælder. Problemet kan næppe løses ved at indføre en regel, som går ud på, at en forælder, som modsætter sig, at barnet får samvær med den anden forælder, skal miste forældremyndigheden. Hvert tilfælde må bedømmes for sig. Videre anføres, at i forarbejderne til de gældende forældremyndighedsregler²³ er det udtalt, at hvis ikke andre omstændigheder taler for en anden løsning, bør

20: Se tidligere NRt 1982.116.

21: Carl August Fleischer i Lov og Rett, 1993, s. 249-51.

22: Trude Haugli: Allmenprevention som argument for overførelse af forældreansvar, Jussens Venner, 1993, s. 180-208.

23: Prop. 1981/82:168, s. 66, LU 1982/83:17, s. 25, Prop. 1982/83:165, s. 129 og LU 1982/83:41.

som forældremyndighedsindehaver udpeges den af forældrene, som kan antages bedst at fremme et nært og godt samarbejde mellem barnet og den anden forælder. I en afgørelse fra den svenske højesteret blev der da også i en forældremyndighedsafgørelse lagt afgørende vægt på, at den ene forælder modarbejdede mulighederne for den anden forælders samvær. Selv om de dagældende regler gav mulighed for at tage hensyn til samværs sabotage, når forældremyndighedsspørgsmålet skulle afgøres, fandtes det motiveret med en mere direkte markering fra lovgiverens side. I det hele taget kan det siges, at spørgsmålet om børns mulighed for at have samvær med begge forældre er så grundlæggende, at det fortjener en udtrykkelig lovregulering. Videre anførtes, at en regel af denne slags får særlig betydning i ændringssager, hvor der normalt findes oplysninger om, hvordan samværsret har fungeret i den forløbne tid. Hvis det i en ændringssag viser sig, at den ene forælder uden gyldig anledning har modarbejdet samværet mellem barnet og den anden af forældrene, er det en omstændighed, der kan tale for, at denne ikke længere bør udøve forældremyndigheden.²⁴

Om en senere ændring i 1992 se ovenfor under pkt. 3.2.

4.7. Ifølge den *finske* lov om vårdnad om barn, § 10, stk. 1, er kriteriet, »hvad der er bedst for barnet«, hvorefter tilføjes: »Med dette sigte skal opmærksomheden særligt være henledt på, hvordan forældremyndigheden og samværsretten bedst ordnes i fremtiden.«

4.8. *Førud* for udvalgsnedsættelsen blev det *anført*, at det ser ud til, at det er nødvendigt i loven at tilføje den særlige passus om, at vedholdende sabotage mod et rimeligt samvær kan medføre overførsel af forældremyndigheden. Som en anden mulighed har været nævnt en lovregel om, at den, som har samværsretten, kan kræve en ny afgørelse af, hvem der skal have forældreansvaret, og det forhold, at gennemførelsen af samværsretten er blevet modarbejdet, skal tillægges væsentlig betydning ved vurderingen af, hvad der er bedst for barnet. Det nævnes, at den seneste højesteretsdom fra 1987 ikke resulterede i overførsel trods 6 års vedvarende modarbejdelse af en samværsret²⁵, se om dommen under pkt. 4.3. Fra anden side er nævnt, at det skal indgå som et obligatorisk kriterium i ændringsreglen, hvis der har fundet chikanøs adfærd sted. Det må antages at være et element, der taler mod en persons egnethed som forældremyndighedsindehaver, at den pågældende systematisk har arbejdet på at berøve barnet dets kontakt med den anden forælder.²⁶

4.9. Ifølge *kommissoriet* skal udvalget vurdere, om der er behov for ændringer af reg-

24: Ds. 1989:52, s. 58-61, og Prop. 1990/91:8.

25: Foreningen Far: Forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990, s. 32.

26: Lov og Ret om Børn, Rapport fra en arbejdsgruppe under Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993, s. 34, og Ligestillingsrådets skrivelse af 14. februar 1994 til udvalget, aftrykt som bilag 4.

lerne om overførelse af forældremyndighed i tilfælde, hvor forældremyndighedens indehaver saboterer samværsretten.

Udvalget finder, at det af den eksisterende retspraksis fremgår, at spørgsmålet om samværets gennemførelse eller modarbejdelse indgår som et væsentligt element blandt dem, der er afgørende for resultatet. Den seneste højesteretsdom fra 1987 er et godt eksempel herpå, ikke mindst den begrundelse 6 af de i alt 9 dommere, der dømte i sagen, gav for at ville overføre forældremyndigheden. Dommen illustrerer vel også, hvor belastende det kan være for et barn, at forældrene til stadighed strides om samværet.

Udvalget kan *tilslutte sig* betydningen af, at spørgsmålet, om samværsretten vil blive modarbejdet, er et overordnet hensyn i alle forældremyndighedssager. Det er vigtigt, at barnet bevarer en tæt og god kontakt også til den forælder, der ikke har den daglige omsorg. Det er imidlertid udvalgets holdning, at lovteksten ikke bør fremhæve enkelte af de mange hensyn, der skal tillægges vægt. Udvalget finder herefter ikke grundlag for afgørende ændringer i lovgrundlaget. Specielt skønnes det mindre hensigtsmæssigt efter norsk og svensk forbillede at indsætte et særligt kriterium i en af forældremyndighedsreglerne om samværs sabotage, navnlig fordi kriterierne både i den gældende § 10, stk. 3, og § 11, stk. 3, om opløsning af fælles forældremyndighed og §§ 14 og 17 om overførelse er meget ordknappe. Det samme er tilfældet i lovudkastets § 9, stk. 2, § 12 og § 13, stk. 1. En særlig fremhævelse af betydningen af den samlede forældrekontakt vil give slagside. Dette element er ikke eneafgørende, men må, som mange gange fremhævet, indgå med vægt i afvejningen. Udvalget finder således, at betydningen af samværs sabotage er tilgodeset ved den samlede lempelse af ændringskriteriet, som foreslås i kapitel 4, pkt. 2.4., se lovudkastets § 13, stk. 1.

5. Overvåget samvær

5.1. En mulighed i de tunge sager for at modvirke samværsretssabotage er såkaldt *overvåget samvær*. Den samværsberettigedes kontakt med barnet gennemføres ved, at de ser hinanden på et neutralt sted og under uafhængiges tilstedeværelse. Hermed er tilvejebragt en ordning, der kan være et alternativ til en fogedsag om gennemtvungelse, se herom nedenfor under pkt. 7, til en samværsophævelsessag, se ovenfor under pkt. 3.3., eller til en sag om overførelse af forældremyndigheden, se ovenfor under pkt. 4.9. Indførelse af overvåget samvær må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, og heri må f.eks. indgå, om der er bortførelsesrisiko, eller om det er meget lang tid siden, at faderen har set barnet. Et samvær på et neutralt sted med en vis børnesagkyndig bemanding betyder, at man kan observere samværet, hvis der f.eks. er tvivl om, at den samværsberettigede forælder kan tage vare på og beskytte barnet, eller hvis der er mistanke om, at barnet kan lide skade under samværet, og hvor det måske kan undgås, at samværet helt må afbrydes.

I *Island* er der efter bestemmelsen i børnelovens § 37, stk. 6, mulighed for et sådant overvåget samvær, idet det sociale udvalg eller en særligt udpeget tilsynsførende, når det findes hensigtsmæssigt, skal yde bistand ved udøvelse af samværsretten.

I *Sverige* har de sociale myndigheder i kraft af reglerne om »vårnadsutredninger« til brug for domstolenes afgørelser, se pkt. 1.3.4., i mange samværsager en aktiv rolle og har derved anledning til at foreslå overvåget samvær samt medvirke til gennemførelsen heraf.

5.2. For at få belyst praksis med hensyn til overvåget samvær har *udvalget* stillet statsamterne en række spørgsmål om mulighederne for at tilbyde overvåget samvær, om myndighedernes medvirken hertil samt om adgangen til at videregive oplysninger om forløbet af samværet til brug ved fastsættelsen af samværsretten.

De fleste statsamter har *ikke* noget *generelt tilbud* om overvåget samvær. Såfremt behovet konkret opstår, aftaler man sig frem til en ordning med de sociale myndigheder eller i visse tilfælde med private organisationer. Flere af statsamterne peger dog på, at der er et stigende behov for at kunne etablere mere formaliserede ordninger i offentligt regi. Nogle statsamter har indgået et samarbejde med Mødrehjælpen. Det gælder Fyns Statsamt og Sønderjyllands Statsamt. Statsamterne i hovedstadsområdet, Frederiksborg Statsamt, Københavns statsamt og Københavns Overpræsidium angiver ligeledes, at der er mulighed for at benytte sig af Mødrehjælpens tilbud. Statsamterne medvirker som hovedregel ikke i det overvågede samvær eller i andre foranstaltninger i en observationsfase eller gennem samværsindkøring. Et enkelt statsamt angiver dog, at der i en sådan periode kan afholdes kontaktmøder eller korte samværsbesøg mellem barn og samværsforældre i statsamtet og undtagelsesvis også hjemmebesøg. Om videregivelse af oplysninger om forløbet af overvåget samvær til brug ved fastsættelsen af samværsretten oplyser nogle statsamter, at man efterfølgende indhenter en udtalelse fra den institution, hvor samværet har fundet sted, eventuelt efter forudgående aftale med parterne. Et statsamt oplyser, at der som hovedregel ikke indhentes oplysninger, medens et andet statsamt anfører, at rådgiveren ofte vil følge forløbet af det overvågede samvær, dels fra samtaler med forældrene, men især fra samtaler med barnet om deres oplevelser af forløbet. Det kan også ske gennem samtaler med den instans, der overvåger samværet.

5.3. *Mødrehjælpen i København* har som nævnt et samarbejde med en række sjællandske statsamter. Siden 1989 har man haft et haft et samværsprojekt »Barnets ret til to forældre.

5.4. *Forud* for udvalgets arbejde er overvåget samvær blevet fremhævet som en god løsning. Det er anført, at det bør overvejes, om der ikke burde iværksættes en til-

27: Se Mødrehjælpen: Et barns ret til to forældre - ide kontra virkelighed, optrykt som bilag 5, s. 2-4, hvor der redegøres for projektet.

bundsgående undersøgelse af behovet for på landsplan at etablere overvåget samvær i dertil indrettede lokaler. I forlængelse heraf kunne overvejes, om det bør være en offentlig opgave at etablere en kontinuerlig, landsdækkende ordning for overvåget samvær med henblik på at sikre også disse meget vanskeligt stillede børns ret til to forældre.²⁸

5.5. Overvåget samvær kan efter udvalgets vurdering have *forskellige formål*. Det kan iværksættes i en observationsfase eller indkøringsperiode, og det kan være en kortere eller mere langsigtet foranstaltning i tilfælde, hvor samvær ikke kan gennemføres på normal måde.

Et samvær, som overvåres af en børnesagkyndig, kan være en hensigtsmæssig foranstaltning, hvis statsamtet har behov for en *sagkyndig vurdering* til afgørelse af, f.eks. om en anmodning om ophævelse af samværet skal imødekommes. Det kan være naturligt at se den berettigede og barnet sammen i en samværssituation for at vurdere samspeilet og barnets reaktioner og for at få et indtryk af, om de grunde, der fremføres for, at kontakten skal afbrydes, er berettigede. Resultaterne må da videregives til statsamtet i form af en erklæring, og i så fald vil udgifterne til det overvågede samvær indgå som et naturligt led i betalingen for den børnesagkyndige undersøgelse. Om sagkyndige erklæringer i samværsophævelsessager og om udgifterne hertil se i øvrigt ovenfor under pkt. 3.4. Endnu et formål med, at en udenforstående medvirker ved samværets gennemførelse, kan være at *sætte det i værk* på en rimelig måde. Der kan være gået lang tid, siden barnet har set den forælder, der ønsker samværsret, og der kan være en frygt eller ængstelse hos barnet og hos den, der skal udlevere barnet til samvær.

I nogle tilfælde kan overvågningen indskrænkes til bistand i *afhentnings- og tilbageleveringssituationen*. I enkelte statsamter indgår bistand af denne art som et element i § 27a-rådgivningen.

I andre tilfælde bliver overvåget samvær en mere *langvarig* eller permanent foreteelse.

Det kan være vanskeligt mere abstrakt at afgrænse sager, hvor overvåget samvær kan være på sin plads. Der kan næppe opstilles juridiske kriterier, idet foranstaltningen beror på et skøn over, hvad der er bedst for barnet. Som eksempel nævnes sager med mistanke eller beskyldning om incest eller med alvorlig konflikt mellem forældrene.

5.6. *Udvalget* finder, at det i situationer, som beskrevet ovenfor under pkt. 5.5., bør være en *offentlig opgave* at tilbyde overvåget samvær, såfremt det skønnes nødvendigt i det konkrete tilfælde.

28: Lov og Ret for Børn, Rapport fra en arbejdsgruppe under Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993, s. 34.

5.6.1. Set ud fra et afgørelsessynspunkt kræver overvåget samvær ikke nogen lovændring. Allerede ifølge den gældende regel i § 24, stk. 1, kan statsamtet i en samværs- retsresolution »fastsætte de nødvendige bestemmelser«, hvilket gentages i lovudkastets § 17, stk. 1. Der er således *hjemmel* til i særlige tilfælde at fastsætte vilkår om, at samværet skal udøves et bestemt sted eller under overværelse af særligt angivne personer. ⁴³

5.6.2. Derimod kan en *regel* være nødvendig for at få ordningen med overvåget samvær sat i værk som et offentligt *tilbud overalt* i landet. Der synes at være tre muligheder for, hvem der skal have opgaven med at etablere og organisere ordningen, nemlig statsamtene, kommunerne eller private. Overvåget samvær vil knytte sig naturligt til de rådgivningstilbud, den gældende § 27a indebærer, og dermed skulle området henlægges til statsamtene, se om rådgivning i fremtiden lovudkastets § 28 og nedenfor i kapitel 7. Dog kan det gøres gældende, at det kan virke uheldigt, dersom den afgørende myndighed også iværksætter beslutningerne. Hertil kommer, at statsamtene ikke har det nødvendige apparat i form af lokaler og pædagogisk uddannet personale. Amtskommunerne har dag- og døgninstitutionerne med de fornødne faciliteter og dermed kapacitet til at medvirke ved samvær også i week-ender.

Udvalget anbefaler, at der *indledes forhandlinger* om ordninger, der overalt i landet giver mulighed for overvåget samvær. Dette vil kræve drøftelser mellem Justitsministeriet, Indenrigsministeriet og Socialministeriet, hvorved bemærkes, at der allerede i dag er en regel om offentlige ydelser med henblik på samvær, jf. bistandslovens § 46b, stk. 1. De kommunale organisationer bør også inddrages. Det må overvejes, om der i bistandsloven bør indsættes en regel om pligten til at iværksætte sådanne ordninger. Muligheden for, at private eller halvprivate organisationer kan påtage sig opgaven, således som det i dag er tilfældet med Mødrehjælpen, bør inddrages i overvejelserne. På længere sigt og på lokalt plan vil det være naturligt, at statsamtene indgår i tilrettelæggelsen.

6. Samværsundladelse

6.1.1 et afsnit om samværsvanskeligheder er det naturligt at omtale den *passive berettigede*. Det er ikke tilstrækkeligt at forklare tallene, omtalt ovenfor under pkt. 1.2., om manglende samvær med samværsafslag eller -ophævelse eller med manglende muligheder for at overvinde bopælsforældrenes modstand. Der findes også en gruppe forældre, der fravælger samværsmuligheden, og det har ført til tanker om at indføre samværspligt.

I norske analyser er beskrevet de faktorer, som ser ud til stærkest at påvirke samvæ-

29: Myndighedslovskommentaren, s. 196, og Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 126.

rets omfang. Naturligt er at fremhæve den geografiske afstand mellem forældrenes bopæle. Barnets alder har betydning, idet der er mindre samvær, jo ældre barnet er. Endvidere viser det sig, at samværets omfang aftager, jo længere tid der er gået siden samlivsbruddet. Den ene forælders eller begges etablering af nye parforhold er endnu en faktor, som reducerer samværet.

6.2. *Udvalget* finder, at en diskussion om pligt til at udøve samvær er mere teoretisk. Barnets ret til samvær med begge forældre må således betragtes som en programmerklæring, se formuleringen i den gældende § 23 og lovudkastets § 16. En lovregel med sanktionsmuligheder kan ikke komme på tale.³¹ Derimod bør der i rådgivningsfasen af advokater, børnesagkyndige, statsamtsjurister og andre udfoldes bestræbelser for at medvirke til, at den forælder, der ikke har barnet boende, opfylder sin moralske pligt til at holde kontakt med barnet, ikke alene i kontinuitet af sammenbruddet af familierelationen, men også i tiden fremover og under hele barnets opvækst.

Samværsberettigede kan også på anden måde end ved totalt fravær påvirke kontakten negativt. Det kan være ved at svigte aftaler. Sene afbud eller undladelse af at hente barnet kan skabe berettiget skuffelse og frustrationer hos barnet. Uregelmæssigheder, hvor forælderen kommer for sent eller for tidligt, kan have samme effekt. Også sådanne forhold indvirker på synet på samværet.

7. Fogsager

7.1. *Retsplejelovens* § 536 om retsmidlerne ved tvangsfuldbyrdelse af forældremyndigheds- og samværsretsafgørelser og -aftaler blev indført i 1969. Reglerne blev ikke drøftet af arbejdsgruppen, der forberedte de nugældende forældremyndighedsregler.

Retsplejelovens regler om tvangsfuldbyrdelse af andet end pengekrav m.v. er ændret for nylig ved lov nr. 469 af 30. juni 1993.1 § 536 blev kun foretaget enkelte sproglige ændringer. I den tilgrundlæggende betænkning er det anført, at der ikke fandtes grundlag for at foreslå ændring af reglen, idet de hensyn, som har været bestemmende for deres udformning, næppe i dag kan vægtes anderledes, end de blev af Ægteskabsudvalget af 1957.³²

7.2. Efter § 536 kan bestemmelser om forældremyndighed og udøvelse af samværsret *fuldbyrdes* ved anvendelse af tvangsbøder eller ved umiddelbar gennemtvungelse, jf. stk. 1, 1. pkt.

30: Trude Haugli: Samværsrett - samværspligt? Retfærd, 1993, s. 80.

31: Om norske overvejelser, se Trude Haugli: Samværsrett - samværspligt? Retfærd, 1993, s. 76-87, samt tidligere NOU 1977:35, s. 78, og Lucy Smith: Forældremyndighed og barnerett, 1981, s. 587.

32: Betænkning om tvangsfuldbyrdelse af andre krav end pengekrav (nr. 1170/1989), s. 25-28 og 33 med henvisning til Ægteskabsudvalgets betænkning nr. 369/1964.

De fleste sager af denne art indledes med et *møde* i fogedretten, idet fogeden i videst muligt omfang forsøger at mægle forlig. Princippet i myndighedslovens § 26 om samtaler med større børn følges så vidt vides også i praksis af fogedretterne, hvilket stemmer overens med forarbejderne til bestemmelsen i retsplejeloven. På grundlag af oplysningerne på mødet afgør fogeden, hvis forlig ikke opnås, hvilke tvangsmidler der skal bringes i anvendelse. Er der tale om fuldbyrdelse af en forældremyndigheds-afgørelse vil fogeden oftest vælge at gennemtvinge en udlevering til forælderen. I samværsager vil det i mange tilfælde være naturligt at begynde med tvangsbøder. I gentagelsestilfælde vil der efter en konkret vurdering kunne skrides til umiddelbar gennemtvindingelse.

7.3. I samspillet mellem myndighederne er det fogedretten, der i sidste instans reelt kommer til at tage stilling til at ophæve en samværsret, idet fogeden kan *nægte fuldbyrdelsen*. Hjemmelen hertil er § 536, stk. 1, 3. pkt.:

»Fuldbyrdelse kan ikke ske, dersom barnets sjælelige eller legemlige sundhed derved udsættes for alvorlig fare.«

Fogedens rolle kommer tydeligere frem i det omfang, statsamtterne og Civilretsdirektoratet er tilbageholdende med at ophæve samværet, se herom ovenfor under pkt. 3.1.

7.4. *Forud* for udvalgets nedsættelse er det fra flere sider anført, at de nuværende sanktioner mod sabotage er utilstrækkelige. Hvis barnets meningsfulde kontakt med samværsforælderen skal opretholdes, må tvangsfuldbyrdelsen ske straks i tilfælde af chikanøs adfærd fra forældremyndighedens indehaver, og sanktionerne skal iværksættes hurtigt og effektivt.³³

7.5. Det har *ikke* ligget inden for de rammer, der er lagt for dette *udvalgs opgave*, at indsamle oplysninger om de familieretlige fogedsager og at foretage en vurdering af regelsættet. Når udvalget alligevel har medtaget et afsnit herom, skyldes det, at der efter udvalgets opfattelse er mange gode grunde til at få belyst og vurderet det gældende regelsæt.

33: Lov og Ret om Børn, Rapport fra en arbejdsgruppe under Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993, s. 33.

Kapitel 7

Børnesagkyndig rådgivning

Tallene og erfaringerne viser tydeligvis, at de fleste forældre, der går fra hinanden, kan enes om, hvorledes fremtiden skal forme sig for deres fælles børn, indtil disse bliver voksne. Mange klarer at indgå aftaler om forældremyndigheds- og samværs spørgsmål uden bistand udefra. Hos et lille mindretal er uenigheden så dyb og følelserne så stærke, at der ingen mulighed er for at tilvejebringe forlig, og myndighederne må da afgøre uoverensstemmelserne. Andre forældre har behov for bistand til at planlægge deres og barnets fremtidige relationer, og der kan være behov for en drøftelse på et neutralt sted. I mange lande er der derfor opbygget forligsinstitutioner med henblik på at bistå forældrene med at opnå enighed om børnene. Ordninger med »mediation«, »conciliation« eller lignende, der findes i mange lande, er eksempler herpå.

Bistanden kan have meget *varierende* indhold og formål. Ønsket kan være at informere eller at vejlede og dermed at højne bevidsthedsniveauet omkring de foreliggende muligheder samt om retsvirkningerne og konsekvenserne af aftaler, forældrene er i færd med at indgå. Der kan også være tale om forligsforhandlinger under forsæde af en særlig sagkyndig. I særlige tilfælde kan der ydes krisehjælp eller -terapi til forældre, der har behov for en bearbejdning af deres følelser, og som er motiverede herfor.

1. Dansk rådgivning og vejledning

Rådgivning af danske forældre, der står over for at træffe beslutninger om forældremyndighed eller samværs ret, eller som er uenige herom, er lovgivningsmæssigt opdelt i to elementer. I ægteskabslovens § 44 og i forældremyndighedsbekendtgørelsens kapitel 1 er der forskrifter om møder om juridiske spørgsmål, og i myndighedslovens § 27a findes en regel om børne- og familiesagkyndig rådgivning ved uenighed om de nævnte spørgsmål.

1.1. Juridisk rådgivning

Systemet med juridisk information og vejledning i forældremyndigheds- og samværssager er fintmasket.

Under sager om *separation* eller umiddelbar *skilsmisse* skal forældre til mindreårige børn tage stilling til *forældremyndighedsspørgsmålet*, jf. den gældende § 11, stk. 1, se ovenfor i kapitel 3, pkt. 6.2. Af reglerne om *vilkårsforhandling* forud for *bevilling* til separation eller umiddelbar skilsmisse, jf. ægteskabslovens § 44, fremgår, at forældrene skal møde personligt til forhandlingen. Virkningen af, at det ikke sker trods to tilsigelser, er, at statsamtet afslutter sagen, og herefter er parternes eneste mulighed for at få ægteskabet opløst at gå til retten, jf. cirkulæret om ægteskabs opløsning § 3. Dermed er rådgivningen i høj grad obligatorisk og med ganske vidtgående konsekvenser af nægtelse af medvirken. En tilsvarende regulering med de samme udeblivelsesvirkninger gælder for *møder* med henblik på at få statsamtets godkendelse af en *aftale* om opløsning af fælles *forældremyndighed* efter myndighedslovens § 10 og om overførelse af forældremyndigheden efter lovens § 13, se forældremyndighedsbekendtgørelsens kapitel 1. Disse procedurer foreslår udvalget opretholdt, se ovenfor i kapitel 3, pkt. 5.4. og 6.2., og i kapitel 4, pkt. 3.

Går forældrene *domstolsvejen*, forudsætter samfundet, at den fornødne rådgivning om lovgivning og retsstilling gives af de advokater, der repræsenterer forældrene i retten.

Som nævnt i kapitel 3, pkt. 5.4.1., om fælles forældremyndighed blev der i 1989 slækket på den juridiske rådgivning i forbindelse med indgåelse af *aftale om fælles forældremyndighed*. I praksis indgås ugifte forældres aftaler på skriftligt grundlag. Udvalget foreslår, at aftaler om indførelse af fælles forældremyndighed fremtidig ikke skal godkendes, men anmeldes, se ovenfor i kapitel 3, pkt. 5.4. Set ud fra en informationsvinkel er dette en svaghed. Det kan indebære, at forældrene måske kun har en uklar og begrænset fornemmelse af, hvad aftalen går ud på og indebærer. Udvalget foreslår, som omtalt i kapitel 3, pkt. 7, at dette savn afhjælpes ved, der udarbejdes informationsmateriale.

I *samværssager* er vejledningen mindre obligatorisk, idet det er muligt at behandle sagerne på skriftligt grundlag. I hvilket omfang dette sker, afhænger antagelig i høj grad af praksis ved vedkommende statsamt.

Endelig kan *juridisk orientering* indgå i § 27a-rådgivninger. Af forældremyndighedsbekendtgørelsens § 20, stk. 2, 1. pkt. fremgår det, at statsamtets jurist kan anmodes om at deltage i rådgivningen, se uddybende nedenfor under pkt. 1.2.

1.2. § 27a-rådgivning

1.2.1. Ifølge myndighedslovens § 27a skal statsamtet tilbyde forældre og barnet *børne- og familiesagkyndig rådgivning* og vejledning ved uenighed om forældremyndighed og samværret.

Ved en vurdering af ordningen må erindres, at reglen ikke blev til efter et udvalgsarbejde, men kom ind i loven under Folketingets behandling af forslaget til ændring af myndighedslovens kapitel 2.¹ Forarbejderne er derfor begrænsede. Arbejdsgruppen, der udarbejdede forældremyndighedsbetænkningen, redegjorde for spørgsmålet om sagkyndig medvirken eller bistand til de myndigheder, som skal afgøre spørgsmålene om forældremyndighed og samværsret. Konklusionen var, at der gennem de senere år havde været en betydelig udvikling i gang for at finde forbedrede muligheder til løsning af behovet for sagkyndig bistand. Det anbefalede, at denne udvikling, der flere steder til dels havde karakter af forsøgsordning, fortsatte, således at der kunne indhøstes flest mulige erfaringer. Arbejdsgruppen kunne tilslutte sig de ønsker, der fra mange sider havde været fremme om, at det i forældremyndigheds- og samværsager i højere grad blev muligt at tilbyde forældrene hjælp til løsning eller mindske af de problemer, der opstår i forbindelse med samlivsbrud.²

Retsudvalgets flertal anså det for betydningsfuldt, at der i lovteksten indførtes en bestemmelse om rådgivning, hvilket som nævnt også blev resultatet. I Retsudvalgets betænkning anføres bl.a.:

»Der bør . . . være tale om et tværfagligt samarbejde, der omfatter statsamtets personale, psykiatere, psykologer og socialrådgivere.

Den vejledning og rådgivning, der skal tilbydes, skal gives med henblik på, at familien selv skal kunne løse de konflikter, der opstår i forbindelse med den ændrede situation for familien. Der er derfor ikke alene behov for rådgivning, inden forældrene indgår en aftale eller myndighederne træffer en afgørelse om forældremyndighed og samværsret, men der er også behov for, at der kan ydes rådgivning, efter at en beslutning herom er truffet, for derved at mindske de problemer, der kan opstå, når beslutningen er en realitet.

Det er ligeledes vigtigt at understrege, at også børn skal tilbydes denne vejledning og rådgivning. Der sættes ikke nogen aldersgrænse for, hvornår børn skal have dette tilbud, da også helt små børn vil kunne have behov for rådgivning og vejledning.«

De væsentligste bidrag til forståelsen af ordningen er - ud over de gengivne bemærkninger fra Retsudvalgets betænkning - de *administrative regler*, der blev udarbejdet i tiden mellem lovens vedtagelse og ikrafttræden, og som nu findes i forældremyndighedsbekendtgørelsens kapitel 2, §§ 11-20.⁴

For at få et bedre, aktuelt erfaringsmateriale som grundlag for overvejelserne, har *statsamtterne* besvaret en række *spørgsmål* fra udvalget om, hvordan rådgivningen admi-

1: Folketingstidende 1984-85, Tillæg B, sp. 1518-20.

2: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 166-70.

3: Folketingstidende 1984-85, Tillæg B, sp. 1519-20.

4: Bekendtgørelse nr. 649 af 18. september 1990 om forældremyndighed og samværsret.

nistreres og virker. Endvidere har udvalget indsamlet *statistiske oplysninger*, se herom kapitel 2, pkt. 9.

1.2.2. Ifølge forældremyndighedsbekendtgørelsen § 13 skal *statsamtet tilbyde* parterne en tværfaglig børne- og familiesagkyndig rådgivning under behandlingen af sager, hvori der er *uenighed* om *forældremyndighed* og *samværsret*. Rådgivning kommer navnlig på tale, hvis forældrene har henvendt sig til statsamtet om separation eller skilsmisse, jf. myndighedslovens § 11, stk. 1, eller om opløsning af fælles forældremyndighed, jf. § 10. Tilbud skal også fremsættes i anledning af en ansøgning til statsamtet om fri proces til en forældremyndighedssag. Det kan ikke udelukkes, at der ved ansøgning i enighed om fælles forældremyndighed, jf. § 9, eller om overførelse af forældremyndigheden efter § 13 afdækkes en sådan uenighed, at rådgivning kan komme på tale. I forbindelse med en *retssag* om forældremyndighed efter § 10, stk. 3, § 11, stk. 3, § 14 eller § 17 skal ikke fremsættes rådgivningstilbud, medmindre der som nævnt indgives ansøgning til statsamtet om fri proces til retssagen, jf. forældremyndighedsbekendtgørelsen § 13, stk. 2. I sager om midlertidig forældremyndighedsafgørelser efter § 19 og § 20 fremsættes der ikke tilbud, jf. bekendtgørelsen § 13, stk. 4.

Er der indgivet ansøgning til statsamtet efter lovens § 24 om fastsættelse, ændring eller ophævelse af samværet, skal statsamtet også tilbyde rådgivning under behandling af *samværstvist*. Tilbud skal tillige gives, hvis der fremsættes anmodning om midlertidig samvær efter lovens § 25 under en retssag, og der er uenighed mellem forældrene om spørgsmålet.

Rådgivningstilbud *fremsættes* i praksis både skriftligt og mundtligt. Det synes ifølge de oplysninger, udvalget har indhentet, at være et fremtrædende træk, at skal der afholdes et møde med forældrene, fremkommer statsamtsjuristen mundtligt med tilbuddet, når det under drøftelserne har vist sig, at der ikke kan opnås enighed. Dermed bliver tilbuddet et element i vilkårsforhandlingerne og i møderne efter forældremyndighedsbekendtgørelsen, omtalt ovenfor under pkt. 1.1. Tilbuddene skyldes da oftest uenighed om forældremyndigheden. I forbindelse med tilbuddet kan mødelederen informere om rådgivningens formål og indhold. I samværssager, hvor møder er mindre hyppige, fremsættes tilbuddet om § 27a-rådgivning som følge heraf oftest skriftligt. Enkelte amter har udfærdiget standardtilbudsskrivelser.

Som det fremgår af de talmæssige oplysninger i kapitel 2, pkt. 9.1., fremsættes der nu ca. 6.000 rådgivningstilbud om året, hvilket er en forøgelse med ca. 25% i forhold til årene 1986-87. Antallet af rådgivninger er knap 3.000 om året.

1.2.3. Ved rådgivningsordningens ikrafttræden den 1. januar 1986 skulle rådgivning tilbydes, når statsamtet behandlede en sag, hvori der er uenighed om forældremyndighed og samværsret. Et halvt år senere, den 1. juli 1986, blev ordningen udvidet, så forældre og børn kan anmode om rådgivning ved uenighed om forældremyndig-

5: Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 230.

hed og samværsret, selv om statsamtet ikke i forvejen behandler en sag herom, jf. bekendtgørelsens § 14 om *åben rådgivning*. Ifølge de svar, udvalget har modtaget fra statsamterne, synes den åbne rådgivning ikke at spille nogen større rolle. Ifølge et svar er »åben rådgivning i praksis sjælden, da det ikke er normen, at begge parter ønsker rådgivning, før en sag verserer«. Et andet amt bemærker: »Den åbne rådgivning udnyttes overraskende lidt; formentlig (er der) behov for en information om denne rådgivning og måske en anden visitationspraksis«. Et tredje anfører: »Tilbud om åben rådgivning er meget lidt anvendt (kendt)«.

De *statistiske* oplysninger, udvalget har indhentet, bekræfter, at en åben rådgivning er sjælden. Som det fremgår af kapitel 2 pkt. 9.1., udgjorde de fremsatte tilbud i åben rådgivning alene 6% af samtlige rådgivningstilbud eller ca. 330 tilbud om året.

1.2.4. Reglerne i forældremyndighedsbekendtgørelsen danner de ydre rammer om rådgivningen. Den nærmere *tilrettelæggelse og gennemførelse* af arbejdet og dets indhold sker i et samarbejde mellem det enkelte statsamt og de børnesagkyndige rådgivere. Ifølge bekendtgørelsen § 11 og § 17, stk. 1, er det dog *statsamtet*, som har ansvaret for rådgivningen, som *styrer* den, og som både generelt og konkret bestemmer, hvilke børne- og familiesagkyndige, der skal yde rådgivning.

Statsamterne har over for udvalget oplyst, at rådgivningen overalt foregår i *amternes lokaler*. Et enkelt amt har dog først indført denne ordning i foråret 1994. De fleste statsamter har antaget rådgiverne på konsulentbasis. Fire statsamter har indgået aftale med de amtskommunale børnerådgivninger om, at § 27a-rådgivningen ydes af deres medarbejdere. Sekretariatsfunktionerne udføres også i disse områder af statsamtet. Et amt har oplyst, at der er oprettet et særligt rådgivningssekretariat, som forestår tilrettelæggelsen af møder, indkaldelse af klienter, meddelelse til rådgivere om møderne, oplysninger m.v, ansættelse, afskedigelse og andre forhold vedrørende konsulenterne, den praktiske tilrettelæggelse af konsulentmøder og udarbejdelse af statistikker. Nogle steder er der specielt indrettede lokaler til rådgivningen, udstyret med børnevenlige møbler og legetøj.

1.2.5. Rådgivningen skal som anført i forarbejderne ske i *tværfagligt samarbejde*, der omfatter statsamtets personale, psykiatere, psykologer og socialrådgivere. Ifølge forældremyndighedsbekendtgørelsens § 11 kan rådgivningen ydes både af statsamtet og af andre, med hvem statsamtet har indgået aftale om at udføre opgaverne. Blandt rådgiverne er de fleste psykologer eller socialrådgivere, men der er også psykiatere. Alle er deltidsbeskæftiget med rådgivningen. De fleste har hovedstilling i amtskommunale og kommunale børnerådgivninger. Enkelte er tilknyttet hospitalsafdelinger eller er privatpraktiserende.

1.2.6. § 27a-rådgivningen er, som det fremgår af forarbejderne i Retsudvalgets betænkning, tænkt som en *bistand til forældre* til selv at løse deres indbyrdes konflikter, en hjælp til selvhjælp, hvilket er gentaget i forældremyndighedsbekendtgørelsens

§ 12. Tilvejebringelse af enighed er væsentlig, men focus på rådgivningen er nuet og fremtiden, samt parrets historie og samspil. I rådgivningen hjælpes de til at finde nye måder at forholde sig til hinanden på. Med i drøftelserne er også børn og eventuelt nye samlevere eller andre væsentlige personer.

Rådgivningen styrker forældrene i at bruge egne ressourcer på bedre at blive i stand til at komme overens. Centralt er at hjælpe dem til at skille egne behov fra barnets. En kvalitet i rådgivningen kan være forældrenes oplevelse af at komme til orde og en følelse af at blive hørt og forstået, hvilket kan give en mulighed for at omvurdere og kaste nyt lys over gamle konflikter og at hjælpe dem til at acceptere og »begrave« fortiden. Rådgivningen henvender sig til alle sociale grupper, og metoderne afpasses efter f.eks. sproglige eller kulturelle forskelle. Der er ikke tale om et egentlig terapeutisk forløb, men rådgiverne anvender deres terapeutiske sagkundskab til at bibringe det nye familiesystem nogle redskaber til konfliktløsning. Et sådant intenst forløb kræver en meget solid faglig baggrund hos rådgiveren.

Et godt resultat af § 27a-rådgivningen er karakteriseret ved, at alle familiens medlemmer føler sig hjulpet, og at ingen forlader rådgivningen i nederlagsstemning. Resultatet af rådgivningen behøver ikke nødvendigvis at være enighed, men det kan også være en erkendelse af de manglende muligheder for at opnå enighed og respekt for forskellighederne. Resultatet af rådgivningen - »løsningen« - bør tilgodese børnenes behov, men også forældrenes.

1.2.7. Ved de økonomiske beregninger forud for lovens ikrafttræden i 1986 over udgifterne til rådgivningsordningen forudsatte Civilretsdirektoratet, at den *gennemsnitlige rådgivningstid*, inklusive forberedelse, journalskrivning m.v., kunne sættes til omkring 4 timer. I praksis kan det gennemsnitlige timeforbrug i efteråret 1993 på grundlag af de indhentede oplysninger beregnes til omkring 2½ time, hvilket er en nedgang i forhold til 1987, hvor gennemsnittet var knap 3 timer. Om timeforbruget i oktober kvartal 1993 er i den statistiske undersøgelse yderligere oplyst, at i ca. tre fjerdedele af tilfældene var rådgivningen afsluttet på under 3 timer. I ca. 14% af sagerne blev der anvendt 4 timer eller mere pr. sag. Det skønnes, at der i godt en tredjedel af sagerne afholdtes mere end et møde. Om detaljerne se i kapitel 2, pkt. 9.3.

Et særligt spørgsmål i denne forbindelse er, om og da i hvilket omfang det kommer på tale at iværksætte *længerevarende* rådgivning. Statsamternes besvarelse af et spørgsmål herom viser en meget forskelligartet praksis. Fire af amterne har bekræftet, at der kan være behov for længere rådgivningsforløb. Et amt nævner, at der i 19% af sagerne var 5-9 samtaler og i knap 5 % flere end 10 møder, samtidig med at det oplyses, at i 20% af sagerne strakte rådgivningen sig over 3-6 måneder og i 15% over mere end et halvt år. Et andet amt anfører, at kontinuerlig rådgivning forekommer i ca. 15% af sagerne. Et tredje amt oplyser, at i næsten alle sager, der viskeres til en børnepsykiater, holdes der flere møder, og det samme er tilfældet i ca. 20% af de øvrige sager. Endelig anfører et amt, at der i ca. 50% af sagerne er behov for, at sagen i en periode beror hos rådgiveren med henblik på fortsat rådgivning.

Heroverfor står et amt, der i sit svar til udvalget bemærker, at man ingen praksis har med hensyn til kontinuerlig rådgivning. Et par amter henviser sådanne sager til amtets børnerådgivningscentre, børnepsykiatere eller privatpraktiserende terapeuter, men tilføjer, at der næppe er tale om et stort antal. Endnu et amt nævner, at længerevarende rådgivninger er undtagelsen. Et sidste amt oplyser, at der i øjeblikket ikke foregår længerevarende eller kontinuerlig § 27a-rådgivning.

Nogle steder skal rådgiveren skriftligt søge om tilladelse til at anvende mere end fire timer til en konkret sag, hvis der skønnes behov herfor, medens sådanne bånd ikke findes andre steder.

1.2.8. § 27a rummer ifølge lovordene et *tilbud* også til *barnet*. I forældremyndighedsbekendtgørelsens § 13, stk. 3, er det udbygget derhen, at er et barn fyldt 12 år, skal rådgivning tilbydes barnet under statsamtets samtale med børn efter myndighedslovens § 26. Principielt kan det derfor hævdes, at reglen indebærer en selvstændig ret for de større børn. I så fald er reglen en begrænsning i forældremyndighedsindehaverens rettigheder. Det primære er, at børnene selv har ret til at henvende sig til rådgiverne.

Børnenes deltagelse i § 27a-rådgivningen synes ikke ganske afldaret.

Af *statsamternes besvarelser* fremgår, at *børnene* kun i begrænset omfang og kun ved enkelte statsamter får *selvstændige rådgivningstilbud*. Et amt nævner dog, at rådgivningstilbuddene også omfatter børn, dog normalt ikke børn under 7 år, et andet, at der meget sjældent gives særskilt tilbud til børn. Et tredje amt anfører, at der alene vil blive givet særskilt skriftlig rådgivningstilbud til børn, hvis omstændighederne tilsiger det. De momenter, der lægges vægt på i denne forbindelse, er fortrinsvis barnets alder samt modenhed iøvrigt.

Det normale synes som nævnt at være, at børnene kan *inddrages* i rådgivningen af deres forældre, og bliver det i et vist omfang; et amt nævner, at det sker i godt 1/3 af sagerne. Normen synes at være, at børnene kun kommer med i rådgivningsforløbet efter aftale med forældrene og måske på rådgiverens initiativ. Et enkelt amt nævner en undergrænse på 8-12 år for de børn, der kommer med i rådgivningsforløbet. Børnene kommer da til rådgiveren sammen med forældrene eller, hvad synes at være hyppigere, til særskilte samtaler i tilslutning til et fornyet møde med forældrene. Forældrene underrettes her om forløbet af samtalen med barnet. Denne orientering afhænger af, hvad der måtte være aftalt med barnet.

Under udvalgets drøftelser med rådgivere er det anført, at *kendskab* til *barnet* og dets *forhold* er vigtigt i rådgivningsforløbet, der i høj grad var baseret herpå. Der er tendens til at inddrage børn, der er væsentligt under 12 år. Inddragelse af børnene er imidlertid ikke slavisk. Det må afhænge af barnets og forældrenes holdning. Derfor er det rimeligt, at det første møde sker uden barnets deltagelse. Kendskab til barnet bliver indirekte anvendt, men altid efter forudgående aftale med barnet. Det er den enkelte rådgiver, der vurderer, hvorvidt barnet skal til samtale, dog er der typisk enighed herom mellem juristen og rådgiveren.

1.2.9. Af § 27a fremgår, at det er en *betingelse* for et rådgivningstilbud, at der er *uenighed*. Ifølge forældremyndighedsbekendtgørelsens § 16 er rådgivning i almindelighed tillige betinget af, at *begge parter tager imod tilbuddet*. Ønsker den ene forælder ikke at deltage, kan rådgivning af den anden dog finde sted, hvis det kan antages at medvirke til at løse parternes konflikt. Efter Civilretsdirektoratets opfattelse er der ikke noget til hinder for, at statsamtet, hvis det findes hensigtsmæssigt, fremsætter et betinget tilbud om rådgivning, før uenigheden er dokumenteret, hvis det kan fremskynde sagens behandling. I givet fald kan statsamtet allerede ved modtagelsen af en ansøgning om forældremyndighed eller samværsret udbede sig ansøgerens stillingtagen til spørgsmålet om rådgivning i tilfælde af uenighed. Da statsamtet skal gøre den anden af forældrene bekendt med ansøgningen, vil tilbud om rådgivning over for denne part kunne fremsættes i forbindelse med varslingen. Afslår en part tilbuddet, før parten er bekendt med, at der foreligger uenighed eller bekendt med uenighedens nærmere karakter, bør tilbuddet dog i almindelighed genfremsættes, når parten har den nævnte kendskab.⁶

Af udvalgets undersøgelser fra oktober kvartal 1993 fremgår, at tilbuddet blev accepteret af begge parter i op mod halvdelen af tilfældene. I knap en fjerdedel af sagerne ønskede alene den ene part rådgivning. Endelig afslog begge parter rådgivningstilbuddet i ca. 30% af sagerne. Se uddybende ovenfor i kapitel 2, pkt. 9.1.

1.2.10. Statsamtet kan ifølge forældremyndighedsbekendtgørelsens § 19 *afslå* en anmodning om fortsat eller fomyet rådgivning, hvis den ikke kan antages at medvirke til en løsning af parternes konflikt. Under tilsvarende betingelser kan rådgivning afslås, hvis parterne ikke inden den frist, statsamtet har fastsat, har meddelt, at de ønsker rådgivning, eller hvis parterne udebliver fra et rådgivningsmøde.

1.2.11. Spørgsmålet, om rådgivningen skal have et selvstændigt liv og være helt *uafhængig* af statsamtets sagsbehandling i øvrigt, var genstand for omfattende drøftelser i iværksættelsesfasen. Resultatet blev bekendtgørelsens § 20. Ifølge bestemmelsen må der ikke til brug for statsamtets afgørelse af en sag om samværsret, forældremyndighed eller fri proces indhentes oplysninger, som parterne¹ har givet under rådgivningen. Sådanne oplysninger må heller ikke af rådgiveren videregives til brug for afgørelsen. Grundsynspunktet var, at der skulle være »skodder« mellem rådgivningen og beslutningsprocessen. Bestemmelsen gælder dog ikke, hvis parterne har givet samtykke til, at oplysningerne indhentes eller videregives. Undtagelse gøres tillige, hvis en statsamtsjurist deltager i rådgivningen, idet der da er notatpligt, jf. § 20, stk. 2. .

Praksis omkring statsamtsjuristernes deltagelse i rådgivningen varierer efter de oplysninger, udvalget har indhentet, meget. Intet statsamt har efter udvalgets oplysninger udarbejdet generelle retningslinier herom. Ifølge de statistiske oplysninger, udvalget har indsamlet fra oktober kvartal 1993, se herom ovenfor i kapitel 2, pkt. 9.1.2., del-

6: Skarrildhus 1989, s. 27.

tog statsamtsjuristen i knap en fjerdedel af rådgivningerne. Ifølge de svar, udvalget har modtaget på sin forespørgsel, har der udviklet sig en praksis, hvorefter juristerne som udgangspunkt kun deltager efter anmodning fra forældrene. I et amt er statsamtsjuristen som hovedregel med i alle sager, dog ikke hvis parterne udtrykkeligt har meddelt, at de ikke ønsker dette. Et andet amt oplyser, at juristen i samværssager som minimum er tilstede ved rådgivningens begyndelse samt ved dens afslutning. Herudover kan juristen tilkaldes for at afklare tvivlsspørgsmål, nedskrive aftaler og lignende. Andre steder deltager statsamtsjuristen i mødets start for at orientere om de juridiske regler og om forældremyndighedsbekendtgørelsens § 20 samt for at tilbyde at være med i rådgivningen, hvis dette ønskes. Det nævnes fra enkelte amter, at der er visse sager, hvor rådgiveren tilstræber juristmedvirken. I andre amter sker rådgivning uden juristdeltagelse eller kun, hvis forældrene undtagelsesvist har fremsat udtrykkeligt ønske herom. Et amt nævner, at det kun sker i et fåtal af sager.

Deltager juristen ikke i selve rådgivningen, vil der ofte, hvis der er mulighed herfor, være en forudgående drøftelse mellem rådgiveren og juristen om den enkelte sag, men der synes ikke at være nogen fast praksis herom i noget statsamt.

1.2.12. Endnu et område, hvor praksis ifølge statsamternes svar er lidt forskellig, er med hensyn til, hvorvidt den børnesagkyndige udarbejder *notater* om rådgivningsforløbet. I nogle statsamter udfærdiges notater om det faktiske forløb, f.eks. om, at rådgivningen er foretaget og hvornår og særligt om udfaldet, herunder om der er opnået forlig eller fortsat er uenighed, så der sker en kort tilbagemelding. Hvis der indgås en aftale, er en redegørelse herfor nødvendig til brug ved statsamtets afgørelse. I flere statsamter tilkaldes juristen ved afslutningen af rådgivningen.

Egentlige notater, eventuelt indeholdende en vurdering, udarbejdes kun, såfremt forældrene er indforstået hermed. Hvis parterne giver samtykke, kan der blive tale om et længere notat med angivelse af deres påstande og synspunkter, samt hvorledes de har bevæget sig i relation til rådgivningstemaet. Notatet vil da også undertiden indeholde vurderende tilkendegivelser fra rådgiverens side.

1.2.13. Også efter ordningens indførelse har det, til dels retspolitisk, været drøftet, om den børnesagkyndige efter en mislykket rådgivning kan afgive en *erklæring* til brug for den, der skal træffe afgørelsen. Problemet har så vidt vides ikke været aktuelt ved forældremyndighedstvister. Der er næppe set eksempler på, at en § 27a-rådgiver foretager en undersøgelse til brug for retten i en sag og om en familie vedkommende kender på forhånd. Teoretisk var det måske nok muligt, hvis forældrene meddeler samtykke hertil. Man kunne snarere forestille sig, at statsamtsjuristen i en samværssag indhentede oplysninger om et rådgivningsforløb. Hvis juristen selv har været med under rådgivningen, er der udarbejdet et notat med de faktiske oplysninger, jf. bekendtgørelsens § 20, stk. 2, 2. pkt.

Om *videregivelse* af *oplysninger* om rådgivningen har Civilretsdirektoratet udtalt, at forældremyndighedsbekendtgørelsens § 20 efter sin sproglige affattelse kun vedrører

»oplysninger, som parterne har givet under rådgivningen«. På grund af bestemmelsens forarbejder og de hensyn til rådgivningsforløbet, der ligger bag den meget begrænsede adgang til at lade oplysninger, som afgives under rådgivningen, indgå i statsamtets sag, finder Civilretsdirektoratet, at § 20 skal anvendes tilsvarende på vurderinger fra rådgiverne.⁷

1.2.14. Om det *generelle samarbejde* mellem statsamtets sagsbehandlere og rådgiverne viser statsamternes svar til udvalget, at det er sædvanligt med mindst et årligt fællesmøde. Nogle steder holder rådgiverne yderligere møder, f.eks. 3-4 gange årligt, med henblik på en drøftelse af rådgivningsfunktionen og gensidig sagssupervision. Et amt holder derudover et årligt 1½-dagseminar. Nogle amter har ingen faste mødeprocedurer for rådgivningen. Navnlig er dette tilfældet, hvor der er indgået generelle aftaler med amtets børnerådgivning.

1.2.15. Der foreligger kun *begrænset* og spredt viden om § 21 a-rådgivningen. Under forberedelsen af denne betænkning har udvalget, som nævnt under pkt. 1.2.1. i et vist omfang søgt tilvejebragt oplysninger om praksis, og resultaterne er samlet og sammenfattet ovenfor i kapitel 2, pkt. 9 samt under pkt. 1.2.2.-1.2.14. I ordningens første år holdtes møder med de nye sagsbehandlere, men senere efteruddannelse og supervision har været sparsom. De anvendte og anbefalelsesværdige metoder er ikke beskrevet. Der kan være en formodning om, at fremgangsmåden varierer og måske endda, at ikke alle rådgivere inden for samme statsamt har samme forløb under arbejdet eller følger samme skema.

Brugerundersøgelser er ikke foretaget. Der vides således ikke noget om, hvilke ønsker og forventninger forældrene har til det offentlige tilbud om vejledning, rådgivning og forligsforhandlinger. Det er heller ikke undersøgt, hvilken forligseffekt myndighedernes indsats har haft på kortere og længere sigt. Langtidsvirkningerne af rådgivningen burde undersøges og sammenlignes med en kontrolgruppe.

Inden for de givne tidsrammer har det ikke været muligt for udvalget at foreslå og forestå større undersøgelser af rådgivningen. Med viden om, at undersøgelser er på planlægningsstadiet i både Norge og Sverige, se herom ovenfor i kapitel 1, pkt. 2 og 3 og nedenfor under pkt. 2 og 3 in fine, kunne det være en overvejelse værd at iværksætte noget tilsvarende i Danmark, hvis der er kvalificeret forskningsmæssig kapacitet hertil, og der kan skabes økonomiske muligheder herfor. Resultaterne kunne bruges i flere sammenhænge. De ville kunne danne grundlag for overvejelser om nye lovgivningsinitiativer se nedenfor under pkt. 4.3.3., om rådgivningens opbygning og struktur samt om ressourcetildeling. Mere viden vil også være værdifuld for rådgiverne i deres virksomhed og medvirke til en bedre og mere målrettet indsats.

7: Skarrildhus 1989, s. 28. Se også Myndighedslovskommentaren, bd. 2, s. 233-234 og Danielsen: Skilsmissegaven 1989, s. 300-302 samt de lege ferenda s. 318-319.

2. Norsk mægling

I den norske ægteskabslov, lov nr. 47 af 4. juli 1991 om ægteskab, der trådte i kraft den 1. januar 1993, er der i § 26 en ny regel om *mægling m.v.* Samtidig blev der i *barnelovens* § 34 om forældreansvar og i § 44 om samværsret indsat et nyt pkt:

»Parterne skal møde til mægling før sagen indbringes for retten eller fylkesmanden. Departementet giver nærmere forskrifter for sådan mægling. Ægteskabslovens § 26 finder tilsvarende anvendelse.«

Barne- og familiedepartementet har den 17. november 1992 udstedt en forskrift til ægteskabsloven om mægling m.v., hvorimod der ikke er særlige administrative regler om mægling efter barneloven. Yderligere har departementet den 1. december udsendt en rundskrivelse Q-15/92 om ægteskabsloven. Herfra er de fleste af oplysningerne i det følgende er hentet.

Af *ægteskabslovens* § 26 følger, at forældre med fællesbørn under 16 år skal møde til mægling, før sag om separation eller om skilsmisse på grundlag af samlivsophævelse kan indbringes for fylkesmanden eller domstol. Formålet er at få forældrene til at nå frem til en aftale om forældreansvaret, samværsretten og om hvor barnet skal bo fast. Under mæglingen skal lægges vægt på, hvad der vil være den bedste ordning for barnet.

Udgangspunktet er, at forældrene har pligt til at møde personligt, hvis ikke tvingende grunde er til hinder herfor. Når mægling er forsøgt, skal der udstedes mæglingsattest.

De særlige regler i *barneloven* er indført af hensyn til *ugifte* forældre. Det lader sig ikke gøre at opfange denne gruppe af ægteskabslovens regler om obligatorisk mægling, fordi der ikke foreligger formelle regler om faktisk samlivsbrud på tilsvarende måde som ved separation eller skilsmisse. Derfor er der indført obligatorisk mægling som vilkår for at få en sag om forældreansvar m.v. behandlet af domstol eller fylkesmand.⁸

Uanset, at mæglingens formål er at få forældrene til at blive enige om en aftale om barnet, skal de møde, *selv om de er enige*. Mægleren skal hjælpe parterne til at komme frem til en aftale. En rimelig aftale, parterne er blevet enige om på forhånd, skal ikke gøres til genstand for mægling. I sådanne tilfælde skal mægleren alligevel have en samtale med forældrene og eventuelt give råd om aftalen. At forældrene kan enes om en skriftlig aftale med hensyn til daglig omsorg, forældreansvar og samværsret er et mål for mæglingen, men ikke noget vilkår for at kræve mæglingsattest. Her vil enighed være tilstrækkelig. Det er parterne selv, som indgår aftalen, og som bliver ansvarlig for dens indhold. Mæglerne har ikke ansvar for indholdet og de konsekvenser, denne medfører.

8: Ot. prp. nr. 91 (1991-92) og Innst.O. nr. 97 (1991-1992) s. 1.

Af barnelovens § 31 følger, at forældre skal høre, *hvad barnet har at sige*, før de træffer afgørelse om dets personlige forhold. Når barnet er fyldt 12 år, har det ret til at udtale sig om bl.a., hos hvem af forældrene det ønsker at bo. Mægleren skal gøre forældrene opmærksom på barnets taleret. Imidlertid er det forældrene, som skal høre barnet, før de tager afgørelser om, hvor barnet skal bo m.v. Lige så vigtig som barnets ret til at udtale sig, er retten til at tie. Barnet skal ikke presses til at vælge mellem forældrene. 12-års grænsen i loven er ikke absolut. Også yngre børn kan høres, hvis de har dannet sig en mening.

Mægleren skal orientere parterne om de vigtigste *økonomiske konsekvenser*, aftalen vil medføre, f.eks. at en aftale om delt daglig omsorg kan medføre, at børnebidraget fastsættes efter skøn, og at det kan have betydning for den enes status som enlig forsøger efter de sociale regler, skatteregler m.v.

De, som ikke er undtaget fra mægling, *skal møde personligt* og samtidig til mægling. Hvis tvingende grunde er til hinder for det, f.eks. alvorlig sygdom, kræves der ikke mægling for denne part. Der kan mægles for parterne hver for sig, hvis stærke grunde taler for dette. Dette er en hjemmel for at undtage fra kravet om samtidig fremmøde for samme mægler i helt specielle tilfælde. Hvis parterne bor meget langt fra hinanden, og er de enige om en ordning for børnene, kan mægler bestemme, at parterne skal møde for hver sin mægler på det respektive hjemsted eller foretage mæglingen pr. telefon. Her er det helt nødvendigt, at parterne er enige, og at en af dem har meget lang rejsevej. Hvis det under mæglingen viser sig, at parterne ikke er enige, må de møde personligt hos samme mægler, for at mæglingsattest skal kunne udstedes efter almindelige regler.

Ved *lovligt forfald* skal der indkaldes til nyt møde, når forfaldsgrunden ophører. Det kan være kortvarig sygdom, ferie, fravær i arbejdsøjemed m.v. Hvis parten *undlader* at møde til mægling og heller ikke melder forfald, skal der straks indkaldes til nyt møde. Det nye møde må ikke berammes længere frem end maksimalt 14 dage. Hvis der er grund til at tro, at den ene af parterne ikke kommer til møde, bør indkaldelserne berammes fortløbende, for at ventetiden for den anden ægtefælle bliver kortest muligt. Der skal ikke være mere end to nye indkaldelser, d.v.s. tre indkaldelser i alt.

Mægleren og parterne afgør, om det er mest hensigtsmæssigt at mæglingen foregår i en eller flere timer pr. møde, så længe det samlede tidsforbrug ikke overstiger 4 timer. Dette er et metodespørgsmål, som hver enkelt mægler må afgøre ud fra en mæglingsfaglig vurdering.

Der skal ikke udstedes *mæglingsattest*, når den ægtefælle, som har ønsket mægling, ikke møder, og der ikke foreligger tvingende grunde. Der skal udstedes mæglingsattest, efter at der er foretaget tre indkaldelser, dersom ægtefællen, som ikke har ønsket mægling, ikke møder, og vedkommende ikke har gyldigt forfald. Mægleren skal skrive attest efter tre timer, dersom en af forældrene kræver det, selv om de ikke er kommet frem til nogen aftale.⁹

9: Rundskrivelse Q- 15/1992, 1. december 1992, s. 19-24.

Det *tvfylkesmanden*, der har *ansvaret* for, at der findes et kvalificeret mæglingsapparat i fylket. Det skal være dimensioneret således, at mæglingen er geografisk tilgængelig, uden væsentlig ventetid, og så det giver brugerne en vis valgfrihed med hensyn til mægler. Som mæglere kan godkendes en fagperson tilknyttet et offentligt godkendt familieværnskontor, præster og fagpersoner knyttet til offentlig sundheds- eller socialinstans eller ved et pædagogisk psykologisk tjenestekontor. Hvor tilgangen fra det offentlige apparat ikke er god nok, kan man give mæglingsbevilling til privatpraktiserende psykologer, psykiatere eller advokater. Mægleren skal have gode kundskaber om voksnes og børns reaktioner i separationssituationen. Mægleren bør være godt orienteret om faglige og juridiske spørgsmål, som er relevante i forhold til sagsområdet, som f.eks. barne- og familiepsykologi, relevant forskning, mæglingsmetodik, love og forskrifter m.v. Inden for denne ramme bestemmer fylkesmanden, hvilken oplæring som må anses for påkrævet. Der henvises til forskriften §§ 2 og 3.¹⁰ Af rundskrivelsen fremgår, at udføres mæglingen af en ansat ved et familieværnskontor, vil arbejdsgiveren få refunderet udgifter, begrænset opad til *fire timer*, efter en timesats svarende til statens sats for fri retshjælp, der i 1992 var på 495 kr. Bruger et forældrepar mindre end fire timer, kan resttiden ikke overføres til andre par. I timesatsen er indbefattet arbejdstid brugt til forberedelse, evt. overtidsgodtgørelse, rejseudgifter m.v.

Der blev ført *statistik* for det første år, mæglingsordningen har været i kraft. Der blev udført godt 10.000 mæglinger, hvoraf 81% var efter ægteskabsloven, 11% var efter barneloven og 8% var uden attest. 35% af attesterne var udstedt med et forbrug af 1 time, 30% med et forbrug af 2 timer, 21% med et forbrug af 3 timer og 14% med et forbrug af 4 timer. 62% af mæglingerne blev udført af mæglere fra familieværnskontorer, der også har psykologer ansat, 18% af ansatte i Sundheds- og socialsektoren, 6% af præster, 5% af advokater og 1% af privatpraktiserende psykologer.

Der er planlagt en treårig *evaluering* af ordningen.

3. Svenske samarbejdssamtaler¹¹

Svenske kommuner har til opgave i skilsmissekonflikter og lignende situationer at hjælpe forældrene med at bearbejde deres uenighed og i fællesskab søge løsninger for fremtiden. Det kaldes *samarbejdssamtaler*. Dermed menes drøftelser, hvor forældrene under sagkyndig ledelse forsøger at forhandle sig frem til et fælles syn på forældremyndigheds- og samværsretsspørgsmålet. Samtalerne skal i første række op-

10: Forskrift til ekteskabsloven om mekling m.v. fastsat 17. november 1992, Vedlegg 4 til Rundskrivelse Q – 15/92, 1. december 1992, s. 104-06.

11: Danielsen: Skilsmissegagen 1989, s. 302-05.

fattes som et instrument for forældrene til i fællesskab og i samarbejde selv at træffe beslutninger om forældremyndighed og samværsret.¹²

Samarbejdssamtalerne har *hjemmel* i föräldrebalken kapitel 6, § 18 (i oversættelse):

»§ 18. I forældremyndigheds- eller samværsretssager kan retten give de sociale myndigheder eller andet organ til opgave i barnets interesse at foranstalte samtaler med det formål at opnå enighed mellem forældrene (samarbejdssamtaler).

Hvis retten træffer beslutning efter stk. 1. kan den sætte sagen i bero i en vis tid. Det samme gælder, hvis samarbejdssamtaler allerede er begyndt og fortsatte samtaler kan antages at være til nytte. Hvis der findes særlige grunde kan retten forlænge udsættelsen.«

Der har været opstillet to forskellige *modeller* for samtaler, nemlig »samtaler med familierådgivningstavshedspligt« og »samtaler med socialtjenestetavshedspligt«. De førstnævnte er terapeutisk rettet, idet det personlige forhold mellem parterne fokuseres og bearbejdes. Samtalen varetages da af to behandlere, og i en vejledning er der peget på værdien af, at de har forskelligt køn. Tavshedspligten indebærer, at der er »skodder« mellem samtalerne og undersøgelser til brug for retten, og at det altid er nye sagsbehandlere, som tager over, hvis samtalerne ikke fører til en løsning. Forældrene kan dog ønske anderledes. I den anden model er samtalerne uden terapeutisk træk.¹³ I 1988 blev den svenske socialstyrelse anmodet om at foretage en vurdering af samarbejdssamtalerne. Det blev *undersøgt*, i hvilken udstrækning samtalerne forekom, hvilke kvalifikationer samtalelederen havde, hvor mange forældre der blev enige som resultat, i hvilken udstrækning enigheden blev bevaret, hvilke besparelser der fulgte af, at et større antal konflikter blev løst gennem samtalerne, samt om frivillige aftaler skabte bedre forudsætninger hos forældrene om at opfylde det økonomiske forældreansvar end ved myndighedsbeslutninger. Resultaterne af undersøgelserne forelå samme år. I flertallet af kommunerne var samtalelederne socionomer. I næsten 80% af de sager, der fandt sted før retssag var anlagt, blev forældrene enige. I ca. 56% af de sager, der blev henvist fra domstole, blev der opnået enighed. Undersøgelserne viste også, at samtalerne i 80% af tilfældene var efter den ikke-terapeutiske model.¹⁴ Vurderingen var, at samarbejdssamtalerne på kort tid havde fået betydelig gennemslagskraft, og at andelen af vellykkede samtaler i den forstand, at parterne frivilligt nåede til en aftale, måtte bedømmes som tilfredsstillende. Der var dog grund til at bearbejde området, bl.a. med metodeudvikling og vejledning af de sagskyndige. Drøftelser med dommere, advokater og socialmedarbejdere viste, at samtalerne også havde langsigtede effekter.

12: Prop. 1990/91:8, s. 27-28.

13: Danielsen: Skilsmissegagen, 1989, s. 303-04.

14: Om yderligere resultater se Danielsen: Skilsmissegagen, 1989, s. 305.

15: Familierådgivning. Samarbetstal, Socialstyrelsen, SOS-rapport 1989:10 og Lönar sig samarbetssamtal? en samhällsekonomisk studie, Socialstyrelsen og Riksrevisionsverket, SOS-rapport 1989:11.

I 1989 blev der i det svenske justitsministerium udarbejdet en departementspromemoria.¹⁶ På grundlag heraf fremsattes i 1990 lovforslag om »vårdnad och umgänge«¹⁷ bl.a. med nye regler om samarbejtsamtaler. Ifølge lovforslaget er målet med samtalen at få forældrene til at blive enige. Men selv om dette ikke nås, kan forældrene gennem samtalerne få større forståelse for hinandens synspunkter og lære at håndtere konflikterne på en sådan måde, så det går så lidt ud over børnene som muligt.

Samtalerne må i første række opfattes som et instrument for forældrene. Det behov, som barnet kan have for at tale med nogen udenforstående om sin situation, må derfor primært tilgodeses på anden måde end gennem samarbejdssamtaler. Men barnet må naturligvis på et tidspunkt komme med i samtalen om, hvordan forældremyndigheden og samværet skal ordnes i fremtiden. Som regel vil dette ske, når forældrene er begyndt at samarbejde og kan føre konkrete diskussioner om tvistsspørgsmålene.¹⁸

I lovforslaget nævnes videre, at efter den hidtidige lovgivning kunne en domstol udsætte en verserende forældremyndighedssag, når der var påbegyndt samarbejdsamtaler. Nu foresloges, at sådanne samtaler også skal kunne indledes efter initiativ fra retten. Nogen tvang for forældrene til at deltage i samtalerne kan ikke komme på tale. Det ville kræve sanktioner i form af regler, f.eks. om bøde eller afhentning. Under sådanne omstændigheder kan man ikke regne med, at samtalerne skulle gøre nogen nytte. Det forhold, at forældrene ikke kan tvinges, gør det imidlertid ikke nødvendigt at begrænse en domstols initiativ til tilfælde, hvor begge forældre samtykker i samtalen. Det må nemlig antages, at de fleste forældre vil stille op til samtalen, hvis domstolene beslutter en sådan. Det må også antages, at hvis forældrene kommer i kontakt med personer, som har erfaringer med behandling af voksne, og som har særlige kundskaber om børn og deres behov, er der gode udsigter til, at samtalen vil kunne opfylde en vigtig funktion. Selv om enighed ikke opnås, kan meget være vundet allerede ved, at forældre gennem samtalen bliver opmærksomme på farerne for, at tvisten skal true barnets velbefindende. Udgangspunktet er derfor, at samarbejdsamtaler skal foranstalles, så snart det kan tjene noget formål, og domstolenes mulighed for at tage initiativ bør ikke forudsætte samtykke fra forældrenes side. Som et sidste vigtigt led i reformen blev det pålagt alle kommuner at give forældrene mulighed for samarbejdssamtaler.¹⁹

Der blev gennemført lovgivning på grundlag af lovforslaget. De vigtigste ændringer var, foruden pligten for kommunerne til at tilbyde rådgivning, at domstolene under verserende sager skal fremsætte rådgivningstilbud, hvis dette ikke tidligere er sket.

Som nævnt ovenfor i kapitel 1, pkt. 3, har en særlig undersøger fået til opgave at *vurdere reformen* med samarbejdssamtalerne.

16: Vårdnad och umgänge, Justitiedepartementet, Ds 1989:52.

17: Prop 1990/91:8, Vårdnad och umgänge, se navnlig s. 27-31 og 64-65.

18: Prop 1990/91:8, s. 27-28.

19: Prop 1990/91:8, s. 29-31.

4. Udvalgets overvejelser

4.1. Ifølge *kommissoriet* skal udvalget gennemgå retstilstanden med hensyn til familiesagkyndig rådgivning samt vurdere, hvorvidt og hvorledes familiesagkyndig rådgivning i sager vedrørende forældremyndighed og samværsret kan finde større udbredelse.

4.2. I *debatten forud* for udvalgets nedsættelse har været nævnt, at professionel rådgivning, der er til rådighed i *alle faser*, dvs. før, under og efter samlivsophør og både for gifte og ugifte forældre, også selv efter, at man eventuelt har aftalt fælles forældremyndighed, kan spille en vigtig rolle i såvel forebyggelse som afhjælpning af konflikter. Rådgivning - eller alternativ konfliktløsning - bør således indgå som et selvfølgelig led i afgørelsen af forældremyndigheds- og samvæsspørgsmål. Af hensyn til barnets interesse i så vidt muligt at bevare kontakten med begge forældre bør ingen af forældrene kunne undslå sig deltagelse i en sådan rådgivning.

Derudover er det anført, at der savnes rådgivningstilbud for forældre, som har fælles forældremyndighed, med henblik på *forebyggelse af konflikter* om udøvelsen heraf og af samværsret. Rådgivningen bør ikke tage udgangspunkt i den konkrete konflikt, men kunne inddrage forældrenes helhedssituation og tilbyde professionel bistand til at bearbejde dyberegående konflikter, som skaber disharmoni og konflikter i familien. Målet skal være, at familien selv sættes i stand til at løse fremtidige konflikter.²⁰ Uddybende er nævnt, at spørgsmålet om tidspunktet for, hvornår rådgivning skal ydes, må vurderes, idet meget taler for, at rådgivning også bør tilbydes som forebyggende rådgivning, f.eks. i forbindelse med fødselsforberedelse og familiekundskab i folkeskolen. Under alle omstændigheder er det nødvendigt, at der er mulighed for rådgivning, når forældre oplever, at de er ved at løbe ind i vanskeligheder omkring forældremyndighed og samvær, også uden at de har konkrete ønsker om at ophæve deres aftaler.²¹

I den forudgående debat har det også været anført, at det kunne være et krav, at begge forældre havde *pligt* til at *deltage* i et rådgivningsmøde til afklaring af indbyrdes uenighed om barnets forhold. Sanktionsmuligheder kan måske i højere grad end den nuværende frivillige § 27a-rådgivning medvirke til indirekte at motivere forældre til primært at varetage barnets interesse. Det burde kunne »betale sig« at samarbejde om, hvad der er bedst for barnet.²² Det kunne være et tegn på manglende overskud til at handle ud fra barnets interesser, at man - uden en rimelig begrundelse - nægter at deltage i rådgivningen for at finde en for barnet optimal løsning med regelmæssig kontakt med begge forældre efter samlivsophør. Nægtelse af deltagelse i rådgivning kan således som et aspekt være medvirkende til, at man ud fra en samlet vurdering

20: Mødrehjælpen af 1983 og Nell Rasmussen, Foreningen for Forældreplanlægning. Oplæg til Udvalget optrykt som bilag 5.

21: Ligestillingsrådet i sin henvendelse af 14. februar 1994 til udvalget, optrykt som bilag 4.

22: Beslutningsforslag om revision af myndighedsloven, B 15, Folketingstidende 1992-93, Tillæg A, sp. 3285 ff.

af sagen finder, at den anden forælder er mere egnet til at have forældremyndigheden over barnet.²³

Endelig har der været rejst spørgsmål om rådgivningens *organisatoriske* indplace-ring, herunder med tanker om, at rådgivningen bør overføres til primærkommunerne²⁴. Det forekommer mange ubehageligt, at den nuværende rådgivning foretages af dem, som godkender aftalen i forældremyndighedssagen og træffer afgørelsen i samværsagen. Der bør også være rådgivningsmuligheder uafhængig af de instanser, der behandler forældremyndighedssager, og desuden bør der være en mere vidtgående information om tilbud om rådgivning.²⁵

4.3.1. Under *udvalgets overvejelser* må indledningsvis understreges, at de danske rådgivnings- og vejledningsordninger er ganske omfattende og udbyggede, også sammenlignet med de andre nordiske landes. Der er juridisk rådgivning i statsamtet, forestået af specialiserede jurister, forud for de fleste forældremyndighedsaftaler, se herom ovenfor under pkt. 1.1., ved tvister i retten får parterne vejledning af deres advokater, og ved uenighed om forældremyndighed eller samværsret får forældrene tilbud om børne- og familiesagkyndig § 27a-rådgivning, normalt ved en psykolog eller en socialrådgiver. Udvalget finder samfundets rådgivningstilbud værdifuldt og vil gerne medvirke til en styrkelse og udbygning.

4.3.2. § 27a-rådgivningen må inden for sit specielle område ses som et *alternativ* til og måske som et *supplement* også til den *rådgivning*, der i henhold til den sociale lovgivning findes i *kommunalt regi*. Ifølge bistandslovens § 28 skal kommunerne tilbyde alle borgere mulighed for løbende vejledning og rådgivning, og efter § 32, stk. 2 skal kommunen yde forældremyndighedsindehaveren eller andre, der faktisk sørger for et barn eller en ung, rådgivning og støtte. Paralleller i rådgivningsforløbene kan der gives flere eksempler på. Fire af statsamterne har som omtalt ovenfor under pkt. 1.2.4. indgået aftale med de amtskommunale børnerådgivningscentre om at udføre § 27a-rådgivningen, og i mange andre amter er der rådgivere, som er antaget på konsulentbasis, tilknyttet denne rådgivning. I enkelte amter henviser § 27a-rådgivere forældre med behov for længerevarende eller kontinuerlig rådgivning til de kommunale rådgivninger, se ovenfor under pkt. 1.2.7. Forudvalgets *vurderinger* spiller det en rolle, at de kommunale rådgivninger så vidt vides ikke, før § 27a-rådgivningen blev indført i 1986, så det som en særlig eller væsentlig opgave at rådgive forældre i nogenlunde normale separations- og skilsmisseforløb. De kommunale rådgivninger må antages at have haft andre og mere belastede familier som primær målgruppe, således at der ofte er tale om rådgivningsrutiner med terapeutiske træk. Udvalget har

23: Lov og ret om børn, Rapport fra en arbejdsgruppe under Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1993, s. 30-31.

24: Børns Vilkår i mødereferatet optrykt som bilag 2.

25: Ligestillingsrådets skrivelse af 14. februar 1994 til udvalget, optrykt som bilag 4.

endvidere lagt vægt på, at det tværfaglige samarbejde, som § 27a-ordningen indebærer, er af stor værdi både for statsamtsjuristerne og for de børnesagkyndige rådgivere. Begge grupper har fået større forståelse for de problemer, som de juridiske konstruktioner forældremyndighed og samvær kan give anledning til, og for, hvordan de bedst løses under skyldig hensyntagen til de fremtidige familierelationer. Hertil kommer, at der efter den eksisterende opbygning sættes samfundsmæssige ressourcer ind, som er øremærkede til netop dette område. Udvalget vil være betænkelig ved at bryde det miljø, der er skabt, ved en fuldstændig ændring af rådgivningsstrukturen. En rådgivning udelukkende i kommunalt regi vil også blive underkastet andre prioriteringer og styringsmekanismer. Noget andet er, at det vil være værdifuldt, hvis de kommunale rådgivninger i højere grad, end det nu sker, ville gå ind i skilsmissebørnenes forhold og livsvilkår, hvis de giver anledning til særlige vanskeligheder.

4.3.3. Skulle *mere dybtgående ændringer* i dansk familieretlig rådgivningsstruktur komme på tale, måtte også andre områder inddrages. Det gælder således vilkårsforhandlingerne, statsamterne i medfør af ægteskabslovens § 44 foretager i alle sager om bevilling til separation og umiddelbar skilsmisse, se om betydningen for spørgsmål i relation til børnene oven for under pkt. 1.1.²⁶ Det gælder tillige de møder om juridiske spørgsmål, statsamterne afholder om godkendelse af forældremyndighedsaftaler, se ligeledes ovenfor under pkt. 1.1. I forbindelse med afskaffelsen af den tvungne mægling i 1989, blev der i ægteskabslovens § 43, stk. 2, skabt hjemmel til at indføre parrådgivning, og der blev gennemført forsøg hermed i Københavns og Ringkøbing statsamter.²⁷ Erfaringerne herfra og fra de generelle overvejelser om indførelse af parrådgivning må også med i mere vidtrækkende overvejelser. I en række andre lande er indført omfattende rådgivning, der ikke alene angår børnene, men tillige inddrager de økonomiske spørgsmål i forbindelse med ægteskabets sammenbrud. I disse rådgivningsformer, der i engelsktalende lande kaldes »mediation« eller »conciliation«, anvendes ofte særlige teknikker for at få parterne til selv at enes. »Mediation« har i en række lande i de senere år været genstand for retspolitiske overvejelser og for omfattende forskning. Dette materiale, de vurderinger, der er blevet resultatet af de igangsatte undersøgelser af norske og svenske rådgivningsordninger, samt yderligere danske erfaringer, kunne også inddrages i overvejelser med et bredere sigte. Udvalget er ikke fremmed over for tanken om, at der med tiden kan blive behov for mere generelle og omfattende drøftelser om dansk familieretlig rådgivning, enten som et særskilt projekt eller som et led i en revision af separations- og skilsmissesagernes behandling.

4.3.4. *Udvalget* har efter sit kommissorium og efter en samlet vurdering som nævnt

26: Om overvejelser om vilkårsforhandlingers fremtid se Danielsen: Skilsmissesagen, 1989, s. 250-53, 573-75, 585 og 610-11.

27: Om parrådgivning se Danielsen: Ægteskabslovens kapitel 4 og 5, 1993, s. 84-85.

under pkt. 4.3.1. set det som sin *opgave* på rådgivningsområdet at vurdere og *udbygge* den *eksisterende ordning* tæt knyttet til statsamterne.

4.4. Udvalget finder, at *rådgivningsregien* bør gives en mere *fremtrædende placering* og har i lovudkastet udformet et særligt kapitel herom. Det har fået overskriften »Børnesagkyndig rådgivning«. Udelukkelsen af ordet »familiesagkyndig« her og i udkastets § 28 skyldes ønsket om at anvende det udtryk, der bruges i daglig tale. Udtrykket »§ 27a-rådgivning« som også ofte benyttes, er et intetsigende begreb. Det er således ikke tanken med det ændrede ordvalg at bortse fra den familiesammenhæng, hvori rådgivningen foregår. I denne forbindelse henvises til, at rådgivningen ifølge udkastets § 28, stk. 1, skal tilbydes »forældre og børn«.

Udvalget foreslår *formålsbestemmelsen* fra bekendtgørelsens § 12 overført til selve loven, se lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt.²⁸ Reglen er *udbygget* med en understregning af, at der skal tages *hensyn* til, hvad der er *bedst for barnet*. En rådgivning, hvor det at opnå enighed mellem forældrene er helt dominerende, kan måske føre til uheldige resultater. Der må ikke fokuseres så meget på konfliktløsning, at et forlig eller et kompromis bliver et altoverskyggende mål. F.eks. kan en ordning med fælles forældremyndighed, hvis der er konfliktfyldte relationer i det konkrete tilfælde, være til mere skade for barnet end gavn. En deleordning, som forældrene som et kompromis kan enes om, er måske heller ikke den bedste løsning for barnet. Sådanne og andre overvejelser om, hvad hensynet til barnet tilsiger, bør rådgivere også have i tankerne.

Som det fremgår af det foregående, er selve lovreglen om rådgivning, selv med den foreslåede udvidelse, stærkt begrænset i sit indhold. Den *nærmere regulering* sker *administrativt* i forældremyndighedsbekendtgørelsen. Udvalget finder i det store og hele denne afgrænsning hensigtsmæssig. Hjemlen til den administrative regulering findes i lovudkastet § 31. De oplysninger, udvalget har indhentet fra statsamterne, viser variationer, der undertiden er betydelige i sagsbehandlingen. På denne baggrund finder udvalget, at der i forbindelse med den lovrevision, der må forventes sat igang med denne betænkning, bør foretages en gennemgang af de administrative regler i forældremyndighedsbekendtgørelsen om rådgivningen. De er nu næsten ti år gamle, og de blev udformet uden erfaringsmateriale. Blandt de emner, det kan komme på tale at lade indgå i en nyvurdering, er tilbudsproceduren, børnenes rolle i rådgivningen, statsamtsjuristernes medvirken samt journalføringen og notatomfanget. En del af disse emner er uddybende omtalt i det følgende. Der kunne være behov for informationsmateriale om rådgivningsmulighederne, se herom nedenfor under pkt. 4.10.

4.5. Udvalget har overvejet *afgrænsningen* af lovens rådgivningsregel, herunder om brugen af ordet »*uenighed*« gør bestemmelsen for snæver. Det teoretisk optimale ville måske være et rådgivningstilbud i alle de forældremyndigheds- og samværssager,

28: I samme retning se Foreningen Far i Forslag til ændring af myndighedsloven, 1990.

som myndighederne kommer i berøring med. Som anført ovenfor i kapitel 2, pkt. 3.2., er det 27.000-30.000 forældremyndighedssager om året. Skulle idealerne følges, måtte den åbne rådgivning udvides tilsvarende til at omfatte alle forældre, der første gang kommer ud for at tage stilling til forældremyndigheds- eller samværsspørgsmål, og det er de ca. 24.000 forældrepar, der hvert år flytter fra hinanden samt de mange, der lever adskilt, og som skal have samværet til at fungere. Hertil kommer de tilfælde, hvor forældrene vender tilbage til myndighederne med forældremyndigheds- og samværsspørgsmål. Disse tal må sammenlignes med de ca. 6.000 rådgivningstilbud, danske statsamter i dag fremsætter på årsbasis og de ca. 3.000 tilfælde, hvor begge parter accepterer rådgivning, og den iværksættes, se i kapitel 2, pkt. 9 samt ovenfor under pkt. 1.2.2. Tanken om børnesagkyndige rådgivningstilbud i alle enighedssager forekommer i dette talmæssige perspektiv næsten uoverkommeligt. Det gælder såvel kapacitetsmæssigt, tidsmæssigt og samfundsøkonomisk, når også henses til omfanget af den juridiske vejledning også i enighedssager, se ovenfor under pkt. 1.1. For en række forældre vil rådgivning, deres enighed og positive samarbejdsudsigter taget i betragtning, forekomme overflødig, i værste fald bureaukratisk og formynderisk. Uenighedskravet er derfor gentaget i lovudkastet § 28, stk. 1, 1. pkt. Efter reglen er det fortsat et krav, at uenigheden går på forældremyndighed eller samvær. Bistand til løsning af andre forældrekonflikter, f.eks. om opdragelsen, barnets skolegang og uddannelse eller om dets omgangskreds og fritidsvaner, må søges løst i et andet regi, f.eks. gennem rådgivning efter bistandslovens § 28 og § 32, stk. 2.

Endelig har udvalget i stk. 1, 2.pkt. bevaret rådgivningstilbuddet *til børn* og fortsat uden at angive nogen aldersgrænse. Udvalget finder efter de indhentede oplysninger, se ovenfor under pkt. 1.2.8., at der ved udarbejdelsen af de nye administrative regler er behov for at overveje en styrkelse af børnenes placering i rådgivningen, både selvstændigt, og når de inddrages i rådgivningen af forældrene.

Udvalget forudsætter tillige, at der fortsat skal være mulighed for *åben rådgivning* om forældremyndigheds- og samværsspørgsmål. Som nævnt ovenfor under pkt. 1.2.3. er ordningen ikke meget benyttet. Der kan måske være behov for orientering om adgangen hertil, f.eks. i forbindelse med en aftale om fælles forældremyndighed.

4.6. Udvalget har drøftet *rådgivningsområdet* yderligere. I dag er rådgivning ifølge de administrative regler i forældremyndighedsbekendtgørelsens § 16, stk. 1, i almindelighed betinget af, at *begge parter ønsker* at deltage. Tallene, gennemgået ovenfor i kapitel 2, pkt. 9.1., viser, at dette er tilfældet i 682 sager af de 1453, hvor tilbud blev fremsat, medens der i oktober kvartal var 353 sager, hvor kun den ene part ønskede rådgivning.

Det kunne overvejes i alle sager, hvor statsamtet konstaterer uenighed, at indkalde forældre til rådgivningsmøde uden at fremsætte tilbud og således uden, at forældrene havde ytret sig om, hvorvidt de ønskede at deltage. Dette ville betyde mere end en fordobling af antallet af berammede rådgivninger fra de ca. 3.000 i dag til godt 6.000 årligt. Udvalget finder, at dette vil være at gå for langt. Der skulle flere rådgivere til,

hvilket kunne skabe vanskeligheder, og der ville antageligt blive megen spildtid.

Som en mellemløsning foreslår udvalget, at grundprincippet om en positiv tilkendegivelse fra begge som en sædvanlig forudsætning ændres, så der normalt indkaldes til rådgivningsmøde, blot *én af forældrene* i uenighedstilfældene, se ovenfor under pkt. 4.5., er *positiv* over for et tilbud. Dette vil være et skridt i retning af det obligatoriske, der tidligere er talt om, og som drøftes yderligere nedenfor under pkt. 4.10. Psykologisk er der forskel på på forhånd positivt at skulle, tilkendegive, at man ønsker at deltage i rådgivning, og at udeblive fra et møde, der er indkaldt til. Talmæssigt vil dette betyde en udvidelse med ca. 1.500 sager årligt. En sådan udvidet ordning vil medføre et øget tidsforbrug, fordi der skal sættes tid af til ca. 50% flere møder. Tiden vil imidlertid ikke være spildt. Udvalget forudsætter, at rådgiveren, dersom kun en forælder møder, bruger den afsatte tid til en samtale med denne. Selv om rådgivningen da vil have et andet sigte, kan den, der har været aktiv og møder op, have behov for at drøfte sine problemer og at få dem sat i perspektiv samt at få råd, der kan være værdifulde, selv om de gives ud fra oplysninger fra kun den ene part. Den, der ikke møder frem, ved også, at konsekvensen kan blive, at den anden forælder taler alene med rådgiveren. Udvalget finder det ikke nødvendigt at fremhæve dette nye princip i selve lovteksten, der heller ikke i dag foreskriver begge parter tilslutning som forudsætning for indkaldelse til et møde. Uanset formuleringen af § 28, stk. 1, må det være muligt som hidtil i en bekendtgørelse at fastlægge denne udvidelse af rådgivningsaktiviteten.

4.7. Udvalget foreslår en *styrkelse* af rådgivningen udover den, der er omtalt ovenfor under pkt. 4.6. Der kan være behov for rådgivning også uden for de uenighedstilfælde, den gældende § 27a omfatter. Det er f.eks. fremhævet, at skal en ordning om fælles forældremyndighed fungere bedst muligt, kan det være afgørende, at forældre møder til rådgivning, før en aftale indgås, også ud over den, der gives i statsamtet. Under en ordning med fælles forældremyndighed kan der undertiden tænkes at være behov for rådgivning om vigtige enkeltspørgsmål med henblik på at sætte forældrene i stand til selv at løse dem. Andre eksempler kan sikkert også nævnes. Derfor foreslår udvalget indsat en regel i § 28, stk. 2, hvorefter statsamtet, selv om der ikke er uenighed, kan tilbyde rådgivning om forældremyndighed og samværsret, hvis statsamtet skønner, at der er et særligt behov herfor. I modsætning til, hvad der er tilfældet ved den åbne rådgivning omtalt ovenfor under pkt. 1.2.3., hvor forældrene selv henvender sig, er det i stk. 2-situationen *statsamtet*, der tager *initiativet*, og fremsætter et rådgivningstilbud, som forældrene kan forholde sig til.

4.8. Derudover har udvalget overvejet, om der under *retssager* bør *frem sættes tilbud* om rådgivning i forældremyndighedstvister, hvis tilbud ikke tidligere er fremsat af statsamtet. Der kunne da gives råd om børns forventelige reaktioner i en krisesituation og i forskellige aldre, herunder hvordan man kan tale med barnet om problemerne. Dette ville svare til, hvad der fornylig er gennemført i Sverige, som anført under pkt. 3, men her er alle forældremyndigheds- og samværssager judicielle. Udvalget har af-

stået fra at inddrage domstolene, fordi det er for sent og forsinket for meget. I de fleste tilfælde er der allerede forinden fremsat tilbud af statsamtet i forbindelse med en fri procesansøgning fra initiativtageren. Parternes advokater vil som et naturligt led i deres opgave have forsøgt at forlige dem og i denne forbindelse gjort opmærksom på rådgivningsmuligheden, hvis det skønnes hensigtsmæssigt. Skulle domstolene henvise til rådgivning, måtte sagen sættes i bero og en måske berammet domsforhandling udsættes, hvilket efter svenske erfaringer kunne betyde flere måneders forsinkelse. Er parterne så langt fra hinanden, at stævning er udtaget, og retssag dermed er anlagt, kan det måske være bedre med en hurtig og endelig afgørelse på tvisten. Skønner dommeren i det konkrete tilfælde, at rådgivning vil være til hjælp, må denne i kraft af officialprincippet og uden lovregulering kunne opfordre parterne til at gøre brug af rådgivningstilbuddet. Dommeren vil også kunne udsætte en sag, hvis parterne eller en af dem har taget skridt til rådgivning.

4.9. Selv om der i forhold til forældrene i dag er tale om et tilbud, er § 27a *obligatorisk for statsamtet* på den måde, at der er pligt til unuanceret at give tilbud, hver gang der journaliseres en uenighedssag, se dog ovenfor under pkt. 1.2.10. Tilbuddet skal således fremsættes, uanset hvori uenigheden om forældremyndigheden eller samværet består, hvor omfattende den er, og hvor længe det er siden, der sidst har været tilbudt rådgivning. Forældrene skal have tilbuddet, selv om der for nylig - inden for de sidste måneder - forgæves er gennemført en rådgivning, eller selv om forælderhenvendelsen drejer sig om f.eks. rene detailspørgsmål vedrørende udøvelsen af samværsretten. Det er nævnt, at nogle forældremyndighedssager er uegnede til rådgivning, bl.a. hvis det er oplagt, at sagen ender med en retssag. Som yderligere eksempler på situationer, hvor rådgivningen er overflødig eller måske skadelig, er nævnt, at forældrene kan være meget umodne og som følge heraf ikke modtagelige for rådgivning; at en eller begge er helt uden ressourcer, f.eks. p.g.a. alkohol- eller narkotikamisbrug, eller at der har været vold i familien, måske mod ægtefællen. Det kan også være, at den ene forælder klart nægter at medvirke til en løsning, der går vedkommende imod, eller at forældrene i forvejen har afsløret sig som hyppige, garvede brugere af systemet som et middel i deres indbyrdes konflikter. Endelig kan der være sager, der på forhånd må rubriceres blandt de særligt vanskelige, og hvor § 27a-rådgivningen ikke skønnes at være noget middel til løsning af forældrenes konflikt.

Udvalget finder, at der i loven bør indføres hjemmel for statsamtet til i *undtagelsestilfælde* trods den normale pligt, der er beskrevet i lovudkastets § 28, stk. 1, til at kunne *undlade* at fremsætte rådgivningstilbud hvis det i det enkelte tilfælde findes unødvendigt eller uhensigtsmæssigt.

4.10. Et vigtigt led i udvalgets drøftelser har været rådgivningens *obligatoriske* karakter for forældrene i den forstand, at der skulle indføres pligt til at møde op. I debatten forud for udvalgets nedsættelse har der været ytre ønske om at gøre rådgivningen tvungen, men fra anden side er der ytre tvivl om, hvad noget sådant skulle indebære. Den

norske mæglingsordning er præsenteret som obligatorisk, men som omtalt ovenfor under pkt. 2 indebærer det alene, at initiativtageren får sagen afvist, hvis vedkommende ikke selv møder op, samt at der forgæves skal sendes tre tilsigelser til modparten, før mæglingsattest kan udstedes, og sagen om separation, skilsmisse eller forældremyndighed kan fortsætte. Den norske model må vurderes i lyset af, at man ikke der, som hér i landet, kender vilkårsforhandlinger eller møder i administrative forældremyndighedssager. Med det danske system med en udstrakt juridisk vejledning, se også ovenfor under pkt. 1.1., er det længste, udvalget finder at kunne gå, det, der er beskrevet under pkt. 5.4., nemlig indkaldelse til et rådgivningsmøde, blot den ene forælder anmoder herom eller tilkendegiver en positiv indstilling.

Derudover kan det vel ikke udelukkes, at »passivitet« eller udvist modvilje over for fremsatte rådgivningstilbud efter et konkret skøn tillægges *processuel skadevirkning* under en efterfølgende retssag om forældremyndighedstvisten, idet handlingsforløbet kan indgå i bedømmelsen af, hvad der er bedst for barnet. En modvilje mod at være med i rådgivning kan, afhængig af de individuelle forhold og baggrunden herfor, vise noget om vedkommendes samarbejdsevne og dermed om egnetheden til at have eller få forældremyndigheden. Tillæggelse af fakultativ processuel skadevirkning sker formentlig allerede i dag i et vist omfang, såfremt det under en retssag oplyses, at en § 27a-rådgivning ikke har kunnet gennemføres på grund af den ene parts mangel på samarbejdsvilje. I hvert fald er det set, at advokater har procederet på synspunktet. En udtrykkelig regel om mulige skadevirkninger vil imidlertid stride mod den ordknaphed, der er i myndighedsloven med hensyn til, hvad domstolene skal tillægge vægt, se også ovenfor i kapitel 4, pkt.4. På den anden side må man være opmærksom på, at det kan være helt legitimt at sige nej til tilbuddet, f.eks. hvis parret har været gennem rådgivning flere gange inde for en kortere tidsramme uden resultat, eller den anden part har været voldelig. Det vil også kunne få uheldige konsekvenser og være en belastning for barnet, hvis afgørelsen af forældrenes uoverensstemmelser trækker ud.

Det må yderligere nævnes, at det, man har overvejet at gøre tvunget, er en *rådgivning*, der skal få forældrene til at *løse deres konflikter*. Dette forudsætter et mindstemål af positiv og åben indstilling. Ingen kan tvinges til at blive eller deltage aktivt i den gensidige frie dialog, som er ordningens substans. Det at møde op kan blive et led i det taktiske spil, og det, der foregår, uden reelt indhold. Man kan, hvis frivillighedstanken forlades, komme ud for spilfægterier og deltagelse på skrømt. Der er en fare for pro forma-rådgivning, hvor den ene part møder med forudfattede, ufravigelige meninger. Hertil kommer, at det kan være vanskeligt at sanktionere udeblivelse, fordi det kan være svært at afdække årsagen. Det behøver ikke at være udslag af manglende interesse for barnet. Der kan også være andre motiver, skepsis over for rådgiverne, angst for at møde den tidligere ægtefælle eller behov for nu at få en løsning i en længerevarende konflikt. Tvungen rådgivning kan tænkes at bringe instituttet i miskredit, samtidig med at knappe ressourcer optages af parter, der ikke har noget umiddelbart ønske om at medvirke til en løsning af deres problemer. På denne

baggrund forekommer det ikke udvalget at have nogen mening at overveje sanktioner i form af bødestraf eller politifremstilling til rådgivningen.

En sidste iagttagelse er, at den *bedste styrkelse* af rådgivningen vil være *dens succes* i de enkelte tilfælde. Dermed bliver ordningen kendt; de forældre, der er tilfredse, taler derom, og de advokater og andre rådgivere, f.eks. socialrådgivere, der har fulgt et forløb, tør anbefale andre at tage imod tilbuddet.

Generelt kunne det også overvejes i højere grad at *informere* om statsamternes rådgivningsfunktioner, herunder den åbne rådgivning. Befolkningens holdning til visse rådgivningskategorier kunne også bearbejdes noget mere. Informationen bør gives før problemerne opstår.

4.11. I forældremyndighedsbekendtgørelsen § 17, stk. 2, er det i dag foreskrevet, at behandlingen af en forældremyndigheds- eller *samværssags* sættes i *bero*, indtil rådgivningen er afsluttet. Udvalget finder denne kategoriske regel mindre hensigtsmæssig, f.eks. i tilfælde, hvor der aldrig har været en samværsretsresolution. Her kan en udnyttelse af systemet hindre en forælders mulighed for at se barnet i en længere periode. Udvalget finder, at princippet bør blødgøres, så der i det mindste bliver mulighed for midlertidige afgørelser, uanset om en rådgivning er i gang. Da afskæringen i dag er sket i bekendtgørelsen, må udvalgets tanker kunne realiseres på samme måde.

4.12. Med hensyn til *indholdet* af rådgivningen bemærkes, at der formentlig ikke er anledning til yderligere regulering. Ordningen har imidlertid nu fungeret i næsten 10 år, og der kunne være behov for en evaluering og metodebeskrivelse eller vejledning og en kvalitetsvurdering, ligesom der er behov for at få afprøvet og beskrevet forskellige rådgivningsformer, herunder behovet for længerevarende forløb. Måske kunne **det** ske i nordisk samarbejde. Antagelig er der forskel på, hvorledes rådgivningen foregår i de enkelte amter, og et landsdækkende samarbejde om en redegørelse kunne være en mulighed.

Udvalget vil understrege, at den uskrevne 4-timers regel ikke bør afskære muligheden for at følge de særligt vanskelige tilfælde gennem nogen tid, hvis der skønnes behov herfor. Smidighed i administrationen vil være hensigtsmæssig med de muligheder, § 27a-rådgivningen rummer.

4.13. Efter udvalgets opfattelse har ordningen nu virket sålænge, at det kan overvejes at opstille *krav*, f.eks. med hensyn til *rådgivernes* uddannelse og *erhvervserfaringer*. Gennemførelse af et oplæringskursus og/eller en obligatorisk optræning og indledende supervision kunne være noget, der kunne overvejes indsat i de administrative regler.

Kapitel 8

Administrative og økonomiske konsekvenser

Udvalgets ændringsforslag i lovudkastet til lov om forældremyndighed og samvær, gengivet først i betænkningen og beskrevet navnlig i de almindelige bemærkninger i kapitel 3-7, indebærer ikke fundamentale forandringer, men kan snarere betegnes som tilpasninger som følge af udviklingen i samfunds- og familiestrukturen i det sidste tiår samt justeringer på grund af indhøstede erfaringer.

1. Administrative ændringer

Ændringsforslagene i lovudkastet indebærer ikke større administrative forandringer. Der foreslås ikke pålagt myndighederne egentlige nye opgaver, og der er ikke større forskydninger i arbejdsopgaverne.

2. Økonomiske vurderinger

Udvalgets forslag medfører efter en samlet vurdering en vis aktivitetsudvidelse og dermed i nogen grad øgede udgifter.

2.1. Domstolene.

Lovudkastet skulle efter udvalgets vurdering ikke medføre nogen nævneværdig forøgelse af domstolenes arbejdsbyrde.

Den omstændighed, at der skønnes at blive stadig flere ugifte samboende, separerede og skilte med fælles forældremyndighed, jf. lovudkastets § 6 og § 7, stk. 2, bevirker sikkert en *forøgelse* af antallet af *ophævelser*. I dag er der med ca. 18.000 aftaler årligt mellem ugifte samboende og ca. 4.500 aftaler ved separation og umiddelbar skilsmisse op mod 800 retssager om året om ophævelse, jf. lovudkastets §§ 8 og 9, hvoraf halvdelen dog enden i enighed. Selv om antallet af aftaler mellem ugifte samboende om fælles forældremyndighed skulle stige op mod det højst mulige, hvilket er 28.000

om året, vil stigningen i ophævelsessager i absolutte tal nok ikke blive mærkbart fordelt over byretterne. Tendensen til flere sager vil antagelig i nogen grad blive modvirket af, at det som følge af lovudkastets § 16 ikke længere bliver nødvendigt at få ophævet den fælles forældremyndighed for at få en samværsresolution, se herom ovenfor i kapitel 3, pkt. 4.3.

Udvalgets forslag om en vis lempelse af kriterierne for ændring og overførelse af forældremyndigheden, jf. lovudkastets § 12 og § 13, vil formentlig bevirke en vis stigning i antallet af sager. Fordelt over byretterne vil det dog ikke indebære nogen mærkbar forøgelse.

2.2. Statsamterne

På en række punkter vil udvalgets forslag medføre ændringer i statsamternes arbejdsmængde og dermed nogen udgiftsforøgelse.

2.2.1. På et enkelt talmæssigt ganske betydningsfuldt område sker der en administrativ forenkling. Godt 18.000 *aftaler* mellem ugifte forældre om ~~fælles~~ *forældremyndighed* skal ikke længere godkendes, kun anmeldes, jf. § 6. Ekspeditionsgangen bliver dermed mere simpel. Der henvises til kapitel 3, pkt. 5.4.

Tendensen til flere aftaler om fælles forældremyndighed, se ovenfor under pkt. 2.1., skønnes også at føre til et forøget antal *ophævelser* ved statsamterne, jf. lovudkastets § 8 og § 9, hvor der i dag er op mod 1.000 sådanne sager. Stigningen i sagstallet vil dog næppe blive særlig mærkbar.

2.2.2. Udvalget forventer, at antallet af *samværsager* på ny vil gå opad, se om den talmæssige udvikling i kapitel 5, pkt. 1.2. Det skyldes, at området for samværsresolutionerne er udvidet til også at omfatte forældre ~~med fælles forældremyndighed~~, jf. lovudkastet § 16. Hvor mange, der vil benytte sig af denne nye mulighed, er vanskeligt at skønne over, men ændringen er foreslået, fordi udvalget skønner, at den opfylder et behov. Sagsforøgelsen skal antageligt højst tælles i nogle få hundreder årligt.

Samtidig foreslår udvalget *ændrede procedurer* i ophævelsessagerne, se i kapitel 6, pkt. 3, navnlig gennem en øget brug af børnesagkyndige. Udvalget skønner, også efter erfaringer på forældremyndighedsområdet, hvor der vel er godt 200 erklæringer årligt, at statsamterne skal betale for ca. 50 undersøgelser om året. De samlede udgifter vil derfor være i størrelsesordenen nogle få hundrede tusinde.

2.2.3. I lovudkastets § 18 er der pålagt statsamterne en ny opgave, nemlig i særlige tilfælde at træffe bestemmelse om *anden kontakt* med barnet end samvær. Udvalget finder det vanskeligt at vurdere, om det vil indebære et mærkbart antal nye sager.

2.3. Overvåget samvær

Udvalgets forslag om, at det bør være en *offentlig opgave* at tilbyde overvågning ved samvær, vil også medføre visse konsekvenser. Da udvalget ikke har stillet bestemte forslag om, på hvilken måde det skal sættes i værk, er det ikke muligt at anføre nærmere om ordningens konsekvenser.

2.4. Børnesagkyndig rådgivning.

Som omtalt i kapitel 7 og foreskrevet i lovudkastets § 28 foreslår udvalget en *udvidelse* af den børnesagkyndige rådgivning. Udvidelsen skal efter udvalgets forslag ske på flere niveauer. Væsentligst er tanken om, at der skal *indkaldes* til rådgivning efter den ene forælders *anmodning* og uden forhåndstilsagn fra begge. Efter de foreliggende tal-mæssige oplysninger vil det antageligt bevirke en forøgelse af antallet af mødeindkaldelser med ca. 50% eller på landsbasis måske 1.500 sager, se kapitel 7, pkt. 4.6.

En anden udvidelse er indeholdt i lovudkastets § 28, stk. 2, der giver statsamtet fakultativ adgang til at indkalde til rådgivning også udenfor de uenighedstilfælde, der i dag rummes i § 27a, se kapitel 7, pkt. 4.7.

En indskrænkning har hjemmel i lovudkastets § 28, stk. 3, om adgangen for statsamtet til at undlade indkaldelse til rådgivning, se kapitel 7, pkt. 4.9.

Om der sker en intensivering af rådgivningen og der derfor skal bruges flere timer i det enkelte forløb afhænger af overvejelserne omkring de nye administrative regler.

Alt i alt må udgifterne til rådgivning antages at ville stige noget.

Kapitel 9

Noget om udvalgsarbejdet

1. Baggrund

Udvalgets kommissorium, der er aftrykt først i denne betænkning, har udgangspunkt i en beretning *Folketingets Retsudvalg* afgav den 23. februar 1993¹ og er i vidt omfang en gentagelse heraf. Det er sparsomt i retning af en uddybning af de slagord, der har været ledende i arbejdet, nemlig »fælles forældremyndighed«, »samværsretssabotage« og »børnesagkyndig rådgivning«. Udvalget har derfor hentet inspiration fra det materiale, der indgik i Retsudvalgets arbejde. Grundlaget var et beslutningsforslag, fremsat af medlemmer af Socialdemokratiet, se herom ovenfor i kapitel 1, pkt. 1.3.² Under udvalgsarbejdet besvarede Justitsministeriet 30 spørgsmål. Derudover kom der skriftlige henvendelser fra Det Danske Center for Menneskerettigheder og fra Mødrehjælpen.

2. Undersøgelser

Udvalget har som foreskrevet i kommissoriet søgt at *gennemgå retstilstanden* under de nugældende regler fra 1985. Med den givne tidsramme er dette navnlig gjort ved at anmode statsamterne om at udarbejde statistikker for oktober kvartal 1993 og at anmode byretterne om at indsende forældremyndighedsdomme afsagt i halvåret fra 1. oktober 1993 til 31. marts 1994. Udvalgets undersøgelser er beskrevet ovenfor i kapitel 2.

1: Folketingstidende 1992-93, tillæg B, sp. 785.

2: Beslutningsforslag nr. B 15, Folketingsåret 1992-93, Tillæg A, sp. 3285 ff., om revision af myndighedsloven, fremsat den 4. november 1992, tidligere fremsat som B 87 den 22. april 1992, se Folketingstidende 1991-92, Tillæg A, sp. 6589.

3. Indsamling af synspunkter

Ifølge kommissoriet skulle udvalget give interesseorganisationer og foreninger, der beskæftiger sig med de spørgsmål, som udvalget skal behandle, mulighed for at fremkomme med deres synspunkter, f.eks. i form af foretræde for udvalget, således at disse synspunkter kunne indgå i overvejelserne.

Udvalget har haft kontakt med en række myndigheder og institutioner, interesseorganisationer og foreninger samt særligt sagkyndige og interesserede for at få kendskab til forslag, synspunkter og tanker om de emner, udvalget har behandlet.

3.1. Det samlede udvalg har haft et møde med repræsentanter fra *Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre*. Foreningens orientering tog udgangspunkt i et udkast til forslag til ændring af myndighedsloven, udarbejdet af foreningen, og offentliggjort i bladet »Samvær(d) og Forældreansvar«, nr. 3, maj 1990. Et referat fra mødet, som er tilsendt foreningen med henblik på eventuelle bemærkninger, er aftrykt som bilag 1.

3.2. Udvalget har haft møde med foreningen *Børns Vilkår* ved cand.pæd. og psyk. John Aasted Halse og socialrådgiver Ellen Schultz Jørgensen. Et referat af drøftelserne, som er tilsendt foreningen med henblik på eventuelle bemærkninger, er aftrykt som bilag 2.

3.3. Udvalget har endvidere haft et møde med medlemmer af *Dansk Kvindesamfund*. Under mødet udleverede Dansk Kvindesamfund to oplæg til udvalget. De er aftrykt som bilag 3.

3.4. Udvalgets formand og sekretær har haft et møde med Ligestillingsrådets formand Anne Grethe Holmsgaard, næstformanden Jytte Lindgaard og sekretariatschefen Agnete Andersen. I tilslutning hertil har *Ligestillingsrådet* redegjort for sine synspunkter i en skrivelse til udvalget af 14. februar 1994, gengivet som bilag 4.

3.5. Derudover har udvalgets formand og sekretær haft en drøftelse med formanden for *Mødrehjælpen af 1983* Hanne Reintoft og lederen af Mødrehjælpens Odenseafdeling Aase Aagaard. På mødet fik udvalget udleveret: »Et barns ret til to forældre - idé kontra virkelighed. Oplæg til Justitsministeriets Forældremyndighedsudvalg fra Mødrehjælpen af 1983 og Nell Rasmussen, Foreningen for Familieplanlægning«. Enkelte afsnit i oplægget vedrørende børneloven og børns forsørgelse er videregivet til Justitsministeriets Børnelovsudvalg. De øvrige afsnit er aftrykt som bilag 5.

3.6. *Danske Kvinders Nationalråd* har ved skrivelse af 16. marts 1994 rettet henvendelse til udvalget. Henvendelsen er aftrykt som bilag 6.

3.7. Udvalgets formand har haft en samtale med centerleder Morten Kjærum, *Det*

Danske Center for Menneskerettigheder. En arbejdsgruppe under centret har i slutningen af 1993 offentliggjort en rapport: »Lov og ret om børn«. Formålet med arbejdet var at undersøge, om Danmark overholder FN's børnekonvention. I rapporten har afsnit 4 »Retten til to forældre«, s. 27-38 særlig interesse for dette udvalgsarbejde. Afsnittet er en videreførelse af den skrivelse, centret sendte til Folketingets Retsudvalg under behandlingen af beslutningsforslaget, omtalt ovenfor under pkt. 1.

3.8. Fuldmægtig Eva Petersen, *Socialministeriet*, har over for udvalget redegjort for de problemer, fælles forældremyndighed kan medføre inden for sociallovgivningen, hvis forældrene ikke lever sammen.

3.9. Udvalget har haft møder med børnesagkyndige. Der har været drøftelser med chefpsykolog Rikke Schwartz og overlæge Karl-Johan Rump, *Fordelingsudvalget*. Endvidere har udvalget haft møde med chefpsykolog Hellen Ziegler og psykolog Kirsten Dreyer, der begge virker som rådgivere i § 27a-rådgivningen.

3.10. Formanden har på et møde i november 1993 fået tilkendegivelser fra *lektorerne* Lis Frost og Ingrid Lund-Andersen, Aarhus Universitet og lektor, dr. jur. Linda Nielsen, Københavns Universitet.

3.11. Udvalgets formand og sekretær har haft møder med lektor E. Wium *fra foreningen Far/Mor/M/K* og medpsykolog Morten Nissen, der i efteråret 1993 har udgivet bogen »Fælles Forældremyndighed - illusion eller løsning«.

3.12. Endelig har udvalgets formand og sekretær drøftet tilrettelæggelsen af udvalgets undersøgelser med forskningsledere Inger Koch-Nielsen og Vita Pruzan, *Socialforskningsinstituttet* og bearbejdelsen af resultaterne med seniorforsker Mogens Nygaard Christoffersen, samme sted.

3.13. Derudover har udvalget modtaget en lang række henvendelser fra enkeltpersoner. Oplysningerne og synspunkterne herfra er ingået i udvalgets arbejde.

4. Nordiske erfaringer

4.1. Udvalget har som nævnt i kommissoriet søgt at høste erfaringer fra de andre nordiske lande. De gældende *lovregler* og deres forarbejder er omtalt ovenfor i kapitel 1, pkt. 2-5. Specialoplysninger om retstilstanden i de andre nordiske lande findes i andre af betænkningens kapitler, navnlig kapitel 3-7. Derudover har udvalget gennemgået nordisk *litteratur* om forholdet mellem forældre og børn, hvorom henvises til litteraturlisten bagerst i betænkningen.

4.2.1 Norge og Sverige er der i de senere år foretaget en række samfundsmæssige, sociologiske og psykologiske *specialundersøgelser* af betydning for udvalgets arbejde. En oversigt over publikationer med de offentliggjorte resultater findes i litteraturlisten. For de norske resultater blev der redegjort på en »Idedugnad: Barns samvær med foreldre etter samlivsbrudd« i november 1993, som udvalgets formand deltog i. En række oplysninger fra disse undersøgelser findes i kapitel 3-7.

4.3. Udvalgets formand og sekretær har afholdt et *nordisk møde* i juni 1994 med deltagelse af repræsentanter fra samtlige nordiske lande. Med udgangspunkt i udkast til afsnit i udvalgsbetænkningen fremkom synspunkter på udvalgets redegørelser og overvejelser, ligesom der foregik en drøftelse af en række problemstillinger af fælles interesse inden for forældremyndigheds- og samværsområdet.

Specielle bemærkninger

1. Systematik m.v.

1.1. »Lov om umyndighed og værgemål«, i daglig tale »*myndighedsloven*«, er fra 1922. Loven indeholder, som titlen angiver, regler om umyndighed, umyndiggørelse og værgemål. Fra starten har loven tillige indeholdt regler om forældremyndighed og samværsret. I 1969 blev en del bestemmelser om forældremyndighed ved separation og skilsmisse overført til lov om ægteskabs indgåelse og opløsning. Ved revisionen i 1985 blev de på ny samlet i myndighedsloven, nu som kapitel 2 med overskriften »Forældremyndighed«.

Den igangværende revision af lovens regler om værgemål har gjort spørgsmålet om systematikken aktuelt. *Myndighedslovsudvalgets* arbejde har i betænkningen fra 1993 ført til et forslag om en fuldstændig omskrivning af myndighedsloven, og lovens titel foreslås ændret til »lov om værgemål«. Samtidig foreslås *kapitlet* om forældremyndighed og samværsret omdannet til en *særlig lov*, der teknisk er en omnummerering af den gældende myndighedslov §§ 6-28 og §§ 35-36 samt en opdeling i kapitler. Lovforslag på grundlag af værgemålsbetænkningen ventes fremsat i folketingsåret 1994-95.²

1.2. *Forældremyndighedsudvalget* har på denne baggrund under sit arbejde taget udgangspunkt i, at der skal udarbejdes en helt ny lov med forældremyndigheds- og samværsreglerne. Det er sket på samme måde som i skitsen i værgemålsbetænkningen. Denne omstændighed har betydet, at udvalget har følt sig friere stillet, navnlig med hensyn til reglernes opbygning og systematik, men også for så vidt angår den sproglige udformning.

Udvalget har ikke taget stilling til, om reglerne om forældremyndighed og samvær på længere sigt skal bevares som en selvstændig lov, eller om de i forbindelse med den revision af børneloven, der er sat i gang med nedsættelse af et udvalg, skal indgå i denne lov. For den første løsning taler, at udkastet er velafgrænset og ikke helt lille med 35 paragraffer. En særlig lov vil på en måde være mest forbrugervenlig. Den vil være let at overskue. En overførelse af reglerne til børneloven vil på den anden side føre til en større koncentration af de centrale regler om børn og vil være i overens-

li Betænkning om værgemål (nr. 1247/1993), se særligt s. 41, s. 359-360 og s. 405.

Stemmelse med en lovgivningsteknik, der går ud på at få større samlede lovkomplekser. Det vil også svare til fremgangsmåden i Norge, Sverige og Island hvor forældremyndigheds- og samværsreglerne indgår i større love »barneloven« og »föräldrabalken«, som også omfatter faderskabs- og bidragsregler.

1.3. Den nye selvstændige lov foreslår udvalget skal have *titlen* »Lov om forældremyndighed og samvær«. Dermed dækkes de to hovedområder. I daglig tale bliver det antagelig til »forældremyndighedsloven«.

1.4. Lovtitlen og den omstændighed, at også regler, der forbliver uændrede, får nye paragrafnumre, gør visse *konsekvensændringer* nødvendige. Det gælder i hvert fald retsplejelovens § 450a, partnerskabslovens § 4, stk. 2, og ægteskabslovens § 46. Udvalget har ikke udarbejdet lovudkast om disse ændringer. Ændring af de nævnte lovbestemmelser er allerede nødvendige, hvis lovudkastene i Værgemålsbetænkningen gennemføres.² Arbejdet med supplerende ændringer som følge af de ændringer, dette udvalgs lovudkast fører til, kan ske på grundlag heraf.

2. Terminologi

2.1. Forældremyndighed

2.1.1. Som det fremgår af lovudkastets titel »Lov om forældremyndighed og samvær« har udvalget bevaret **udtrykket** *forældremyndighed*.

Arbejdsgruppen, der udarbejdede den gældende lovgivning, afstod i betænkningen fra 1983 fra at ændre ordet til fordel for »forældreansvar«. Det anførtes, at der har været rejst kritik af betegnelsen forældremyndighed, bl.a. af Børnekommissionen, idet udtrykket kan være med til at forstærke den opfattelse, at forældrenes vigtigste opgave er at udøve magt over deres børn, og fordi der ikke i tilstrækkelig grad gives udtryk for det ansvar, der også ligger hos forældrene. Arbejdsgruppen bevarede alligevel forældremyndighedsbegrebet. Det blev lagt til grund, at det retlige indhold ikke ville blive anderledes ved et ændret ordvalg. I ordet myndighed ligger desuden ikke blot en bestemmelsesret, men også en pligt til at beskytte og tage vare om barnet. Betegnelsen rummer således begge elementer i indholdet af forældremyndigheden, nemlig retten til at beslutte og pligten til at drage omsorg. Arbejdsgruppen fandt det endvidere kunstigt i en separations- eller skilsmisssituation at skulle frakende en af forældrene **forældreansvaret**. Også den af forældrene, der ikke får forældremyndigheden, har et ansvar for børnene efter samlivsopløsningen.³

2: Værgemålsbetænkningen (nr. 1247/93), s. 23, 41 og 342.

3: Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), s. 24-25.

2.1.2. Også *efter* lovændringens gennemførelse har betegnelsen »forældreansvar« været foreslået. Det er på ny nævnt, at forældremyndighedsbegrebet hviler på en århundredelang ubrudt overlevering af »forældremagten«, og at det understreger forældrenes rettigheder i forhold til barnet. De sidste årtiers ændringer i familieformerne begrundes, at det nu er lovgivningsmæssig relevant at fremhæve forældrenes ansvar og omsorgspligt over for barnet frem for deres myndighed over det.⁴ Udtrykket »forældremyndighed« har en tendens til at få indehaveren til at tro, at vedkommende har en magt eller en rettighed, der kan anvendes til skade for barnet og andre. Begrebet betegnes som misvisende.⁵

2.1.3. Under *udvalgets overvejelser* bemærkes indledningsvis, at det lovteknisk er enkelt at ændre ordet »forældremyndighed« i loven til »forældreansvar«. Retligt bliver begreberne identiske og indholdet det samme. Det vil dog blive nødvendigt at foretage konsekvensændringer i 39 andre love, hvor »forældremyndighed« anvendes som begreb.

En gennemgang af, på hvilke områder forældre har ansvar for deres børn, viser, at ansvaret går langt udover det gældende forældremyndighedsbegreb, der kun dækker en omsorgspligt og beslutningsbeføjelserne på det personlige område, jf. den gældende lovs § 7 og lovudkastets § 2. Uden for forældremyndigheden falder det ideelle ansvar, alle forældre har for at have kontakt med barnet, noget nogle kalder samværspligt, se herom ovenfor i de almindelige bemærkninger kapitel 6, pkt. 6. Et økonomiske ansvar som forsørger og som bidragsbetaler, jf. børnelovens §§ 13-14, er endnu en del af forældrepligterne. Derudover kan nævnes værgeansvaret for, at barnets økonomiske anliggender bliver varetaget. Erstattes »forældremyndighed« med »forældreansvar«, er den juridiske afgrænsning af, hvad forældreansvar omfatter, således langt snævrere end, hvad udtrykket rent sprogligt rummer. Dette illustreres også af de misforståelser, en sådan ændring kan medføre. En forælder ville således kunne have forældreansvaret alene, hvilket den anden forælder, der betaler børnebidrag, som har samvær, og som mener derudover at have i hvert fald ideelle forpligtelser over for fællesbarnet, ville undre sig over. Den forælder, der i en domskonklusion kan læse, at forældreansvaret tillægges den anden forælder, ville også føle at dette var en forkert beskrivelse af retstilstanden. Konklusionen er efter udvalgets opfattelse, at der er lige så berettigede indvendinger mod brugen af begrebet »forældreansvar« som mod »forældremyndighed«. Til syvende og sidst beror valget af terminologi på sproglige fornemmelser og skøn med indbyggede traditioner og opfattelser.

Alt i alt har udvalget ikke skønnet det hensigtsmæssigt at ændre det indarbejdede begreb »forældremyndighed«.

4: Mødrehjælpen af 1983 i sin henvendelse til udvalget, optrykt som bilag 5, og Foreningen Fars forslag til ændring af myndighedslovens kapitel 2, 1990.

5: Andrup i Familieretspolitik, 1988, s. 236-37.

2.2. En forælder

Udvalget har drøftet brugen af udtrykket »*en forælder*« i stedet for det nu anvendte »en af forældrene«. Til brug for overvejelserne har udvalget indhentet følgende udtalelse af 22. september 1993 fra Dansk Sprognævn:

»Entalsformen (en) forælder blev tidligere opfattet som spøgende. Det fremgår bl.a. af Ordbog over det Danske Sprog (bind 5, 1923) der under opslagsformen forældre oplyser at forælder forekommer i dagligdags sprog, især i skolesprog og spøgende. Sprognævnet har da også tidligere anbefalet at man i neutral stil vælger en anden udtryksform end forælder: en af forældrene, en far, en mor el.lign. (Nyt fra Sprognævnet nr. 5, 1970).

Ændringer i sprogbrugen har imidlertid bevirket at den nævnte anbefaling ikke længere holder stik. Entalsformen forælder kom med i Retskrivningsordbogen af 1986, idet den allerede på det tidspunkt af mange sprogbrugere blev opfattet som ganske naturlig. Det skyldes nok at man nu i højere grad end tidligere har behov for at kunne tale om den ene af to forældre.

Der vil således efter vores skøn ikke være noget der taler imod at bruge entalsformen forælder i officielle tekster, f.eks. en betænkning eller en lovbestemmelse.«

I udvalget har der været delte meninger, om det er tiden nu at ændre ordvalget. Som det fremgår af §§ 10, 11 og 14 er resultatet blevet en bevarelse af det hidtil anvendte udtryk i selve lovteksten. Derimod benyttes udtrykket »en forælder« andre steder i betænkningen.

2.3. Samvær

Som det fremgår af lovens titel og kapitel 2 har udvalget i vidt omfang erstattet ordet »samværsret« med »*samvær*«. Det skyldes ønsket om at understrege, at samværet sker i barnets interesse og for at bevare dets forældrekontakt samt for at nedtone, at der er tale om forældrerettigheder. I lige så vidt omfang er der tale om pligter både for den berettigede og den forpligtede.

3. Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til kapitel 1

Forældremyndighed

Udvalget har udskilt de gældende regler om *forældremyndighed*- §§ 6-17 - til et særskilt kapitel i lovudkastet med §§ 1-15. Samtidig er der, som det fremgår af det følgende,

foretaget ændringer i rækkefølgen af og opdelingen i paragrafferne.

Om udvalgets overvejelser om forældremyndighedsspørgsmål henvises i øvrigt til de generelle bemærkninger i kapitel 3 med titlen «Fælles forældremyndighed» og kapitel 4 om »Andre forældremyndighedsspørgsmål«.

Til § 1

Reglen om, hvem der er *under forældremyndighed*, svarer til den gældende lovs § 6.

Til § 2

Reglen, der omhandler *indholdet* af forældremyndighed, svarer til den gældende § 7.

Til § 3

Reglen, der handler om *barnets rejse til udlandet*, hvis der er fælles forældremyndighed og forældrene er uenige, svarer til den gældende lovs § 10a.

Reglen suppleres af lovudkastets § 23, der svarer til den gældende lovs § 19, se bemærkningerne nedenfor til denne bestemmelse.

Til § 4

Reglen, hvorefter *gifte forældre automatisk har fælles forældremyndighed*, svarer til den gældende § 8, stk. 1.

Om retsstillingen ved forældrenes separation eller skilsmisse gælder lovudkastets § 7, og om samlivsophævelsen gælder § 8.

Til § 5

§ 5 om *ugifte forældres retsstilling* efter loven svarer i realiteten til den gældende § 8, stk. 2. Reglen indebærer, at *moderen* efter loven har *forældremyndigheden* alene. Udvalget har fundet det rimeligt at udskille de ugifte, herunder de samboende, til en særlig paragraffor at fremhæve gruppens betydning, også talmæssigt. Samtidig gør det fremtidige mulige lovændringer som følge af Børnelovsudvalgets arbejde lettere at indpasse. Om disse fremtidige overvejelser, herunder om en såkaldt samlivs pater est eller lignende regel i børneloven med automatisk fælles forældremyndighed som retsvirkning, herunder om udvalgets tanker på længere sigt, se de almindelige bemærkninger i kapitel 3, pkt. 5.3.

Forældrene kan som hidtil aftale, at de skal have fælles forældremyndighed. Aftalen skal ifølge lovudkastets § 6 anmeldes for at være gyldig. Udvalget har ønsket at fremhæve vigtigheden af denne aftalemulighed gennem henvisningen til reglen i udkastets § 5.

Om faderens muligheder for at få forældremyndigheden overført til sig, hvis der ikke er fælles forældremyndighed, henvises til lovudkastets § 11 om aftaler og § 12 om overførelse ved dom. Særligt henvises til § 12, stk. 1, om faderens udvidede adgang til ved ophævelsen af et længere samliv med moderen at få forældremyndigheden trods hendes protest.

v

Til § 6

§ 6 om forældres adgang til at *aftale fælles forældremyndighed* afløser den gældende lovs § 9.

Reglen i 1. pkt. har samme afgrænsning af anvendelsesområdet som den gældende regel. Den gælder for ugifte forældre, se henvisningen i udkastets § 5. Derudover rummer 1. pkt. mulighed for forældre, hvoraf den ene i kraft af aftale eller dom, jf. udkastets §§ 7 og 9, i en periode har haft forældremyndigheden alene, for på ny at få fælles forældremyndighed, hvad enten forældrene tidligere har været gift eller ej. Om aftale om fælles forældremyndighed ved separation eller skilsmisse gælder udkastets § 7, stk. 2.

Fremgangsmåden ved indgåelse af aftalen foreslås forenklet, se 2. pkt. og de almindelige bemærkninger kapitel 3, pkt. 5.4. I dag skal forældrenes aftaler om fælles forældremyndighed godkendes, se de gældende regler i § 9. Fremtidigt kan forældre nøjes med en *anmeldelse*, dvs. indsendelse af aftalen til statsamtet med henblik på en registrering.

Der er ikke i loven bestemmelser om behandlingen af de modtagne anmeldelser. Forskrifter herom må fastsættes i de administrative regler, der kan udstedes med hjemmel i lovudkastets § 31. Det gælder f.eks. spørgsmålet om, hvorvidt der skal være blankettvang, hvorledes aftalerne skal noteres, hvor gamle aftaler, der kan anmeldes, og tilbagekaldelse af aftaler.

3. pkt. indebærer en ændring af *kompetencen*. I dag kan aftaler om fælles forældremyndighed uden for separations- og skilsmisssituationer kun godkendes af statsamtet. Dette har i praksis under retssager været følt som en mangel. Udvalget finder ingen betænkeligheder ved at tillægge retten kompetence til at modtage en anmeldelse under en verserende forældremyndighedssag.

Som det fremgår af 2. pkt., er *anmeldelsen en gyldighedsbetingelse*. Selv om dette særligt er fremhævet i forbindelse med statsamternes sager, gælder der samme i tilfælde, hvor retten efter 3. pkt. står som modtager af anmeldelsen.

Til § 7

Stk. 1 om tvungen *stillingtagen* til forældremyndighedsspørgsmålet ved *separation* eller umiddelbar *skilsmisse* svarer med en sproglig forenkling til den gældende lovs § 11, stk.

1. Om udvalgets overvejelser om automatisk fortsættelse af den legale fælles forældremyndighed i disse situationer og om baggrunden for forslaget om bevarelse af den gældende ordning, se de almindelige bemærkninger kapitel 3, pkt. 6.

Stk. 2 rummer hjemlen for forældrene til at *aftale fortsat fælles forældremyndighed ved separation og skilsmisse*. I dag findes adgangen hertil som en af mulighederne i § 11, stk. 2. Reglen er en specialregel i forhold til den generelle i udkastets § 6. Fremgangsmåden ved aftalen er uændret, idet *godkendelsesordningen* bevares. Herom henvises til de almindelige bemærkninger i kapitel 3, pkt. 6.2.

Udvalget har *ændret* systematikken og *opbygningen* af *reglerne* om separation, skilsmisse og samlivsophævelse, der i dag findes i §§ 11 og 10. Baggrunden herfor er navnlig, at bestemmelserne nu tynges af gentagelser af så godt som enslydende stykker. Af oversigtsmæssige grunde er reglerne i § 10, stk. 2, og § 11, stk. 3, med kriterierne for og fremgangsmåden ved ophør af fælles forældremyndighed udskilt til en særskilt bestemmelse, se udkastets § 9.

Dernæst er de gældende §§ 10 og 11 byttet om. § 10 er ganske vist en praktisk og benyttet regel, men den har ikke fået den generelle karakter, placeringen tilsiger, idet det er blevet en bestemmelse om ophør af aftalt fælles forældremyndighed for separerede, skilte og ugifte ikke-samboende forældre. Derfor er det fundet hensigtsmæssigt i loven først at redegøre for retsstillingen ved separation og skilsmisse.

I stk. 3, er der af oversigtsmæssige grunde indsat en henvisning til § 9 om ophør af fælles forældremyndighed.

Til §8

§ 8, der efter overskriften omhandler *samlivsophævelse*, svarer med sproglige forenklinger til den gældende lovs § 10, stk. 1.

Det kræves som hidtil, at der foreligger samlivsophævelse, eller at der er beslutning herom. Er denne betingelse opfyldt, har den ene forælder krav på, at en ophævelses-sag gennemføres. Udvalget kan således ikke gå ind for tvungen fælles forældremyndighed i den form, at retten nægter at imødekomme et ophævelsesønske, den anden forælder er imod, se om overvejelserne herom de almindelige bemærkninger kapitel 3, pkt. 4.1.

Ophøret kan gennemføres ved forældrenes *aftale* eller i tilfælde af tvist ved *dom*. Kriterierne, der hidtil har været at finde i § 10, stk. 2-3, er nu udskilt til en særskilt bestemmelse, se udkastets § 9, der er fælles for alle ophævelsestilfælde, jf. udkastets §§ 7 og 8.

Til §9

§ 9 omhandler *ophør af fælles forældremyndighed*. Reglen, der svarer til den gældende § 10, stk. 2-3, og § 11, stk. 2-3, knytter sig til § 7 om separation og skilsmisse samt til § 8 om samlivsophævelse. Udskillelsen til en særskilt regel skyldes ønsket om forenkling, ornat undgå gentagelser og om at fremme overskueligheden.

I stk. 1 fastlægges *aftalemulighederne* og *-kriterierne*, medens stk. 2 drejer sig om de

samme spørgsmål i tilfælde, hvor der er *uenighed om*, hvem der skal have forældremyndigheden.

Stk. 1 omhandler som nævnt aftaler. Der foreslås ingen ændringer i ordningen. Aftaler af denne art skal således fortsat godkendes af statsamtet. En forenkling i form af en anmeldelse findes kun hensigtsmæssig, hvis aftalen går ud på at indføre fælles forældremyndighed, se de almindelige bemærkninger, kapitel 3, pkt. 5.4.

Stk. 2 om tvisterne er ligeledes en videreførelse af den gældende udformning. Om domstolenes afgørelser og kriteriet henvises til de almindelige bemærkninger kapitel 4, pkt. 4.

Til § 10

§ 10 omhandler virkningerne for forældremyndigheden af, at *separerede* forældre *genoptager samlivet*. Reglen svarer til den gældende lovs § 12. Den er en specialbestemmelse, der supplerer ægteskabslovens § 30.

Reglen gælder kun for gifte forældre. Ugiftes genoptagelse af samlivet får ikke tilsvarende retsvirkninger.

I reglen henvises til lovudkastets § 9. Dette dækker over alle de situationer, hvor der forud for eller ved separation træffes en forældremyndighedsafgørelse, se lovudkastets § 7 og § 8.

Til § 11

§ 11 omhandler *overførelse af forældremyndigheden ved aftale*. Den svarer med enkelte systematiske ændringer til den gældende lovs § 13. Dog er det i 4. pkt. præciseret, at retten kan godkende aftaler, dersom der opnås enighed om overførelse under en verserende sag efter udkastets §§12 eller 13. Også på dette område bevares godkendelsesordningen, se de almindelige bemærkninger, kapitel 4, pkt. 3.

Til § 12

§ 12 omhandler *overførelse af forældremyndigheden til en ugift fader* ved dom. Reglen afløser den gældende lovs § 14.

Reglen forudsætter, at faderen ikke har del i forældremyndigheden, og således at han og moderen ikke har indgået aftale efter udkastets § 6 om fælles forældremyndighed. I så tilfælde gælder udkastets § 8, jf. § 9, hvis faderen ønsker at få forældremyndigheden alene. Yderligere fortrænges reglen af udkastets § 11, hvis forældrene er enige om, at forældremyndigheden skal overføres til faderen. § 12 forudsætter således, at der er en *tvist* mellem forældrene, så retten skal træffe en afgørelse ved dom.

§ 12 er i modsætning til den gældende lovs § 14 opdelt i to stykker med *forskellige afgørelseskriterier*.

Stk. 1 omhandler tilfælde, hvor forældre har haft et *længerevarende* samliv, og der

foreligger en tvist til afgørelse i *umiddelbar tilslutning* til *ophøret* af dette samliv. Her bliver kriteriet det samme, som hvis der havde foreligget fælles forældremyndighed, se herom udkastets § 9, stk. 2. Om reglen, dens begrundelse og rækkevidde henvises til de almindelige bemærkninger kapitel 4, pkt. 14. Uanset ordvalget, hvorefter retten skal træffe en forældremyndighedsafgørelse, er der formelt, hvis faderen får medhold, tale om en overførelse af forældremyndigheden fra moderen, der hidtil har haft forældremyndigheden alene, jf. § 5, stk. 1. Dette tilkendegives i overskriften til § 12.

Kriteriet i *stk. 2* er det samme som i den gældende § 14. Som følge af *stk. 1* får reglen især betydning for fædre, som aldrig har boet sammen med moderen eller kun kortvarigt, eller som først anlægger sagen nogen tid eller længe efter en samlivsophævelse.

Udvalget foreslår, at nydannelsen i *stk. 1* skal gælde, uanset om barnet er født før ændringslovens ikrafttræden. Om reglens anvendelse i sager, der verserer på dette tidspunkt, henvises til lovudkastets § 34, stk. 1.

Til § 13

§ 13 om *ændring af forældremyndighedsaftaler* og - *afgørelser* ved dom i tilfælde af tvist svarer til den gældende lovs § 17, bortset fra at kriteriet er blevet lempet ved, at ordet »påkrævet« er ændret til »når *særlige grunde* taler derfor«. Om baggrunden herfor henvises til de almindelige bemærkninger, kapitel 4, pkt. 2.

Om reglens betydning i tilfælde af *samværs sabotage* henvises til de almindelige bemærkninger, kapitel 6, pkt. 4.9.

Om reglens anvendelse i sager, der verserer på lovens ikrafttrædelsestidspunkt, henvises til lovudkastets § 34, stk. 1.

Til § 14

§ 14 om *forældremyndigheden* ved *dødsfald* svarer til den gældende lovs § 15.

Til § 15

§ 15 om forældrenes mulighed for på forhånd at *tilkendegive* en opfattelse på *løsningen* af forældremyndighedsspørgsmålet ved et muligt kommende *dødsfald* svarer til den gældende lovs § 16.

Til kapitel 2

Samvær m.v.

I den gældende lov findes regler om samværsret i §§ 23-25. I lovudkastet er reglerne udskilt til et særligt kapitel, i hvis titel ordet »samvær« indgår for at nedtone rettighe-

der og pligter i forbindelse med forældrekontakten og dermed at fremhæve, at det centrale er at bevare barnets forbindelse med begge forældre. I titlen er tilføjet et »m.v.«, idet kapitlet i §§ 18 og 19 rummer nye regler om anden kontakt end besøg og om oplysninger om barnet.

Den gældende § 25 om midlertidigt samvær er overflyttet til lovudkastets kapitel 4 om midlertidige afgørelser, hvor den genfindes som § 26.

Om udvalgets overvejelser vedrørende samvær henvises til de almindelige bemærkninger i kapitel 3, pkt. 4.3. om samværsresolution under fælles forældremyndighed, til kapitel 5 om »Samvær og anden forældrekontakt« og til kapitel 6 om »Samværs vanskeligheder«.

Til § 16

Reglen om, *hvem* der har adgang til *samvær* efter loven, erstatter den gældende lovs § 23. Om bistand fra myndighederne, hvis forældrene ikke kan enes om samværet, henvises til lovudkastets § 17.

Personkredsen, der er omfattet af samværsreglen, er *udvidet* i forhold til den gældende lovs §23.1 dag omfatter bestemmelsen kun forældre, der ikke har del i forældremyndigheden og derfor ikke tilfælde, hvor der er fælles forældremyndighed. Efter udkastets § 16 er samværsreglerne løsrevet fra forældremyndigheden, og det afgørende vil i fremtiden være, at forælderen ikke har barnet boende. I så fald gælder samværsreglerne, herunder udkastets § 17 om myndighedernes bistand, uanset hvorledes forældremyndigheden er ordnet. Om baggrunden for denne udvidelse henvises til de almindelige bemærkninger, kapitel 3, pkt. 4.3.

Den foreslåede udvidelse har andre fordele end at fjerne nogle problemer for visse forældre med fælles forældremyndighed. Afgrænsningen af de samværsberettigede får en mere naturlig og logisk udformning, når reglen kommer til at angå forældre, som ikke bor sammen med barnet, end i den nuværende, hvor en modsætningsslutning fra selve lovteksten virker mærkelig. Der kommer også en mere rimelig og hensigtsmæssig retstilstand for gifte forældre i en samlivsophævelsesperiode, hvor der endnu ikke er taget skridt til separation eller skilsmisse.

Konsekvensen af den neutrale formulering bliver tillige en mulighed af måske mere teoretisk karakter for at få behandlet samværstvist i en anden tidsmæssig sammenhæng end i dag og uafhængig af en afgørelse om forældremyndighedens placering. Anmodning om en samværsresolution kan således indsendes, så snart det efter en samlivsophævelse ligger fast, hos hvem barnet skal bo i en kortere eller længere fremtid, uden at vente på separationen eller skilsmissen. Barnets forhold kan bero på en aftale eller en erkendelse af de faktiske forhold. Skal der føres retssag om forældremyndigheden, kan samværsagen behandles uafhængigt heraf ved statsamtet. Bliver resultatet, at barnet skal flytte bopæl, må resolutionen laves om. Dermed kan problemer omkring barnet blive behandlet i to forskellige regier, men det sker også i dag som følge af kompetencedelingen. Det nye er, at samværsagen måske kan komme

først. Som det fremgår af lovudkastets § 26 om midlertidig samvær og bemærkningerne til denne bestemmelse antager udvalget dog, at der under en forældremyndighedstvist snarere vil blive henvist til udkastets § 26 end til § 16.

Med en samværsresolution, samtidig med at der er fælles forældremyndighed, må der skabes sikkerhed for, at den, der har barnet boende, kan få det tilbage efter besøg. Dette problem er ikke nyt, idet det Opstår ved midlertidige samværsresolutioner efter den gældende § 25. Der er det løst ved i samværsresolutionen at skrive: »Barnet kan kræves tilbage ved fogedrettens hjælp efter udøvelsen af samværsretten«. Dermed kan bopælsforælderen efter besøgsperiodens udløb gå til fogeden med hjemmel i retsplejelovens § 536, hvis barnet beholdes. Udvalget forudsætter, at samværsresolutionerne generelt ville rumme samme sætning, i hvert fald hvis der er fælles forældremyndighed.

Om manglende retlig regulering af samvær med andre nærtstående se de almindelige bemærkninger, kapitel 5, pkt. 5.

Til § 17

§ 17 om *statsamtets afgørelser* om samvær afløser den gældende lovs § 24. Det hidtidige stk. 2 om ændring og ophævelse af tidligere resolutioner samt om afslag er spaltet op i to nye stykker.

Stk. 1 om førstegangsfastsættelsen og dermed om udfærdigelse af samværsresolutioner svarer til den gældende lovs § 24, stk. 1.

Stk. 2 fastlægger kriterierne for *ændring*. Som noget nyt kræves, at ændringen er bedst for barnet, navnlig på grund af forandrede forhold. Der henvises til de almindelige bemærkninger, kapitel 6, pkt. 2.

Stk. 3 omhandler *afslag og ophævelse* af samvær. Også i denne regel er der fastlagt nye kriterier, nemlig at afslaget eller ophævelsen er påkrævet af hensyn til barnet. Der henvises til de almindelige bemærkninger, kapitel 6, pkt. 3.

Til § 18

§ 18, der er ny, omhandler *anden kontakt* end samvær i form af telefonsamtaler, brevveksling og lignende. Kompetencen tilkommer statsamtet. Kriteriet er, at der er tale om »særlige tilfælde«. Herom henvises til de almindelige bemærkninger kapitel 5, pkt. 4.1.

Til § 19

§ 19, der ligeledes er ny, omhandler *adgangen* for den, der ikke har forældremyndighed, til at *få oplysninger* om barnet. Der henvises til de almindelige bemærkninger, kapitel 5, pkt. 4.2.

Til kapitel 3 Arbejdsaftaler

Til §§ 20 og 21

I den gældende myndighedslov findes i §§ 35 og 36 regler om mindreåriges arbejdsaftaler. § 35, stk. 1, angår gifte under 18 år, og stk. 2 omhandler tilfælde, hvor mindreårige med tilladelse fra forældremyndighedens indehaver på egen hånd har indgået en arbejdsaftale. § 36 drejer sig om ophævelse af sådanne aftaler.

I *betænkningen om værgemål* fra 1993 drøftes de særlige regler om arbejdsaftaler kort, herunder på baggrund af, at reglerne foreslås overført til den særlige lov om forældremyndighed og samværsret.⁶ Som beskrevet ovenfor i indledningen til de specielle bemærkninger, har dette udvalg fulgt den samme afgrænsning af den nye lovs rammer og har medtaget arbejdsaftalereglerne som et særligt kapitel 3 i udkastet til lov om forældremyndighed og samværsret med overskriften »Arbejdsaftaler« og to paragraffer §§ 20 og 21. Dermed kan det være hensigtsmæssigt at omtale nogle af værgemålsudvalgets overvejelser om reglerne. I værgemålsbetænkningen nævnes således, at de gældende regler kan forekomme forældede. Særligt er § 35, stk. 2, med vore dages kommunikationsmidler og den udvidede skolegang blevet karakteriseret som yderst upraktisk.

De svenske regler om unges arbejdsaftaler findes i föräldrabalkens kapitel 6 om forældremyndighed. De blev ændret i 1983. Grundreglen i § 12, stk. 1, 1. pkt., er, at det er barnet selv, der indgår aftalen om ansættelse eller andet arbejde, men det kræver samtykke fra forældremyndighedsindehaveren. Ifølge 2. pkt. kan barnet selv opsig aftalen. Hvis den unge er fyldt 16 år, kan denne derefter uden nyt samtykke indgå en ny aftale om andet arbejde af lignende art. Efter § 12, stk. 2, kan barnet eller forældremyndighedsindehaveren opsig aftalen med umiddelbar virkning, hvis det behøves af hensyn til barnets helbred, udvikling eller skolegang. Har forældremyndighedsindehaveren opsagt aftalen af denne grund, kan barnet ikke derefter træffe ny aftale uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren.

Det synspunkt blev nævnt i værgemålsbetænkningen, at unge, der er fyldt 15 år, selv skal kunne indgå aftaler om personligt arbejde, idet dette måske ofte svarer til forholdene i det praktiske liv. Det kunne gøres gældende, at det er et tilstrækkeligt værn, hvis forældremyndighedens indehaver til enhver tid, under visse omstændigheder, kan ophæve aftalen. Heroverfor blev det anført, at en sådan selvstændighed for den unge vil være en vidtrækkende udhulning af forældremyndigheden. I realiteten ville ordningen betyde, at forældrene for de 15-18 årige fik begrænset indflydelse på uddannelsesforløbet.

Værgemålsudvalget overvejede en begrænset modernisering inspireret af svenske regler. De indebærer, at unge mellem 15 og 18 har en mere central rolle med hensyn

6: Værgemålsbetænkningen (nr. 1247/1993), s. 327.

til arbejdsaftaler, idet der kræves tilslutning fra værger eller værgerne. Der kræves således begges eller alles medvirken. En anden mindre vidtgående mulighed ville være blot at justere ophævelsesreglen i den gældende § 36.

Under drøftelserne i Værgemålsudvalget blev det endeligt fremhævet, at efter gældende ret er det forældremyndighedens indehaver, som har en rolle ved arbejdsaftaler. Det skyldes, at der i princippet og i vid udstrækning i praksis er tale om personlige spørgsmål. En bestemmelse om arbejdsaftaler hørte derfor ikke hjemme i værgemålslovudkastet. Hertil kom, at dyberegående overvejelser om revision af reglerne måtte kræve en nærmere samlet gennemgang af større børns retsstilling, og det faldt uden for Myndighedslovsudvalgets opgave.⁷

Dette udvalg har af kommissoriemæssige og praktiske grunde fulgt samme linie som Værgemålsudvalget. I lovudkastet er §§ 20 og 21 derfor en uændret gentagelse af den gældende lovs § 35, stk. 2, og § 36, dog er udtrykket »mindreårig« erstattet af »et barn eller en ung«, idet definitionen af »mindreårig« ikke findes i loven. Som det eneste sted i lovudkastet, bortset fra § 1, gøres der brug af udtrykket ung. Det skyldes, at arbejdsaftalereglerne har særlig betydning for dem, der nærmer sig de 18 år.

Den gældende regel i § 35, stk. 1, om gifte mindreårige er udeladt. Det skyldes, at denne gruppe ikke er under forældremyndighed, og, som omtalt ovenfor under de specielle bemærkninger til § 1, efter det foreliggende udkast til værgemålslov, § 1, stk. 1, heller ikke længere vil være umyndige. Dermed vil også værgens beføjelser ophøre, og reglen bliver overflødig.⁸

Udvalget skal henstille til overvejelse, om det vil være muligt, når lovforslaget skal udarbejdes, at modernisere arbejdsaftalereglerne med de svenske bestemmelser som forbillede og uden at afvente andre mulige overvejelser om børns med- og selvbestemmelsesret.

Til kapitel 4

Midlertidige afgørelser

De gældende regler i §§ 18-22 om midlertidige forældremyndighedsafgørelser er til lige med § 26 om midlertidig samværsret samlet i et særligt kapitel 4 med overskriften »Midlertidige afgørelser«.

Til § 22

§ 22 omhandler *midlertidige forældremyndighedsafgørelser*. Reglen svarer til den gældende lovs § 18.

7: Værgemålsbetænkningen (nr. 1247/1993), s. 327-328.

8: Værgemålsbetænkningen (nr. 1247/1993), s. 329-31, særligt s. 331.

Til § 23

Reglen om midlertidige afgørelser i tilfælde, hvor der er fælles forældremyndighed, og der er *risiko* for at den ene forælder vil *bringe* barnet *ud af landet* og derved foregribe en forældremyndighedsafgørelse, svarer til den gældende lovs § 19.

Til § 24

§ 24 om *midlertidige afgørelser* ved *dødsfald* svarer til den gældende lovs § 20.

Til § 25

§ 25 *omforhindringer* afløser den gældende lovs § 21. Det fremgår nu udtrykkelig af bestemmelsen, at den også omfatter tilfælde, hvor den ene af to forældremyndighedsindehavere er forhindret.⁹ Efter forarbejderne¹⁰ skal forhindringer være midlertidige, men udvalget har ikke fundet det hensigtsmæssigt at indsætte ordet »midlertidig« i bestemmelsen.¹¹

Til § 26

§ 26 om *midlertidig samværsret* afløser den gældende lovs § 25.

Med den afgrænsning, udvalget har givet samværskapitlet, se udkastets § 16, er behovet for midlertidige samværsafgørelser mindsket. Så snart barnet har fået bopæl hos den ene forælder, kan den anden gå til statsamtet for at få normal **samværs** resolution. Dette gælder, selv om der er fælles forældremyndighed, og teoretisk selv om der verserer forældremyndighedssag. Det kan derfor hævdes, at en særregel om midlertidige resolutioner er overflødig. En ansøgning efter udkastets § 17, stk. 1, **kan** imidlertid føles som en godkendelse fra ansøgeren af bopælsforholdene eller blive fortolket som et svaghedstegn under en verserende tvistsag. Derfor har udvalget valgt at bevare særreglen.

Afgørende for, om der kan henvises til lovudkastets § 26, er, at der *verserer* en *sag* om *forældremyndighed* eller samvær. Det er ikke nødvendigt, at der er anlagt en retssag om forældremyndighed. Forberedende skridt, f.eks. i form af fri proces ansøgning til statsamtet, er nok.

I den gældende lov er der ikke regler om midlertidig samværsret under en *verserende samværs*sag, som trækker ud. Statsamtet kan være nødt til at udsætte sagen på grund af kontradiktionsreglen eller på gennemførelsen af en børnesagkyndig undersøgelse.

9: Se om bestemmelsens betydning i denne situation Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 170-171.

10: Forældremyndighedsbetænkningen, (nr. 895/83), s. 116, og Folketingstidende 1984-85, tillæg A, sp. 598, samt om, hvad der ligger i udtrykket »midlertidig«, Myndighedslovskommentaren, bd. 2, 1989, s. 172.

11: Sammenhold også med værgemålslovudkastet § 48, gengivet i værgemålsbetænkningen (nr. 1247/1993) s. 32.

Klagebehandling kan formelt eller reelt også bevirke en forsinkelse. Er der tale om en førstegangsudfærdigelse af en resolution, har ansøgeren i behandlingsperioden intet papir at holde sig til eller at få gennemtvunget. Udvalget foreslår derfor at indbygge en anvendelsesmulighed for reglen også under samværsager og dermed at udvide området væsentligt. En midlertidig samværsregel vil også kunne bruges til at begrænse, omdanne eller suspendere en igangværende samværsret i tilfælde, hvor der er en anmodning om ophævelse. Det gøres allerede i dag, eventuelt med en tidsbegrænsning. Kriteriet er i alle tilfælde, hvad der er bedst for barnet under sagen.

Omfanget af en midlertidig samværsret under en verserende forældremyndigheds-sag må fastlægges i lyset af, at det netop er meningen, at barnet skal bevare kontakten med begge forældre, indtil forældremyndighedstvisten er afklaret. Afgørende er, hvad der er bedst for barnet under sagen. Det kan virke uheldigt, hvis manglende eller begrænset kontakt kommer til at indgå som et argument, når den endelige afgørelse om forældremyndighed skal træffes. Civilretsdirektoratet har på Skarrildhus i 1991 orienteret om problemstillingen og konkluderet, at »Situation vil således kunne tilsige, at der fastsættes samvær i større omfang end ellers, eventuelt endog ud over det, der i øvrigt ville være muligt inden for rammerne af sædvanlig praksis. På den anden side må resolutionen ikke få karakter af en deleordning fremfor et samvær.«¹² Udvalget mener, at der i den midlertidige situation, indtil det er afklaret, hvem der skal have forældremyndigheden, og dermed have barnet boende, kan være behov for en resolution om udvidet kontakt.

Et særligt problem under anvendelsen af udkastets § 26 er tiden, det tager i statsamtet at træffe den midlertidige afgørelse. Tanken er, at reglen skal muliggøre en hurtig kontaktetablering. Dette modvirkes måske i nogen grad af *sagsbehandlingsreglerne*, særligt forvaltningslovens krav om kontradiktion. Værgemålsudvalget overvejede spørgsmålet i relation til en regel om foreløbige værger og anførte i betænkningen følgende:

»Om forvaltningsloven bemærkes, at hvor den forvaltningsprocessuelle lovgivning anvender begreberne »foreløbig afgørelse« eller »midlertidig afgørelse« eller lignende, er det et fortolkningsspørgsmål, om det hermed er angivet, at der kan ske en vis svækkelse af sagsforberedelsens omfang. Som eksempel på en bestemmelse, der hjemler foreløbige afgørelser, men som ikke indeholder særlige sagsbehandlingsregler, kan nævnes myndighedslovens § 18 om foreløbige forældremyndighedsafgørelser. Som eksempel på en bestemmelse, der hjemler foreløbige afgørelser, og som samtidig indeholder visse sagsbehandlingskrav, kan nævnes bistandslovens § 35 c om iværksættelse af foreløbige foranstaltninger, som af hensyn til barnets øjeblikkelige behov ikke kan opsættes. Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, gælder forpligtelsen til at foranstalte partshøring efter § 19, stk. 1, ikke, hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse. Be-

12: Skarrildhus 1991, s. 42.

Stemmeisen tilsigter netop at give den fornødne hjemmel til, at myndigheden kan - træffe afgørelse uden forinden at iværksætte partshøring i tilfælde, hvor det er af væsentlig betydning at træffe en foreløbig afgørelse. Herefter er en særregel om forvaltningsloven fundet unødvendig.»

Udvalget kan tilslutte sig de fremførte synspunkter og finder herefter en særregel i udkastets § 26 om sagsbehandlingen i midlertidige samværssager unødvendig.

Det er ikke fundet nødvendigt i lovteksten at anføre, hvornår bestemmelsen om midlertidigt samvær ophører. Se om spørgsmålet ved midlertidig forældremyndighed udkastets § 22, 3. pkt., og § 24, 2. pkt.

Den midlertidige afgørelse om samvær under en forældre myndighedssag vil bortfalde, når der er truffet en aftale eller afgørelse om forældremyndigheden, der kan fuldbyrdes. I andre tilfælde vil en midlertidig afgørelse om samvær blive afløst af en endelig afgørelse. Falder sagen væk, vil den midlertidige samvær ligeledes bortfalde.

Til § 27

§ 27 om *ændringer af midlertidige afgørelser* svarer til den gældende § 22. Efter systematikken omfatter reglen også de midlertidige samværsafgørelser. Det har derfor været nødvendigt i 2. pkt., at fastlægge rettens saglige kompetence til ændring af forældremyndighedsafgørelser.

Til kapitel 5

Børnesagkyndig rådgivning

Kapitel 5 med overskriften »Børnesagkyndig rådgivning« rummer en enkelt paragraf § 28, der afløser den gældende § 27a. Der henvises i det hele til de almindelige bemærkninger, kapitel 7 med samme overskrift.

Til kapitel 6

Sagsbehandling

Sagsbehandlingsreglerne om forældremyndigheds- og samværssager er i den gældende myndighedslovs kapitel 2 indskrænket til to paragraffer, nemlig §§ 26 og 27. De genfindes i lovudkastets §§ 29-30 i et særligt kapitel 6 med overskriften »Sagsbehandling«. Mere udførlige regler om den administrative sagsbehandling findes i for-

13: Værgemålsbetænkningen (nr. 1247/93) s. 210-11.

ældremyndighedsbekendtgørelsen, der er udfærdiget med hjemmel i den gældende lovs § 28. Samme teknik ventes benyttet i fremtiden, se hjemlen til administrative regler i lovudkastets § 31. Regler om domstolenes behandling af forældremyndighedstvister findes i retsplejelovens kapitel 42, der ikke foreslås ændret.

Til § 29

§ 29 omhandler *samtaler* med større børn, før der træffes afgørelse i sager om forældremyndighed eller samværsret. Den svarer til den gældende lovs § 26.

Til § 30

§ 30 om *erklæring* fra en *forælder*, der ikke har del i forældremyndigheden, inden der træffes afgørelse om forældremyndighedsspørgsmålet, svarer til den gældende lovs § 27.

Til § 31

§ 31 med en *bemyndigelse* til at udfærdige *administrative regler* svarer til den gældende lovs § 28.

Hjemlen er benyttet til udsendelse af forældremyndighedsbekendtgørelsen, senest bekendtgørelse nr. 649 af 18. september 1990 om forældremyndighed og samværsret.

§ 31 vil efter ordlyden, uanset reglens systematiske placering i kapitel 6, også kunne anvendes til regler om den familie- og børnesagkyndige rådgivning, der er behandlet i kapitel 5, med § 28.

Der vil efter bestemmelsen kunne fastsættes regler om anmeldelse og godkendelse af forældremyndighedsaftaler, herunder f.eks. om blankettvang.

Til kapitel 7 Ikrafttræden m.v.

Kapitel 7 indeholder ikrafttrædelses- og overgangsregler m.v.

Til § 32

I *stk. 1* skal indsættes en *ikrafttrædelsesdato*. Selv om der forventes udarbejdet en ny forældremyndighedsbekendtgørelse, skal der ikke træffes foranstaltninger, der kræver en særlig lang ikrafttrædelsesfrist.

I *stk. 2* *ophæves* de regler i den gældende lov om umyndighed og værgemål, myndighedsloven, den nye lov skal erstatte. Det drejer sig om hele kapitel 2 med overskriften

»Forældremyndighed« og §§ 6-28. Som følge af det nye kapitel 3 »Arbejdsaftaler« skal også den gældende lovs §§ 35-36 ophæves. Den gældende lovs § 37 kan ophæves som værende overflødig.

Til § 33

§ 33 om *overenskomster* med *andre stater* for så vidt angår forældremyndighed og samvær svarer til den gældende myndighedslovs § 72.

Til § 34

§ 34 indeholder *overgangsregler*. Udgangspunktet er ifølge § 32, at loven finder anvendelse med hensyn til alle spørgsmål, hvorom der skal træffes afgørelse efter lovens ikrafttræden. Dette indebærer bl.a., at lovudkastets anmeldelses- og godkendelsesregler i § 6, § 7, stk. 2, § 9 og § 11, stk. 2, også vil kunne finde anvendelse på verserende retssager.

Derimod er der fundet behov for at fastsætte en udtrykkelig bestemmelse om verserende sager efter den gældende lovs § 14 og § 17. Efter *stk. 1* finder de lempeligere regler i lovudkastets § 12 om overførelse af forældremyndigheden til faderen ved dom og § 13 om ændring ved dom at en aftale eller afgørelse om forældremyndighed således også anvendelse på sager, der verserer ved lovens ikrafttræden .

I *stk. 2*, fastslås, at lovudkastets § 13 om ændring af aftaler eller afgørelse om forældremyndighed og § 17, stk. 2 og 3 om ændring eller ophævelse af aftaler eller afgørelser om samværsret også finde anvendelse på afgørelser og aftaler, der hidrører fra tiden før den nye lovs ikrafttræden.

Til § 35

§ 35 indeholder en sædvanlig hjemmel til at sætte loven i kraft for Færøerne og **Grønland**.

Litteratur

Nyere litteratur:

Om litteratur fra før 1983, se Forældremyndighedsbetænkningen (nr. 985/83), side 273-275.

Dansk:

Andrup, Henrik m.fl.:

Skilsmisse - adfærd, 1989.

Bille, Anders:

Separation/Skilsmisse i statsamterne i UfR 1988 B, side 359-564.

Christoffersen, Mogens Nygaard:

Børn og Skilsmisser, Indlæg på 10. Nordiske Demografiske Symposium, Lund, 1992.

Familiens ændring - en statistisk belysning af familieforholdene, Socialforskningsinstituttet, 1993.

Danielsen, Svend:

Brudte forældremyndighedsaftaler i UfR 1993 B, side 187-189.

Skilsmissegagen (disputats), 1989, kapitel 10: »Børn«, side 347-442.

Ægteskabssagernes forvandling i UfR 1993 B, side 231-234.

Danielsen, Svend og Nielsen, Dorrit Sylvest:

Myndighedslovskommentaren, bind 2, 2. udg., 1989.

Det Danske Center for Menneskerettigheder:

Lov og ret om børn, 1993.

Elklit, Ask:

Samlivsopløsning, samvær og forældreroller i Psykologisk Skriftserie, Aarhus, Vol 14, nr. 4, 1989.

Elklit, Ask og Sylvest, Søren:

Rådgivning under konfliktforhold - en analyse af den statsamtsslige rådgivningsproces. Et pilotprojekt. Psykologisk Institut, Århus universitet, 1994. (utrykt)

Flendt, Helene:

Forældremyndighed - hensigt og praksis, et litteraturstudie, 1993, (utrykt).

Graversen, Jørgen (red):

Familiepolitik - om børn, ret og familie, 1988.

Graversen, Jørgen og Nielsen, Inger Koch:

Fælles forældremyndighed ved separation og skilsmisse, to artikler, Socialforskningsinstituttets meddelelser nr. 43, 1984.

Lund Andersen, Ingrid:

Familieret, 3. udg., 1990, kapitel 3 »Forældremyndighed«, side 48-96.

Nielsen, Inger Koch:

Skilsmisser, Socialforskningsinstituttet, publikation nr. 118, 1983.

Nielsen, Inger Koch og Henrik Transgaard:

Familiemønstre efter skilsmisse, Socialforskningsinstituttet, publikation nr. 155, 1987.

Nissen, Morten:

Børns krav til forældre ved skilsmisse, Foreningen af Familieretsadvokater, 1992.

Børns oplevelse af skilsmisse, Socialforskningsinstituttet, publikation nr. 126, 1984.

Delebørn, 1994.

Fælles forældremyndighed - Illusion eller løsning, 1993.

Min far og mor er skilt, Socialforskningsinstituttet, publikation nr. 165, 1987.

Når voksne skilles, Socialforskningsinstituttet, publikation nr. 144, 1985.

Slavensky, Klaus (red):

Børns rettigheder i samfundet, Det danske Center for Menneskerettigheder, 1993.

Taksøe-Jensen, Finn og Rasmussen, Jesper Vorstrup:

Familieretten, 1990, side 199-219.

Norsk:

Andenæs, Agnes og Haavind, Hanne:

When Parents are Living Apart - Challenges and Solutions for Children With Two Homes i Arnlang, Leira (red): Family Sociology - Developing the Field, Conference Proceedings, Institute for Social Research, Oslo, 1993.

Backer, Inge Lorange:

Barneloven med kommentarer, 1982, kapitel 5 og 6, side 139-302.

Frøberg, Sissel:

Samvær etter samlivsbrudd, En gjennomgang av foreliggende forskningslitteratur, Institutt for samfunnsforskning, Rapport 93:12, 1993.

Haugli, Trude:

Allmenprevention som argument for overføring av foreldreansvar?, Jussens Venner, 1993, side 180-208.

Samværsrett - Samværsplicht? i Retfærd, 1993, side 76-87.

Haaland, Kirsti Ramfjord:

Den utvidede familien - Delte samværsordninger etter separasjon og skilsmisse, Rapport FAD, 1986.

Familien etter skilsmisse - Erfaringer med delt omsorgsordning, 1988.

Foreldresamarbeid etter retssak, 1992.

Irgens, Eva og Kreyberg, Rigmor:

Samværspraksis, Rådgivning for separerte, Familierådgivningskontoret, Trondheim, 1987.

Jensen, An-Margrett:

Det vaklende faderskapet, Barns familier etter samlivsbrudd, Rapport nr. 9, Oslo, NIBR, 1992.

Liisberg, Merete og Lyngstad, Anne Mette:

Barn etter brudd - En undersøkelse av barns utvikling de første årene etter foreldreseparasjon, Universitetet i Bergen, 1988.

Moxnes, Kari:

Kjernesprengning i familien, Familieförändring ved samlivsbrudd og dannelse af nye samliv, 1990.

Skilt, men fortsatt foreldre - en undersøkelse av skilte foreldres samarbejde om barna, Rapport nr. 19, Universitetet i Trondheim, 1984.

Sandberg, Kirsten:

Barnets beste, 1990.

Smith, Lucy og Lødrup, Peter:

Barn og foreldre, 4. udg., 1993, §§ 5-8.

Sæbo, Jahr M:

Til barnets beste, En pilotundersøkelse om psykologer som sakkyndige i barnefordelingssaker, Alma Mater Forlag, Bergen, 1988.

Tjærslund, Odd Arne:

Samlivsbrudd og foreldreskap, Meklingsprosessens Psykologi, 1992.

Svensk:

Rädda Barnen:

0-17 Fakta om barn och ungdomar i Sverige, 1991.

Saldeen, Ake:

Barn och föräldrar, Familierätt II, 1993, 4, Vårdnad, side 48-80.

Socialstyrelsen:

Familierådgivning, Samarbetssamtal, SOS-rapport, 1989:10.

Umgänget mellan børn och föräldrar etter skilsmässa/separation, Redovisar, 1988:11.

Socialvetenskapliga, Forskningsrådet, Komitéen for FNs familieår, Socialdepartementet:

Om modernt familjeliv och familieseparationer, En anatologi fra et forskerseminar, Sigtuna, maj 1992.

Statistiska Centralbyrån:

Barns levnadsvilkår, Levnadsförhållanden, Rapport 62, 1989.

Vårdnad och Underhåll, 1992.

Svedin, Carl Göran:

Barn - Skilsmässa, Vårdnad och umgänge, bilag til Ds. 1989:52, Vårdnad och Umgänge, bilag, side 1-24.

Walin, Gösta:

Föräldrabalken og international föräldrarätt, 4. oplag, 1985, 6. kapitel, side 152-192.

Öberg, Bente og Gunnar:

När föräldrar skils, Om relationer och separation, 1994.

Pappa ser mig, 1992.

Skiljas, men inte från barnen, Natur og Kultur, 1987.

Finsk:***Social- och Hälsostyrelsen:***

Underhåll og vårdnad av barn 1991, Socialskydd 1992:3.

Lovforarbejder og betænkninger (siden 1983):***Dansk:***

Betænkning om forældremyndighed og samværsret (nr. 985/83).

Norsk:

Ot. prp.nr. 44 (1987-88). Om lov om endringer i barneloven (underholdsbidrag, samværsret m.v.).

Innst. O. nr. 23 (1988-89): Innstilling fra justiskomiteén om lov om endringer i lov af 8. april 1981, nr. 7, om barn og foreldre (barneloven), (underholdsbidrag, samværsrett m.v.).

Svensk:

Ds 1992:39, Olovligt bortförande och andra övergrepp mot barn.

Lagutskottes betänkande, 1992/93: LU 92: Olovliga bortföranden av barn samt vårdnad och umgänge m.m.

Regeringens proposition 1992/93:139 om olovligt bortförande och andra övergrepp mot barn.

Regeringens proposition 1990/91:8, Vårdnad och umgänge.

LU. 90/91:13, Vårdnad och umgänge.

Ds 1989:52, Vårdnad och umgänge.

SOU 1987:7, Barnets rätt 3, Om barn i vårdnadstvister talerätt för barn m.m.

REFERAT

af Forældremyndighedsudvalgets møde den 19. januar 1994 med Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre

I mødet deltog Peter Møller-Hansen, landsformand og rådgiver i foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, Kim Dommer, medlem af hovedbestyrelsen og rådgiver i foreningen og Torsten Nørgaard, rådgiver i foreningen, samt forældremyndighedsudvalgets medlemmer og sekretær.

Forældremyndighedsudvalgets *formand*, *landsdommer Svend Danielsen* orienterede om udvalgets arbejde, herunder om de iværksatte statistiske undersøgelser. Resultaterne af undersøgelserne vil blive offentliggjort i betænkningen. Udvalget er bekendt med foreningens forslag fra 1990 til ændring af myndighedslovens kapitel 2. Med udgangspunkt heri bad han foreningen redegøre for, hvilke ønsker man har til lovændringer på området.

Peter Møller-Hansen præsenterede foreningen, der er 17 år gammel. Dens formål er at virke for, at børn i videst muligt omfang bevarer kontakten til begge forældre efter en skilsmisse samt at virke for en ligestilling af forældrene i lovgivningen m.v. Foreningen har ca. 1300 medlemmer, hovedsaglig fraskilte fædre, men også bedsteforældre og kvinder, som ønsker at faderen skal tage et større ansvar for sine børn. Der er 5 lokalafdelinger. Foreningen repræsenterer således en bred vifte af synspunkter og er lige så stor som Dansk Kvindesamfund. Den har ændret karakter og formål, er blevet mere demokratisk og har en bredere medlemsdækning. Der er nu kommet en kvinde i hovedbestyrelsen.

Arbejdet i foreningen består hovedsaglig i rådgivning. Foreningen har således 8 rådgivningscentre og 30 telefonrådgivere, der er geografisk spredt og med forskellige specialer. Der er omkring 8000 henvendelser om året. De er anonyme, og rådene er gratis. Sagsantallet er et klart signal om, at der er behov for hjælp, for følelsesmæssig og menneskelig kontakt samt for bistand med praktiske ting. Rådgiverne videregiver egne erfaringer med myndigheder og advokater og fungerer som bisiddere, ligesom man er behjælpelig med at udfærdige breve til offentlige myndigheder og fører nogle principalsager. Derudover arrangerer foreningen høringer, skriver pjecer, arrangerer legestuer m.v. Foreningen har nordiske og europæiske kontakter.

Foreningen opstillede 3 hovedpunkter som målsætning for lovgivningen om forældremyndighed og samvær:

1. Barnets skal fra fødslen have ret til to forældre.

2. Barnet skal sikres mod unødigt afbrydelse af kontakten til begge forældre.
3. Det skal betale sig at samarbejde.

Om pkt. 1. anførte *Peter Møller-Hansen*, at det normale efter foreningens opfattelse bør være fælles forældreansvar, og at man derved tager udgangspunkt i, hvad der er bedst for barnet. Dette indebærer, at kun hvis vægtige grunde taler derfor, bør fællesskabet ophæves.

Foreningen ønsker desuden, at statsamtet spiller en mere aktiv rolle i forsøg på at bevare den fælles forældremyndighed. Sabotage og modarbejdelse af samværsret bør straffes. Der bør også være mulighed for at løse de konflikter, der måtte opstå under en fælles forældremyndighed, f.eks. adgang til at fastsætte og sikre et samvær, eventuelt som overvåget samvær.

Ved uenighed bør forældrene være stillet ens, og moderen skal ikke som tilfældet er i dag have en fortrinsstilling.

Der skal tilstræbes mere samarbejde, og § 27a-rådgivningen bør være ens i hele landet. Lovgivningen bør følge med befolkningsudviklingen, og lovændringer må følges op med undersøgelser af, om de virker hensigtsmæssigt. Loven bør leve op til internationale konventioner, der bør implimenteres.

På forespørgsel bekræftede foreningen, at man har ændret vurdering i forhold til lovudkastet fra 1990 på spørgsmålet om automatisk fælles forældremyndighed for ugifte. Det er således ikke længere opfattelsen, at forudsætningen er, at forældrene bor sammen ved barnets fødsel. Børn bliver født med to forældre, der begge har ansvar, og dette skal der vægtige grunde til at fravige. Det ændrede standpunkt bygger navnlig på Det Danske Center for Menneskerettigheders arbejdsgruppes vurdering i bogen »Lov og Ret for børn«. Foreningen finder i øvrigt generelt, at Danmark bør leve op til FN's Børnekonvention. Foreningen kan således, bortset fra et enkelt punkt - afsnittet om udrejse fra landet, tilslutte sig de synspunkter, som er fremført i menneskerettighedscentrets rapport. Ved udrejse må det vigtigste være, at barnet bevarer kontakten til begge forældre.

I tilknytning til pkt. 2 anførte *Torsten Nørgaard*, at foreningen gerne så, at der i loven kommer en regel om minimal- eller normalsamvær. Begreberne var synonyme, men udtrykket minimalsamvær er at foretrække.

Foreningen ønsker desuden klarere kompetencebestemmelse på samværsområdet, idet de nuværende regler i for vidt omfang giver de mange involverede myndigheder - statsamtene, Civilretsdirektoratet, rådgiverne og fogedretten - mulighed for »ansvarsforflygtigelse«.

Der bør som foreslået af foreningen indføres en lovregel om, at ved bedømmelsen af, hvad der er bedst for barnet, skal der tages særligt hensyn til barnets behov for nære og gode kontakter til begge forældre.

Foreningen er utilfreds med praksis på samværsområdet, der ikke lever op til intentionerne i loven fra 1985 og den tilgrundlæggende betænkning om forældremyndighed og samværsret, f.eks. med hensyn til hverdagssamvær. Samværsreglen må

gælde for alle børn, og hvis de er små, bør der lægges en plan for samværsudviklingen. Dette indebærer også, at den første resolution ikke bør skabe præcedens.

Om lovændringer i øvrigt anførte foreningen, at terminologien forældremyndighed bør ændres til forældreansvar, at der bør indføres samværsret for andre nærtstående end end forældre, herunder sociale forældre, at samværspigten bør styrkes med tilskud som anført i foreningens lovudkast § 25 c, at kriterierne for overførsel af forældremyndigheden bør være de samme i den gældende myndighedslovs § 14 og § 17, og at der bør stilles krav til de psykologudtalelser, som anvendes i forældremyndigheds- og samværsager, herunder om hvilke kvalifikationer de sagkyndige skal have, hvordan undersøgelserne skal foretages, hvorledes erklæringerne skal udformes, og hvad de skal indeholde.

Foreningen oplyser slagordsmæssigt i sit medlemsblad, at 4 år efter en skilsmisse har 80 pct. af alle fædre ingen kontakt til deres børn. På forespørgsel oplyste foreningen, at dette talmateriale stammer fra Inger Koch-Nielsen, Socialforskningsinstituttet. Udvalgte *getsformand* bemærkede hertil, at det i Socialforskningsinstituttets publikation nr. 155 »Inger Koch-Nielsen og Henning Transgaard: Familiemønstre efter skilsmisse«, 1987, s. 38 anføres, at 18 pct. af fædre 4 år efter en skilsmisse ser deres børn mindst en gang om ugen, medens over halvdelen ser børnene hveranden eller hver tredje week-end. *Peter Møller-Hansen* understregede, at det, foreningen har i tanke, er den tætte kontakt til barnet. Det er foreningens opfattelse, at samvær mindst en gang om ugen er nødvendig hertil.

Afslutningsvis redegjorde foreningen for en undersøgelse gennemført af en psykologstuderende i Ålborg statsamt i et speciale. Den inkluderede alle sager i en uge fra 10 sagsbehandlere i statsamtet.

Til brug for udvalgets videre arbejde udleverede foreningen endelig noget materiale: »Skilsmissec familiens Økonomi« af Kresten Lidegaard, »For Barnets skyld« af Torsten Nørgaard, »Civilretsdirektoratets sminkede redegørelse« af Kresten Lidegaard samt en række spørgsmål stillet til Justitsministeriet vedrørende den gældende myndighedslov.

REFERAT

af Forældremyndighedsudvalgets møde den 14. april 1994 med Børns Vilkår

I mødet deltog cand.pæd. & psyk. John Aasted Halse og socialrådgiver Ellen Schultz Jørgensen, Børns Vilkår samt forældremyndighedsudvalgets medlemmer og sekretær.

Forældremyndighedsudvalgets formand bød repræsentanterne for Børns Vilkår velkommen og orienterede om udvalgets arbejde, herunder de undersøgelser, som er iværksat.

John Halse oplyste, at Børns Vilkår er en frivillig selvejende organisation, med ca. 2000 medlemmer. Organisationen, der beskæftiger sig med danske børns forhold, blev grundlagt i 1977. På daværende tidspunkt var området navnlig de truede og omsorgssvigtede børn i det danske samfund. I dag har man ændret profil og man beskæftiger sig bredt med børns vilkår, herunder med børn, hvis forældre skilles. Organisationen driver en børnetelefon og en forældretelefon med rådgivning, ligesom man driver oplysningsvirksomhed og på anden måde forsøger at virke som opinionsdanner.

Børnetelefonen har i de godt 6 år, den har eksisteret, haft ca. 30.000 samtaler, medens antallet af opkald er fem gange så stort. Materialet fra samtalerne og fra mere dybtgående telefonsamtaler med børnene indgår i en undersøgelse i 1994-95. Mange af opkaldene, ca. 25%, drejer sig om børns situation i forbindelse med forældrenes samlivsbrud. Erfaringen er, at en afklaring af forældrenes forhold ofte trækker længe ud, og at børnene derfor lever i usikkerhed i en lang periode. Det er også vurderingen, at forældrene i en skilsmisssituation ofte helt glemmer eller abstraherer fra at de har børn.

Efter Børns Vilkårs opfattelse er der behov for rådgivning både af for børn og forældre og uafhængig af hinanden. Den nuværende § 27a rådgivning er for begrænset og mangelfuld i sit område og dermed i antal.

Der skal tilbydes rådgivning til *forældrene* både før, under og efter samlivsophævelsen i form af en eller flere samtaler. Derfor bør de voksne, f.eks. pædagoger og institutionspersonale, som omgås børnene til daglig og som spiller en stor rolle i deres tilværelse, have pligt til at reagere, hvis de opdager, at familien har problemer og have pligt til at oplyse børnene om, hvor de kan få rådgivning. Rådgivningen af dem og af forældrene bør ske i det primærkommunale system. Har forældrene taget skridt til at ophæve samlivet bør statsamtet have pligt til at melde tilbage til primærkommu-

nen. Kommunens sagsbehandlere skal da have til opgave at indkalde til en obligatorisk rådgivningssamtale. Forældrene skal have pligt til at deltage i den tilbudte rådgivning. Pligten kan næppe gennemtvinges, men en lovfæstet forpligtelse til at deltage i rådgivning, må dog være en samfundsmæssig markering. Bevilling skal ikke kunne meddeles, før rådgivningen er tilendebragt. Også efter samlivsbruddet skal der være obligatorisk rådgivning, f.eks. ved drastiske ændringer i samværsretten eller ved ønsker om ændringer i forældremyndighedsspørgsmålet.

Ellen Schultz Jørgensen redegjorde for organisationens ønsker om rådgivningstilbud til børnene. De skal have selvstændige tilbud om rådgivning eller samtaler både før, under og efter et samlivsbrud. Voksne ansatte, der har kontakt med barnet skal være forpligtet til at reagere, hvis de fornemmer, at barnet har problemer. Også denne rådgivning bør tilbydes i det primærkommunale system. Under en skilsmisseproces skal samtaler med barnet være obligatorisk uanset alder og selv om forældrene er enige. Rådgiveren skal ikke være den samme, som rådgiver forældrene. Samtalen bør ikke indskrænkes til en drøftelse af, hos hvem af forældrene barnet ønsker at bo i fremtiden, idet der skal være mulighed for generelle samtaler om de følelsesmæssige problemer, som samlivsbruddet giver barnet. Barnet skal have mulighed for at medtage en bisidder, dog ikke en af forældrene eller andre, der er involveret i forældrenes konflikt. Endelig skal der efter samlivsbruddet være rådgivning ved problemer omkring fælles forældremyndighed, om andre forældremyndighedsspørgsmål eller om samværet, herunder ved spørgsmål om ophævelse.

På et spørgsmål fra udvalget, om de skitserede rådgivningsbehov ikke er dækket af bistandslovens regler om rådgivning, bemærkede *John Halse*, at Børns Vilkår har erfaring for, at mange børn ikke er klar over, at der er mulighed for rådgivning efter bistandsloven, og at der derfor er behov for at tydeliggøre disse regler.

Om organisationens holdning til automatisk fælles forældremyndighed for ugifte og muligheden for tvungen fælles forældremyndighed ved samlivsophævelse oplyste *John Halse*, at Børns Vilkår grundlæggende går ind for et barns ret til begge forældre. Dybest set tror man ikke på, at fælles forældremyndighed kan fungere, hvis der er konflikt mellem forældrene. Organisationen er derfor forbeholden over for forslag om adgang til at påtvinge den ene af forældrene en fælles forældremyndighed, som denne ikke ønsker.

Om vurderingen af svære samværsproblemer oplyste *John Halse* afslutningsvis, at det kan være nødvendigt at ophæve et samvær eller at overføre forældremyndigheden i tilfælde af svære samværsvanskeligheder eller omsorgssvigt. Det vanskelige er at afgrænse, hvornår der foreligger sådanne vanskeligheder, idet der må foretages et konkret skøn fra sag til sag og fordi det er svært at vurdere, hvor meget børn kan tage.

Bilag 3

Oplæg fra Dansk Kvindesamfund til brug for møde med Forældremyndighedsudvalget den 8. juni 1994



DANSK KVINDESAMFUNDS FORETRÆDE FOR JUSTITSMINISTERIETS
FORÆLDREMYNDIGHEDSUDVALG 8. JUNI 1994

Benthe Stig

Jeg vil gerne starte med at præsentere os. Vi udgør en arbejdsgruppe i Dansk Kvindesamfund og har i noget over et år arbejdet intensivt med spørgsmål om fælles forældremyndighed, om de nye forplantningsteknologier og om det felt, hvor de to spørgsmål lapper over hinanden.

Jytte Møller er jordemoder og historiker, og Bente Holm Nielsen er læge. De er i gang med en ph.d. i historie om barneønsket i Danmark 1945 til årtusindskiftet. De beskæftiger sig således videnskabeligt med de nye reproduktionsteknologier og de problemer, som de affoder.

Lone Nørgaard, som er cand.mag., voksenunderviser og forfatter, og jeg, som er Dansk Kvindesamfunds næstforkvinde, er de kritiske lægfolk, og jeg har så også ansvaret for den politiske sammenhæng til foreningen.

Vi vil gerne komme med to korte oplæg i dag, først et af Jytte Møller, derefter et af mig.

Som kvindeorganisation må vi naturligvis være advokater for kvinders interesser i forældremyndighedsspørgsmålet. Det betyder ikke, at vi er uenige i, at det, der skal have **førsteprioritet** i udvalgets arbejde, er hvad der er bedst for børn. Men hvad det er, der er bedst for børn, er meget vanskeligt at definere objektivt og generelt. Samtidig er det her et emne, hvor subjektive interesser, erfaringer og frustrationer spiller kraftigt ind; og vi er ærlig talt lidt rystede over at se nogle mænd træde frem i offentligheden som forskere med forskningsresultater om **"saboterende mødre"**, uden at de samtidig vedgår, at de selv er stærkt følelsesmæssigt involverede på baggrund af egne **erfaringer**.

Vores generelle synspunkter går på to betæneligheder:

1) Som det også fremgår af noget af det tidligere fremsendte materiale, finder vi, at det ikke er dokumenteret, at **FFM** generelt er bedst for børn. Både den gennemgang af udenlandske erfaringer med fælles forældremyndighed, som psykologen Helene Flendt har foretaget, og psykologen Morten Nissens danske undersøgelser peger faktisk på det modsatte. Så før man laver eventuelle lovændringer, er der behov for både undersøgelser og forsøg, ikke mindst med frivillig rådgivning ved forældres ophør af samliv.

2) Vi ved, at Børnelovsudvalget, efter at konsekvenser af de nye forplantningsteknologier er indgået i dette udvalgs kommissorium, har fået sin funktionstid forlænget, vist på ubestemt tid. Vi kan ikke forstå, om man kan lovgive om automatisk FFM, for resultaterne af dette arbejde foreligger.

Specifikt om kvinders interesser har vi fire væsentlige punkter:

1) Moderens særlige tilknytning til det spæde barn, som Jytte Møller har været inde på.

2) Den forælder, som har barnet i det daglige – og det er jo som oftest moderen, både i de sager, hvor forældrene selv har

besluttet, og i de sager, hvor der er faldet dom - den forælder har behov for ikke at have stærke restriktioner med hensyn til **geografisk** valg af bosættelse og arbejde. Skal det lykkes at skabe den bedst mulige tilværelse for **barnet** /børnene og sig selv, har **man** også behov for en vis frihed for konflikter, og vi mener, at automatisk FFM vil skabe langt flere konflikter, end det vil løse.

Dette sidste gælder **selvfølgelig** i særlig **høj** grad for kvinder, som har været udsat for vold i parforholdet. Hvis der skal være FFM og samværsret i disse tilfælde, har kvinderne ikke længere mulighed for at hemmeligholde deres bopæl.

3) Vi finder det oplagt urimeligt., at man påtænker automatisk FFK i situationer, hvor der ikke eksisterer et egentligt parforhold. Og vi finder det klogt, at man i den nugældende lovgivning har undgået at definere, hvad et par er. To personer i et bofællesskab eller en vært og en logerende kan f.eks. godt tænkes at have avlet et barn sammen, uden at de af den grund forstår sig selv som et par.

4) Vi er bange for, at automatisk FFM vil have afsmittende effekt på holdninger omkring retten til et foster. Kvindens ret til selv at bestemme, om en graviditet skal gennemføres eller afbrydes, må ikke udsættes for tvivl.

Loven rummer jo allerede **en** bestemmelse om, at ikke gifte forældre kan beslutte sig for fælles forældremyndighed, det kræver blot **en** aktiv handling. Det vil i et parforhold almindeligvis betyde, at den beslutning skal tages i en overskudssituation, i glæden over det fælles barn. Hvis man indfører automatisk fælles forældremyndighed, vil det betyde, at den kvinde, som - enten i umiddelbar tilknytning til fodsien eller ved et senere samlivsoophor - ikke kan acceptere FFM, skal tage skridt til at få den ophævet. Det vil som oftest være i en underskudssituation, hvor hun er særligt sårbar.

I Dansk Kvindesamfund tror vi ikke på, at det er jura, som kan

lose paradokserne omkring bom af forældre, som ikke lever **sammen**. Og vi finder slet ikke, at riden er inde til at ændre på **Myndighedsloven**. Til gengæld er der behov for en række initiativer, der nok ligger uden for udvalgets, men ikke uden for Folketingets kompetenceområde, bl.a. initiativer der gør det reelt muligt, for fædre at påtage sig deres del af **familiearbejdet** og **-ansvaret**. Langt de fleste bom vokser jo op i hjem, hvor de har begge deres forældre. Der er der, den vigtigste indsats skal ligge.

Vi har bemærket os, at Justitsministeriets **Myndighedslovsudvalg** i sin berænkning 1247, 1993, om værgemål også har en bemærkning til udkastet til lov om forældremyndighed og samværsret (s.405). Det foreslås her, at reglerne om disse to emner udskilles til en særlig lov med nævnte titel. Det finder vi ikke hensigtsmæssigt. Til gengæld er tiden måske inde til, at man - også på baggrund af bl.a. Bornelovsudvalgets arbejde - forbereder en sammenhængende lovgivning om hele reproduktionsområdet, herunder også spørgsmålet om forældremyndighed.

DANSK KVINDESAMFUND, juni 1994

BENTHE STIG

FORETRÆDE FOR MYNDIGHEDS-LOVUDVALGET.

8/6-94. (Bente Holm Nielsen & Jytte Møller).



Først vil jeg sige, at det er helt KLART, at der er FORSKEL. Forskel på at diskutere automatisk fælles forældremyndighed ved SAMLIVSBRUD og at diskutere automatisk fælles forældremyndighed ved FØDSLEN.

- Hvis en far og en mor har levet sammen med deres barn i et længere tidsrum, ER hverdagen med Darnet blevet en del af deres liv. Både Feiles dg hver for sig. Det er det IKKE PÅ SAMME MÅDE ved fødslen.

Det følgende handler derfor IKKE om situationen ved samlivsbrud. KUK om feiles forældremyndighed I FORBINDELSE MED FØDSLEN.

Øeg vil redegøre for, hvorfor vi er 100 % IMOD at andre myndig-hedsloven på dette punkt lige nu. Det punkt, der har med FØDSELS-ØJEBLIKKET at gøre.

Tidspunktet er det dårligst tankelige. Det er det af to grunde:

Den ene grund ligger i medicinsk forplantningsteknologi. Selve forplantningsteknologien er jo ikke helt ny, men i 1992 blev EG-DONATION gjort lovlig. Og det var radikalt. Selv om det kun drejer sig om ganske få tilfælde om året, ss er det AFGØRENDE, at "mor" ikke mere er et éntydigt begreb. Det har betyning FOR ALLE, at man i enkelte tilfælde kan være i tvivl om, hvem moderen er.

/EG-DONATION HAR TVEDELT MODERSKABET:

Den anden grund til at tidspunktet er det dårligst tænkelige er, at den danske stat endnu ikke forholdt sig til indholdet i CEDAW-konventionen. Det er den FN-konvention, der forbyder diskrimination af kvinder (Convention on the Elimination of Discrimination Against Women), en af de konventioner, Danmark HAR ratificeret. Men endnu kan man ingen steder få oplyst, hvordan man i Danmark tolker et af CEDAW-konventionens centrale udtryk: "...moderskabet som en samfundstjeneste" ("...maternity as a social function". Se evt. "Third Periodic Report...(CEDAW)", april 1993, Udenrigsministeriet og Ligestillingsrådet, s.9).

DANSK FORTOLKNING AF ET CENTRALT UDTRYK I CEDAW-KONVENTIONEN MANGLER:

Så tidspunktet for at ændre myndighedsloven forsåvidt angår fødsels-øjeblikket er dårligt, fordi:



- ingen offentlig myndighed har taget hånd om den nye situation, at moderskabet er brudt op (tvedelt), og
- ingen har taget stilling til, hvad "...moderskabet som en samfundstjeneste" betyder.

Det kan således ikke være tilstrækkeligt at forholde sig til FN's BØRNE-konvention, når det gælder fælles forældremyndighed fra fødslen. Mindstemålet må være: dels at se de to FN-konventioner - CEDAW-konventionen og BØRNE-konventionen - i forhold til hinanden, og dels at se dem i forhold til medicinsk forplantningsteknologi.

Med de to konventioner står vi overfor et paradox, som ikke kan opløses ved hjælp af en ændring i myndighedsloven. Og som selvfølgelig heller ikke lader sig opløse alene gennem fortolkning af BØRNE-konventionen.

løvrigt er der jo intet ved den nuværende ordning - FRIVILLIGT at kunne aftale fælles forældremyndighed ved fødslen - der er i strid med BØRNE-konventionen. Der er ingen grund til hastværk.

For en sikkerheds skyld vil jeg gentage, at jeg her IKKE udtaler mig om tiden omkring et samlivsbrud. Jeg udtaler mig imod, at tier skal blive indført automatisk fælles forældremyndighed fra fødslen.

Det gør jeg, fordi GRUNDFORUDSÆTNINGEN for nyt liv er, at mand og kvinde har helt FORSKELLIGT anatomisk udstyr med helt FORSKELLIG FUNKTION.

Det er den REPRODUKTIVE FORSKELLIGHED, der er udgangspunktet for at sige, hvad det rette er omkring fødsels-øjeblikket.

Den nuværende mulighed: FRIVILLIGT at aftale fælles forældre-myndighed efter fødslen tager dels højde for kvinders og mænds REPRODUKTIVE forskellighed. Dels anerkender den både mands og kvinders ret til selvbestemmelse i forhold til myndighederne.

Hvordan skulle summen af mulige positioner - gift/ugift - mand/kvinde - blive mindre uretfærdige med ophævelsen af ugiftes FRIVILLIGHED i spørgsmålet om at aftale fælles forældremyndighed i forbindelse med fødslen?

Bilag 4

Ligestillingsrådets skrivelse af 14. februar 1994 til Forældremyndighedsudvalget

LIGESTILLINGSRÅDET

TORDENSKJOLDSGADE 27. 3. · DK-1055 KØBENHAVN K · TLF. 33 92 33 11 · TELEFAX 33 91 31 15

Forældremyndighedsudvalget
Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Rådet
Dato 14 FEB. 1994
Vort j.nr. B.3-3-33
Deres j.nr. ERN-0700
AA/HH(RÅDET/BREV049)

I forbindelse med forældremyndighedsudvalgets nedsættelse har der været brevvekslet med Justitsministeriet om Ligestillingsrådets eventuelle deltagelse i udvalgsarbejdet. Det har ikke vist sig muligt. I forlængelse af denne brevveksling har Ligestillingsrådets formand, næstformand og sekretariatschef holdt møde med forældremyndighedsudvalgets formand landsdommer dr.j ur. Svend Danielsen og udvalgets sekretær fuldmægtig Eva Rønne Nielsen. Det er her aftalt, at Ligestillingsrådet videregiver sine synspunkter, og eventuelle ønsker til det videre arbejde med forældremyndighedsspørgsmål, til udvalget.

Spørgsmålet om forældremyndighed og samvær er uhyre følsomt i vort samfund og der er ikke et afklaret forhold til spørgsmålene.

Samtidig mangler de nødvendige data. Et særligt afsnit vil behandle problemet om mangel på disse.

Mange har efterhånden forsøgt sig med fælles forældremyndighed i en lang række forskellige udformninger. Det er klart, at kravet om, at børn også efter en skilsmisse har krav på to forældre, er en fundamental menneskerettighed. Kunsten er, hvordan man bedst undgår børnenes rodløshed, uden at miste det tætte samvær mellem begge forældre og børn.

Man kan stort set opdele forældre i 3 grupper:

1. De forsøgende, som efter bedste evne forsøger at samarbejde om børnene til børnenes bedste.
2. De udeblivende. Det er den kategori, som beskyldes for ikke at være interesseret i samværet med børnene. De overholder ikke aftaler. Og de har aldrig for alvor prioriteret ansvaret for og samværet med deres børn.
3. De udelukkede. De mænd, som har vanskeligt ved at få mulighed for at gennemføre deres samvær med børnene.

Ingen ved, hvordan vore skilsmisseforældre fordeler sig på disse 3 kategorier. Det er en vigtig opgave at finde ud af, hvordan den faktiske tilstand er, og når vi ved det at forøge kategorien af de forsøgende.

Spørgsmålet om ligestilling mellem kvinder og mænd bliver ofte inddraget i debatten, fordi det **kan** konstateres, at et langt større antal kvinder får forældremyndigheden end mænd.

Ligestilling kan i denne forbindelse ikke afgøres alene ved at se på den statistiske fordeling, men det er klart, at der i afgørelser om forældremyndighed ikke må foreligge en indirekte diskrimination, forstået på den måde, at man altid som udgangspunkt har den opfattelse, at kvinden alt andet lige vil være bedre end manden til at tage vare på børnene. En form for diskrimination, som vi også kender fra **arbejdsmarkedet** bare med modsat fortegn.

Den retstilstand, der eksisterer vedr. fælles forældremyndighed

Det er efterhånden almindeligt anerkendt, at en skilsmisse er en opløsning af et ægteskab, men ikke af et forældreskab. Kunsten er, at få dette forældreskab til at fortsætte på en for alle parter tilfredsstillende måde.

Vi har siden 1986 haft fælles forældremyndighed, der indebærer at forældre, som lever papirløst, kan anmode om at få forældremyndigheden sammen, og bevare den sammen efter et brud, og at forældre, som har været gift efter en skilsmisse kan bevare forældremyndigheden sammen.

Der er hidtil kun lavet mindre undersøgelse af, hvordan fælles forældremyndighed har virket for forældre og børn. Alle må derfor udtale sig om spørgsmålet på et yderst usikkert grundlag.

Det beslutningsforslag, som danner grundlag for forældremyndighedsudvalgets nedsættelse og kommissorium, opererer med indførelse af såkaldt obligatorisk fælles forældremyndighed. Det vil sige, at forældre, der har fælles børn automatisk får fælles forældremyndighed uanset om de måtte ønske det eller ej.

Da den nuværende fælles forældremyndighedsordning fungerer på den måde, at en fælles **forældremyndighedsaftale** bygger på enighed og skal godkendes af statsamtet, har parterne mulighed for at vurdere spørgsmålet sammen med de to andre muligheder, faderen eller moderen får forældremyndigheden alene.

Hvis parterne er uenige om den fælles forældremyndighed, skal opøret af fælles forældremyndighed afgøres af retten.

Når det skal vurderes om en obligatorisk fælles forældremyndighed skal indføres, må det overvejes hvilke konsekvenser det må forventes at få. En skilsmissesituation vil typisk være forbundet med væsentlige konflikter mellem forældrene herunder om børnene. Det må antages, at indførsel af en obligatorisk fælles forældremyndighed, ikke i sig selv vil betyde at den reelle enighed mellem forældrene forøges. Indførelse

af obligatorisk forældremyndighed vil derfor - stik mod hensigten - kunne få den konsekvens at der bliver tale om et større antal ophævelser af fælles forældremyndighed end dem vi kender i dag.

Derfor er Ligestillingsrådet imod, at indføre obligatorisk fælles forældremyndighed for de forældre, som ikke længere bor sammen.

Hvad angår spørgsmålet om hvorvidt forældre, der lever papirløst sammen skal have obligatorisk fælles forældremyndighed, stiller spørgsmålet sig anderledes. I dag fødes 47% af børnene "uden for ægteskabet". For langt de fleste af disse børn er der tale om, at forældrene bor sammen. Den nuværende retstilstand stiller de ugifte fædre, som bor sammen med mødrene urimeligt dårligt. En stor del af den kritik vi har mødt fra mænd skyldes også dette forhold.

Det vil derfor være rimeligt at indføre obligatorisk fælles forældremyndighed for de forældre der bor sammen, uden at være gift, fordi deres forhold til børnene vil være det samme som for forældre, der er gift. Danske Kvinders Nationalråds 3 medlemmer og repræsentanten for Dansk Kvindesamfund kan dog ikke gå ind for en sådan ordning.

Familiesagkyndig rådgivning

Som nævnt i det indledende afsnit, må et af målene for vor behandling af skilsmissesager i forhold til børn være, at den såkaldte "forsøgende gruppe" øges, den gruppe, hvor forældremyndighed og samværsret er i en rimelig balance. I. 1986 indførtes den familiesagkyndige rådgivning, og det er også forældremyndighedsudvalgets opgave at gennemgå retstilstanden på dette område. Som den offentlige debat foregår, tyder meget på, at der er mange uafklarede problemer mellem forældrene om børnene.

Det er vanskeligt at forestille sig, at denne **uafklarethed** kan formindskes uden at forstærke rådgivningen. En obligatorisk rådgivning foretaget af særligt børnesagkyndige mener **Ligestillingsrådet** ville være en god ordning. Den rådgivning, som i øjeblikket tilbydes fra det offentliges side, foretages af statsamtet som den såkaldte tværfaglige børne- og **familie-**sagkyndige rådgivning.

Den nuværende rådgivning bliver ofte kritiseret for at være for overfladisk. Og det forekommer mange ubehageligt, at den foretages af dem, som træffer afgørelse i forældremyndigheds-sagen.

Det er derfor Ligestillingsrådets forslag, at ikke alene skal rådgivningen styrkes. Der skal også **være** rådgivningsmuligheder uafhængigt af de instanser, der behandler forældremyndighedssager.

Desuden foreslår Ligestillingsrådet en mere vidtgående information om tilbud om rådgivning.

Spørgsmålet om tidspunktet for, hvornår rådgivning skal ydes, må også vurderes, idet meget taler for, at rådgivning også bør tilbydes som forebyggende rådgivning, f.eks. i forbindelse med fødselsforberedelse og familiekundskab i folkeskolen.

Under alle omstændigheder er det nødvendigt at rådgivning er mulig, når forældre oplever at de er ved at løbe ind i vanskeligheder omkring forældremyndighed og samvær, også uden at de har konkrete ønsker om at ophæve deres aftaler.

Udøvelse af samværsret

Det var **hensigten** med lovændringen i 1986, at den forælder, som ikke havde forældremyndigheden skulle have mulighed for at udvide samværet med sine børn. En nylig redegørelse for

udviklingen i praksis i samværssager efter den 1. juni 1987 viser da også, at den foretagne undersøgelse kan tages som udtryk for, at der i dag finder hyppigere samvær sted end tidligere. Samværet fastsættes nu i de fleste tilfælde til hver anden week-end i de tilfælde hvor der har været uenighed om spørgsmålet. Hvad angår hverdagssamværet, er der tale om et forholdsvist lavt antal anmodninger overfor statsamtene. Civilretsdirektoratet har overvejet, om dette blandt andet skyldes manglende kendskab til muligheden herfor.

Meget tyder på, at mange forældre oplever hverdags samværsretten som for begrænset og som for vanskelig at administrere. I den forbindelse må det også erindres, at forældre er til for børnenes skyld og ikke omvendt i denne situation.

Når børns samvær med forældrene planlægges, må det derfor sikres, at børnenes interesser i forhold til skolearrangementer, kammerater og fritidsarrangementer indgår med vægt i forældrenes planlægning.

FNs konvention om børns rettigheder lægger vægt på, at børn i større grad deltager i spørgsmål, der har betydning for deres eget liv. Det medfører et behov for, at de inddrages mere i, hvordan deres dagligliv tilrettelægges. Det har stor betydning for samværsrettens praktisering, og det stiller krav til forældrenes fleksibilitet på børnenes præmisser. Det må erindres, at børn har krav på beskyttelse mod vilkårlig indblanding i privatliv, familie og brevveksling. Det indebærer, at forældremyndighedshaveren er forpligtet til at medvirke til, at barnet uhindret kan have kommunikation med den forælder, som ikke har forældremyndigheden.

Det er givet, at en styrket rådgivning blandt andet bør bruges til at lære forældre, hvordan et hensigtsmæssigt samvær tilrettelægges i respekt af alle involverede parter interesser.

Som noget helt håndgribeligt mener Ligestillingsrådet, at der dog må fastsættes et minimumssamvær for den forælder, der ikke har forældremyndigheden, f.eks. et antal dage pr. år, da der for øjeblikket kun er fastsat en ret til samvær uden angivelse af omfang.

Sanktioner

Ligestillingsrådet mener, at økonomiske sanktioner ved håndhævelse af samværsretten kan være en mulighed. Men Rådet har mærket sig, at det ikke har været praksis ved afgørelsen af forældremyndighedssager i særligt vidt omfang at tage hensyn til, i hvilket omfang forældrene vil modsætte sig, at barnet har en fortsat stærk kontakt til den, der bliver samværsforælder, når man vurderer, hvem der skal have forældremyndigheden.

Det er Ligestillingsrådets opfattelse, at dette hensyn bør træde langt stærkere frem i vurderingen af hvem, der skal have forældremyndigheden. Det er rimeligt ud fra en erkendelse af, at samværsretten i praksis i meget vidt omfang tilrettelægges på forældremyndighedshaverens præmisser.

Det er samtidig også klart, at chikane kan foretages af både forældremyndighedshaveren og samværsforældren, idet forældremyndighedsindehaveren kan forhindre samværet og samværsforældre kan undlade at overholde samværsaftalerne.

Hvis forældremyndighedens indehaver saboterer samværsretten, kan samværsaftalen tvangsfuldbyrdes med fogedens hjælp. Da berømmelsestiden ved fogedretterne mange steder er meget lang op til ca. 6 uger, er dette ikke til megen hjælp.

Ligestillingsrådet foreslår derfor, at tvangsfuldbyrdelsen af samværsretten bør ske straks, især fordi der ikke gives erstatningssamvær.

Ligestillingsrådet mener, at det også bør overvejes, om der ikke bør gives erstatningssamvær i disse tilfælde, det ville være i overensstemmelse med en fastsættelse af et minimumssamvær.

Hvis en samværsret saboteres, bør det overvejes, om det skal medføre et påbud om rådgivning for at søge at få klarlagt årsagerne til chikanen. I de tilfælde, hvor det er klart, at forældremyndighedsindehaveren saboterer samværsretten groft, må det også kunne overvejes, at flytte forældremyndigheden til den anden forælder, hvis det er sandsynliggjort at denne forælder vil være bedre i stand til at varetage barnets tarv.

Statsamterne og domstolene

Udgangspunktet for behandling af forældremyndigheds- og samværsager i Danmark er, at alle mener, det er bedst hvis forældrene indgår en aftale om disse spørgsmål.

Problemet er, at det i en række tilfælde ikke vil være muligt, og, at de tilfælde hvor det lykkes, synes at være en skrøbelig enighed, som ikke viser sig at være bæredygtig.

Statsamternes opgave er at træde til i de tilfælde, hvor spørgsmålene kan løses, og domstolenes opgave er at løse de tilfælde, som parterne ikke kan nå til enighed om selv med hjælp fra andre.

Et hovedproblem i de tilfælde, hvor statsamter og domstole må træde til er tidsfaktoren. Det er et princip, at der ikke administrativt træffes midlertidige afgørelser, fordi bevillingsvejen forudsætter enighed mellem parterne, og derfor kan parterne fastsætte de midlertidige aftaler, de vil.

Men trækker afgørelserne ud, eller brister enigheden helt, er den part, som ikke ser børnene meget, meget dårligt stillet.

Derfor bliver statsamternes og følgelig også domstolenes sagsbehandlingstid så vigtig.

Ligestillingsrådet mener, at det ville være hensigtsmæssigt, at den første henvendelse til statsamtet samtidig medførte en midlertidig aftale om, hvordan parterne skulle være sammen med deres børn i den periode, hvor forældremyndighedsspørgsmål og samværsret skal afklares. Det virker som om, der for tiden er en uheldig tendens til, at parterne kan spekulere i sagsbehandlingstidens længde for at forbedre deres position når spørgsmål om forældremyndighedens tildeling skal afgøres.

Også advokater og andre rådgivere bør inddrages i denne diskussion, som forekommer vigtig, hvis forældrenes muligheder for et mere konfliktløst samarbejde efter skilsmissen skal muliggøres.

I det hele må sagsbehandlingssystemet gennemgås, så sagerne i videst mulig omfang bliver i statsamterne og ikke går ind i domstolssystemet. Det vil også være med til at begrænse den lange ventetid.

Statistik og undersøgelser

Det har været kritiseret fra mange sider, ikke mindst fra Ligestillingsrådet, at det statistiske grundlag ikke er tilvejebragt, og at nødvendige undersøgelser om disse spørgsmål ikke er foretaget.

Ligestillingsrådet har blandt andet skrevet til Civilretsdirktoratet, Justitsministeriet og Indenrigsministeriet om disse spørgsmål. I det følgende vil der blive gjort rede for, på hvilke punkter Ligestillingsrådet i hvert fald mener, der bør foretages dataindsamling og udarbejdes undersøgelser.

Det er Ligestillingsrådet bekendt, at forældremyndighedsudvalget foretager en række øjebliksundersøgelser af retstils-

tanden. Men det er **Ligestillingsrådets** helt klare opfattelse, at data bør indsamles løbende og bearbejdes med henblik på, at også udviklingen i disse spørgsmål til stadighed kan vurderes.

Ligestillingsrådet har tidligere anmodet om, at der udarbejdes statistik over:

1. Brugen af fælles forældremyndighed.
2. Forholdet mellem bevillinger og domme i forældremyndighedssager.
3. Fordeling af forældremyndighed til mødre og fædre ved bevillinger.
4. Fordelingen af forældremyndighed til mødre og fædre ved domme i byretterne, landsretterne og Højesteret.

Det er kendetegnende, at der er foretaget enkeltstående undersøgelser, som er udarbejdet til særlige formål. Men der foretages ikke en systematisk indsamling af data. Indenrigsministeriet har dog i skrivelse af 3. juni 1992 givet **Ligestillingsrådet** **tiisagn** om, at man har i sinde at udbygge de statistikker, der allerede føres med **kønsspecifikke** oplysninger, i det omfang det er praktisk og hensigtsmæssigt. Det skulle kunne blive gældende for statsamternes bevillinger i forældremyndighedssager, herunder statistik over brugen af fælles forældremyndighed, såvel for samlevende som ikke samlevende forældre.

Ligestillingsrådet opfordrer forældremyndighedsudvalget til at følge op på dette svar fra Indenrigsministeriet, og vedlægger derfor Indenrigsministeriets svar til **Ligestillingsrådet** til orientering.

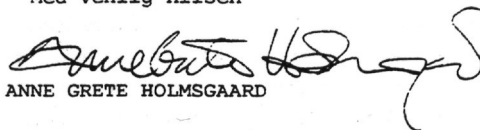
• / • Ligeledes vedlægges Justitsministeriets svar af 18. november 1992, hvoraf fremgår, at man også i Justitsministeriet har

visse planer om at forbedre statistikgrundlaget.

Ligestillingsrådet indgår gerne i en nærmere drøftelse af, hvilket datamateriale, der vil være nødvendigt fremover.

Desuden vil Ligestillingsrådet kraftigt opfordre til, at der i forlængelse af **forældremyndighedsudvalgets** arbejde iværksettes en undersøgelse af, hvordan fælles forældremyndighed har været anvendt i de 7 år ordningen har eksisteret. Som den foregående gennemgang af kommissoriets enkelte punkter viser, er der i vide kredse stor usikkerhed om, hvordan fælles forældremyndighed og udvidet samværsret har fungeret. Det er efter Ligestillingsrådets opfattelse en klar forudsætning for, at man på et hensigtsmæssigt grundlag kan vurdere de gældende regler. Desuden mener Ligestillingsrådet, at børns holdninger til disse spørgsmål bør undersøges. Endvidere ønsker Ligestillingsrådet, at svenske erfaringer inddrages.

Med venlig hilsen



ANNE GRETE HOLMSGAARD

Bilag 5

Uddrag af Mødrehjælpens oplæg til Forældremyndighedsudvalget: Et barns ret til to forældre - ide kontra virkelighed



ET BARNS RET TIL TO FORÆLDRE

- ide kontra *virkelighed*

Oplæg til justitisministeriets Forældremyndighedsudvalg

fra

MØDREHJÆLPEN AF 1983 og NELL RASMUSSEN, FORENINGEN FOR
FAMILIEPLANLÆGNING

BARNETS RET TIL TO FORÆLDRE

GENERELT

Barnets ret til to forældre har i de senere år været et princip i udviklingen af dansk familiepolitik og -ret. Princippet er yderligere blevet formaliseret med ratifikationen af FN's Børnekonvention. Barnets ret til to forældre var grundlaget for indførelse af adgang til fælles forældremyndighed i 1987, og har også i praksis været et fast grundlag for de familieretlige myndigheders afgørelser. Det Danske Center for Menneskerettigheder har rejst spørgsmålet om, hvorvidt den danske familieretlige lovgivning og praksis i alle henseender opfylder Børnekonventionens princip om barnets ret til to forældre. Der er dog ingen tvivl om princippet gennemslag og betydning i henseende til den gældende familieretlige praksis.

Princippet om barnets ret til to forældre er sympatisk og væsentlig som princip. Det forbliver dog en mere symbolsk end reel ret for barnet, idet gennemførelsen af det i praksis er forbundet med en lang række retlige såvel som praktiske vanskeligheder og begrænsninger.

Det kan anføres, at

1. Barnets ret står over for moderens ret til at vælge at få et barn alene.

2. Barnet kan ikke selv hævde sin ret, men vil, indtil det bliver 18 år, være afhængig af, at enten forældremyndighedens indehaver eller en offentlig myndighed handler på dets vegne. Barnet kan således ikke få moderen dømt til at oplyse, hvem der er dets far. Moderen vil i sagens natur ikke kunne handle på barnets vegne. At give myndighederne videregående beføjelser end de eksisterende med hensyn til at kræve oplysning om faderen, vil næppe være til barnets bedste.

Mødrehjælpen er bekendt med det foreliggende lovforslag om automatisk fælles forældremyndighed, og ønsker ved nærværende at fremføre en række argumenter mod dette samt fremkomme med forslag til lovændringer i relation til dette spørgsmål.

SAMVÆRSORDNINGEN I MØDREHJÆLPENS RÅDGIVNINGER I HHV. ODENSE OG KØBENHAVN

Da Mødrehjælpen i 1989 startede samværsprojektet "Barnets ret til to forældre" var det for at tilgodese behov, som vore klienter efterspurgte. Dels et behov for som forældremyndigheds indehaver at give sit barn mulighed for at have **kontakt** med den af forældrene, der har samværsret, uden at det hver gang skulle resultere i voldsomme konfrontationer mellem forældrene, og dels for at give den samværsberettigede en mulighed for samvær med barnet eller udveksling af barnet et neutralt sted, hvor konfrontationer kunne undgås, og hvor der var mulighed for samvær under hyggelige, børnevenlige rammer og professionelt betryggende rammer.

Tilbuddet om udveksling og samvær i Mødrehjælpens regi er også et nødvendigt tilbud til de mødre, der har måttet få hemmelig adresse pga. chikane og vold fra barnets far (se senere).

I både Odense- og København-rådgivningerne mærker vi en stigning i henvendelser, hvor der er problemer omkring samvær med børn af adskilte forældre. I Odense var antallet af henvendelser i 1992 oppe på 33, og i første halvår af 1993 var antallet 61. I København var antallet af henvendelser de sidste 4 måneder af 1992 oppe på 57.

Primo 1993 indførte Københavnsrådgivningen - grundet det massive søgningspres fra hhv. Københavns Overpræsium og Københavns Statsamt - den ordning, at vi gav tilbagemelding ved ledig plads i vort projekt. Herefter er antallet af henvendelser faldet markant, således har der kun været 47 henvendelser i første halvår af 1993. I 30 af disse sager skete henvendelse dog på trods af ovennævnte ordning, uden at Mødrehjælpen havde givet meddelelse om ledige pladser.

Ikke alle disse henvendelser fører til deltagelse i samværsprojektet. I de tilfælde, hvor det ville være et relevant tilbud om at udveksle børn eller have samvær med børn i Mødrehjælpens regi, er der forskellige grunde til, at det aldrig bliver etableret.

For at forstå, hvorfor forældre i disse situationer ikke ønsker at benytte denne "**praktiske**" hjælp i en situation, hvor børnene

helt klart kommer i klemme, er man nok rødt til kort at se på hvilke stærke følelser, der er indblandet, og hvilke konsekvenser det har for hornene.

Man kan se akkurat de samme konflikter mellem de forældre, der tager imod tilbuddet, som mellem dem, der ikke gør det. Den eneste forskel er måske, at de forældre, der på trods af problemerne siger ja til at prøve at få samværet/udvekslingen etableret i Mødrehjælpens regi, har en større eller mindre grad af fornemmelse i forhold til barnets behov, samtidig med et stærkt ønske om samvær.

Hvis man bredt skal beskrive nogle af de følelser og konflikter, der karakteriserer de henvendelser vi får, er det typisk, at der er utrolig megen vrede, følelser af svigt, skuffede forventninger, had og hævnfølelse, chikane, vold og incest eller mistanke om incest. Der er jalousi, manglende tiltro til den anden parts evne til at tilgodese barnets behov, indblanding fra andre familiemedlemmers side, og i forhold til "fremmede", kulturelle krav på barnet, der kan give anledning til frygt for bortførelse.

I nogle tilfælde bliver tilbuddet ikke taget imod, fordi Mødrehjælpen dermed tager "krigen" fra de voksne, hvor en kontakt mellem dem, uanset hvor dårlig den end er, vælges frem for ingen kontakt.

Det er meget komplekse, vanskelige sager, vi har med at gøre.

Fra starten af projektet i 1989 blev det besluttet, at Mødrehjælpens samværsprojekt var et tilbud, hvor begge parter skulle være enige om at deltage. Vi er opmærksomme på, at i en del tilfælde er det nødvendigt, at den ene part går med til det. Det har vi accepteret.

I Odense har Fyns Statsamt ikke alene pålagt samvær i Mødrehjælpens regi som vilkår, det har hver gang været efter aftale mellem Mødrehjælpen, Statsamtet og forældrene.

Mødrehjælpens medarbejdere deltager ofte i samtaler, hvor aftaler vedr. samværet/udvekslingen skal laves. Eller Statsamtet henviser klienter til Mødrehjælpens rådgivning. Derudover henvises klienter fra kommunernes socialforvaltninger, fra advokater og fogedretten.

Fra starten har det også været præciseret, at Mødrehjælpen ville afvise samværet med den samværsberettigede, hvis vedkommende mødte til samtale i Mødrehjælpen/til samvær med barnet og var beruset eller påvirket af stoffer.

"Barnets ret til to forældre" betyder for Mødrehjælpen, at der er barnets behov, der skal tilgodeses. Barnet har krav på omsorgsfulde, kærlige forældre, der lever op til deres ansvar.

y. odrehjælpen @nsker ikke at medvirke til at skabe mulighed for udveksling og samvær, hvis den samværsberettigede ikke lever op til sit ansvar over for barnet.

Vi har afvist en del henvendelser, hvor vi af hensyn til barnets tarv ikke or.skede at medvirke, eller hvor der er blevet stillet urimelige krav til måden, samværet skulle foregå på. F.eks. ønske om ikke at lade samværsberettigede ude af syne et øjeblik. Eller hvor årsagen til, at der skulle være overvåget samvær var, at faderen havde leget russisk roulette både med sig selv og med konen og hornene, og derfor måtte anses for utilregnelig.

Vi har måttet afbryde nogle samvær i Mødrehjælpens regi, da vi mente, at det var imod barnets tarv at medvirke til at opretholde samværet, hvorefter retten til samvær blev fratråget.

Der har været tilfælde, hvor faderen gang på gang har nægtet at aflevere sit pas til politiet som aftalt. Hvor faderen psykisk overfaldt moderen for og efter hvert samvær, hvilket gav barnet så mange psykiske problemer, at det ikke var acceptabelt.

Der har været tilfælde, hvor lidt større børn meget kraftigt satte sig til modværge mod at skulle deltage, så vi valgte at sige fra af hensyn til bornene. I langt de fleste tilfælde er det lykkedes at få samværet/udvekslingen til at foregå rimeligt uden for Mødrehjælpens regi efter kortere eller længere brug af vores tilbud. I nogle tilfælde drejer det sig om få måneder, i andre tilfælde om år.

BØRNELOVEN

MYNDIGHEDSLOVEN

Med baggrund i det foreliggende lovforslag om automatisk fælles forældremyndighed, fremsættes nedenfor en række kommentarer om forældremyndighed til den gældende myndighedslov.

MYNDIGHEDSLOVENS §§ 6 OG 7.

Begrebet forældremyndighed bør erstattes af begrebet forældreansvar.

§ 6.

Børn under 18 år er under forældreansvar, medmindre de har indgået ægteskab.

§ 7.

Forældreansvarets indehaver skal drage omsorg for barnet og kan træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov.

Stk. 2.

Forældreansvaret medfører pligt til at beskytte barnet mod fysisk og psykisk vold og anden krænkende handling.

Bemærkninger:

Begrebet "forældreansvar" bør indføres i stedet for "forældremyndighed". I betænkning nr. 985 om forældremyndighed og samværsret fra 1983 afviste Udvalget at indføre begrebet forældreansvar i stedet for forældremyndighed. Som begrundelse anføres bl.a. at indholdet i forældremyndigheden ikke vil ændres ved en ændring af begrebet.

Forældremyndighedsbegrebet hviler på en århundrede lang ubrudt anerkendelse af "forældremagten" og understreger forældrenes rettigheder i forhold til barnet.

Ændringerne i familieformerne i de sidste 20 år fra en statisk familiestruktur til et pluralistisk dynamisk familiemønsker med mindre og korterevarende familiedannelser begrundes, at det nu er lovgivningsmæssigt relevant at betone forældrenes ansvar og omsorgspligt over for ~~barnet~~^{barnet} ~~barnet~~^{barnet} for deres myndighed over

Forældreansvaret/omsorgen er også det grundlæggende element : barnets ret til to forældre, idet det er forholdet til to fysisk og psykisk intakte forældre, som drager omsorg for barnet, der er det centrale til opfyldelse af barnets behov, ikke at to forældre kan udøve myndighed over barnet. Se også bemærkninger til § 9.

(I det følgende anvendes dog det gældende begreb **forældremyndighed**)

MYNDIGHEDSLOVENS § 8, STK. 2.

3or bevarer uændret.

Bemærkninger:

Hvor forældre ikke er gift ved barnets fødsel eller aftaler fælles forældremyndighed, bor moderen fortsat have forældremyndighed alene. Det er i barnets gennemsnitlige interesse - og fra fodsien livsnodvendighed - at det har én sikker primær omsorgsperson. Dette er fra fodsien moderen. Dette bor fortsat være det lovgivningsmæssige udgangspunkt, hvor der ikke foreligger et etableret interessesfællesskab mellem moderen og faderen i form af ægteskab eller aftale om fælles forældremyndighed mellem forældrene. Der siges ikke hermed, at en far ikke er lige så egnet til at varetage omsorgen for et barn, men der sikres lovgivningsmæssigt barnet en person, som har ret og pligt til at forestå forældreansvaret.

I tilfælde af moderens død eller længerevarende sygdom må faderen anses som den primære omsorgsperson, hvis han lever sammen med barnet eller løbende deltager i omsorgen for barnet. Faderen bor da på begæring få del i ~~eller~~ få forældremyndigheden.

Der kan peges på en række konfliktsituationer, hvor automatisk fælles forældremyndighed gennemsnitligt ikke vil være til barnets bedste, f.eks. hvor faderen har svigtet moderen i forbindelse med eller efter fodsien, i tilfælde af trusler eller vold over for moderen, hvor faderen allerede er gift og lever sammen med sin ægtefælle, eller hvor ~~faderen~~ er af fremmed nationalitet og f.eks. opholder sig i landet uden opholdstilladelse.

MYNDIGHEDSLOVENS § 9.

3or bevarer uændret.

Bemærkninger:

Det er godt, at der i forbindelse med ikke-gifte forældre kan aftales fælles forældremyndighed. Når vi i Mødrehjælpen støder på problemer vedr. fælles forældremyndighed, er det som oftest i forbindelse med skilsmisse eller parforhold, der opløses.

Vi ser her den fælles forældremyndighed blive brugt som en "handelsvare", eller blive aftalt under psykisk pres. Når parforhold ophæves, er der så store konflikter/ så det at skulle slås for at få forældremyndigheden oveni, anses som helt uoverskueligt. Derfor udsætter mange denne konflikt til senere. Et halvt eller helt år efter tages spørgsmålet op igen, hvor en af parterne så går til Statsamtet og kræver forældremyndigheden alene. Der er flere henvendelser fra forældre, der ikke har forstået, hvad den fælles forældremyndighedsaftale går ud på. De er uforstående overfor, at ingen kommer dem til hjælp, når f.eks. den ene part ikke vil aflevere barnet.

Nogle tror, at fælles forældremyndighed betyder, at barnet skal bo skiftevis hos moderen og hos faderen. "Delebørn" kan aldrig være et gode for børn, men er et udtryk for voksne menneskers egoistiske krav på deres børn.

VEDRØRENDE AUTOMATISK FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED

Siden 1990 har Mødrehjælpen tilbudt udvidet fødselsforberedelse og mødrekursus til førstegangsfødende unge kvinder under 24 år. Specielt til de helt unge under 20 år.

Disse unge gravide bliver næsten alle enlige mødre, enkelte har kontakt til barnets far under graviditeten, kun meget få har stadig kontakt med barnets far efter fødslen, og stort set ingen af dem bor sammen med barnets far et år efter barnets fødsel. Mange af dem må gennem en faderskabssag.

Hvis der skulle være automatisk forældremyndighed, ville det for denne gruppes vedkommende give helt uoverskuelige problemer. Der er i forvejen trusler mod den unge gravide, hvis hun ikke vil have abort, hvis hun opgiver faderens navn, således at han bliver sat i bidrag, eller trusler om - hvis han bliver sat i bidrag - så vil han også se barnet. Stort set alle disse unge, enlige mødre ville skulle gennem Statsamtet for at ophæve den fælles forældremyndighed.

I disse grupper af unge mødre, og også blandt de noget ældre mødre ser vi også en anden problematik, som ingen indtil nu har nogen mulighed for at afhjælpe.

Det er de enlige mødre, der er tynget af fortvivlelse over, at den mand de troede på og elskede, ikke vil kendes ved deres fælles barn. De prøver gang på gang at appellere og trygle ham om at tage del i ansvaret for barnet, som regel uden resultat, da han overhovedet ikke er interesseret i hverken hende eller barnet, og for det meste allerede har etableret sig i et nyt parforhold.

En bestemmelse om, at faderen automatisk får del i forældremyndigheden ved et barns fødsel, vil formelt opfylde barnets ret til to forældre i de tilfælde, hvor forældrene ikke er gift og vil ligestille den ugifte og den gifte far.

Det Danske Center for Menneskerettigheder antager, at den gældende retstilstand kan være i strid med Børnekonventionen. Det fastslås, at indforelse af automatisk fælles forældremyndighed utvivlsomt vil opfylde Børnekonventionens bestemmelser. Centret fastslår, at dette ikke forhindrer, at "det lille mindretal af forældrepar, hvor den ene eller begge forældre ikke ønsker den fælles forældremyndighed opretholdt" straks efter fodsien kan anlægge sag om at få den fælles forældremyndighed bragt til ophor (jvf. Myndighedslovens § 10).

Automatisk fælles forældremyndighed opfylder formelt barnets ret til to forældre. Men et væsentligt formål med at ændre de gældende regler om forældremyndighed må være at forebygge potentielle konflikter om forældremyndigheds- og samværsspørgsmål samt at minimere allerede opståede konflikter, så barnet reelt får/bevarer en kontakt med begge forældre. Automatisk fælles forældremyndighed er næppe et egnet middel til at forebygge konflikter om forældremyndighed.

- I den anførte formelle argumentation antages, at når faderen får del i forældremyndigheden, får barnet opfyldt retten til to forældre. Dette er kun formelt korrekt. En sådan konstruktion må • anses mere potentielt konfliktskabende end konfliktforebyggende, hvis ikke der foreligger et interessefællesskab om barnet mellem forældrene.

Hvor forældrene er enige om at få og opdrage barnet, f.eks. som gift eller samlevende, vil et interessefællesskab typisk være til stede. Men et interessefællesskab om barnet kan ikke gennemtvinges mod en af forældrenes ønske. I tilfælde, hvor der hersker interessemodsatninger eller direkte konflikt mellem forældrene, kan forældremyndigheden blive en særdeles attraktiv ret, såvel at have som at få (få del i), fordi den giver ret til at disponere og "gribe ind" i den anden af forældrenes dispositioner i forhold til barnet.

"Forældreretten" rummer derfor et stort konfliktpotentiale, mellem forældre i konkrete tilfælde, såvel som i en almen konspolitisk kamp om "retfærdighed" med hensyn til retten over bornené.

At den ugifte far automatisk får del i forældremyndigheden medfører således ikke nødvendigvis, at barnet får ret til to forældre. For barnet er det forældreansvaret, som er af betydning. Kun i den udstrækning forældrene kan samarbejde om varetagelse af det fælles ansvar for barnets omsorg, er der en realitet i retten til to forældre for barnet.

Betydningen af en lovgivningsmæssig påpegning af forældreansvaret (opfulgt af mulighed for rådgivning og støtte til at realisere dette) aktualiseres derfor.

Omvendt er det væsentligt, at der ikke lægges hindringer i vejen for faderens deltagelse i forældreansvaret.

Processuelt er det mere hensigtsmæssigt at bevare forældremyndigheden på den ene side og samværsretten på den anden, idet

fogeden med hjemmel i Retsplejelovens § 536, stk. 3 kan gennemtvinge såvel forældremyndigheden som samværsretten, men ikke to forældremyndighedsindehaveres rettigheder mod hinanden.

MYNDIGHEDSLOVENS § 10.

3or bevares uændret.

Bemærkninger:

Statsamterne registrerer de tilfælde, hvor fælles forældremyndighed ophæves. Der savnes imidlertid forskning om, hvorledes den fælles forældremyndighed fungerer i dagligdagen. Landsdommer **Sven Danielsen's** gennemgang af ca. 130 ankedomme om oplosning af fælles forældremyndighed (Ugeskrift for Retsvæsen 1993, s. 187 ff.) indicerer, at ordningen allerede i dag måske anvendes, hvor forældrene ikke er så samarbejdsvillige som antages med ordningen. Der er derfor, som det påpeges i artiklen, behov for en nærmere analyse af, hvor stort, et problem brudte forældremyndighedsaftaler er, og ikke mindst hvordan de indvirker på **børnene**.

Antallet af tilfælde, hvor den fælles forældremyndighed ophæves, afspejler ikke de konflikter, som reelt opstår under udøvelsen af forældremyndigheden, og som kan være langvarige. Forældrene forudsættes selv at løse konflikter om udøvelse af forældremyndigheden, men mangler ofte rådgivning og et konfliktløsningsorgan, **jvf.** senere under § 27.

Konflikter opstår f.eks. i tilfælde, hvor en af forældrene finder en ny partner. Trussel om ophævelse af den fælles forældremyndighed kan anvendes chikanøst, hvis det f.eks. er moderen, som har fundet en ny partner, idet ingen af forældrene efter ophævelse af fælles forældremyndighed har fortrinsret i tilfælde af konflikt om, hvem der skal have forældremyndigheden alene. Mødrehjælpen er bekendt med flere af sådanne tilfælde.

MYNDIGHEDSLOVENS § 11, STK. 2

Bør bevares uændret.

Bemærkninger:

Det er **familieretsadvokaters** og Mødrehjælpens erfaring, at aftale om fælles forældremyndighed, der indgås i forbindelse med separation/skilsmissе, oftere giver anledning til konflikter, end hvor aftalen er indgået i andre situationer. Forældrene indgår i visse tilfælde aftalen for at undgå umiddelbare konflikter om børnene, men overskuer i den pressede situation ikke de fremtidige konsekvenser. Det bør undersøges, om denne erfaring er

udbredt og det bør i givet fald fore til overvejelse, om der skal medføres en betænkningstid vedr. aftaler om fælles forældremyndighed i forbindelse med separation/skilsmisses.

MYNDIGHEDSLOVENS § 23.

Der tilføjes et stk. 2:

Stk. 2

Retten til samvær skal ved grov misligholdelse, og hvor den medfører skade på barnets sundhed og udvikling fore til genvurdering af retten og kan medføre bortfald af samværsretten.

Bemærkninger:

Samværsretten er et retskrav for den af forældrene, som ikke får forældremyndighed over et barn ved separation/skilsmisses eller for den ugifte far. Samværsret er derimod ikke et retskrav for barnet på at bevare kontakten med samværsforælderen. Barnet oplever i visse tilfælde gentagne svigt, fordi samværsforælderen ikke overholder samværsaftalen, og forældremyndighedsindehaverens mulighed for at planlægge sin og barnets dagligdag vanskeliggøres.

Samværsaftaler må kontraktliggøres, således at den manglende overholdelse af aftalen for begge forældres vedkommende udløser retsvirkninger, og at grov misligholdelse af samværsaftalen kan fore til revurdering og i sidste instans ophævelse af samværsretten. Grov misligholdelse bør defineres og kan f.eks. være vold mod forældremyndighedsindehaveren i overværelse af barnet, gentagne udeblivelser fra samvær uden meddelelse eller forsømmelse af barnet under samvær. Omvendt foreligger der grov misligholdelse af samværsaftalen, hvis forældremyndighedsindehaveren chikanøst lægger hindringer i vejen for samværets gennemførelse.

I praksis ophæves en forælders samværsret kun, hvis vedkommende ikke har haft kontakt med barnet i ca. 5 år. Dette er ganske uacceptabelt for barnets tryghed, og konsekvenserne af sådanne svigt for barnet bør undersøges. Ophævelse af samværsretten bør i tilfælde af grov misligholdelse kunne ske på et meget tidlige tidspunkt. Dette udelukker ikke, at samværsforælderen kan genoptage kontakten med barnet, men da kun i overensstemmelse med forældremyndighedens indehaver og barnets ønsker.

Der bør tilbydes forældre rådgivning og vejledning i forbindelse med indgåelse af samværsaftaler og den praktiske fastlæggelse af samvær. I vejledningen bør begge forældres ansvar for at få samværet til at fungere, tydeliggøres og eventuelle konfliktpotentialer mellem forældrene bearbejdes.

Ved en kontraktliggørelse af samværet skabes der ydre rammer for, at barnets behov for kontinuitet og tryghed omkring gennemførelsen af samværet får samme vægt som retten til to forældre, idet der hersker et incitament for **forældrene** til at få samværet til at fungere eller søge hjælp hertil.

VEDRØRENDE OVERFØRSEL AF FORÆLDREMYNDIGHED

Når der i et brudt parforhold er så mange uafklarede fæleiser, som resulterer i "krig" om barnet/børnene, er det **selvfølgelig** ikke entydigt den samværsberettigede, der chikanerer og stiller hindringer i vejen for samværet. Også forældremyndighedsindehaveren har ansvar for, at samværet kan fungere. Hvis man i sådanne tilfælde skulle tillægge den chikanerede samværsberettigede forældremyndigheden, ville det vel være den hidtidige **forældremyndighedsindehaver**, der nu skulle have ret til samvær.

Hvad er det, der gør, at nogen tror, at det ville blive bedre for barnet. På den måde kan "krigen" fortsætte, nu blot med aktorerne i andre roller.

DE ØKONOMISKE ASPEKTER I SAMVÆRSPROJEKTET

Efterstående vises de omkostninger, der pr. barn er forbundet med gennemførelsen af samvær, idet der er taget udgangspunkt i to former for samvær

- a) udveksling af barn
- b) overvåget samvær.

Der indgår følgende omkostningstyper, som hvad angår lokaleudgifterne er kalkulerede størrelser, mens de øvrige udgifter er baseret på baggrund af Mødrehjælpens erfaringer hermed-

	<u>Pr. time</u>
Lønninger	kr. 68.98
Lokaler (el, varme, tlf., rengøring)	kr. 22.05
Diverse drift (legetøj, møbler, køkkenvarer rav.	kr. 21.83
	112.86

Kategori A, forbruger 1½ time, eller kr. 169,29 pr. gang
 Kategori B, forbruger 2-5 timer kr. 112,86 pr. time.

Mødrehjælpens erfaring viser, at to personer har kapacitet til 10-15 børn af kategori A, og 10-12 børn af kategori B.

MYNDIGHEDSLOVENS § 26.

§ 26 ændres til:

- Er et barn fyldt 12 år, skal der ved aftale og afgørelse om forældremyndighed og samværsret finde en samtale sted herom med barnet. Samtalen kan dog udelades, hvis det må antages at være til skade for barnet.

Bemærkninger:

Borns høringsret vedr. forældremyndighed og samværsret bor styrkes. Den gældende regel, hvorefter der skal finde en samtale sted med et barn, der er fyldt 12 år forud for en afgørelse, bor ændres således, at barnet altid skal høres i forældremyndigheds- og samværsspørgsmål, også selv om forældrene er enige. Respekten for barnet bor tilsige, at også yngre børn efter et konkret skøn bor gives **lejlighed** til at udtale sig. Det må sikres, at samtalen foregår under former, som ikke krænker barnet eller bringer det i loyalitetskonflikt.

MYNDIGHEDSLOVENS § 27 a.

Forældre og bom skal tilbydes borne- og familiesagkyndig rådgivning ved aftaler og afgørelse om forældremyndighed og samværsret samt ved uenighed om udøvelse af forældremyndighed, ophævelse af fælles forældremyndighed og om samværsret. Born kan tilbydes anonym rådgivning og vejledning.

Stk. 2

Familie- og **børnesagkyndig** rådgivning skal gives af en uafhængig kommunal rådgivning.

Bemærkninger:

§ 27 a rådgivningen tilbydes ved uenighed mellem forældrene om forældremyndighed og samværsret. Der savnes rådgivningsmulighed for forældre, som har fælles forældremyndighed med henblik på at forebygge konflikter om udøvelsen af forældremyndighed og samværsret. Rådgivningen bor ikke blot tage udgangspunkt i den konkrete konflikt, men kunne inddrage forældrenes helhedssituation og tilbyde professionel bistand til at bearbejde dybereliggende konflikter, som skaber disharmoni og konflikter i familien. Målet for en sådan rådgivning må være, at familien selv sættes i stand til at løse fremtidige konflikter. Behovet for sådanne rådgivnings- og konfliktløsningsmuligheder er **bet**, bl.a. som følge af de små familier og af mange familiers svage netværk.

Der bor oprettes en tværfaglig familierådgivning i hver kommune uden for Statsamtets regi, som kan rådgive og vejlede forældre

med familieproblemer uanset karakter, og tilbyde egentlig familiebehandling. Et sådant rådgivnings- og konfliktlosnings-tilbud bør være åbent og uden notatpligt. Der bør være almindelig underretningspligt til socialforvaltningen, jvf. bistandslovens §§ 19 og 20, men familierådgivningen bør ligge uden for socialforvaltningens regi.

Børn skal uanset alder anonymt kunne få rådgivning og vejledning i familierådgivningen, jvf. dog bistandslovens § 19 og 20.

VOLD I FAMILIEN

FORÆLDREMYNDIGHED /SAMVÆR I FAMILIESITUATIONER MED VOLDSUDØVELSE.

Mødrehjælpen af 1983 opfordrer Udvalget til en kritisk analyse af ideen om et barns ret til to forældre for at undgå, at en korrekt ide ikke udvikler sig til et dogme med deraf følgende skade på barnets sundhed og udvikling.

Mødrehjælpen har netop afsluttet midtvejsevalueringen af det projekt, der drives i samarbejde med Falck omkring overvågning af voldsramte kvinder. I et intensivt **gruppearbejde** og i den individuelle rådgivning, har Mødrehjælpen gjort nogle erfaringer, som vi gerne vil viderebringe til Udvalget.

Det er meget svært at være opdrager, når man samtidig er voldsramt. Det er typisk for den voldsramte kvinde, at er præget af manglende selvværd og ringe selvtillid, der til tider udvikler sig til egentlig selvforagt, hvilket er et meget dårligt opdragelsesinstrument.

Det er ligeledes typisk, at mange småbørn, der oplever deres mor som alvorligt voldsramt, mister respekten for denne voksne, der ikke kan forsvare sig selv, og derfor heller ikke opleves som en beskytter af barnet. Mange børn reagerer med en alt for voksen og overbeskyttende holdning til en sådan voldsramt mor, f.eks. oplever vi meget tit, at det er umuligt at sende 5-12 årige drenge på sommerferie uden mor, fordi de simpelthen **ikke** tør opgive deres beskytterrolle og forlade hende nogle dage eller nogle uger. Samtidig udtrykker de ofte foragt overfor hende, og det hele udvikler sig meget let til en ond cirkel.

Ved gennemførelse af ideen om et **barns** ret til to forældre har man i de senere år ganske overset hensynet til kvindens liv, ære og velfærd. Samfundet har ikke turdet stille krav til voldsudøvende mænd om, at en del af barnets ret til to forældre også er retten til en barndom uden vold, og en barndom med mulighed for lige respekt for både far og mor.

De beskedne undersøgelser, der er foretaget om børn fra voldsramte familier, viser med al ønskelig tydelighed, at børn ofte er udsat for verbale trusler om overlast, endog trusler på livet, og at en del af børnene selv er udsat for fysisk vold, Else **Kristensen** (Norsk Psykolognyt 1990). Det fremgår af samme undersøgelse, 'at mange - både voldsramte kvinder og voldsudøvende mænd - kommer fra hjem, hvor der ligeledes har været vold,

således at man her ser den sociale arv slå massivt igennem. Det turde derfor være vigtigt, at nutidens børn i lige så høj grad beskyttes mod at leve i voldelige miljøer, som at de bevarer en diskutabel kontakt med voldsmanden.

I Mødrehjælpens gruppearbejde med de voldsramte kvinder oplever vi for ofte, at børnene støtter sig til den **voldsudøvende** mand, fordi han fremtræder som både fysisk og psykisk stærk, fordi han i samværssituationerne fortsætter med nedvurderingerne af moderen, og endelig fordi det daglige, angstprægede miljø i hjemmet skaber **interfamiliære** magtkampe mellem mor og barn, angst og neuroser.

Endelig vil Mødrehjælpen gerne gøre Udvalget opmærksom på to vigtige punkter:

- Når de pågældende voldsudøvende mænd får egentlig frihedsstraf, går der pga. pladsmangel i de danske fængsler ofte op til flere måneder, inden afsoning kan begyndes. I disse måneder er kvinder og børn svært truede både af yderligere vold, og for nogle børns vedkommende, også af bortførsel. Mandens vrede er kolossal, og kvinden opleves som den, der direkte bærer skylden for hans kommende afsoning med sociale og menneskelige følger. Samtidig vil det ligeledes være særdeles hensigtsmæssigt, hvis kvinderne blev orienterede om udgangstilladelse og orlovsordninger fra fængslernes side.

- Dernæst vil vi gerne pege på den betydelige diskrepans mellem Statsamtens og Overpræsidiets opfattelse af samværsrettens udøvelse og politiets opfattelse af kvindens forpligtelser, når manden har fået polititilhold. Statsamter og Overpræsidi fastholder mandens ret til at afhente børnene, ofte på bopælen, hvis ikke der er arrangeret overvåget samvær, hvad der ikke på landsplan er dækkende muligheder for. Politiet fastholder på det bestemteste, at hvis manden moder ved døren - endsige lukkes ind - er polititilholdet overtrådt, og indgriben nægtes. Segge instanser er **klare** over modsigelsen, og en løsning bør nyde fremme.

Endelig skal peges på, at mange kvinder har måttet flytte, og i mange tilfælde skabt sig hemmelige adresser pga. voldsudøvelsen, men bare lidt større børn oplyser selvfølgelig faderen under samværet, hvor moderen nu bor, således at Mødrehjælpen har måttet arrangere den ene flytning efter den anden. Endelig er det desværre også for ofte sket, at myndighederne har udleveret moderens hemmelige adresse til **samværs** faderen.

For at forenkle problemstillingen helt, var det måske et rimeligt samfundsmæssigt krav, at samværsretten var knyttet sammen med pligt til ikke at øve hård fysisk vold mod barnets mor.

LOV OM INTERNATIONAL FYLDBYRDELSE AF FORÆLDREMYNDIGHEDSAFGØRELSE
MV.

BØRNS FORSØRGELSE

Bilag 6

Danske Kvinders Nationalråds skrivelse af 16. marts 1994 til Forældremyndighedsudvalget

16.marts 1994



DANSKE
KVINDERS
NATIONALRÅD

Landsdommer **Svend** Danielsen
Østre Landsret.
Bredgade 59
1260 København K.
(

Vedr.: Forældremyndighedsudvalgets arbejde.

Kære Svend Danielsen.

Danske Kvinders Nationalråd (DKN) fremsender hermed synspunkter vedrørende myndighedslovens regler om fælles forældremyndighed, **sagkyndig** rådgivning og udøvelse af samværsret. Vi beder om , at synspunkterne indgår i udvalgets overvejelser.

DKK er naturligvis bevidst om, at udvalgsarbejdet er af meget kort varighed , samt af rent juridisk tilsnit.

Det er vort ønske, at der sker en grundig undersøgelse af forholdene, før der udarbejdes forslag til lovændringer - herunder at konsekvenserne af der. eksisterende lovgivning om fælles forældremyndighed belyses. Specielt er det vigtigt at få lavet undersøgelser af, hvordan børn. i forskellige aldersgrupper opfatter placering af forældremyndighed.

Den debat, der foregår i samfundet i øjeblikket, er meget følelsesladet og bygger ofte på enkeltsager eller begrænset empirisk materiale.

På den baggrund mener **DKK**, at der er behov for undersøgelser inden for områderne : Statsamtets vejledning, retslige afgørelser, samværsret og samværets **omfang**.

Statsamtets vejledning.

Her bør det undersøges, hvilken vejledning **statsamtsjuristerne** giver, når forældre henvender sig telefonisk eller på rådgivnings-

mødet. I denne undersøgelse bør fædrenes forventninger til at få forældremyndighed belyses og ligeledes hvor mange fædre, der reelt ønsker forældremyndighed, men ikke tror, at de har mulighed for at opnå denne, de facto eller de jure.

Det bør også undersøges, hvor mange der spørger til den fælles forældremyndighed, samt hvor mange, der inden de kommer, har aftalt fælles forældremyndighed eller i løbet af rådgivningssamtalen aftaler det.

Udover rådgivningssamtalen hos juristerne, bør det også undersøges hvilken betydning S 27 A-rådgivning før skilsmissen har, samt under konflikter ved samvær.

Endvidere bør det undersøges, hvor mange, der efter at have haft forældremyndigheden placeret hos den ene part, senere aftaler fælles forældremyndighed og i givet fald på hvilket tidspunkt i barnets liv.

Det ser ud som om, der i nogle statsamter også sker en samtale med børnene under S 27 A-rådgivningen. Det bør oplyses, i hvor stort omfang dette er tilfældet, samt i hvilket omfang en samtale indgår i rådgivningen af parterne.

Der er behov for en egentlig vurdering af, hvilken betydning de **børnesagkyndige** undersøgelser har med hensyn til løsning af konflikter. Ikke sjældent indgås der forlig, hvis en børnesagkyndig undersøgelse slutter med et klart resultat.

Parterne opfatter det sjældent som et forlig, men juridisk er det jo et sådan. X disse **udtalelser** synes den børnesagkyndiges egen holdning også at spille ind. Det kunne være interessant at undersøge forskellige indstillinger fra mandlige og kvindelige psykologer.

Retslige afgørelser.

Med hensyn til retssagerne ville det være relevant at få klarlagt, i hvor mange tilfælde byrettens dom bliver stadfæstet, og om der er tilvejebragt nye oplysninger i forbindelse med behandlingen i landsretten.

Antallet af brug af børnesagkyndige undersøgelser i såvel byret som landsret bør også undersøges.

Samværsret.

Samværsretten har de senere år været diskuteret meget. Man har i pressen **set** sager, hvor mødrene har nægtet fædrene samvær, selvom myndighederne har fastsat et sådant.

DKN ønsker at understrege, at vi naturligvis **mener**, at det er uacceptabelt, at fædre nægtes det samvær, de er tildelt.

På den anden side mener vi, det er ligeså vigtigt at se på, hvor **mange** fædre der reelt ikke ønsker **samvær**, men i starten kæmper for et samvær, ikke så meget for barnets skyld, men snarere for deres egen skyld - som led i en magtkamp.

Det ville være værdifuldt at få undersøgt, hvor mange **af** de forældre, der ikke har forældremyndigheden, der fortsat har et samvær med barnet/børnene efter 2, 5 og 9 år og hvilken begrundelse, der har været for, at samværet eventuelt er ophørt.

I de seneste år har der været mange forskellige holdninger til "delebørn" - om børnene bør skifte ofte, en gang om ugen eller sjældnere. DKN efterlyser undersøgelser, der inddrager børnenes erfaringer og holdninger, således at forældrenes ønske om ligestilling i forhold til børnene **kan** vejes op mod hensynet til barnets tarv.

Samværets omfang.

På kort sigt mener DKN, at de nu gældende regler er dækkende for området, men de bør kunne udnyttes mere effektivt.

Statsamtene bør have en væsentlig kortere sagsbehandlingstid, de bør ikke godkende langvarige udsættelser af møder uden fyldestgørende og vægtige begrundelser.

Statsamtene bør træffe afgørelse om samvær væsentlig hurtigere end tilfældet er i dag, og ligeledes bør fogedretten have væsentlig kortere sagsbehandlingstid i sager af denne type, således at der ikke **kan** spekuleres i, at det kan betale sig at sabotere et samvær. Omvendt bør der kunne ske ophør af samvær efter væsentlig kortere tid end tilfældet er i dag, hvis den ene forælder

reelt ikke ønsker at bruge det, eller hvis den samværsberettigede mange gange ~~ændrer~~ aftalerne, eller ikke dukker op.

De forslag til undersøgelse som nævnes ovenfor rækker ud over udvalgets nuværende kommissorium , men vi ~~håber~~, at vore synspunkter kan reflekteres i udvalgets videre arbejde.

Samtidig vil vi benytte lejligheden til at invitere udvalgets medlemmer til at deltage på vort møde . * Familie - hver for sig og sammen" den 11. april 1994 - se venligst vedlagte invitation.

Med venlig hilsen



Jytte Lindgård

Danske Kvinders **Nationalråd** er en paraplyorganisation, der har 40 medlemsorganisationer med tilsammen godt 1. mill medlemmer - vor årsberetning 1993 vedlægges til orientering.

2

Bilag 7

Den islandske børnelov nr. 20 af 22. maj 1992 kapitel 6

Oversættelse fra islandsk

BØRNELOV

nr. 20 af 22. maj 1992

KAPITEL VI

Forældrepligter, forældremyndighed og samværsret.

A. Forældremyndighedens indhold.

§ 29.

Forældre bør vise deres barn omhu og forståelse og udøve deres omsorgs- og opdragelsespligter efter hvad der tjener barnet bedst. Forældre bør drage omsorg for at barnet får den lovbefalede undervisning og belære dem virkelyst og moralsk bevidsthed.

Stk. 2. Barnet er berettiget til forældrenes forældremyndighed indtil det opnår den personlige myndighedsalder, men enkelte forældrepligter kan dog vare længere, såfremt barnets tarv kræver det. Er forældremyndigheden tillagt den ene af forældrene, er denne forpligtet at bidrage til at barnet kan udøve samvær med den anden af forældrene, medmindre den lovmæssige myndighed bedømmer at samvær strider mod barnets tarv og interesse.

Stk. 3. Forældremyndigheden indebærer såvel ret som pligt til at bestemme over barnets personlige forhold og varetage andre forældreopgaver og pligter. De som er indehavere af forældremyndigheden af et barn, er pligtige og berettigede til at være barnets værger, jfr. myndighedslovens bestemmelser.

Stk. 4. Forældre bør i videst muligt omfang bidrage til at deres barn får uddannelse og oplæring i overensstemmelse med dets evner og interesser.

Stk. 5. Forældre bør have - i det omfang det kan lade sig gøre - samråd med deres barn inden der træffes beslutning om barnets personlige forhold, bl.a. under hensyntagen til hvor udviklet barnet er.

Stk. 6. Bestemmelserne i denne paragraf finder anvendelse på biologiske forældre, adoptivforældre, stedforældre og plejeforældre, jfr. § 9, stk. 3, samt forældre der står i samlivsforhold, d.v.s. en mand eller kvinde der står i samlivsforhold med barnets biologiske moder eller fader ifølge bopælsregistrering i det centrale personregister eller ifølge anden utvetydig dokumentation.

B. Lovbunden forældremyndighed.

§ 30.

Umyndigt barn er berettiget til begge forældrenes forældremyndighed, såfremt de lever i ægteskab, jfr. dog § 32, stk. 1, eller lever sammen, jfr. dog § 2, stk. 3.

Stk. 2. I tilfælde hvor forældrene hverken lever i ægteskab eller lever sammen ved barnets fødsel, udøver moderen forældremyndigheden alene, jfr. dog § 33, stk. 1.

Stk. 3. Såfremt den af forældrene, der har forældremyndigheden over sit barn, og er ugift, optager samliv eller indgår ægteskab, tilkommer forældremyndigheden over barnet også den samlevende partner eller stedfaderen/stedmoderen.

C. Forældremyndighedens ordning når indehaveren af forældremyndigheden afgår ved døden.

§ 31.

Er en af forældrene, hvor begge forældre udøver forældremyndighed over barn, afgået ved døden, forbliver forældremyndigheden hos den efterlevende af forældrene alene, samt ægtefælle eller samlivspartner som eventuelt måtte forefindes. Den afdødes ægtefælle eller samlevende partner, som også har været indehaver af forældremyndigheden, kan tillægges forældremyndighed over et barn efter dennes begæring, såfremt det anses bedst for barnet.

Stk. 2.1 tilfælde hvor den ene af forældrene har udøvet forældremyndigheden, og hvor en stedmoder/stedfader eller samlevende partner også har udøvet forældremyndigheden, forbliver forældremyndigheden hos denne efter at forælderen der udøvede forældremyndigheden er afgået ved døden. Anmodning fra den efterlevende af forældrene om forældremyndigheden kan imødekommes hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler herfor.

Stk. 3. Har en af forældrene forældremyndigheden alene, og dør denne, overgår forældremyndigheden til den anden af forældrene. Anmoder en anden om at få tillagt forældremyndigheden, kan denne anmodning imødekommes, hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler herfor.

Stk. 4. Sager ifølge stk. 1 - 3, afgøres i overensstemmelse med bestemmelserne i § 33, § 34 og § 36.

Stk. 5. Bevirker et dødsfald af forældrene til et barn, at ingen har forældremyndigheden, tilfalder forældremyndigheden det sociale udvalg i medfør af børneværnslovens bestemmelser.

D. Forældremyndighed ved separation, skilsmisse eller samlivsophør.

§ 32.

Hvis gifte forældre ophæver samlivet uden at ægteskabet bringes til ophør, kan de ved aftale bestemme at den ene af dem skal have forældremyndigheden alene. Bestemmelsen i § 33, stk. 4 finder anvendelse på aftaler ifølge dette stykke.

Stk. 2. Forældremyndigheden af et barn skal altid bestemmes, når forældrene **separeres** eller bliver **skilt** samt når ugifte samboende ophæver samlivet, jfr. § 2, stk. 3 og § 29, stk. 6. Den ved separation trufne afgørelse eller aftale om forældremyndigheden gælder uforandret ved skilsmisse, jfr. dog bestemmelsen i § 35, stk. 1.

Stk. 3. Forældrene kan aftale at forældremyndigheden af et barn forbliver hos dem begge i fællesskab (fælles forældremyndighed) efter en separation, skilsmisse eller samlivsophør eller at den ene af dem har forældremyndigheden. Bestemmelsen i § 33, stk. 4, finder anvendelse på aftaler ifølge dette stykke.

Stk. 4. Er forældrene uenige om forældremyndigheden ved separation eller skilsmisse eller ved samlivsophør hos gifte eller ugifte samboende forældre, afgøres sagen i overensstemmelse med bestemmelserne i § 34.

E. Forældrenes aftale om forældremyndigheden.

§ 33.

Forældre som ikke har forældremyndigheden i fællesskab over deres barn, kan træffe aftale om fælles forældremyndighed. I en aftale om fælles forældremyndighed skal det fastsættes hos hvem af forældrene barnet skal have fast bopæl og dermed normalt være bosat.

Stk. 2. Forældre kan træffe aftale om barnets forældremyndighed, således at det flytter fra den ene af forældrene til den anden eller at aftalen om fælles forældremyndighed skal ophøre og at den ene af forældrene skal have forældremyndigheden alene.

Stk. 3. Forældrene kan i en aftale træffe beslutning om at forældremyndigheden overføres til andre, såfremt det sker med det sociale udvalgs godkendelse. Hvis den ene af forældrene har forældremyndigheden alene, skal udtalelse fra den anden af forældrene altid indhentes.

Stk. 4. En aftale om forældremyndigheden får gyldighed ved sysselmandens godkendelse. Sysselmanden skal give parterne vejledning om retsvirkningen af aftalen. Godkendelse kan nægtes, hvis aftalen strider mod, hvad der er bedst for barnet.

F. Uenighed om forældremyndigheden.

§ 34.

Er forældrene uenige om forældremyndigheden af et barn, afgøres tvisten af retten. Justitsministeriet kan træffe afgørelse om tvisten, hvis parterne er enige om at indbringe sagen for ministeriet til afgørelse. Ved separation eller skilsmisse i en retssag, tager samme ret stilling til forældremyndigheden medmindre parterne er enige om at begære sagen om forældremyndigheden indbragt for justitsministeriet til afgørelse. Selv om en sysselmand træffer afgørelse om separation eller skilsmisse, kan tvist om forældremyndigheden indbringes for retten. Behandling af denne type sager skal hastes.

Stk. 2. Domstol eller justitsministeriet kan i deres afgørelser bestemme hvem af forældrene skal have forældremyndigheden under hensyn til, hvad der er bedst for barnet. Fælles forældremyndighed bliver ikke bestemt, medmindre begge forældrene er enige om den ordning. Hvis ingen af forældrene findes egnet til at have forældremyndigheden overføres den til det sociale udvalg ifølge børnevæmsloven.

Stk. 3. Justitsministeriet skal som regel indhente udtalelse fra det sociale udvalg inden det træffer afgørelse om forældremyndigheden. Retten udbeder sig udtalelse fra det sociale udvalg hvis det antages at være af betydning.

Stk. 4. Er et barn fyldt 12 år skal det gives adgang til at udtale sig i en sag om forældremyndighed, medmindre det antages at det kan være til skade for barnet eller uden nogen betydning for afgørelsen. Det findes også rigtigt at have samtale med et mindre barn, hvis det har tilstrækkelig alder og modenhed. Retten eller justitsministeriet kan få børne- og familiesagkyndige rådgivere til at undersøge barnets standpunkt og afgive erklæring herom.

Stk. 5. I en sag om forældremyndighed kan for et barn beskikkes en værge for at varetage dets interesser, såfremt der er særligt behov herfor, og dennes honorar erholdes af statskassen.

Stk. 6. Nærmere regler om behandlingen af disse sager findes i lovens kap. 8 og kap. 9.

§ 35.

Hvis den ene af forældrene kræver at en aftale eller rettens eller justitsministeriets afgørelse om forældremyndigheden ændres, skal retten behandle sagen i medfør af kap. 8, medmindre parterne er enige om den procedure at justitsministeriet træffer afgørelse. Den påkrævede ændring efter dette stykke tages kun til følge, såfremt ændringen findes berettiget på grund af forandrede forhold og under hensyn til hvad der er bedst for barnet. Krav fra den ene af forældrene om at aftale om fælles forældremyndighed skal ophøre, behandles efter reglerne i næste stykke.

Stk. 2. Forældre der ifølge aftale har fælles forældremyndighed, kan når som helst kræve, enten den ene af dem eller begge, at aftalen ophæves. Sysselmanden godkender da

en eventuel ny aftale mellem forældrene, jfr. § 33, stk. 4, men tvistemål afgøres hos retten eller justitsministeriet jfr. § 34 og § 36.

Stk. 3. Har moderen forældremyndigheden af et barn jfr. § 30, stk. 2 kan forældremyndigheden overføres til faderen efter dennes anmodning, såfremt det findes rigtigt under hensyn til hvad der er bedst for barnet. Ved sagens afgørelse ifølge dette stykke skal der bl.a. tages hensyn til barnets kontakt med faderen. Bestemmelserne i § 34, stk. 1, 1. og 2. pkt. finder anvendelse på sager ifølge dette stykke.

G. Midlertidige afgørelser om forældremyndighed.

§ 36.

I et tvistemål om et bams forældremyndighed kan retten eller justitsministeriet, afhængigt af hvor sagen behandles, bestemme hvem forældremyndigheden midlertidigt skal tilkomme under hensyn til hvad der er bedst for barnet. Denne afgørelse kan ændres hvis væsentligt forandrede forhold gør sig gældende. En afgørelse om hvem forældremyndigheden midlertidigt skal tilkomme er ikke bindende for den ret eller myndighed der skal bestemme hvem forældremyndigheden endeligt skal tilkomme, forsåvidt den der træffer afgørelse om den midlertidige forældremyndighed ikke er inhabil til at afgøre sagen iøvrigt.

H. Samværsret.

§ 37.

Barnet har ret til samvær med den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, og gensidigt. Forældre er forpligtet til at udøve samkvem og samvær med barnet og påtage sig de forpligtelser som det indebærer.

Stk. 2. Såfremt forældrene er enige om samværsrettens omfang og udøvelse skal denne ordning fastsættes, medmindre sysselmanen skønner at denne er i strid med hensynet til hvad der er bedst for barnet.

Stk. 3. Er forældrene uenige om samværsret træffer sysselmanen efter anmodning fra forælder, afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværsretten. Sysselmanen kan afslå at fastsætte samværsret og kan ændre eller ophæve en afgørelse eller aftale mellem forældrene om samværsret, hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler derfor. Hvis særlige forhold er efter sysselmanens skøn tilstede som taler imod at forælder har samvær med barnet, under hensyn til hvad der er bedst for barnet, kan han træffe afgørelse om at ret til samvær ikke er til stede.

Stk. 4. Under en sag om forældremyndighed træffer sysselmanen efter anmodning fra den af forældrene som barnet ikke bor hos, afgørelse om midlertidig samværsret efter reglerne i stk. 1 og stk. 3, indtil der foreligger en afgørelse eller aftale om forældremyndigheden.

Stk. 5. Er den ene eller begge af et barns forældre afdøde ved døden eller er den ene af forældrene forhindret i at udøve sine samværsforpligtelser med barnet kan de nærmest pårørende familiemedlemmer til den afdøde forælder eller forhindrede forælder fremsætte krav om at sysselmanen fastsætter deres samværsret med barnet. Han træffer afgørelsen ud fra hensynet til hvad der er bedst for barnet.

Stk. 6. Det sociale udvalgs udtalelse skal indhentes når det findes hensigtsmæssigt, samt bistand fra dette eller en særlig udpeget tilsynsførende i forbindelse med udøvelsen af samværsrettens udøvelse. Bestemmelserne i § 34, stk. 4 finder tilsvarende anvendelse.

§ 38.

Hvis forældremyndighedsindehaveren forhindrer at den anden af forældrene kan udøve samværsret, som er blevet fastsat, med barnet, kan sysselmanen efter dennes anmodning

pålægge den der har forældremyndigheden dagbøder op til 5.000 kroner, såfremt disse forhindringer ikke fjernes. Dagbøderne pålægges først efter udløbet af klagefristen i § 74 eller efter at ministeriet har truffet afgørelse om en samværs sag som er blevet påklaget. Dagbøder fastsættes ved resolution, men indehaveren af forældremyndigheden skal gives lejlighed til at udtale sig inden afgørelse træffes. Dagbøder fastsættes indtil 3 måneder ad gangen for hver dag der går fra resolutionens afsigelse indtil forhindringerne bliver fjernet. Dagbøderne ophører når sysselmanen skønner at forhindringerne er af vejen. Dagbøder kan inddrives ved udlæg efter anmodning fra den samværsberettigede og tilfalder statskassen. Dagbødernes maksimum ændres i takt med det lånevilkårsindeks som gælder den 1. juli 1992. Andre retslige skridt kan ikke anvendes til gennemtvungelse af samværsret.

/. Hvor det forventes at barn bringes ud af landet.

§ 39.

Er en sag om forældremyndighed ikke tilendebragt kan retten eller justitsministeriet, alt efter hvor sagen behandles, nedlægge forbud efter begæring fra den ene af forældrene om at den anden ikke kan bringe barnet ud af landet. Retten eller justitsministeriet træffer afgørelse ved en resolution. Rettens afgørelse kan kæres til Højesteret. Klage har ikke opsættende virkning på resolutionens retsvirkninger.

§ 40.

Har den ene af forældrene samværsret med barnet, kan den anden ikke udvandre medmindre den samværsberettigede får lejlighed til at udtale sig i sagen og herunder indbringe sagen for sysselmanen.

Bilag 8

Uddrag af FN's konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder

Artikel 2

1. Deltagerstaterne skal respektere og sikre de rettigheder, der er fastsat i denne konvention, for ethvert barn inden for deres jurisdiktion, uden forskelsbehandling af nogen art og uden hensyn til barnets eller dets forældres eller værges race, hudfarve, køn, sprog, religion, politiske eller anden anskuelse, national, etnisk eller social oprindelse, formueforhold, handicap, fødsel eller anden stilling.

2. Deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler for at sikre, at barnet beskyttes mod alle former for forskelsbehandling eller straf på grund af barnets forældres, værges eller familiemedlemmers stilling, virksomhed, udtrykte anskuelser eller tro.

Artikel 3

1. I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller **private** institutioner for socialt velvære, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række.

2. Deltagerstaterne påtager sig at sikre barnet den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for dets trivsel under hensyntagen til de rettigheder og pligter, der gælder for barnets forældre, værges eller andre per-

soner med juridisk ansvar for barnet, og skal med henblik herpå træffe alle passende lovgivningsmæssige og administrative forholdsregler.

3. Deltagerstaterne skal sikre, at institutioner, tjenester og organer med ansvar for omsorg for eller beskyttelse af børn skal være i overensstemmelse med de standarder, der er fastsat af kompetente myndigheder, særligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, personalets antal og egnethed samt sagkyndigt tilsyn.

Artikel 8

1. Deltagerstaterne påtager sig at respektere barnets ret til at bevare sin identitet, herunder statsborgerskab, navn og familieforhold, som anerkendt af loven og uden ulovlig indblanding.

2. Hvis et barn ulovligt berøves en del af eller hele sin identitet, skal deltagerstaterne yde passende bistand og beskyttelse med henblik på hurtigt at genoprette barnets identitet.

Artikel 9

1. Deltagerstaterne skal sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen når kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, i overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse er nødvendig

af hensyn til barnets tarv. En sådan beslutning kan være nødvendig i særlige tilfælde, f.eks. ved forældres misbrug eller vanrøgt af barnet, eller hvor forældrene lever adskilt og der skal træffes beslutning om barnets bopæl.

2. I behandlingen af enhver sag i medfør af stykke 1 skal alle interesserede parter gives mulighed for at deltage i sagsbehandlingen og fremføre deres synspunkter.

3. Deltagerstaterne skal respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets tarv.

4. Hvor en sådan adskillelse er en følge af en handling iværksat af en deltagerstat, såsom tilbageholdelse, fængsling, udvisning, forvisning eller død (herunder dødsfald af en hvilken som helst årsag, mens personen er i statens varetægt) af den ene eller begge forældre eller af barnet, skal deltagerstaten efter anmodning give forældrene, barnet eller om nødvendigt et andet medlem af familien de væsentlige oplysninger om, hvor den eller de fraværende medlemmer af familien befinder sig, medmindre afgivelsen af oplysningerne ville være skadelig for barnets velfærd. Deltagerstaterne skal desuden sikre, at fremsættelsen af en sådan anmodning ikke i sig selv medfører skadelige følger for vedkommende person eller personer.

Artikel 16

1. Intet barn må udsættes for vilkårlig eller ulovlig indblanding i sit privat- og familieliv, sit hjem eller sin brevveksling, eller ulovlige angreb på sin ære eller sit omdømme.

2. Barnet har ret til lovens beskyttelse mod sådan indblanding eller sådanne angreb.

Artikel 18

1. Deltagerstaterne skal bestræbe sig på at sikre anerkendelse af princippet om, at begge forældre har fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling. Forældrene, eller i givet fald værger, har hovedansvaret for barnets opdragelse og udvikling. Barnets tarv skal for dem komme i første række.

2. Med henblik på at sikre og fremme de rettigheder, der er indeholdt i denne konvention, skal deltagerstaterne yde passende bistand til forældre og værger ved disses udførelse af deres pligter som opdragere af børn og skal sikre udviklingen af institutioner, ordninger og tjenesteydelser til omsorg for børn.

3. Deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler for at sikre, at børn af arbejdende forældre har ret til at nyde godt af omsorgsforanstaltninger for børn, som de er berettigede til.

