

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender

Dato 18. februar 2005

Høringsnotat til Folketingets Retsudvalg vedr.

Forslag til lov om ændring af lov om forældremyndighed og samvær, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love (Udmøntning af kommunalreformen på det familieretlige område)

Modtagne hørings svar

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender har modtaget i alt 34 hørings svar. Herudover er der modtaget bidrag fra to private personer. Disse private bidrag kommenteres ikke i det nedenstående.

Følgende myndigheder og organisationer (i alt 22) har afgivet bemærkninger:

Justitsministeriet, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for retterne i Aalborg, Århus, Odense og Roskilde, Advokatrådet, Børnerådet, Børns Vilkår, Den Danske Dommerforening, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Psykolog Forening, Foreningen af Familieretsadvokater (FAF), Foreningen af Offentlige Chefer i Statsamterne og Københavns Overpræsidium, Foreningen af Statsamtmand, Foreningen af Statsamtsjurister, Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, Landsforeningen Børn og Samvær, Landsforeningen Et barn To forældre, Landsforeningen for bøsser og lesbiske, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK) samt Mødrehjælpen.

Følgende (i alt 12) har meddelt, at de ikke har bemærkninger til lovforslaget:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Skatteministeriet, Socialministeriet, Domstolsstyrelsen, Københavns Kommune, Præsidenten for Københavns Byret, Rigsrevisionen, Amsrådsforeningen, Dansk Arbejdsgiverforening, Dommerfuldmægtigforeningen og Foreningen af Statsautoriserede Revisorer.

Følgende (i alt 24) har ikke afgivet hørings svar:

Finansministeriet, Kommunernes Landsforening (KL), Frederiksberg Kommune, Præsidenten for Østre Landsret, Aktive Fædre, Danske Familieadvokater, Dansk Kvinde-samfund, Familiens Forening, Kvinderådet samt samtlige statsamter og Københavns Overpræsidium.

Bemærkninger til lovforslaget

I det følgende foretages en tværgående gennemgang af de politisk centrale forslag til ændringer af lovforslaget, som er fremkommet i hørings svarene. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders bemærkninger er markeret med kursiv.

Det skal bemærkes, at ud over de punkter, der omtales i det følgende, er der – på baggrund af høringsrunden og ministeriets egen kvalitetssikring af lovforslaget – i lovfors-

laget indarbejdet en række mere tekniske, herunder lovtekniske, ændringer i forhold til det udkast til lovforslag, der blev sendt i høring den 1. december 2004.

1. Generelle indledende bemærkninger

Advokatrådet, Børnerådet, Børns Vilkår, Den Danske Dommerforening, Foreningen af Familieretsadvokater, Foreningen af Offentlige Chefer i Statsamterne og Københavns Overpræsidium, Foreningen af Statsamtænd, Foreningen af Statsamtsjurister, Landsforeningen Børn og Samvær, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK), Mødrehjælpen og Præsidenten for Vestre Landsret har alle fremsat generelt positive bemærkninger til hovedsigtet med de foreslåede lovændringer – etableringen af en fælles indgang til myndighederne på det familieretlige område samt styrkelse af rådgivnings- og mæglingsindsatsen i familieretlige sager.

Advokatrådet finder det overordnet set hensigtsmæssigt, at familiens konflikter, såvel samværs- som forældremyndighedsproblematikken, behandles ved samme instans med udvidet anvendelse af konfliktmægling og børnesagkyndig rådgivning.

Børnerådet er generelt positive over for sikringen af samtidighed i sagsbehandlingen af spørgsmålet om forældremyndighed og samvær ved at lade begge typer sager begynde i statsforvaltningerne. Rådet har endvidere udtrykt tilfredshed med, at konfliktmægling indskrives udtrykkeligt i loven.

Børns Vilkår finder det positivt, at der foreslås en fælles indgang til sagsbehandlingen af sager om forældremyndighed og samvær, således at disse sager behandles samlet. Den samlede sagsbehandling vil bl.a. betyde, at børnene ikke skal igennem flere undersøgelser og samtaler. Børns Vilkår ser ligeledes positivt på, at der i lovforslaget fokuseres på en forligsmæssig løsning i statsforvaltningerne.

Den Danske Dommerforening har anført, at indførelse af en enstrengt ordning vil skabe et mere gennemskueligt system for parterne. Det anses for positivt, at en stor del af sagerne om forældremyndighed og om separation eller skilsmisse må forventes at blive afsluttet ved, at der i statsforvaltningerne opnås enighed mellem parterne. Foreningen har endvidere anført, at forslaget, hvorefter domstolene under behandlingen af førstegangssager om forældremyndighed skal kunne træffe afgørelser om samvær, vil give en positiv mulighed for at træffe helhedsafgørelser.

Præsidenterne for retterne i Aalborg, Århus, Odense og Roskilde kan tilslutte sig Den Danske Dommerforenings høringsvar.

Foreningen af Familieretsadvokater finder det bl.a. positivt, at der etableres et enstrengt system, der medfører, at familiens konflikter søges løst under ét. Foreningen finder det endvidere positivt, at der fokuseres mere på mægling, herunder konfliktmægling, at der lægges op til en bredere anvendelse af børnesagkyndige undersøgelser i forældremyndigheds- og samværsager, og at domstolene tillægges kompetence til at træffe afgørelser om samvær.

Foreningen af Offentlige Chefer i Statsamterne og Københavns Overpræsidium kan tilslutte sig de hensyn og formål, der ligger bag reformen. Det er foreningens opfattelse,

at den forenkling og samling af kompetencer, der foreslås indført for sager om separation, skilsmisse, forældremyndighed og samvær, vil medføre en bedre og mere sammenhængende opgaveløsning, hvilket vil komme de enkelte familier til gode.

Foreningen af Statsamtmand har bl.a. anført, at indførelsen af et enstrengt system med de muligheder for mægling og rådgivning, der vil blive indlagt i dette, vil være en betydelig serviceforbedring for borgere, der har problemer i relation til forældremyndighed og samvær m.v., og at forslaget vil medføre, at flere samlivsophævelser vil foregå på en måde, der er acceptabel for parterne og til bedste for børnene.

Foreningen af Statsamtsjurister er enig i hovedsigtet med de foreslåede ændringer og kan fuldt ud tilslutte sig, at alle sager om forældremyndighed og opløsning af ægteskab skal starte i statsforvaltningerne. Foreningen er endvidere enig i, at statsforvaltningerne får kompetence til at træffe midlertidige forældremyndighedsafgørelser og i, at domstolene tillægges kompetence til at træffe afgørelser om midlertidigt samvær.

Landsforeningen Børn og Samvær har bl.a. anført, at der er meget rigtigt i, at borgerne kun skal henvende sig et sted om et familieretligt anliggende. Foreningen kan endvidere tilslutte sig, at der skal tilbydes konfliktmægling med henblik på at hjælpe parterne til at løse konflikter under hensyn til, hvad der er bedst for barnet.

Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK) finder det overordnet positivt, at afgørelser om forældremyndighed og samvær behandles af samme instans og i samme forløb, og at disse sager behandles på en måde, hvor konflikter søges nedtrappet mest muligt, og løsninger søges fundet parterne imellem. Landsorganisationen hilser endvidere ændringerne i adgangen til fastsættelse af midlertidig forældremyndighed og samvær velkommen.

Mødrehjælpen betegner det som en velkommen ændring, at domstolene får kompetence til at træffe afgørelser om samvær.

Præsidenten for Vestre Landsret kan tiltræde, at der er behov for en ændring og forenkling af sagsbehandlingen på det familieretlige område, og har ikke bemærkninger til udkastet til ændringer i lovgivningen.

2. Bemærkninger, som direkte vedrører det udsendte udkast til lovforslag

2.1 Domstole og samvær

Foreningen af Statsamtsjurister har udtrykt betænkelighed ved § 30 a, stk. 2, i forslaget til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, hvorefter domstolene i visse situationer efter anmodning kan træffe afgørelser om samvær. Foreningen frygter uensartethed i samværspraksis og foreslår, at domstolene ikke tillægges kompetence til at træffe afgørelser om samvær.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, idet det efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse er en naturlig og nødvendig følge af en familieretlig strukturreform, hvor enkle procedurer og helhedsløsninger prioriteres, at skabe adgang til at få en samtidig og samlet løsning eller afgørelse af forældremyndig-

heds- og samværsspørgsmålet, uanset om dette sker i statsforvaltningen eller i retten. Gensidig information om praksis i disse sager vil være betydningsfuld. Der henvises til afsnit 3.6 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Børnerådet har foreslået, at det i § 30 a, stk. 2, i forslaget til ændring af lov om forældremyndighed og samvær tilføjes, at domstolene i særlige tilfælde kan inddrage samværet i en afgørelse om forældremyndighed uden anmodning herom fra forældrene. Rådet anfører, at dette kan være relevant, hvis forældrene ønsker at aftale for børnene meningsløse samværsvilkår.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, idet det almindelige udgangspunkt, hvorefter afgørelser om samvær alene træffes efter anmodning, efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse ikke bør fraviges. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne nedenfor om nedsættelse af et nyt lovforberedende udvalg om forældremyndighed og samvær.

Advokatrådet har foreslået, at § 30 a, stk. 2, i forslaget til ændring af lov om forældremyndighed og samvær udvides til også at omfatte sager om overførsel af forældremyndighed, jf. § 13 i lov om forældremyndighed og samvær. Rådet har nævnt, at dette kan være relevant, f.eks. hvor barnet allerede under sagen har taget ophold hos den af forældrene, der ønsker forældremyndigheden overført til sig.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. Efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse, bør adgangen til at træffe afgørelser om samvær kun tilkomme domstolene, når der første gang skal tages stilling til en forældremyndighedstvist og ikke i senere sager om overførsel af forældremyndighed efter § 13 i lov om forældremyndighed og samvær. Såfremt inddragelse også er mulig i forbindelse med en § 13-sag, vil det altid være muligt at få en dom om et samværsspørgsmål, når der er eneforældremyndighed, da der ikke er processuelle eller tidsmæssige begrænsninger i adgangen til at indlede en sådan sag. Dette er ikke intentionen med lovændringerne, hvorefter afgørelser i samværssager som hidtil primært træffes administrativt. Den situation, rådet nævner, må i øvrigt normalt forventes at blive løst under den administrative behandling i statsforvaltningen.

Landsforeningen Et barn To forældre har foreslået, at statsforvaltningernes kompetence til at træffe afgørelser om samvær ophæves sådan, at denne kompetence alene skal tilkomme domstolene. Efter landsforeningens opfattelse er det i strid med grundlæggende retssikkerhedsprincipper at overlade løsning af tvistsspørgsmål til administrative myndigheder.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, idet der efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse ikke er grundlag for at ændre det gældende princip, hvorefter afgørelser om samvær i hovedsagen træffes administrativt. Forslaget strider i øvrigt mod intentionerne i strukturforliget om, at familieretlige sager som udgangspunkt skal begynde i statsforvaltningerne med henblik på, at der søges opnået forligsmæssige løsninger mellem forældrene.

2.2 Endelige afgørelser om forældremyndighed

Foreningen af Statsamtsjurister har foreslået, at statsforvaltningerne tillægges kompetence til at træffe endelige afgørelser om forældremyndighed med mulighed for domstolsprøvelse, jf. Grundlovens § 63.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, idet det efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse er vigtigt for børn og forældre samt ud fra retssikkerheds- og menneskerettighedssynspunkter, at domstolenes kompetence til at træffe afgørelse i uløselige tvistsituationer bevares. Dermed kan mulighederne for en domsforhandling, hvor forældrene og eventuelle vidner afgiver forklaring under strafansvar, og hvor dommeren får et umiddelbart indtryk af parterne, fortsat udnyttes.

2.3 Midlertidige afgørelser om forældremyndighed

Advokatrådet, Foreningen af Familieretsadvokater (FAF), Landsforeningen Et barn To forældre, Landsorganisationen af Kvindekrisecenter (LOKK) og Mødrehjælpen har foreslået, at statsforvaltningerne ikke tillægges kompetence til at træffe midlertidige forældremyndighedsafgørelser. Det er navnlig anført, at afgørelser om midlertidig forældremyndighed har væsentlig betydning for børn og forældre og kan få indflydelse på den senere endelige afgørelse om forældremyndigheden, og at sådanne afgørelser derfor kun bør træffes af domstolene med de retssikkerhedsgarantier, som domstolsystemet indebærer. Det er endvidere anført, at det kan være problematisk, hvis sagsbehandleren i statsforvaltningen både skal virke som en neutral inspirator til forligsmæssige løsninger og samtidig træffe juridiske afgørelser om den midlertidige forældremyndighed under sagen. Endelig er det fundet retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at der ikke vil være mulighed for advokatbeskikkelse i forbindelse med, at statsforvaltningerne træffer midlertidige forældremyndighedsafgørelser.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. Når sager om forældremyndighed efter § 9, stk. 2, og §§ 12 og 13 i lov om forældremyndighed og samvær skal begynde i statsforvaltningerne, hvor der vil foregå sagsbehandling, forligsbestræbelser og sagsoplysning, er det efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse en naturlig konsekvens, at statsforvaltningerne også får kompetence til at træffe den midlertidige afgørelse under sagen. Såfremt sagsbehandlingen af forældremyndighedsspørgsmålet i statsforvaltningen enten altid skulle afsluttes eller alternativt sættes i bero, hvis der fremkom en anmodning om en midlertidig afgørelse om forældremyndighed, som kun kunne træffes af domstolene, ville enten lange sagsbehandlingstider eller mulighed for omgåelse blive resultatet. For så vidt angår spørgsmålet om advokatbeskikkelse henvises til bemærkningerne nedenfor under punkt 2.4.

2.4 Advokatbistand

Advokatrådet og Foreningen af Familieretsadvokater har udtrykt generel betænkelighed ved, at muligheden for gratis advokatbistand afskæres under sagernes forløb i statsforvaltningerne – i modsætning til i forbindelse med domstolsbehandling.

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. Efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse er det en naturlig konsekvens af en strukturreform, hvor sager overføres fra domstolene til forvaltningen, at retten til en gratis advokat falder bort. Under den administrative behandling styrkes mæglingfunktionen og rammerne herfor med henblik på, at parterne selv finder frem til løsning af

deres konflikt. I tilfælde, hvor det ikke har været muligt at opnå enighed under statsforvaltningens sagsbehandling, og hvor sagen derfor indbringes for retten, vil der som i dag fortsat være adgang til at få gratis advokatbistand.

2.5 Møder i sager om forældremyndighed og samvær

Institut for Menneskerettigheder har foreslået, at § 28 i forslaget til ændring af lov om forældremyndighed og samvær udvides sådan, at den obligatoriske mødevirksomhed i sager om forældremyndighed og samvær også omfatter sager om anden kontakt end samvær, jf. § 18 i lov om forældremyndighed og samvær.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, idet det bemærkes, at der ikke i den foreslåede regulering er noget til hinder for, at der konkret afholdes møde, selv om sagen udelukkende vedrører anden kontakt end samvær. Efter Ministeriet for Fam lie- og Forbrugeranliggendes opfattelse vil obligatoriske møder i sager om anden kontakt, jf. § 18, ikke være hensigtsmæssige, bl.a. fordi anden kontakt navnlig fastsættes, hvis fysisk kontakt ikke kan lade sig gøre, f.eks. pga. lang geografisk afstand mellem forældrenes bopæle, hvilket også vil kunne vanskeliggøre mødeafholdelse.

Landsorganisationen af Kvindekrisecentre har foreslået, at det i administrative regler reguleres, at statsforvaltningerne ved udeblivelse fra møder i relation til § 30 b i forslaget til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, undersøger årsagen til udeblivelsen henset til de skæve magtstrukturer, der kan være i voldsramte familier.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, da det alene vedrører indholdet af eventuel efterfølgende administrativ regulering. Bemyndigelsesbestemmelsen i § 31, stk. 2, i forslaget til ændring af lov om forældremyndighed og samvær er tilstrækkelig bred til at kunne omfatte nærmere regler om udeblivelse, hvis sådanne findes hensigtsmæssige. Det bemærkes, at konsekvensen af udeblivelse i forhold til lovforslagets § 30 b ikke er indholdsmæssig, men derimod det rent formelle, at sagen efter anmodning fra den anden part kan indbringes for domstolene til afgørelse.

2.6 Konfliktmægling

Foreningen af Familieretsadvokater (FAF) har påpeget, at det er vigtigt, at konfliktmægling gennemføres af personale, der har tilstrækkelig uddannelse, og som har særlig indsigt i familieretlige forhold. Foreningen har i den forbindelse anført, at der blandt familieretsadvokater findes en række veluddannede mediatorer, som foreslås inddraget, f.eks. i form af en autorisationsordning i lighed med den der findes for bobehandlere i dødsboer. Foreningen har endvidere anført, at de konfliktmæglere, som statsamtterne i dag gennemfører, ofte er for langvarige.

Advokatrådet og Landsforeningen Børn og Samvær har foreslået, at konfliktmæglingen placeres uden for statsforvaltningernes regi og i stedet privatiseres. Det anføres bl.a., at der må skabes vandtætte skodder mellem den, der mægler, og den der eventuelt skal træffe afgørelse i sagen (f.eks. om midlertidig forældremyndighed).

Børns Vilkår har foreslået, at der oprettes specielle rådgivningslokaler til bl.a. gennemførelse af konfliktmægling sådan, at mæglingen tilbydes i lokaler adskilt fra sagsbehandling.

Landsorganisationen af Kvindekrisecentre har anført, at vellykket mægling dels kræver en erfaren mægler, og dels at mæglingen foregår mellem jævnbyrdige parter, hvilket bl.a. ikke er tilfældet i voldsramte familier. Landsorganisationen opfordrer til, at statsforvaltningerne grundigt forberedes på løsningen af denne opgave. Advokatrådet har ligeledes foreslået, at der stilles uddannelsesmæssige krav til konfliktmæglere.

Forslagene har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, men det kan oplyses, at ministeren for familie- og forbrugeranliggender har tilkendegivet, at arbejdsgruppen om én fælles indgang til opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed ved et tillægskommissorium vil blive givet til opgave at arbejde videre med bl.a. en nærmere gennemgang af de foreliggende tilbud om konfliktløsning i forskellige situationer, herunder børnesagkyndig rådgivning, konfliktmægling, retsmægling og advokatmediation, med henblik på at sikre, at de forskellige tilbuds fordele udnyttes bedst muligt. Foreningernes bemærkninger vil indgå i det beskrevne forestående arbejde. Det bemærkes, at det naturligvis er en forudsætning, at de personer, der skal forestå konfliktmægling i de familieretlige sager besidder forudsætningerne herfor, herunder i form af relevant uddannelse m.v. Forud for lovændringernes foreslåede ikrafttræden vil der i nødvendigt omfang blive uddannet nye mæglere.

Landsforeningen Børn og Samvær har foreslået, at konfliktmæglingen straks udvides til også at omfatte børn.

Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre har foreslået, at konfliktmæglingen ikke udvides til at omfatte børn.

Forslagene har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. Efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse er rammerne for at tilbyde børn konfliktmægling i dag ikke til stede, men det er sandsynligt, at dette vil blive tilfældet inden for overskuelig tid. Der henvises til ovenstående om, at en arbejdsgruppe under Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender vil arbejde videre med bl.a. en nærmere analyse af de forskellige mæglingstilbud, hvilket det ikke har været muligt at gennemføre som led i det foreliggende lovforslag. Foreningernes bemærkninger vil indgå i det forestående arbejde. Der henvises endvidere til bemærkningerne til § 29 i forslaget til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, hvoraf fremgår, at konfliktmæglingen på sigt også vil kunne omfatte børn.

2.7 Vilkårsforhandling/mægling i separations- eller skilsmisssager

Advokatrådet har foreslået, at spørgsmål om bodeling – bortset fra de helt enkle boer, hvor parterne selv indgår aftale herom – holdes ude fra vilkårsforhandlingerne i statsforvaltningerne, da statsforvaltningerne efter rådets opfattelse ikke har den fornødne indsigt i sådanne spørgsmål. Det kan derfor give anledning til bekymring, hvis statsforvaltningerne skal rådgive herom. Det bemærkes, at det forudsættes, at bodelingsspørgsmål efter etablering af én indgang på det familieretlige område fremover i højere grad end i dag må forventes inddraget i vilkårsforhandlingen.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, men rådets bemærkninger vil indgå i et forestående arbejde for arbejdsgruppen om én fælles indgang til opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed, jf. nedenfor. Lov-

forslaget tilsigter ikke at ændre de gældende regler om bodeling og rådgivning i forbindelse hermed ved separation og skilsmisse. Dette spørgsmål vil senere blive overvejet i Arvelovsudvalget. Spørgsmål om deling af pensionsrettigheder på skifte og rådgivningen herom overvejes for tiden i Ægtefællepensionsudvalget. Ved lovforslaget indføres som noget nyt adgang til mægling ved uenighed om vilkårene for separation og skilsmisse. Som nævnt ovenfor vil det indgå i et forestående arbejde på baggrund af et til-lægskommissorium for arbejdsgruppen om én fælles indgang til opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed at gennemgå de allerede eksisterende konfliktløsningstilbud og at overveje, hvilken eller hvilke mæglingsordninger der vil være mest hensigtsmæssig(e) i forskellige tilfælde, herunder om der ud over at stille krav til mæglingskompetencen også skal stilles krav til mæglernes øvrige faglige kvalifikationer.

2.8 Anvendelse af børnesagkyndige undersøgelser

Landsforeningen Et barn To forældre har foreslået, at børnesagkyndige undersøgelser ikke gennemføres i statsforvaltningerne, men at det i stedet fører til, at sagen afsluttes og indbringes for retten, hvis der opstår behov for at indhente en børnesagkyndig erklæring. I tilknytning hertil advarer landsforeningen mod den foreslåede bestemmelse i § 29 a i forslaget til ændringer i lov om forældremyndighed og samvær.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, idet det efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse er afgørende, at børnesagkyndige undersøgelser, der kan omfatte både forældreevne og samvær, som udgangspunkt skal gennemføres i statsforvaltningerne. Der henvises til afsnit 3.3.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Foreningen af Familieretsadvokater lægger meget vægt på, at de, der gennemfører børnesagkyndige undersøgelser – også i statsforvaltningernes regi – er uvildige, og foreslår, at undersøgelserne gennemføres af de børnesagkyndige, som i dag anvendes af domstolene. Foreningen anfører endvidere, at det, når børnesagkyndige undersøgelser efter reformen som udgangspunkt skal gennemføres i statsforvaltningerne, må sikres, at der bliver gennemført undersøgelser i langt større omfang end tilfældet er i statsamterne i dag.

Landsforeningen Børn og Samvær har foreslået, at der i forbindelse med børnesagkyndige undersøgelser i statsforvaltningerne entydigt bør anvendes børnesagkyndige, som er uafhængige af det statslige system.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. Det er Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse, at de børnesagkyndige undersøgere, som gennemfører undersøgelser for statsamterne i dag, besidder de fornødne kvalifikationer for også fremover at kunne gennemføre sådanne undersøgelser. Mange af disse er tillige privat praktiserende psykologer, der udover at arbejde for private klienter også udfører opgaver for domstolene og andre offentlige myndigheder. Forslagene vedrører efter ministeriets opfattelse en del af den praktiske implementering af lovgivningen og bør ikke reguleres i lovforslaget. For så vidt angår antallet af børnesagkyndige undersøgelser er Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender enig i, at børnesagkyndige undersøgelser skal gennemføres i det omfang, der konkret er indikation for det.

2.9 Indbringelse for retten

Advokatrådet og Foreningen af Familieretsadvokater har foreslået, at der foretages ændringer i forslaget til ændring af lov om forældremyndighed og samvær og forslaget til ændring af ægteskabsloven sådan, at sagerne – i tilfælde af at enighed ikke har kunnet opnås i statsforvaltningen – ikke indbringes for retten af statsforvaltningerne, men derimod af en advokat. Rådet anfører, at begge parter vil have behov for advokatbistand under retssagen, hvorfor det er hensigtsmæssigt, at advokaten udfærdiger stævning og indbringer sagen for retten. Det bemærkes endvidere, at der ikke ved lovforslaget er taget stilling til, om påstande og anbringender, som efter retsplejeloven fortsat skal formuleres for retten, skal udarbejdes af statsforvaltningen eller af andre, herunder en advokat.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. Hovedsigtet med reformen er at forbedre mulighederne for, at sagerne afsluttes i enighed, uden at indbringelse for domstolene bliver nødvendig. Kun hvis enighed ikke opnås under statsforvaltningernes sagsbehandling, indbringes sagen efter anmodning for retten af statsforvaltningen. Retsplejelovens bestemmelser foreslås ændret i overensstemmelse hermed. Efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse er princippet, hvorefter sagerne indbringes for retten af statsforvaltningen, centralt. Efter det foreslåede har parterne ikke umiddelbart behov for advokatbistand, og der skal ikke udfærdiges en stævning. Dette indebærer efter ministeriets opfattelse en forenkling for parterne. For så vidt angår formulering af påstande og anbringender skal det understreges, at statsforvaltningen ved sagens oversendelse til retten ikke skal formulere sådanne. Efter modtagelsen af sagen fra statsforvaltningen kan retten, hvis der skønnes at være behov for det, anmode parterne om et processkrift. Der vil ved udfærdigelsen heraf formentlig ofte medvirke advokat. Allerede i dag er skriftvekslingen i ægteskabssager i praksis begrænset som følge af sagernes karakter. Der henvises til afsnit 2.3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre har foreslået, at det bestemmes, at statsforvaltningerne, når sagen indbringes for retten, skal oplyse om mislykkede forligsbestræbelser. Foreningen finder det relevant for dommeren derved at kunne få et indtryk af forældrenes evne, vilje og motivation til at søge gode løsninger for alle medlemmer af familien.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. Når statsforvaltningen indbringer sagen for domstolene medsendes oplysninger, som statsforvaltningerne har indhentet, herunder f.eks. børnesagkyndige erklæringer, notater fra samtaler med større børn og lignende. Efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse er det ikke befordrende for sagen eller for parterne, hvis der yderligere medsendes oplysninger om mislykkede forligsbestræbelser.

Mødrehjælpen har anført, at § 30 b, stk. 3, i forslaget til ændring af lov om forældremyndighed og samvær bør kunne bringes i anvendelse i tilfælde, hvor det ikke er muligt eller sikkert for den ene part at møde op. Der kan f.eks. være tale om kvinder, som har været udsat for vold og trusler.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, idet det kan oplyses, at efter den foreslåede bestemmelse i § 30 b, stk. 3, i lov om forældremyndighed og sam-

vær kan statsforvaltningen i særlige tilfælde imødekomme en anmodning fra en part om, at sagen afsluttes og indbringes for retten, selv om de betingelser, der følger af de foreslåede bestemmelser i § 30 b, stk. 1 og 2, ikke er opfyldt. Der er tale om en "sikkerhedsventil", der netop er indført af retssikkerhedsmæssige grunde. Om denne kan bringes i anvendelse vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Der henvises til afsnit 3.4.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

2.10 Hurtig sagsbehandling

Foreningen af Familieretsadvokater frygter lange sagsbehandlingstider i familieretlige sager efter reformen.

Den Danske Dommerforening har anført, at det er vigtigt, at begrænsningen i den enkelte borgers direkte adgang til at søge sin sag afgjort ved domstolene ikke fører til unødigt forlængelse af den samlede sagsbehandlingstid for de sager, der ikke løses i enighed. En stram sagsstyring er nødvendig, herunder sådan at sager, der ikke kan forventes løst i enighed, afsluttes i statsforvaltningen uden forsinkelse og straks oversendes til retten, hvis der fremsættes anmodning herom fra en berettiget part.

Mødrehjælpen foreslår, at det sikres, at eventuel indbringelse af en sag for domstolene, ikke kan forhales administrativt. Mødrehjælpen bemærker, at der ikke efter det foreslåede er tidsfrister for, hvornår forskellige sagsskridt skal foretages, idet f.eks. beslutningen om at afslutte en sag beror på statsforvaltningens skøn. Mødrehjælpen foreslår, at der angives frister for, hvor lang tid der må gå mellem møder og indkaldelser m.v.

Forslagene giver ikke anledning til ændringer i lovforslaget, men det skal understreges, at Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender er enig i, at det er vigtigt, at sagerne ikke forsinkes unødigt. Sagsbehandlingen i statsforvaltningerne må derfor tilrettelægges på en sådan måde, at dette sikres. For så vidt angår spørgsmålet om indbringelse af en sag for retten, henvises der til de foreslåede bestemmelser i § 30 b, stk. 2, i lov om forældremyndighed og samvær og § 43, stk. 2, i ægteskabsloven om partens krav på indbringelse af sagen for retten. Angående forslaget om indførelse af faste tidsfrister bemærkes, at det må forventes, at de enkelte individuelle sagsforløb kan være meget forskellige, hvorfor det vil være umåde vanskeligt at indføre generelle frister i sagsbehandlingen. Der henvises til hensigtserklæringen i de almindelige bemærkninger om hurtighed i sagsbehandlingen.

Advokatrådet har anført, at der kan knytte sig det problem til, at sager om opløsning af ægteskab indledes i statsforvaltningerne, at fastlæggelsen af skæringsdagen for formuefællesskabets ophør kan trække ud.

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, men det kan oplyses, at det af det tillægskommissorium, som ministeren for familie- og forbrugeranliggender vil udarbejde, vil fremgå, at arbejdsgruppen om én fælles indgang til opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed også skal undersøge og pege på muligheder for at imødekomme behovet for så tidligt som muligt at få fastlagt skæringsdagen for formuefællesskabets ophør.

2.11 Sagsoplysning

Foreningen af Familieretsadvokater har anført, at foreningen frygter, at sagerne ikke vil blive oplyst i tilstrækkeligt omfang i statsforvaltningerne.

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. I afgørelsessager er statsforvaltningerne omfattet af det almindelige officialprincip og dermed forpligtet til at indhente de fornødne oplysninger. I sager, der på grund af manglende opnået enighed indbringes for domstolene, vil det stå domstolene frit for at indhente yderligere oplysninger, før der afsiges dom i sagen.

2.12 Oprettelse af familieretsdomstol

Foreningen af Familieretsadvokater har foreslået, at der i stedet for at overføre sager fra domstolene til statsforvaltningerne oprettes en egentlig "familieretsdomstol".

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, idet det er Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse, at de sager om opløsning af ægteskab og om forældremyndighed, der efter det foreslåede skal begynde i statsforvaltningerne, egner sig til den mere smidige administrative behandling, mulighed for forligsbestræbelser m.v. Forslaget strider i øvrigt mod aftaleteksten i forliget om strukturaftalen

2.13 Helhedsløsninger

Landsforeningen Børn og Samvær har anført betænkelighed i forhold til anvendelsen i lovforslaget af begrebet "helhedsløsninger". Foreningen har navnlig anført, at børn ikke bør indgå i helhedsløsninger i betydningen samlede "handler", der også vedrører andre familieretlige spørgsmål, herunder økonomiske spørgsmål.

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, idet det bemærkes, at Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggende er enig med landsforeningen i, at begrebet helhedsløsninger ikke bør anvendes i den betydning, som foreningen nævner. Med "helhedsløsninger" i relation til børnene i de familieretlige sager, tænkes der navnlig på samlede og samtidige løsninger af forældremyndigheds- og samværs-spørgsmålet, hvilket efter ministeriets opfattelse også allerede fremgår af lovforslaget.

Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre har foreslået, at "samarbejdsvilje" indføres i lov om forældremyndighed og samvær som et kriterium for at få forældremyndigheden alene.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, idet der efter Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes opfattelse ikke er behov for en sådan ændring, der vil være vanskelig at administrere som følge af et meget bredt og ikke nærmere defineret indhold. Det bemærkes, at samværschikane allerede efter de gældende regler skal tillægges betydning i sager om placering af forældremyndighed.

2.14 Betydningen af statsforvaltningernes placering

Foreningen af Statsamtsjurister har udtrykt betænkelighed ved, om det – henset til statsforvaltningernes forventede placering – vil være muligt at opfylde den styrkede

vejlednings- og mæglingssindsats, hvor mødeaktivitet vil være væsentlig. Møder bør finde sted i rimelig afstand fra parternes bopæle.

Landsforeningen Et barn To forældre har i samme retning anført, at den fremtidige geografiske afstand for borgerne til statsforvaltningerne er problematisk, navnlig fordi statsforvaltningernes opgavevaretagelse forudsætter at borgerne møder personligt op.

Børnerådet har ligeledes udtrykt bekymring i forhold til, at der fremover alene bliver 5 statsforvaltninger og 5 regionskontorer, navnlig i relation til børnene, der ikke kan være tjent med at skulle rejse langt for at komme til f.eks. samtaler i medfør af § 29 b i forslaget til ændring af lov om forældremyndighed og samvær. Rådet anbefaler, at antallet af steder, hvor børn kan møde en børnesagkyndig som minimum bevares uændret, eller at der indføres en praksis, hvor medarbejderen ved statsforvaltningen i stedet rejser til barnets hjemby for at gennemføre samtaler og rådgivning m.v. der.

Forslagene har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, da spørgsmålet om den nærmere placering af statsforvaltningerne ikke er omfattet heraf. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender bemærker, at det naturligvis er hensigten, at sagsbehandlingen i statsforvaltningerne vil blive tilrettelagt på en sådan måde, at eventuelle afstandsmæssige gener reduceres mest muligt, så borgerne ikke får for langt til myndighederne i familieretlige sager.

2.15 Økonomiske konsekvenser

Advokatrådet, Den Danske Dommerforening og Foreningen af Familieretsadvokater har fremført bemærkninger vedrørende de økonomiske kalkulationer, der ligger til grund for vurderingen af lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser. Det er bl.a. anført, at de sager, hvor enighed ikke opnås, og som derfor indbringes for domstolene, vil være "tungere" end en gennemsnitlig familieretlig domstolssag i dag.

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. Der henvises i det hele til afsnit 4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

3. Bemærkninger vedrørende familieretlige spørgsmål, som ikke er omfattet af det udsendte udkast til lovforslag

Den gældende § 16 i lov om forældremyndighed og samvær

Børnerådet, Børns Vilkår og Landsforeningen Børn og Samvær har foreslået, at § 16 i lov om forældremyndighed og samvær ændres, så hensynet til barnet vejer tungere end forældrenes ret til samvær, og bestemmelsen formuleres som vedrørende barnets ret til samvær – ikke forældrenes.

Det skærpede ændringskriterium i den gældende § 17 i lov om forældremyndighed og samvær

Landsforeningen Børn og Samvær og Mødrehjælpen har fremført forslag om ændring af eller andre bemærkninger til indholdet af § 17, stk. 2, i lov om forældremyndighed og

samvær, som affattet efter lov nr. 446 af 9. juni 2004 om regelforenkling på det familieretlige område.

Den gældende § 28 i lov om forældremyndighed og samvær (forslagets § 29)

Børnerådet har foreslået, at bestemmelsen ændres, så statsforvaltningen altid skal tilbyde alle børn børnesagkyndig rådgivning, uanset om forældrene i mindelighed indgår aftaler om forældremyndighed og samvær m.v.

Den gældende § 29 i lov om forældremyndighed og samvær (forslagets § 29 b)

Institut for Menneskerettigheder, Børnerådet og Børns Vilkår har foreslået, at bestemmelsen ændres, så aldersgrænsen ophæves, og der indføres et rent modenhedskriterium. Institut for Menneskerettigheder har tilføjet, at man er opmærksom på, at arbejdsgruppen bag det foreliggende lovforslag har peget på revision af § 29 som et forhold, som det ikke har været muligt at gå ind i i forbindelse med arbejdet med kommunalreformen. Instituttet anbefaler, at arbejdet med revision af bestemmelsen indledes uden yderligere ophold.

Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre har ligeledes fremført en række bemærkninger vedrørende formuleringen af den gældende § 29 i lov om forældremyndighed og samvær, der videreføres som lovforslagets § 29 b.

Tvangsfuldbyrdelse af samvær

Børnerådet og Børns Vilkår har foreslået, at reglerne om tvangsfuldbyrdelse af samvær ændres.

Fælles forældremyndighed, selv om forældrene er uenige

Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre har fremhævet, at forældre i tvister om bl.a. samvær ikke kan betragtes som ligeværdige, selv om begge forældre har taget del i børnenes daglige pasning. Foreningen foreslår, at lovgivningen ændres således, at en forælder ikke kan fratages sit ansvar for børnene, dvs. miste del i forældremyndigheden, blot fordi den anden forælder nedlægger påstand herom over for retten.

”Tillidsperson” eller lignende for børn i familieretlige sager

Børnerådet har foreslået, at der skabes mulighed for at tilkende et barn, som ønsker det, eller som findes at have behov for det, en tillidsperson, der kan støtte barnet under forældrenes tvister. Landsorganisationen af Kvindekrisecentre har i samme retning foreslået, at børn i sager om forældremyndighed og samvær gives en egen bisidder, mens Mødrehjælpen har foreslået, at børnene tildeles en egen advokat.

Obligatorisk vilkårsforhandling

Børnerådet har opretholdt sit høringssvar afgivet forud for vedtagelsen af lov nr. 446 af 9. juni 2004 om regelforenkling på det familieretlige område og har foreslået, at obligatorisk vilkårsforhandling i separations- eller skilsmisssager fastholdes (genetableres).

Samvær for ugifte sociale forældre af samme køn

Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske har foreslået ændringer i den gældende lovgivning sådan, at statsforvaltningen får mulighed for at give en "medmor", der ikke har indgået registreret partnerskab med barnets mor (ugifte sociale forældre), adgang til samvær.

Overvåget samvær

Mødrehjælpen har foreslået, at der skabes øget klarhed i forhold til overvåget samvær, f.eks. i forhold til formulering af mål for overvågningen samt retningslinier for, hvem der varetager overvågningen.

De i det forudgående beskrevne forslag har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. Ændring af det materielle indhold af de gældende bestemmelser i § 16, § 17, § 28 eller § 29 i lov om forældremyndighed og samvær på de punkter, der er skitseret ovenfor, har ikke været omfattet af det lovforberedende arbejde, der ligger til grund for det foreliggende lovforslag. Det kan imidlertid oplyses, at ministeren for familie- og forbrugeranliggender inden for nærmeste fremtid nedsætter et lovforberedende udvalg om forældremyndighed og samvær, der bl.a. får til opgave at overveje ændring af bestemmelserne i §§ 16-17 og § 29 i lov om forældremyndighed og samvær, af reglerne om tvangsfuldbyrdelse af samvær og en række andre spørgsmål på forældremyndigheds- og samværsområdet. De indkomne bemærkninger vil indgå i denne sammenhæng.

Domstolenes behandling af forældremyndighedssager

Landsforeningen Børn og Samvær opfordrer til, at der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal foretage en vurdering af, om procesformen i forældremyndighedssager bør tilpasses den øvrige domstolsbehandling for så vidt angår bevisførelse m.v.

Forslaget har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget, idet det falder uden for den familieretlige strukturreform, som lovforslaget medfører.

Udarbejdelse af diverse informationsmateriale

Børnerådet har foreslået, at Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender udarbejder forskelligt informationsmateriale, navnlig om børns rettigheder i forbindelse med forældrenes skilsmisse m.v.

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender kan oplyse, at det vil indgå i Familienstyrelsens administration af forældremyndigheds- og samværsområdet at udarbejde det nødvendige informationsmateriale på området, herunder materiale rettet mod børn.