



MINISTERIET FOR FAMILIE-
OG FORBRUGERANLIGGENDER

FAMILIESTYRELSEN

Den 23. maj 2006
J.nr.: 04-5014-00045
Sagsbehandler: Anette Hummelshøj

N O T A T
Barnets perspektiv
Betænkning fra Udvalget om Forældremyndighed og Samvær

1. Betænkningens indhold

Udvalget om Forældremyndighed og Samvær har nu afsluttet sit arbejde med den foreliggende betænkning nr. 1475: *Barnets perspektiv- forældremyndighed, barnets bopæl, samvær, tvangsfuldbyrdelse.*

Betænkningen indeholder i *kapitel 4* overvejelser og forslag til styrkelse af barnets perspektiv, herunder yderligere styrkelse af det børnesagkyndige element i domstolenes behandling af sager om forældremyndighed og samvær. *Kapitel 5* indeholder overvejelser og forslag til regulering af spørgsmål om fælles forældremyndighed mod den ene forælders protest og mulighed for at træffe afgørelser om barnets bopæl. *Kapitel 6* indeholder overvejelser og forslag vedrørende barnets ret til samvær med både dets forældre og barnets nærmeste pårørende, samvær halvdelen af tiden, samvær med mindre børn og praksis vedrørende afslag på eller ophævelse af samvær. *Kapitel 7* indeholder overvejelser og forslag vedrørende grundlaget og fremgangsmåden ved tvangsfuldbyrdelse af afgørelser om forældremyndighed og samvær.

I betænkningens *kapitel 9 og 10* findes endvidere udvalgets udkast til en ny forældremyndighedslov og udkast til ændring af retsplejelovens regler.

Kapitel 1, 2 og 3 indeholder udvalgets kommissorium og sammensætning, sammenfatning og beskrivelse af sagsbehandlingen i sager om forældremyndighed og samvær ved domstolene og i de kommende statsforvaltninger. *Kapitel 8* indeholder statistiske oplysninger.

Betænkningen indeholder en række forslag, der i betydelig grad støtter op om den familieretlige strukturreform, der træder i kraft den 1. januar 2007, og hvor forligsmæssige løsninger af problemer prioriteres frem for myndighedsafgørelser.

2. Baggrunden for udvalgets nedsættelse

Udvalget om Forældremyndighed og Samvær blev nedsat i marts 2005 af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. Udvalget havde til opgave at overveje centrale dele af forældremyndigheds- og samværsområdet, udarbejde lovudkast og komme med forslag til ændringer af administrativ praksis. Udvalget skulle alene foretage en begrænset revision af lov om forældremyndighed og samvær, da en række områder allerede har været genstand for revision de senere år.

Udvalget blev nedsat i lyset af den udvikling, der er foregået siden lov om forældremyndighed og samvær trådte i kraft i 1996. Udviklingen er gået i retning af at tillægge forældrene et fælles ansvar for børnene, selv om forældrene går fra hinanden. Dette er i overensstemmelse med udviklingen af familiemønstrene. Børns kontakt med den forælder, det ikke bor sammen med, har fået en anden karakter og

børns rolle i sagerne er blevet styrket. Samtidig er udviklingen gået i retning af i højere grad at sætte forældrene i stand til gennem rådgivning og konfliktmægling selv at finde løsninger på problemer omkring børnene.

3. Udviklingstendenser på forældremyndigheds- og samværsområdet

Gennem de senere års retlige udvikling i Danmark er forældres – både gifte og ugifte – muligheder for at have fælles forældremyndighed blevet styrket, og i dag er udgangspunktet, at den fælles forældremyndighed fortsætter, selv om forældrene ophæver samlivet. Gifte forældre har automatisk fælle forældremyndighed, og de ugifte skal blot udfylde en omsorgs- og ansvarserklæring for at få fælles forældremyndighed. Desuden kan også forældre med fælles forældremyndighed få fastsat samværet. Hensigten med udviklingen har været et ønske om, at forældrene i højere grad tager et fælles ansvar for barnet og samarbejder om dets forhold.

Ønsker den ene af forældrene, at den fælles forældremyndighed skal bringes til ophør, og kan de ikke indgå en aftale herom, skal domstolene i dag tage stilling til, hvem af forældrene, der skal have forældremyndigheden alene.

Formålet med reglerne om samvær er, at barnet efter forældrenes samlivsophævelse skal bevare kontakten til den forælder, som det ikke bor hos.

Gennem de senere år er samværsforældrens retsstilling blevet styrket, og det har således ikke længere betydning for at få en afgørelse om samvær, om vedkommende forælder har del i forældremyndigheden, eller om forældrene har været gift eller samlevende.

Barnets ret til inddragelse i beslutninger om dets eget liv er en stadig omdiskuteret størrelse og reguleringen heraf har gennem årene undergået en forandring i retning af, at barnet i større omfang inddrages direkte og indirekte.

Det følger af § 16 i lov om forældremyndighed og samvær, at et barns forbindelse til begge dets forældre søges bevaret ved, at den, der ikke har barnet boende, har ret til samvær med barnet. Samvær kan kun fastsættes for barnets forældre, og det kan ske, uanset om bopælsforælderen har forældremyndigheden alene, eller om samværsforælderen har del i forældremyndigheden, når blot der er enighed om, hvem der er bopælsforælder. Statsamtet træffer efter § 17 afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværet ud fra, hvad der er bedst for barnet og kan afslå eller ophæve samvær, hvis det er påkrævet af hensyn til barnet.

4. Udvalgets overvejelser og lovudkast om forældremyndighed og ændringer af retsplejelovens regler

4.1. Barnets perspektiv

Udvalgets forslag til styrkelse af barnets perspektiv indebærer følgende hovedsynspunkter:

1. *Barnets bedste.* Udvalget mener, at lovens mange nuanceringer af begrebet barnets bedste giver plads for flere forskellige fortolkninger og derfor risikerer at blive uforpligtende i sin form. Dette indebærer, at udvalgets lovudkast til forældremyndighedslov ikke i de enkelte bestemmelser om forældremyndighed og samvær længere indeholder kvalificeringer såsom ”påkrævet af hensyn til barnet” og ”væsentlig forandrede forhold” mv. Lovudkastet indeholder derfor en overordnet bestemmelse om barnets bedste, jf. § 4. Det bemærkes, at den gældende § 12, stk. 2, om ”samværssabotage”, at der også fremover vil skulle læg-

ges vægt på, om bopælsforælderen hindrer samværet uden begrundelse, selv om det ikke længere fremgår direkte af lovteksten.

2. *Barnets mening.* Udvalget mener endvidere, at hensynet til barnets bedste må indebære, at barnets selv inddrages, i det omfang alder og modenhed tilsiger det, og at barnets perspektiv i en konkret sag i øvrigt søges i "øjnehøjde". Det bør være et lovfæstet princip, at hensynet til barnets egen mening altid skal indgå, uanset om der skal træffes afgørelse om en konkret tvist eller i øvrigt foreligger uenighed mellem forældre om et barns forhold. På denne måde fremhæves et perspektiv, som bør være retningsgivende i alle forhold vedrørende barnet. Se nærmere herom i § 5.
3. *Barnets initiativret.* Udvalget foreslår, at større børn tillægges en initiativret til at rette henvendelse til myndighederne med den virkning, at myndighederne har pligt til at indkalde barnets forældre og/eller barnet til et møde om de forhold, som barnet ønsker hjælp til. Et flertal på 10 medlemmer mener, at denne initiativret bør gælde for børn, der er fyldt 10 år, hvorimod mindretallet mener, at dette først bør gælde for børn, der er fyldt 12 år. Se nærmere herom i § 32.
4. *Bistandsperson.* Udvalget foreslår endvidere, at der i særlige tilfælde i retten kan udpeges en advokat eller en anden person til at bistå barnet under en sag om forældremyndighed eller barnets bopæl. Der henvises til § 450 d i udvalgets lovudkast til ændringer af retsplejeloven.
5. *Inddragelse af barnet.* Udvalget foreslår, at børn – uanset alder – skal inddrages og have mulighed for at udtrykke sig under en sag om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær. Dette skal dog ikke gælde, hvis det må antages at være til skade for barnet, eller hvis det er unødvendigt efter sagens karakter. Sker inddragelse af barnet i form af en egentlig samtale med barnet, bør dette være ca. 7 år. Se nærmere herom i § 31.
6. *Børnesamtalers gennemførelse og videreformidling af oplysninger herfra.* Børn er oftest meget loyale over for deres forældre. Dette stiller store krav til de personer, der skal tale med barnet, ligesom det stiller krav til samtalerne rammer og muligheder. Det er derfor en udfordring at forvalte det, barnet siger og videreformidle barnets perspektiv, både når barnet er ukritisk i sin "fortælling", og når det er bekymret for, hvad der må siges til forældrene. Udvalget finder, at det rejser en række etiske problemstillinger og fremkommer derfor med en række anbefalinger til, hvordan sådanne dilemmaer håndteres bedst muligt.
7. *Børnesagkyndiges deltagelse i forligsbestræbelser i retten.* Udvalget foreslår, at der som et led i rettens sagsforberedelse skabes mulighed for, at dommeren kan udpege en børnesagkyndig til at deltage i forberedende retsmøder. Der henvises til udvalgets udkast til § 450 a i retsplejeloven.

4.2. Forældremyndighed og barnets bopæl

Udvalgets forslag vedrørende forældremyndighed og barnets bopæl indebærer følgende hovedsynspunkter:

1. *Begrebet forældremyndighed.* Et flertal i udvalget (12 medlemmer) foreslår, at begrebet forældremyndighed bibeholdes i lov om forældre-

myndighed og samvær. Et mindretal (3 medlemmer) finder begrebet forældreansvar mere moderne og tidssvarende end det gammeldags og måske for mange uforståelige udtryk forældremyndighed. Imidlertid finder ingen af udvalgets medlemmer terminologien "forældremyndighed" eller "forældreansvar" ideel.

2. *Fortsat fælles forældremyndighed mod den ene forælders protest.* Udvalgets flertal (12 medlemmer) foreslår, at der i lov om forældremyndighed og samvær indføres en adgang til i særlige tilfælde at dømme til fælles forældremyndighed, selv om den ene af forældrene ikke ønsker dette, og at dette både skal være tilfældet, hvor der i forvejen er fælles forældremyndighed, og hvor der bliver tale om en etablering af denne. Et vigtigt led i flertallets forslag er, at der kun kan dømmes til fælles forældremyndighed, hvis dommeren vurderer, at der er bestemte holdepunkter for at antage, at forældrene vil kunne indgå i et samarbejde om at finde gode løsninger for barnet, og at en sådan afgørelse vil være bedst for barnet. Mindretallet i udvalget (3 medlemmer) mener ikke, at fælles forældremyndighed mod den ene forælders ønske vil være til bedste for barnet. Konstruktionen "fælles forældremyndighed" forudsætter, at forældre kan samarbejde i væsentlige spørgsmål om barnet. Se nærmere herom i §§ 11 og 14.
3. *Bopælsafgørelser.* En afgørelse om barnets bopæl vil efter flertallets opfattelse være en nødvendig følge, hvis der dømmes til fælles forældremyndighed mod den enes protest. I en del tilfælde vil en bopælsafgørelse kunne træde i stedet for en afgørelse om forældremyndighed – og måske endda føre til, at forældrene gives bedre muligheder for fortsat at praktisere et fællesskab omkring barnet. Flertallet foreslår derfor, at retten kan bestemme, hos hvem af forældrene barnet skal bo, herunder træffe en midlertidig afgørelse herom. Udvalget mener ikke, at domstolene skal kunne træffe afgørelser om delt bopæl. Se nærmere herom i § 17.

4.3. Samvær

Udvalgets forslag vedrørende samvær indebærer følgende hovedsynspunkter:

1. *Barnets ret til samvær.* Udvalget mener, at lovens udgangspunkt skal være, at barnet har ret til samvær. Udvalget har fundet det værdifuldt at understrege og styrke barnets perspektiv i lovgivningen ved i bestemmelsen om samvær mellem barn og forælder at fremhæve dette som barnets ret til samvær, selv om det ikke har nogen egentlig juridisk betydning, men alene har en moralsk/politisk karakter. I tilknytning hertil har udvalget fundet, at det af lovteksten skal fremgå, at begge forældre har et ansvar for, at barnets samvær med den forælder, som det ikke bor hos, virkeliggøres. Se nærmere herom i § 18.
2. *Transport af barnet.* Udvalget mener dog godt, at der inden for rammerne af den nuværende lovgivning kan ske en vis lempelse af praksis, således at en bopælsforælder efter en konkret skønsmæssig vurdering i højere grad, end det er tilfældet i dag, kan pålægges at sørge for en del af barnets transport og afholde udgifterne forbundet med dette.
3. *Samvær med andre end forældre.* Udvalget mener, at det er vigtigt for et barn at kunne bevare kontakten til de personer, som barnet er nært

knyttet til. Et barn kan have tætte og nære relationer til andre end dets forældre, kontakter, som det er vigtigt for barnet at kunne fortsætte, selv om der sker en ændring i barnets familiemæssige situation. Dette gælder barnets biologiske familie – f.eks. bedsteforældre eller hel- eller halvsøskende – men også andre end biologisk slægt kan udgøre en for barnet så tæt relation, at denne er vigtig for barnet at kunne bevare. Barnet kan f.eks. være vokset op hos eller sammen med en stedforælder og stedsøskende. Se nærmere herom i §§ 19 og 33.

4. *Deleordninger/samvær halvdelen af tiden.* Flertallet (13 medlemmer) i udvalget er af den opfattelse, at ordninger, hvor barnet har samvær halvdelen af tiden, kræver et meget tæt og løbende samarbejde mellem forældrene for at kunne fungere til bedste for barnet. Ordninger af denne karakter kræver endvidere særlig lydhørhed over for barnet og åbenhed for en løbende og smidig tilpasning i takt med, at barnets alder og livssituation ændrer sig. Det er derfor flertallet i udvalgets forslag, at sådanne lige ordninger fortsat alene bør hvile på aftaler mellem forældrene. Mindretallet (2 medlemmer) i udvalget mener, at det er af stor betydning, at domstolene og statsforvaltningerne ikke er indskrænket i deres muligheder for at finde den specifikke løsning, der passer netop til det pågældende barn i dets bestemte familiemæssige situation. Der kan forekomme tilfælde, hvor det er den bedste løsning for barnet at fastholde en deleordning.
5. *Samvær med mindre børn.* Udvalgets flertal (13 medlemmer) mener, at den nuværende praksis for samvær med mindre børn i nogen grad kan vanskeliggøre barnets følelsesmæssige tilknytning til samværsforælderen, idet der efter udvalgets opfattelse udvises en for høj grad af tilbageholdenhed med at fastsætte hyppige og kortvarige samvær. Udvalgets flertal skal derfor også anbefale, at samvær med mindre børn søges tilrettelagt med større hyppighed, end tilfældet er i dag. Udvalgets flertal mener, at det er afgørende, at der sker en kvalificeret – herunder en børnesagkyndig – vurdering af et optrappingsforløb, og at der også på dette tidspunkt udfoldes bestræbelser på at afdække forholdene mest muligt og bibringe forældrene en fælles forståelse af barnets perspektiv. Et mindretal (2 medlemmer) i udvalget kan ikke tiltræde det øvrige udvalgs anbefalinger, hvad angår samvær med mindre børn. Mindretallet mener, at en praksis, hvor man som udgangspunkt anbefaler hyppigere samvær end i dag, kan have alvorlige udviklingsmæssige konsekvenser for børn under 2-3 år.
6. *Anden kontakt.* For så vidt angår anden form for kontakt end samvær, f.eks. telefonkontakt og brevveksling, foreslår udvalget at ændre den nuværende bestemmelse, således at denne også indeholder mere nutidige kontaktformer. Se nærmere herom i § 21.
7. *Afslag på eller ophævelse af samvær.* Udvalget er grundlæggende enig i intentionerne bag den nuværende lovgivning, hvorefter det anses som bedst for barnet at bevare kontakten med begge dets forældre. Udvalget mener, at praksis kan rummes inden for kriteriet ”barnets bedste”, jf. § 4 i udvalgets lovudkast. Udvalget mener, at der i sager om afslag på fastsættelse af samvær samt om ophævelse af eksisterende samvær fra myndighedernes side skal foretages en grundig sagsoplysning samt grundige overvejelser i forhold til vægtningen af de hensyn, der er karakteristiske for den enkelte sag. Det er udvalgets opfattelse, at dette

også er tilfældet i dag. Efter udvalgets opfattelse må "overskriften" for en videreudvikling af praksis på området være at gøre børn mere synlige i sagsbehandlingen – også selv om de ikke er direkte inddraget i denne i form af børnesamtaler eller børnesagkyndige undersøgelser mv.

4.4. Tvangsfuldbyrdelse

Udvalget har i sine overvejelser skelnet mellem, hvorvidt tvangsfuldbyrdelse fortsat skal være en mulighed, hvilke tvangsmidler, der skal kunne anvendes, fremgangsmåden herved og kriterierne for, hvornår tvangsfuldbyrdelse skal nægtes. Udvalget mener, at der fortsat er behov for, at myndighedernes afgørelser om forældremyndighed og samvær kan realiseres ved hjælp af sanktioner. Dette skal ses i lyset af, at det i praksis har vist sig, at truslen om, at en forældremyndigheds- eller samværsafgørelse eller -aftale kan fuldbyrdes, i langt de fleste tilfælde er tilstrækkelig til, at den efterleves, eventuelt ved et forlig indgået med fogedens bistand under et indledende møde. I tilknytning hertil mener udvalget, at fogedretterne fortsat skal kunne anvende tvangsbøder og umiddelbar magt som middel til at gennemtvinge en fuldbyrdelse.

1. *Særskilt kapitel om fuldbyrdelse af afgørelser om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær.* Udvalget finder, at bestemmelser om fremgangsmåden ved tvangsfuldbyrdelse, der involverer børn, bør have deres egen selvstændige placering i retsplejeloven, og foreslår derfor, at reglerne om tvangsfuldbyrdelse af forældremyndigheds-, bopæls- og samværsafgørelser samt aftaler om samvær og bopæl flyttes til et selvstændigt kapitel 48 a i retsplejeloven efter kapitel 48 om særregler om tvangsfuldbyrdelse af andre krav end pengekrav. Herved understreges sagernes særegne karakter og de særlige problemstillinger, der er forbundet hermed, og reglerne bliver samtidig lettere tilgængelige.
2. *Børnesagkyndiges tilstedeværelse ved umiddelbar magtanvendelse.* Udvalget mener, at der i tilfælde, hvor umiddelbar magtanvendelse påtænkes, normalt skal være en børnesagkyndig til stede, og at der ligeledes skal indkaldes en uvildig person til at bistå barnet, eventuelt en medarbejder fra kommunen.
3. *Erfarne jurister.* Udvalget foreslår også, at fogedretterne i sager efter kapitel 48 a (tvangsfuldbyrdelse vedrørende børn) altid beklædes af erfarne jurister, idet der er tale om konfliktfyldte sager.