

Til lovforslag nr. L 23 og L 24. Betænkning afgivet af retsudvalget den 15. maj 1985

Betænkning

over

I. Forslag til lov om ændring af retsplejeloven m.v.

(Sager om ægteskab eller forældremyndighed)

II. Forslag til lov om ændring af myndighedsloven m.v.

Udvalget har behandlet lovforslagene i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Udvalget har endvidere modtaget mundtlige og/eller skriftlige henvendelser fra:

Dansk Kvindesamfund,
Far, Mor M/K,
Foreningen FAR,
Forældrenes Børnekommission,
Gerstrøm, Preben H., Årup,
Hansen, Kurt,
Iwersen, Børge Frost, Lyng,
Landsstøtteforeningen for Mødrehjælpen af 1983,
Lauterbach, Jørgen, civilingeniør, Lejre,
Ligestillingsrådet,
Lorenzen, Eva, Haderslev,
Mandebevægelsen,
Medarbejdere ved et Børnerådgivningscenter,
Psykiatrisk børnehospital, Risskov,
Sørensen, Preben, Løsning,
Wium, Edvard, lektor, og
Ægteskabs- og skilsmisshjælpen.

Der er af et flertal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Nogle af udvalgets spørgsmål er optrykt som bilag til betænkningen tillige med justitsministerens svar herpå.

Et flertal (socialdemokratiets, socialistisk folkepartis og det radikale venstres medlemmer af udvalget) kan tilslutte sig de oplysnin-

ger, socialministeren har givet til brug for justitsministerens besvarelse af udvalgets spørgsmål 9, 12, 13 og 14.

Socialministerens oplysninger til brug for besvarelsen af spørgsmål 11, der vedrører de tilfælde, hvor der skal indhentes samtykke fra forældrene til en hjælpeforanstaltning, kan ligeledes tiltrædes. I situationer, hvor der er tale om at anbringe et barn uden for hjemmet på grund af forholdene hos den ene af ikke-samlevende forældre med fælles forældremyndighed, finder flertallet derimod, at barnet bør få ophold hos den anden af forældrene, medmindre hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler herimod.

Flertallet forventer, at der med henblik på lovenes ikrafttræden den 1. januar 1986 gennemføres den fornødne følgelovgivning i overensstemmelse hermed.

Flertallet lægger vægt på, at det i bemærkningerne til det under II nævnte lovforslag er anført, at udviklingen henimod en styrkelse af samværsretten har været fortsat, og at der ved fastsættelsen af samværsret lægges vægt på, om samværsretten tidligere har fungeret i henhold til en aftale eller en ordning mellem forældrene. Hvis dette har været tilfældet, vil myndighederne normalt tage udgangspunkt i denne aftale eller ordning, medmindre forholdene må antages at have ændret sig i en sådan grad, at hensynet til barnet tilsiger en anden løsning.

Flertallet ønsker, at der fortsat sker en udvikling med henblik på en udvidet og mere individuelt udformet samværsret for derved at

sikre, at barnet kan bevare den bedst mulige kontakt med begge forældre. Er der mellem forældrene aftalt en udvidet samværsret, må denne som hovedregel lægges til grund ved statsamtets fastsættelse af omfanget af samværsretten. Ud over de individuelle hensyn, der er nævnt i bemærkningerne, må også hensynet til barnets daglige liv og interesser indgå i overvejelserne.

Flertallet forventer, at det stillede ændringsforslag, hvorefter statsamtet skal tilbyde forældre og barnet en børne- og familiesagkyndig rådgivning og vejledning i tilfælde af uenighed om forældremyndighed og samværsret, vil bevirke en formindskelse af de konflikter, der i dag ofte opstår om samkvemsret, således at forældre og børn kan aftale en for alle parter hensigtsmæssig samværsret.

Herefter indstiller flertallet lovforslagene til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (det konservative folkepartis, venstres, centrum-demokraternes og kristeligt folkepartis medlemmer af udvalget) finder det rimeligt at tilpasse familielovgivningen til de stedfundne ændringer i familiemønsteret, men finder lovforslagene – som de er udformet – for vidtgående.

Mindretallet har bemærket nogle meget advarende henvendelser og finder, at man med en vedtagelse af disse lovforslag risikerer netop at udsætte de børn, som det er meningen at give større tryghed, for utryghed.

Mindretallet er således ikke overbevist om, at det er bedst for barnet at ændre gældende lov; thi en aftale om fælles forældremyndighed kan meget vel blive udsat for så store problemer, efterhånden som tiden efter skilsmissen går, at den ene part ønsker aftalen ophævet. Mindretallet finder, at sådanne aftaler kan føre til forværring af forældrenes konflikter til yderligere skade for børnene. Resultatet kan blive det, at den ene af forældrene vil have aftalen ophævet. Sker dette, kommer barnet til at opleve den »anden skilsmisse«. Som loven er i dag, forhindrer intet forældre, der skilles, i at indgå aftaler, som gavner barnet. Lovforslagene befrygtes i højere grad end nu at gøre barnet til katebold mellem stridende forældre. Derfor indstiller mindretallet lovforslagene til *forkastelse*

ved 3. behandling og kan ikke stemme for de stillede ændringsforslag.

Ændringsforslag til

I. Forslag til lov om ændring af retsplejeloven m.v.

(Sager om ægteskab eller forældremyndighed) (L 23)

Af et *flertal* (S, SF og RV):

Til § 1

1) Efter nr. 18 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 536, stk. 1, indsættes efter sidste punktum som nyt punktum:

»I tvivlstilfælde kan fogedretten udsætte fuldbyrdelsen på indhentelse af en sagkyndig erklæring.«

2) Efter nr. 18 indsættes som nyt nummer:

»02. I § 536, stk. 2, 1. pkt., ændres ordene »en person« til: »en uvildig person«.

Bemærkninger

Til nr. 1

Baggrunden for ændringsforslaget er, at navnlig fuldbyrdelsen af forældremyndighedsafgørelser kan være så belastende for barnet, at der til brug for fogedrettens afgørelse bør foreligge en sagkyndig erklæring om, hvorvidt barnets sjælelige og legemlige sundhed udsættes for alvorlig fare ved fuldbyrdelse af en afgørelse. Ofte vil der foreligge en eller flere sagkyndige erklæringer, men er dette ikke tilfældet eller finder fogedretten, at der er behov for yderligere sagkyndig vurdering, bør sagen udsættes. Foreligger der modstridende erklæringer, må hensynet til barnet tale for, at der lægges afgørende vægt på en erklæring, ifølge hvilken barnets legemlige eller sjælelige sundhed udsættes for alvorlig fare.

Til nr. 2

Efter retsplejelovens § 536, stk. 2, kan fogedretten ved fuldbyrdelse af bestemmelser om forældremyndighed og udøvelse af samværsret tilkalde en person, eventuelt en re-

præsident for det sociale udvalg, til at varetage barnets tarv under sagen.

Med ændringsforslaget foreslås en præcisering af, at den person, der kan tilkaldes, ikke må have en tilknytning til en af forældrene. Eksempelvis må den tilkaldte repræsentant for det sociale udvalg ikke være en af forældrenes sagsbehandlere.

Etableres den rådgivning og vejledning, der er stillet ændringsforslag om, til det under II nævnte lovforslag, kan den person, der har rådgivet forældre og barn, imidlertid tænkes at kunne tilkaldes. Har rådgivning kun været ydet den ene af forældrene, kan rådgiveren imidlertid ikke betragtes som uvil dig.

Ændringsforslag til

II. Forslag til lov om ændring af myndighedsloven m.v. (L 24)

Af et flertal (S, SF og RV):

Til § 1

1) I den under *nr. 1* foreslåede affattelse af § 24 udgår i *stk. 2* ordene »eller andre vægtige grunde«.

2) I den under *nr. 1* foreslåede affattelse af § 26 udgår i *2. pkt.* ordene »unødvendig eller«.

3) Efter den under *nr. 1* foreslåede affattelse af § 27 indsættes som ny paragraf:

»§ 27 a. Statsamtet skal tilbyde forældre og barnet en børne- og familiesagskyndig rådgivning og vejledning ved uenighed om forældremyndighed og samværsret.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Med ændringsforslaget understreges det, at det er hensynet til barnet, der skal være afgørende for statsamtets afgørelse.

Til nr. 2

Ændringsforslaget indebærer, at en samtale med et barn, der er fyldt 12 år, kun kan undlades, hvis den må antages at være til

skade for barnet. Baggrunden for ændringsforslaget er ønsket om at understrege, hvor vigtigt det er, at barnet høres, og at undgå, at det bliver et stridsspørgsmål, hvorvidt barnet skal høres.

Til nr. 3

Den folketingsbeslutning af 24. maj 1984, hvori regeringen opfordredes til at fremsætte lovforslag om børns familieretlige stilling, og som danner baggrunden for fremsættelsen af lovforslagene, indeholdt i punkt 3 en bestemmelse om, at forældre og børn tilbydes en bredere familiemæssig rådgivning og vejledning i forbindelse med uenighed om forældremyndighed og samværsret ved separation, skilsmisse eller samlivsophævelse.

I bemærkningerne til det under II anførte lovforslag henvises til »... , at der allerede i dag efter bistandsloven er mulighed for at få gratis rådgivning og vejledning, hvis der er behov herfor. Medfører den familiemæssige situation særlige problemer for børnene, er der endvidere mulighed for at henvende sig til de amtskommunale børnerådgivningscentre.

Efter justitsministeriets opfattelse vil det ikke være hensigtsmæssigt at regulere spørgsmålet om rådgivning og vejledning i myndighedsloven eller retsplejeloven, idet en sådan rådgivning og vejledning primært må ydes af de sociale myndigheder, herunder de amtskommunale børnerådgivningscentre. Efter justitsministeriets opfattelse yder disse instanser allerede en betydelig bistand til forældrene med henblik på, at forældrene selv skal kunne klare de ændrede familiesituationer og selv løse de opståede konflikter. Justitsministeriet er indstillet på at følge udviklingen på dette område og, i det omfang der måtte opstå problemer, sammen med socialministeriet søge at finde en løsning herpå.«

Flertallet er enig i, at der er sket en vis udvikling, således at der i enkelte statsamter allerede tilbydes rådgivning og vejledning. Det anses imidlertid for betydningsfuldt, at der i lovtæksten indføres en bestemmelse herom.

Det pålægges statsamterne at sørge for, at rådgivning kan tilbydes. For ikke at gribe ind i de ordninger, der allerede er etableret, er der således ikke med ændringsforslaget

fastsat bestemte rammer for, hvorledes rådgivningen skal etableres.

Der bør imidlertid 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 af-

gørelse om forældremyndighed og samværet, 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.

Hagen Hagensen (KF) fmd. Annelise Gotfredsen (KF) Agnete Laustsen (KF)

Per Stig Møller (KF) Bjørn Elmquist (V) Birthe Rønn Hornbech (V)

Birgith Mogensen (CD) Inger Stilling Pedersen (KrF) Ole Espersen (S) Korneliusen (S)

Torben Lund (S) Lissa Mathiasen (S) Erik B. Smith (S) Jimmy Stahr (S)

Leif Hermann (SF) Ebba Strange (SF) nfmd. Estrup (RV)

Partierne VS, FP og FD havde ikke medlemmer i udvalget.

Bilag

Nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 9:

I forlængelse af socialministerens indlæg under første behandling af L 23 (forslag til lov om ændring af retsplejeloven m.v.) og L 24 (forslag til lov om ændring af myndighedsloven m.v.) (se Folketingstidende 1984-85, forhandlingerne sp. 569-570) bedes ministeren indhente oplysninger fra socialministeren om følgende spørgsmål:

- a. Hvem skal have børnetilskuddet i tilfælde af, at et barn af ugifte forældre med fælles forældremyndighed opholder sig lige meget hos hver af forældrene?
- b. På hvilket grundlag vil – i samme situation som i spørgsmål a – børnetilskud og ungdomsydelse blive beregnet?
- c. Giver adgangen til fælles forældremyndighed forældrene mulighed for misbrug af sociale ydelser – f.eks. ved afgivelse af oplysninger, som tilsigter at opnå den størst mulige ydelse?
- d. Agter regeringen i bekræftende fald at indsatte særbestemmelser i den sociale lovgivning, f.eks. således at halvdelen af ydelsen beregnes efter den ene af forældrenes indkomstforhold og den anden halvdel efter den anden af forældrenes indkomst?

Svar:

Socialministeriet har oplyst følgende:

De foreslåede ændringer på forældremyndighedsområdet bryder med børnetilskudslovens forudsætninger om, at forældremyndigheden over børn født uden for ægteskab i tilfælde af separation og skilsmisse alene tilkommer den ene af forældrene.

I de tilfælde, hvor et barns forældre lever sammen, er det uden betydning for tildeling, udmåling og udbetaling af børnetilskud, om forældrene har fælles forældremyndighed eller kun den ene har forældremyndigheden. Tildeling og beregning af børnetilskuddet vil i disse tilfælde ske på grundlag af begge forældres indtægtsforhold, hvad enten de er gift

med hinanden eller ikke. Udbetaling af børnetilskuddet vil i disse tilfælde ske til barnets moder.

Indførelse af fælles forældremyndighed medfører således alene problemer, når forældrene *ikke lever sammen*, idet børnetilskudslovens regler om tildeling, beregning og udbetaling ikke specielt tager sigte på disse tilfælde.

En noget tilsvarende situation kendes imidlertid også i dag, nemlig i de tilfælde, hvor gifte forældre lever faktisk adskilt, men hvor adskillelsen *ikke* skyldes uoverensstemmelse eller separation.

I disse tilfælde kan der efter de gældende regler alene udbetales almindeligt børnetilskud beregnet på grundlag af begge forældrenes indkomster.

Man kunne vælge den løsning i ét og alt i relation til børnetilskudsloven at ligestille ikke-samlevende forældre, der har fælles forældremyndighed, med samlevende forældre eller med forældre, som ikke har ophævet samlivet på grund af uoverensstemmelse eller separation, således at der i disse tilfælde altid kun udbetales almindeligt børnetilskud beregnet på grundlag af begge forældres indkomst.

Ordningen vil imidlertid medføre en betydelig nedgang i børnetilskuddenes størrelse, hvis den, som barnet faktisk lever sammen med, reelt er enlig.

En mere nærliggende løsning ville det formentlig være at sige, at i de tilfælde, hvor der er tale om fælles forældremyndighed uden samliv, lever forældrene adskilt på grund af uoverensstemmelse.

Konsekvensen heraf vil være, at der – ligesom til andre forældre, der lever adskilt på grund af uoverensstemmelse – udbetales almindeligt eller forhøjet børnetilskud afhængigt af forholdene hos den af forældrene, som barnet lever sammen med, og at beregningen alene sker på grundlag af dennes indtægt.

I de tilfælde, hvor barnet skiftevis bor hos ikke-samlevende forældre, må det være afgørende, hvem der afholder de væsentligste udgifter til barnets forsørgelse. Hvis begge forældre bidrager lige meget, må forældrene vælge, hvis forhold ydelserne efter børnetilskudsloven skal afpasses efter. I denne situation vil der være mulighed for »børnetilskudstænkning«.

Hvis den sidstnævnte løsning vælges, kan de stillede spørgsmål besvares således:

ad a) Forældrene kan vælge, til hvem børnetilskuddene skal udbetales.

ad b) Børnetilskud (og ungdomsydelse) skal beregnes på grundlag af indtægtsforholdene hos den af forældrene, som skal have tilskuddene udbetalt.

ad c) I de tilfælde, hvor barnet bor lige meget hos begge forældrene, vil der være mulighed for »børnetilskudstænkning«.

ad d) En løsning, hvorefter halvdelen af ydelsen beregnes efter den ene af forældrenes økonomiske forhold og den anden halvdel efter den anden af forældrenes forhold, vil bevirke nedsættelse eller bortfald af ydelserne efter børnetilskudsloven til en enlig forsørger, hvis en person, der ikke er enlig eller er velstående, får del i forældremyndigheden.

Spørgsmål 11:

Forskellige steder i bistandsloven tales der om samtykke fra forældremyndighedens indehaver. Hvordan vil disse regler skulle praktiseres ved »fælles« forældremyndighed?

Svar:

Socialministeriet har oplyst følgende:

De foreslåede ændringer på forældremyndighedsområdet bryder med bistandslovens forudsætninger om, at forældremyndigheden over for børn født uden for ægteskab og i tilfælde af separation og skilsmisse alene tilkommer den ene af forældrene.

Socialministeriet har endnu ikke tilendebragt sine overvejelser om, hvilke lovgivningsmæssige konsekvenser nyordningen i givet fald bør få på bistandslovens område.

En naturlig konsekvens af »fælles« forældremyndighed vil være, at i de tilfælde, hvor der skal indhentes samtykke til en hjælpeforanstaltning fra forældrene, må det sociale udvalg i barnets opholdskommune indhente

samtykke fra *begge* forældremyndighedsindehaverne, selvom de ikke bor sammen. Der vil kunne opstå problemer, hvis den ene af forældrene er indforstået med en hjælpeforanstaltning, mens den anden modsætter sig. I disse tilfælde må afgørelserne træffes i et møde i det sociale udvalg, jfr. bistandslovens §§ 34 og 126. Fælles forældremyndighed må antages at medføre et forøget antal afgørelser efter den procedure, der er omtalt i disse bestemmelser.

Når der er tale om at anbringe et barn uden for hjemmet på grund af forholdene hos den ene af ikke-samlevende forældre med fælles forældremyndighed, kunne det være en nærliggende tanke, at barnet fik ophold hos den anden af forældrene i stedet for hos en fremmed plejefamilie eller i en institution. Efter de gældende regler har ikke-samlevende forældre kun i få tilfælde (gifte, der bor faktisk adskilt) fælles forældremyndighed, og anbringelse hos den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden, vil kunne ske ved meddelelse af plejetilladelse til pågældende eller ved, at det sociale udvalg formidler opholdet som anbringelse i familiepleje. Hvis der foreligger fælles forældremyndighed, vil det sociale udvalg komme til at fremstå som en myndighed, der blander sig i parternes *fordeling* af forældremyndigheden.

Spørgsmål 12:

Hvis forældrene bor i hver sin kommune, hvilken kommune skal da bære udgifterne ved støtteforanstaltning for barnet i henhold til bistandsloven?

Svar:

Socialministeriet har oplyst følgende:

Det følger af bistandslovens § 10, at pligten til at yde bistand til et barn, der kun lever sammen med den ene af forældrene, påhviler den kommune, som den pågældende af forældrene bor i.

Efter socialministeriets opfattelse må det således være afgørende, hvem af forældrene barnet lever sammen med. Hvis barnet bor lige meget hos begge forældrene, der bor i hver sin kommune, må pligten til at yde bistand påhvile det sociale udvalg i begge kommuner afhængigt af, i hvilken kommune

barnet befinder sig, når der opstår behov for hjælp.

I disse tilfælde vil det være påkrævet med et udbygget samarbejde mellem de berørte opholdskommuner.

Spørgsmål 13:

Betyder »fælles« forældremyndighed, at begge er forpligtede til at betale for daginstitutionsplads?

Skal begge forældrenes indkomst tages i betragtning ved tildeling af friplads?

Svar:

Socialministeriet har oplyst følgende:

Betalingen for daginstitutioner fastsættes på grundlag af forældrenes aktuelle skattepligtige indtægt. Bor barnet sammen med begge forældrene, lægges den samlede indtægt til grund. Bor barnet kun sammen med den ene af forældrene, men denne er gift eller lever i ægteskabslignende forhold med en anden person, sker der ligeledes sammenlægning af indtægterne (husstandsindkomsten).

Efter socialministeriets opfattelse bør betalingen – også efter indførelse af »fælles« for-

ældremyndighed – fastsættes på grundlag af indtægten hos den af forældrene (og en eventuelt samlever), som barnet bor sammen med. Hvis begge forældres indkomst – når de ikke lever sammen – skulle tages i betragtning, ville man herved ramme nogle »enlige forsørgere«, som hidtil efter de gældende regler ville være berettiget til hel eller delvis nedsættelse af daginstitutionsbetalingen. Tilsvarende bør betalingen også kun kunne inddrives hos den af forældrene, som barnet lever sammen med.

Hvis barnet bor skiftevis hos begge forældre, må det antagelig være forholdene hos den af forældrene, der bor i daginstitutionskommunen, der må være afgørende.

Spørgsmål 14:

Skal der udbetales almindeligt eller forhøjet børnetilskud ved »fælles« forældremyndighed, og hvis indkomst skal lægges til grund?

Svar:

Socialministeriet har oplyst følgende:

Der henvises til de generelle bemærkninger til svaret på spørgsmål 9.