



Den 9. marts 2005  
J.nr. 04-5014-00045

## KOMMISSORIUM for udvalget om forældremyndighed og samvær

### 1. Baggrunden for nedsættelsen af udvalget

Den 1. januar 1996 trådte nye regler om forældremyndighed og samvær i kraft, jf. lov nr. 387 af 14. juni 1995 om forældremyndighed og samvær. Bag lovændringen lå et ønske om at gøre reglerne på området mere tidssvarende, så de passede til familiernes ændrede struktur i samfundet, og således at de sikrede barnets kontakt til begge forældre, også når disse ikke bor sammen.

Denne udvikling er siden fortsat. Reglerne om fælles forældremyndighed ved separation og skilsmisse blev ændret den 1. januar 2002, således at forældrene fortsætter med at have fælles forældremyndighed over deres barn efter separationen eller skilsmissen, medmindre en af dem ønsker det fælles ansvar ophævet. Den 1. juli 2002 blev det muligt for ugifte forældre – på samme måde som gifte forældre – automatisk at få fælles forældremyndighed samtidig med, at faderskabet til deres barn registreres.

Også barnets kontakt med den forælder, det ikke bor sammen med, har fået en anden karakter. Mange børn bor i dag på skift hos forældrene, og hyppigheden og omfanget af samværet er øget i forhold til tidligere.

Samtidig er udviklingen i de senere år også gået i retning af i højere grad, bl.a. gennem børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling, at sætte forældrene i stand til selv at finde løsninger på deres eventuelle problemer frem for at bede myndighederne om at træffe afgørelse herom. Som eksempel på dette kan nævnes, at der den 1. oktober 2004 kom nye regler om ændring af samvær. Forældrene kan herefter ikke længere få myndighederne til at tage stilling til samværsspørgsmål af mere detailpræget karakter, men henvises til selv at søge disse løst indbyrdes, eventuelt gennem rådgivning og mægling.

Også barnets rolle i sagerne er blevet styrket. Børn høres i langt højere grad end tidligere, når myndighederne skal træffe afgørelse om forældremyndighed og samvær. Dette blev bekræftet ved en lovændring, der trådte i kraft den 1. januar 2002. Det fremgår nu udtrykkeligt af lov om forældremyndighed og samvær, at også børn under 12 år skal høres, hvis barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det. Børnene skal også tilbydes børnesagkyndig rådgivning, og i nogle statsamter er der oprettet børnegrupper, hvor børn kan tale med andre børn om de problemer, de har, når deres forældre er gået fra hinanden.

Uanset denne udvikling har reglerne og praksis på forældremyndigheds- og samværsområdet i de senere år været genstand for kritik. Det er blevet anført, at lovgivningen i højere grad skal tage udgangspunkt i hensynet til barnet og ikke i hensynet til forældrenes behov. Det enkelte barn skal have en mere fremtrædende rolle. Selvom myndighederne i vidt omfang hører børn under 12 år, skal 12 års aldersgrænsen i loven ophæves, og det skal præciseres, at alle børn har ret til at blive hørt, medmindre de ikke har den nødvendige modenhed hertil. Børneperspektivet fremgår i øvrigt ikke tilstrækkeligt tydeligt af lovreglerne og kommer heller ikke klart nok til udtryk i myndighedernes praksis. Særligt i forhold til reglerne om forældremyndighed er det blevet anført, at disse ikke altid sikrer

barnet et ligeværdigt samvær og dermed barnets krav på begge sine forældre. Det er endvidere blevet kritiseret, at forældre – især fædre – der fuldt ud er egnede til at tage sig af deres børn, fratages forældreansvaret, når der anlægges retssag om ophør af fælles forældremyndighed. Samtidig har det vist sig, at bestemmelserne om samværschikane i praksis ikke hindrer, at en forælder kan opleve uberettiget at blive afskåret fra at have kontakt med barnet. Det er dog også blevet anført, at det kan være direkte skadeligt for et barn at blive udleveret til en forælder med bistand af fogedretten efter retsplejelovens regler om tvangsfuldbyrdelse af samvær og forældremyndighed.

På den baggrund har Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender besluttet at nedsætte et udvalg, der skal overveje, om reglerne om forældremyndighed og samvær er tidsvarende, og om de i tilstrækkelig grad sikrer varetagelsen af barnets interesser og behov.

## **2. Udvalgets opgaver**

Udvalget skal overveje nedenstående dele af forældremyndigheds- og samværsområdet. På de områder, hvor udvalget finder behov for ændringer, anmodes udvalget om at udarbejde lovudkast og fremkomme med forslag til ændringer af administrativ praksis.

Udvalget skal således ikke foretage en fuldstændig revision af lov om forældremyndighed og samvær, da en række områder allerede har været genstand for revision de senere år.

Arbejdet i udvalget skal tilrettelægges sådan, at det kan afsluttes inden udgangen af marts 2006.

### **2.1. Forældremyndighed**

Efter lov om forældremyndighed og samvær kan den ene forælder altid kræve, at den fælles forældremyndighed bringes til ophør. Er forældrene uenige om, hvem der skal have forældremyndigheden alene, træffes afgørelsen herom af retten. Selv om dommeren anser begge forældre for egnede til at tage sig af barnet, skal forældremyndigheden i dag placeres hos den ene forælder, der herefter kan træffe alle afgørelser om barnets personlige forhold uden at inddrage den anden forælder. Den pågældende forælder kan f.eks. flytte barnet til udlandet, uden at den anden forælder kan modsætte sig dette.

Udvalget skal overveje, om der bør indføres adgang for domstolene til at bestemme, at forældre fortsat skal have fælles forældremyndighed over deres barn, selv om en af dem ønsker at få den fælles forældremyndighed bragt til ophør og få forældremyndigheden over barnet alene, herunder om en sådan forældremyndighed kan fungere i praksis. Det skal i den forbindelse overvejes, om den fælles forældremyndighed kun skal kunne bringes til ophør, såfremt særlige hensyn taler herfor, herunder hvad der er bedst for barnet. Hvis udvalget mener, at der bør indføres mulighed for at bestemme, at forældrene fortsat skal have fælles forældremyndighed, skal udvalget fremkomme med forslag til, hvordan forældrenes tvister om barnet kan løses. Det skal bl.a. overvejes, om myndighederne skal kunne træffe afgørelser om enkeltspørgsmål, som f.eks. om hvor barnet skal bo, om samtykke til flytning med barnet til andre dele af landet eller til udlandet samt om skolegang, religiøse forhold eller fritidsaktiviteter. I relation til spørgsmålet om barnets bopæl kan det overvejes, om det skal være muligt at træffe afgørelse om ”delt bopæl”. Dette skal ses i lyset af, at det er antaget, at der ikke i lov om forældremyndighed og samvær er hjemmel til at bestemme, at barnet skal have samvær med den ene forælder halvdelen af tiden. Samtidig skal udvalget også overveje, om der i disse situationer bør være regler om forældrenes adgang til på egen hånd at træffe beslutninger om barnets forhold.

Udvalget skal i øvrigt overveje, om lovens udtryk ”forældremyndighed” er tidssvarende og dækkende i forhold til sit indhold.

## 2.2. Samvær

Efter § 16 i lov om forældremyndighed og samvær skal et barns forbindelse med begge dets forældre søges bevaret ved, at den, der ikke har barnet boende, har ret til samvær med barnet. Hvis forældrene ikke kan blive enige om samværet, træffer statsamtet efter lovens § 17 afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværet. Afgørelsen træffes efter, hvad der er bedst for barnet. Statsamtet kan afslå at fastsætte samvær, hvis det er påkrævet af hensyn til barnet.

Som anført i pkt. 1 har reglerne om samvær givet anledning til en del kritik. Det er blevet anført, at reglerne ikke tilstrækkelig tydeligt giver udtryk for, at samværet skal fastsættes med udgangspunkt i hensynet til barnet og ikke i forældrenes behov. Samtidigt er det blevet påpeget, at det er vanskeligt at få ophævet et samvær, og at nogle samværssager har et meget langt forløb, der kan være til skade for barnet, inden samværet alligevel ophæves til sidst.

Udvalget anmodes derfor om at overveje, hvordan reglerne om samvær kan udformes, så det er utvivlsomt, at det ved fastsættelse af samvær alene vurderes, hvad der er bedst for barnet. Reglerne skal således tage udgangspunkt i barnets ret til samvær med dets forældre. Samtidig skal udvalget overveje, om der er behov for at foretage ændringer af regler og administrativ praksis for afslag på samvær, således at det også her tydeliggøres, at det afgørende er, hvad der er bedst for barnet. I den forbindelse skal udvalget overveje, om myndighedernes muligheder for at foretage de fornødne undersøgelser af samværssager kan styrkes bl.a. med henblik på at fremme sagsbehandlingen mest muligt, således at meget lange sagsforløb undgås.

Samtidig skal udvalget undersøge, om samvær med mindre børn kan tilrettelægges på en mere hensigtsmæssig måde.

I lyset af dette skal udvalget også tage stilling til, om reglerne i lov om forældremyndighed og samvær § 18 om anden kontakt end samvær er tidssvarende.

I forbindelse med udvalgets overvejelser om samvær skal spørgsmålet om en eventuel adgang til at træffe afgørelse om "delt bopæl" endvidere inddrages.

Der er ikke i dag adgang til at fastsætte samvær mellem barnet og andre personer, der har nær tilknytning til barnet, f.eks. stedforældre, bedsteforældre eller søskende. Lovgivningen i en række europæiske lande giver en sådan mulighed for at fastsætte samvær. Haag 1996-udvalget, der skal udarbejde forslag til de lovændringer, der er nødvendige for, at Danmark kan ratificere Haagerkonventionen af 19. oktober 1996 om jurisdiktion, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde om forældreansvar og beskyttelsesforanstaltninger i forhold til børn, skal efter sit kommissorium af 18. december 2003 også overveje, om der bør indføres regler om barnets samvær med andre end dets forældre. Da Haag 1996-udvalget endnu ikke har påbegyndt overvejelserne herom, er det besluttet i stedet at overlade til forældremyndigheds- og samværsudvalget at overveje dette spørgsmål. I tilknytning hertil skal udvalget overveje, om Danmark bør tiltræde Europarådets konvention af 15. maj 2003 om kontakt med børn, da denne konvention indeholder en bestemmelse om samvær mellem børn og andre personer end deres forældre.

Samtidig kan det overvejes, om der bør gives barnet adgang til at få kontakt med en forælder, der ikke selv ansøger om kontakt.

Spørgsmålet om tvangsfuldbyrdelse af samvær gennem fogedretterne har som omtalt i pkt. 1 været genstand for kritik. Justitsministeriets Forskningsenhed udgav i maj 2004 en rapport om fogedretternes praksis i samværs- og forældremyndighedssager. Bl.a. i lyset af denne rapport bør udvalget overveje, om der er behov for at ændre reglerne om tvangsfuldbyrdelse af afgørelser om forældremyndighed og samvær. Såfremt udvalget foreslår,

at domstolene fortsat skal medvirke ved tvangsfuldbyrdelse, skal udvalget overveje, på hvilken måde børnesagkyndige skal medvirke under sagens behandling.

Det fremgår af rapporten, at langt de fleste af sagerne har et ukompliceret forløb, hvor størstedelen ser ud til at løse sig selv ved fogedens blotte tilstedeværelse eller allerede som følge af, at den forurettede part har taget kontakt til fogedretten. Det kan ikke udelukkes, at nogle forældre chikanerer samværet og først udleverer barnet til samvær, når den anden forælder kontakter fogedretten.

Hindring af gennemførelse af samværet uden grund kan tillægges betydning, når retten skal træffe afgørelse i en sag om overførsel af forældremyndigheden fra den ene forælder til den anden, jf. lov om forældremyndighed og samvær § 12, stk. 2 og § 13, stk. 1. Afgørelsen om overførsel af forældremyndigheden træffes dog ud fra en samlet vurdering af, hvad der anses bedst for barnet. Bestemmelsen er i retspraksis kun sjældent tillagt selvstændig betydning.

Udvalget bør overveje, om der er behov for at ændre reglerne om samværschikane, eller om der i øvrigt bør tages initiativer, der kan sikre barnets kontakt med en forælder, når bopælsforælderen uden grund hindrer samværet.

### **2.3. Inddragelse af barnet og styrkelse af børneperspektivet i forældremyndigheds- og samværsspørgsmål**

Efter § 29 i lov om forældremyndighed og samvær skal der – når et barn er fyldt 12 år – finde en samtale sted med barnet, før der træffes afgørelse om forældremyndighed eller samvær. Samtalen kan dog undlades, hvis den må antages at være til skade for barnet, eller hvis samtalen er uden betydning for sagens afgørelse. Er barnet under 12 år, skal der afholdes en sådan samtale, hvis barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det.

I visse sociale sager skal der efter § 58 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område som udgangspunkt altid afholdes en samtale med barnet, inden sagen afgøres. Samtalen kan undlades, i det omfang barnets modenhed og sagens karakter i afgørende grad taler mod gennemførelse af den.

Udvalget bedes fremkomme med forslag til, hvordan høringsreglerne i lov om forældremyndighed og samvær kan tilpasses høringsreglerne i den sociale lovgivning.

Herudover skal udvalget overveje, hvordan samtaler med børn kan gennemføres bedst muligt. Samtidigt skal udvalget tage stilling til, hvordan myndighederne skal behandle og eventuelt videreformidle de oplysninger, som barnet fremkommer med under en samtale.

Udvalget skal vurdere, hvordan børneperspektivet i forældremyndigheds- og samværsspørgsmål kan styrkes yderligere, herunder ved inddragelse af børnesagkyndig rådgivning af både børn og forældre så tidligt som muligt i forløbet.

Det skal endvidere overvejes, om der er grundlag for at tillægge større børn en mere selvstændig rolle end i dag, f.eks. i relation til partsstatus, klageadgang og mulighed for selv at rette henvendelse til myndighederne.

### **3. Udvalgets arbejde i øvrigt**

I lyset af traditionen for samarbejde og harmonisering mellem de nordiske lande på det familieretlige område bør udvalget i sit arbejde inddrage udviklingstendenserne i de øvrige nordiske lande. Disse er senest beskrevet af Svend Danielsen i ”Nordisk Børneret II, Forældreansvar, *Et sammenlignende studie af dansk, finsk, islandsk, norsk og svensk ret med drøftelser af harmoniseringsmuligheder og reformbehov*” (Nord 2003:14, udgivet foråret 2004).

Udvalget skal i sit arbejde også inddrage FN's konvention om barnets rettigheder og af-rapporteringerne fra FN's Børnekomité samt Den Europæiske Menneskeretsdomstols praksis i sager om forældremyndighed og samvær m.v.

Samtidig kan udvalget inddrage de rapporter og undersøgelser, der de senere år er udar-bejdet på forældremyndigheds- og samværsområdet, ligesom udvalget kan indhente stati-stiske oplysninger m.v.

Udvalget kan efter behov afholde møder med berørte myndigheder og organisationer, der ikke er repræsenteret i udvalget.

## **Bilag 1**

Udvalget sammensættes således:

- 1 dommer (formand)
- 1 dommer indstillet af Den danske Dommerforening
- 1 praktiserende børnesagkyndig
- 1 børnesagkyndig forsker
- 1 medlem indstillet af Børnerådet
- 1 medlem indstillet af Advokatrådet
- 1 medlem indstillet af Foreningen af Statsamtmand
- 1 medlem indstillet af Foreningen af offentlige chefer i statsamterne og af For-eningen af Statsamtsjurister i forening
- 1 medlem indstillet af Foreningen Far
- 1 medlem indstillet af Børns Vilkår
- 1 repræsentant for Justitsministeriet
- 1 repræsentant for Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender
- 1 repræsentant for Familiestyrelsen
- 1 ekstern juridisk familieretsekspert
- 1 repræsentant fra Mødrehjælpen

Sekretariat: Familiestyrelsen

**Udvalget om forældremyndighed - medlemsfortegnelse**

**Formand:**

Højesteretsdommer Per Walsøe

**Den danske Dommerforening:**

Dommer Lene Hjerrild

**Børnesagkyndig:**

Psykolog Jette Otkjær

**Børnesagkyndig forsker:**

Lektor, ph.d. Mai Heide Ottosen

**Børnerådet:**

Medlem af Børnerådet, Byretsdommer Birgitte Holmberg Petersen

**Advokatrådet:**

Advokat Anja Cordes

**Foreningen af offentlige chefer i statsamterne og**

**Foreningen af Statsamtsjurister:**

Kontorchef Jesper Thumand

**Foreningen af Statsamtmand:**

Statsamtmand Henrik Moltke-Leth

**Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre:**

IT-System analyst Erik Schou Kofod

**Børns Vilkår:**

Souschef, leder af rådgivningen Bente Boserup

**Justitsministeriet:**

Konsulent Birgitte Grønborg Juul

**Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender:**

Kontorchef Kirsten á Rogvi

**Familiestyrelsen:**

Direktør Dorrit Sylvest Nielsen

**Ekstern juridisk familieretsekspert:**

Adj.professor, dr.jur. Svend Danielsen

**Mødrehjælpen:**

Leder af Mødrehjælpen Rådgivning Inge Schmidt

-----  
**Sekretariat:**

Kontorchef Anette Hummelshøj

Fuldmægtig Malene Vestergaard

Familiestyrelsen