



MINISTERIET FOR FAMILIE-
OG FORBRUGERANLIGGENDER

Familiestyrelsen

FAMILIERETLIG STRUKTURREFORM

- én fælles indgang til opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed

Indholdsfortegnelse:

I Indledning	4
1. Arbejdsgruppens kommissorium og sammensætning	4
2. Arbejdsgruppens arbejde	8
3. Sammenfatning	8
II Arbejdsgruppens lovudkast	13
§ 1 [Lov om forældremyndighed og samvær]	13
§ 2 [Lov om ægteskabs indgåelse og opløsning]	17
§ 3 [Retsplejeloven].....	19
§ 4 [Lov om registreret partnerskab]	21
§ 5 [Ikrafttræden]	21
§ 6 [Færøerne og Grønland]	21
III Almindelige bemærkninger til lovudkastet	22
1. Hovedlinierne i udviklingen	22
1.1. Separation og skilsmisse	22
1.2. Forældremyndighed	24
1.3. Regelforenkling i 2004	24
1.4. Igangværende reformovervejelser	25
1.4.1. Ægtefællepensionsudvalget	25
1.4.2. Fællesboskifte	25
1.4.3. Udvalget om Haagerkonventionen af 1996.....	26
1.4.4. Børnebortførelsesudvalget.....	27
2. Gældende ret	27
2.1. Separation og skilsmisse (ægteskabsloven)	27
2.1.1. Retsstillingen i dag	27
2.1.2. Statsamtets sagsbehandling.....	28
2.1.2.1. De gældende regler.....	28
2.1.2.2. Regelforenkling på det familieretlige område – ændring pr. 1. januar 2005.....	30
2.2. Forældremyndighed og samvær	31
2.2.1. Retsstillingen i dag	31
2.2.2. Statsamtets sagsbehandling.....	33
2.3. Domstolssager efter retsplejelovens kapitel 42	35
2.3.1. Retsstillingen i dag	35
2.3.2. Domstolsbehandlingen	36
2.3.3. Advokatbeskikkelse og fri proces	38
2.4. Konfliktløsning	38
2.4.1. Mægling i ægteskabssager	38
2.4.2. Børnesagkyndig rådgivning.....	39
2.4.3. Konfliktmægling	40
2.4.5. Advokatmediation	42
2.5. Beslægtede områder	43
2.5.1. Værgemålssager	43
2.5.2. Faderskabssager	45
3. Antal sager og ressourceforbrug	47
3.1. Det statistiske materiale	47
3.2. Generelle udviklingstendenser.....	48
3.3. Domstolene	49
3.4. Statsamterne	55

4. Arbejdsgruppens overvejelser.....	59
4.1 Udgangspunktet.....	59
4.1.1. Kommunalreformen.....	59
4.1.2. Forudsætninger	60
4.2. Hvilke sager skal begynde i statsforvaltningerne?	65
4.3. Statsforvaltningernes sagsbehandling.....	67
4.3.1. Sagernes begyndelse	67
4.3.2. Mødevirksomhed.....	68
4.3.3. Forligsbestræbelser	70
4.3.4. Den fortsatte sagsbehandling	71
4.3.5. Hurtighed	72
4.4. Indbringelse for domstolene, hvis der ikke opnås enighed.....	72
4.4.1. Sagens afslutning i statsforvaltningen.....	72
4.4.2. Indbringelse for retten.....	75
4.5. Domstolsbehandlingen	77
4.5.1. Sagens oplysning m.v.....	77
4.5.2. Advokatbistand	77
4.6. Særligt om samvær og anden kontakt	78
4.7. Særligt om midlertidige afgørelser	80
5. Lovtekniske spørgsmål	83
5.1. Ændringslovens titel.....	83
5.2. Systematik.....	83
5.3. Konsekvensændringer	84
5.4. Overgangsregler	84
IV Arbejdsgruppens udkast til bemærkninger til lovudkastets enkelte	85
bestemmelser	85
Til § 1 [Lov om forældremyndighed og samvær]	85
Til § 2 [Lov om ægteskabs indgåelse og opløsning].....	95
Til § 3 [Retsplejeloven]	100
Til § 4 [Lov om registreret partnerskab].....	102
Til § 5 [Ikrafttræden].....	103
Til § 6 [Færøerne og Grønland]	103

I Indledning

1. Arbejdsgruppens kommissorium og sammensætning

For at kunne udmønte den del af strukturaftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti, der indebærer, at alle sager om separation, skilsmisse og forældremyndighed fremover altid begynder i de nye statsforvaltninger, nedsatte ministeren for familie- og forbrugeranliggender den 3. september 2004 en arbejdsgruppe om én fælles indgang til opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed. Arbejdsgruppen fik følgende kommissorium:

”1. ”Aftale om strukturreform, juni 2004” indebærer bl.a., at de nuværende bestemmelser om statsamter og statsamtmand ophæves. Statsamterne nedlægges endeligt med udgangen af 2006. Der oprettes i stedet fem nye regionale statslige kontorer, der bl.a. skal varetage opgaver inden for familie- og personretten. Kontorerne ledes af en direktør. Der oprettes filialbetjening, hvor afstanden mellem det statslige kontor og borgeren gør det nødvendigt. De geografiske grænser for kontorerne er de samme som for de fem folkevalgte regioner, der oprettes som led i strukturaftalen.

Alle opgaver vedrørende opløsning af ægteskab samles i de nye statslige kontorer. Det indebærer navnlig, at domstolenes sager om separation, skilsmisser og forældremyndighed fremover starter i de statslige kontorer. Sager fortsætter kun til domstolene i de tilfælde, hvor der ikke kan opnås enighed mellem parterne. Kontorerne overtager også amternes og statsamternes adoptionsopgaver, mens alle opgaver vedrørende indgåelse af ægteskab samles i kommunerne.

Den ændrede placering af statsamternes opgaver inden for bl.a. familie- og personretten samt den fremtidige placering af adoptionsopgaverne og opgaverne ved indgåelse af ægteskab vil blive fastlagt i det generelle forslag til lov om de regionale statslige kontors virksomhed, som fremsættes i Folketinget af indenrigs- og sundhedsministeren som opfølgning på strukturaftalen.

Dette kommissorium omfatter udarbejdelsen af udkast til de ændringer i lovgivningen, der er nødvendige for at gennemføre den del af strukturaftalen, der indebærer, at alle sager om separation, skilsmisse og forældremyndighed fremover altid begynder i de statslige kontorer.

2. De gældende regler om separation og skilsmisse samt om forældremyndighed findes i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og i lov om forældremyndighed og samvær. Reglerne om domstolenes behandling findes i retsplejelovens kapitel 42.

I dag kan statsamterne – med enkelte undtagelser – kun behandle sager om forældremyndighed, separation og skilsmisse, når parterne er enige. Hvis de er uenige, behandles sagen ved domstolene. En part vil derfor altid kunne anlægge retssag om disse spørgsmål uden at have været i kontakt med statsamtet.

Det sker dog ofte, at en part henvender sig til statsamtet om separation, skilsmisse eller forældremyndighed, uden at det umiddelbart kan konstateres, om den anden part er enig i ansøgningen. Statsamtet indkalder da parterne til et møde. Selv om de ikke ved mødets begyndelse er enige, vil de ved statsamtets mellemkomst kunne blive det.

Statsamtet kan kun udstede bevilling til separation eller skilsmisse, såfremt ægtefællerne er enige herom samt enige om vilkårene herfor. Hvis dette ikke er tilfældet, hører sagen under domstolene. Parterne kan dog overlade til statsamtet at træffe afgørelse om størrelsen af et eventuelt ægtefællebidrag.

På forældremyndighedsområdet gælder en tilsvarende ordning. Bortset fra enkelte situationer kan statsamtet kun træffe afgørelse om forældremyndighed, såfremt forældrene er enige. Er forældrene uenige om forældremyndigheden over et barn, behandles sagen af retten. Retten kan ikke under sagen behandle spørgsmål om samvær, idet de afgøres af statsamtet, hvis forældrene ikke kan blive enige herom. Også spørgsmål om børnebidrag afgøres ved uenighed af statsamtet.

Efter § 28 i lov om forældremyndighed og samvær skal statsamtet tilbyde forældre og børn børnesagkyndig rådgivning ved uenighed om forældremyndighed og samvær. Formålet hermed er at hjælpe parterne til at løse konflikten under hensyn til, hvad der er bedst for barnet. Rådgivningen ydes af børnesagkyndige. Siden 2001 har alle statsamter tillige tilbudt forældre konfliktmægling (også kaldet mediation), som er en særlig konfliktløsningsmetode, hvor to neutrale mæglere gennem en særlig proces hjælper forældrene med selv at nå til enighed om løsningen af problemer med forældremyndighed og samvær samt kommunikation og samarbejde. Det grundlæggende synspunkt ved mægling er, at forældrene er de eneste, der kender konflikten til bunds, og at det er forældrene, der sammen med børnene fremover skal leve med de aftaler, der indgås.

Som led i en forsøgsordning med retsmægling ved fire større byretter og Vestre Landsret tilbyder også domstolene mægling i sager om separation, skilsmisse og forældremyndighed. Denne mægling kan også omfatte spørgsmål om bodeling.

Til brug for afgørelsen af en retssag om forældremyndigheden over et barn, der er fyldt 12 år, skal retten efter § 29 i lov om forældremyndighed og samvær som udgangspunkt lade afholde en

samtale med barnet. Er barnet under 12 år, skal der afholdes en samtale, hvis barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det. Endvidere kan retten efter retsplejelovens § 450 bestemme, at der skal indhentes udtalelser fra sagkyndige, herunder foretages en børnesagkyndig undersøgelse.

Også statsamtet hører barnet i en samværssag og inddrager i sin behandling af sagen børnesagkyndige, navnlig psykologer, til at foretage særlige undersøgelser, der belyser børnenes og/eller forældrenes forhold. Statsamtet kan ligeledes inddrage en børnesagkyndig redegørelse udarbejdet f.eks. til brug for rettens afgørelse af forældremyndighedsspørgsmålet. Denne vil dog sjældent være målrettet samværsspørgsmålet, idet den er udarbejdet til brug for afgørelsen af, hvem der skal have forældremyndigheden over barnet.

3. Formålet med at lade alle sager om separation, skilsmisse og forældremyndighed starte på de statslige kontorer er at gennemføre et enstrengt og mere gennemskueligt system. Herved vil alle opgaver i forbindelse med separation, skilsmisse og forældremyndighed – ja samlivsophævelse i det hele taget – være samlet et sted, idet kontorerne i forvejen behandler alle sager om samvær samt ægtefælle- og børnebidrag, også uenighedssager.

Sagen skal kun oversendes til retten, hvis der ikke under kontorets sagsbehandling og rådgivning kan opnås enighed mellem parterne om separation og skilsmisse eller forældremyndighed.

Reformen indebærer, at parterne i størst muligt omfang gennem øget rådgivning, mægling og bistand fra sagsbehandlerne og de børnesagkyndige i det statslige kontor får en samlet løsning på de mange problemer, der opstår i familien ved en samlivsophævelse, eller som opstår senere. Dette gælder både spørgsmål om forældremyndighed, barnets bopæl, samværet, samt betaling af børne- og ægtefællebidrag. Det statslige kontor bør i særlig grad være opmærksom på at behandle spørgsmålene om forældremyndighed og samvær samlet. Sigtet bør være gennem rådgivningen at opnå aftalebaserede helhedsløsninger til gavn for både barnet og forældrene.

Den nye ordning vil også betyde, at børnesagkyndige undersøgelser m.v. som udgangspunkt kan foretages under sagens behandling i det statslige kontor. De vil kunne omfatte både forældreevne og samvær, og resultatet kan indgå i rådgivningen og vejledningen af forældrene til brug for den samlede løsning af sagen.

Hvis der ikke findes en løsning, indbringer kontoret sagen for retten til afgørelse af separation, skilsmisse eller forældremyndighed. De oplysninger, som kontoret har modtaget til brug for behandlingen af sagen, vil blive vedlagt. Dette omfatter bl.a. børnesagkyndige erklæringer og notater om børnesamtaler. I modsæt-

ning til situationen i dag vil det på denne måde kunne undgås, at parterne – og især barnet – involveres i flere undersøgelser e.lign.

Et sådant enstrengt system vil også indebære, at de mange ressourcer, der i dag anvendes ved domstolene og i statsamtene til at træffe afgørelser, i højere grad vil kunne anvendes på at opnå forligsmæssige løsninger, hvor parterne, herunder børnene, i langt højere grad medinddrages i løsningen af de ofte sammenhængende problemer, der opstår i tilknytning til separation og skilsmisse og tvister om forældremyndighed.

4. Der nedsættes en tværfaglig arbejdsgruppe under Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, der udarbejder et udkast til de nødvendige ændringer i lovgivningen, samt vurderer de administrative og økonomiske konsekvenser, så reformen kan træde i kraft senest den 1. januar 2007. Lovforslaget skal fremsættes i Folketinget af ministeren for familie- og forbrugeranliggender i januar 2005.

Hvis den finder det hensigtsmæssigt, kan arbejdsgruppen foreslå, at domstolene i forbindelse med afgørelsen af en forældremyndighedssag kan træffe afgørelse om samvær. En sådan afgørelse skal senere kunne ændres af det statslige kontor efter de gældende regler herom i lov om forældremyndighed og samvær.

Såfremt arbejdsgruppen bliver opmærksom på særlige problemstillinger, som det kan være hensigtsmæssigt at overveje nærmere, men som det ikke er nødvendigt eller tidsmæssigt muligt at gennemføre som led i strukturaftalen, kan arbejdsgruppen i redegørelsen gøre opmærksom herpå med henblik på en fortsat kvalitetssikring og udvikling af reformen.

5. Arbejdsgruppens sammensætning:

Direktør Dorrit Sylvest Nielsen, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, (formand)

Advokat Anja Cordes

Dommer Linda Lauritsen, Retten i Roskilde

Kontorchef Helle Haxgart, Statsamtet København

Cand.psych Bibi Wegler

Fuldmægtig Anders Larsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Konsulent Ketilbjørn Hertz, Justitsministeriet

Adj.professor, dr.jur. Svend Danielsen (konsulent)

Sekretariat:

Kontorchef Christian Strøyer, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender

Fuldmægtig Stine Marum, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender”

2. Arbejdsgruppens arbejde

Arbejdsgruppen, der blev nedsat i begyndelsen af september 2004, har arbejdet under et ikke uvæsentligt tidspres. Det skyldes, at behandlingen af det lovforslag om ændringer i den familieretlige lovgivning, der er nødvendige efter strukturaf-talen, som arbejdsgruppens arbejde skal føre frem til, skal fremsættes og behandles sammen med den generelle kommunalreform. Det har derfor ikke været muligt at foretage tilbundsgående analyser på alle områder. Endvidere har det vist sig nødvendigt at udskyde flere spørgsmål til senere overvejelse.

Der er indhentet statistiske oplysninger om domstolenes behandling af familieretlige sager.

Arbejdsgruppen har afholdt fem møder. Arbejdet er afsluttet i november 2004.

3. Sammenfatning

Udgangspunktet - én fælles indgang til opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed

Når én fælles indgang til opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed skal tilvejebringes, er det nødvendigt, at alle sager herom begynder i samme myndighed, så borgere kun skal henvende sig et sted. Det er besluttet, at sagerne fremover skal begynde i de nye statsforvaltninger i modsætning til i dag, hvor sagerne kan anlægges direkte ved domstolene. Herved skabes et enstrengt og mere gennemskueligt system, hvor alle opgaver i forbindelse med separation, skilsmisse og forældremyndighed samles et sted, idet statsforvaltningerne – i dag statsamtterne – i forvejen behandler alle sager om samvær, om størrelsen af ægtefællebidrag og om børnebidrag. Sagerne indbringes kun for retten, hvis der ikke under statsforvaltningernes vejledning og rådgivning kan opnås enighed mellem parterne. Reformen indebærer, at parterne i videst muligt omfang gennem bistand fra sagsbehandlerne og de børnesagkyndige i statsforvaltningerne, samt gennem rådgivning og mægling kan få en samlet løsning på de mange problemer, der kan opstå i familien ved en samlivsophævelse, eller som opstår senere, til gavn for både parterne og deres eventuelle børn.

Sagens begyndelse

For at tilvejebringe én fælles indgang til myndighederne foreslår arbejdsgruppen, at alle anmodninger om separation efter ægteskabslovens § 29 eller skilsmisse efter ægteskabslovens §§ 31-36 og om afgørelser om forældremyndighed efter lov om forældremyndighed og samvær § 9, stk. 2, §§ 12 og 13 indgives til stats-

forvaltningen. Se udkastet til ændring af ægteskabsloven § 37, stk. 2, og udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær § 28, stk. 1, samt de almindelige bemærkninger i afsnit 4.2 og 4.3.1. Herved kan sagerne indledes på en enkel måde.

Det er ikke alle såkaldte ægteskabssager, der er omfattet af nyordningen. I enkelte sagstyper om den ægteskabelige status eller om ændring af økonomiske aftaler skal der som hidtil udtages stævning ved domstolene. Se afsnit 4.2.

Sagsbehandlingen i statsforvaltningen og forligsbestræbelserne

I statsforvaltningerne skal der søges opnået forligsmæssige løsninger mellem forældrene eller ægtefællerne. En af grundpillerne i den nye familieretlige struktur er, at parterne indkaldes til møder i statsforvaltningerne, hvis de ikke på forhånd er enige om de spørgsmål, der skal afklares. Der henvises til § 39 i udkastet til ændring af ægteskabsloven og § 28, stk. 2, i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, samt til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.3.2 om mødevirksomheden i statsforvaltningerne.

For at sikre, at parterne i størst muligt omfang gennem øget rådgivning, mægling og bistand fra sagsbehandlere og de børnesagkyndige i statsforvaltningerne, får en samlet løsning på de mange problemer, der opstår i familien som følge af en samlivsophævelse, er der – udover forligsbestræbelserne under møderne i statsforvaltningerne – mulighed for at tilbyde parterne rådgivning og mægling. Se § 29 i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær og § 41 i udkastet til ændring af ægteskabsloven samt de almindelige bemærkninger i afsnit 4.3.3 om forligsbestræbelser i statsforvaltningerne. Det er forventningen og håbet, at en stor del af de sager, der i dag behandles ved domstolene, fremover vil kunne afsluttes i enighed i statsforvaltningerne.

Derudover foreslår arbejdsgruppen, at statsforvaltningerne kan tage visse skridt til yderligere oplysning af sagen. Herved tænkes i første række på iværksættelse af børnesagkyndige undersøgelser i de sager, der omfatter børnene. Der henvises til § 29 a i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, samt til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.3.4 om den fortsatte sagsbehandling i statsforvaltningerne.

Indbringelse for domstolene, hvis der ikke opnås enighed

Opnås der ikke den fornødne enighed i statsforvaltningerne, må sagsbehandlingen afsluttes med henblik på indbringelse af sagen for domstolene. Statsforvaltningerne skal som i dag ikke træffe endelige afgørelser i tvister om forældre-

myndighed, bortset fra i dødsfaldssituationer, eller i tvister om separation eller skilsmisse samt om vilkårene herfor. Arbejdsgruppen foreslår, at statsforvaltningen, når det konstateres, at enighed ikke kan opnås, kan afslutte sagsbehandlingen af egen drift, hvilket meddeles parterne. Se § 30 b, stk. 1, i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær og § 43, stk. 1, i udkastet til ændring af ægteskabsloven. Derudover foreslås, at hver af forældrene kan kræve forældremyndighedssagen afsluttet i statsforvaltningen med henblik på eventuel indbringelse for retten, når de begge har modtaget vejledning på et møde i statsforvaltningen, uden at enighed om forældremyndigheden er opnået, og de eller en af dem ikke ønsker børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling, eller børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling er afsluttet uden opnåelse af enighed. I sagerne om opløsning af ægteskab foreslås, at hver af ægtefællerne kan kræve sagen afsluttet i statsforvaltningen, når de begge har modtaget vejledning under vilkårsforhandlingen, uden at den fornødne enighed er opnået. En part, der er mødt i statsforvaltningen, skal også kunne kræve sagen afsluttet og indbragt for retten, hvis den anden part er udeblevet to gange trods indkaldelse. Se § 30 b, stk. 2, i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær og § 43, stk. 2, i udkastet til ændring af ægteskabsloven. Baggrunden for arbejdsgruppens forslag er, at forligsbestræbelser kun har udsigt til at lykkes med en positiv indstilling hos begge parter. Er en sådan ikke til stede, har det ikke mening, at det trækker ud med at få indledt en domstolsbehandling til afgørelse af tvisten. Endelig foreslås af retssikkerhedsmæssige grunde en "sikkerhedsventil" i de beskrevne bestemmelsers stk. 3, hvorefter statsforvaltningerne i særlige tilfælde efter anmodning afslutter sagen og indbringer den for retten, selv om de oven for beskrevne betingelser ikke er opfyldt. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.1 om sagens afslutning i statsforvaltningen.

Når statsforvaltningen afslutter sagen eller har gjort det, kan en part, hvis betingelserne herfor er opfyldt, anmode om, at statsforvaltningen indbringer sagen for retten til afgørelse. Der foreslås indført en frist på 4 uger for fremsættelsen af denne anmodning, jf. lovudkastenes § 30 b, stk. 1, 2. pkt., henholdsvis § 43, stk. 1, 2. pkt. Indbringelsen sker ved, at statsforvaltningen sender sagen til retten. Der skal ikke udfærdiges en stævning. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.2 om indbringelse for retten.

Domstolsbehandlingen

Domstolenes behandling af sager om separation eller skilsmisse samt om vilkårene herfor og om forældremyndighed samt retsplejelovens regler herom forbliver uændrede bortset fra, at de sager, der omfattes af nyordningen, indbringes for retten af statsforvaltningen, og således uden at parten skal udarbejde stævning.

Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.5. Den eneste reelle nydannelse er, at initiativtageren til en sag om separation eller skilsmisse eller om forældremyndighed ikke skal ansøge statsforvaltningen om fri proces. Retten kan efter ændringen af retsplejelovens § 449 beskikke advokat for begge parter i det omfang, der er behov herfor, og de økonomiske betingelser er opfyldt. Se de almindelige bemærkninger i afsnit 4.5.2. Lovudkastet må på dette punkt koordineres med Justitsministeriets reformovervejelser.

Domstole og samvær

Arbejdsgruppen kan ifølge kommissoriet foreslå, at domstolene kan træffe afgørelse om samvær i forbindelse med en forældremyndighedsafgørelse. I dag træffer statsamtet afgørelse om alle samværsspørgsmål, også selv om forældremyndighedsspørgsmålet er afgjort af domstolene. Det forekommer at være en naturlig og nødvendig følge af en familieretlig strukturreform, hvor enkle procedurer og helhedsløsninger prioriteres, at give forældre mulighed for at få en samtidig og samlet løsning eller afgørelse af forældremyndigheds- og samværsspørgsmålet, uanset om dette sker i statsforvaltningen eller i retten. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at domstolene får kompetence til at træffe afgørelser om samvær i forbindelse med behandlingen af sager om forældremyndighed, der er indbragt for retten af statsforvaltningen, hvis en af forældrene anmoder om det. Se § 30 a, stk. 2, i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær. Adgangen tilkommer kun forældre, når domstolene første gang skal tage stilling til en forældremyndighedstvist. Domstolene kan i disse situationer tillige efter anmodning tage stilling til anden kontakt end samvær, i form af f.eks. breve, telefonsamtaler og lignende. Forslaget ændrer ikke på hovedreglen om, at afgørelser om samvær og anden kontakt træffes af statsforvaltningen. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.6 om samvær og anden kontakt.

Midlertidige afgørelser

Når sager om forældremyndighed skal begynde i statsforvaltningerne, hvor der vil foregå sagsbehandling, forligsbestræbelser og sagsoplysning, er det efter arbejdsgruppens opfattelse naturligt, at statsforvaltningerne får kompetence til at træffe midlertidige forældremyndighedsafgørelser, der gælder, indtil sagen er afgjort. Samme hensyn gør sig gældende for samværsspørgsmål under domstolenes behandling af forældremyndighedssager, hvor også samværet er omfattet. Arbejdsgruppen foreslår derfor på disse områder en delt kompetence, hvorefter den midlertidige afgørelse om forældremyndighed eller samvær træffes af den myndighed, der for tiden behandler sagen, uanset om dette sker i statsforvaltningerne eller ved domstolene. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.7.

Udestående spørgsmål

Ifølge kommissoriet kan arbejdsgruppen, hvis den bliver opmærksom på særlige problemstillinger, som det kan være hensigtsmæssigt at overveje nærmere, men som det ikke er direkte nødvendigt eller tidsmæssigt muligt at gennemføre som led i udmøntningen af kommunalreformen, gøre opmærksom herpå med henblik på fortsat kvalitetssikring og udvikling af reformen. Efter arbejdsgruppens opfattelse vil det være hensigtsmæssigt at gennemføre en analyse af de foreliggende tilbud om konfliktløsning, herunder børnesagkyndig rådgivning, konfliktmægling, retsmægling og advokatmediation. Se nærmere herom og om andre spørgsmål, som arbejdsgruppen har fundet anledning til at pege på, i de almindelige bemærkninger i afsnit 4.8.

II Arbejdsgruppens lovudkast

Arbejdsgruppens udkast

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)

§ 1 [Lov om forældremyndighed og samvær]

I lov om forældremyndighed og samvær, jf. lov nr. 387 af 14. juni 1995, som senest ændret ved lov nr. 446 af 9. juni 2004, foretages følgende ændringer:

1. § 14, stk. 5 og 6, ophæves.

2. § 17 affattes således:

”§ 17. Er forældre uenige om omfanget og udøvelsen af samvær, kan der efter anmodning træffes afgørelse herom og fastsættes de nødvendige bestemmelser i forbindelse hermed. Afgørelsen træffes efter, hvad der er bedst for barnet.

Stk. 2. En aftale eller afgørelse om samvær kan ændres, hvis ændringen er bedst for barnet, navnlig på grund af væsentligt forandrede forhold.

Stk. 3. Fastsættelse af samvær kan afslås, og en aftale eller afgørelse herom kan ophæves, hvis det er påkrævet af hensyn til barnet.

Stk. 4. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan fastsætte regler om overvåget samvær.”

3. § 18 affattes således:

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

4. § 22 affattes således:

”§ 22. Under en sag om forældremyndigheden kan den myndighed, der behandler sagen, efter anmodning bestemme, hvem forældremyndigheden midlerti-

digt skal tilkomme. Afgørelsen træffes under hensyn til, hvad der er bedst for barnet under sagen. Afgørelsen gælder, indtil der foreligger en aftale eller afgørelse om forældremyndigheden, der kan fuldbyrdes, og bortfalder:

- 1) 4 uger efter, at statsforvaltningen har meddelt parterne, at sagen er afsluttet, medmindre den er indbragt for retten, eller
- 2) hvis sagen efter indbringelsen for retten hæves eller afvises.”

5. I § 23 ændres ”justitsministeren” til: ”ministeren for familie- og forbrugeranliggender”.

6. § 24 ophæves.

7. § 26 affattes således:

”§ 26. Under en sag om forældremyndighed eller samvær kan statsforvaltningen efter anmodning træffe afgørelse om midlertidigt samvær. Er en sag om forældremyndighed indbragt for retten efter § 30 b, og omfatter retssagen samværet, jf. § 30 a, stk. 2, kan retten efter anmodning træffe afgørelse om midlertidigt samvær. Afgørelsen træffes under hensyn til, hvad der er bedst for barnet under sagen.”

8. § 27 affattes således:

”§ 27. En midlertidig afgørelse efter §§ 22, 23, 25 eller 26 kan ændres, hvis det er bedst for barnet.”

9. Kapitel 5 og 6 ophæves, og i stedet indsættes:

”Kapitel 5

Sagsbehandling

Sagens begyndelse

§ 28. Anmodning om afgørelse om forældremyndighed efter § 9, stk. 2, § 12, § 13 eller § 14 og om samvær m.v. efter §§ 17 og 18 indgives til statsforvaltningen.

Stk. 2. Statsforvaltningen indkalder parterne til et møde, medmindre anmodningen alene vedrører § 18.

Stk. 3. Statsforvaltningen kan undlade at indkalde til et møde, hvis det er unødvendigt eller uhensigtsmæssigt.

Børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling

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

Stk. 2. Statsforvaltningen kan i andre tilfælde tilbyde børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling, hvis der er et særligt behov herfor.

Stk. 3. Statsforvaltningen kan undlade at tilbyde rådgivning eller konfliktmægling efter stk. 1, hvis det er unødvendigt eller uhensigtsmæssigt.

Børnesagkyndige erklæringer

§ 29 a. Statsforvaltningen kan indhente børnesagkyndige erklæringer i sager om forældremyndighed og samvær.

Stk. 2. Har statsforvaltningen iværksat en børnesagkyndig undersøgelse, færdigbehandles denne uanset sagens indbringelse for retten efter § 30 b.

Samtaler med børn

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

Stk. 2. Er barnet under 12 år, skal der finde en samtale sted som nævnt i stk. 1, hvis barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det.

Erklæring fra forældre uden del i forældremyndigheden

§ 29 c. I sager om godkendelse af en aftale efter § 11, stk. 2, eller efter § 14, stk. 2, skal statsforvaltningen indhente en erklæring fra den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, medmindre dette kan være til væsentlig skade for barnet eller medføre uforholdsmæssig forsinkelse af sagen.

Forældremyndighed efter dødsfald

§ 30. Afgørelser efter § 14 træffes af statsforvaltningen. Statsforvaltningen indbringer afgørelsen for retten, hvis en part inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende, anmoder herom.

Samværsafgørelser

§ 30 a. Bliver forældrene ikke enige om samvær m.v. efter §§ 17-18, træffer statsforvaltningen afgørelse herom.

Stk. 2. Indbringes en forældremyndighedssag efter § 9, stk. 2, eller § 12 for retten i medfør af § 30 b, kan hver af forældrene anmode om, at også spørgsmål om samvær m.v. efter §§ 17-18 afgøres under retssagen.

Afslutning af sagsbehandlingen og indbringelse for retten

§ 30 b. Statsforvaltningen kan afslutte en forældremyndighedssag efter § 9, stk. 2, § 12 eller § 13, hvis der ikke er opnået enighed om forældremyndigheden. Statsforvaltningen indbringer sagen for retten, hvis en part inden 4 uger efter, at det er meddelt den pågældende, at sagen er afsluttet, anmoder herom. Dette gælder dog ikke, hvis afslutningen af sagen skyldes, at den pågældende er udeblevet fra et møde i statsforvaltningen.

Stk. 2. Efter anmodning fra en part afslutter statsforvaltningen sagen og indbringer den for retten, hvis

- 1) parterne har modtaget vejledning på et møde i statsforvaltningen, uden at enighed om forældremyndigheden er opnået, og de eller en af dem ikke ønsker børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling, eller børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling er afsluttet uden opnåelse af enighed, eller
- 2) den pågældende har deltaget i et møde, mens den anden part er udeblevet trods to indkaldelser.

Stk. 3. Statsforvaltningen kan i særlige tilfælde efter anmodning afslutte sagen og indbringe den for retten, selv om betingelserne efter stk. 1 eller 2 ikke er opfyldt.

Klage m.v.

§ 31. Statsforvaltningens afgørelser efter denne lov kan påklages til ministeren for familie- og forbrugeranliggender. Dette gælder dog ikke afgørelser efter § 30, § 30 b, stk. 1 og 2, samt afgørelser om at imødekomme en anmodning efter § 30 b, stk. 3.

Stk. 2. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan fastsætte regler om behandlingen af forældremyndigheds- og samværssager, herunder om betingelserne for anmeldelse af aftaler om forældremyndighed, om børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling samt om klagers behandling.”

§ 2 [Lov om ægteskabs indgåelse og opløsning]

I lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, jf. lovbekendtgørelse nr. 147 af 9. marts 1999, som senest ændret ved lov nr. 446 af 9. juni 2004, foretages følgende ændringer:

1. I § 33, *stk. 3*, og § 34, *stk. 2*, ændres ”Ansøgning om skilsmissebevilling må indgives eller retssag anlægges” til: ”Anmodning om skilsmisse skal indgives”.
2. I § 36, *stk. 2*, ændres ”Ansøgning om skilsmissebevilling skal indgives eller retssag anlægges” til: ”Anmodning om skilsmisse skal indgives”.
3. §§ 42-44 ophæves, og i stedet indsættes:

”Fremgangsmåden ved separation eller skilsmisse

§ 37. Separation eller skilsmisse gives ved bevilling eller dom.

Stk. 2. Anmodning om separation eller skilsmisse indgives til statsforvaltningen.

§ 38. Ved indgivelse af anmodning om skilsmisse betales 500 kr.

Stk. 2. Er der inden for de sidste tre måneder indgivet anmodning om skilsmisse, og er der betalt herfor, skal der ikke ske fornyet betaling.

Vilkårsforhandling

§ 39. Når der er indgivet anmodning om separation efter § 29 eller skilsmisse efter §§ 31-36, indkalder statsforvaltningen til vilkårsforhandling, medmindre

- 1) det af anmodningen fremgår, at betingelserne, jf. § 42, *stk. 1*, for at give separation eller skilsmisse efter §§ 32-36 er til stede, og begge ægtefæller meddeler statsforvaltningen, at de ikke ønsker vilkårsforhandling, eller
- 2) der ønskes skilsmisse efter § 31, og vilkårene for separationen også gælder for tiden efter skilsmissen, medmindre der skal tages stilling til pensionsordninger efter § 54.

Stk. 2. Vilårsforhandling skal uanset bestemmelsen i stk. 1 foretages, hvis statsforvaltningen finder, at særlige omstændigheder taler for det.

Kirkelig mægling

§ 40. Efter begge parters ønske kan der ske mægling ved præsten. Regler herom fastsættes af kirkeministeren efter forhandling med ministeren for familie- og forbrugeranliggender.

Anden mægling

§ 41. Statsforvaltningen kan tilbyde mægling ved uenighed om vilkårene for separation og skilsmisse.

Separations- eller skilsmissebevilling

§ 42. Statsforvaltningen giver bevilling til separation eller skilsmisse efter §§ 29 og 32-36, hvis ægtefællerne er enige herom og er enige om vilkårene, jf. §§ 49 og 54-56. Ægtefællerne kan dog henskyde spørgsmål om størrelsen af ægtefællebidrag til statsforvaltningens afgørelse.

Stk. 2. Statsforvaltningen giver bevilling til skilsmisse efter § 31, hvis den anden ægtefælle ikke protesterer herimod, og vilkårene for separationen også gælder for tiden efter skilsmissen. Dette gælder dog ikke, hvis der skal tages stilling til pensionsordninger efter § 54.

Afslutning af en separations- eller skilsmissesag og indbringelse for retten

§ 43. Statsforvaltningen kan afslutte en sag om separation efter § 29 eller skilsmisse efter §§ 31-36, hvis den fornødne enighed, jf. § 42, for at give bevilling ikke er opnået, eller statsforvaltningen finder det betænkeligt at give bevilling. Statsforvaltningen indbringer sagen for retten, hvis en part inden 4 uger efter, at det er meddelt den pågældende, at sagen er afsluttet, anmoder herom. Dette gælder dog ikke, hvis afslutningen af sagen skyldes, at den pågældende er udeblevet fra vilårsforhandlingen.

Stk. 2. Efter anmodning fra en part afslutter statsforvaltningen sagen og indbringer den for retten, hvis:

- 1) parterne har modtaget vejledning under vilårsforhandlingen, uden at den fornødne enighed, jf. § 42, er opnået, eller
- 2) den pågældende er mødt, mens den anden part er udeblevet trods to indkaldelser.

Stk. 3. Statsforvaltningen kan i særlige tilfælde efter anmodning afslutte sagen og indbringe den for retten, selv om betingelserne efter stk. 1 eller 2 ikke er opfyldt.”

4. § 58 a affattes således:

”§ 58 a. Statsforvaltningens afgørelser efter denne lov kan påklages til ministeren for familie- og forbrugeranliggender. Dette gælder dog ikke afgørelser efter § 43, stk. 1 og 2, samt afgørelser om at imødekomme en anmodning efter § 43, stk. 3.

Stk. 2. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan fastsætte regler om statsforvaltningernes behandling af separations- og skilsmisssager, om vilkårsforhandling, om mægling efter § 41, om statsforvaltningernes behandling af sager om ægtefællebidrag efter §§ 50 og 53, herunder om ansøgningsfrister og begyndelses- og ændringstidspunkter, samt om klagers behandling. Det kan i disse regler bestemmes, at vilkårsforhandling bortfalder for en ægtefælle, der ikke har ophold her i landet.”

§ 3 [Retsplejeloven]

I lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr. 961 af 21. september 2004, foretages følgende ændringer:

1. §§ 448 og 448 a ophæves, og i stedet indsættes:

”§ 448. Efter reglerne i dette kapitel behandles:

- 1) sager om separation eller skilsmisse,
- 2) sager om forældremyndighed,
- 3) spørgsmål om samvær og anden kontakt i forbindelse med en sag om forældremyndighed,
- 4) sager om omstødelse af ægteskab,
- 5) sager mellem ægtefæller om ændring eller anfægtelse af vilkår for separation, skilsmisse eller omstødelse eller anfægtelse af aftaler om fordeling af formuen, der er indgået med henblik på separation, skilsmisse eller omstødelse,
- 6) sager mellem ægtefæller til afgørelse af, om separation består eller er bortfaldet, og
- 7) sager til afgørelse af, om parterne er eller ikke er ægtefæller.

§ 448 a. Sager om separation eller skilsmisse og sager om forældremyndighed indbringes for retten af statsforvaltningen, jf. dog § 456, stk. 1.

Stk. 2. Sagen anses for indbragt for retten, når retten har modtaget anmodning om det fra statsforvaltningen.

Stk. 3. Den, der først har anmodet om, at sagen indbringes for retten, anses som sagsøger. Ved samtidig anmodning om indbringelse for retten, anses den part, der indgav anmodning om separation eller skilsmisse, jf. § 37 i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, eller om afgørelse om forældremyndighed, jf. § 28 i lov om forældremyndighed og samvær, som sagsøger. Blev også anmodning som nævnt i 2. pkt. indgivet samtidig af begge parter, bestemmer statsforvaltningen, hvem der skal anses som sagsøger.

§ 448 b. Anlægger ministeren for familie- og forbrugeranliggender eller den, ministeren bemyndiger dertil, eller ægtefællen i et tidligere ægteskab sag til omstødelse af et ægteskab, skal sagen anlægges mod begge ægtefæller. Sagen anlægges ved en ret, hvor en af ægtefællerne kan sagsøges efter § 448 d.”

2. I § 448 c, stk. 1 og 2, og § 448 d, stk. 1, ændres ”anlægges” til: ”indbringes for retten”.

3. I § 448 c, stk. 1, nr. 4, ændres ”sagsanlæg ved” til: ”indbringelse for”.

4. I § 448 d, stk. 2, ændres ”anlægges sagen” til: ”indbringes sagen for retten”.

5. I § 448 d, stk. 3, ændres ”anlægges sagen ved” til: ”indbringes sagen for”.

6. I § 449, stk. 1, ændres ”§ 448, nr. 1-5 og 7-8, samt i sager efter § 448, nr. 6, om forældremyndighed” til: ”§ 448, nr. 1-4 og 6-7”.

7. I § 449, stk. 1 og 2, ændres ”sagsøgte eller appelindstævnte” til: ”en part”.

8. I § 450, stk. 2, 1. pkt., indsættes efter ”tilkomme,”: ”eller for at kunne afgøre et spørgsmål om samvær eller anden kontakt,”.

9. I § 450, stk. 3, ændres ”justitsministeren eller den, han” til: ”ministeren for familie- og forbrugeranliggender eller den, ministeren”.

10. I § 450 a, 1. pkt., ændres ”§ 29” til: ”§ 29 b”.

11. § 456 affattes således:

”§ 456. Afvises en sag, hvor anmodning om skilsmisse blev indgivet til statsforvaltningen inden udløbet af en frist herfor, som er fastsat i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, eller hæves en sådan sag uden anmodning herom fra sagsøgeren, kan denne, selv om fristen i mellemtiden er udløbet, anlægge sagen på ny inden 4 uger efter, at sagen blev afvist eller hævet.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, hvis en sag om omstødelse af ægteskab, der er anlagt inden udløbet af en frist for sagsanlæg, som er fastsat i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, afvises eller hæves uden anmodning herom fra sagsøgeren.”

§ 4 [Lov om registreret partnerskab]

I lov om registreret partnerskab, jf. lov nr. 372 af 19. december 1989, som senest ændret ved lov nr. 446 af 9. juni 2004, foretages følgende ændring:

I § 5, *stk. 2*, ændres ”§ 43, *stk. 1*,” til: ”§ 40”.

§ 5 [Ikrafttræden]

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. januar 2007

Stk. 2. Sager, der er under behandling ved lovens ikrafttræden, færdigbehandles efter de hidtil gældende regler.

§ 6 [Færøerne og Grønland]

Stk. 1. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Stk. 2. §§ 1, 2 og 4 kan ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger.

III Almindelige bemærkninger til lovudkastet

1. Hovedlinierne i udviklingen

1.1. Separation og skilsmisse

Før reformationen traf kirken afgørelse i ægteskabssager i Danmark. Den kirkelige ret forbød skilsmisser, men gav under visse betingelser adgang til separation, enten for bestandig eller på bestemt eller ubestemt tid.

Efter reformationen indførtes såkaldte capitler, senere kaldet tamperretter. Disse domstole, der bestod af både gejstlige og verdslige medlemmer, behandlede gennem mere end 250 år ægteskabssager i Danmark. I 1797 ophævedes tamperretterne, og kompetencen i ægteskabssager overgik til de almindelige domstole.

De forskellige lovbestemmelser i ægteskabsordinansen af 1582, Danske Lov og nogle kongelige forordninger kunne give grundlag for skilsmisse eller annullation ved dom. Ved siden heraf udviklede der sig imidlertid under enevælden en praksis, hvorefter der kunne meddeles separation eller skilsmisse ved kongelig bevilling. Bevillingerne blev oprindeligt givet ved umiddelbar kongelig resolution, men det blev senere overdraget til Justitsministeriet og senere igen overøvrigheden i et vist omfang at udfærdige bevillingerne.

Den administrative bevillingspraksis var ikke bundet af lovbestemmelser, men den bemyndigelse, Justitsministeriet gav overøvrigheden til at udfærdige separations- og skilsmissebevillinger, blev i tidens løb udøvet efter bestemt udformede og offentliggjorte regler. Det var ikke i alle tilfælde en betingelse, at parterne var enige om at ønske separation eller skilsmisse.

Trods forslag herom fra Familieretskommissionen betød ægteskabsloven af 1922 ikke et brud med det hidtil fulgte dobbeltsystem, selv om der skete enkelte ændringer. Bortset fra skilsmisse efter forudgående separation blev det således nu en betingelse for, at sagen kunne afgøres administrativt, at parterne var enige om, at afgørelsen blev truffet ved bevilling.

Ved ægteskabsloven af 1969 bevaredes i princippet det hidtil gældende system, men en række sager blev overført til domstolene. Det gælder først og fremmest sager, hvor der er uenighed om forældremyndighed eller ægtefællebidrag, men enighed om selve separationen eller skilsmissen. Før 1969-loven var det her mu-

ligt uden fortabelse af adgangen til bevilling at henskyde afgørelsen vedrørende disse spørgsmål til overøvrigheden.

Det i dag eksisterende flerstrengede system i forbindelse med opløsning af ægteskab har således rødder langt tilbage i tiden.

Efter gældende ret gives separation og skilsmisse enten ved dom eller ved bevilling meddelt af statsamtene eller Københavns Overpræsidium.

Ægtefæller afgør selv, om deres ægteskabssag skal behandles på den ene eller den anden måde, men bevillingsvejen står kun åben, hvis der helt igennem er enighed mellem parterne. De skal være enige om at ønske separation eller skilsmisse og om, at afgørelsen skal træffes ved bevilling, og de skal yderligere være enige om de væsentligste vilkår, der skal gælde for deres separation eller skilsmisse. Det gælder navnlig med hensyn til eventuel indbyrdes bidragspligt og retten til eneventuel lejebolig. Uenighed om blot et enkelt punkt nødvendiggør et sagsanlæg, også selv om parterne oprindeligt var enige, og uenigheden først viser sig, umiddelbart før bevillingen ellers vil kunne meddeles.

Uanset om separation eller skilsmisse meddeles ved bevilling eller dom, er det statsamtet, der skal afgøre spørgsmålet om størrelsen af et eventuelt ægtefællebidrag og spørgsmålet om børnebidrag, hvis parterne ikke har truffet aftale herom. Er der uenighed om samværet med børnene, er det også statsamtet, der afgør spørgsmål herom.

Skifte af ægtefællernes fællesbo henhører i tilfælde af uenighed under skifteretten. Der er mulighed for gennem statsamtet at få fri proces til skiftet, hvis visse betingelser er opfyldt.

Mens ægtefæller, der er enige om løsningen af de spørgsmål, der opstår under deres ægteskabssag, kun har behov for at henvende sig hos én myndighed – statsamtet – vil flere forskellige myndigheder således kunne blive implicerede i tilfælde af uenighed.

Se nærmere om gældende ret i afsnit 2 nedenfor.

Det har ved flere tidligere lejligheder været diskuteret og vurderet, om den nuværende ordning, hvorefter kompetencen i ægteskabssager er delt mellem administrative myndigheder og domstolene, skal bevares, eller om der bør indføres en "enstrengt" ordning, således at så vidt muligt alle spørgsmål i forbindelse med

separation og skilsmisse behandles af samme myndighed, se f.eks. betænkning nr. 7/796/1977 fra Ægteskabsudvalget af 1969 om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse. Hidtil er overvejelserne dog endt med fastholdelse af den flerstrengede ordning, som fortsat er gældende i dag.

1.2. Forældremyndighed

I lov nr. 277 af 30. juni 1922 om umyndighed og værgemål fandtes regler om forældremyndighed.

Ved gennemførelsen af lov nr. 256 af 4. juni 1969 om ægteskabs indgåelse og opløsning blev reglerne om gifte forældres forældremyndighed efter separation eller skilsmisse overført fra myndighedsloven til ægteskabsloven. I den forbindelse blev en del forældremyndighedstvister overført til domstolene, og der blev skabt en mere klar kompetencefordeling mellem statsamter og domstole.

Med en lovrevision i 1985 blev reglerne i ægteskabsloven om forældremyndighed overført til myndighedsloven, og alle regler om forældremyndighed blev dermed samlet i én lov. Systemet var indrettet sådan, at forældrene ved aftale godkendt af statsamtet kunne foretage ændringer i forældremyndigheden, mens tvister herom – bortset fra et enkelt tilfælde – henhørte under domstolene.

Der har løbende været reformovervejelser også på forældremyndighedsområdet.

Ved lov nr. 387 af 14. juni 1995 blev reglerne om forældremyndighed og samvær udskilt til en særlig lov. Kompetencefordelingen mellem statsamter og domstole er uændret siden da, og der henvises derfor for en nærmere beskrivelse af gældende ret til afsnit 2.2.1 nedenfor.

1.3. Regelforenkling i 2004

Der er senest sket ændringer i den familieretlige lovgivning ved lov nr. 446 af 9. juni 2004 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love (Regelforenkling på det familieretlige område m.v.). Tendensen er, at familieretlige sager skal behandles så enkelt som muligt, og at øget ansvar for at nå bæredygtige løsninger overføres til parterne selv. F.eks. skal aftaler om forældremyndighed mellem forældrene ikke længere godkendes af myndighederne, men kan blot anmeldes, mens vilkårsforhandling i forbindelse med separation eller skilsmisse kan fravælges. Betydningen af regelforenklingen er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 2 om gældende ret.

1.4. Igangværende reformovervejelser

Der er igangværende reformovervejelser på en række områder, der knytter an til familieretten. Af perspektiveringsmæssige hensyn er disse kort opridset nedenfor.

1.4.1. Ægtefællepensionsudvalget

Inden for de senere årtier er den samlede pensionsformue vokset meget betydeligt. Samtidig har samfundsforholdene og forholdet mellem ægtefæller, bl.a. med hensyn til indtægts- og formueforhold, ændret sig væsentligt. Endvidere er antallet af separationer og skilsmisser steget betydeligt. Det er derfor uheldigt, at retsstillingen med hensyn til behandlingen af pensions- og forsikringsrettigheder på ægtefælleskifte på en række punkter kan give anledning til tvivl eller opfattes som urimelig, navnlig ved skifte i forbindelse med separation eller skilsmisse.

Ægtefællepensionsudvalget har fået til opgave at overveje behovet for en særskilt lovmæssig regulering af pensioners og forsikringsrettigheders behandling på skifte i anledning af den ene ægtefælles død og i forbindelse med separation og skilsmisse og i givet fald fremkomme med forslag til udformningen af denne regulering. Udvalgets kommissorium er offentliggjort på Justitsministeriets hjemmeside.

Udvalget forventer at kunne afslutte sit arbejde i sommeren 2005.

1.4.2. Fællesboskifte

Reglerne om skifte af fællesbo ved separation og skilsmisse findes i lov om skifte af fællesbo m.v. Efter denne lov er udgangspunktet, at ægtefællerne uden skifterettens medvirken med eller uden advokatbistand selv tager initiativet til at få delt deres tidligere fællesbo ved et privat skifte. Offentligt skifte ved skifteretten kan forlanges af enhver af parterne, men et sådant skifte er forbundet med betydelige omkostninger. Skifteretten kan efter de gældende regler ikke medvirke ved delingen af et insolvent fællesbo. I dag deles mere end 95% af alle fællesboer uden skifterettens medvirken.

Arvelovsudvalget har til opgave at fremkomme med forslag til en fuldstændig revision af arveloven og af lov om skifte af fællesbo m.v. Udvalget skal for så vidt angår lov om skifte af fællesbo m.v. overveje en revision af reglerne om opløs-

ning af formuefællesskabet mellem ægtefæller og, i det omfang udvalget måtte finde, at der er behov for ændring af retstilstanden, fremkomme med forslag til ændrede lovregler, herunder også i tilstødende lovgivning, f.eks. ægteskabsloven. Udvalgets kommissorium er offentliggjort på Justitsministeriets hjemmeside.

1.4.3. Udvalget om Haagerkonventionen af 1996

Den 1. april 2003 undertegnede Danmark Haagerkonventionen af 19. oktober 1996 om jurisdiktion, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde om forældreansvar og beskyttelsesforanstaltninger i forhold til børn.

Konventionen indeholder bl.a. regler om, hvilket lands domstole der skal være kompetente til at træffe afgørelser om beskyttelsesforanstaltninger om børn eller om børns ejendom, og om anerkendelse og fuldbyrdelse af sådanne afgørelser. De beskyttelsesforanstaltninger, der er omfattet af konventionen, er navnlig afgørelser om forældremyndighed og samvær, afgørelser om værgemål og om administration af barnets ejendom og afgørelser om at anbringe barnet i en plejefamilie eller en institution.

Gennemførelse af konventionen i dansk ret vil få konsekvenser for flere love, herunder retsplejeloven og lov om forældremyndighed og samvær.

Udvalget til gennemførelse af Haagerkonventionen har til opgave at udarbejde forslag til de lovændringer, der er nødvendige for, at Danmark kan ratificere konventionen. Udover de ændringer, der er nødvendige for en ratifikation af konventionen, kan udvalget komme med forslag til andre ændringer i bl.a. den familieretlige lovgivning, som findes hensigtsmæssige i tilknytning til gennemførelse af konventionen.

Udvalget skal i den forbindelse bl.a. overveje, om der er behov for at indføre regler om samvær for andre end et barns forældre, herunder f.eks. stedforældre eller bedsteforældre, da en række af de lande, som har tiltrådt eller forventes at tiltræde konventionen, har regler herom. Udvalget skal endvidere overveje, om der er behov for ændring af retsplejelovens regler om international kompetence i forældremyndighedssager, jf. § 448 c, da udgangspunktet i konventionen er, at en sag skal behandles i det land, hvor barnet har sit sædvanlige opholdssted, hvilket afviger fra de gældende danske regler, hvor forældrenes bopæl er afgørende. I tilknytning hertil skal det overvejes, om reglerne om værneting, jf. retsplejelo-

vens § 448 d, bør ændres, så de i højere grad bygger på barnets bopæl i stedet for forældrenes.

Udvalgets kommissorium er offentliggjort på Justitsministeriets hjemmeside.

1.4.4. Børnebortførelsesudvalget

Danmark tiltrådte i 1991 Haagerkonventionen af 1980 om de civilretlige virkninger af internationale børnebortførelser og Europarådskonventionen af 1980 om anerkendelse og fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser. Formålet med konventionerne er at forebygge internationale børnebortførelser og at sikre bortførte børns tilbagevenden til det land, de er bortført fra, medmindre det er åbenbart, at en tilbagegivelse vil være i strid med barnets bedste. Konventionerne er gennemført i dansk ret ved lov nr. 793 af 27. november 1990 om international fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser m.v. (internationale børnebortførelser) (børnebortførelsesloven).

I forskellige sammenhænge har der været rejst debat om de danske myndigheders håndtering af sager om børnebortførelse. Justitsministeriet har på denne baggrund nedsat et udvalg, der har til opgave at foretage en vurdering af, om de danske myndigheders håndtering af disse sager kan styrkes. Udvalgets kommissorium er offentliggjort på Justitsministeriets hjemmeside.

Ifølge kommissoriet bør udvalget bl.a. vurdere, om og i givet fald hvordan mæglingsindsatsen kan styrkes, da en frivillig aftale mellem forældrene må antages at være at foretrække frem for en retlig afgørelse, hvilket bør understøttes af de danske myndigheder. Dette hensyn skal dog afvejes over for hensynet til, at tilbagegivelsen ikke forsinkes unødigt og hensynet til, at parternes retsstilling ikke i øvrigt forringes, f.eks. ved at bortføreren "går under jorden" med barnet. Endvidere bør udvalget vurdere domstolenes behandling af samt politiets og de sociale myndigheders indsats i børnebortførelsessager. Udvalgets redegørelse vil foreligge inden udgangen af 2004.

2. Gældende ret

2.1. Separation og skilsmisse (ægteskabsloven)

2.1.1. Retsstillingen i dag

Udgangspunktet for fordelingen af kompetencen til at behandle separations- og skilsmisssager er, at "enighedssager" – med visse undtagelser – behandles af statsamtet, mens "tvistsager" behandles af retten.

Efter ægteskabslovens § 42 gives separation og skilsmisse ved dom eller bevilling. Bevilling udfærdiges efter § 1 i opløsningsbekendtgørelsen (Bekendtgørelse nr. 875 af 24. oktober 2002), jf. lovens § 42 a, af statsamtet.

Bevilling kan, jf. ægteskabslovens § 42, stk. 2, kun meddeles, hvis ægtefællerne er enige om at ønske separation eller skilsmisse ved bevilling og enige om de i lovens §§ 49 og 54-56 nævnte vilkår. Hvis det i øvrigt findes betænkeligt at meddele bevilling, skal bevilling nægtes, jf. § 42, stk. 3, i ægteskabsloven. Er disse betingelser ikke opfyldt, må sagen afgøres af retten.

Vilkårene for separation eller skilsmisse vedrører i dag **(1)** pligten til at betale ægtefællebidrag (§ 49), **(2)** bevarelse af ret til enkepension (kun ved skilsmisse) (§ 54), **(3)** fortsættelse af fælles lejemål (§ 55) og **(4)** godtgørelse for eventuelt særeje (§ 56).

Spørgsmålet om forældremyndigheden over parternes fælles børn er – i modsætning til tidligere – ikke længere et vilkår for separation og skilsmisse. Forældremyndighedsspørgsmålet kan dog inddrages under separations- eller skilsmisssagens behandling både i statsamtet og ved retten.

Derimod er det ikke muligt at få inddraget spørgsmål om samvær, børnebidrag eller bodeling under rettens behandling af ægteskabssagen. Kompetencen til at træffe afgørelser om samvær og børnebidrag henhører under statsamtet med mulighed for at klage til Familiestyrelsen, mens spørgsmål om bodeling ved uenighed herom henhører under skifteretten.

2.1.2. Statsamtets sagsbehandling

2.1.2.1. De gældende regler

Reglerne om statsamternes stedlige kompetence er fastsat i opløsningsbekendtgørelsen. Det fremgår bl.a., at ansøgning fra ægtefællerne i forening om separation eller skilsmisse ved bevilling som udgangspunkt sendes til statsamtet på det sted, hvor en af ægtefællerne bor eller opholder sig, mens ansøgning fra en af ægtefællerne som udgangspunkt sendes til statsamtet på det sted, hvor den anden æg-

tefælle bor eller opholder sig, jf. bekendtgørelsens § 1. Statsamternes internationale kompetence er fastlagt i bekendtgørelsens kapitel 3.

Ansøgningen, der skal underskrives af ægtefællerne personligt, skal være vedlagt vielsesattest samt fødsels-, dåbs- eller navneattester for ægtefællerne og kan ske på en blanket, der udleveres af statsamtet, jf. bekendtgørelsens § 2.

I dag skal der, inden bevilling til separation eller skilsmisse meddeles, foretages vilkårsforhandling, jf. ægteskabslovens § 44, medmindre der ansøges om skilsmisse efter lovens § 31, og vilkårene for separationen gælder for tiden efter skilsmissen. Statsamtet kan dog også i denne situation bestemme, at der skal foretages vilkårsforhandling.

Vilkårsforhandling foretages af statsamtet, jf. bekendtgørelsens § 8, og foretages som udgangspunkt med begge ægtefæller samtidig. Statsamtet kan dog bestemme, at vilkårsforhandlingen foretages særskilt, hvis særlige omstændigheder taler for det, jf. bekendtgørelsens § 9.

Statsamtet indkalder parterne til vilkårsforhandling, jf. opløsningscirkulærets § 2. Udebliver en af ægtefællerne, skal de indkaldes på ny. Møder ansøgeren ikke efter den anden indkaldelse, anses ansøgningen om separation eller skilsmisse ved bevilling i almindelighed for bortfaldet. Møder den anden ægtefælle ikke efter den anden indkaldelse, afslås ansøgningen om bevilling i almindelighed uden yderligere indkaldelser. Hvis der er søgt om fri proces til en sag om separation eller skilsmisse, fortsætter behandlingen af denne ansøgning, jf. cirkulærets § 3.

Under vilkårsforhandlingen skal det påses, at betingelserne for at give bevilling til separation eller skilsmisse er opfyldt, jf. lovens § 42.

I den forbindelse skal der tilvejebringes klarhed over forskellige problemstillinger. Endvidere skal statsamtet vejlede ægtefællerne om en række forhold.

Statsamtet fører protokol over vilkårsforhandlingen, som underskrives af parterne og af den, der har foretaget vilkårsforhandlingen, jf. cirkulærets § 7.

Separations- og skilsmissebevillinger udfærdiges på blanketter, der er godkendt af Civilretsdirektoratet (nu Familiestyrelsen). Vilkårene for separationen eller skilsmissen skal fremgå af bevillingen eller vedhæftes denne.

Af ægteskabslovens § 42 a, stk. 2-3, følger endelig, at der ved indgivelse af ansøgning om skilsmisse ved bevilling betales 500 kr. til statsamtet. Hvis ansøgeren inden for de sidste 3 måneder har indgivet en ansøgning om skilsmisse, for hvilken der er sket betaling, skal der dog ikke ske fornyet betaling.

2.1.2.2. Regelforenkling på det familieretlige område – ændring pr. 1. januar 2005

Med lov nr. 446 af 9. juni 2004 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love (Regelforenkling på det familieretlige område m.v.) blev der bl.a. vedtaget ændring af ægteskabslovens § 44 om vilkårsforhandling. Formålet er navnlig at forenkle skilsmissesagen. Fra ændringens ikrafttræden den 1. januar 2005 skal der, inden bevilling til separation eller skilsmisse meddeles, foretages vilkårsforhandling, medmindre (1) begge ægtefæller meddeler statsamtet, at de ikke ønsker vilkårsforhandling foretaget, eller (2) der ønskes skilsmisse efter § 31 og vilkårene for separationen også gælder for tiden efter skilsmissen, og der ikke skal tages stilling til pensionsordninger omfattet af § 54. Vilkårsforhandling skal dog uanset disse betingelser foretages, hvis statsamtet finder, at særlige omstændigheder taler for det, jf. den nye § 44, stk. 2.

Ændringen betyder, at der fortsat som udgangspunkt skal holdes vilkårsforhandling, inden bevilling til separation eller skilsmisse kan meddeles af statsamtet. Vilkårsforhandling skal dog ikke foretages, hvis begge ægtefæller meddeler statsamtet, at de ikke ønsker vilkårsforhandling. Den gældende retstilstand ændres dermed, idet vilkårsforhandling ikke længere er obligatorisk forud for separation eller skilsmisse ved bevilling, men kan fravælges, hvis ægtefællerne er enige herom, og der ikke i øvrigt er særlige omstændigheder, der taler for, at der skal afholdes vilkårsforhandling. Ordningen indebærer en lempelse for ægtefæller, der oplever den obligatoriske vilkårsforhandling som en unødvendig bureaukratisk forsinkelse af separationen eller skilsmissen, fordi de, allerede inden ansøgning om separation eller skilsmisse indgives, har indgået aftaler om vilkårene.

Den nye § 44, stk. 1, nr. 2, viderefører i hovedsagen reglen i den gældende lovs § 44, stk. 1, 2. pkt., hvorefter vilkårsforhandling som udgangspunkt ikke er nødvendig, hvis der ønskes skilsmisse på grundlag af separation, jf. lovens § 31, og vilkårene for separationen også gælder for tiden efter skilsmissen. Det er tilføjet som en yderligere betingelse, at der ikke skal tages stilling til pensionsordninger omfattet af lovens § 54.

2.2. Forældremyndighed og samvær

2.2.1. Retsstillingen i dag

Har forældrene fælles forældremyndighed, og skal den fælles forældremyndighed ophøre, kan forældrene efter § 9, stk. 1, i lov om forældremyndighed og samvær aftale, hvem af dem der skal have forældremyndigheden alene. Aftalen er kun gyldig, når den er anmeldt til statsamtet. Anmeldelsesordningen blev indført i forbindelse med regelforenklingen i 2004 på det familieretlige område i stedet for den hidtidige godkendelsesordning. Er en sag om forældremyndighed indbragt for retten, kan anmeldelse ske hertil. Er forældrene uenige, afgør retten under særligt hensyn til, hvad der er bedst for barnet, hvem af forældrene der skal have forældremyndigheden alene.

Kan parterne ikke opnå enighed om placeringen af forældremyndigheden ved ophør af fælles forældremyndighed, må spørgsmålet således indbringes for domstolene.

Efter lovens § 12 afgør retten under særligt hensyn til, hvad der er bedst for barnet, hvem af forældrene der skal have forældremyndigheden alene i tilfælde, hvor forældre, der ikke er gift med hinanden, har levet sammen i længere tid, uden at de har fælles forældremyndighed, og faderen kræver forældremyndigheden ved samlivets ophør, medmindre parterne er enige om at anmelde en aftale til statsamtet om fælles forældremyndighed efter lovens § 6 eller om overførsel af forældremyndigheden efter lovens § 11, stk. 1.

Endvidere fremgår det af stk. 2 i samme bestemmelse, at retten i andre tilfælde kan overføre forældremyndigheden fra moderen til faderen, hvis ændringen er bedst for barnet, bl.a. under hensyn til om indehaveren af forældremyndigheden uden rimelig grund hindrer gennemførelsen af samvær.

Er forældremyndigheden ved aftale eller dom tillagt en af forældrene alene, kan retten, når særlige grunde taler for det, overføre forældremyndigheden til den anden, hvis det er bedst for barnet, navnlig på grund af væsentligt forandrede forhold. Ved afgørelsen skal det tillægges vægt, om indehaveren af forældremyndigheden uden rimelig grund hindrer gennemførelsen af samvær. Dette følger af § 13 i loven. Aftale efter lovens § 11 om overførsel af forældremyndighed eller afgørelse efter lovens § 14 om forældremyndighed efter dødsfald kan ændres af retten under samme betingelser.

Derudover regulerer lovens § 14 den situation, at en af forældrene eller begge forældre dør. I de særlige dødsfaldssituationer har statsamtet afgørelseskompetencen. Statsamtets afgørelser kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, men kan inden 8 uger efter, at afgørelsen er meddelt, indbringes for retten under en sag mod den, som statsamtet har tillagt forældremyndigheden. Under en sag ved statsamtet om forældremyndighed efter dødsfald, jf. lovens § 14, har statsamtet endvidere mulighed for at bestemme, hvem forældremyndigheden midlertidigt skal tilkomme, jf. lovens § 24.

Lovens §§ 22-23 og § 25 indeholder også regler om afgørelser om midlertidig forældremyndighed. Efter § 22 kan retten efter anmodning bestemme, hvem forældremyndigheden under en retssag om forældremyndigheden midlertidigt skal tilkomme. Afgørelsen træffes ved kendelse under særligt hensyn til, hvad der er bedst for barnet under sagen. Afgørelsen gælder, indtil der foreligger en dom, der kan fuldbyrdes, og bortfalder, hvis sagen hæves eller afvises.

Har forældrene fælles forældremyndighed, og er der risiko for, at den ene af dem vil bringe barnet ud af landet og derved foregribe en afgørelse om forældremyndigheden, kan justitsministeren (nu ministeren for familie- og forbrugeranliggender) eller den, der bemyndiges hertil, efter lovens § 23 midlertidigt tillægge den anden af forældrene forældremyndigheden alene. Afgørelser efter denne bestemmelse træffes i praksis af Familiestyrelsen.

Endelig kan statsamtet efter lovens § 25 afgøre, hvem forældremyndigheden skal tilkomme, så længe forhindringen varer, hvis indehaveren, den ene af to indehavere eller begge indehavere af forældremyndigheden er forhindret i at udøve denne.

Som det fremgår, er udgangspunktet også for fordelingen af kompetencen til at behandle forældremyndighedssager, at "enighedssager" behandles af statsamtet, mens "tvistsager" behandles af retten. Udgangspunktet fraviges dog i visse tilfælde, herunder i forbindelse med forældremyndighed efter dødsfald og i forskellige tilfælde i forbindelse med midlertidige afgørelser om forældremyndighed, hvor forældremyndighedsafgørelser kan træffes administrativt.

Særligt om samvær følger det af § 17 i lov om forældremyndighed og samvær, at statsamtet efter anmodning træffer afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværet og kan fastsætte de nødvendige bestemmelser i forbindelse hermed. Statsamtet kan endvidere ændre aftaler eller afgørelser om samvær, hvis det er bedst for barnet, ligesom statsamtet efter lovens § 26 kan træffe afgørelse om midlerti-

digt samvær under sager om forældremyndighed eller samvær. Herudover kan statsamtet efter lovens § 18 træffe bestemmelse om anden kontakt med barnet end direkte fysisk kontakt i form af samvær. Statsamtets afgørelser om samvær og anden kontakt kan påklages inden for den almindelige administrative rekurs.

2.2.2. Statsamtets sagsbehandling

Forældrenes anmeldelse af aftaler om forældremyndighed skal ske skriftligt på en godkendt blanket. Sammen med anmeldelsesblanketten skal der vedlægges forskellig dokumentation afhængigt af aftalens indhold.

Når statsamtet modtager anmeldelse af en aftale om forældremyndighed, jf. lov om forældremyndighed og samvær § 6, § 9, stk. 1, eller § 11, stk. 1, foretager statsamtet alene en formalitetsprøvelse, før anmeldelsesblanketten påtegnes og sendes i kopi til forældrene. Statsamtet påser herunder, om den fornødne dokumentation foreligger, om frister for underskrift er overholdt m.v. Statsamtet foretager derimod ikke en nærmere vurdering af, om den anmeldte aftale er hensigtsmæssig for barnet og forældrene eller lignende.

Når statsamtet modtager en anmodning om godkendelse af en aftale om overførsel af forældremyndighed, jf. lovens § 11, stk. 2, indkalder statsamtet parterne til et møde og vejleder dem om aftalens retsvirkninger, jf. § 3, stk. 1, i bekendtgørelse om forældremyndighed og samvær m.v. (forældremyndighedsbekendtgørelsen). Parterne indkaldes som udgangspunkt til møde samtidigt, men kan dog indkaldes særskilt, jf. bekendtgørelsens § 6. F.eks. kan møde ske for den danske repræsentation i udlandet på det sted, hvor en af parterne opholder sig. Der er i bekendtgørelsens § 7 nærmere retningslinier for, hvordan der forholdes, hvis parterne udebliver fra mødet.

Hvis aftalen vedrører et større barn, lader statsamtet endvidere en samtale afholde med barnet, jf. lovens § 29, hvis barnets alder og modenhed tilsiger det. Med parternes samtykke kan statsamtet endvidere anmode kommunen om en udtalelse om dem og barnet. Endelig skal statsamtet i visse tilfælde indhente en erklæring fra den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden over barnet.

Når det fornødne oplysningsgrundlag foreligger, tager statsamtet stilling til, om aftalen kan godkendes, eller om godkendelse må nægtes. Aftalen godkendes, medmindre den strider mod, hvad der er bedst for barnet. Statsamtets eventuelle afgørelse om afslag på godkendelse af en aftale efter lovens § 11, stk. 2, skal op-

fylde forvaltningslovens begrundelseskrav, og afgørelsen kan påklages til Familiestyrelsen.

Det sker i praksis ikke sjældent, at statsamtet modtager en ensidig anmodning fra en forælder – f.eks. i forbindelse med behandlingen af en samværssag – om ændring af forældremyndigheden, f.eks. ophævelse af fælles forældremyndighed eller overførsel af forældremyndighed. Sker dette, vejleder statsamtet om, at en sådan ændring kræver enighed og ikke kan bestemmes af statsamtet, men derimod – hvis der ikke foreligger den fornødne enighed – må afgøres af domstolene under en retssag. Statsamtet kan indkalde parterne til vejledningsmøder på baggrund af sådanne anmodninger og kan tilbyde børnesagkyndig rådgivning.

Efter reglen i lovens § 14 kan statsamtet træffe visse afgørelser om placeringen af forældremyndigheden efter et dødsfald. Der er ikke udstedt nærmere retningslinier for statsamtets sagsbehandling i disse sager, men forvaltningslovens almindelige regler gælder. Endvidere følger det af § 37 i lov om social service, at kommunen i fornødent omfang skal medvirke til, at der udpeges en egnet forældremyndighedsindehaver, hvis ingen har forældremyndigheden over et barn eller en ung. I de situationer, hvor et dødsfald bevirker, at et barn står uden forældremyndighedsindehaver, sker statsamtets sagsbehandling ofte i nært samarbejde med barnets handlekommune. Reglerne om høring af større børn og om indhentelse af erklæring fra en forælder uden del i forældremyndigheden gælder tilsvarende i disse situationer.

Midlertidige afgørelser om forældremyndighed træffes i sagens natur oftest på et mindre fuldstændigt grundlag end den senere endelige afgørelse, og der er ikke udmeldt nærmere retningslinier for statsamtets sagsbehandling. Statsamtet har, som beskrevet ovenfor, kompetence til at træffe afgørelse om midlertidig forældremyndighed i visse situationer, herunder i dødsfaldssituationen, hvor der i praksis kan være behov for at få udpeget en midlertidig forældremyndighedsindehaver kort tid efter dødsfaldet – f.eks. hvor der ikke umiddelbart er en ansøger til forældremyndigheden.

I forbindelse med statsamtets behandling af samværssager er et af de primære mål at få forældrene til at forstå, at de har et fælles ansvar for børnene, og at dette indebærer, at de bør kunne blive enige om samværet og omfanget heraf. Når statsamtet modtager en ansøgning om fastsættelse, ophævelse eller ændring af samvær, har statsamtet flere muligheder. Statsamtet kan indkalde forældrene til et møde i statsamtet med sagsbehandleren eller iværksætte skriftlig høring af den anden forælder. Statsamtet kan endvidere tilbyde forældrene og/eller barnet bør-

nesagkyndig rådgivning eller forældrene konfliktmægling. Endelig kan det være nødvendigt at indhente flere oplysninger fra ansøgeren eller at iværksætte yderligere undersøgelser, f.eks. i form af indhentelse af en børnesagkyndig erklæring eller gennemførelse af samtaler med børnene. Behandlingen af samværssager i statsamtterne omfatter en del mødevirksomhed, men der er ikke efter loven krav herom. Civilretsdirektoratets vejledning om behandling af samværssager fra november 1999 indeholder yderligere retningslinier for statsamternes sagsbehandling.

Anmodninger om fastsættelse af anden kontakt end samvær i medfør af lovens § 18 behandles efter samme retningslinier som anmodninger om afgørelser om samvær.

Statsamternes internationale og stedlige kompetence er fastlagt administrativt i forældremyndighedsbekendtgørelsen.

2.3. Domstolssager efter retsplejelovens kapitel 42

2.3.1. Retsstillingen i dag

Retsplejelovens kapitel 42, der har overskriften: ”Sager om ægteskab eller forældremyndighed”, indeholder reglerne om domstolenes behandling af sager om ægteskab eller forældremyndighed, herunder, jf. retsplejelovens § 448:

- sager om separation, skilsmisse eller omstødelse af ægteskab
- sager om ophør af fælles forældremyndighed
- sager om overførsel af forældremyndighed
- sager om statsamtets afgørelser om forældremyndighed ved en indehavers død
- sager om ændring af aftale eller afgørelse af forældremyndighed
- sager mellem ægtefæller om ændring eller anfægtelse af vilkår for separation, skilsmisse eller omstødelse eller anfægtelse af aftaler om fordeling af formuen, der er indgået med henblik på separation, skilsmisse eller omstødelse
- sager mellem ægtefæller til afgørelse af, om separation består eller er bortfaldet, og
- sager til afgørelse af, om parterne er eller ikke er ægtefæller.

Efter reglerne i retsplejelovens kapitel 42 behandles således bl.a. separationssager, jf. ægteskabslovens § 29, sager om umiddelbar skilsmisse, jf. ægteskabslovens §§ 32-36, sager om skilsmisse på grundlag af separation, jf. ægteskabslo-

vens § 31, sager om ophør af fælles forældremyndighed, jf. lov om forældremyndighed og samvær § 9, stk. 2, og sager om overførsel af forældremyndighed, jf. lov om forældremyndighed og samvær §§ 12-13.

Endvidere behandler domstolene sager om omstødelse af ægteskab, jf. ægteskabslovens kapitel 3, sager om ændring af bidragsafgørelser og -aftaler, jf. ægteskabslovens §§ 52-53, samt sager om ændring af øvrige aftaler mellem ægtefællerne med henblik på separation eller skilsmisse, jf. ægteskabslovens § 58.

Domstolene behandler tvister i forbindelse med separation og skilsmisse, herunder om hvorvidt der skal meddeles skilsmisse, om forældremyndighed, om ægtefællebidragspligt m.v. Ikke alle tvister i forbindelse med separation og skilsmisse er dog domstolsanliggender. Tvister om samvær, børnebidrag og størrelsen af ægtefællebidrag behandles administrativt.

Selve spørgsmålene om umiddelbar skilsmisse og forældremyndighed er indispositive sådan, at retten ikke er bundet af parternes påstande, men må undersøge og konstatere, f.eks. at betingelserne for skilsmisse er opfyldt, selv om sagsøgte tager bekræftende til genmæle. Retten må således påse, at det fornødne afgørelsesgrundlag tilvejebringes.

2.3.2. Domstolsbehandlingen

Sager om separation eller skilsmisse og om forældremyndighed behandles som udgangspunkt ved byretterne i 1. instans, jf. retsplejelovens § 224. Bestemmelser om retternes internationale og stedlige kompetence fremgår af lovens §§ 448 c-448 d.

Sag anlægges ved indlevering af stævning til retten, jf. retsplejelovens § 348. Stævningen skal indeholde bl.a. sagsøgerens påstand og en udførlig fremstilling af de faktiske omstændigheder, hvorpå påstanden støttes. Retten lader stævningen forkynde for den sagsøgte og vejleder samtidig om, hvad han eller hun bør foretage sig til varetagelse af sine interesser.

Herefter indkalder retten som udgangspunkt parterne til et møde med et varsel, der i almindelighed skal være på mindst 2 uger fra forkyndelsen, jf. retsplejelovens § 351. På mødet skal hver af parterne fremlægge de dokumenter, som agtes påberåbt. Sagsøgte skal endvidere fremlægge et svarskrift eller afgive en udtalelse indeholdende bl.a. sin påstand samt baggrunden herfor.

Under sagens forberedelse bringes parternes stilling til sagens faktiske og retlige omstændigheder så vidt muligt på det rene, og det søges klargjort, hvilke omstændigheder der ikke bestrides, og hvilke der eventuelt skal være genstand for nærmere bevisførelse.

Retten kan opfordre en part til at føre bevis og kan, uanset om modparten anmoder om det, pålægge en part at afgive forklaring, jf. retsplejelovens § 450, stk. 1.

Hvis retten finder det påkrævet for at kunne afgøre, hvem forældremyndigheden over børnene skal tilkomme, kan retten træffe bestemmelse om foretagelse af bevisførelse, herunder afhøring af vidner og tilvejebringelse af udtalelser fra sagkyndige, jf. retsplejelovens § 450, stk. 2. Udgifterne til bevisførelse i henhold til denne bestemmelse, afholdes af statskassen.

Retsmøderne foregår for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 453.

Retten bestemmer, hvornår forberedelsen afsluttes, og fastsætter på dette tidspunkt eller snarest muligt herefter tidspunktet for domsforhandlingen. Domsforhandlingen kan foregå i tilslutning til et forberedende møde, såfremt parterne er enige om det, eller sagen findes tilstrækkeligt oplyst og også i øvrigt egnet til straks at domsforhandles.

I praksis indkalder retten i ægteskabssagerne i de fleste tilfælde til domsforhandling, allerede når stævningen sendes til forkyndelse hos sagsøgte. Det vil ofte være unødvendigt at anmode sagsøgte om at indgive et svarskrift.

Betydningen af udeblivelse fra møder i retten er indgående fastslået i retsplejelovens bestemmelser.

Byrettens domme kan ankes til landsretten inden for 8 uger, jf. retsplejelovens § 454.

Som det fremgår, er der i dag ikke krav om, at initiativtageren til en separations- eller skilsmissesag eller en forældremyndighedssag skal henvende sig til statsamtet eller andre administrative myndigheder forud for sagsanlæg ved domstolene. Sag kan umiddelbart indledes ved domstolene ved udtagelse af stævning. Dog skal eventuel ansøgning om fri proces indgives til statsamtet, se afsnit 2.3.3 nedenfor. Som det også fremgår, er der nogle formelle krav, som skal være opfyldt i forbindelse med sagsanlægget. Der medvirker stort set altid advokat for sagsøger og ofte også for sagsøgte i disse sager.

2.3.3. Advokatbeskikkelse og fri proces

Hvis sagsøgte eller appelindstævnte i en sag efter retsplejelovens § 448, nr. 1-5 og 7-8, ikke giver møde ved advokat, og retten finder, at den pågældende har behov for advokatbistand, kan retten i medfør af lovens § 449, stk. 1, beskikke en advokat for denne, hvis den pågældende opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, jf. lovens § 330, stk. 1, nr. 2. Hvis retten ikke finder det muligt at behandle sagen på forsvarlig måde, uden at sagsøgte eller appelindstævnte har advokatbistand, kan retten, jf. lovens § 449, stk. 2, beskikke den pågældende part en advokat, selv om parten ikke opfylder de almindelige økonomiske betingelser herfor. I denne situation skal parten erstatte statskassen udgifterne i forbindelse med beskikkelsen.

Retsplejelovens § 449, stk. 1, gælder ikke for sagsøgere eller appellanter i ægteskabssager, uanset om sagen drejer sig om separation, skilsmisse, forældremyndighed, vilkårsændring eller andet. En sagsøger eller appellant har derimod mulighed for at ansøge om fri proces efter reglerne i lovens kapitel 31. Heraf følger bl.a., at der efter ansøgning kan meddeles en part fri proces, hvis den pågældende opfylder visse økonomiske betingelser herfor samt skønnes at have rimelig grund til at føre proces, jf. lovens § 330, stk. 1. Ansøgning om fri proces under en sag ved byretten indgives til statsamtet og i ankesager til Civilstyrelsen. Ved behandlingen af en ansøgning om fri proces skal statsamtet i ægteskabssager ligesom i andre sager bl.a. foretage en vurdering af, om den pågældende har udsigt til at få medhold i den eller de påstande, som vedkommende agter at nedlægge under sagen. Et afslag fra statsamtet på fri proces kan påklages til Civilstyrelsen.

2.4. Konfliktløsning

På det familieretlige område eksisterer en række forskelligartede tilbud til konfliktløsning. Navnlig på grund af sagernes karakter er det ofte en fordel for parterne og deres eventuelle børn, at uenigheder kan løses i mindelighed. Nedenfor gennemgås de forskellige etablerede tilbud.

2.4.1. Mægling i ægteskabssager

Efter begge parter ønske kan der i forbindelse med sager om opløsning af ægteskab ske mægling ved præsten, jf. ægteskabslovens § 43. Endvidere indeholder loven hjemmel til at indføre en ordning med frivillig rådgivning af ægtefæller forud for separation eller skilsmisse. Denne hjemmel er ikke udnyttet.

Den primære vejledning og rådgivning af ægtefæller forud for separation og skilsmisse finder sted i forbindelse med vilkårsforhandling i statsamterne. Der henvises til afsnit 2.1.2.1 og afsnit 2.1.2.2 herom.

2.4.2. Børnesagkyndig rådgivning

Statsamterne tilbyder i sager om forældremyndighed og samvær forældre og/eller børn forskellige redskaber til konfliktløsning.

Efter § 28 i lov om forældremyndighed og samvær skal statsamtet tilbyde forældre og børn børnesagkyndig rådgivning ved uenighed om forældremyndighed og samvær. Hvis der er behov for det, kan statsamtet også i andre tilfælde tilbyde børnesagkyndig rådgivning om forældremyndighed og samvær. Statsamtet kan undlade at tilbyde rådgivning, hvis det i det enkelte tilfælde skønnes unødvendigt eller uhensigtsmæssigt.

Formålet med den børnesagkyndige rådgivning er at hjælpe parterne til at løse deres konflikter om forældremyndighed og samvær under hensyn til, hvad der er bedst for barnet. Rådgiverne er psykologer, psykiatere eller socialrådgivere med særlig erfaring i familieforhold.

Rådgivningen skal dels give forældrene en dybere indsigt i deres egen og den anden forælders situation, dels styrke dem i at bruge deres egne ressourcer til at blive bedre i stand til at komme overens. Rådgivningen er derfor en hjælp til selvhjælp, og det optimale er, at forældrene selv finder en løsning på deres problemer. I anden række tilstræber rådgivningen at dæmpe konfliktniveauet mellem forældrene og dermed mindske konflikternes påvirkning af børnene.

Statsamterne kan også tilbyde børn rådgivning.

I de forudgående år har hovedparten af de gennemførte børnesagkyndige rådgivninger i statsamterne drejet sig om samvær. Ifølge Civilretsdirektoratets statistik om samvær, høring af børn, børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling i 2003 drejede mere end to tredjedele af de gennemførte almindelige rådgivninger sig om samvær. En fjerdedel handlede om både forældremyndighed og samvær, mens kun 6% af rådgivningerne udelukkende vedrørte spørgsmål om forældremyndighed. Billedet har tegnet sig nogenlunde ens over de seneste år. Statistikken viser også, at den børnesagkyndige rådgivning i mere end halvdelen af tilfældene førte til, at forældrenes uenigheder eller konflikter blev dæmpet.

I Statsamtet Ribe er forældre som led i sagsbehandlingen forsøgsvis siden 2002 blevet tilbudt tværfaglige møder i statsamtet med både sagsbehandleren og den børnesagkyndige rådgiver sammen. Sagerne visiteres til sådanne forløb, når statsamtet skønner, at der har været et åbenbart behov for enten konfliktmægling eller traditionel børnesagkyndig rådgivning, eller hvor sagen er meget kompleks, og hvor forældrene ikke ønsker at gøre brug af statsamtets rådgivningstilbud eller ikke kan profitere heraf. Disse tværfaglige møder tilrettelægges af sagsbehandleren i samråd med den børnesagkyndige rådgiver for at sikre relevant sagsoplysning kombineret med rådgivning og vejledning med fokus på barnet. Forsøgsprojektet er endnu ikke afsluttet. Der forventes at foreligge en evaluering inden udgangen af 2004.

2.4.3. Konfliktmægling

I 2001 blev statsamternes rådgivningstilbud udvidet gennem indførelse af en landsdækkende ordning med konfliktmægling. Samtlige statsamter har således siden sommeren 2001 tilbudt forældre konfliktmægling til løsning af uenigheder om forældremyndighed og samvær.

Det grundlæggende synspunkt ved konfliktmægling er, at forældrene selv rummer den bedste løsning på deres konflikt. Det er mæglernes opgave at styre processen, mens forældrene selv har ansvaret for resultatet af mæglingen. Ved hver konfliktmægling deltager normalt 2 mæglere, hvoraf som udgangspunkt den ene er sagsbehandler i statsamtet, mens den anden er børnesagkyndig rådgiver.

Konfliktmæglingen har således til formål at sætte forældrene i stand til bedre at kunne indgå aftaler om barnet samt sikre, at disse aftaler får et indhold, som begge forældre kan respektere og arbejde for at overholde. Et andet vigtigt formål med mæglingen er, at forældrene gennem mæglingen bliver udstyret med redskaber, som de kan anvende til at dæmpe konfliktniveauet mellem dem.

Statsamternes konfliktmægling er netop blevet evalueret af Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA). Rapporten herom – ”Konfliktmægling i statsamterne”, september 2004 – viser, at et stort flertal (84%) af de forældre, der har modtaget konfliktmægling, helt eller delvist fandt en løsning på deres uenighed om samvær eller forældremyndighed.

2.4.4. Forligsmægling og forsøg med retsmægling

I forbindelse med domstolenes behandling af sager i første instans udøver retten forligsmægling, medmindre det på forhånd må antages, at mægling vil være forgæves, jf. retsplejelovens kapitel 26. Traditionel forligsmægling ved domstolene tager normalt udgangspunkt i parternes konkrete krav og de retlige rammer herfor.

Ved retsmægling forstås mæglingsbestræbelser, der har tilknytning til domstolenes behandling af civile retssager, men er væsentlig forskellig fra den forligsmægling, som sædvanligvis praktiseres ved domstolene i dag. Der henvises til Justitsministeriets notat af 6. februar 2003 om en forsøgsordning med retsmægling. Notatet er offentliggjort på Justitsministeriets hjemmeside.

Vestre Landsret deltager sammen med 4 byretter i et 2-årigt forsøg med retsmægling som alternativ til traditionel behandling af retssager.

Retsmægling er en ny og frivillig måde at løse konflikter på, hvor en mægler hjælper sagens parter til selv at finde frem til en løsning på deres problem. Retsmægleren er en dommer eller en advokat, som har gennemgået en særlig uddannelse i retsmægling. Mægleren kan ikke træffe afgørelse i sagen, og det, som foregår under retsmæglingen, er fortroligt.

Det er retsmæglerens opgave at lede mæglingsprocessen. Mægleren finder sammen med parterne frem til de egentlige årsager til deres konflikt og hjælper dem til at få en bedre forståelse for både deres egne og modpartens synspunkter. I samarbejde med retsmægleren forsøger parterne herefter at finde frem til den løsning på konflikten, som i størst muligt omfang tager hensyn til begge parter behov og interesser.

Til forskel fra en retssag eller traditionel forligsmægling ved domstolene fokuserer mægleren i høj grad på, hvorfor parterne er uenige, og hvordan de bedst kommer videre. Det gør det lettere for parterne at fortsætte et eventuelt samarbejde efter mæglingen, og det giver mulighed for en mere varig løsning.

Retsmægling er samtaler mellem mægleren og parterne. Der afholdes et eller flere mæglingsmøder afhængig af behovet. Retsmæglingen afsluttes, når parterne når frem til en løsning på konflikten, eller lige så snart retsmægleren eller en af parterne ønsker det.

Hvis parterne bliver enige om en løsning på deres konflikt, indgår de en aftale. Parterne kan vælge at forelægge løsningsforslaget på konflikten for deres advokater eller andre, inden de beslutter sig for, om de vil indgå en aftale.

Hvis retsmæglingen ikke resulterer i en løsning, fortsætter sagen ved retten som en almindelig retssag. En dommer, der har fungeret som retsmægler, kan ikke afsige dom i sagen.

Justitsministeriets Forskningsenhed har i april 2004 afgivet en midtvejsrapport om evaluering af forsøget med retsmægling. Af rapporten fremgår bl.a., at omkring en femtedel af de sager, der er omfattet af evalueringen, vedrørte familieforhold. Det fremgår endvidere, at omkring to tredjedele af alle mæglingerne endte med en aftale. Dette er ikke opgjort særskilt for sager vedrørende familieforhold.

2.4.5. Advokatmediation

Advokatmediation er en metode til konfliktløsning, der – som alternativ til en retssag – kan hjælpe parterne til at løse uenigheder om bl.a. familieforhold gennem samtale og forhandling.

Mediation er en forhandlingsproces mellem to eller flere parter, der bistås i processen af en upartisk mediatoradvokat. Parterne inspireres til selv at tage ansvar for løsningen af den opståede konflikt. Mediatoradvokaten har fokus på selve forhandlingsprocessen og dialogens fortsættelse og hjælper parterne til at lytte til hinandens ønsker, så der kan opnås et bedre grundlag for gensidig forståelse af parternes behov og interesser. Herved skabes der mulighed for, at konkrete løsninger identificeres. Mediatoradvokaten er procesledende, men ikke rådgivende. Mediatoradvokaten er velkendt med konfliktløsning i domstolenes regi og kan oplyse parterne om, hvordan en sag i retten vil forløbe processuelt og tidsmæssigt. Mediatoradvokaten har tavshedspligt og arbejder fremadrettet sammen med parterne. Advokatmediationen foregår i et regi uafhængigt af den institution, der eventuelt senere skal træffe en afgørelse i sagen, hvis en forligsmæssig løsning ikke kan opnås. Parterne kan i dette forum finde en samlet løsning, selv hvor der skal tages stilling til forskelligartede problemstillinger. Dette er typisk tilfældet i forbindelse med en separations- eller skilsmissesag, hvor navnlig spørgsmål om forældremyndighed, samvær, bidrag og bodeling kan forekomme.

I 2002 blev en forsøgsordning iværksat af en gruppe familiemediatoradvokater sammen med Københavns Byret, hvor mediation blev tilbudt i ægteskabs-, forældremyndigheds-, samværs-, fogedudleverings- og bodelingssager. Der blev i forsøgsperioden indgået aftaler mellem parterne i 70 % af sagerne. Også internationalt anvendes advokatmediation. I Holland, Skotland samt delvist i England er mediation/konfliktmægling lagt ud til familieretsadvokater, inden retssag indledes.

2.5. Beslægtede områder

Inden for de seneste år er der gennemført reformer af opgavefordelingen mellem statsamter og domstole på to områder, der er beslægtede med ægteskabsagerne. Aftalen om strukturreformen på det familieretlige område er måske inspireret af disse reformer, og det forekommer derfor relevant at opridse hovedtrækkene heri.

2.5.1. Værgemålssager

Forud for vedtagelsen af lov nr. 388 af 14. juni 1995 – værgemålsloven – blev sager om umyndiggørelse og lavværgemål behandlet af domstolene, herunder byretterne i første instans. Sagerne var civile sager og blev afgjort ved dom. Byrettens dom i en umyndiggørelsessag kunne i kraft af det almindelige toinstansprincip indbringes for landsretten.

Retsplejelovens kapitel 43 indeholdt nærmere regler for domstolenes behandling af disse sager. Sagerne var indispositive sådan, at retten udøvede en vis officialvirksomhed og ikke overlod processen til parterne selv, jf. den dagældende § 460, stk. 1, i retsplejeloven. Det var således retten, der sørgede for sagernes oplysning og traf bestemmelse om afhøring af parter og vidner samt om tilvejebringelse af bl.a. sagkyndige udtalelser, herunder lægeerklæringer.

Resultatet af myndighedslovsudvalgets overvejelser, jf. betænkning 1247/1993 om værgemål, vedrørende spørgsmålet om saglig kompetence blev en regel om delt kompetence og dermed et tostrengt system, hvorefter hovedreglen er, at sagerne behandles af statsamterne, mens nogle sager fortsat behandles af domstolene. Udvalgets grundsyn var bl.a., at tvister skal behandles af domstolene, mens sager, der snarere består i en prøvelse på skriftligt grundlag af, om betingelserne for værgemål er opfyldt, og hvor der ikke foreligger en tvist, skal høre under statsamterne.

I overensstemmelse hermed blev det fastsat, at sager om værgemål, jf. værgemålslovens § 5, samværgemål, jf. § 7, ændring af værgemål, jf. § 9, og ophævelse af værgemål, jf. § 10, som udgangspunkt skal behandles administrativt i statsamtene, mens domstolene er enekompetente til at træffe afgørelse om iværksættelse af værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. § 6.

Anmodning efter værgemålslovens § 5 og §§ 7-10 sendes til statsamtet, mens anmodning efter værgemålslovens § 6 sendes til retten, jf. værgemålslovens § 17.

Udgangspunktet om administrativ behandling af sager om værgemål efter værgemålslovens § 5 og §§ 7-10 fraviges, hvis statsamtet finder det betænkeligt at behandle sagen administrativt, herunder hvis den, der begæres sat under værgemål, protesterer mod, at der træffes afgørelse om værgemål, hvis det f.eks. skønnes, at den, som sagen angår, har behov for bistand af en advokat, og at dette bedst kan ske i rettens regi gennem en advokatbeskikkelse, eller hvis statsamtet finder foretagelse af vidneafhøringer nødvendig, før der kan træffes afgørelse i sagen.

Sagen oversendes da til afgørelse ved retten, som således er kompetent til at behandle den i de tilfælde, hvor statsamtet har fundet det betænkeligt at behandle sagen.

De nærmere regler om den saglige kompetence i værgemålssager fremgår af § 13 i værgemålsloven.

Det er op til statsamtet at vurdere, om statsamtet selv eller retten bør træffe afgørelse om værgemål i de sager, der ikke indebærer stillingtagen til spørgsmålet om fratagelse af den retlige handleevne. Statsamtets beslutning om, at sagen kan behandles i statsamtet, kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. værgemålslovens § 13, stk. 4. Det er endvidere ikke muligt for retten at tilbagegive sagen til statsamtet, selv om dommeren finder, at sagen kunne være afgjort administrativt eller burde være bedre oplyst.

Derimod kan statsamtets afgørelse efter lovens § 5 eller §§ 7-10 indbringes for retten inden fire uger fra det tidspunkt, hvor der er givet meddelelse om afgørelsen, jf. værgemålslovens § 22. Overskrides denne frist, kan der i stedet fremsættes anmodning om ændring eller ophævelse af værgemålet, og statsamtets afgørelse herom vil da kunne indbringes for domstolene. Anmodning om domstolsprøvelse skal indgives til statsamtet, der oversender sagen til retten.

Officialprincippet, dvs. princippet om at den kompetente myndighed selv sørger for sagens oplysning, gælder (fortsat) i alle sager om værgemål, jf. værgemålslovens § 18.

Der foretages ikke advokatbeskikkelse i de sager, der behandles i statsamtet. Derimod kan der beskikkes advokat for den, sagen angår, i værgemålssager, der behandles ved retten, jf. retsplejelovens § 460, 1. pkt.

Reglerne om domstolenes behandling af værgemålssager findes i retsplejelovens kapitel 43.

2.5.2. Faderskabssager

Når der i det følgende tales om ”faderskabssager”, omfatter det de tilfælde, hvor faderskabet ikke er registreret hos kordegnen/ministerialbogsføreren i forbindelse med barnets fødsel, enten fordi barnets forældre er gift med hinanden, eller fordi de ugifte forældre har afgivet en erklæring om, at de sammen vil varetage omsorgen og ansvaret for barnet.

Forud for vedtagelsen af lov nr. 460 af 7. juni 2001 – børneloven – skulle sager om faderskab til børn født uden for ægteskab behandles i statsamtet, mens sager om faderskab til ægtebørn umiddelbart skulle rejses ved domstolene. Hvis en faderskabssag om børn født uden for ægteskab ikke kunne afsluttes ved anerkendelse over for statsamtet, f.eks. fordi den opgivne fadermulighed ikke ønskede at anerkende faderskabet, eller fordi moderen i konceptionsperioden havde haft samleje med flere mænd, skulle sagen indbringes for retten, der – i modsætning til statsamtet – kunne iværksætte retsgenetiske undersøgelser.

Børnelovsudvalget fandt, jf. betænkning nr. 1350/1997 om børns retsstilling – navnlig henset til de bedre retsgenetiske muligheder, som foreligger i dag i forhold til tidligere – at den gældende kompetencefordeling mellem statsamtterne og domstolene ikke var hensigtsmæssig. Endvidere var det udvalgets opfattelse, at forestillingen om, at ægtebarnsstatus er så værdifuld for et barn, at den kun bør kunne anfægtes ved domstolene, ikke længere var tidssvarende. Samlet var det udvalgets opfattelse, at sondringen mellem ægtebørn og børn født uden for ægteskab burde udgå sådan, at kompetencereglerne i stedet skulle bygge på retlige og praktiske realiteter.

Udvalget foreslog herefter, at alle egentlige faderskabssager skulle begynde i statsamtet og ikke ved domstolene, og at statsamtet skal tilvejebringe de nødven-

dige oplysninger sådan, at alle ukomplicerede sager kan afsluttes hurtigt ved skriftlig eller mundtlig anerkendelse for statsamtet, eventuelt efter indhentelse af retsgenetisk bevis.

En sag skal kun indbringes for retten, hvis den ikke kan afsluttes i mindelighed i statsamtet, f.eks. fordi ingen faderskabsmulighed er oplyst, faderskabsmulighederne er udelukket ved retsgenetisk bevis, parterne er uenige om, hvorvidt der har været seksuelt forhold i konceptionsperioden og ikke vil medvirke til retsgenetiske undersøgelser eller acceptere udfaldet af sådanne undersøgelser eller lignende.

I børnelovens kapitel 2 er kompetencefordelingen mellem statsamtterne og domstolene nærmere fastslået. Herefter skal alle faderskabssager – herunder de hidtidige ægtebarnssager – begynde i statsamtet og kan aldrig indledes direkte ved retten.

Statsamtterne har i den forbindelse fået kompetence til – med parternes samtykke – at iværksætte retsgenetiske undersøgelser. Herefter kan den mand, der udpeges som barnets far, anerkende faderskabet, selv om moderen f.eks. i konceptionsperioden har haft seksuelt forhold til flere mænd, hvilket er udtryk for en udvidelse i forhold til tidligere af statsamternes adgang til at modtage anerkendelser af faderskab.

Ved altid at lade en faderskabssag begynde i statsamtet opnås, at det først vil blive undersøgt, om sagen kan løses i mindelighed (ved anerkendelse). Domstolene forbeholdes således de sager, hvor der foreligger en egentlig tvist, eller hvor det af andre grunde ikke er muligt eller ubetænkeligt at afslutte sagen i statsamtet.

Der er i loven fastsat nærmere bestemmelser for, hvem der har kompetencen til at rejse en faderskabssag over for statsamtet og i hvilke situationer, samt for statsamtets sagsbehandling.

Børnelovens § 13 beskriver indgående, i hvilke tilfælde statsamtet skal indbringe en faderskabssag for retten. Dette skal ske, hvis en af sagens parter anmoder om det, statsamtet finder det betænkeligt at fortsætte behandlingen af sagen, der skal ske indkaldelse ved bekendtgørelse i Statstidende eller udfærdiges retsanmodning efter retsplejelovens § 158, sagen i øvrigt ikke kan afsluttes ved anerkendelse eller henlæggelse i statsamtet, eller en af parterne er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6.

I børnelovens § 15 er det yderligere præciseret, at en faderskabssag kun kan indbringes for retten af statsamtet. Det er således ikke muligt for parterne selv at anlægge en faderskabssag ved domstolene. Som beskrevet ovenfor følger det imidlertid af børnelovens § 13, at statsamtet bl.a. skal indbringe sagen for retten, hvis en af parterne anmoder om det.

Retsplejelovens kapitel 42 a om faderskabssager blev ændret som følge af børneloven.

Det følger herefter af retsplejelovens § 456 d, at en sag anses for indbragt for retten, når retten har modtaget anmodning herom fra statsamtet. Sagen fremsendes uden udfærdigelse af stævning, men med angivelse af begrundelsen for, at sagen indbringes for retten, og vedlagt sagens originale akter.

Retten giver, jf. retsplejelovens § 456 f, meddelelse til sagens parter om sagens indbringelse for retten. Når statsamtet har indbragt en sag for retten, skal retten om nødvendigt indhente retsgenetisk bevis, såfremt dette ikke allerede er sket i statsamtet. Sagen kan afsluttes ved anerkendelse for retten, hvis betingelserne herfor foreligger, og ellers ved dom.

3. Antal sager og ressourceforbrug

3.1. Det statistiske materiale

Arbejdsgruppen har indhentet en række statistiske oplysninger fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet om statsamternes behandling af separations- og skilsmisse-sager, forældremyndigheds- og samværssager samt sager om fri proces. Herudover foreligger en række oplysninger om den børnesagkyndige rådgivning og om konfliktmæglingen i statsamterne.

Fra Domstolsstyrelsen er der modtaget oplysninger om domstolenes behandling af sager om ægteskab og forældremyndighed (ægteskabssager).

Statsamtet Storstrøm har gennemført en undersøgelse af udfaldet af ægteskabssager, som var afsluttet pr. 1. oktober 2004, hvor statsamtet i 2003 gav sagsøgerne fri proces til at føre sag ved domstolene. Resultatet heraf er indgået i arbejdsgruppens arbejde.

Derudover har arbejdsgruppen indhentet statistiske oplysninger fra de fem præsidentledede byretter om afsluttede separations- og skilsmisssager samt forældremyndighedssager i oktober måned 2004. Dommerne har udfyldt et skema, udarbejdet af arbejdsgruppen, om afsluttede sager i de omhandlede sagskategorier i undersøgelsesperioden. Der er modtaget 76 skemaer.

Endelig er der gjort brug af statistisk materiale, som er offentliggjort af Danmarks Statistik eller i særlige statistikrapporter.

Da de statistiske oplysninger beror på forskellige former for indberetning til myndighederne, er de ikke umiddelbart sammenlignelige, men de kan dog give et billede af antallet af sager og ressourceforbruget i forbindelse med sagsbehandlingen.

3.2. Generelle udviklingstendenser

Som det fremgår af tabel 1 nedenfor, har antallet af afgørelser i separationssager i statsamtene og antallet af skilsmisser været stigende gennem de senere år. Det samme gælder antallet af ægteskabssager ved domstolene. Ægteskabssagerne ved domstolene omfatter i det væsentligste uenighedssager om separation og skilsmisse og tvister om forældremyndighed. Også antallet af afgørelser om samvær i statsamtene har været stigende gennem de senere år.

Tabel 1. Udviklingen i antallet af ægteskabssager ved domstolene, samværsafgørelser i statsamtene, afgørelser i separationssager i statsamtene samt antallet af skilsmisser

År	Ægteskabssager ved byretterne*	Samværsafgørelser i statsamtene	Afgørelser i separationssager i statsamtene**	Antal skilsmisser***
1997	4.013	8.623	11.704	12.774
1998	4.178	9.091	11.913	13.141
1999	4.325	10.002	12.504	13.537
2000	4.987	11.560	13.609	14.381
2001	5.527	10.401	13.203	14.597
2002	6.199	11.068	13.747	15.304
2003	6.547	11.972	13.986	15.763

* Opgørelsesmetoden blev ændret i 2000.

** Antallet af separationer ved domstolene er ikke opgjort.

*** Omfatter skilsmisser ved dom samt ved bevilling fra statsamtet, hvad enten der er tale om skilsmisse på grundlag af separation eller umiddelbar skilsmisse.

Med til billedet hører, at antallet af ugifte samlevende antagelig har været stigende i en del af perioden. Samlet set er der tale om en væsentlig stigning både i antallet af separationer og skilsmisser og i antallet af forældremyndighedstvister

ved domstolene. Forældremyndighedssagerne i statsamtene er ikke medtaget i tabellen. De materielle regler på dette område er ændret væsentligt gennem perioden, og statistiske oplysninger herom vil derfor ikke være relevante i denne sammenhæng.

3.3. Domstolene

Fordelingen af domstolenes ægteskabssager (navnlig sager om separation og skilsmisse henholdsvis om forældremyndighed)

Der foreligger ikke selvstændige statistiske oplysninger, der kan belyse, i hvilket omfang ægteskabssagerne ved domstolene angår uenighed om separation og skilsmisse, herunder ikke mindst om vilkårene herfor, henholdsvis uenighed om forældremyndighed. Det er ikke oplyst, hvad der var den reelle tvist i sagerne om opløsning af ægteskab. Tabel 5 nedenfor viser dog bl.a., at af de i alt 3.716 ægteskabssager, hvor der i 2002 blev afsagt dom efter domsforhandling, omhandlede 2.069 sager separation eller skilsmisse, mens 1.589 sager drejede sig om forældremyndighed. Dette svarer til, at 56% af de ægteskabssager, hvor der i 2002 blev afsagt dom efter domsforhandling, vedrørte separation eller skilsmisse, mens 43% af sagerne vedrørte forældremyndighed. Omkring 1% af de domsforhandlede sager angik andre spørgsmål. Den tilsvarende fordeling var i 2003 henholdsvis 52%, 45% og 3%, se tabel 5 nedenfor.

De indhentede oplysninger om de 5 præsidentledede byretters ægteskabssager i oktober 2004 viser bl.a., at der i perioden blev truffet afgørelse i 31 sager, der udelukkende vedrørte separation eller skilsmisse, og i 36 sager, der udelukkende vedrørte forældremyndighed. Af de i alt 76 sager, som arbejdsgruppen har modtaget oplysninger om, vedrørte de resterende 9 sager både separation (eller skilsmisse) og forældremyndighed. Dette svarer til, at separations- og skilsmissesagerne udgjorde 41% af sagerne og forældremyndighedssagerne 47%. 12% af sagerne angik både separation (eller skilsmisse) og forældremyndighed.

Ifølge Statsamtet Storstrøms undersøgelse af udfaldet af ægteskabssager, afsluttet pr. 1. oktober 2004, hvor statsamtet i 2003 gav sagsøgerne fri proces, gav statsamtet i 2003 fri proces til 98 separations- og skilsmissesager og til 138 forældremyndighedssager. Dette svarer til, at 58% af sagerne drejede sig om tvister om forældremyndighed, mens 42% af sagerne angik uenighed om separation og skilsmisse eller om vilkårene herfor.

Oplysningerne fra de beskrevne undersøgelser tyder samlet på, at omkring halvdelen af domstolenes ægteskabssager drejer sig om separation eller skilsmisse, mens omkring halvdelen af sagerne omhandler tvister om forældremyndighed.

Resultatet af domstolenes ægteskabssager

Som det fremgår af tabel 1 ovenfor, behandlede byretterne i 2001, 2002 og 2003 i alt henholdsvis 5.527, 6.199 og 6.547 ægteskabssager. Afgørelserne i disse sager fordelte sig, som det fremgår af tabel 2 nedenfor.

Tabel 2. Afgørelser i domstolenes ægteskabssager

	2001	2002	2003
Antal udeblivelsesdomme	77	74	50
Antal domme efter domsforhandling	3.368	3.716	4.029
Antal erkendelsesdomme	194	186	145
Antal domme i øvrigt	341	308	220
Antal aftaler (forlig) efter domsforhandling	78	85	80
Antal aftaler (forlig) i øvrigt	106	124	165
Andet*	1.363	1.706	1.858
Ægteskabssager i alt	5.527	6.199	6.547

* "Andet" dækker bl.a. over kendelser, beslutninger og andre afgørelser, der ikke er afdækket som selvstændige sagstyper.

Tabellen viser bl.a., at der i årene 2001, 2002 og 2003 blev afsagt dom efter domsforhandling i henholdsvis 3.368, 3.716 og 4.029 sager. Dette svarer til, at der blev afsagt dom efter domsforhandling i henholdsvis ca. 61%, ca. 60% og ca. 62% af sagerne i de tre år.

Hovedformålet med den familieretlige strukturreform, som den tegner sig efter arbejdsgruppens arbejde, er, at enighed mellem ægtefæller om separation eller skilsmisse eller mellem forældre om forældremyndighed skal søges opnået under den administrative sagsbehandling i statsforvaltningerne. Sagerne indbringes kun for retten, hvis dette ikke lykkes. Det har derfor en vis interesse at vide, i hvilket omfang det allerede i dag er muligt for parterne at blive enige om disse spørgsmål under sagsbehandlingen i retten.

Af tabel 2 fremgår det, at der i ægteskabssagerne i 2003 blev afsagt 145 erkendelsesdomme, indgået 80 forlig efter domsforhandling og i øvrigt indgået yderligere 165 forlig. Set i forhold til det samlede antal domme og aftaler, som fremgår af tabellen – når der bortses fra kategorien "andet" – i alt 4.689, er antallet af sager, der afsluttes i enighed lav. Således udgjorde de sager, der blev afsluttet ved erkendelsesdom eller ved forlig 8% af de 4.689 sager. Samme billede tegner sig for årene 2001 og 2002, hvor det tilsvarende tal i begge år var 9%.

De indhentede oplysninger om ægteskabssagerne i de præsidentledede byretter i oktober 2004 viser, at 25 af sagerne om separation eller skilsmisse blev afgjort ved dom, hvor der ikke var tale om udeblivelse. I disse sager var der ved sagens optagelse til dom enighed mellem parterne i knap halvdelen (48%) af tilfældene. I forældremyndighedssagerne blev der opnået enighed i 8 ud af samtlige 45 sager, der omfattede forældremyndighedsspørgsmål, hvilket svarer til ca. 18% af tilfældene.

Statsamtet Storstrøm har, som omtalt i afsnit 3.1, gennemført en undersøgelse af udfaldet af ægteskabssager, der var afsluttet pr. 1. oktober 2004, hvor statsamtet i 2003 gav sagsøger fri proces til at føre sag ved retten. Statsamtets undersøgelse omfattede i alt 236 sager. Heraf vedrørte 98 sager separation eller skilsmisse, mens 138 sager vedrørte forældremyndighed. I tabel 3 og 4 nedenfor fremgår visse af denne undersøgelses resultater.

Tabel 3. Udfaldet af retssager om separation og skilsmisse, hvor Statsamtet Storstrøm i 2003 havde givet sagsøger fri proces

Sagstype*	Sagsøgte tog bekræftende til genmæle	Sagsøgte adresse ukendt	Sagsøgte udeblevet	Sagen hævet	Egentlig dom	I alt
Separation efter § 29	20	3	8	6	5	42
Skilsmisse efter § 31	18	3	10	1	1	33
Skilsmisse efter § 32	1	4	4	0	1	10
Skilsmisse efter § 33	8	0	1	0	4	13
I alt	47	10	23	7	11	98

* Paragrafhenvisningerne i tabellen henviser til ægteskabsloven.

I de 98 sager om separation eller skilsmisse tog sagsøgte bekræftende til genmæle, eller sagsøger hævdede sagen, i 54 tilfælde. Dette svarer til ca. 55% af disse sager. I 33 sager blev der afsagt dom, efter at sagsøgte var udeblevet, eller hvor sagsøgte havde ukendt adresse. Dette svarer til ca. 34% af sagerne. Kun i 11 af de 98 sager (11%) tog dommeren stilling til tvisten mellem parterne ved en egentlig dom. I 10 af disse 11 sager drejede tvisten sig om pligten til at betale ægtefællebidrag.

Tabel 4. Udfaldet af retssager om forældremyndighed, hvor Statsamtet Storstrøm i 2003 havde givet sagsøger fri proces

Dom med forskellige begrundelser	78
Sagsøgte tog bekræftende til genmæle	39
Sagen hævet	21
I alt	138

I 60 af de 138 sager om forældremyndighed tog sagsøgte bekræftende til genmæle, eller sagsøger hævede sagen. Dette svarer til ca. 43% af sagerne.

Som det fremgår, er de foreliggende oplysninger om, i hvilket omfang der bliver opnået enighed mellem parterne under ægteskabssagernes behandling i retten, ikke entydige. De forskellige opgørelser tyder dog på, at der oftere opnås enighed i separations- og skilsmisssagerne end i forældremyndighedssagerne.

Selv om det foreliggende statistiske materiale tyder på en lav enighedsprocent, er det værd at bemærke, at både undersøgelsen ved de præsidentlede byretter i oktober 2004 og Statsamtet Storstrøms gennemgang af et antal domme, hvor der var givet fri proces, peger i retning af, at parterne i en række tilfælde bliver enige under ægteskabssagernes behandling i retten.

Til sammenligning kan det oplyses, at forligsprocenten i barnefordelingssager ved de norske tingsretter i årene 1994-96 var 52%. Se herom Svend Danielsen, "Nordisk Børneret II", side 156.

Sagsbehandlingstiden

Ifølge oplysninger fra Domstolsstyrelsen var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i byretternes ægteskabssager, der i 2002 blev afsluttet ved afsigelse af dom, 128 dage. I 2003 var den 121 dage. Sager, der blev sluttet ved forlig, varede i 2002 gennemsnitligt 122 dage, mens de i 2003 gennemsnitligt varede 109 dage. Sagsbehandlingstiden er ikke særskilt opgjort for separations- og skilsmisssager henholdsvis forældremyndighedssager.

Anvendte personaleressourcer

Domstolsstyrelsen har oplyst, at domstolenes tidsregistrering ikke er detaljeret i en sådan grad, at det er muligt at angive et særskilt årsværksforbrug for ægteskabssagerne.

Børnesagkyndige undersøgelser i forældremyndighedssager ved domstolene

Der foreligger ikke statistiske oplysninger om det samlede antal børnesagkyndige undersøgelser i forældremyndighedssager ved domstolene.

I de 138 retssager om forældremyndighed, der er omtalt i tabel 4 om Statsamtet Storstrøms undersøgelse, blev der foretaget 19 børnesagkyndige undersøgelser. Dette svarer til, at der blev gennemført en børnesagkyndig undersøgelse i 14% af sagerne.

De indhentede oplysninger om ægteskabssagerne i de præsidentledede byretter i oktober 2004 viser, at der blev foretaget en børnesagkyndig undersøgelse i 6 af de i alt 45 sager, der omhandlede forældremyndigheden. Dette svarer til ca. 13% af sagerne. Den gennemsnitlige udgift ved en børnesagkyndig undersøgelse var ifølge denne undersøgelse ca. 24.000 kr.

Domstolsstyrelsen har oplyst, at honorarer og udlæg til bl.a. læger (psykologer) i ægteskabssager, herunder forældremyndighedssager, afholdes over kontoen for fri proces og bogføres på konto 45.90.11 og konto 45.90.12. Disse konti omfatter også udgifter til tolke m.v. Det er således ikke muligt særskilt at opgøre de samlede udgifter ved børnesagkyndige undersøgelser gennemført i forbindelse med ægteskabssager ved domstolene.

Arbejdsgruppen har fra Domstolsstyrelsen modtaget oplysninger om de samlede afholdte udgifter på de to konti i de seneste tre år. I årene 2001, 2002 og 2003 blev der således samlet afholdt henholdsvis 10.170.084 kr., 10.416.367 kr. og 11.302.860 kr.

Retsmægling

Som beskrevet i afsnit 2.4.4 omfatter et 2-årigt forsøg med retsmægling i fire byretter og Vestre Landsret bl.a. ægteskabssagerne. Af en midtvejsrapport om evaluering af forsøget fremgår bl.a., at omkring en femtedel af de sager, der er omfattet af evalueringen, vedrørte familieforhold. Ressourceforbruget ved retsmæglingen er ikke opgjort. Det er over for arbejdsgruppen oplyst, at de advokater, der medvirker i forsøget, ikke modtager honorar herfor.

Fri proces og advokatbeskikkelse

Statsamternes behandling af ansøgninger om fri proces er omtalt nærmere i afsnit 3.4. Af tabel 8 i afsnit 3.4 fremgår bl.a., at statsamterne i 2002 bevilgede fri proces til sagsøger i 2.413 sager om separation eller skilsmisse, mens der blev givet afslag herpå i 212 sager. Dette svarer til, at der blev bevilget fri proces i 92% af de sager, hvor der blev ansøgt om fri proces til en separations- eller skilsmisse-sag. De tilsvarende tal for forældremyndighedssagerne var henholdsvis 2.763 bevillinger om fri proces og 385 afslag herpå. Bevillingsprocenten i disse ansøgningssager var således ca. 88%.

Tabel 5 indeholder en oversigt over, i hvor mange ægteskabssager i 2002 og 2003 sagsøger fik bevilget fri proces til at føre sag ved domstolene. Arbejdsgruppen har modtaget disse oplysninger fra Domstolsstyrelsen. I 2002 havde 4.875 sagsøgere i de i alt 6.199 ægteskabssager ved domstolene fri proces. I

2003 var dette tilfældet for 5.325 ud af i alt 6.547 sagsøgere. Dette svarer til, at henholdsvis ca. 79% og ca. 81% af alle sagsøgerne havde fri proces under ægteskabssagen i de to år.

*Tabel 5. Domme i ægteskabssager samt fri proces**

	2002		2003	
	Antal sager	Fri proces	Antal sager	Fri proces
Ægteskabssager i alt	6.199	4.875	6.547	5.325
Dom efter domsforhandling	3.716	3.035	4.029	3.366
- separation	1.036	869	1.022	856
- skilsmisse efter separation	548	439	636	531
- umiddelbar skilsmisse	485	388	437	366
- ophør af fælles forældremyndighed	1.311	1.106	1.556	1.354
- overførsel af forældremyndighed (lovens § 12)	156	107	163	109
- ændring af forældremyndighed (lovens § 13)	122	90	88	67
- andet	58	36	128	83

* Ifølge Domstolsstyrelsen er der en vis statistisk usikkerhed forbundet med tallene i tabellen, der derfor må tages med et vist forbehold. Der findes ikke en tilsvarende opgørelse for 2001.

I de 2.069 ægteskabssager i 2002, hvor der blev afsagt dom efter domsforhandling om separation eller skilsmisse, havde sagsøgerne fri proces i 82% af tilfældene. Det samme var tilfældet for 82% af sagsøgerne i de 1.589 forældremyndighedssager, hvor der blev afsagt dom efter domsforhandling. I 2003 var de tilsvarende procenter henholdsvis 84% og 85%. Det har ikke været muligt at få samlede oplysninger om, i hvor mange sager retten beskikker en advokat for sagsøgte. Det må antages, at færre sagsøgte får beskikket en advokat end antallet af sagsøgere, der bevilges fri proces til at føre sagen.

Undersøgelsen af de præsidentledede byretters ægteskabssager i oktober 2004 viser, at 36 ud af 40 sagsøgere i de omfattede separations- og skilsmissesager havde fri proces. Dette svarer til ca. 90% af sagsøgerne. I forældremyndighedssagerne havde 38 ud af 45 sagsøgere fri proces, hvilket svarer til ca. 84% af sagsøgerne. Ifølge undersøgelsen blev der beskikket en advokat for 13 ud af 40 sagsøgte i de omfattede separations- og skilsmissesager, hvilket svarer til omkring en tredjedel af sagerne (33%). I forældremyndighedssagerne blev der beskikket en advokat for 28 ud af 45 sagsøgte. Dette svarer til ca. 62% af sagerne. Ifølge oplysninger fra samme undersøgelse udgjorde de samlede oplyste advokatsalærer, som udredes af det offentlige, 173.275 kr. (eksklusiv moms) i de omfattede separations- og skilsmissesager. Det bemærkes i tilknytning hertil, at udgiften ikke var oplyst i alle sager navnlig på grund af, at en kort tidsfrist for indrapportering af undersøgelsesresultaterne var nødvendig. I de sager, hvor der var oplyst

om udgifterne, var den gennemsnitlige samlede udgift til advokatsalærer 5.776 kr. Det højeste advokatsalær udgjorde 19.000 kr. og det laveste 1.500 kr.

I forældremyndighedssagerne var de samlede oplyste udgifter til advokatsalærer, der udredes af det offentlige, 427.250 kr. Også her bemærkes, at udgifterne af tidsmæssige grunde ikke var angivet i alle sagerne. I de forældremyndighedssager, hvor der var oplyst herom, var den gennemsnitlige udgift til advokatsalærer 14.105 kr. Det højeste advokatsalær udgjorde 62.500 kr. og det laveste 2.250 kr.

Det er ikke muligt at opdele udgifterne på henholdsvis fri proces og advokatbeskikkelse.

Ifølge oplysninger fra Domstolsstyrelsen udgjorde statskassens udgifter til salærer og udlæg til advokater i ægteskabssagerne i 2001, 2002 og 2003 samlet set henholdsvis 62.017.013 kr., 67.731.266 kr. og 74.123.866 kr.

Særligt om retsafgift

Der betales ikke retsafgift i ægteskabssager.

3.4. Statsamterne

Antallet af sager i statsamterne

Strukturreformen har navnlig betydning i forhold til antallet af sager i statsamterne – fremtidigt statsforvaltningerne – om separation og skilsmisse, om forældremyndighed og om fri proces. Endvidere er antallet af samværssager væsentligt, da en del af baggrunden for reformen er at fremme muligheden for helhedsløsninger, der omfatter alle de problemstillinger, som opstår, når ægtefæller og forældre går fra hinanden eller ikke lever sammen.

Tabel 6 indeholder oplysninger om antallet af separations- og skilsmissesager i statsamterne i 2003. Som det fremgår, behandlede statsamterne i 2003 ca. 29.000 sager om separation og skilsmisse, hvor sagsbehandlingen blev afsluttet med en afgørelse (bevilling). Herudover blev der behandlet omkring 7.300 henvendelser, uden at dette resulterede i en afgørelse.

Tabel 6. Separations- og skilsmisssager i statsamtterne i 2003

Sagstype	Med afgørelse	Uden afgørelse	I alt
Separation	13.991	4.601	18.592
Umiddelbar skilsmisse	3.157	776	3.933
Skilsmisse efter separation	11.950	1.957	13.907
I alt	29.098	7.334	36.432

Tabel 7 indeholder en tilsvarende oversigt over statsamternes behandling af sager om forældremyndighed i 2003.

Tabel 7. Forældremyndighedssager i statsamtterne i 2003

Sagstype*	Med afgørelse	Uden afgørelse**	I alt
Aftaler efter § 6	2.492		
Aftaler efter § 7*** om fælles forældremyndighed	8.779		
Aftaler efter § 7 om ophør af fælles forældremyndighed	740		
Aftaler efter § 9	1.245		
Aftaler efter § 11	660		
Afgørelser om midlertidig forældremyndighed	19		
Afgørelser om forældremyndighed ved dødsfald	191		
I alt	14.126	3.791	17.917

* Paragrafhenvisningerne i tabellen henviser til lov om forældremyndighed og samvær.

** Antallet af sager uden afgørelse er ikke opgjort særskilt for de enkelte sagstyper.

*** § 7 i lov om forældremyndighed og samvær er nu ophævet.

Som det fremgår af tabel 7, behandlede statsamtterne i 2003 ca. 14.000 sager om forældremyndighed. Ca. 11.000 af disse vedrørte anmeldelse af aftaler om fælles forældremyndighed efter § 6 i lov om forældremyndighed og samvær eller anmeldelse af fælles forældremyndighed i forbindelse med anerkendelse af faderskabet til barnet efter § 7 i samme lov. Da reglerne om anmeldelse af fælles forældremyndighed er ændret, vil antallet af disse sager formentlig falde i løbet af 2004. Som beskrevet i afsnit 2.2.1 er reglerne om aftaler om ophør af fælles forældremyndighed og om overførsel af forældremyndigheden mellem forældrene ændret ved en regelforenkling i 2004, så de fremover blot skal anmeldes til statsamtet og ikke som tidligere godkendes.

Tabel 8 indeholder en oversigt over statsamternes behandling i 2003 af sager om fri proces i separations- og skilsmisssager samt i sager om forældremyndighed.

Tabel 8. Fri proces i ægteskabssager i 2003

	Med afgørelse	Uden afgørelse	I alt
Separations- og skilsmisssager	2.625	420	3.045
- statsamtet bevilgede fri proces	2.413		
- statsamtet afslog at bevilge fri proces	212		
Forældremyndighedssager	3.148	614	3.762
- statsamtet bevilgede fri proces	2.763		
- statsamtet afslog at bevilge fri proces	385		
I alt	5.773	1.034	6.807

Som det fremgår af tabellen, behandlede statsamtterne i 2003 knap 7.000 ansøgninger om fri proces i sager om separation og skilsmisse og om forældremyndighed. Statsamtterne traf afgørelse i 5.773 af sagerne. I separations- og skilsmisssagerne bevilgede statsamtet ansøgeren fri proces i 92% af de sager, hvor statsamtet traf afgørelse. Det tilsvarende tal i forældremyndighedssagerne var 88%. Beregnes andelen af fri proces-bevillinger i forhold til alle henvendelser, uanset om der blev truffet en afgørelse af statsamtet eller ej, er de tilsvarende tal henholdsvis 79% og 73%.

Antallet af samværssager, som statsamtterne behandlede i 2003, fremgår af tabel 9.

Tabel 9. Samværssager i statsamtterne i 2003

	Med afgørelse	Uden afgørelse	I alt
Samværssager	11.972	5.426	17.398
- heraf etablering af overvåget samvær	369		369

Udviklingen i antallet af samværsafgørelser i statsamtterne siden 1997 er beskrevet i tabel 1 ovenfor.

Sagsbehandlingstiden

Arbejdsgruppen har fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet modtaget oplysninger om statsamtternes gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager om separation og skilsmisse, om samvær og om fri proces. Oplysningerne er samlet i tabel 10.

Tabel 10. Gennemsnitlig sagsbehandlingstid i statsamtterne i 2003

Sagsområde	Uger
Separation og skilsmisse	5,1
Samvær	8,4
Fri proces	6,4

Anvendte personaleressourcer

Arbejdsgruppen har fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet modtaget oplysninger om det anvendte ressourceforbrug på de berørte sagsområder.

Det skal understreges, at statsamterne på sagsområderne separation og skilsmisse henholdsvis forældremyndighed i dag ikke behandler tvistsager. Dette indebærer, at en opgørelse af det aktuelle anvendte tidsforbrug pr. sag ikke kan tillægges afgørende betydning i et skøn over det fremtidige ressourceforbrug i tvistsagerne i statsforvaltningerne, da tvistsagerne må forventes at være mere ressourcetunge end de separations- og skilsmissesager samt forældremyndighedssager, som statsamterne i dag behandler. På forældremyndighedsområdet drejer hovedparten af de sager, der indgår i opgørelsen i tabel 11, sig således om anmeldelse eller godkendelse af forældremyndighedsaftaler. Ressourceforbruget i sådanne sager er ikke sammenligneligt med ressourceforbruget i forældremyndighedssager, hvor der er uenighed mellem forældrene om forældremyndigheden. Tvister i forældremyndighedssager kan derimod i et vist omfang ressourcemæssigt sammenlignes med samværstvisterne. For helhedens skyld er antallet af afgørelser og ressourceforbruget i tabel 11 dog medtaget for alle de berørte sagstyper.

Tabel 11. Anvendte personaleressourcer i statsamterne i 2003

Sagsområde	Årsværkforbrug	Antal afgørelser
Separation og skilsmisse	40,09	29.098
Forældremyndighed	8,90	14.126
Samvær	54,25	11.972
Fri proces	2,50	5.773

Børnesagkyndige undersøgelser i samværssager

Ifølge oplysninger fra statsamterne udgjorde de samlede udgifter til børnesagkyndige undersøgelser i samværssager i 2001, 2002 og 2003 henholdsvis 1.582.564 kr., 1.314.158 kr. og 1.471.702 kr.

Der findes ikke samlede opgørelser over, i hvor mange af statsamternes samværssager der bliver indhentet en børnesagkyndig erklæring. Det er derfor ikke muligt at beregne gennemsnitsudgiften ved en børnesagkyndig undersøgelse. Det kan dog oplyses, at undersøgelserne kan variere meget alt efter hvilket tema, undersøgelsen fokuserer på. Den gennemsnitlige udgift ved en børnesagkyndig undersøgelse i tilknytning til en samværssag i statsamtet vil derfor antagelig være lavere end den gennemsnitlige udgift forbundet med gennemførelsen af en børnesagkyndig undersøgelse under en forældremyndighedssag ved domstolene, hvor undersøgelsen af de præsidentledede byretters ægteskabssager i oktober 2004 vi-

ste en gennemsnitlig udgift til en børnesagkyndig undersøgelse på omkring 24.000 kr., se afsnit 3.3 ovenfor. I de tungere samværssager i statsamtene vil udgiften ved en enkelt undersøgelse dog også kunne udgøre 24.000 kr. eller mere.

Børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling

Ifølge oplysninger fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet blev der i 2003 gennemført 3.968 børnesagkyndige rådgivningsforløb og 540 konfliktmæglingsforløb. Hertil kommer i alt 516 rådgivnings- eller mæglingsforløb, der enten blev afsluttet, fordi parterne forinden var nået til enighed, eller fordi en part udeblev. De samlede udgifter herved udgjorde ca. 8,5 mio. kr. Opgørelsen er behæftet med en vis usikkerhed, da flere statsamter har oplyst, at de opgjorte udgifter alene vedrører udgifterne forbundet med brug af eksterne konsulenter, men ikke lønudgifter til statsamtets egne børnesagkyndige rådgivere eller til jurister, der medvirker i konfliktmæglingen.

Særligt om gebyrer i skilsmisssager

Der betales i dag et gebyr på 500 kr. ved ansøgning om skilsmisse ved bevilling i statsamtet. I 2001 udgjorde de samlede indtægter herved ca. 7,5 mio. kr., mens den samlede indtægt herved i hvert af årene 2002 og 2003 udgjorde ca. 7,9 mio. kr.

4. Arbejdsgruppens overvejelser

4.1 Udgangspunktet

4.1.1. Kommunalreformen

Da regeringen i april 2004 fremlagde sit forslag til en kommunalreform, havde oplægget titlen: "Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren". Dette tema er også udgangspunktet for den fremtidige opgavefordeling på familierettens område. Der skal bl.a. oprettes fem nye regionale kontorer – nu kaldet statsforvaltninger – som i hovedsagen skal varetage de opgaver, som de 14 statsamter og Københavns Overpræsidium varetager i dag. For at skabe større enkelhed, kvalitet og samarbejde i opgaveløsningen foresloges også ændringer i, hvorledes domstolene og forvaltningen behandler en række familieretlige sager. I den "Aftale om strukturreform", der blev indgået i juni 2004 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, videreføres disse elementer i regeringens oplæg. Reformen indebærer, at alle opgaver vedrørende opløsning af ægteskab samles i de nye statsforvaltninger. Heri ligger navnlig, at sager om separation, skilsmisse og foræl-

dremyndighed fremover skal begynde i statsforvaltningerne og kun fortsætte til domstolene i tilfælde, hvor der ikke under statsforvaltningernes sagsbehandling opnås enighed mellem parterne.

Det er besluttet at placere de fem statsforvaltninger i Aalborg, Ringkøbing, Aabenraa, Nykøbing Falster og København med afdelingskontorer i Århus, Ribe, Odense, Roskilde og Rønne.

Arbejdsgruppen om "Én indgang til opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed" er nedsat med henblik på at fremkomme med udkast til de lovændringer, der er nødvendige for at gennemføre nyordningen af opgavefordelingen på det familieretlige område – med andre ord med henblik på at gennemføre en familieretlig strukturreform.

Hvis den finder det hensigtsmæssigt, kan arbejdsgruppen endvidere forslå, at domstolene i forbindelse med afgørelsen af en forældremyndighedssag kan træffe afgørelse om samvær.

Såfremt arbejdsgruppen bliver opmærksom på særlige problemstillinger, som det kan være hensigtsmæssigt at overveje nærmere, men som det ikke er direkte nødvendigt eller tidsmæssigt muligt at gennemføre som led i udmøntningen af strukturaftalen, kan arbejdsgruppen i sin redegørelse gøre opmærksom herpå med henblik på en fortsat kvalitetssikring og udvikling af reformen.

4.1.2. Forudsætninger

Retsstillingen for forældre, der går fra hinanden, og for ægtefæller, der vil separeres eller skilles, er ændret og forenklet på mange områder gennem de seneste årtier.

I 1985 indførtes adgang for ugifte, separerede og skilte forældre til at aftale fælles forældremyndighed. Der foreligger ikke nyere statistiske oplysninger herom, men ifølge betænkning nr. 1350/1997 om børns retsstilling var situationen i 1996 formentlig, at omkring 90% af ugifte samlevende par indgik aftale om fælles forældremyndighed over deres børn. Andre opgørelser viser, at 75% af de forældre, der blev skilt eller separeret i 1999, aftalte fælles forældremyndighed. Siden 2002 har det ikke været et vilkår for at blive separeret eller skilt, at der samtidig indgås en aftale om forældremyndigheden. I stedet fortsætter den fælles forældremyndighed efter en separation eller skilsmisse, indtil en af forældrene ønsker den bragt til ophør. Samtidig indførtes en såkaldt omsorgs- og ansvarserklæring,

som for ugifte kan afklare faderskabsspørgsmålet, og som samtidig betyder, at forældrene får fælles forældremyndighed. Samlet må det antages, at forældre, der ikke længere er gift med hinanden, eller som har ophævet samlivet, i langt de fleste tilfælde har fælles forældremyndighed over børnene. Den seneste udvikling, som følger af en regelforenkling i 2004, er, at forældres aftaler om ophør af fælles forældremyndighed eller om overførsel af forældremyndigheden fra den ene forælder til den anden ikke skal godkendes, men blot kan anmeldes til statsamtet, ligesom det er tilfældet for forældres aftaler om fælles forældremyndighed. Hermed er ansvaret for aftalerne forældrenes eget. På en måde kan man sige, at området er blevet privatiseret.

I 1989 gennemførtes ændringer af betingelserne for separation og skilsmisse, som har medført en betydelig forenkling. Der er i dag ensidigt krav på separation og på skilsmisse på grundlag af 1 års separation, hvilket indebærer, at der yderst sjældent opstår egentlige tvister om, hvorvidt et ægteskab skal bringes til ophør. Det gælder også i tilfælde, hvor en af de umiddelbare skilsmissegrunde – langt hyppigst utroskab – påberåbes, idet beviset herfor er en erklæring fra tredjemand eller en partsforklaring i retten. Betydningen af de vilkår, der skal være enighed om for at få separation eller skilsmisse ved bevilling, er mindsket. Som følge af den almindelige samfundsudvikling og de ændrede familiemønstre er det sjældnere end tidligere, at en af ægtefællerne anmoder om underholdsbidrag, og antallet af domme, hvor en af parterne pålægges bidragspligt over for den anden, er antagelig faldende. Heller ikke vilkårene om, hvem der skal fortsætte lejelejligheden, eller om der skal betales et kompensationsbeløb i tilfælde af særeje, påberåbes særlig hyppigt. Traditionelt antages det, at omkring 90% af alle separationer og skilsmisser meddeles administrativt ved bevilling udstedt af statsamtet, hvilket som nævnt kræver enighed også om vilkårene.

Den seneste udvikling, som følge af regelforenklingen i 2004, er, at vilkårsforhandlingen, der hidtil har været obligatorisk for at opnå separation eller skilsmisse ved bevilling, nu kan fravælges, hvis ægtefællerne er enige om det. Også i tilfælde, hvor der anlægges retssag om separation eller skilsmisse eller om forældremyndighed, har initiativtageren i de fleste tilfælde forinden været i kontakt med statsamtet for at få bevilget fri proces, se afsnit 3 ovenfor.

Der er løbende sket en udvikling med hensyn til samfundets bestræbelser på at forlige parterne i de familieretlige sager. I 1985 indførtes en pligt for statsamtterne til at tilbyde børnesagkyndig rådgivning ved uenighed om forældremyndighed og samvær. I de sidste par år har statsamtterne derudover kunnet tilbyde forældre konfliktmægling. Domstolene har indledt forsøg med retsmægling, og om-

kring en femtedel af sagerne har vedrørt familieretlige forhold. Derudover har advokaterne uddannet mediatorer. I dag er en opfattelse af, at parterne i familieretlige sager selv rummer de bedste løsninger på deres uenigheder, fremherskende, ligesom et bærende synspunkt er, at ansvaret for afklaring af uenigheder om f.eks. børnenes fremtid primært er forældrenes. Samfundets rolle bliver således i videre omfang at tilbyde parterne redskaber, der kan hjælpe dem til at løse deres uenigheder i mindelighed.

Trods denne udvikling må det konstateres, at antallet af retssager om ægteskab og forældremyndighed har været stigende gennem de seneste 10 år. Samtidig er antallet af tvister, der indbringes for domstolene i de andre nordiske lande, meget lavere end i Danmark. Forligsprocenten i danske retssager er lav, se afsnit 3.3 ovenfor.

Inspirationen til den indgåede aftale om en strukturreform på det familieretlige område er måske også fundet i nyere familieretlige reformer, hvor tendensen med lidt varierende begrundelser har været, at alle sager begynder i statsamtterne og i de fleste tilfælde færdigbehandles der, mens kun et mindre antal indbringes for retten med henblik på afgørelse af en tvist ved dom. Det gælder for værgemålsreformen, der blev gennemført i 1997. Forud herfor blev alle umyndiggørelsessager behandlet af domstolene. Bl.a. efter undersøgelser, der viste, at domstolene afgjorde de fleste sager på skriftligt grundlag, indførtes en ordning, hvorefter de fleste værgemålssager afgøres af statsamtet. Kun hvis statsamtet finder det betænkeligt at behandle sagen administrativt, herunder navnlig fordi der protesteres mod værgemålet, indbringes sagen for retten, se betænkning nr. 1247/1993 om værgemål og afsnit 2.5.1 ovenfor.

En tilsvarende ordning er indført med hensyn til faderskabssager, jf. børneloven, der trådte i kraft i 2002, se betænkning 1350/1997 om børns retsstilling og afsnit 2.5.2 ovenfor. Ved at lade alle faderskabssager begynde i statsamtet opnås navnlig, at statsamtet kan tilvejebringe de nødvendige oplysninger, at alle ukomplicerede sager kan afsluttes hurtigt ved anerkendelse af faderskabet for statsamtet, at statsamtet – hvis anerkendelse ikke uden videre kan opnås, eller der i øvrigt er tvivl – med parternes tiltræden kan indhente retsgenetisk bevis, og at der, når resultatet heraf foreligger, er en betydeligt forbedret mulighed for en frivillig anerkendelse. Dermed er rammerne for en uformel og hurtig afgørelse fastlagt.

4.1.3. Målsætningen

Ifølge arbejdsgruppens kommissorium er formålet med at lade alle sager om separation, skilsmisse og forældremyndighed starte i statsforvaltningerne at gennemføre et enstrengt og mere gennemskueligt system. Herved vil alle opgaver i forbindelse med separation, skilsmisse og forældremyndighed – ja samlivsophævelse i det hele taget – være samlet et sted, idet statsforvaltningerne – i dag statsamterne – i forvejen behandler alle sager om samvær, om størrelsen af ægtefællebidrag og om børnebidrag. Sagerne skal kun indbringes for retten, hvis der ikke under statsforvaltningens sagsbehandling og rådgivning kan opnås enighed mellem parterne om separation eller skilsmisse eller om forældremyndighed.

Reformen indebærer, at parterne i størst muligt omfang gennem øget rådgivning, mægling og bistand fra sagsbehandlerne og de børnesagkyndige i statsforvaltningen får en samlet løsning på de mange problemer, der opstår i familien ved en samlivsophævelse, eller som opstår senere. Dette gælder både spørgsmål om forældremyndighed, barnets bopæl, samværet, samt betaling af børne- og ægtefællebidrag. Statsforvaltningen bør i særlig grad være opmærksom på at behandle spørgsmålene om forældremyndighed og samvær samlet.

Problemstillingerne på de to hovedområder – henholdsvis spørgsmål om opløsning af ægteskab og om forældremyndighed – er forskellige.

I sager, der omfatter børnene, kan forældrene groft opdeles i tre hovedgrupper. Den første består af forældre, som selv – eventuelt med bistand fra familie eller andre i deres netværk – er i stand til at aftale ordninger om deres fortsatte omsorg for børnene, efter at de er flyttet fra hinanden. Et ukendt antal forældre, der indledningsvist er uenige, når til en forhandlet ordning uden nødvendigvis at indlede retssag – i visse tilfælde efter at have rådført sig med en advokat eller andre. Den næste gruppe har behov for bistand i form af rådgivning, konfliktmægling eller mediation for at kunne nå til enighed om børnenes fremtid. Samfundet opfordrer forældrene til at bilægge deres stridigheder uden at gå i retten. En lille andel af forældrene, den tredje gruppe, anlægger retssag og fortsætter hele vejen eller en del af den. Forældrenes og børnenes forhold antages at blive bedre, hvis forældrene bliver enige til sidst, frem for at skulle rette sig efter en afgørelse truffet af andre. En domsforhandling og en dom om tvisten bør være den sidste udvej og bør så vidt muligt undgås. Det er navnlig midtergruppen, der er i fokus under reformarbejdet.

For ægtepar, der skal separeres eller skilles, er det samfundets opgave at konstatere, om betingelserne herfor er til stede. Endvidere skal de vilkår, der kræves fastlagt, afklares, helst i enighed.

For arbejdsgruppen har det været væsentligt, at både forældremyndigheds- og separations- og skilsmisssager i de fleste tilfælde behandles så enkelt, uformelt og billigt for parterne som muligt. Hvis parterne derfor på forhånd er enige og føler sig tilstrækkeligt informerede om retsstillingen og retsvirkningerne af de skridt, de er i færd med at foretage, forekommer det rimeligt at fastholde den seneste udvikling, hvorefter forældremyndighedsaftaler blot kan anmeldes af forældrene, og hvorefter parter, der selv ønsker det, kan fritages for at møde til vilkårsforhandling i visse situationer. Derfor er reglerne om anmeldelse af forældremyndighedsaftaler ikke omfattet af lovudkastet. For vilkårsforhandlingens vedkommende foreslås reglerne dog formelt strammet, idet det er en betingelse for at undgå mødet, at det af anmodningen fremgår, at betingelserne for at meddele separation eller umiddelbar skilsmisse er til stede.

Hovedformålet er generelt at styrke forligsbestræbelserne for den målgruppe, der er modtagelig herfor. Det sker, som beskrevet nedenfor i afsnit 4.3.2, ved obligatoriske vejledningmøder i forældremyndighedssager og ved vilkårsforhandling i separations- og skilsmisssager, hvor der tillige kan orienteres om de forskellige konfliktløsningstilbud. Dermed møder parterne systemet på en relativ formløs og måske også mere diskret måde. Den formelle og alvorlige behandling i en domstol anvendes først, hvis forligsforsøg har vist sig at være forgæves. Derudover er det hensigten, at de forskellige tilbud og de muligheder, de indebærer, skal udnyttes så godt som overhovedet muligt. Med ordningen, hvorefter alle sager starter i statsforvaltningen, opnås også, at tilbud om rådgivning eller mægling m.v. normalt vil blive fremsat tidligere. Da mange forældremyndighedssager i dag anlægges direkte ved domstolene, viser erfaringen, at børnesagkyndig rådgivning som oftest kun kommer til at angå samværsspørgsmål. Ved under mæglingen eller rådgivningen at kunne fokusere både på forældremyndighedsspørgsmålet og samværet, vil der kunne opnås en samlet løsning for barnet, herunder om hvor barnet skal bo.

Derudover indebærer arbejdsgruppens forslag en styrkelse af rådgivnings- og mæglingstilbuddene til separations- og skilsmisssepar, hvor muligheden i den gældende ægteskabslovs § 43, stk. 2, om frivillig rådgivning ikke er udnyttet.

Det er en forudsætning for arbejdsgruppen, at det tilstræbes at undgå unødvendige forsinkelser som følge af, at sagerne begynder i statsforvaltningerne. Der må

foretages en afvejning af fordelene ved forligsbestræbelser, med den tid dette tager, over for hensynet til en hurtig afgørelse, hvis det ikke er muligt at opnå enighed. Tvister, der viser sig uløselige, må på et hensigtsmæssigt og så tidligt tidspunkt som muligt indbringes for domstolene. Navnlig af hensyn til børnene er det vigtigt, at forældrenes tvister ikke trækker ud. Derfor er det nødvendigt med en stram sagsstyring i statsforvaltningerne, så unødvendige, ubegrundede forsinkelser undgås.

Statsforvaltningerne skal som i dag ikke træffe endelige afgørelser i tvister om forældremyndighed, bortset fra i dødsfaldssituationer, jf. § 14 i lov om forældremyndighed og samvær, idet retstilstanden her ikke foreslås ændret. Det er vigtigt for afgørelserne og 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.

Med denne konstruktion bliver nyordningen enstregen, idet borgerne kun skal og kan henvende sig et sted med henblik på at opnå separation eller skilsmisse, eller for at få afklaret, hvem der skal have forældremyndigheden. Det vil gennem den øgede vejledning og rådgivning m.v. i statsforvaltningen blive muligt at opnå en samlet løsning på de – ofte mange – problemer, der skal tages stilling til i forbindelse med en separation eller skilsmisse, eller når forældre flytter fra hinanden. For børnene gør ønsket om en samlet løsning sig navnlig gældende i forhold til spørgsmålet om forældremyndighed og samvær. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at retten, såfremt forældrene ikke er blevet enige under statsforvaltningens behandling af en sag om forældremyndighed og samvær, samtidig kan træffe afgørelse om samværet, hvis en af parterne anmoder herom, se afsnit 4.6.

Om midlertidige forældremyndighedsafgørelser under sagens behandling i statsforvaltningen henvises til afsnit 4.7.

4.2. Hvilke sager skal begynde i statsforvaltningerne?

Ifølge strukturaftalen og kommissoriet skal alle sager om forældremyndighed og om separation eller skilsmisse begynde i statsforvaltningerne. Dette gælder de allerfleste af de sager, der er opregnet i retsplejelovens § 448, om hvilke sager, det er bestemt, at de behandles af domstolene efter reglerne i retsplejelovens kapitel 42, der har overskriften: ”Ægteskabs- og forældremyndighedssager.”

Hovedparten af sagerne, omfattet af retsplejelovens § 448, egner sig efter arbejdsgruppens opfattelse til at begynde i statsforvaltningen med henblik på at styrke bestræbelserne for at nå forligsmæssige løsninger.

Dette gælder alle sager om separation og skilsmisse, jf. ægteskabslovens § 29 og §§ 31-36. Her er der kun sjældent modstridende påstande om selve skilsmisse-spørgsmålet, jf. ægteskabslovens §§ 31-36, samtidig med at en påstand om frifindelse for separation, jf. ægteskabslovens § 29, ingen mening har, da en part ensidigt har krav herpå. I disse sager drejer tvisterne sig næsten altid om vilkårene for ægteskabets opløsning, herunder ægtefællebidrag, retten til lejelejligheden eller et særejekompensationskrav. Ved at afskære direkte sagsanlæg i alle sager om separation og skilsmisse og samtidig styrke vilkårsforhandlingernes vejledende og forligsmæglende funktion samt mæglingsmulighederne vil forhåbentlig flere sager kunne afsluttes ved, at parterne bliver enige og kan få en separations- eller skilsmissebevilling. Endvidere kan en række retssager, som i dag hæves eller bortfalder, sorteres fra. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at disse sager omfattes af reformen, jf. § 37, stk. 2, i udkastet til ændring af ægteskabsloven.

Efter arbejdsgruppens opfattelse falder også sager om opløsning af fælles forældremyndighed med henblik på, at den ene af forældrene skal have forældremyndigheden alene, jf. lov om forældremyndighed og samvær § 9, stk. 2, og den gældende retsplejelovs § 448, nr. 2, inden for reformens kerneområde. Frem for – som under sager ved domstolene – at fokusere på opløsning af den fælles forældremyndighed, vil det blive muligt for forældrene at finde frem til en samlet forligsmæssig løsning, der udover forældremyndighedsspørgsmålet også omfatter, hvor barnet skal bo og samværet med barnet. Samme synspunkter gør sig gældende med hensyn til sager om overførsel af forældremyndighed efter lov om forældremyndighed og samvær §§ 12 og 13, jf. den gældende retsplejelovs § 448, nr. 3 og 5, der udgør tvistsager, som i dag altid behandles af domstolene. Disse sager foreslås derfor omfattet af reformen, jf. § 28, stk. 1, i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær.

Der er visse sager, opregnet i retsplejelovens § 448, som efter arbejdsgruppens opfattelse må holdes uden for reformen. Det gælder for det første nogle specielle sager om den ægteskabelige status, jf. den gældende retsplejelovs § 448, nr. 7-8, og om omstødelse af ægteskab, jf. ægteskabslovens kapitel 3. Omstødelsessager omfatter tilfælde, hvor ægteskabsbetingelserne ikke var opfyldt, eller hvor vielsen er behæftet med mangler, f.eks. at en part var ude af stand til at handle fornuftsmæssigt. Disse sager egner sig ikke til den sagsbehandling, der tegner sig

efter arbejdsgruppens forslag, idet der ikke er udsigt til, at en øget vejledningsindsats vil fremme muligheden for forligsmæssige løsninger. Derudover vil det – selv om parterne måtte være enige om spørgsmålet om ægteskabets beståen eller ikke beståen – kunne forekomme, at parterne har behov for en dom herom, f.eks. til brug i udlandet.

Samme hensyn gør sig gældende, hvis der nogen tid efter en separation eller skilsmisse opstår strid om visse økonomiske spørgsmål. Det gælder, hvis der ønskes en ændring af en aftale om ægtefællebidrag eller af en dom om pligten til at betale ægtefællebidrag, jf. ægteskabslovens § 52 og § 53, stk. 1, samt i sager om ændring af øvrige aftaler, jf. ægteskabslovens § 58, f.eks. om bodeling eller efter ”urimeligt ringe-reglen” i ægteskabslovens § 56. Tvister herom vil kun vanskeligt kunne løses via administrativ sagsbehandling og vejledning, navnlig på grund af bevismæssige problemer. Efter arbejdsgruppens opfattelse må adgangen til direkte sagsanlæg ved domstolene derfor bevares i sager efter ægteskabslovens § 52, § 53, stk. 1, og § 58.

Som det også fremgår af lovudkastet, foreslås det, at disse forskellige særlige typer af sager skal behandles efter de hidtidige regler. Det indebærer, at der på normal vis skal anlægges retssag ved udtagelse af stævning uden forudgående behandling i statsforvaltningen.

4.3. Statsforvaltningernes sagsbehandling

4.3.1. Sagernes begyndelse

Når én enkelt indgang til opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed skal tilvejebringes, er det nødvendigt, at alle sager herom begynder i statsforvaltningerne, jf. dog afsnit 4.2. Efter reformen skal anmodninger om separation eller skilsmisse og om afgørelser om forældremyndighed derfor altid indgives til statsforvaltningen.

En fordel ved den nye struktur er, at det bliver muligt at indlede alle de omfattede sager på en enkel måde. Arbejdsgruppen lægger meget vægt på, at parterne kan indlede sagen på egen hånd. De nærmere retningslinier for sagernes begyndelse tænkes udfærdiget administrativt. Antagelig vil formularer eller blanketter kunne anvendes, og der vil i vidt omfang kunne gøres brug af IT-løsninger. Også statsforvaltningernes stedlige og internationale kompetence må, som det er tilfældet i dag, fastlægges i bekendtgørelser med hjemmel i udkastenes § 31, stk. 2, og § 58 a, stk. 2. Der henvises i denne forbindelse til, at retsplejelovens § 448 c

om domstolenes internationale kompetence – ikke mindst i forældremyndigheds-sager – er genstand for særlig udvalgsbehandling, se afsnit 1.4.3.

4.3.2. Mødevirksomhed

En af grundpillerne i den nye familieretlige strukturreform er, at parterne indkaldes til møder i statsforvaltningerne, hvis de ikke på forhånd er enige om de spørgsmål, der skal afklares. Når det skal forsøges at forlige uenige parter, er det efter arbejdsgruppens opfattelse en forudsætning, at de møder personligt op for at få information og vejledning.

Arbejdsgruppen har overvejet flere modeller for mødevirksomheden. Det har været drøftet at indføre obligatorisk mægling. Forligsbestræbelser må dog i sagens natur forudsætte, at begge parter har en positiv indstilling og en vis vilje. Det er ikke muligt at tvinge parter til at samarbejde, og det giver derfor ikke mening at tvinge parter til bestræbelser på at opnå enighed, hvis de ikke ønsker at medvirke hertil. Selv for parter, der til at begynde med forekommer meget uenige, vil forlig eller en mere positiv holdning til at tage imod mæglingstilbud dog formentlig kunne nås efter information og vejledning. Ægtefæller og forældre bør derfor som udgangspunkt møde i statsforvaltningen, selv om de på forhånd mener at være uløseligt uenige, hvorved de kan vejledes nærmere om retsgrundlaget og om mæglingsmulighederne. Der kan være anledning til at nævne, at norske mæglinger, der ofte fremhæves som obligatoriske, ikke er det udover, at parterne altid indkaldes, idet en ægtefælle har krav på at få en mæglingsattest, hvis den anden er udeblevet tre gange.

Arbejdsgruppen anbefaler, at statsforvaltningen efter modtagelsen af en anmodning om **separation eller skilsmisse** som hidtil skal indkalde parterne til vilkårsforhandling, jf. § 39 i udkastet til ændring af ægteskabsloven. Dog findes visse undtagelser at kunne bevares. Der bør ikke være krav om indkaldelse til vilkårsforhandling, hvis

- 1) det af anmodningen fremgår, at betingelserne efter § 42, stk. 1, for at meddele separation eller umiddelbar skilsmisse efter §§ 32-36 er til stede, og begge ægtefæller meddeler statsforvaltningen, at de ikke ønsker vilkårsforhandling, eller
- 2) der ønskes skilsmisse efter § 31, og vilkårene for separationen også gælder for tiden efter skilsmissen, medmindre der skal tages stilling til pensionsordninger efter § 54.

Vilkårsforhandling skal uanset de beskrevne undtagelser foretages, hvis statsforvaltningen finder, at særlige omstændigheder taler for det. Der er ikke tale om en

realitetsændring af reglerne, som de er fastlagt efter regelforenklingen i 2004, men alene en konsekvensændring som følge af, at også de rene tvistsager i modsætning til tidligere skal begynde i statsforvaltningerne. Formålet er at kontrollere, om de materielle betingelser for en anmodet skilsmisse er opfyldt. Derudover skal det afklares, om der er enighed om vilkårene, som de er opregnet i udkastets § 42, stk. 1, ligesom parterne skal informeres og vejledes om rækkevidden af vilkårene. Endelig har statsforvaltningerne en vis rådgivende og forligsmæglende rolle. Disse elementer vil også indgå i vilkårsforhandlingerne i fremtiden. Som et nyt element vil indgå en orientering af parterne om muligheden for mægling, jf. lovudkastets § 41, og hvad det indebærer. Herved sættes yderligere fokus på forligsbestræbelserne i administrativt regi i separations- og skilsmissesager.

Møderne i **sager om forældremyndighed** skal holdes, hvis der ikke på forhånd er enighed, jf. § 28, stk. 2, i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær. Et vigtigt element vil være en information til forældrene om regelsættene samt aftalemulighederne og retsvirkningerne af eventuelle aftaler. Det gælder også reglerne om samvær m.v. Forældrene kan have behov for en juridisk orientering for at kunne indgå en aftale, der virker. Det er vigtigt at afklare, hvad der er uenighed om, med henblik på forligsbestræbelser under mødet. Viser de sig forgæves, må forældrene orienteres om og opfordres til begge at tage imod de foreliggende tilbud om anden rådgivning og konfliktmægling.

For arbejdsgruppen er møderne i begge sagstyper noget helt centralt. Deres succes afhænger af sagsbehandlerens evne til at komme i kontakt med forældrene og ægtefællerne og til at formidle rådgivnings- og mæglingstilbuddene i alle tilfælde, hvor der blot er nogen mulighed for, at de vil lykkes. Det er betydningsfuldt at fremme en positiv indstilling hos de mødende. Det er også vigtigt, at advokater, som parterne måtte have taget kontakt til, er positive over for forligsbestræbelserne i statsforvaltningerne. I den forbindelse henvises til en ny norsk lovregel, hvorefter advokaterne bør vurdere, om det er muligt for parterne at nå frem til en aftalebaseret løsning, og hvorefter parterne skal oplyses om formålet med mægling.

Når der i det følgende tales om **møder**, herunder om udeblivelse fra møder, omfatter dette både vilkårsforhandlingerne i sager om separation eller skilsmisse, jf. § 39 i udkastet til ændring af ægteskabsloven, og møderne i forældremyndighedssager, jf. § 28 i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær.

Hvis en part nægter at deltage i et møde, er det ikke muligt at tvinge den pågældende til at komme til stede. Arbejdsgruppen foreslår, at en part ikke har krav på at få en sag indbragt for retten, hvis vedkommende er udeblevet fra et møde i statsforvaltningen trods indkaldelse. En part, der ønsker en aftale eller afgørelse i sagen, om nødvendigt ved indbringelse for retten, er således nødt til at deltage i et møde. I de tilfælde, hvor den, der ikke har taget initiativet til sagens begyndelse, udebliver trods to indkaldelser, må en anmodning fra initiativtageren om indbringelse af sagen for retten imidlertid imødekommes, jf. udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær § 30 b, stk. 2, og udkastet til ændring af ægteskabsloven § 43, stk. 2. I modsat fald ville den, der ikke har taget initiativet, kunne blokere sagen ved at udeblive.

4.3.3. Forligsbestræbelser

Som beskrevet i arbejdsgruppens kommissorium indebærer reformen, at parterne i størst muligt omfang gennem øget rådgivning, mægling og bistand fra sagsbehandlerne og de børnesagkyndige i statsforvaltningerne får en samlet løsning på de mange problemer, der opstår i familien som følge af en samlivsophævelse. Formålet vil være at opnå, at parterne går fra hinanden på en anstændig måde og med enighed om de spørgsmål, der skal tages stilling til.

Udover de forligsbestræbelser, der gøres under møderne i statsforvaltningerne, jf. afsnit 4.3.2, er der mulighed for at tilbyde rådgivning eller mægling. § 28 i lov om forældremyndighed og samvær er derfor videreført i udkastets § 29 dog med en udtrykkelig bestemmelse om, at der også kan tilbydes konfliktmægling. I udkastet til ændring af ægteskabsloven er som en ny § 41 indsat en bestemmelse om tilbud om mægling.

Med den snævre tidsramme for afgivelsen af denne redegørelse om en familieretlig strukturreform har arbejdsgruppen ikke haft mulighed for nærmere at analysere de varierende muligheder for konfliktløsning, som foreligger i dag. Det vil, som nævnt nedenfor i afsnit 4.8, være hensigtsmæssigt at overveje, hvilken eller hvilke af de foreliggende muligheder, der skal peges på i den konkrete situation. I dag angår den børnesagkyndige rådgivning og konfliktmægling i statsamtterne udelukkende børnenes fremtid. Det er da også ofte psykologer og socialrådgivere, der medvirker. Skal der rådgives og mægles om økonomiske spørgsmål, kan andre tilbud komme på tale. Det må overvejes, om fremtidige rådgivningstilbud i statsforvaltningerne skal udstrækkes til at omfatte andet end vilkårene for separation og skilsmisse, f.eks. fællesbodelingen. Dette skal også ses i lyset af, at Arvelovsudvalget i sit fortsatte arbejde skal overveje reglerne om ægtefælleskif-

te. Forsøgsprojektet med retsmægling ved et antal større byretter og Vestre Landsret er evalueret i en midtvejsrapport fra april 2004. Den endelige evaluering af forsøget forventes at foreligge i foråret 2005, og erfaringerne med denne mægling i de familieretlige sager vil derfor kunne indgå i de senere overvejelser om konfliktløsningsmuligheder.

Arbejdsgruppen finder særlig anledning til at understrege, at forligsbestræbelserne under forældremyndighedstvister har til formål at finde frem til løsninger om børnenes fremtid, løsninger som er til børnenes bedste. Det er derfor vigtigt, at statsforvaltningen på et så tidligt tidspunkt som muligt under sagen inddrager børnene. Dette kan ske gennem samtaler i medfør af § 29 b i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, der viderefører den gældende lovs § 29, eller gennem tilbud om børnesagkyndig rådgivning efter § 29 i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, der i vidt omfang viderefører den gældende lovs § 28. Herved sikres, at børnenes holdninger og synspunkter indgår i grundlaget for en eventuel forligsmæssig løsning af sagen. Indhentelse af en børnesagkyndig erklæring kan i nogle tilfælde være et relevant og nødvendigt instrument i forsøget på at opnå en aftale mellem forældrene. En sådan undersøgelse vil normalt også belyse barnets holdninger og ønsker, hvis det ikke er helt lille. Som det fremgår af afsnit 4.8 nedenfor, finder arbejdsgruppen, at det kan være hensigtsmæssigt nærmere at overveje en revision af bestemmelsen, herunder hvornår samtaler med børn skal føres og af hvem, samt om fremgangsmåden.

4.3.4. Den fortsatte sagsbehandling

I afsnit 4.4 redegøres for kriterierne for sagens indbringelse for domstolene, såfremt parterne ikke når frem til en løsning af deres problemer.

Selv om det efter møderne i statsforvaltningen, jf. afsnit 4.3.2, ligger klart eller er overvejende sandsynligt, at sagen ikke umiddelbart kan afsluttes ved en aftale, foreslår arbejdsgruppen, at statsforvaltningen kan oplyse sagen yderligere, hvis parterne er indforståede hermed. Der tænkes i første række på en børnesagkyndig undersøgelse. Som nævnt i kommissoriet indebærer nyordningen, at sådanne undersøgelser som udgangspunkt skal gennemføres i statsforvaltningerne. De vil kunne omfatte både forældreene og samvær. Der er ikke i lovudkastet angivet nærmere kriterier for, hvornår en undersøgelse er hensigtsmæssig, men der kan trækkes på de almindelige erfaringer.

Med resultatet af en børnesagkyndig undersøgelse og en erklæring, der indeholder en anbefaling, og efter en eventuel samtale med barnet, kan der være gode muligheder for, at forældrene kan indgå en aftale. Der kan indkaldes til et nyt møde i statsforvaltningen, når resultatet foreligger, også fordi det, som nævnt ovenfor, vil være bedre for barnet, end at der skal afsiges dom i sagen.

Som nævnt er udgangspunktet, at børnesagkyndige undersøgelser skal gennemføres i statsforvaltningerne før sagen eventuelt senere indbringes for retten. Arbejdsgruppen forudsætter i den forbindelse, at der etableres en lovbunden konto til dækning af udgifterne herved på samme måde, som det er tilfældet for domstolene i dag.

Statsforvaltningens pligt til at oplyse samværssager er ikke ændret.

4.3.5. Hurtighed

Som nævnt i afsnit 4.1.3 er det vigtigt, at sagerne ikke forsinkes unødigt. Det gælder navnlig, hvis de omhandler børns fremtid. Dette er i øvrigt også et krav efter menneskerettighedskonventionens art. 6 og 8, og i andre nordiske lande er der indført lovregler om hurtig sagsbehandling.

Det må undgås, at beslutningen om selve separationen eller skilsmissen forsinkes unødigt. Det er psykologisk betydningsfuldt, at samlivsbruddet ikke trækker i langdrag, både for parterne selv og for deres eventuelle børn. Derudover har det betydning for, hvornår en separationstid begynder at løbe, herunder så tidligt som muligt at få fastlagt skæringsdagen for formuefællesskabets ophør. Der er, som omtalt nedenfor i afsnit 4.8, forskellige muligheder for at imødekomme dette behov, men det har inden for den givne tidsramme ikke været muligt at overveje disse nærmere.

4.4. Indbringelse for domstolene, hvis der ikke opnås enighed

4.4.1. Sagens afslutning i statsforvaltningen

Som det fremgår af redegørelsen ovenfor, er en sagsortering i statsforvaltningerne vigtig, så de uforligelige tvistsager på et hensigtsmæssigt tidspunkt kan overgå til domstolsbehandling. Arbejdsgruppen foreslår, at der i henholdsvis lov om forældremyndighed og samvær og ægteskabsloven indføres en to-leddet model for sagernes overgang til domstolsbehandling, hvor det første skridt er sagens afslutning i statsforvaltningen og det andet indbringelsen for retten.

Bestemmelserne i § 30 b, stk. 1, 1. pkt., i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær og § 43, stk. 1, 1. pkt., i udkastet til ændring af ægteskabsloven beskriver, hvornår statsforvaltningen af egen drift kan afslutte en sag om forældremyndighed henholdsvis separation eller skilsmisse. Afgørende herfor er, at der ikke har kunnet opnås enighed om det eller de spørgsmål, sagen drejer sig om, herunder hvis det skønnes, at fortsatte forligsbestræbelser vil være forgæves. Dette kan konstateres under et møde, herunder under vilkårsforhandling, med begge parter, hvor de viser sig uforsonlige over for hinanden eller med faste modstående ubevægelige standpunkter. Det er også tilfældet, hvis et tilbud om rådgivning eller mægling, der er fremsat under mødet, afslås af den ene part. Det er ikke udelukket, at der, hvis begge parter er indforståede hermed, efter et skøn afholdes flere møder, inden uenigheden endeligt konstateres. At enighed ikke kan opnås, kan f.eks. også konstateres ved, at der modtages meddelelse om, at børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling i en forældremyndighedssag eller mægling i en sag om separation eller skilsmisse har været forgæves. Begrebet manglende enighed skal forstås bredt. Efter arbejdsgruppens opfattelse kan sagen afsluttes, hvis en af parterne trods indkaldelse hertil er udeblevet fra et møde i statsforvaltningen, jf. § 28, stk. 2, i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, i en forældremyndighedssag eller fra vilkårsforhandling i en separations- eller skilsmissesag. Arbejdsgruppen har overvejet, om det, for at statsforvaltningen på eget initiativ kan afslutte sagen, bør kræves, at der har været to forgæves indkaldelser. Det har også været drøftet, om udeblivelsen skal være "uden gyldig grund". Efter arbejdsgruppens opfattelse er sådanne betingelser ikke hensigtsmæssige eller nødvendige. Statsforvaltningerne må sørge for reelle forligsbestræbelser i videst muligt omfang. Det er overladt til statsforvaltningerne efter et konkret skøn på grundlag af oplysningerne i den enkelte sag at vurdere, hvornår udeblivelse bør føre til, at sagen afsluttes. Normalt må det forventes, at der bliver indkaldt endnu engang, hvis den, der ikke har indgivet anmodningen, er udeblevet, selv om der ikke er givet en gyldig grund. Er det initiativtageren, der udebliver, er der ikke det samme hensyn at tage. Der kan også være tale om udeblivelse fra et tredje møde. Afslutningen kan også skyldes, at statsforvaltningen ikke mener, at parterne eller en af dem har en sådan tilknytning til Danmark, at danske myndigheder har international kompetence til at behandle sagen.

I værgemålsloven og børneloven er et grundkriterium for en sags overgang til domstolene, at det findes betænkeligt at afgøre den administrativt. Samme kriterium findes i ægteskabslovens § 42, stk. 4, som affattet efter regelforenklingen i 2004, om, hvornår der ikke kan meddeles separation eller skilsmisse ved bevil-

ling. Det genfindes i udkastet til ændring af ægteskabsloven, jf. § 43, stk. 1, 1. pkt. Der tænkes navnlig på tvivl om, hvorvidt en af lovens betingelser for skilsmisse er opfyldt. Kriteriet genfindes ikke i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær. Det hænger sammen med, at de forældremyndigheds-sager, der direkte omfattes af nyordningen, ikke kan afsluttes administrativt, medmindre forældrene indgår en aftale. Sådanne aftaler om forældremyndighed skal ikke godkendes af statsforvaltningen, men kan blot anmeldes, se lovens § 9, stk. 1, og § 11, stk. 1, som udformet ved regelforenklingen i 2004. Der foretages derfor ikke en realitetsprøvelse af indholdet. Hvis statsforvaltningen finder det betænkeligt at fortsætte behandlingen af en forældremyndighedssag, hvor der endnu ikke er anmeldt en aftale, vil dette efter arbejdsgruppens opfattelse være omfattet af kriteriet om, at enighed ikke kan opnås.

Når statsforvaltningen af en af de beskrevne grunde finder, at mulighederne for at få sagen sluttet i enighed, er udtømt, og sagsbehandlingen derfor må afsluttes, meddeler den parterne dette. Det kan ske under et møde, hvor begge parter er til stede, eller ved skriftlig meddelelse herom til parterne. Se afsnit 4.4.2 nedenfor om eventuel indbringelse for retten efter stk. 1, 2. pkt., i de to bestemmelser.

Et særligt vanskeligt spørgsmål er, om og i givet fald hvornår en part kan kræve, at sagen afsluttes i statsforvaltningen med henblik på indbringelse for retten. Udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær § 30 b, stk. 2, og udkastet til ændring af ægteskabsloven § 43, stk. 2, regulerer dette. Efter bestemmelsen i § 30 b, stk. 2, nr. 1, kan hver af forældrene kræve sagen afsluttet i statsforvaltningen, når de begge har modtaget vejledning på et møde i statsforvaltningen, uden at enighed om forældremyndigheden er opnået, og de eller en af dem ikke ønsker børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling, eller børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling er afsluttet uden opnåelse af enighed. Efter § 43, stk. 2, nr. 1, i udkastet til ændring af ægteskabsloven kan hver af ægtefællerne kræve sagen afsluttet i statsforvaltningen, når de begge har modtaget vejledning under vilkårsforhandlingen, uden at den fornødne enighed, jf. § 42, er opnået. Baggrunden for arbejdsgruppens forslag herom er, at forligsbe-stræbelser kun har udsigt til at lykkes med en positiv indstilling hos begge parter. Er en sådan ikke til stede, har det ikke mening, at det trækker ud med at få indledt en domstolsbehandling til afgørelse af tvisten. Derudover kan en part, der er mødt i statsforvaltningen, kræve sagen afsluttet, når den anden part er udeblevet to gange trods indkaldelse, jf. bestemmelsernes stk. 2, nr. 2. Modsat har den part, der er udeblevet, ikke mulighed for at kræve sagen afsluttet og indbragt for retten. Den, der har indgivet anmodningen om en afgørelse om forældremyndighed eller om separation eller skilsmisse, kan selvfølgelig tilbagekalde sin an-

modning. Sagen vil herefter blive afsluttet, medmindre den anden part anmoder om en afgørelse af det spørgsmål, sagen drejer sig om.

I bestemmelsestilkendeværelsesst. 3 er der en tredje mulighed for, at statsforvaltningen kan afslutte sagsbehandlingen. Det er undtagelsesregler, idet det kun kan ske "i særlige tilfælde". Det er en "sikkerhedsventil" indført af retssikkerhedsmæssige grunde. Som eksempel på anvendelsen kan nævnes, at en af parterne bor uden for Danmark og derfor ikke er mødt i statsforvaltningen. Denne bør ikke altid afskæres fra muligheden for at få sagen indbragt for retten. Der tænkes f.eks. på en part med bopæl i udlandet, der ikke kan eller vil afholde udgifterne ved at rejse til Danmark, men som er blevet påtvunget sagen på grund af de internationale kompetenceregler, jf. retsplejelovens § 448 c. Disse regler må forventes videreført i de administrative regler om anmodninger til statsforvaltningerne med hjemmel i udkastenes § 31, stk. 2, henholdsvis § 58 a, stk. 2. Som et andet eksempel kan nævnes sager om opløsning af ægteskab, hvor en part har behov for en dom herom, der kan anerkendes i udlandet. Bestemmelsen kan også anvendes i tilfælde, hvor der for kort tid siden har været gennemført forgæves forligsforsøg i statsforvaltningen, men hvor parten ikke inden udløbet af 4-ugersfristen i stk. 1 har anmodet om, at sagen indbringes for retten.

Statsforvaltningens beslutning om at afslutte sagsbehandlingen med henblik på eventuel indbringelse af sagen for retten eller om ikke at gøre det, jf. bestemmelsestilkendeværelsesst. 1, 1. pkt., eller stk. 2, kan ikke påklages i det administrative system. Undlader statsforvaltningen at afslutte sagen efter bestemmelsestilkendeværelsesst. 1, 1. pkt., og § 43, stk. 1, 1. pkt., varetages hensynet til parten ved reglerne i bestemmelsestilkendeværelsesst. 2 om krav på sagens afslutning, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Kun i undtagelsestilfældene nævnt i bestemmelsestilkendeværelsesst. 3 fraviges dette princip. Statsforvaltningens skønsmæssige afslag på at imødekomme en anmodning om at afslutte sagen og indbringe den for retten efter bestemmelsestilkendeværelsesst. 3 kan således påklages til ministeren for familie- og forbrugeranliggender (Familiestyrelsen), jf. lovudkastenes § 31, stk. 1, henholdsvis § 58 a, stk. 1. Hvis statsforvaltningen imødekommer en anmodning efter stk. 3 om, at sagen afsluttes og indbringes for retten, kan dette ikke påklages administrativt.

4.4.2. Indbringelse for retten

Når statsforvaltningen afslutter sagen eller har gjort det, kan en part anmode statsforvaltningen om at indbringe den for retten. Afsluttes sagen på statsforvalt-

ningens eget initiativ efter udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær § 30 b, stk. 1, 1. pkt., og udkastet til ændring af ægteskabsloven § 43, stk. 1, 1. pkt., skal statsforvaltningen efter anmodning fra en part indbringe sagen for retten, se bestemmelseernes stk. 1, 2. pkt. Anmodningen kan fremsættes efterfølgende og skriftligt, eller under et møde, hvor beslutningen om at afslutte sagen i statsforvaltningen meddeles parterne. Efterfølgende anmodninger skal indgives til statsforvaltningen inden 4 uger efter, at den pågældende har modtaget meddelelse om sagens afslutning. Sker dette ikke, må der indgives en ny ansøgning til statsforvaltningen. Der kan ikke dispenseres fra 4-ugersfristen, jf. dog ovenfor i afsnit 4.4.1 om bestemmelseernes stk. 3.

I de andre tilfælde, hvor afslutningen af sagen sker efter anmodning fra en part, vil anmodningen, jf. ordlyden af bestemmelseernes stk. 2 og 3, samtidig være en anmodning om, at sagen indbringes for retten. Anmodningen kan fremsættes under et møde i statsforvaltningen eller efter en betænkningstid. Det er et krav, at den, der ønsker sagen indbragt for retten, anmoder om en afgørelse om forældremyndighed eller om separation eller skilsmisse. Dermed afskæres muligheden for, at retten tager stilling til f.eks. samværsspørgsmålet eller vilkårene for ægteskabets opløsning, uden at hovedspørgsmålet – forældremyndigheden eller ægteskabets opløsning – er omfattet af retssagen.

Skyldes afslutningen af sagen efter stk. 1 en parts udeblivelse fra et møde i statsforvaltningen i en forældremyndighedssag eller fra vilkårsforhandling i en separations- eller skilsmissesag, kan denne part ifølge de foreslåede bestemmelseers stk. 1, 3. pkt., ikke kræve sagen indbragt for retten. Ønsker den pågældende det omhandlede spørgsmål afklaret, må der indgives en ny ansøgning til statsforvaltningen. Dette skal ses i sammenhæng med mødernes væsentlige funktion efter nyordningen, se afsnit 4.3.2 ovenfor. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne i afsnit 4.4.1 om, hvornår en parts udeblivelse kan begrunde, at statsforvaltningen af egen drift afslutter sagen. Retsstillingen efter stk. 2 er den samme, idet kun den, der er mødt, har krav at få sagen afsluttet, hvis en af betingelserne i nr. 1 og 2 er opfyldt. Skønner statsforvaltningen, at der foreligger et særligt tilfælde, se herom bestemmelseernes stk. 3, kan også en udeblevet part dog anmode om sagens afslutning og indbringelse for retten. Der henvises til eksemplerne nævnt i afsnit 4.4.1.

Indbringelsen sker ved, at statsforvaltningen sender sagen til retten. Der skal ikke udfærdiges en stævning. Statsforvaltningen bør ved indbringelsen af sagen oplyse – eventuelt ved en henvisning til den vedkommende lovbestemmelse – hvad der er grunden til, at sagen blev afsluttet. Statsforvaltningen skal medsende ind-

hentede oplysninger, herunder en eventuel børnesagkyndig erklæring og andre udtalelser, samt notater fra samtaler med større børn, jf. § 29 i den gældende lov om forældremyndighed og samvær. Der oplyses ikke om indholdet af eventuelle mislykkede forligsbestræbelser. Som det fremgår af udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær § 29 a, stk. 2, færdigbehandles en børnesagkyndig undersøgelse, som statsforvaltningen har iværksat, uanset indbringelsen. Erklæringen må da eftersendes.

4.5. Domstolsbehandlingen

4.5.1. Sagens oplysning m.v.

Som udgangspunkt forbliver domstolenes behandling af sager om separation, skilsmisse og forældremyndighed samt retsplejelovens regler herom uændrede under den foreslåede nyordning bortset fra, at sagerne som omtalt ovenfor i afsnit 4.4.2 indbringes for retten af statsforvaltningen og således uden, at der skal udarbejdes en stævning. Efter at statsforvaltningen har indbragt sagen for retten, kan retten, hvis der skønnes at være behov for det, anmode parterne om et processkrift, inden der indkaldes til et forberedende retsmøde, eller inden domsforhandlingen berammes. Domstolene har de samme muligheder som i dag for at træffe beslutning om sagens oplysning, herunder om at anmode om en børnesagkyndig undersøgelse. Hvis en børnesagkyndig erklæring allerede er indhentet af statsforvaltningen, vil den blive oversendt til retten i forbindelse med, at statsforvaltningen indbringer sagen.

Om de særlige spørgsmål, som forslaget om statsforvaltningens indbringelse af sagen for retten giver anledning til i forhold til retsplejelovens bestemmelser om bl.a., hvem af parterne der er henholdsvis sagsøger og sagsøgte i retsplejelovens forstand, henvises til de specielle bemærkninger til § 448 a i udkastet til ændring af retsplejeloven.

4.5.2. Advokatbistand

Efter retsplejelovens § 449 er det retten, der beskikker advokat for sagsøgte eller appelindstævnte, der opfylder visse økonomiske betingelser, i de fleste sager opregnet i retsplejelovens § 448, herunder navnlig i forældremyndighedssager samt sager om separation og skilsmisse. Sagsøger må på sædvanlig måde søge fri proces i statsamtet, mens appellanten må indgive ansøgning herom til Civilstyrelsen. Se nærmere om reglerne om advokatbeskikkelse og fri proces i afsnit 2.3.3 ovenfor.

Nyordningen, hvorefter alle sager om forældremyndighed, separation og skilsmisse begynder i statsforvaltningen, giver anledning til at overveje, hvordan anmodninger om fri proces bør behandles fremover. I dag er det sådan, at retten kan beskikke en advokat for sagsøgte, hvis denne opfylder de økonomiske betingelser for fri proces og har behov for advokatbistand, jf. retsplejelovens § 449. Arbejdsgruppen finder, at det vil være naturligt at udvide denne regel til også at omfatte sagsøgeren, sådan at der ikke bliver tale om at ansøge statsforvaltningen om fri proces. Derfor foreslås reglen udvidet til at gælde begge parter, jf. udkastet til ændring af retsplejeloven § 449, stk. 1 og 2.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der sideløbende med arbejdsgruppens arbejde foregår overvejelser i Justitsministeriet om udformningen af et lovforslag på baggrund af Retsplejerådets betænkning nr. 1436/2004 om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene), der indeholder et samlet forslag til nye regler om fri proces, herunder i sager om forældremyndighed, separation og skilsmisse. Arbejdsgruppens lovudkast må koordineres med resultatet af Justitsministeriets reformovervejelser.

4.6. Særligt om samvær og anden kontakt

I arbejdsgruppens kommissorium nævnes, at hvis det findes hensigtsmæssigt, kan det foreslås, at domstolene i forbindelse med en forældremyndighedsafgørelse kan træffe afgørelse om samvær. En sådan afgørelse vil senere kunne ændres af statsforvaltningen efter de almindelige regler i lov om forældremyndighed og samvær om ændring af aftaler eller afgørelser om samvær.

Spørgsmålet om kontakten mellem et barn og den af forældrene, som barnet ikke bor hos til hverdag, har hidtil været behandlet adskilt fra sager om opløsning af ægteskab og om forældremyndighed. Mens tvister om forældremyndighed altid skal afgøres af domstolene, tilkommer afgørelseskompetencen i sager om samvær og anden kontakt mellem børn og forældre i dag alene statsamtterne med mulighed for at klage til Familiestyrelsen.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det en naturlig og nødvendig følge af en familieretlig strukturreform, hvor enkle procedurer og helhedsløsninger prioriteres, at give forældre mulighed for at få en samtidig og samlet løsning eller afgørelse af forældremyndigheds- og samværsspørgsmålet, uanset om dette sker i statsforvaltningen eller i retten. Det vurderes at være af stor betydning både for børn og forældre, at der ikke først skal afsiges en dom om forældremyndigheden i retten

og derefter træffes en afgørelse om kontakten med barnet i statsforvaltningen, men at der i stedet kan findes en samlet løsning enten i statsforvaltningen eller i retten. Herved vil den samlede tid, sagen er under behandling hos myndighederne, ofte kunne nedbringes. Derudover vil mulighederne for forligsmæssige løsninger om forældremyndigheden blive forbedret, hvis der samtidig kan ske en afklaring af kontakten med barnet.

Endvidere vil det efter arbejdsgruppens opfattelse betyde, at dobbeltbehandling i mange tilfælde kan undgås.

Det kan således i dag i nogen grad forekomme som spild af tid og ressourcer, at de børnesagkyndige undersøgelser, domstolene ofte anmoder om for at kunne afgøre forældremyndighedsspørgsmålet, ikke også behandler samværsproblematikken. I nogle tilfælde må statsamtet derfor senere anmode om en ny sagkyndig vurdering med et andet sigte, nemlig om der skal være samvær og i givet fald hvor meget og hvordan. Med adgangen til en samlet løsning eller afgørelse vil dobbelte erklæringer kunne undgås. Det vil formentlig også øge kvaliteten af erklæringerne, når undersøgelsens tema er den samlede fremtidige forældreforbindelse. En virkning af nyordningen vil i øvrigt være, at der er et større incitament for statsforvaltningen til at undersøge mulighederne for en samlet afklaring af forældremyndighedsspørgsmålet og kontakten med barnet.

Arbejdsgruppen foreslår på denne baggrund, at domstolene får kompetence til at træffe afgørelser om samvær, jf. lov om forældremyndighed og samvær § 17, i forbindelse med behandlingen af sager om forældremyndighed, der er indbragt for retten af statsforvaltningen, hvis en af forældrene anmoder herom, jf. lovudkastets § 30 a, stk. 2. Adgangen til at få inddraget samværsspørgsmålet tilkommer kun forældre, når domstolene første gang skal tage stilling til en forældremyndighedstvist, hvilket fremgår af henvisningen i udkastet til § 9, stk. 2, og § 12. I den første situation søges den fælles forældremyndighed bragt til ophør med henblik på, at den ene af forældrene fremtidig skal have forældremyndigheden alene. § 12 omhandler tilfælde, hvor ugifte fædre, der ikke ved en omsorgs- og ansvarserklæring eller en aftale har fået fælles forældremyndighed, første gang anmoder om at få forældremyndigheden overført til sig. Hvis statsforvaltningen efter en samlivsophævelse, og mens der fortsat er fælles forældremyndighed, har udfærdiget en samværsresolution, kan retten under sagen ændre denne i medfør af § 17, stk. 2 eller 3, i lov om forældremyndighed og samvær, hvis betingelserne for at inddrage samværsspørgsmålet under retssagen er opfyldt. Derimod foreslås inddragelsesmuligheden ikke indført i senere sager efter § 13 om overførsel af forældremyndigheden, da det så ville være muligt altid at få en dom

om et samværsspørgsmål, når der er eneforældremyndighed, idet der ikke gælder processuelle eller tidsmæssige begrænsninger i adgangen til at anlægge en retssag om overførsel af forældremyndigheden efter lovens § 13.

Som det fremgår af udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær § 30 a, stk. 2, foreslås, at forældre også kan anmode om, at domstolene tager stilling til anden kontakt end samvær, jf. § 18 i lov om forældremyndighed og samvær. Det drejer sig om indirekte, ikke fysisk kontakt, i form af f.eks. breve, telefaxmeddelelser, e-mails, hjemmesider og telefonsamtaler. Videoptagelser, gaver, pakker og fotografier er yderligere eksempler. De beskrevne kontaktformer kan være værdifulde muligheder både for barnet og den fraværende forælder for at bevare eller etablere en kontakt. Anden kontakt kan være hensigtsmæssig som et alternativ eller et supplement til samvær, f.eks. hvis samværet på grund af geografiske forhold er begrænset, eller hvis fysisk samvær af praktiske eller af andre grunde ikke kan gennemføres.

Forslaget ændrer ikke på hovedreglen om, at samværsafgørelser træffes af statsforvaltningen, se udkastets § 30 a, stk. 1. Det gælder i førstegangssager, hvis forældrene er enige om forældremyndigheden, men uenige om f.eks. samværets omfang, eller hvis samværstvistens først opstår senere. Senere sager om ændring af aftaler eller afgørelser om samvær eller om ophævelse af samvær, jf. § 17, stk. 2 eller 3, behandles altid af statsforvaltningen. Det indebærer, at en dom om forældremyndighed, der samtidig tager stilling til samværet, kan ændres administrativt for samværets vedkommende. Ændringssagerne vil selv med den seneste skærpelse af ændringskriteriet i § 17, stk. 2, egne sig til den mere uformelle administrative sagsbehandling, mulig mødeaktivitet m.v.

Se i øvrigt Svend Danielsen: "Domstole og samvær", Tidsskrift for Familie- og Arveret, nr. 2, april 2004.

4.7. Særligt om midlertidige afgørelser

Et særligt spørgsmål er opstået omkring midlertidige forældremyndighedsafgørelser. I dag træffes de som hovedregel af domstolene, jf. lov om forældremyndighed og samvær § 22, under særligt hensyn til, hvad der er bedst for barnet under sagen. Statsamtterne træffer visse midlertidige forældremyndighedsafgørelser, herunder ved indehaverens eller indehavernes forhindring, jf. lov om forældremyndighed og samvær § 25, og efter dødsfald, jf. § 24.

Når sager om forældremyndighed efter lov om forældremyndighed og samvær § 9, stk. 2 og §§ 12-13 skal begynde i statsforvaltningen, hvor der vil foregå sagsbehandling, forligsbestræbelser og sagsoplysning, er det naturligt, at statsforvaltningerne også får kompetence til at træffe midlertidige afgørelser, der skal gælde, indtil sagen er afgjort. Dermed indføres en delt kompetence, så midlertidige forældremyndighedsafgørelser træffes af den myndighed, der for tiden behandler sagen.

I dag kan kun statsamterne træffe midlertidige samværsafgørelser, jf. § 26. Det gælder også, selv om der verserer en forældremyndighedssag ved domstolene. Som beskrevet ovenfor i afsnit 4.6 foreslås, at samværsspørgsmålet i en række tilfælde kan inddrages under en retssag om forældremyndighed. Som en konsekvens heraf foreslås, at også domstolene skal kunne træffe midlertidige samværsafgørelser, hvis de skal træffe den endelige afgørelse om forældremyndigheden og samværet med barnet. Dermed indføres ud fra samme synspunkter, som anført ovenfor, at den myndighed, der behandler sagen, kan træffe en midlertidig afgørelse, uanset om dette sker i statsforvaltningen eller ved domstolene. Brugen af midlertidige forældremyndigheds- og samværsafgørelser må forventes at blive mere fleksibel og vil i højere grad end efter den gældende lovgivning kunne koordineres.

Arbejdsgruppen foreslår, at midlertidige afgørelser om forældremyndighed, truffet af statsforvaltningen, kan påklages til ministeren for familie- og forbrugeranliggender (Familiestyrelsen), jf. udkastets § 31, stk. 1. Dette svarer til den ordning, der i dag gælder for statsamtets midlertidige afgørelser om forældremyndighed efter indehaverens død og ved indehaverens forhindring, jf. § 31, stk. 1, sammenholdt med §§ 24 og 25 i lov om forældremyndighed og samvær, og til den almindelige klageadgang i samværssager. Midlertidige samværsafgørelser truffet af byretten under en forældremyndighedssag bør på samme måde som en midlertidig forældremyndighedsafgørelse truffet under sagen kunne kæres til landsretten.

Der knytter sig særlige problemstillinger til § 23 i lov om forældremyndighed og samvær om midlertidige afgørelser om forældremyndighed i tilfælde af bortførelsesrisiko. Der henvises til de specielle bemærkninger til udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, nr. 5.

4.8. Udestående spørgsmål

Ifølge kommissoriet kan arbejdsgruppen, hvis den bliver opmærksom på særlige problemstillinger, som det kan være hensigtsmæssigt at overveje nærmere, men som det ikke er direkte nødvendigt eller tidsmæssigt muligt at gennemføre som led i strukturaftalen, gøre opmærksom herpå med henblik på fortsat kvalitetssikring og udvikling af reformen.

Som nævnt i afsnit 4.3.3 vil det efter arbejdsgruppens opfattelse være hensigtsmæssigt at gennemføre en analyse af de foreliggende tilbud om konfliktløsning i forskellige situationer, herunder børnesagkyndig rådgivning, konfliktmægling, retsmægling og advokatmediation. Forligsbestræbelser bliver meget centrale som følge af reformen, og det er vigtigt at udnytte de enkelte tilbuds fortrin. Dette har ikke været muligt inden for de tidsmæssige rammer for afgivelsen af denne redegørelse.

Derudover kan som et vigtigt spørgsmål nævnes overvejelser om § 29 b i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, der er en uændret videreførelse af den gældende lovs § 29 om samtaler med større børn i sager om forældremyndighed og samvær. En revision af denne bestemmelse kræver indgående overvejelser om lovreglens udformning, herunder om hvornår samtaler skal føres og af hvem, samt om fremgangsmåden.

Et andet område, som kan overvejes under fremtidigt reformarbejde, er en opblødning af sammenkædningen af separations- eller skilsmissspørgsmålet med den pligtmæssige stillingtagen til vilkårene om ægtefællebidrag, jf. ægteskabslovens § 50, enkepension, jf. ægteskabslovens § 54, retten til at fortsætte lejelejligheden, jf. ægteskabslovens § 55, og "urimeligt ringe"-reglen, jf. ægteskabslovens § 56. Som en mulighed kan nævnes, at statsforvaltningerne i en bevilling altid meddeler den separation, der jo er ensidigt krav på efter loven, og en skilsmisse, hvis betingelserne ikke er bestridt, samt de vilkår, der er enighed om, hvorefter resten, tvisterne og kun dem, indbringes for retten til afgørelse. Denne tanke var ægteskabsudvalget af 1969 inde på allerede i 1974, se betænkning nr. 3/716/1974 om formueordningen, s. 43-44. Det kan også ske ved at fremrykke skæringstidspunktet til indgivelsen af anmodningen til statsforvaltningen, som tilfældet er i andre nordiske lande. Som en anden mulighed kan nævnes at give domstolene mulighed for at træffe delafgørelser om separation eller skilsmisse med udskydelse af et eller flere vilkår til senere pådømmelse.

Som nævnt ovenfor i afsnit 4.3.5 om hurtighed, må det overvejes, hvordan behandlingen af familieretlige sager kan fremmes mest muligt. En forkortelse af ankefristen i familieretlige sager – i hvert fald i forældremyndighedssagerne – fra de i dag gældende 8 uger vil være en mulighed.

5. Lovtekniske spørgsmål

5.1. Ændringslovens titel

Lovudkastet medfører ændringer i fire love. Arbejdsgruppen foreslår, at ændringsloven får titlen: ”Lov om ændring af lov om forældremyndighed og samvær, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love”. Ifølge retningslinier fra Justitsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet for udarbejdelse af lovforslag til udmøntning af kommunalreformen skal det i en undertitel til ændringslove angives, at ændringsforslaget er en følge af kommunalreformen, og hvad ændringen indholdsmæssigt vedrører. Arbejdsgruppen foreslår, at ændringsloven får undertitlen: ”Udmøntning af kommunalreformen på det familieretlige område”.

5.2. Systematik

Da lovudkastet har til formål at gennemføre en væsentlig reform af opgavefordelingen på det familieretlige område, har arbejdsgruppen overvejet placeringen af reglerne om kompetence generelt i de enkelte love, der er omfattet af lovudkastet. Der er således i lovudkastet indført nye samlede afsnit om sagsbehandlingen i sager om separation og skilsmisse og om forældremyndighed. I lov om forældremyndighed og samvær er reglerne om den saglige kompetence i de sager, der er omfattet af reformen, samlet i et nyt kapitel om sagsbehandlingen, der også indeholder de øvrige sagsbehandlingsregler. I ægteskabsloven er de nye regler ikke indført ved et samlet sagsbehandlingskapitel, men derimod indsat i afsnittet om separation og skilsmisse, hvor det efter arbejdsgruppens opfattelse naturligt hører hjemme. Der indføres her en større blok af nye bestemmelser om kompetencen og sagsbehandlingen.

I tilknytning hertil har arbejdsgruppen overvejet at indskrive regler om også statsforvaltningernes internationale og stedlige kompetence i lovteksterne. Traditionelt har disse spørgsmål på det familieretlige område været reguleret i administrative forskrifter, hvilket foreslås videreført.

5.3. Konsekvensændringer

Det har vist sig nødvendigt at omnummerere en række bestemmelser i lov om forældremyndighed og samvær og også i ægteskabsloven. Som følge heraf har visse konsekvensrettelser været nødvendige, herunder en enkelt i partnerskabsloven.

5.4. Overgangsregler

Lovforslaget foreslås sat i kraft samtidig med kommunalreformen, det vil sige med virkning fra 1. januar 2007, idet sager, der er under behandling ved lovens ikrafttræden, færdigbehandles efter de hidtil gældende regler.

IV Arbejdsgruppens udkast til bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1 [Lov om forældremyndighed og samvær]

Udkastet til ændringerne i lov om forældremyndighed og samvær kan opdeles i to hovedgrupper. Den ene og væsentligste er, at der – som gennemgået nedenfor under nr. 9 – foreslås indføjet et nyt kapitel 5 med overskriften: ”Sagsbehandling”.

Den anden gruppe, de foreslåede ændringer i den gældende lovs kapitel 1 om forældremyndighed, kapitel 2 om samvær m.v. og kapitel 4 om midlertidige afgørelser, er i hovedsagen konsekvensændringer som følge af, at alle sager om forældremyndighed fremover begynder i statsforvaltningerne. I den gældende lovs kapitel 1 fastlægges den saglige kompetence til at træffe afgørelser om forældremyndighed i de enkelte bestemmelser, se således §§ 6 og 9 samt §§ 11-14. Det samme er tilfældet i §§ 17-18 i kapitel 2 om samvær m.v. og i §§ 22-26 i kapitel 4 om midlertidige afgørelser. Det er fundet hensigtsmæssigt at overføre enkelte af kompetencefastlæggelserne til det nye kapitel 5, nemlig dem der findes i den gældende lovs §§ 14, 17 og 18, se bemærkningerne nedenfor til nr. 1-3.

Til nr. 1 (§ 14)

I den gældende § 14 om forældremyndigheden efter den ene eller begge forældres død bestemmes i stk. 5, at afgørelser herom træffes af statsamtet. Dette er en fravigelse fra det almindelige princip fastlagt i § 9, stk. 2, § 12 og § 13, hvorefter afgørelser om forældremyndigheden i tilfælde af uenighed træffes af retten. Baggrunden er de særlige problemer, der kan være forbundet med at finde en egnet person, der kan udpeges som forældremyndighedsindehaver. Efter stk. 6 kan statsamtets endelige afgørelser indbringes for domstolene ved sagsanlæg med henblik på en fuldstændig prøvelse.

Der foreslås ikke ændringer i disse principper. Af systematiske grunde foreslås reglerne om kompetencefastlæggelsen og domstolsprøvelsen overført til sagsbehandlingskapitlet, hvor de findes i udkastets § 30. Den hidtidige frist i stk. 6 på 8 uger for indbringelse for retten foreslås dog forkortet til 4 uger. Endvidere skal indbringelse for retten som i andre forældremyndighedssager efter nyordningen ske ved statsforvaltningens foranstaltning.

Til nr. 2 og 3 (§§ 17 og 18)

I den gældende § 17 om samværsafgørelser fastlægges statsamtets enekompetence i stk. 1-3. Det samme er tilfældet i § 18 om anden kontakt i form af f.eks. breve og telefonsamtaler.

Som omtalt i de almindelige bemærkninger i afsnit 4.6, foreslås, at domstolene i fremtiden i nogle tilfælde skal kunne træffe samværs- og kontaktafgørelser under forældremyndighedssager, hvis en af forældrene anmoder herom. Det er derfor nødvendigt at ændre bestemmelserne. Det er fundet hensigtsmæssigt at nyformulere §§ 17 og 18, så de bliver rent materielle med en uændret fastlæggelse af afgrænsningen og kriterierne, herunder med den stramning af § 17, stk. 2, som følger af loven fra 2004 om regelforenkling på det familieretlige område. Hovedreglen om, at samværs- og kontaktafgørelser træffes af statsforvaltningen, findes nu i udkastets § 30 a, stk. 1, mens reglen om domstolskompetence findes i udkastets § 30 a, stk. 2.

Til nr. 4 (§ 22)

Efter forslaget ændres reglerne om saglig kompetence i sager om midlertidig forældremyndighed under en forældremyndighedssag, så den myndighed, der behandler forældremyndighedssagen, kan træffe den midlertidige forældremyndighedsafgørelse under sagen. Det indebærer, at ikke alene domstolene som nu, men også statsforvaltningerne, kan træffe sådanne afgørelser. Bestemmelsens materielle indhold og kriterier er uændret. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.7.

Som følge af, at sagsbehandlingen i forældremyndighedssager begynder i statsforvaltningen og også må afsluttes der, hvis der ikke opnås forlig, se udkastets § 30 b, har det været nødvendigt at justere reglerne om, hvornår en midlertidig forældremyndighedsafgørelse falder bort, se udkastets § 22, 3. pkt.

Statsforvaltningernes afgørelser efter bestemmelsen kan efter de almindelige principper påklages til ministeren for familie- og forbrugeranliggender (Familiestyrelsen). Byrettens afgørelser kan som hidtil kæres til landsretten.

Til nr. 5 (§ 23)

Ændringen er en følge af den ministerielle ressortomlægning med oprettelsen af det nye Ministerium for Familie- og Forbrugeranliggender. Bestemmelsens materielle indhold er uændret.

Tanken er i en bekendtgørelse at give en bemyndigelse til statsforvaltningerne og dermed at indføre dobbeltkompetence til at træffe afgørelser om midlertidig forældremyndighed ved bortførelsesrisiko, jf. § 23. Fremtidigt skal disse afgørelser kunne træffes enten af statsforvaltningen eller af ministeren for familie- og forbrugeranliggender, i praksis Familiestyrelsen. Baggrunden er, at statsforvaltningerne efter reformen vil være kompetente til at behandle en række forældremyndighedssager, herunder også tvistsager i startfasen, hvorfor det forekommer naturligt, at midlertidige afgørelser efter § 23 også kan træffes af statsforvaltningen. Da sagerne ofte er meget hastende og henset til, at Familiestyrelsen allerede i dag har etableret et beredskab, bl.a. en hotline, der gør det muligt at komme i kontakt med myndighederne også uden for kontortiden, foreslås adgangen til at fremsætte anmodninger efter § 23 direkte over for Familiestyrelsen bevaret som en sideordnet mulighed.

Statsforvaltningens afgørelser efter § 23 kan påklages til Familiestyrelsen, mens der ikke er mulighed for at indbringe Familiestyrelsens eventuelle afgørelser for højere administrativ myndighed. I stedet kan en part anmode Familiestyrelsen om at genoptage sagen. Dette svarer til ordningen i dag.

Til nr. 6 (§ 24)

Bestemmelsen, der omhandler midlertidige afgørelser om forældremyndighed efter dødsfald, foreslås ophævet som overflødig efter ændringerne i §§ 14 og 22. Statsforvaltningernes kompetence – også i dødsfaldssituationerne – følger nu af udkastets § 22.

Til nr. 7 (§ 26)

Efter den gældende § 26 kan statsamtet træffe afgørelser om midlertidigt samvær under en sag om forældremyndighed eller samvær. I udkastets *1. pkt.* ændres ”statsamtet” til ”statsforvaltningen”.

Som konsekvens af, at samværsspørgsmålet i en række tilfælde efter udkastets § 30 a, stk. 2, kan inddrages under en retssag om forældremyndigheden, foreslås, at reglerne om saglig kompetence i sager om midlertidigt samvær ændres, så også domstolene kan træffe afgørelse om det midlertidige samvær under en retssag om forældremyndighed, der også omfatter samværet. Der er derfor indføjet et nyt 2. pkt., hvorefter domstolene i visse situationer kan træffe midlertidige samværsafgørelser. Der er ikke, hverken i den gældende eller i den foreslåede bestemmelse, udtrykkelige regler om, hvornår en midlertidig samværsafgørelse bortfalder, idet sådanne fandtes og fortsat findes unødvendige, se betænkning nr. 1279/1994, s. 198.

Udkastets 3. pkt. viderefører den gældende § 26, 2. pkt., uændret. Bestemmelsens materielle indhold og kriterier er således uændret.

Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.7.

Til nr. 8 (§ 27)

I § 27 om ændring af midlertidige afgørelser om forældremyndighed og samvær foreslås 2. pkt. om afgørelser under anlagte retssager udeladt som konsekvens af de ovenfor beskrevne forslag til ændringer i lovens §§ 22 og 26. Endvidere udgår henvisningen til § 24, der er ophævet. Bestemmelsens materielle indhold er uændret.

Til nr. 9 (Kapitel 5)

Det nye kapitel 5 "Sagsbehandling" erstatter det hidtidige kapitel 5: "Børnesagkyndig rådgivning" med § 28 og kapitel 6: "Sagsbehandling" med §§ 29-31. Den gældende § 28 videreføres i udkastets § 29, og den gældende § 29 om samtaler med børn videreføres uændret som udkastets § 29 b. Den gældende § 30 om erklæring fra forældre uden del i forældremyndigheden er med en præcisering samt sproglige ændringer videreført som udkastets § 29 c. Bemyndigelsesbestemmelserne i den gældende lovs § 31, stk. 2 og 3, indgår i udkastets § 31, stk. 2. Den gældende § 31, stk. 1, om den administrative rekurs videreføres efter konsekvensændringer under samme paragrafnummer.

§ 28:

Den nye § 28 fastlægger, at alle anmodninger om forældremyndighedsafgørelser, også når forældrene er uenige, altid skal indgives til statsforvaltningen. Dette

gælder i sager om ophør af fælles forældremyndighed, jf. § 9, stk. 2, om overførsel af forældremyndigheden til en ugift far, jf. § 12, og om ændring af aftaler eller afgørelser om forældremyndighed, jf. § 13. Dermed opfyldes beslutningen i forliget om strukturaftalen, se de almindelige bemærkninger i afsnit 4.1 ovenfor. Formålet er, at forligsmæssige løsninger skal søges opnået, herunder ved rådgivning eller konfliktmægling i statsforvaltningen, se de almindelige bemærkninger i afsnit 4.1.1-4.1.3. Det bliver ikke længere muligt at anlægge sagerne ved domstolene ved udtagelse af stævning.

Bestemmelserne i § 9, stk. 2, § 12 og § 13, herunder om den saglige kompetence, er ikke ændret. Afgørelser i tvister om forældremyndighed efter disse bestemmelser skal fortsat træffes af domstolene, hvis der ikke under statsforvaltningens sagsbehandling opnås enighed mellem forældrene.

I udkastets § 28, *stk. 1*, fastlægges derudover, at anmodninger om afgørelser om samvær og anden kontakt som hidtil skal indgives til statsforvaltningen. Denne del af bestemmelsen er en konsekvens af, at reglerne om den saglige kompetence udgår af §§ 17 og 18, se ovenfor under nr. 2. Om muligheden for at få en afgørelse om samvær m.v. i retten under en forældremyndighedssag, se bemærkningerne til udkastets § 30 a, stk. 2.

Efter udkastets *stk. 2* skal statsforvaltningen i sager om forældremyndighed efter § 9, stk. 2, § 12, § 13 eller § 14 eller om samvær efter § 17 indkalde forældrene til et møde. Formålet er, som beskrevet i de almindelige bemærkninger i afsnit 4.3.2, at informere og vejlede forældrene samt at orientere dem om mulighederne for gennem rådgivning og konfliktmægling at nå frem til forligsmæssige løsninger. Kravet om indkaldelse til møde omfatter ikke anmodninger efter lovens § 18.

Er der efter det første møde i statsforvaltningen udsigt til, at enighed vil kunne nås, kan der tilbydes flere møder eller børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling. Bliver forældrene f.eks. enige om en prøveordning, kan der være god mening i at aftale yderligere møder. Det samme gør sig gældende, hvis statsforvaltningen har indhentet en børnesagkyndig erklæring. Nærmere retningslinier for den eventuelle øvrige mødevirksomhed kan fastsættes ved administrative forskrifter.

Selv om møderne er obligatoriske, er der ikke egentlige sanktionsmuligheder. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.3.2.

Om udeblivelse og sagens afslutning, se bemærkningerne nedenfor til udkastets § 30 b.

I *stk. 3* findes en undtagelse fra *stk. 2*. Møde kan undlades efter statsforvaltningens skøn, hvilket navnlig kan være aktuelt i sager, hvor der er enighed om, at der skal være samvær, men uenighed om enkeltheder om omfanget og udøvelsen. Selv om anmodninger om samværsafgørelser, jf. lovens § 17, er medtaget i *stk. 2* om indkaldelse til møde, påtænkes ikke ændringer i praksis om mødevirksomhed i sager, der udelukkende omhandler samvær. Undtagelsesbestemmelsen kan tillige anvendes, hvis parterne i enighed på forhånd har anmodet om børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling.

§ 29:

§ 29 er i hovedsagen en videreførelse af den gældende § 28 om børnesagkyndig rådgivning. Bestemmelsen foreslås udvidet, så den også omfatter konfliktmægling, der, som det fremgår af de almindelige bemærkninger i afsnit 2.4.3, blev indført i 2001 som et supplement til den børnesagkyndige rådgivning. Den eksisterende ordning, hvorefter kun egnede sager visiteres til konfliktmægling, tænkes videreført.

Om end bestemmelsens *stk. 1* efter sin ordlyd angiver, at konfliktmægling – i lighed med børnesagkyndig rådgivning – skal tilbydes både børn og forældre, er rammerne for at tilbyde børn konfliktmægling i dag ikke tilstede. Konfliktmægling tilbydes i dag ikke børn, fordi de ikke anses for at være direkte parter i forældrenes konflikt. På den anden side kan det ikke udelukkes, at konfliktmæglingen på sigt også vil kunne omfatte børn. Af hensyn til fremtidssikring af bestemmelsen angives både børn og voksne som parter i rådgivningen og konfliktmæglingen.

I *stk. 2* om såkaldt ”åben rådgivning”, selv om der ikke verserer en sag i statsforvaltningen, er konfliktmæglingen ligeledes medtaget. Ordene ”om forældremyndighed og samvær” er udeladt ud fra en betragtning om, at der kan behandles emner, som ikke direkte er omfattet af denne formulering, herunder f.eks. anden kontakt end samvær. I øvrigt er bestemmelsen uændret.

Stk. 3 viderefører den gældende § 28, *stk. 3*, om undladelse af at tilbyde børnesagkyndig rådgivning. Konfliktmæglingen er som konsekvens af ændringerne i *stk. 1* og *2* indføjet.

§ 29 a:

Udkastets § 29 a er ny. Bestemmelsen giver i *stk. 1* statsforvaltningen mulighed for at indhente børnesagkyndige erklæringer i forældremyndighedssager, hvis det skønnes hensigtsmæssigt. Børnesagkyndige undersøgelser kan i tilfælde af tvist med parternes indforståelse iværksættes, inden en sådan sag indbringes for domstolene, hvilket også fremgår af udkastets § 29 a, *stk. 2*. Med en sådan erklæring er det muligt, at forældrene kan blive enige. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.3.4.

Bestemmelsen tilsigter ikke ændringer vedrørende statsforvaltningernes pligt til at oplyse samværssager.

§ 29 b:

Udkastets § 29 b viderefører den gældende § 29 om samtaler med børn uændret.

Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.8.

§ 29 c:

Udkastets § 29 c viderefører den hidtidige § 30 om erklæring fra forældre uden del i forældremyndigheden. Det er præciseret, at der alene skal indhentes en erklæring, når en aftale om overførsel mellem andre end forældrene skal godkendes efter § 11, *stk. 2*. Det skyldes, at § 11 ved regelforenklingen i 2004 blev opdelt i to stykker, hvor *stk. 1* vedrører anmeldelse af aftaler om overførsel af forældremyndighed mellem barnets forældre.

§ 30:

Den foreslåede bestemmelse i § 30, der er ny, viderefører de hidtidige regler i § 14, *stk. 5* og *6*, om forældremyndighed efter dødsfald. Der er ikke, som det fremgår af bemærkningerne til nr. 1 ovenfor, tale om realitetsændringer, bortset fra at fristen for indbringelse af den endelige afgørelse for retten foreslås forkortet fra 8 til 4 uger, og at indbringelsen for retten sker ved statsforvaltningens foranstaltning. Reglen om, at statsamtets endelige afgørelse ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed er udeladt som overflødig, idet dette nu følger af udkastets § 31, *stk. 1*.

§ 30 a:

Bestemmelsen i § 30 a, der er ny, omhandler den saglige kompetence i samværs-sager og i sager om anden kontakt.

I *stk. 1* samles reglerne om statsforvaltningens saglige kompetence i forbindelse med afgørelser om samvær m.v., jf. lovens §§ 17-18, som ved lovudkastets nr. 2-3 foreslås udeladt af bestemmelserne. *Stk. 1* indeholder således ikke realitetsændringer.

Stk. 2 er en betydningsfuld nydannelse. Efter bestemmelsen får domstolene ret og pligt til at træffe afgørelse om samvær og anden kontakt i en række tilfælde – en mulighed de ikke tidligere har haft. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.6. Også spørgsmål om anden kontakt efter § 18 kan i visse tilfælde inddrages under en retssag om forældremyndigheden.

Efter udkastet kan hver af forældrene anmode om, at samværsspørgsmål, jf. §§ 17-18, afgøres af retten, når en forældremyndighedssag efter lovens § 9, stk. 2, eller § 12 er indbragt for retten. Adgangen til at få en domstolsafgørelse er dermed begrænset til sager om førstegangsafgørelser om forældremyndighed. Se de almindelige bemærkninger i afsnit 4.6. I disse tilfælde får domstolene mulighed for at tage stilling til barnets fremtidige samlede forældrekontakt.

Det kræver en speciel anmodning fra en af forældrene, før domstolene medtager samværs- eller kontaktspørgsmålet i en forældremyndighedsdom. Den kan fremsættes i en anmodning om, at statsforvaltningen indbringer forældremyndigheds-sagen for retten, eller under retssagen.

Samværsspørgsmålet vil være en ny opgave for domstolene. Nyordningen betyder, at såvel statsforvaltninger som domstole kan træffe førstegangsafgørelser om samvær og dermed vil være med til at fastlægge praksis. Gensidig information om praksis i disse sager vil være betydningsfuld.

Byrettens afgørelser om samvær og anden kontakt vil indgå i en dom, der kan ankes til landsretten. Det kan ikke udelukkes, at der under anken alene nedlægges påstand om en ændring af afgørelsen om samværet, så forældremyndighedsafgørelsen ikke bliver omfattet af landsretssagen.

Domstolenes endelige afgørelser om samvær og anden kontakt kan senere ændres af statsforvaltningerne efter de almindelige regler herom i § 17, stk. 2 og 3.

§ 30 b:

Udkastets § 30 b, der er ny, omhandler tilfælde, hvor det ikke lykkes at få forligt forældremyndighedsspørgsmålet i statsforvaltningen, som må afslutte sagsbehandlingen. I forbindelse hermed eller efterfølgende indbringes sagen efter anmodning fra en part for retten til afgørelse. Som det også fremgår af overskriften til bestemmelsen, er der i princippet tale om to forskellige beslutninger. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.

Bestemmelsen omhandler alene anmodninger om forældremyndighedsafgørelser efter lovens § 9, stk. 2, § 12 og § 13, og ikke anmodninger om afgørelser efter lovens § 14, idet den særlige ordning, hvorefter statsforvaltningen træffer realitetsafgørelse i dødsfaldssituationen, opretholdes, jf. bemærkningerne til § 30.

Stk. 1, 1. pkt., regulerer, hvornår statsforvaltningen på eget initiativ kan afslutte sagen. Kriteriet er, at der ikke er opnået enighed om forældremyndighedsspørgsmålet. Som beskrevet i de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.1, kan dette f.eks. konstateres på et møde, hvor begge parter er til stede, eller hvis parterne eller en af dem ikke møder trods indkaldelse. Kriteriet kan også opfyldes, hvis et tilbud om børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling er blevet modtaget, og rådgivningen eller mæglingen er afsluttet uden opnåelse af enighed, herunder på grund af en af parternes udeblivelse. Parterne skal have besked om, at statsforvaltningen har afsluttet sagsbehandlingen. Samtidig skal de vejledes om, at de inden 4 uger kan anmode om at få sagen indbragt for retten, jf. udkastets stk. 1, 2. pkt. I mange tilfælde vil meddelelse blive givet skriftligt ved et brev fra statsforvaltningen, der naturligvis må afsendes hurtigst muligt efter sagsbehandlingsafslutning. Beslutningen kan også træffes under et møde, hvor parterne er til stede og underrettes.

Ifølge *stk. 1, 2. pkt.*, kan en part inden 4 uger efter, at den pågældende har modtaget meddelelse om, at statsforvaltningen har afsluttet sagsbehandlingen, anmode statsforvaltningen om at indbringe sagen for retten. Det kræves, at den part, der anmoder om indbringelse for retten, anmoder om en afgørelse om forældremyndigheden. Spørgsmål om samvær kan ikke særskilt indbringes for retten. Hvis betingelserne er opfyldt, har statsforvaltningen pligt til at indbringe sagen for retten, medmindre afslutningen af sagen skyldes, at den, der anmoder om indbringelse, selv er udeblevet fra møde i statsforvaltningen. Formålet med denne undtagelse er at hindre, at en part, der ønsker en retsafgørelse om forældremyndigheden, omgår reglerne om forligsbestræbelser ved at udeblive fra møder i

statsforvaltningen. Ved affattelsen af 2. pkt. er der hentet inspiration i den gældende lovs § 14, stk. 6. En frist på 8 uger er dog ikke fundet nødvendig. Fristen for anmodning om indbringelse for retten er i stedet fastsat til 4 uger. Om indbringelse for retten henvises til afsnit 4.4.2 i de almindelige bemærkninger til lovudkastet samt bemærkningerne til § 43 i udkastet til ændring af ægteskabsloven.

Stk. 2 regulerer, hvornår en part i en forældremyndighedssag efter § 9, stk. 2, § 12 eller § 13, kan kræve, at sagsbehandlingen i statsforvaltningen afsluttes med henblik på, at sagen indbringes for retten. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.1. Det er et krav, at den, der ønsker sagen indbragt for retten, har givet møde og er vejledt i statsforvaltningen. Er modparten f.eks. to gange udeblevet fra møder i statsforvaltningen trods indkaldelse, kan den, der har anmodet om en afgørelse om forældremyndigheden, kræve, at statsforvaltningen afslutter sagen med henblik på indbringelse for retten.

Efter udkastets *stk. 3* 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 *stk. 1* og *2*, ikke er opfyldt. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.1.

Det er et særligt spørgsmål, hvem af parterne, der skal betragtes som sagsøger henholdsvis sagsøgte i sager, der indbringes for retten af statsforvaltningen. Der henvises herom til bemærkningerne til lovudkastets § 3, nr. 1, om retsplejelovens § 448 a.

§ 31:

Udkastets § 31, *stk. 1*, beskriver den administrative rekurs. Klageadgangen blev lovfæstet i 2004 i forbindelse med regelforenklingen på det familieretlige område, jf. den gældende § 31, stk. 1, der i vidt omfang videreføres. Efter den gældende regel kan statsamtets afgørelser "efter denne lov" påklages til justitsministeren, bortset fra afgørelser efter § 14, stk. 1-4. Klageinstansen er nu ministeren for familie- og forbrugeranliggender (Familiestyrelsen).

Som følge af, at der foreslås indført nye bestemmelser om bl.a. statsforvaltningernes indbringelse for retten af sager om forældremyndighed og samvær, er undtagelserne til klageadgangen udvidet. Det forudsættes, at statsforvaltningens beslutning om at afslutte en sag om forældremyndighed og om at indbringe sagen for retten eller at undlade det ikke kan påklages til Familiestyrelsen. Kun stats-

forvaltningens afslag på at imødekomme en anmodning efter § 30 b, stk. 3, fordi det skønnes, at der ikke foreligger særlige omstændigheder, kan påklages administrativt.

Stk. 2 viderefører i hovedsagen den gældende § 31, stk. 2-3. Det foreslås tilføjet, at der kan fastsættes administrative regler om børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling. Derudover er der foretaget visse sproglige justeringer.

Til § 2 [Lov om ægteskabs indgåelse og opløsning]

I ægteskabsloven foreslås de nye regler – i modsætning til i lov om forældremyndighed og samvær, jf. ovenfor – ikke indført ved et nyt samlet kapitel om sagsbehandling. Bestemmelserne til udmøntning af kommunalreformen på det familieretlige område er derimod indsat i afsnittet om separation og skilsmisse, hvor de efter arbejdsgruppens opfattelse naturligt hører hjemme. Der indføres her en større blok af nye bestemmelser om kompetencen og sagsbehandlingen.

Til nr. 1-2 (§§ 33, 34 og 36)

Ægteskabslovens § 33 omhandler skilsmisse på grund af utroskab. § 34 fastlægger, at en ægtefælle har ret til skilsmisse, når den anden har udøvet vold over for denne eller børnene. § 36 omhandler skilsmisse på grund af den anden ægtefælles ulovlige bortførelse ud af landet af ægtefællens barn. Ændringerne i bestemmelserne om, hvortil der skal rettes henvendelse om skilsmisse for at afbryde de i loven fastsatte frister, er en konsekvens af, at skilsmissesager ikke længere kan anlægges direkte ved retten, jf. lovudkastets nr. 3 (§ 37, stk. 2). Fremover er en anmodning om skilsmisse rettidig, hvis den er indgivet til statsforvaltningen inden fristens udløb. Der er derudover foretaget sproglig modernisering. Bestemmelsernes materielle indhold er uændret.

Til nr. 3 (§§ 42-44)

§ 37:

Stk. 1 viderefører den gældende § 42, stk. 1, med en enkelt sproglig modernisering.

Stk. 2, der er ny, indebærer, at alle sager om separation eller skilsmisse indledes ved indgivelse af anmodning herom til statsforvaltningen, også i tilfælde hvor det på forhånd står klart, at parterne er uenige. Dermed opfyldes beslutningen i

forliget om strukturaftalen, se ovenfor i de almindelige bemærkninger afsnit 4.1, herunder om arbejdsgruppens målsætning i afsnit 4.1.3. Formålet er, at forligsmæssige løsninger skal søges opnået, herunder via vejledning eller mægling i statsforvaltningen, se afsnit 4.1.1-4.1.3. Det bliver ikke længere muligt at anlægge sagerne ved domstolene ved udtagelse af stævning.

Det er ikke alle såkaldte ægteskabssager, som de er opregnet i retsplejelovens § 448, der skal indledes i statsforvaltningen. Om undtagelserne henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.2.

§ 38:

Bestemmelsen er en videreførelse af den gældende ægteskabslovs § 42 a, stk. 2 og 3. Der er dog foretaget enkelte sproglige justeringer, ligesom angivelsen af, hvem gebyret skal betales til, udgår. Med nyordningen skal der betales for alle skilsmisseanmodninger – også i tvistsituationer. Sagsanlæg ved retten om skilsmisse er i dag fritaget for retsafgift.

Den foreslåede ændring af gebyrbestemmelsen må vurderes i forhold til regeringens skattestop.

§ 39:

Udkastets § 39 afløser § 44, som den blev affattet i 2004 som følge af en regelforenkling på det familieretlige område. *Stk. 1, nr. 2*, og *stk. 2* viderefører § 44, stk. 1, nr. 2 og § 44, stk. 2, uændret.

I udkastets *stk. 1, nr. 1*, er adgangen til at undlade vilkårsforhandling konsekvensændret i forhold til den gældende § 44, stk. 1, nr. 1, som følge af, at også uenighedssager skal begynde i statsforvaltningerne. Efter den gældende regel er det teoretisk muligt, at parterne anmoder om at blive fritaget for vilkårsforhandling, selv om de er uenige. Efter den foreslåede bestemmelse præciseres, at en forudsætning for, at parterne kan blive fritaget for vilkårsforhandling, er, at det af anmodningen til statsforvaltningen fremgår, at parterne er enige om at ville separeres eller skilles og om vilkårene herfor.

Den gældende § 44, stk. 3, foreslås udeladt og erstattet af udkastets § 58 a, stk. 2, om hjemmel til administrativt at fastsætte nærmere regler om bl.a. statsforvaltningens behandling af separations- og skilsmissesager, herunder om vilkårsforhandlingen.

§ 40:

Bestemmelsen i § 40 viderefører den gældende ægteskabslovs § 43, stk. 1, om frivillig mægling ved præsten uændret.

§ 41:

Lovudkastets § 41 er ny. Bestemmelsen afløser til dels den gældende § 43, stk. 2, om, at der kan fastsættes regler om frivillig rådgivning af ægtefæller, inden der meddeles separation eller skilsmisse. Denne adgang er ikke udnyttet.

Efter bestemmelsen indføres en adgang for statsforvaltningerne til at tilbyde mægling, hvis der er uenighed om vilkårene for separationen eller skilsmissen, med henblik på at ægteskabet opløses på en fordragelig måde. Dermed søges bestræbelserne for at nå forligsmæssige løsninger fremmet. Der er ikke som i forældremyndigheds- og samværstvister, jf. § 29 i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, pligt til at tilbyde mægling. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.3.3. Er forældremyndighedsspørgsmålet og eventuelt samværet inddraget i anmodningen til statsforvaltningen gælder samtidig § 29 i udkastet til ændringer i lov om forældremyndighed og samvær. Det kan være naturligt at inddrage også andre tvistsspørgsmål, f.eks. om børnebidrag og eventuelt også bodelingen. Som nævnt i afsnit 4.3.3, har det ikke været muligt inden for den givne tidsramme nærmere at analysere de varierende muligheder for konfliktløsning, som foreligger i dag.

Ved udkastet til ændring af § 58 a bemyndiges ministeren for familie- og forbrugeranliggender til at fastsætte regler om bl.a. mægling efter § 41. Se bemærkningerne til denne bestemmelse nedenfor.

§ 42:

Stk. 1 viderefører den gældende § 42, stk. 2. Som følge af, at der i forbindelse med regelforenklingen i 2004 er indsat en ny bestemmelse om bevilling til skilsmisse på grundlag af separation, se udkastets stk. 2, er det præciseret, at stk. 1 gælder ved separation og umiddelbar skilsmisse.

Stk. 2 svarer til § 42, stk. 3 efter regelforenklingen med enkelte sproglige justeringer.

Den gældende § 42, stk. 1, er gentaget i udkastets § 37, stk. 1.

Bestemmelsen i § 42, stk. 4, om statsamtets betænkelighed ved at meddele bevilling er overført til udkastets § 43, stk. 1.

§ 43:

Udkastets § 43, der er ny, omhandler de situationer, hvor den fornødne enighed mellem parterne i en separations- eller skilsmisssag ikke opnås under statsforvaltningens behandling af sagen. I disse tilfælde skal sagsbehandlingen afsluttes i statsforvaltningen, og i forbindelse hermed eller efterfølgende indbringes sagen efter anmodning for retten til afgørelse. Som det også fremgår af overskriften til bestemmelsen, er der i princippet tale om to forskellige beslutninger. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.

Stk. 1, 1. pkt., regulerer, hvornår statsforvaltningen på eget initiativ kan afslutte en sag om separation efter lovens § 29 eller skilsmisse efter lovens §§ 31-36. Det kan statsforvaltningen, hvis den fornødne enighed efter § 42 for at give bevilling ikke er opnået, eller hvis statsforvaltningen finder det betænkeligt at give bevilling. Disse betingelser svarer til, hvad der følger af § 42, stk. 2 og 4, efter regelforenklingen i 2004. Hovedkriteriet er, at der ikke er opnået den fornødne enighed om de spørgsmål, sagen drejer sig om. Som beskrevet i de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.1, kan dette f.eks. konstateres under vilkårsforhandling, hvor begge parter er til stede, eller hvis parterne eller en af dem ikke møder trods indkaldelse. Kriteriet kan også være opfyldt, hvis et tilbud om mægling er blevet modtaget, og mæglingen er afsluttet, uden at der er opnået enighed eller på grund af en af parternes udeblivelse. Betænkelighedskriteriet er bevaret, navnlig med henblik på at kunne afvise skilsmisse, hvis parternes enighed ikke er understøttet af oplysninger om, at en af de umiddelbare skilsmissegrunde i lovens §§ 32-36 foreligger. Reglen kan også anvendes ved anmodninger om skilsmisse på grundlag af separation efter lovens § 31, hvis der er mistanke om, at samlivet er fortsat eller genoptaget efter en separation, jf. lovens § 30. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.1.

Når statsforvaltningen afslutter sagen, skal parterne have besked herom. Samtidig skal de vejledes om, at sagen inden 4 uger efter anmodning fra en af dem kan indbringes for retten, jf. udkastets *stk. 1, 2. pkt.* Dette vil formentlig ofte ske i et brev fra statsforvaltningen, der naturligvis må afsendes hurtigst muligt efter sagsbehandlingens afslutning. Sagen kan dog også afsluttes på et møde, hvor parterne er til stede og underrettes.

Efter udkastets stk. 1, 2. pkt., har statsforvaltningen pligt til at indbringe sagen for retten, hvis en part inden 4 uger efter, at det er meddelt den pågældende, at sagen er afsluttet, anmoder herom. Det kræves, at den part, der anmoder om indbringelse for retten, anmoder om en afgørelse om separation eller skilsmisse, og at sagens afslutning ikke skyldes, at den pågældende selv er udeblevet fra vilkårsforhandling trods indkaldelse, jf. stk. 1, 3. pkt. Med kravet om en (forny)et anmodning som betingelse for, at sagen indbringes for retten, får parterne lejlighed til at overveje de oplysninger m.v., som fremkom under vilkårsforhandlingen, før de tager stilling til, om der skal indledes en retssag. Anmodningen kan dog også fremsættes på et møde, hvor begge parter er til stede, og hvor statsforvaltningen meddeler, at sagen er afsluttet. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.2 og til bemærkningerne til § 30 b i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær.

Udkastets *stk. 2* omhandler, hvornår en part i en separations- eller skilsmissesag, hvis visse nærmere angivne betingelser er opfyldt, kan kræve sagsbehandlingen i statsforvaltningen afsluttet med henblik på indbringelse af sagen for retten. Det kræves, at den, der ønsker sagen afsluttet med henblik på indbringelse for retten, har givet møde og er vejledt i statsforvaltningen. Er modparten f.eks. to gange udeblevet fra vilkårsforhandling trods indkaldelse, kan den, der har anmodet om separation eller skilsmisse, kræve, at statsforvaltningen afslutter sagen. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.1.

I udkastets *stk. 3* foreslås, at statsforvaltningen i særlige tilfælde kan imødekomme en anmodning fra en part, om at sagen afsluttes og indbringes for retten, selv om de betingelser, der følger af stk. 1 og 2, ikke er opfyldt. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.1.

Til nr. 4 (§ 58 a)

Stk. 1, 1. pkt., viderefører den gældende § 58 a, stk. 1. Der er alene foretaget en ændring som følge af den ministerielle ressortomlægning med oprettelsen af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. I *stk. 1, 2. pkt.*, er indføjet undtagelser til 1. pkt., da statsforvaltningernes afgørelser om indbringelse for retten ikke kan påklages administrativt, bortset fra afgørelser om afslag på at imødekomme anmodninger efter udkastets § 43, stk. 3.

Stk. 2 indeholder en samlet hjemmel for ministeren for familie- og forbrugeranliggender til at udstede administrative forskrifter om behandlingen af sager om

separation og skilsmisse m.v. De gældende regler herom i ægteskabslovens § 43, stk. 2, § 44, stk. 3 og § 58 a, stk. 2, er opsamlet her. Som noget nyt er tilføjet hjemmel til at fastsætte regler om mægling, jf. udkastets § 41.

Til § 3 [Retsplejeloven]

Til nr. 1 (§§ 448 og 448 a)

§ 448:

Bestemmelsen i § 448 nyaffattes i sin helhed. Ændringen er navnlig af sproglig karakter og for overskuelighedens skyld. Den eneste realitetsændring er, at det som ny stk. 1, nr. 3, tilføjes, at spørgsmål om samvær og anden kontakt i forbindelse med en sag om forældremyndighed behandles af domstolene efter reglerne i retsplejelovens kapitel 42. Dette er en konsekvens af, at det i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær § 30 a, stk. 2, foreslås, at domstolene tillægges kompetence til i visse situationer at træffe afgørelser om samvær og anden kontakt efter §§ 17-18 i lov om forældremyndighed og samvær. Domstolene kan i visse tilfælde endvidere træffe midlertidige samværsafgørelser efter § 26 i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær.

§ 448 a:

Bestemmelsen i § 448 a er ny. Som en konsekvens af de ændrede procedurer om indbringelse for retten af sager om separation og skilsmisse og om forældremyndighed, som følger af udkastene til ændring af lov om forældremyndighed og samvær og ægteskabsloven, indføres dette tilsvarende i retsplejeloven, jf. udkastets *stk. 1*.

Efter *stk. 2* anses sagen for indbragt for retten, når retten har modtaget anmodning herom fra statsforvaltningen. Der henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 4.4.2.

Når tvistsager ikke længere skal anlægges ved indgivelse af en stævning, må det på anden måde præciseres, hvem af parterne der i retsplejelovens forstand betragtes som henholdsvis sagsøger og sagsøgte. Begreberne anvendes i kapitel 42 bl.a. i § 448 c om den internationale kompetence og i § 448 d om den stedlige. *Stk. 3, 1. pkt.*, definerer sagsøger og dermed sagsøgte efter, hvem af parterne, der først har indgivet en anmodning til statsforvaltningen om, at sagen indbringes for retten, jf. de foreslåede bestemmelser herom i udkastet til ændring af lov om

forældremyndighed og samvær § 30 b henholdsvis udkastet til ændring af ægteskabsloven § 43. Anmodningen kan først indgives, når betingelserne for at anmode om, at sagen indbringes for retten, er opfyldt. En anmodning indgivet, før betingelserne herfor er opfyldt, er således uden betydning i denne sammenhæng. I *stk. 3, 2. og 3. pkt.*, er der tilføjet bestemmelser om, hvordan der forholdes ved samtidige anmodninger om indbringelse for retten. Har flere parter samtidig anmodet om, at sagen indbringes for retten – f.eks. på et møde i statsforvaltningen – anses den, der indgav den oprindelige anmodning om separation eller skilsmisse, jf. § 37, stk. 2, i udkastet til ændring af ægteskabsloven, eller om en afgørelse om forældremyndighed, jf. § 28, stk. 1, i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær, som sagsøger. Blev også den oprindelige anmodning indgivet af parterne samtidig, bestemmer statsforvaltningen, hvem der skal anses som sagsøger. Dette har navnlig betydning for, hvilken byret statsforvaltningen skal sende sagen til.

§ 448 b:

Bestemmelsen viderefører den gældende retsplejelovs § 448 a med en anden systematisk placering i kapitlet. Som følge af den ministerielle ressortomlægning er ”justitsministeren” ændret til ”ministeren for familie- og forbrugeranliggender”. I øvrigt er bestemmelsen uændret.

Til nr. 2-5 (§§ 448 c-d)

Ændringerne er konsekvenser af, at parternes adgang til at anlægge en sag ved udtagelse af stævning afskæres i sager om separation eller skilsmisse og om forældremyndighed. Sagerne begynder i statsforvaltningerne, og indbringes efter anmodning fra en part for retten af statsforvaltningen, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Til nr. 6 (§ 449, stk. 1)

Ændringen er en konsekvens af nyaffattelsen af § 448.

Til nr. 7 (§ 449, stk. 1 og 2)

Ændringen, der har sammenhæng med, at alle sager om separation eller skilsmisse og om forældremyndighed, også tvistsager, begynder i statsforvaltningen, indebærer, at fri proces afskaffes i de omhandlede sager. Herved vil der ikke i statsforvaltningen skulle foretages sagsbehandling vedrørende fri proces. Først

efter sagens indbringelse for retten skal retten tage stilling til eventuel advokatbeskikkelse. Der henvises til de almindelige bemærkninger til lovudkastet i afsnit 4.5.2.

Til nr. 8 (§ 450, stk. 2)

Ændringen er en konsekvens af, at domstolene tillægges kompetence til i visse tilfælde at træffe afgørelser om samvær og anden kontakt i medfør af §§ 17-18 i lov om forældremyndighed og samvær, jf. § 30 a, stk. 2, i udkastet til ændring af lov om forældremyndighed og samvær. Der henvises til de almindelige bemærkninger til lovudkastet i afsnit 4.6.

Til nr. 9 (§ 450, stk. 3)

Ændringen er udelukkende en følge af den ministerielle ressortomlægning med oprettelse af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.

Til nr. 10 (§ 450 a)

Ændringen er en konsekvens af, at den gældende § 29 i lov om forældremyndighed og samvær ifølge udkastet til ændring af denne lov videreføres som § 29 b.

Til nr. 11 (§ 456)

Som konsekvens af, at anmodning om skilsmisse ifølge udkastet til ændring af ægteskabsloven altid skal indgives til statsforvaltningen, der – hvis betingelserne herfor er opfyldt – efter anmodning indbringer sagen for retten, er bestemmelsens ordlyd ændret. *Stk. 1* omhandler sager om skilsmisse, mens *stk. 2* omhandler sager om omstødelse af ægteskab.

Til § 4 [Lov om registreret partnerskab]

Bestemmelsen indeholder en enkelt ændring af den gældende lov om registreret partnerskab. Ændringen er udtryk for en konsekvensrettelse som følge af, at den gældende § 43, stk. 1, i ægteskabsloven efter udkastet til ændring heraf bliver § 40.

Til § 5 [Ikrafttræden]

Da lovforslaget udmønter kommunalreformen på det familieretlige område, foreslås i *stk. 1* ikrafttræden samtidig med de øvrige dele af kommunalreformen, det vil sige den 1. januar 2007. Herved vil der samtidig være den nødvendige tid til udarbejdelse af ændrede administrative forskrifter m.v.

Efter *stk. 2* foreslås lovændringen alene tillagt virkning for fremtiden, mens sager, der er under behandling ved lovens ikrafttræden, færdigbehandles efter de hidtil gældende regler.

Til § 6 [Færøerne og Grønland]

Efter bestemmelsen kan lovforslaget ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som følger af de særlige færøske og grønlandske forhold.

På Færøerne og i Grønland gælder om forældremyndighed lov nr. 277 af 30. juni 1922 om umyndighed og værgemål, som senest ændret ved lov nr. 14. af 18. januar 1982. Lov om ægteskabs indgåelse og opløsning er ved kongelig anordning nr. 37 af 22. januar 2002 sat i kraft på Færøerne i en særlig affattelse. I Grønland er lov nr. 256 af 4. juni 1969 om ægteskabets indgåelse og opløsning sat i kraft ved kongelig anordning nr. 307 af 14. maj 1993 og kongelig anordning nr. 321 af 26. april 1996.