

EVALUERING AF FORÆLDRE- ANSVARSLØVEN

2011



FAMILIESTYRELSEN

Udgivet af
Familiestyrelsen
Kristineberg 6
2100 København Ø
Tlf. 72 68 80 00
familiestyrelsen@famstyr.dk

November 2011

Der henvises i øvrigt til bilagsdelen "Bilag – Evaluering af forældreansvarsloven".

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	7
1.1. Baggrunden for evalueringen af forældreansvarsloven	7
1.2. Udviklingen frem mod forældreansvarsloven	8
1.3. Sagsmængden / de berørte familier	10
1.4. Om rapporten	11
2. SAMMENFATNING	13
2.1. Behov for kommunikation om forældreansvarsloven	13
2.2. Fælles forældremyndighed mod den ene forælders ønske og barnets bopæl	13
2.3. Barnets perspektiv (inddragelse og initiativret)	15
2.4. Særligt konfliktfyldte sager	16
2.5. Samvær	18
2.6. Retternes kompetence i forældreansvarssager	18
2.7. Adgangen til at rejse nye sager om forældremyndighed og barnets bopæl samt uhensigtsmæssigheder i loven	19
3. FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED MOD DEN ENE FORÆLDERS ØNSKE OG BARNETS BOPÆL	21
3.1. Baggrund	21
3.2. Udviklingen frem mod forældreansvarsloven – Udvalget om Forældremyndighed og Samvær	22
3.3. Sagsantal og sagstyper efter forældreansvarslovens ikrafttræden	25
3.3.1. SAGSANTAL	25
3.3.2. SAGSTYPER (OG KONFLIKTTYPER)	27
3.4. Domspraksis i sager om fælles forældremyndighed (og barnets bopæl)	29
3.4.1. FORTSAT FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED (§ 11) – ”TUNGTVEJENDE GRUNDE”	30
3.4.2. ETABLERING AF FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED (§ 14, STK. 1)	32
3.4.3. BYRETTERNES DOMME OM FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED I 2009 – HVAD HAR INDFLYDELSE PÅ AFGØRELSE OM FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED	34
3.5. Effekter af det fælles ansvar	37
3.5.1. KOMMUNIKATION OG SAMARBEJDE MELLEM FORÆLDRE	37
3.5.2. FREMMER LOVEN FORÆLDRESAMARBEJDET	39
3.5.3. BØRNEENS TRIVSEL	40
3.6. Forældrenes beslutningsbeføjelser – herunder forholdet til særlovgivning	40
3.6.1. DEFINITIONEN AF FORÆLDRENS BESLUTNINGSBEFØJELSER OG PROBLEMSTILLINGER I DEN FORBINDELSE	40
3.6.2. FORHOLDET TIL SÆRLOVGIVNING	43
3.7. Opsamling og overvejelser	45
3.7.1. BEHOV FOR KOMMUNIKATION OM FORÆLDREANSVARSLØVEN	45
3.7.2. SKAL MULIGHEDEN FOR AT DØMME TIL FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED BEVARES	46
3.7.3. ER MULIGHEDEN FOR AT DØMME TIL FORTSAT FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED FOR VIDTGÅENDE	47
3.7.4. HVORDAN FORTOLKES BESTEMMELSERNE OM FORTSÆTTELSE AF DEN FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED (§ 11) OG ETABLERING AF FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED (§ 14, STK. 1) I FORHOLD TIL HINANDEN	49
3.7.5. FUNGERER BESLUTNINGSBEFØJELSERNE I FORÆLDREANSVARSLØVENS § 3	50

3.7.6. KAN FORÆLDRESAMARBEJDET OG KOMMUNIKATIONEN MELLEM FORÆLDRENE FORBEDRES	52
4. BARNETS PERSPEKTIV (INDDRAGELSE OG INITIATIVRET)	57
4.1. Baggrund	57
4.2. Udviklingen i inddragelsen af barnets perspektiv	59
4.3. Barnet i centrum – hvor meget og hvordan inddrages barnet	62
4.4. Samtalen	64
4.4.1. OVERORDNET OM INDDRAGELSE Gennem SAMTALE	64
4.4.2. HVEM INDDRAGES Gennem SAMTALE	65
4.4.3. FORBEREDELSE PÅ SAMTALEN	68
4.4.4. RAMMERNE FOR SAMTALEN	69
4.4.5. BARNET MÅ IKKE ANSVARLIGGØRES	71
4.5. Bisidder for barnet	74
4.6. Børnegrupper og rådgivning til børn	77
4.7. Barnets initiativret	78
4.7.1. ANVENDELSEN AF INITIATIVRETEN OG STATSFORVALTNINGERNES BEHANDLING	79
4.8. Opsamling og overvejelser	81
4.8.1. HVORDAN FORBEREDER VI BEDST MULIGT FORÆLDRENE OG BØRNENE PÅ SAMTALEN	82
4.8.2. KAN VI I HØJERE GRAD SIKRE, AT BARNET IKKE BLIVER ANSVARLIGGJORT	84
4.8.3. HAR BESTEMMELSEN OM BARNETS INITIATIVRET SAT BARNET I CENTRUM I DEN ØNSKEDE UDSTRÆKNING	85
4.8.4. ER DER BEHOV FOR SÆRLIG STØTTE TIL BARNET	87
5. SÆRLIGT KONFLIKTFYLDTE SAGER	89
5.1. Baggrund	89
5.2. Sagernes behandling	91
5.2.1. OM METODERNE FOR SAGERNES BEHANDLING	91
5.3. Sagernes karakteristika og antal	94
5.4. Sagskatalog – tunge samværssager	95
5.5. Særligt om sager, hvor der er påstand om vold eller anden grænseoverskridende adfærd	97
5.6. Særligt om samarbejdschikane	102
5.7. Opsamling og overvejelser	105
5.7.1. ADMINISTRATIONEN AF LOVEN	105
5.7.2. HVORDAN HÅNDBERES DE SÆRLIGT KONFLIKTFYLDTE SAGER BEDST	108
6. SAMVÆR	111
6.1. Baggrund	111
6.2. Deleordninger	112
6.2.1. GRUNDLAGET FOR AFGØRELSER OM DELEORDNINGER	112
6.2.2. UDBREDELSEN AF DELEORDNINGER	113
6.2.3. PRAKSIS I FORHOLD TIL DELEORDNINGER	114
6.2.4. AKTØRERS ERFARINGER MED OG HOLDNINGER TIL DELEORDNINGER	116
6.2.5. OPSAMLING OG OVERVEJELSER	117
6.3. Transport	119
6.3.1. UDBREDELSEN AF AFGØRELSER OM TRANSPORT	120
6.3.2. AKTØRERS ERFARINGER MED OG HOLDNINGER TIL TRANSPORT	121
6.3.3. OPSAMLING OG OVERVEJELSER	122
6.4. Samvær med andre	123
6.4.1. SAGSBEHANDLINGEN I SAGER OM SAMVÆR MED ANDRE	124

6.4.2. AKTØRERS ERFARINGER MED OG HOLDNINGER TIL SAMVÆR MED ANDRE	124
6.4.3. OPSAMLING OG OVERVEJELSER	126
7. RETTERNES KOMPETENCE I FORÆLDREANSVARSSAGER	127
7.1. Baggrund	127
7.2. Sagernes behandling i statsforvaltningerne og ved domstolene	129
7.2.1. SAGERNES GANG	129
7.2.2. SAGSBEHANDLINGENS KENDETEGN OG METODER	130
7.3. Domstolenes kompetence til at træffe afgørelse i samværsager	132
7.3.1. DOMSTOLENES KOMPETENCE I SAMVÆRSSAGER GENERELT	132
7.3.2. SÆRLIGT OM OVERVÅGET SAMVÆR	135
7.4. Kompetencefordelingen i sager omfattet af forældreansvarsloven	137
7.5. Opsamling og overvejelser	138
7.5.1. SKAL DOMSTOLENE FORTSAT KUNNE TRÆFFE AFGØRELSE I SAMVÆRSSAGER OG I HVILKET OMFANG	139
7.5.2. BØR ROLLEFORDDELINGEN I SAGER EFTER FORÆLDREANSVARSLØVEN OVERVEJES GENERELT	142
8. ADGANGEN TIL AT REJSE NYE SAGER OM FORÆLDREMYNDIGHED OG BARNETS BOPÆL SAMT UHENSIGTSMÆSSIGHEDER I LOVEN	145
8.1. Baggrund	145
8.2. Adgangen til at rejse nye sager om forældremyndighed og barnets bopæl	146
8.2.1. FORSLAG OM INDFØRELSE AF EN AFVISNINGSBESTEMMELSE FOR ANSØGNINGER OM FORÆLDREMYNDIGHED EFTER § 11 OG § 14 SAMT OM BARNETS BOPÆL EFTER § 17	147
8.2.2. OPSAMLING OG OVERVEJELSER OM ADGANGEN TIL AT REJSE NYE SAGER OM FORÆLDREMYNDIGHED OG BARNETS BOPÆL	148
8.3. Orienteringsret m.v. – § 23	149
8.4. Kompetencen til at træffe afgørelse om samvær m.v. – § 38, stk. 1 og 3	150
8.5. Klageadgang til Familiestyrelsen, når en forældremyndigheds- eller bopælssag er sendt til retten	151
8.6. Statsforvaltningens indbringelse af sager om forældremyndighed og barnets bopæl for retten	152
APPENDIX: FORÆLDREANSVARSLØVEN	155

1. INDLEDNING

1.1. Baggrunden for evalueringen af forældreansvarsloven

Forældreansvarsloven (lov nr. 499 af 6. juli 2007) trådte i kraft den 1. oktober 2007. Loven blev enstemmigt vedtaget og bygger på en politisk aftale, som blev indgået den 5. december 2006 mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten.

I bemærkningerne til lovforslaget¹ er den politiske aftale gengivet. Om den overordnede intention med loven fremgår følgende:

”Med forslaget ønsker aftalepartierne en grundlæggende ændring af området, således at det fremover er barnets ret til begge sine forældre – og ikke forældrenes ret til barnet – der skal være det bærende element for afgørelser. Lovforslaget bygger på, at forældrene har et fælles ansvar for deres barn.

[...]

Aftalepartierne ønsker med disse principper at gøre op med den hidtidige praksis på området. Gennem de senere år er der gennemført flere ændringer, der har betydning for behandlingen af sager om forældremyndighed og samvær. Der er kommet øgede muligheder for rådgivning og konfliktmægling, ligesom alle sager fra 1. januar 2007 skal starte i statsforvaltningen med henblik på at finde forligsmuligheder. Formålet med ændringerne er, at forældrene i højere grad selv bliver i stand til at løse problemerne, så antallet af konfliktfyldte sager om forældremyndighed og samvær ved domstolene reduceres væsentligt. Aftalepartierne peger på, at denne aftale understøtter disse tiltag.”

I de nedenstående kapitler i denne rapport vil relevante uddrag fra den politiske aftale løbende blive gengivet, idet denne således er rammen for lovens bestemmelser. Om opfølgning på loven og evalueringen af denne fremgår det af teksten:

”Der er enighed mellem aftalepartierne om, at der er behov for at følge lovens anvendelse og implementering særlig for så vidt angår effekten af de nye muligheder i loven. Ministeriet iværksætter derfor et forskningsprojekt, der ca. 3 år efter lovens ikrafttræden skal afgive en evalueringsrapport. Den skal bl.a. belyse omfanget og virkningen af afgørelser om fælles forældremyndighed, betydningen af fokus på barnets perspektiv og inddragelse af barnet samt virkningerne af forældrenes fælles ansvar for barnet. Samtidig skal eksisterende statistikker udbygges, så der tilvejebringes løbende oplysninger om børns familieforhold.

¹ Lovforslag nr. L 133 af 31. januar 2007.

Aftalepartierne er enige om at mødes, når resultaterne af forskningsprojektet foreligger for at drøfte, hvordan området har udviklet sig. Ministeren vil årligt indbyde aftalepartierne til en drøftelse af lovens virkninger.”

I årene efter lovens vedtagelse har Justitsministeriet afholdt i alt 6 møder med Folketingets Retsudvalg², hvor lovens implementering og virkninger løbende er drøftet. Drøftelserne på møderne har også vedrørt de emner, der undervejs har været debatteret i pressen.

Selve evalueringen og temaerne for denne blev præsenteret og drøftet på et møde den 28. maj 2010, og i et notat af 22. juni 2010 er der redegjort nærmere for dette. Af notatet fremgår om evalueringens proces, at den skal tilrettelægges sådan, at den kan afsluttes med en samlet evalueringsrapport, som kan danne grundlag for de politiske drøftelser med aftalepartierne. Det fremgår også af notatet, at processen skal tilrettelægges, så de relevante aktører og interesseorganisationer inddrages, og at der vil blive tale om en åben og inddragende form. På et møde den 23. marts 2011 gennemgik ministeriet status for evalueringen, der også skriftligt er gjort rede for i et notat af 14. marts 2011. Begge de nævnte notater kan findes på Familiestyrelsens hjemmeside (familiestyrelsen.dk), hvor man også i øvrigt har kunnet følge med i processen omkring evalueringen. På det seneste møde den 7. juni 2011 blev intentionerne bag forældreansvarsloven drøftet.

Der er opstillet 9 overordnede temaer for evalueringen af loven:

- Fælles forældremyndighed mod den ene forælders ønske
- Barnets bopæl
- Barnets perspektiv (inddragelse og initiativret)
- Vold og anden grænseoverskridende adfærd
- Samarbejdschikane
- Samvær (deleordninger, fælles ansvar for transport, samvær med andre)
- Adgangen til at rejse nye sager om forældremyndighed og bopæl
- Retternes fastsættelse af samvær
- U hensigtsmæssigheder i loven af mere teknisk karakter

Denne rapport belyser på forskellig vis disse 9 temaer, men omfatter også andre emner, hvor arbejdet med evalueringen har givet anledning til det.

1.2. Udviklingen frem mod forældreansvarsloven

Forældreansvarsloven afløste lov om forældremyndighed og samvær (lov nr. 387 af 14. juni 1995). Formålet med lov om forældremyndighed og samvær var at gøre reglerne mere tidssvarende, så de passede til familiernes ændrede struktur i samfundet og således, at de sikrede barnets kontakt til begge forældre, når de ikke boede sammen. Ugifte fædres retsstilling blev forbedret ved loven, og der blev foretaget en vis regelforenklning. Herudover blev det muligt at få samvær, selv om for-

² Folketingets Socialudvalg har også deltaget i de seneste møder.

ældrene havde fælles forældremyndighed, adgangen til anden kontakt end samvær (telefon, brev m.v.) blev etableret, og det blev muligt at få orientering om barnet (fra skole, daginstitution m.v.) for den af forældrene, som ikke har del i forældremyndigheden.

Med loven fik rådgivning af familierne en mere central plads i form af et selvstændigt kapitel, og det blev understreget i selve lovteksten, at formålet var at hjælpe parterne til selv at løse konflikten under hensyn til, hvad der er bedst for barnet. I de regler, der bagefter blev fastsat administrativt, blev der fulgt op med en bestemmelse, hvor det fremgår, at barnet så vidt muligt skal inddrages i rådgivningen – og at barnet, efter en konkret vurdering, kan medbringe en bisidder.

Udviklingen fortsatte efter vedtagelsen af lov om forældremyndighed og samvær. Reglerne om fælles forældremyndighed blev ændret den 1. januar 2002, sådan at forældre kunne fortsætte med at have fælles forældremyndighed efter en separation eller skilsmisse, medmindre de ønskede den fælles forældremyndighed ophævet. Den 1. juli 2002 blev det muligt for ugifte forældre – på samme måde som gifte forældre – automatisk at få fælles forældremyndighed samtidig med, at faderskabet til deres barn blev registreret. Ved denne lovændring blev barnets rolle i sagerne også styrket, idet det blev fastsat, at børn under 12 år også skulle høres i sager om forældremyndighed og samvær, hvis deres alder og modenhed og sagens omstændigheder tilsagde det³.

Udviklingen frem mod vedtagelsen af forældreansvarsloven i 2007 var kendetegnet ved et fokus på at hjælpe forældre til selv at finde løsninger på deres eventuelle problemer frem for at anmode myndighederne om at træffe afgørelse om uenigheden. Konfliktløsningstilbuddene er således også gennem årene udvidet betragteligt.

Den 1. januar 2007 trådte den familieretlige strukturreform i kraft, og den medførte et øget fokus på forligsmæssige løsninger i statsforvaltningerne⁴. Reformen betød, at alle sager om opløsning af ægteskab, forældremyndighed og samvær skal begynde i statsforvaltningen for derved at skabe én fælles indgang for borgerne. Med ikrafttrædelsen af forældreansvarsloven 9 måneder efter var der samlet tale om store forandringer af strukturer, regelsæt og sagsbehandling.

Forældreansvarslovens skærpede fokus på forældrenes fælles ansvar for barnet og på barnets perspektiv blev altså sat ind i en allerede etableret ramme med én indgang og forligsbestræbelser. Af forarbejderne til forældreansvarsloven fremgår da også, at lovens tiltag understøtter tanken om, at forældrene i højere grad skal hjælpes til selv at finde løsninger. Med den familieretlige strukturreform og forældreansvarsloven er myndighederne på området en formel institutionel ramme, hvor der både tilbydes et forligsspor og et afgørelsesspor. Det er endvidere en tydelig intention, at der i udgangspunktet skal være fokus på, at familierne kan finde egne og samlede løsninger på alle de problemer, der kan opstå efter en samlivsophævelse.

³ Lov nr. 461 af 7. juni 2001 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love.

⁴ Lov nr. 525 af 24. juni 2005. Samtidig med dette blev de 15 statsamter nedlagt og erstattet af 5 nye regionale statsforvaltninger.

For en nærmere gennemgang af udviklingen i arbejdsgange, metoder m.v. samt en beskrivelse af ”værktøjer”, forsøgsordninger og andre tiltag henvises til Familiestyrelsens beskrivelse af udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær (bilag 9).

1.3. Sagsmængden / de berørte familier

I denne rapport er der flere steder foretaget en beskrivelse af relevante (sags)tal i forhold til det pågældende emne. Indledningsvist synes det dog også relevant at foretage en overordnet beskrivelse af sagsmængden på området for dermed at sætte evalueringen af loven ind i den rigtige ramme.

I tabellen nedenfor er der derfor ved hjælp af tal fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretaget en illustration af sagsmængden på området generelt⁵.

	2007	2008	2009	2010
Samlet antal sagsforløb vedrørende fastsættelse af samvær	15.975	18.765	19.629	17.953
Samlet antal sagsforløb vedrørende forældremyndighed og barnets bopæl	1.120	8.405	9.504	10.851
Samlet antal sagsforløb, der indledes og afsluttes i statsforvaltningen*	17.095	27.170	29.133	28.804

*Sagsforløbene indeholder tillige sager, der henlægges eller i øvrigt trækkes tilbage.

Familiestyrelsen skal understrege, at tallene i tabellen alene dækker over de sagsforløb, der ”befinder sig i systemet” – dvs. de sager, der indledes i statsforvaltningerne og finder deres afslutning der. Dette kan ske ved et forlig el.lign., en afgørelse i statsforvaltningen, eller ved at sagen oversendes til retten.

Familiestyrelsen er ikke i besiddelse af eller bekendt med konkrete tal, der kan illustrere, i hvor mange tilfælde der i privat regi herudover findes løsninger på problemstillinger i relation til forældreansvarsloven. Antallet af skilsmisser og separationer giver således kun en meget begrænset pejling⁶. Af publikationen ”Børns Familier” 2008 fra Danmarks Statistik fremgår det imidlertid, at hvert femte barn i Danmark har en samværsfamilie. Ud af en børnepopulation på ca. 1,2 mio. børn var der i 2008 således 263.000 børn med en samværsfamilie, dvs. en mor eller far, der bor et andet sted (i 2011 er tallet 270.568). I en samværsfamilie er der typisk flere børn. Det fremgår således af publikationen, at 10 pct. af alle børn ikke har søskende.

⁵ Det bemærkes, at alle sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær indledes i statsforvaltningerne.

⁶ I 2010 blev der ifølge oplysninger fra Danmarks Statistik opløst 14.460 ægteskaber ved skilsmisse, og ifølge oplysninger fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet meddelte statsforvaltningerne i 2010 14.157 separationer ved bevilling.

1.4. Om rapporten

En meget væsentlig del af lovens evaluering er et forskningsprojekt, der er forestået af Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), samt en dataindsamling om statsforvaltningernes behandling af sager efter loven. Disse 2 måder at belyse forældreansvarsloven på var oprindeligt forudsat at udgøre grundlaget for lovens evaluering, jf. ovenfor i aftaleteksten.

Da evalueringen af loven imidlertid er blevet væsentlig mere omfattende end oprindeligt forudsat i lovens forarbejder, har Familiestyrelsen taget en række initiativer til brug for belysningen af samtlige overordnede temaer. Disse forskellige initiativer kan metodemæssigt inddeles i 3 kategorier – idet disse metoder dog også er indbyrdes overlappende⁷.

Til den første kategori hører indsamling af data, gennemgange af praksis samt beskrivelser af metoder og sagsgange. Familiestyrelsen har således udarbejdet et omfattende sagskatalog over en række tunge samværssager (bilag 6)⁸. Styrelsen har også gennemgået domspraksis i sager om fælles forældremyndighed i perioden fra oktober 2008 til august 2010, i alt 80 sager (bilag 7)⁹. Derudover har styrelsen foretaget en indsamling og gennemgang af data om sager efter forældreansvarsloven, der behandles i statsforvaltningerne (bilag 3) samt særligt om sager, hvor der er påstand om vold eller grænseoverskridende handlinger (bilag 4)¹⁰. Og endelig har styrelsen udarbejdet beskrivelser af udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i de senere år i sager om forældremyndighed, bopæl og samvær (bilag 9)¹¹. Den seneste udvikling i Norge og Sverige er beskrevet i de relevante kapitler i rapporten.

Den anden kategori vedrører egentlige undersøgelser, idet det bemærkes, at den allerede nævnte forskningsundersøgelse tilhører denne kategori (i det følgende benævnt som evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed)¹². Herudover omfatter rapporten Børnerådets seneste Børne- og Ungepanelundersøgelse (bilag 2)¹³. Endelig omfatter rapporten Justitsministeriets Forskningskontors undersøgelse af statsforvaltningernes og retternes belysning af barnets perspektiv (bilag 1)¹⁴.

⁷ Familiestyrelsen er samtidig opmærksom på, at der herudover er igangværende forskning på området, som kan være relevant at inddrage i evalueringsprocessen på et senere tidspunkt.

⁸ "Sagskatalog – tunge samværssager (vold, grænseoverskridende handlinger og samarbejdschikane m.v.)", Familiestyrelsen, juni 2011.

⁹ "Domspraksis om fælles forældremyndighed", Familiestyrelsen, maj 2011.

¹⁰ "Statistik om forældreansvarslovens effekt i de sager, der behandles i statsforvaltningerne – oplysninger indsamlet i perioden 1. februar 2010 til 31. januar 2011", Familiestyrelsen, juni 2011, og "Gennemgang af data om sager, hvor der er påstand om vold eller andre grænseoverskridende handlinger", Familiestyrelsen, juni 2011.

¹¹ "Udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær", Familiestyrelsen, april 2011.

¹² "Dom til fælles forældremyndighed. En evaluering af forældreansvarsloven" af Mai Heide Ottosen og Sofie Stage, København 2011, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Rapporten kan downloades eller bestilles via SFI's hjemmeside (www.sfi.dk) og er ikke optrykt i denne rapport's bilagsdel.

¹³ "Familieformer og skilsmisse – der er ikke noget bedre end at have den hele og rigtige familie", Børnerådet, juni 2011.

¹⁴ "Forældreansvarsloven – Belysning af barnets perspektiv", Justitsministeriets Forskningskontor, juni 2011.

Den tredje og sidste kategori vedrører inddragelse af relevante aktører i øvrigt. Familiestyrelsen har nedsat en faglig ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven, som består af repræsentanter for Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Danske Familieadvokater, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, statsforvaltningerne og Familiestyrelsen (bilag 10). Styrelsen har endvidere undervejs samarbejdet med Børnerådet og Børns Vilkår samt afholdt et dialogmøde med relevante aktører og interesseorganisationer på området. Endelig har styrelsen i evalueringsprocessen forstærket sit samarbejde med statsforvaltningerne på forskellig vis. Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område, som består af kontorchefer fra samtlige statsforvaltninger, har således bidraget med input til brug for evalueringen af forældreansvarsloven (bilag 11), ligesom der har været afholdt workshops på statsforvaltningernes familieretlige kursus¹⁵ i november 2010 om temaer for evalueringen af forældreansvarsloven. Endelig har Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Undervisningsministeriet og Socialministeriet bidraget med input til brug for evalueringen af loven (bilag 5 og bilag 12-14).

Resultaterne af disse mange bidrag er optrykt som en omfattende bilagsdel til rapporten. I rapporten foretages derfor ikke en detaljeret gengivelse af resultaterne fra de forskellige initiativer, idet der således for mere udførlige beskrivelser henvises til de relevante bilag.

Rapportens opbygning

Rapporten er bygget op omkring de overordnede temaer for evalueringen og indeholder i hvert kapitel et indledende afsnit, hvor intentionen og den politiske aftale bag loven præsenteres. Herefter tilstræbes det at resumere og fremhæve relevante uddrag fra de forskellige evalueringsbidrag, og kapitlerne indeholder afslutningsvist et afsnit med opsamling og overvejelser.

Rapporten tilstræber således at samle og sammenholde de forskellige bidrag, der kan belyse de enkelte temaer, og skal herefter danne grundlag for de politiske drøftelser med aftalepartierne. Rapporten afleveres derfor til Folketingets Retsudvalg, hvorefter den sendes i en høring.

Evalueringen, herunder belysningen af evalueringens temaer og rapportskrivning, blev gennemført med Justitsministeriet som ressortministerium, hvilket har betydning for tilrettelæggelsen af indhentelse af bidrag. Det skal således særligt fremhæves, at det af rapporten fremgår, at Socialministeriet har bidraget til evalueringen, uanset at forældreansvarsloven den 3. oktober 2011 blev overført til Social- og Integrationsministeriets område, ligesom der er indhentet bidrag fra andre ministerier som også blev omlagt i forbindelse med regeringsdannelsen.

¹⁵ Statsforvaltningerne afholder et årligt kursus for medarbejderne på det familieretlige område.

2. SAMMENFATNING

I dette kapitel samles de mest centrale bidrag og overvejelser fra evalueringsprocessen. Kapitlet kan således læses som et resumé af temakapitlernes afsnit om opsamling og overvejelser.

2.1. Behov for kommunikation om forældreansvarsloven

En gennemgående og konstaterende pointe i de mange drøftelser undervejs i evalueringsprocessen har været behovet for kommunikation om forældreansvarsloven. De professionelle aktører har peget på, at der findes en række myter om lovens indhold, som uimodsagt synes at sætte en forkert dagsorden for forældrene, hvis aftaler i nogen grad må antages motiveret af en fejlopfattelse af reglerne og praksis på området.

Der er i den forbindelse særligt peget på, at der er knyttet misforståelser til betydningen af fælles forældremyndighed. Det er således en udbredt opfattelse, at den fælles forældremyndighed har en umiddelbar sammenhæng med spørgsmålet om barnets bopæl og ikke mindst omfanget af samvær. Det er af flere som eksempel fremhævet, at ikke få forældre tror, at man ved fælles forældremyndighed skal ”dele barnet lige over”, og at der altså automatisk skal være en (samværs-)deleordning i disse tilfælde.

Fælles forældremyndighed indebærer ikke, at forældre skal ”dele barnet lige over”

2.2. Fælles forældremyndighed mod den ene forælders ønske og barnets bopæl

Muligheden for at dømme forældrene til fælles forældremyndighed er en af forældreansvarslovens nyskabelser. Der ses ud fra de foreliggende evalueringsbidrag bredt set at være accept af, at denne mulighed nu findes, og mange aktører er endvidere tilfredse hermed. Som begrundelse herfor anføres det bl.a., at det nu ikke længere er nødvendigt at vælge mellem 2 egnede forældre, men at forældrene begge kan bevare identiteten som forælder gennem den fælles forældremyndighed. Der synes således ikke at være et ønske om at fjerne hjemlen til at dømme til fælles forældremyndighed mod den enes ønske. Det bemærkes, at Børns Vilkår ikke er enig heri, da reglen efter deres opfattelse indebærer en stor risiko for, at børn anbringes og fastholdes i forældrenes konfliktfelt.

Muligheden for at dømme til fælles forældremyndighed mod denne ene forælders ønske er bredt accepteret og anses af mange for et gode

Set i lyset af bl.a. denne indvending og andre bidrag til evalueringen bør det drøftes, om muligheden for at dømme til fælles forældremyndighed er for vidtgående. Det er således af den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven anbefalet, at bestemmelsen skal levne større rum for at skønne over, om forældrene fremadrettet kan og vil samarbejde til bedste for barnet. Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed peger på, at fælles forældremyndighed er blevet en normal praksis i overensstemmelse med intentionerne i loven, hvilket også understøttes af Familiestyrelsens gennemgang af domspraksis om fælles forældremyndighed. Det kan således formodes, at intentionerne bag bestemmelsen i dag er så indarbejdet en del af systemet, at det vil være muligt at foretage mindre justeringer i bestemmelsen uden derved at udvande den oprindelige intention om at fastholde fællesskabet om barnet efter et samlivsbrud.

Aktørerne ønsker et større rum for at skønne over barnets bedste ved stillingtagen til, om den fælles forældremyndighed skal fortsætte

Udover at bidragene til evalueringen viser en almindelig accept af muligheden for at fastholde den fælles forældremyndighed, så peger bidragene også på, at forældrenes reelle konflikt drejer sig om barnets bopæl/samvær – dvs. nærheden til barnet. Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed viser, at der for så vidt angår de nyere samlivsbrud i meget høj grad er tale om, at konflikten vedrører barnets bopæl frem for forældremyndighed.

Konflikterne i de nyere samlivsbrud drejer sig i højere grad om barnets bopæl end om forældremyndighed

Denne forskydning i konflikten – samt det forhold at flere af aktørerne har givet udtryk for, at fælles forældremyndighed mere handler om identiteten som forælder end om det juridiske indhold heraf – har ført til drøftelser af, om beslutningsbeføjelserne i lovens § 3 indfrier hensigten om at skabe ro i hverdagen for barnet. Der er i den forbindelse særligt peget på, at det forhold, at beslutningen om, at skolevalg kræver enighed, skaber konflikter, hvorfor denne beslutning ifølge flere af bidragene bør flyttes til bopælsforælderen, som også kan træffe beslutning om valg af børneinstitution. Over for dette forslag er det fremhævet, at netop kravet om enighed ved skolevalg er med til at give den fælles forældremyndighed indhold, hvorfor beslutningen ikke uden videre kan flyttes.

Endelig er forældresamarbejdet berørt i evalueringsprocessen. Mange af bidragene peger på, at lovens intention om, at forældre skal samarbejde om barnet, er et godt signal, der ifølge bidragsyderne muligvis over tid vil føre til en prægning af forældrene. Samtidig har flere fremhævet, at samarbejdsproblemer mellem forældrene er et grundvilkår for området, som ikke alene kan afhjælpes gennem lovgivningsmæssige tiltag.

Samarbejdsproblemer mellem forældrene er et grundvilkår på området

Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed finder ikke grundlag for at konkludere, at forældresamarbejdet er blevet bedre efter forældreansvarslovens ikrafttræden, uanset at der ses en udvikling i retning af et mere delt forældreskab, hvorved forstås et mere ligestillet forældreskab. Det fremgår således af undersøgelsen, at der ikke er store forandringer at spore i forekomsten af konflikter om rammerne for og reguleringen af forældreskabet. Ifølge undersøgelsen tænder et billede frem, hvor begge forældre er knyttede til og vil tage ansvar for barnet, men ikke magter at samarbejde herom. Det konkluderes derfor, at der er en risiko for, at barnet selv skal skabe sammenhængen mellem de 2 familieliv.

Forældreansvarsloven har ikke bedret forældresamarbejdet

Disse observationer giver anledning til at overveje, om det er muligt i højere grad eller på andre måder end nu at hjælpe forældrene med at etablere et reelt forældreskab omkring barnet. Betydningen af at informere forældre om og undervise dem i at være en brudt familie er berørt, ligesom det er anført, at der bør sættes ind med en tidlig og forebyggende indsats over for forældrene. Essensen af bidragene ses at vedrøre andet og mere end de eksisterende redskaber til at forlige forældre, der allerede har rejst en sag.

Hjælp til forældrene til at etablere et reelt forældreskab omkring barnet

2.3. Barnets perspektiv (inddragelse og initiativret)

Hensigten med forældreansvarsloven var bl.a. at sætte barnet i centrum, og barnets perspektiv skal således altid inddrages, når forældre træffer beslutninger om barnet, og når myndighederne træffer afgørelser efter loven. Bidragene til dette tema peger alle på, at barnets perspektiv, og dermed også barnet, fortsat skal inddrages i mindst den udstrækning, det i dag sker ved behandlingen af forældreansvarssager. Der er endvidere bidrag, der peger på, at der kan ske inddragelse af barnet i højere grad end nu, også gerne gennem samtale. Inddragelsen af perspektivet synes at ske på en flerfaceteret vis ud fra en konkret vurdering.

Børnene skal inddrages som nu – måske endda mere

De interviewede repræsentanter for systemet og børnene i den kvalitative undersøgelse af belysningen af barnets perspektiv er enige om, at samtalen foregår på en ordentlig og nænsom måde, og at det er en positiv oplevelse at være til samtale. Samtalen opleves således også at have en aflastende funktion for børnene, der under samtalen har følt sig trygge hos den børnesagkyndige.

Samtalerne foregår på en ordentlig og nænsom måde

Bidragene til evalueringen viser dog samtidig, at der i et vist omfang – og mod intentionerne bag loven – afholdes samtaler uden deltagelse af en børnesagkyndig. Dette kan give anledning til drøftelse af, hvordan det sikres, at lovens intention på dette område implementeres fuldt ud.

De forskellige evalueringsbidrag giver sammenfattende udtryk for, at forberedelsen af forældrene og barnet forud for samtalen er vigtig, men samtidig at graden af forberedelse er svingende. Der er bl.a. givet udtryk for, at det er en fordel, at der medvirker børnesagkyndige under forberedelsen, idet dette er med til at forbedre kvaliteten af samtalerne. På den baggrund kan det synes nærliggende at drøfte anvendelsen af det tværfaglige møde ved forberedelsen af forældrene.

Forberedelsen af forældrene på samtalen er vigtig, men svingende

Der er peget på, at brugen af tværfaglige møder i forbindelse med samtaler – forud for samtalen og/eller som opfølgende møde – er med til at skærme barnet mod ansvarliggørelse. Ifølge undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv er holdningen blandt størstedelen af de interviewede, at det lykkes at skærme barnet mod yderligere ansvarliggørelse gennem samtalen. I sammenhæng hermed skal det fremhæves, at videreformidlingen af samtalen af flere aktører anses for en grundlæggende udfordring i forhold til at friholde barnet for ansvar, idet der også er et retssikkerhedsmæssigt aspekt at tage hensyn til i forhold til forældrene. Børnene er af den opfattelse, at oplysningerne fra samtalen skal videreformidles, men de ønsker at være med til at bestemme, hvad der bliver videregivet.

I forlængelse af spørgsmålet om børnesagkyndig rådgivning eller betydningen af at have nogen at tale med synes bidragene at lægge op til en drøftelse af, om det i højere grad skal sikres, at børn har nogen at tale med. Børnerådets børnepanelundersøgelse viser, at mere end 10 pct. af de adspurgte børn fra brudte familier ikke havde eller har nogen at tale fortroligt med om deres problemer som følge af bruddet mellem forældrene. Det er fra flere sider, herunder også fra børnene, klart tilkendegivet, at børnegrupper, som de tilbydes i 3 af landets statsforvaltninger, er en succes, og det er således foreslået, at tilbuddet lovfæstes.

Børnegrupper som en måde at sikre, at børnene har nogen at tale med

Børns Vilkår har særskilt peget på, at børn har behov for særlig støtte i processen i form af en neutral børnefaglig bisidder og således også til forberedelse til en samtale og under samtalen. Der er fra systemets side peget på det uhensigtsmæssige i at komplicere processen, og det er opfattelsen, at de muligheder, der allerede findes, generelt er tilstrækkelige til at hjælpe barnet. Særligt er det anført, at en støtteperson til barnet bør være en person, som barnet har en vis forudgående tilknytning eller kendskab til, men at denne forudsætning samtidig modarbejder nødvendigheden af støttepersonens neutralitet.

Enkelte børn har peget på, at en særlig støtte til at forberede sig på samtalen kunne være relevant. Børnene har imidlertid ikke ønsket en bisidder under samtalen, da den børnesagkyndige som nævnt gjorde dem trygge, og fordi det var rart kun at være 2 tilstede under samtalen. Børnene er endvidere generelt enige om, at forældrene skal formidle sagens udfald til dem. Dog er enkelte af de større børn og ”skilsmissebørnene” i Børnerådets børnepanelundersøgelse i højere grad opmærksomme på de fordele, der – set i forhold til loyalitetskonflikten – kan være ved, at eksempelvis den børnesagkyndige formidler afgørelsen til dem.

Der er ikke et generelt behov for eller ønske om en særlig støtte til børnene i processen

Endelig skal det i forhold til belysningen af, om barnet er kommet i centrum, som forudsat i den politiske aftale, fremhæves, at der på baggrund af evalueringsbidragene kan spørges, om barnets initiativret i forældreansvarslovens § 35 er implementeret i den ønskede udstrækning. Bidragene peger på en forskellig opfattelse af anvendelsesområdet for bestemmelsen, men der er udbredt enighed om, at børn under 10 år ikke vil blive afvist. Sådanne henvendelser vil ifølge bidragene også blive håndteret konkret. Der er i øvrigt også bred enighed om et behov for øget information om barnets initiativret, herunder om hvad en henvendelse til statsforvaltningen kan føre til. Det er anført, at de børn, der henvender sig, ofte vil være udsatte børn, og at det skaber frustrationer og skuffelser hos børnene, hvis deres forventninger ikke står mål med statsforvaltningernes muligheder. Belysningen af temaet synes også at give anledning til overvejelser om nærmere retningslinjer for håndteringen af henvendelser.

Behov for information om barnets initiativret

2.4. Særligt konfliktfyldte sager

De særligt konfliktfyldte sager, herunder sager om vold og grænseoverskridende handlinger og samarbejdschikane, har fyldt meget i debatten om forældreansvarsloven, men talmæssigt er de begrænsede, når de sættes i forhold til det samlede antal sager efter forældreansvarsloven. Der er en relativ entydig tilkendegivelse fra

De særligt konfliktfyldte sager er få

systemet og interesseorganisationer m.v. om, at loven støtter op om størstedelen af de brudte familier, idet langt størstedelen af forældrene formår at efterleve lovens princip om et fælles ansvar for barnet. Samtidig må det lægges til grund, at forældreansvarsloven ikke har betydet en begrænsning i myndighedernes mulighed for efter anmodning at gribe ind i sager, hvor forholdene ikke er til barnets bedste.

Evalueringsbidragene efterlader et samlet indtryk af, at myndighedernes håndtering af konstaterbare eller sandsynliggjorte overgreb er relativ ensartet og konsistent, ligesom reaktionen fra myndighedernes side må anses for tydelig, da sådanne forhold tillægges afgørende betydning ved sagens afgørelse. Gennemgangen af domspraksis om fælles forældremyndighed understøtter denne opfattelse. Endvidere synes gennemgangen af sagerne i sagskataloget over ”tunge” samværssager ikke at vise grundlæggende fejl eller uhensigtsmæssigheder i sagernes behandling.

Myndighedernes reaktion på konstaterbare eller sandsynliggjorte overgreb anses for tydelig

De særligt konfliktfyldte sager er komplekse og rummer udfordringer, der i udstrakt grad kan tilregnes forældrenes konfliktniveau. Der er i bidragene peget på, at håndteringen af samarbejdschikaner ikke er entydig. Det synes at være en udbredt holdning blandt systemets aktører, at samarbejdschikaner ikke må kunne betale sig. Men selvom chikanen konstateres og tillægges betydelig vægt ved vurderingen af sagen, vil hensynet til barnet ofte gøre, at den konstaterede chikaner ikke får direkte betydning for sagens udfald. Her er der særligt peget på et tidsaspekt, idet samarbejdschikaner først kan konstateres, når der er tale om et mønster, og at det på dette tidspunkt ikke sjældent vil være for sent at skride ind.

Håndteringen af samarbejdschikaner kræver en tidligere indsats fra myndighederne

Et andet spørgsmål, der har rejst sig i bidragene til evalueringen, er, om myndighederne er i stand til at identificere alle sager, hvor der er overgreb i familien. Der er i den sammenhæng fra flere sider – herunder fra statsforvaltningerne selv – givet udtryk for et ønske om øget viden hos statsforvaltningerne om vold og betydningen heraf. Der er samtidig peget på hensigtsmæssigheden af et tværfagligt samarbejde med det sociale system, der muligvis vil kunne smidiggøre og fokusere sagsbehandlingen i disse ”tunge” sager.

Et ønske om øget viden i statsforvaltningerne om vold og betydningen heraf

Systemets aktører har endvidere udtrykt ønske om muligheden for at kunne fokusere på den ene forælders ressourcer gennem forældrevevneundersøgelser, som de eksempelvis kendes i det sociale system, for på den måde at skærme barnet (og den anden forælder) mod eventuel unødigt inddragelse gennem eksempelvis børnesagkyndige undersøgelser.

2.5. Samvær

Evalueringen af forældreansvarslovens regler om samvær er fokuseret på muligheden for at fastsætte deleordninger, for at træffe afgørelse om transporten i forbindelse med samvær og for at fastsætte samvær med andre end forældrene.

Der er overordnet set ikke i evalueringsprocessen peget på, at muligheden for at fastsætte deleordninger skal fjernes, om end der er fremført forskellige holdninger for og imod deleordninger. Muligheden blev indsat i loven for at kunne ”skræddersy” en samværsordning ud fra det enkelte barns behov. Det skal dog nævnes, at der er stillet forslag om, at deleordninger alene skal kunne indgås efter aftale, og altså ikke fastsættes af myndighederne. Belysningen af temaet viser, at myndighederne kun i meget begrænset omfang fastsætter deleordninger, men at forældrene ifølge de professionelle aktører lider af den fejlsluttelse, at deleordning er lovens hovedregel. Denne fejlsluttelse kan ifølge bidragene både føre til en øget anvendelse af aftaler herom, ligesom den kan skabe forventninger hos forældrene, som ikke kan indfries med loven. Der er således peget på, at der med fordel kan fokuseres på kommunikation af bestemmelsens indhold, herunder også af forudsætningerne for en deleordning.

Fokus på kommunikation om forudsætningerne for en deleordning

Der er blandt aktørerne generel enighed om, at det fælles ansvar for transporten i forbindelse med samvær bør fastholdes, men bidragene til evalueringen giver samtidig grundlag for at overveje en ændring af reglerne om transport. Transportsagerne fylder således ifølge bidragene uforudset meget i statsforvaltningernes sagsbehandling – både i omfang og kompleksitet. Dette skyldes ifølge aktørerne indførelsen af de specifikke undtagelser fra udgangspunktet om et fælles ansvar, som vurderes at være konfliktskabende mellem forældrene. Der peges således på, at undtagelserne bør begrænses eller helt udgå. I den forbindelse henvises også til, at der i langt størstedelen af sagerne ikke er grundlag for at fravige udgangspunktet.

Transportreglerne bør forenkles

Evalueringsbidragene udtrykker heller ikke i forhold til muligheden for at fastsætte samvær med andre et ønske om afskaffelse; tværtimod peger flere aktører på det positive i at have denne mulighed. Der er i tråd hermed bl.a. peget på, at tilknytningskravet og det snævre anvendelsesområde for bestemmelsen kan føre til, at der ikke kan fastsættes samvær i situationer, hvor dette ville være bedst for barnet, ligesom der er peget på, at det i visse situationer vil kunne være bedst for barnet at fastsætte samvær i større omfang end forudsat i bestemmelsen.

Det er positivt, at der kan fastsættes samvær med andre end forældrene

2.6. Retternes kompetence i forældreansvarssager

Med den familieretlige strukturreform, som er den ramme forældreansvarsloven er sat ind i, blev fokus på forligsmæssige løsninger og på samlede løsninger skærpet, og rollefordelingen mellem myndighederne ændret. Det var forudsat, at evalueringen af forældreansvarsloven skulle omhandle retternes fastsættelse af overvåget samvær. Bidragene til evalueringen har imidlertid haft et bredere sigte, sådan at

retternes kompetence til at behandle samværsager generelt set også er drøftet i evalueringsprocessen.

Hovedparten af aktørerne peger således på, at samværsagerne bør behandles i og af et system, der kan levere detaljerede, smidige og foranderlige løsninger, hvilket er muligt i et administrativt system, og denne argumentation gør sig særligt gældende vedrørende overvåget samvær. Der tegner sig således et forholdsvist klart billede af, at der i systemet er et overordnet ønske om, at rollefordelingen i samværsager overvejes på ny, sådan at sagerne ikke længere kan indbringes for domstolene, men alene behandles i det administrative system. Problemstillingen for så vidt angår de særlige udfordringer, som fastsættelsen af overvåget samvær udgør for retterne, synes at understrege behovet for sådanne overvejelser. Det skal dog anføres, at der også er aktører, som finder det problematisk at foretage en ny ændring af rollerne i samværsager.

Et overordnet ønske om drøftelse af rollefordelingen i samværsager

Drøftelserne om rollefordelingen har i den faglige ekspertgruppe og i Erfagruppen, bestående af statsforvaltningernes kontorchefer på området, også omfattet overvejelser om en ændring af rollefordelingen generelt, sådan at forældreansvarssager færdigbehandles i statsforvaltningerne. Der er i den forbindelse bl.a. peget på, at sager om forældremyndighed og barnets bopæl ofte har en egentlig kerne, som vedrører nærheden til barnet, ligesom der er peget på, at der ifølge den familieretlige strukturreforms forarbejder skal sikres en så enkel proces for parterne som muligt.

Forslag om en generel ændring af rollefordelingen på området

2.7. Adgangen til at rejse nye sager om forældremyndighed og barnets bopæl samt uhensigtsmæssigheder i loven

Med afsæt i drøftelserne af, hvordan det overordnet kan lykkes at begrænse konfliktfeltet for barnet og dermed skabe (mere) ro omkring det, er der fra størstedelen af bidragsyderne peget på, at der bør skabes mulighed for at dæmme op for gentagne ansøgninger om forældremyndighed og barnets bopæl. Det er således foreslået at overføre afvisningsmuligheden for så vidt angår samværsansøgninger til forældremyndigheds- og bopælssager, sådan at en sådan ansøgning kan afvises, hvis der ikke foreligger væsentligt forandrede forhold, eller en ændring i øvrigt ikke vurderes at være bedst for barnet.

Behov for at kunne dæmme op for gentagne ansøgninger om forældremyndighed og barnets bopæl

Evalueringsprocessen har også givet anledning til overvejelser om, hvorvidt forældre, der ikke har del i forældremyndigheden, fortsat bør have adgang til at deltage i generelle sociale arrangementer i barnets skole eller daginstitution. Baggrunden for overvejelserne er, at den fælles forældremyndighed i dag kun kan ophæves, hvis der foreligger tungtvejende grunde (som f.eks. vold eller svære samarbejdsproblemer), hvor det efter den tidligere lovgivning ikke var muligt at fastholde forældremyndigheden mod den enes vilje, selvom der var tale om 2 egnede forældre.

Begrænsning i adgangen til at få information om og deltage i generelle sociale arrangementer i skole/institution

Udover de ovenfor angivne drøftelser om retternes kompetence i samværssager så har det – med et modsat udgangspunkt – været drøftet, om afgrænsningen af, hvilke samværssager der kan behandles i retten, skal fastholdes. Retten kan således i sager efter § 14, stk. 1, alene inddrage spørgsmålet om samvær m.v. under sagen, når en ugift far ikke har haft del i forældremyndigheden, og det er første gang en sag herom indbringes for retten.

Endelig har evalueringsprocessen afdækket andre mere tekniske uhensigtsmæssigheder. Disse uhensigtsmæssigheder er beskrevet i denne rapport's kapitel 8.

3. FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED MOD DEN ENE FORÆLDERS ØNSKE OG BARNETS BOPÆL

3.1. Baggrund

En af de væsentligste nyskabelser i forældreansvarsloven er adgangen til at dømme forældre til fælles forældremyndighed, som findes i lovens § 11 og § 14, stk. 1. Disse bestemmelser giver henholdsvis mulighed for at dømme forældre med fælles forældremyndighed til at fortsætte denne, selv om den ene ikke ønsker det, og mulighed for at bestemme, at der skal være fælles forældremyndighed i tilfælde, hvor den ene forælder har forældremyndigheden alene.

Denne nye mulighed er i overensstemmelse med forældreansvarslovens overordnede intention om, at forældre har et fælles ansvar for deres barn, uanset om samlivet mellem dem er ophævet.

I den politiske aftale er det fremhævet, at:

”Aftalepartierne ønsker at understrege, at begge forældre har og skal påtage sig ansvar for at understøtte og medvirke til, at barnet efter et samlivsbrud fortsat kan have en tæt og jævnlig kontakt med begge forældre.

Den politiske aftale bag forældreansvarsloven

Det er således lovens klare udgangspunkt, at forældrene har fælles forældremyndighed, og at dette fællesskab omkring barnet fortsætter efter en samlivsophævelse. Den fælles forældremyndighed kan kun ophæves, hvis tungtvejende grunde af hensyn til barnet taler for det. Det centrale i den forbindelse er, om forældrene kan håndtere deres eventuelle konflikter på en sådan måde, at det ikke går ud over barnet.

I det omfang forældrene ikke lever op til det fælles ansvar, kan det være bedst for barnet, at der ikke er fælles forældremyndighed, eller at samværet suspenderes, evt. for en periode.”

Forældreansvarsloven medførte på denne måde en ny tilgang til begrebet forældremyndighed. Loven indebærer, at forældre ikke behøver at være enige om alle spørgsmål vedrørende barnet. Af lovens § 11 fremgår, at retten kun kan ophæve den fælles forældremyndighed, hvis der foreligger tungtvejende grunde. Til det samlede billede hører også, at domstolene har mulighed for at træffe afgørelse om barnets bopæl.

Som nævnt i kapitel 1 er en meget væsentlig del af evalueringen et forskningsprojekt, der er forestået af Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), og som belyser omfanget og virkningerne af afgørelser om fælles forældremyndighed, betydningen af fokus på barnets perspektiv og inddragelse af barnet samt virknin-

Centrale evalueringsbidrag

gerne af forældrenes fælles ansvar for barnet. Undersøgelsen bygger på en totalundersøgelse af alle byretssager om fælles forældremyndighed fra 2009, hvor dommerne bidrog med informationer. Kort efter sagernes afslutning deltog et tilfældigt udvalg af de forældre, som havde haft en byretssag, i en spørgeskemaundersøgelse. Denne del af undersøgelsen blev gennemført i 2010. Som en særskilt del af undersøgelsen blev der ved 3 byretter udført et mindre feltarbejde. Der er således i evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed tale om 3 undersøgelsestilgange, og disse dækker tilsammen 7 forskningsspørgsmål, der gengives relevante steder i dette kapitel.

Herudover er centrale bidrag til dette tema en gennemgang af domspraksis i 80 sager (landsrets- og højesteretssager) om fælles forældremyndighed i perioden oktober 2008 til august 2010 (bilag 7). Formålet med gennemgangen har været at foretage en juridisk analyse af tendenserne i domstolenes anvendelse af dom til fælles forældremyndighed ud fra dels lovens forarbejder, parternes påstande og dommenes præmisser, og gennemgangen kan derfor også ses som et supplement til ovennævnte evalueringsundersøgelse om dom til fælles forældremyndighed.

Endelig kan som yderligere centrale bidrag nævnes en beskrivelse af udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i de senere år i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær (bilag 9), en dataindsamling om statsforvaltningernes behandling af sager efter loven (bilag 3), Indenrigs- og Sundhedsministeriets opgørelser over udviklingen fra 2007-2010 i sager om samvær, forældremyndighed og bopæl (bilag 5) samt den omfattende inddragelse af aktører på området (bilag 10-14).

3.2. Udviklingen frem mod forældreansvarsloven – Udvalget om Forældremyndighed og Samvær

Forældres mulighed for at have fælles forældremyndighed blev styrket i årene forud for forældreansvarsloven i form af nogle få betydningsfulde regelændringer. Disse ændringer indebar, at den fælles forældremyndighed i udgangspunktet fortsatte, selv om forældrene (gifte som ugifte) ophævede samlivet. Herudover skulle ugifte forældre blot udfylde en omsorgs- og ansvarserklæring for at få fælles forældremyndighed, og det var ikke nødvendigt at ophæve den fælles forældremyndighed, hvis forældrene ”blot” var uenige om samværet.

Baggrunden for denne udvikling var en antagelse om, at det er vigtigt, at barnet i videst muligt omfang bevarer en tæt relation til begge forældre, selv om de ikke lever sammen. Denne forudsætning har været styrende for reformarbejdet på området gennem de seneste årtier.

Forud for forældreansvarsloven var der således fokus på det fortsatte forældreskab, hvilket bl.a. kom til udtryk i bestemmelsen i § 8 i lov om forældremyndighed og samvær. Af denne bestemmelse fremgik, at forældrene hver især har krav på at få den fælles forældremyndighed bragt til ophør – at der altså ikke kunne træffes afgørelse om fælles forældremyndighed mod den ene forælders vilje. Bestemmel-

sen indebar således også, at den fælles forældremyndighed fortsatte efter en samlivsophævelse, hvis ingen af forældrene krævede, at den ophørte.

Udvalget om Forældremyndighed og Samvær havde bl.a. som opgave at overveje, *”om der bør indføres adgang for domstolene til at bestemme, at forældre fortsat skal have fælles forældremyndighed over deres barn, selv om en af dem ønsker at få den fælles forældremyndighed bragt til ophør og få forældremyndigheden over barnet alene, herunder om en sådan forældremyndighed kan fungere i praksis.”* Hvis udvalget mente, at der burde indføres en mulighed for dette, skulle udvalget bl.a. overveje, *”om myndighederne skal kunne træffe afgørelser om enkeltspørgsmål, som f.eks. om hvor barnet skal bo, om samtykke til flytning med barnet til andre dele af landet eller til udlandet samt om skolegang, religiøse forhold eller fritidsaktiviteter.”*¹⁶

I tråd med udvalgets forslag fremgår det nu direkte af forældreansvarslovens § 8, at den fælles forældremyndighed fortsætter, selv om forældre ophæver samlivet. Af bemærkningerne til denne bestemmelse fremgår, at ændringen understreger, at det som udgangspunkt må være i barnets interesse, hvis forældrene efter en samlivsophævelse kan være fælles om at varetage barnets behov, tage del i barnets liv og i beslutninger om barnet.

Udvalgets flertal (12 medlemmer)¹⁷ foreslog, at der blev indført en adgang til i undtagelsestilfælde at dømme til fælles forældremyndighed, selv om den ene forælder ikke ønskede det. Dette skulle både kunne ske, hvis der i forvejen var fælles forældremyndighed, og hvis en af forældrene ønskede fælles forældremyndighed etableret. Et vigtigt led i forslaget var, at der skulle være *”bestemte holdepunkter for at antage, at forældrene vil kunne indgå i et samarbejde om at finde gode løsninger for barnet, og at en sådan afgørelse vil være bedst for barnet.”* Det blev vurderet som afgørende, at der ikke blev truffet afgørelser, der ville indebære, at barnet kom til at befinde sig i et konfliktfelt mellem forældrene, men derimod afgørelser, der havde sigte mod at virke konfliktløsende og fremtidssikrende i forhold til barnet. Udvalgets flertal betegnede, at en afgørelse om fælles forældremyndighed på ingen måde skulle være udtryk for en kompromisløsning mellem 2 stridende parter, et forsøg på mægling mellem forældre eller et forsøg på at ”dele sol og vind lige”, men at afgørelsen altid skulle træffes ud fra et konkret børneperspektiv. Det var udvalgets opfattelse, at denne vurdering ville kræve en nærmere afdækning af barnets og forældrenes forhold. Dommeren skulle kunne pege på elementer i bevisførelsen, der førte til, at en dom til fortsat fælles forældremyndighed måtte antages at være til barnets bedste. Selv om det ikke var flertallets opfattelse, at fælles forældremyndighed ville kræve enighed om samtlige forhold vedrørende barnet, var det opfattelsen, at det måtte være en grundlæggende forudsætning for fælles forældremyndighed, at der ikke forelå egentlige, svære og uovervindelige samarbejdsvanskeligheder mellem forældrene i forhold til barnet.

¹⁶ Denne del af udvalgets kommissorium hvilede navnlig på kritikken i årene forud for udvalgets nedsættelse, som rettede sig mod det forhold, at forældre – især fædre – der fuldt ud var egnede til at tage sig af deres børn, blev frataget forældreansvaret, når der anlagdes retssag om ophør af den fælles forældremyndighed.

¹⁷ Mindretallet i udvalget (3 medlemmer) mente ikke, at fælles forældremyndighed mod den ene forælders ønske ville være det bedste for barnet.

Forældreansvarsloven fulgte udvalgets forslag om, at den fælles forældremyndighed skulle fortsætte efter en samlivsophævelse og flertallets forslag om, at der skulle indføres en adgang til at dømme til fælles forældremyndighed, selv om den ene forælder ikke ønskede dette. Med loven blev udvalgets forslag dog skærpet på et meget centralt punkt. Af bemærkningerne fremgår følgende:

”Det er imidlertid ministeriets opfattelse, at udgangspunktet skal være, at den fælles forældremyndighed fortsætter, medmindre der er tungtvejende grunde til at ophæve den. Ministeriet er derfor ikke enig med udvalget i, at adgangen til at dømme til fælles forældremyndighed alene skal kunne anvendes i undtagelsestilfælde. Ministeriets opfattelse er begrundet i, at barnet som udgangspunkt har brug for nær kontakt til og omsorg fra begge forældre. Det er i barnets interesse, at begge forældre deltager ligeværdigt i de væsentligste beslutninger vedrørende barnets liv og tager ansvar for dette.

Ministeriet deler flertallet i udvalgets opfattelse af, at fælles forældremyndighed ikke kræver enighed om samtlige spørgsmål vedrørende barnet. Selv om forældrene er uenige om enkeltspørgsmål, kan det alligevel lægges til grund, at forældrene kan samarbejde omkring barnet, idet uenigheden vil kunne være forbigående. Det centrale er, om forældrene kan håndtere deres eventuelle meningsforskelle i forhold til barnet og samarbejde på trods af disse.

Ministeriet mener, at retten i sager om dom til fælles forældremyndighed skal foretage en almindelig bevisbedømmelse af, om der er tungtvejende grunde til ikke at dømme til fælles forældremyndighed. Den forælder, som gør gældende, at den fælles forældremyndighed skal ophøre/ikke etableres, må derfor sandsynliggøre, at dette vil være bedst for barnet.”

Nedenfor er udvalgets flertals oprindelige forslag stillet over for lovens endelige ordlyd:

§ 11 (loven). Er forældre, der har fælles forældremyndighed, og som ikke lever sammen, ikke enige om forældremyndigheden, afgør retten, om den fælles forældremyndighed skal fortsætte, eller om en af dem skal have forældremyndigheden alene. Retten kan kun ophæve den fælles forældremyndighed, *hvis der foreligger tungtvejende grunde.*

§ 11 (udvalg). Er forældre, der har fælles forældremyndighed, og som ikke lever sammen, ikke enige om forældremyndigheden, afgør retten, om en af dem skal have forældremyndigheden alene, eller om den fælles forældremyndighed skal fortsætte. Retten kan kun træffe afgørelse om, at den fælles forældremyndighed skal fortsætte, *hvis der er bestemte holdpunkter for at antage, at forældrene kan samarbejde om barnets forhold.*

3.3. Sagsantal og sagstyper efter forældreansvarslovens ikrafttræden

3.3.1. SAGSANTAL

Da der med muligheden for at dømme forældre til fælles forældremyndighed og muligheden for at træffe afgørelse om barnets bopæl er tale om helt nye sagstyper, har det væsentlig betydning for evalueringen at danne sig et overblik over sagstilingen efter lovens ikrafttræden. Samtidig er det vigtigt, at et sådant billede af sagsantallet ikke står alene, men sammenholdes med en beskrivelse af sagernes karakter. I pkt. 3.3.2. foretages derfor en beskrivelse af de forskellige sagstyper (forældremyndighed, bopæl og samvær)¹⁸ ud fra evalueringsbidragene.

Med vedtagelsen af forældreansvarsloven var det forventet, at der i en overgangsperiode ville forekomme en øget sagstiling på samlet ca. 1.800 sager, som vedrørte forældre, der var frataget forældremyndigheden efter dagældende regler og nu med loven fik mulighed for at rejse en (ny) sag om fælles forældremyndighed. Derimod blev det med vedtagelsen af forældreansvarsloven ikke vurderet, at lovens nye mulighed for at dømme til fælles forældremyndighed og træffe afgørelse om barnets bopæl generelt ville medføre et øget sagsantal, idet det var forventet, at det daværende antal sager om forældremyndighed ville blive erstattet af de nye sagstyper.

Den forventede og den realiserede sagstiling

Ovenstående forventninger har vist sig ikke at holde stik. Siden lovens ikrafttræden har der ifølge Domstolsstyrelsens årsstatistik været tale om en stigning i antallet af ægteskabssager og forældremyndighedssager¹⁹.

Da ovenstående statistik indtil 2010 indeholder både ægteskabssager og sager efter forældreansvarsloven (tidligere lov om forældremyndighed og samvær), er det ikke muligt præcist at udlede, hvor mange sager efter forældreansvarsloven der er tale om. Fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets opgørelser kan det dog udledes, hvor mange sager der i de pågældende år er sendt videre fra statsforvaltningerne til domstolene. Hertil kommer, at det af evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed fremgår, at domstolene i 2009 i alt registrerede 3.093 sager om forældreansvar, der blev afsluttet. Nedenfor er sagstallet gengivet skematisk og her kan ses, at sagstallet ved domstolene for nuværende synes forholdsvis stabilt, hvorimod statsforvaltningerne fortsat modtager et stigende antal forældremyndigheds- og bopælssager.

¹⁸ De første 2 forskningsspørgsmål i evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed omhandler forældrenes (sociale) karakteristika, og hvad der karakteriserer forældremyndighedssager med hensyn til konflikttyper og afgørelser – se undersøgelsens kapitel 1.

¹⁹ I Domstolsstyrelsens statistik er disse 2 sagstyper frem til 2010 slået sammen i en kategori.

TABEL 1. UDVIKLINGEN I ANTALLET AF MODTAGNE SAGER VED BYRETTERNE

	2006	2007	2008	2009	2010
Modtagne sager i byretterne om ægteskab og forældremyndighed	5.735	3.796	5.427	5.106	(5.116)
Modtagne sager om ægteskab					1.615
Modtagne sager om forældreansvar					3.501

Kilde: Domstolsstyrelsens statistik.

TABEL 2. SAMLET ANTAL FORLØB VEDRØRENDE FASTSÆTTELSE AF FORÆLDREMYNDIGHED OG BOPÆL I STATSFORVALTNINGERNE

	2007	2008	2009	2010
Antal afsluttede forløb/afgørelser ekskl. henlagt pga. passivitet /ansøgning trukket tilbage	1.120*	6.385	7.413	8.533
Antal henlagt pga. passivitet/ansøgning trukket tilbage	386*	2.020	2.091	2.318
Antal afsluttede forløb/afgørelser i alt	1.506*	8.405	9.504	10.851

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet: "Udviklingen 2007-2010 i sager om samvær, forældremyndighed og bopæl" (bilag 5).

*Disse tal dækker alene 4. kvartal i 2007.

TABEL 3. ANTAL SAGER INDBRAGT FOR RETTEN

	2007	2008	2009	2010
Antal sager indbragt for retten		3.666	3.519	2.733

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet: "Udviklingen 2007-2010 i sager om samvær, forældremyndighed og bopæl" (bilag 5).

TABEL 4. ANDEL AF SAGER OM FORÆLDREMYNDIGHED OG BOPÆL, HVOR PARTERNE ER UENIGE, SOM AFSLUTTES I STATSFORVALTNINGERNE (FORLIGSPROCENTEN)

	2008*	2009	2010	2011
Statsforvaltningen Hovedstaden	80,9	82,5	77,6	68,76
Statsforvaltningen Sjælland	79,0	82,0	71,0	73,3
Statsforvaltningen Syddanmark	72,0	76,0	73,0	75,0
Statsforvaltningen Midtjylland	70,0	75,0	78,0	74,3
Statsforvaltningen Nordjylland	84,6	84,5	70,8	71,0

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet: "Udviklingen 2007-2010 i sager om samvær, forældremyndighed og bopæl" (bilag 5).

* Da loven først trådte i kraft den 1. oktober 2007, foreligger der ikke statistik om forlig for 2007.

Sagstilgangen skal ses i en ramme, hvor der med den familieretlige strukturreform og med forældreansvarsloven var en forventning om, at statsforvaltningerne kan bidrage til at forlige et betragteligt antal sager, der således vil blive afsluttet i statsforvaltningen og ikke gå videre til domstolene²⁰. Denne forventning må ud fra ovenstående tal til fulde siges at have holdt stik. Af tabel 4 kan således udledes, at statsforvaltningerne i gennemsnit har medvirket til at forlige ca. 75 pct. af sagerne om forældremyndighed og bopæl (årene 2008, 2009, 2010 og første halvår af 2011)²¹.

Ydermere bidrager retterne også til at forlige et antal af de sager, der går videre til domstolene. Af evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed fremgår, at 29 pct. af de forældre, der deltog i undersøgelsen, oplyste, at de havde deltaget i retsmægling sammen med den anden forælder, og at 17 pct. svarede, at de havde deltaget i et forberedende retsmøde, hvor der både havde været en dommer og en børnesagkyndig til stede. Ud af disse forældre var det alene i ca. 31 pct. af sagerne lykkedes at løse konflikten helt eller i nogen grad gennem disse bestræbelser. I undersøgelsen konkluderes, at disse tal er med til at illustrere, at mange af de sager, som går til retten har en vis tyngde²². I undersøgelsen nævnes således også, at ca. 80 pct. af de deltagende forældre også forinden havde deltaget i forligsbe- stræbelser i statsforvaltningerne.

I evalueringsundersøgelsen peges også på, at antallet af hævdede sager er en signifi- kant kategori af sager. I hver 5. sag om forældreansvar ved byretterne i 2009 blev sagen således hævet, svarende til knap 600 sager ud af de i alt 3.093 sager²³. Dette kan f.eks. dække over sager, hvor forældre, efter at sagen er anlagt, alligevel når til enighed, eller hvor sagen ”går i sig selv” af andre grunde, uden at der er registreret hverken en dom eller et forlig. I størstedelen af disse sager må det udledes, at der tidligere af statsforvaltningen er udfoldet forligsbe- stræbelser.

3.3.2. SAGSTYPER (OG KONFLIKTTYPER)

Af evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed fremgår, at spørgsmålet om forældremyndighed som sagstype var den hyppigste forekom- mende årsag til, at forældre anlagde en sag efter forældreansvarsloven. 71 pct. af sagerne omhandlede forældremyndighed, 61 pct. omhandlede spørgsmålet om barnets bopæl, og 27 pct. af sagerne omhandlede samværsspørgsmål. Flere af sa- gerne omhandlede således mere end én sagstype. 29 pct. af sagerne omhandlede forældremyndighed alene, 17 pct. af sagerne omhandlede alene barnets bopæl, og 27 pct. af sagerne handlede både om forældremyndighed og barnets bopæl. Kun

²⁰ Strukturreformen er omtalt i denne rapport's kapitel 1 samt nærmere beskrevet i bilag 9 om udviklingen i sagsbe- handlingen m.v. i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær.

²¹ Som det er beskrevet nærmere i styrelsens gennemgang af udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om foræl- dremyndighed, barnets bopæl og samvær, vil parterne, når de retter henvendelse til statsforvaltningen om foræl- dremyndighed og/eller bopæl, blive indkaldt til et vejledningsmøde, som også kan være et tværfagligt møde med deltagelse af både jurist og børnesagkyndig. På et sådant møde er der på et tidligt stadie af sagen fokus på et even- tuelt forligspotentiale og hertil kommer muligheden for også at få børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling.

²² Om datagrundlaget i evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed henvises til undersøgelsens kapitel 2. I denne sammenhæng kan det nævnes, at surveyundersøgelsesdelen blandt forældre – *forældreundersø- gelsen* – omfatter forældredsagen i ca. 40 pct. af de 1.977 sager ved byretterne i 2009.

²³ I undersøgelsen indgår alene sager, der blev sluttet ved enten dom eller forlig – dvs. godt 2.500 sager.

lidt under 10 pct. af sagerne omhandlede både forældremyndighed, bopæl og samvær.

Evalueringsundersøgelsen sporer en sammenhæng mellem samlivsbruddets ”alder” og sagstypen. For de forældre, der nyligt havde brudt med hinanden, handlede konflikten i meget høj grad om barnets bopæl (78 pct.) og også i en del sager om samvær (44 pct.). Undersøgelsen konkluderer her, at forældremyndighed – som sagstype – er mindre aktuel ”for de nyskilte”, da det er lovens klare udgangspunkt, at den fælles forældremyndighed skal fortsætte. Her vil der i højere grad være tale om en uenighed om, hvor barnet skal bo, og hvem der så i givet fald skal have status som samværsforælder. Denne konklusion støttes i nogen grad af udsagn fra deltagerne i den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven (bilag 10). Her er det fra advokatside bemærket, at der synes at være et holdningsskifte på vej, hvor forældre i højere grad anser det for givet, at de skal samarbejde om barnet og derfor også skal have fælles forældremyndighed.

Konflikttypen for de
”nyskilte”

Forældremyndighed var omvendt hyppigere som sagstype, hvis samlivsbruddet lå en årrække tilbage, ligesom bopæl og samvær forekom sjældnere som sagstype. Lå samlivsbruddet mere end 6 år tilbage, angav 81 pct. af forældrene, at sagen handlede om forældremyndighed, og påstande om bopæl og samvær var svundet ind til henholdsvis 60 pct. og 15 pct.²⁴

Evalueringsundersøgelsen konkluderer også, at 52 pct. af forældrene kunne karakteriseres som egentlige gengangere i systemet, når tidligere sager i statsforvaltningen også blev medregnet. 37 pct. havde tidligere haft en sag i retssystemet.

I undersøgelsens hyppigst forekommende sagstype er der ved sagens start fælles forældremyndighed, barnet bor hos mor, og der har været jævnlig kontakt med den anden forælder i tiden op til retssagen. Undersøgelsen viser i øvrigt, at sager ved retterne i mange tilfælde rummer en betydelig problemtyngde og dermed afviger fra de normale forudsætninger. Der er således i sagerne som helhed en øget forekomst af sociale belastninger og en øget forekomst af belastende skilsmissesager (f.eks. vold og misbrug). Forældrene gik hyppigere fra hinanden end andre, fordi de var uenige om børneopdragelsen, og var også sjældnere enige om at opløse forholdet. Flere af forældrene havde tidligere haft en sag ved statsforvaltningen, og en tredjedel af forældrene havde tidligere haft en retssag om forældremyndighed m.v.

I den hyppigst
forekommende sagstype i
evalueringsundersøgelsen
om dom til fælles foræl-
dremyndighed er der
fælles forældremyndig-
hed, barnet bor hos mor,
og der er jævnlig kontakt
med den anden forælder

I den del af evalueringsundersøgelsen, som indeholder en feltundersøgelse ved 3 byretter, og som vedrører i alt 15 byretssager, beskæftiger undersøgelsen sig bl.a. også med, hvad en forældremyndighedssag ved retten handler om. Et centralt spørgsmål til dommerne er her, om der findes en prototypisk sag om forældremyndighed eller bopæl, og hvad en konflikt egentlig er. Flere af de interviewede dommere fandt spørgsmålet vanskeligt, og nogle fremhævede – som noget, der ifølge undersøgelsen er lidt paradoksalt – at substansen i mange sager handler om samværsproblemer. Undersøgelsen fremhæver her, at den konflikt, som en dom-

²⁴ Læs mere om konflikttyper og sammenhænge i kapitel 4 i evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed.

mer præsenteres for ved retten, er en redigeret og tilpasset version af forældrenes indbyrdes uenighed, og at der sker en transformation af konflikten, når den indbringes for retten. Undersøgelsen fremhæver nogle sager, hvor der er en diskrepans mellem påstanden for retten, og hvad der er den pågældende forælders egentlige (og måske mere beskedne) bevæggrund. Eksempler på dette kan ses i undersøgelsen²⁵. Her kan nævnes et tilfælde, hvor en far, efter en periode med suspenderet samvær, ønsker genoptagelse af kontakten. Påstandene for retten var i denne sag henholdsvis eneforældremyndighed, subsidiært fælles forældremyndighed og tertiært samvær med barnet.

Denne opfattelse støttes af udsagnene i den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven. Her er det drøftet, at den reelle konflikt mellem forældrene drejer sig om barnets bopæl og samvær – dvs. nærheden til barnet i det daglige – og at dette også i mange tilfælde er det reelle indhold af konflikten, når der rejses en sag om forældremyndighed. Ekspertgruppen er af den overordnede opfattelse, at konflikter om forældremyndighed i mindre grad vedrører det juridiske indhold af at have fælles forældremyndighed og i højere grad handler om de følelsesmæssige aspekter – ”forældreidentiteten”.

Den reelle konflikt
vedrører ofte nærheden
til barnet

Som det fremgår ovenfor (af evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed), handler konflikten mellem de nyligt brudte forældre i høj grad om bopæl og også i en del sager om samvær. Af Familiestyrelsens analyse af trykt domspraksis fremgår da også, at påstande om fortsat fælles forældremyndighed i en meget stor del af sagerne er suppleret af en påstand om barnets bopæl. Landsretterne og Højesteret har således i knap 3 ud af 4 sager, hvor der dømmes til fortsat fælles forældremyndighed, også taget stilling til barnets bopæl²⁶.

3.4. Domspraksis i sager om fælles forældremyndighed (og barnets bopæl)

Familiestyrelsens analyse af domspraksis i sager om fortsættelse/etablering af fælles forældremyndighed (§ 11 og § 14, stk. 1) omhandler som nævnt 80 offentliggjorte landsrets- og højesteretsdomme i perioden oktober 2008 til august 2010. Dommene er offentliggjort i Tidsskrift for Familie- og Arveret (TFA). Formålet med analysen har været at belyse tendenserne i domstolenes anvendelse af bestemmelserne og særligt at belyse domstolenes anvendelse af kriteriet ”tungtvejende grunde” i § 11.

Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed omhandler samtlige byretsdomme i 2009, som – med det ovenfor beskrevne frafald i forhold til hævdede sager – udgør i alt 2.500 sager (sager, der sluttet ved enten dom eller forlig), hvilket betyder, at langt størstedelen af evalueringsundersøgelsens domme ikke er offentliggjorte.

²⁵ Se evalueringsundersøgelsens kapitel 3, s. 59.

²⁶ Denne beskrivelse af domspraksis indeholder dog ikke en analyse af samlivsbruddets ”alder”.

Samlet er der med de 2 bidrag tale om en forholdsvis omfattende samling og belysning af tendenserne i domstolenes praksis i sager om fælles forældremyndighed og bopæl. Hertil kommer, at landsretspraksis det første år efter lovens vedtagelse (2007/2008) er belyst af adj. professor, dr. jur. Svend Danielsen og direktør Dorrit Sylvest Nielsen i artiklen: *"Forældreansvarslovens § 11 – Skal den fælles forældremyndighed fortsætte?"* og af landsdommer Lis Frost og adj. professor, dr. jur. Svend Danielsen i artiklen: *"Forældreansvarslovens § 14 – Fælles forældremyndighed – overførsel af forældremyndighed"*²⁷. Artiklerne er optrykt som bilag 8 til denne rapport.

Nedenfor i pkt. 3.4.1. er der ud fra Familiestyrelsens analyse af domspraksis fokus på domstolenes anvendelse af kriteriet *"tungtvejende grunde"* i lovens § 11, og i pkt. 3.4.2. er der heroverfor fokus på domstolenes praksis i forhold til lovens § 14, når der er spørgsmål om at etablere fælles forældremyndighed. Familiestyrelsen skal bemærke, at der i forholdet mellem de 2 muligheder for at dømme til fælles forældremyndighed (§ 11 og § 14, stk. 1) er en indre sammenhæng, hvilket også vil fremgå af beskrivelsen nedenfor.

Pkt. 3.4.3. behandler ud fra evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed også domstolenes (byretternes) anvendelse af muligheden for at dømme til fælles forældremyndighed. Her er fokus imidlertid navnlig på, hvad der overordnet har indflydelse på en dom til fælles forældremyndighed og på hvilke overvejelser, dommere gør sig, når der dømmes til fælles forældremyndighed, herunder i forhold til samarbejdet mellem forældrene.

3.4.1. FORTSAT FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED (§ 11) – "TUNGTVÆJENDE GRUNDE"

Familiestyrelsens gennemgang viser i forhold til lovens § 11, at der ud af de gennemgåede 40 landsretsdomme er afsagt dom om at fastholde den fælles forældremyndighed i 11 tilfælde, og at den fælles forældremyndighed er ophævet i de resterende 29 domme. Hvis man sammenholder dette resultat med gennemgangen af landsretspraksis i det første år, forældreansvarsloven var i kraft, ses en betydelig forskel, idet resultatet for denne første periode var, at der i 22 domme ud af 48 blev dømt til fortsat fælles forældremyndighed.

Det kan ikke ud fra dommenes præmisser udledes, at der er tale om en ændret praksis i forhold til, om der foreligger sådanne tungtvejende grunde, at det er bedst for barnet, at den fælles forældremyndighed ophæves. Da der i Familiestyrelsens analyse alene er tale om trykte landsrets- og højesteretsdomme, skal man være forsigtig med at foretage generelle statistiske konklusioner, men det er værd at bemærke, at der ud fra denne trykte praksis i det første år efter lovens ikrafttræden blev afsagt væsentligt flere domme om fortsat fælles forældremyndighed i forhold til de 2 efterfølgende år.

²⁷ Artiklerne er trykt i TFA2009.103 og 111.

Gennemgangen viser, at uenigheden mellem forældrene primært omhandler spørgsmålet om, hvorvidt den fælles forældremyndighed skal bevares eller ej, og ikke, om det er den ene eller den anden af forældrene, som skal have forældremyndigheden alene.

Derudover ses påstande om fortsat fælles forældremyndighed i mange sager også at være suppleret af en påstand om barnets bopæl, og landsretterne og Højesteret har derfor i knap 3 ud af 4 sager, hvor der dømmes til fortsat fælles forældremyndighed, også taget stilling til barnets bopæl.

Gennemgangen giver indtryk af, at landsretterne og Højesteret læner sig op ad lovforslagets bemærkninger ved vurderingen af, om der foreligger *”tungtvejende grunde”* til at ophæve den fælles forældremyndighed. I bemærkningerne er der angivet en række eksempler på, i hvilke tilfælde der kan ske ophævelse af den fælles forældremyndighed:

- Hvis der er svære og uovervindelige samarbejdsproblemer mellem forældrene i forhold til barnet.
- Hvis den ene forælder har udøvet vold el.lign., herunder seksuelle krænkelser, mod den anden forælder, barnet eller andre i familien.
- Hvis der foreligger samarbejdschikane.
- Hvis en af forældrene er uegnet som forældremyndighedsindehaver.
- Hvis en af forældrene ikke er interesseret i at varetage omsorgen for barnet.

Er der tale om samarbejdsproblemer, ses retterne at foretage en konkret vurdering af, om disse problemer er af en sådan karakter, at det er bedst for barnet, at den fælles forældremyndighed bliver ophævet. Der henvises til, om samarbejdsproblemerne er alvorlige, om konfliktniveauet er af en sådan karakter, at der foreligger tungtvejende grunde, eller om samarbejdsvanskelighederne er af begrænset karakter. Retten ser i den forbindelse bl.a. på forældrenes samarbejdsproblemer og på deres aktuelle og fremtidige samarbejds muligheder. Forældrenes forklaringer ses at spille en central rolle ved rettens vurdering heraf. Betydningen for barnet af forældrenes konflikt ses også at blive inddraget, ligesom barnets eventuelle særlige behov bliver fremhævet.

Forældres uenighed om væsentlige enkeltspørgsmål kan ifølge bemærkningerne til lovforslaget kun undtagelsesvist føre til, at den fælles forældremyndighed må ophæves. Det centrale er, *”at forældrene kan håndtere deres eventuelle uenigheder på en måde, så det ikke går ud over barnet”*. I overensstemmelse hermed fastslår en højesteretsdom, at uenighed om skolevalg i sig selv ikke kan føre til ophævelse af den fælles forældremyndighed²⁸. I gennemgangen foreligger dog domme, hvor forældrenes uenighed om væsentlige enkeltspørgsmål fører til ophævelse af den fælles forældremyndighed. Ifølge disse dommes præmisser foretages en konkret vurdering af, om der er grundlag for at fravige udgangspunktet om, at uenighed om enkeltspørgsmål ikke kan føre til ophævelse af den fælles forældremyndighed, fordi forældrene ikke kan løse deres uenighed på en måde, så det ikke går ud over barnet.

²⁸ TFA2010.482/2.

Som eksempel fra gennemgangen kan fremhæves en sag, hvor forældrene til en dreng med særlige behov ikke kunne blive enige om drengens skolegang, og hvor retten fremhæver, at denne konflikt kun tilsyneladende vurderes at vedrøre skolegangen, men i virkeligheden er udtryk for en dybtgående uenighed om drengens forhold og behov²⁹.

Gennemgangen viser også, at en efter rettens opfattelse tilstrækkelig underbygget påstand om vold i alle tilfælde fører til ophævelse af den fælles forældremyndighed. Retten har således ophævet den fælles forældremyndighed i tilfælde, hvor den ene forælder var dømt for vold mod den anden forælder, og hvor retten på baggrund af forældrenes forklaringer el.lign. kunne lægge til grund, at den ene forælder havde udøvet vold mod den anden forælder.

Der er i perioden afsagt to landsretsdomme, hvor der er taget særlig stilling til betydningen af samarbejdschikane³⁰. I begge domme blev samarbejdschikanen tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

3.4.2. ETABLERING AF FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED (§ 14, STK. 1)

Ser man på domspraksis i forhold til etablering af fælles forældremyndighed viser gennemgangen, at der ud af de 40 gennemgåede landsrets- og højesteretsdomme i perioden oktober 2008 til august 2010, er etableret fælles forældremyndighed i 17 tilfælde, mens det i 23 tilfælde blev bestemt, at forældremyndigheden skulle forblive hos den forælder, der i forvejen havde forældremyndigheden alene.

Gennemgangen af påstandene i dommene viser, at der i hovedparten af sagerne nedlægges påstand om fælles forældremyndighed fra den forælder, der ikke har del i forældremyndigheden. Ved valget mellem overførsel af forældremyndighed og fælles forældremyndighed er ønsket således i de fleste tilfælde, at der etableres fælles forældremyndighed.

Af praksis synes der at kunne udledes en vis fortolkningstvivel i forhold til etablering af fælles forældremyndighed efter § 14, stk. 1. Denne tvivel vedrører betydningen af, at kriteriet om tungtvejende grunde ikke findes i § 14, stk. 1, men at disse grunde ifølge forarbejderne alligevel har afgørende betydning for rettens vurdering af, om der skal etableres fælles forældremyndighed eller ej³¹.

Fortolkningstvivel i forhold til etablering af fælles forældremyndighed

Præmisserne i flere af dommene, herunder dommene fra Højesteret, viser, at der foretages en konkret vurdering af, om der er omstændigheder, der *”med den fornødne vægt taler imod etablering af fælles forældremyndighed”*, og om der er grundlag for *”at fravige forældreansvarslovens udgangspunkt om fælles forældremyndighed”*. Af disse dommes ordlyd

²⁹ TFA2010.375.

³⁰ TFA2010.262 og 678.

³¹ Det fremgår således af forarbejderne til § 14, stk. 1, at hvis der foreligger en af de grunde, som kan føre til ophævelse af den fælles forældremyndighed efter § 11, kan der efter § 14, stk. 1, ikke etableres fælles forældremyndighed.

synes der således i forhold til § 14, stk. 1, at være en formodning for etablering af fælles forældremyndighed, som den kommer direkte til udtryk i ordlyden af § 11³².

Forældrenes samarbejdsproblemer i forhold til etablering af fælles forældremyndighed har været vurderet i hovedparten af de 40 domme. Gennemgangen af disse domme giver indtryk af, at der skal foreligge samarbejdsvanskeligheder af et vist omfang (men i flere domme muligvis ikke i samme omfang som efter § 11), hvis fælles forældremyndighed ikke skal etableres.

Ved vurderingen af forældrenes samarbejdsproblemer ses det i en række domme også at have betydning, om der er tale om et barn med særlige behov. Præmisserne viser således, at der foretages en konkret vurdering af forældrenes samarbejdsmuligheder, herunder om konfliktniveauet vil blive optrappet ved at etablere fælles forældremyndighed.

Derudover viser gennemgangen, at forældrenes uenighed om væsentlige enkeltspørgsmål (i de konkrete sager religion, skolevalg og pas), i enkelte domme – sammenholdt med forældrenes konfliktniveau – har ført til, at der ikke blev etableret fælles forældremyndighed. I en enkelt dom har forældrenes uenighed om skolevalg ifølge dommens præmisser i sig selv ført til, at der ikke blev etableret fælles forældremyndighed³³. Dette kunne give grundlag for en forsigtig antagelse om, at landsretten her fortolker adgangen til at afvise at etablere fælles forældremyndighed som mere vid end efter § 11.

Af forarbejderne til § 14, stk. 1, fremgår også, at barnets relation til den forælder, der ikke har del i forældremyndigheden, er af afgørende betydning for vurderingen af, om det er bedst for barnet, at der etableres fælles forældremyndighed. Gennemgangen viser, at den følelsesmæssige tilknytning mellem barnet og forælderen i 2 tilfælde fik betydning for landsrettens afgørelse om etablering af fælles forældremyndighed.

Endelig ses barnets egen holdning i 2 tilfælde at have haft betydning for rettens afgørelse om, at der ikke blev etableret fælles forældremyndighed.

I forhold til overførsel af forældremyndighed fremgår det som nævnt af bemærkningerne, at der skal tages hensyn til, om indehaveren af forældremyndigheden uden rimelig grund hindrer den anden forælders kontakt til barnet. Spørgsmålet om samarbejdschikane har været behandlet i 6 ud af de 11 domme, hvor der er taget stilling til en påstand om overførsel af forældremyndigheden, og hvor dette er tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen.

³² Spørgsmålet om, hvorvidt der gælder et udgangspunkt om fælles forældremyndighed efter § 14, stk. 1, har bl.a. været behandlet i Lis Frost og Svend Danielsens artikel, som nævnt ovenfor. Det anføres således i artiklen, at der efter § 14, stk. 1, ikke gælder en formodning for etablering af fælles forældremyndighed, idet kriteriet om tungtvejende grunde alene findes i § 11, og at en afgørelse om etablering af fælles forældremyndighed derfor ikke kan begrundes med, at der ikke foreligger tungtvejende grunde, der taler imod fælles forældremyndighed, eller med at det er lovens udgangspunkt, at der er fælles forældremyndighed.

³³ TFA2010.136.

3.4.3. BYRETTERNES DOMME OM FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED I 2009 – HVAD HAR INDFLYDELSE PÅ AFGØRELSE OM FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED

Af evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed fremgår, at der i 46 pct. af de afgjorte byretssager i 2009 blev truffet afgørelse om fælles forældremyndighed.

I 41 pct. af sagerne, hvor der var fælles forældremyndighed ved sagens start, blev denne opretholdt. I 51 pct. af sagerne, hvor mor var indehaver af forældremyndigheden ved sagens start, blev dette ændret til fælles forældremyndighed, og i 53 pct. af sagerne, hvor far var indehaver af forældremyndigheden ved sagens start, blev dette ændret til fælles forældremyndighed.

Det bemærkes i undersøgelsen, at dette viser, at fælles forældremyndighed er blevet en normal praksis i overensstemmelse med intentionerne i forældreansvarsloven, men at det med antallet af afgørelser om eneforældremyndighed må konkluderes, at der foreligger tungtvejende grunde i den resterende del af sagerne. Ifølge undersøgelsen er det fortsat normen, at mor bliver forældremyndighedsindehaver, hvis ikke begge kan have andel i forældremyndigheden. 44 pct. af sagerne blev således afgjort med eneforældremyndighed til mor og 10 pct. af sagerne med eneforældremyndighed til far.

Undersøgelsen indeholder en analyse, der kan bidrage til at forklare, hvorfor der dømmes til fælles forældremyndighed frem for eneforældremyndighed³⁴. Af analysens resultater skal det her fremhæves, at organiseringen af børns familiebånd ses at have indflydelse på dommens resultat. Den hidtidige kontakt med samværsforælderen ses at have betydning, ligesom domstolene er mindre tilbøjelige til at bestemme fælles forældremyndighed ved ældre børn, hvilket i undersøgelsen forklares med, at der ved ældre børn kan være tale om en større tidsmæssig afstand til samlivsbruddet.

Forældrenes forklaringer om deres samarbejdspotentialer har efter undersøgelsen også indflydelse på dommerens afgørelse. I de tilfælde, hvor forældrene oplyste til retten, at de havde samarbejdsproblemer, forøgede dette sandsynligheden for, at der blev truffet afgørelse om fælles forældremyndighed. Undersøgelsen bemærker, at dette – lidt paradoksale resultat – kan skyldes, at dommerne sidder forældrenes forklaringer overhørig, eller at ”samarbejdsvanskeligheder” i en del tilfælde er parternes eneste argument og ikke betragtes som en tilstrækkelig tungtvejende grund til at afslå fælles forældremyndighed. I ca. halvdelen af de sager, hvor parterne angav at have svære samarbejdsvanskeligheder (25 pct. af sagerne), lagde dommeren dog oplysningerne til grund for afgørelsen, hvilket førte til en markant forringelse af sandsynligheden for fælles forældremyndighed.

³⁴ Se nærmere i kapitel 5 i evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed.

Undersøgelsen peger på, at ændringer i barnets bopæl er meget indgribende for børn og forældre, og at der ifølge resultaterne skal en del til, før retten beslutter at ændre på denne. Henholdsvis 70 pct. af de mødre og 57 pct. af de fædre, der havde barnet boende inden sagens start, var fortsat bopælsforælder efter sagens afgørelse. Status quo-princippet (jf. lovens forarbejder) spiller en væsentlig rolle i denne sammenhæng.

En del af undersøgelsen vedrører som nævnt et mindre feltarbejde ved 3 forskellige byretter. Her er en række sager observeret, og de pågældende dommere ved retterne er interviewet. Undersøgelsen bidrager på denne måde til at beskrive, hvordan sagerne behandles ved byretterne, og hvilke overvejelser dommerne gør sig, når de træffer afgørelser i sagerne. Undersøgelsens ambition er her også at kaste lys over, hvordan den nye forældreansvarslov har ændret praksis ved retten.

Feltarbejde ved udvalgte byretter – observationer og dommerinterviews

Som generel betragtning bemærkes det i undersøgelsen, at de fleste af de dommere, der deltog i undersøgelsen, er tilfredse med muligheden for at kunne dømme til fælles forældremyndighed, og at den umiddelbare kritik blandt dommerne er forstummet. Til dette hører ifølge undersøgelsen en erkendelse af, at forældremyndigheden (ikke længere) har så vidtgående betydning, idet de afgørende retsvirkninger knytter sig til spørgsmålet om barnets bopæl. Nogle dommere argumenterede med, at forældre med fælles forældremyndighed nu kunne fastholde en identitet som forældre i forhold til tidligere, hvor dommerne var nødsaget til at vælge mellem 2 egnede forældre, og andre dommere havde en tiltro til den samarbejdsnorm, som forældreansvarsloven udtrykker.

Gennemgående tilfredshed med muligheden for at kunne dømme til fælles forældremyndighed

Undersøgelsen stiller nogle spørgsmål op i forhold til selve indholdet af de 2 bestemmelser i § 11 og § 14, stk. 1. Hvad forstås ved tungtvejende grunde? Hvor meget eller hvor lidt samarbejde skal man forvente af forældre, før fælles forældremyndighed kan komme på tale? Ifølge dommerne var der på undersøgelsestidspunktet i 2009 et væsentligt rum for skøn omkring disse spørgsmål.

De fleste dommere var af den opfattelse, at *"de tungtvejende grunde til ikke at have fælles forældremyndighed skulle være tungere, hvis der allerede var fælles forældremyndighed (§ 11), end hvis der ikke var fælles forældremyndighed i forvejen (§ 14, stk. 1)"*. Men undersøgelsen peger på, at der er tvivl om dette punkt, hvilket også beskrives ovenfor under Familiestyrelsens gennemgang af domspraksis i henhold til de 2 bestemmelser.

Selve fortolkningen af tungtvejende grunde tegner et billede af, at retstilstanden ikke er helt klar blandt dommerne. Ifølge undersøgelsen spænder tvivlen over en stringent fortolkning, der ligger tæt op ad forarbejderne til udsagn, der peger på en mere "løs" fortolkning, hvor der nævnes omstændigheder, som ikke er *"tungtvejende nok"* til at afvise fælles forældremyndighed. Mellem disse 2 anskuelser findes ifølge undersøgelsen *"et grænseland af tvivl"*.

I forhold til niveauet for forældresamarbejdet peger undersøgelsen på, at dommerne ser forskelligt på dette. På den ene side findes en opfattelse, der indebærer en minimumsmodel, hvor forældrene ikke skal kunne samarbejde om særligt meget,

og på den anden side en maksimumsmodel, hvor der er mere vidtgående forventninger til graden af forældresamarbejdet. Ifølge denne model skal forældrene være i stand til at tale sammen om barnets velfærd og trivsel og nå til enighed om dagligdagens praktiske gøremål. Imellem disse poler findes en opfattelse, hvorefter forældresamarbejde skal have et (vist) substantielt indhold.

Selv om de allerfleste (interviewede) dommere som nævnt var tilfredse med muligheden for at kunne dømme til fælles forældremyndighed, problematiserede flere, at reglerne om fælles forældremyndighed er for vidtgående og nogle pegede på, at kriterierne ”tungtvejende grunde” bør lempes.

Undersøgelsen peger opsummerende på, at især 3 elementer bidrager til, at muligheden for at dømme til fælles forældremyndighed passer ind i ”en retlig logik”. Dom til fælles forældremyndighed passer således ind i en forestilling om rimelighed, da den giver mulighed for at dele sol og vind lige og dermed løser det dilemma, som retten tidligere oplevede at have, når der skulle vælges mellem 2 lige egnede forældre. Herudover er der som nævnt blandt nogle dommere en positiv forventning til, at den nye mulighed har pædagogisk virkning, som vil udmønte sig blandt forældrene. For det andet peger undersøgelsens fund i retning af, at konflikterne ikke er lige store i alle sager, og at det især er i tilfælde med mindre dybe konflikter, eller hvor samarbejdspotentialer ”kan skimtes”, at fælles forældremyndighed kommer på tale. Endelig indgår det, at fælles forældremyndighed ikke i praksis har lige så store retsvirkninger som spørgsmålet om, hvor barnet skal bo.

Som et relevant punkt i denne sammenhæng behandler evalueringsundersøgelsen også spørgsmålet om den retlige praksis byretterne imellem. Undersøgelsens forskningsspørgsmål nr. 4 omhandler således, om den retlige proces er ensartet organiseret på tværs af retskredse. Undersøgelsen beskæftiger sig her bl.a. med, om en sag oftere ender i forlig i nogle retter i forhold til andre, og om der mellem retterne kan være en forskel på, hvor hyppigt domstolene træffer afgørelse om fælles forældremyndighed og eneforældremyndighed.

Den retlige praksis i mellem retterne

Denne del af undersøgelsen har særligt fokus på at undersøge forskelle og ligheder mellem det, undersøgelsen kalder ”Den Klassiske Retssag” og ”Den Nordsjællandske Model”. De 3 nordsjællandske retskredse (Helsingør, Hillerød og Lyngby) skiller sig ud, fordi de siden 2008 har gennemført forberedende retsmøder med deltagelse af børnesagkyndige forud for sagens hovedforhandling med sigte på forlig mellem parterne³⁵.

Undersøgelsen konstaterer, at der er betydelige variationer i afgørelsesmønstret omkring både forældremyndighed, bopæl og samvær, og at variationsbredden er størst i forhold til afgørelserne om forældremyndighed. Som eksempel kan nævnes, at undersøgelsen viser, at det ved Odense Byret kun er en fjerdedel af sagerne, der ender med fælles forældremyndighed mod den ene forælders ønske, hvorimod det i Nykøbing Falster var tilfældet i 3 ud af 4 af sagerne. Undersøgelsen stiller det overordnede spørgsmål, om nogle byretter er mere orienterede mod ”det fælles

³⁵ ”Den Nordsjællandske Model” er beskrevet nærmere i evalueringsundersøgelsens kapitel 3.

forældreskab” end andre, og mener at finde, at der er et vist belæg for en sådan sammenhæng. Samtidig bemærkes det, at der kan være flere forhold på spil, som både beror på statistiske tilfældigheder, lokale forskelle og måske frem for alt, at der i 2009 var få principielle domme fra de overordnede retter, som kunne bidrage til at skabe ensartethed³⁶.

3.5. Effekter af det fælles ansvar

Som det indledningsvist er beskrevet i dette kapitel, er den overordnede intention med forældreansvarsloven, at forældre har et fælles ansvar for deres barn, uanset at samlivet mellem dem er ophævet.

Et centralt element i evalueringen af loven – og her specifikt evalueringen af spørgsmålet om fælles forældremyndighed og barnets bopæl – er således også at belyse virkningerne af intentionen om et fortsat fælles ansvar for barnet efter en samlivsophævelse.

Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed har da også som et væsentligt formål at belyse virkninger og effekter af afgørelser om fælles forældremyndighed og af forældrenes fælles ansvar for barnet. 3 af de 7 forsknings-spørgsmål, der ligger til grund for undersøgelsen, beskæftiger sig således med dette. Spørgsmålene lyder:

Er forældre med fælles forældremyndighed bedre i stand til at samarbejde om barnets velfærd og trivsel end de forældrepar, hvor der er eneforældremyndighed?

Er forældre med fælles forældremyndighed i stand til at blive enige om de væsentlige beslutninger om barnet og dermed imødekomme de standarder, som forældreansvarsloven foreskriver?

Har forældreansvarsloven haft til virkning, at den styrker forældrenes samarbejde om børnene?

Gennemgangen nedenfor søger at fremdrage essensen af evalueringsundersøgelsens resultater i relation til disse forskningsspørgsmål samt evalueringsundersøgelsens belysning af trivsel og tilfredshed hos de børn, der har været involveret i en konflikt om forældremyndighed og/eller bopæl.

3.5.1. KOMMUNIKATION OG SAMARBEJDE MELLEM FORÆLDRE

Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed belyser, hvordan forældre kommunikerer og samarbejder om barnet i hverdagen kort tid efter rets-

Virkninger og effekter af afgørelser om fælles forældremyndighed og af forældrenes fælles ansvar for barnet

³⁶ Familiestyrelsen skal hertil bemærke, at der siden lovens ikrafttræden i oktober 2007 og frem til nuværende tidspunkt ses at foreligge en forholdsvis omfattende praksis fra de overordnede instanser. Der henvises til Familiestyrelsens analyse af domspraksis i perioden oktober 2008 til august 2010 og til belysningen af landsretspraksis det første år efter lovens vedtagelse (2007/2008) i 2 artikler skrevet af henholdsvis adj. professor, dr. jur. Svend Danielsen og direktør Dorrit Sylvest Nielsen samt landsdommer Lis Frost og adj. professor, dr. jur. Svend Danielsen (bilag 8).

sagen sluttede og 1 år senere³⁷. Undersøgelsen konkluderer, at det for sagerne som helhed gælder, at der 1 år efter retssagen fortsat var et konfliktpotentiale i mindst halvdelen af sagerne, som kunne udvikle sig til en retlig konflikt.

En anden generel tendens, som undersøgelsen imidlertid viser, er, at forældre, der er dømt til fælles forældremyndighed, har en mere udbredt kommunikation, og at de nemmere kan tale sammen om hverdagsting, end forældre med eneforældremyndighed. Samarbejdsklimaet er ifølge undersøgelsen gennemgående bedre blandt de forældre, hvor der er fælles forældremyndighed, end hvor der er eneforældremyndighed. Alligevel er der tegn på, at nogle af forældrene (med fælles forældremyndighed) oplever, at konflikterne er blevet større, eller at klimaet er præget af skænderier.

Ifølge undersøgelsen er der en væsentlig større sandsynlighed for et udstrakt forældresamarbejde, hvis samlivsbruddet er af nyere dato, og hvor forældrene altså indtil for ganske nylig har levet sammen i et fællesskab om barnet. Her spiller de indbyrdes relationer som forældre også ind, idet forældre, der ifølge undersøgelsen havde et velfungerende samarbejde, sjældnere var gået fra hinanden på grund af konflikter om børneopdragelse.

Undersøgelsen peger dog på, at 43 pct. af forældrene med dom til fælles forældremyndighed ikke taler sammen om temaer, der hører til hverdagslivet, og at 28 pct. af disse forældre slet ikke har kontakt med hinanden. Undersøgelsen betegner dette som bemærkelsesværdigt set i lyset af det samarbejde, fælles forældremyndighed indebærer.

Undersøgelsens fund viser, at en dom til fælles forældremyndighed har en mindre, men dog selvstændig betydning for, at forældresamarbejdet er udstrakt efter retssagens afslutning, hvilket i undersøgelsen betegnes som et *"påfaldende resultat"*. Undersøgelsen bemærker, at dette næppe kan tolkes anderledes, end at dommerne er dygtige til at spotte, hvilke forældre der har et potentiale til at samarbejde på en velfungerende måde. En alternativ forklaring kunne dog ifølge undersøgelsen også være, at loven har en (ønsket) disciplinerende virkning, og at en del af de forældre, der pålægges et samarbejde, rent faktisk også anstrenger sig for at gøre det³⁸.

Selvom der kan spores en positiv effekt af den nye forældremyndighedskonstruktion, rejser undersøgelsen spørgsmålet, om det observerede niveau for forældresamarbejdet er tilfredsstillende i og med, at der er en ganske stor del af forældrene, som har en begrænset eller en slet ikke fungerende kommunikation om barnet.

Undersøgelsen peger på, at der ikke synes at være belæg for, at et historisk forældresamarbejde vil skifte kurs over tid. Forældrenes forhistorie som forældre sammen kan bruges som rettesnor for potentialet for det fremtidige samarbejde. Der synes ifølge undersøgelsen heller ikke at være et selvstændigt belæg for, at det har

Fortsat konfliktpotentiale i halvdelen af sagerne, selv om samarbejdsklimaet er bedre blandt forældre med fælles forældremyndighed

En dom til fælles forældremyndighed har en mindre men dog selvstændig betydning for forældresamarbejdet – men er samarbejdsniveauet tilfredsstillende?

³⁷ For en nærmere uddybning af resultaternes indbyrdes forhold og relative fordeling henvises til evalueringsundersøgelsens kapitel 8 og kapitel 10.

³⁸ Analysen viser også, at det øger sandsynligheden for at have et intensivt forældresamarbejde, hvis man bor tæt på hinanden.

positive konsekvenser for forældresamarbejdet på sigt, om der indgås forlig eller træffes afgørelse (afsiges en dom). Selv om der ifølge resultaterne kan spores en umiddelbar sammenhæng mellem, om forældre indgår forlig eller får en afgørelse og deres senere samarbejde. Kommunikationen ophører således sjældnere blandt dem, der har indgået forlig, end blandt dem, der har fået en forældremyndighedsdom. Men denne betydning mindskes, når der tages højde for de øvrige faktorer, som indgår i den samlede model³⁹.

Undersøgelsen beskæftiger sig som nævnt ovenfor også med, om forældrene kan leve op til ”lovens standarder” (hvad forventes man at kunne samarbejde om). Disse defineres i undersøgelsen som værende de forhold, der i forarbejderne til loven er givet som eksempler på væsentlige beslutninger vedrørende barnets forhold, såsom væsentlig medicinsk behandling, skolevalg, religiøse forhold m.v. På baggrund af forarbejdernes eksemplificering blev undersøgelsens forældre bedt om at forholde sig til 4 konstruerede scenarier, som vedrørte et medicinsk indgreb, skoleskifte, en risikobetonet fritidsaktivitet og barnets navneskifte⁴⁰. Det er undersøgelsens konklusion, at forældre, der er dømt til fælles forældremyndighed, i højere grad er i stand til at opnå enighed, end forældre med eneforældremyndighed. Halvdelen af forældrene med fælles forældremyndighed befandt sig inden for ”enighedszonen” og den anden halvdel altså uden for ”enighedszonen”.

3.5.2. FREMMER LOVEN FORÆLDRESAMARBEJDET

Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed søger også at belyse, om loven har styrket samarbejdet mellem forældrene. Tendenserne ses ud fra undersøgelsen at være, at selve rammerne for forældreskabet efter lovens ikrafttræden i 2007 har bevæget sig markant i retning af et mere delt forældreskab, hvorved forstås et mere ligestillet forældreskab. Flere har fået fælles forældremyndighed, flere omfattes af deleordninger (eller omfattende samvær), og flere fædre bliver bopælsforældre.

Undersøgelsen bemærker, at det er uvist, om denne intensivering af et ”ligestillet forældreskab” er dikteret af egentlige afgørelser, eller om der er tale om en bredere normativ ændring, som over tid finder sted både inden for og uden for det familieretlige system. Om forekomsten af konflikter isoleret set, og om rammerne for og reguleringen af disse, er der derimod ikke de store forandringer at spore – ”*konflikternes sum er konstant*”. Det samme synes efter undersøgelsens resultater at gøre sig gældende for forældresamarbejdet. Forældre, der har haft en retlig tvist om børnene, er fortsat generelt dårligere til at samarbejde, end skilsmisseforældre i almindelighed. Som nævnt ovenfor viste undersøgelsen dog, at forældre med fælles forældremyndighed er bedre til at samarbejde, end forældre med eneforældremyndighed, hvortil kommer, at samarbejds-klimaet er bedre blandt de forældre, der har

Konflikternes sum er konstant

³⁹ Af evalueringsundersøgelsen fremgår det som nævnt, at de nordsjællandske retter har dobbelt så høje forligsprocenter som andre retter, men når der ses på det samlede billede for 2010, er der intet, der tyder på, at nordsjællandske forældre er nævneværdigt bedre til at samarbejde om børnene, end forældre er andre steder.

⁴⁰ De 4 scenarier er beskrevet i kapitel 8, side 176f. i evalueringsundersøgelsen.

fået en afgørelse om deleordning i forhold til forældre med andre samværsordninger⁴¹. Se mere om forældresamarbejdet og undersøgelsens resultater i pkt. 3.7.6.

3.5.3. BØRNENES TRIVSEL

Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed bemærker, at det centrale budskab for så vidt angår børns trivsel ikke er afhængig af, om der er tale om en sag efter forældreansvarsloven eller om en sag efter den tidligere lovgivning: Gode samarbejdsrelationer mellem forældrene gavner børns trivsel.

Resultaterne viser, at de fleste børn er omfattet af en samværsordning efter retssagen, og at denne ordning sjældent er særlig fleksibel, hvilket ellers gavner børns trivsel⁴². De fleste forældre i undersøgelsen var af den opfattelse, at deres børn var tilfredse med ordningerne, og der blev ikke fundet tegn på, at børn, der har været gennem en retssag, trives dårligere end andre børn og unge, som har oplevet samlivsbrud. Til gengæld viser resultaterne, at børn, der nyligt har været involveret i en retssag, har markant lavere trivsel end andre skilsmissebørn. Undersøgelsen peger på, at det er et ”*opsigtsvækkende fund*”, at søskende ser ud til at fungere som en ”*beskyttelsesfaktor*”. Allermest afgørende er dog som nævnt forældrenes indbyrdes relationer.

3.6. Forældrenes beslutningsbeføjelser – herunder forholdet til særlovgivning

3.6.1. DEFINITIONEN AF FORÆLDRENE BESLUTNINGSBEFØJELSER OG PROBLEMSTILLINGER I DEN FORBINDELSE

Med adgangen til at træffe afgørelse om barnets bopæl var det hensigten at støtte op om intentionen om forældrenes fortsatte fælles ansvar for barnet efter en samlivsophævelse. Med indførelsen af en ”bopælsforælder” blev det muligt at fastlægge, hvilke beslutninger der kræver begge forældres samtykke, og hvilke beslutninger der kan træffes af den forælder, barnet bor hos.

I lovens § 3 er det defineret, at forældre med fælles forældremyndighed skal være enige om væsentlige beslutninger vedrørende barnet, mens en bopælsforælder kan træffe afgørelse om overordnede forhold i barnets daglige liv. Af bemærkningerne fremgår som afgørende parameter, at det er vigtigt for barnets trivsel, at barnet friholdes af forældrenes eventuelle konflikter om såvel stort som småt vedrørende barnet. Det er således en forudsætning for barnets trivsel, at *rammerne om dets daglige liv* ikke hele tiden påvirkes af forældrenes eventuelle uenighed herom. Det er i den forbindelse nævnt, at bopælsforælderen skal kunne træffe afgørelse om f.eks. barnets daginstitution, og om barnet skal gå til skolepsykolog.

Lovens § 3 definerer forældrenes beslutningsbeføjelser

⁴¹ Se mere om deleordninger og undersøgelsens resultater i denne rapport's kapitel 6 om samvær.

⁴² Undersøgelsen peger på sammenhængen mellem børns trivsel og deres medindflydelse på samværet. Blandt de børn, der har mulighed for at påvirke rammerne for samværet, er trivslen højere.

I bemærkningerne til loven er dette eksemplificeret med en række konkrete beslutninger, idet det er præciseret, at der ikke er tale om en udtømmende opregning.

Fælles forældremyndighed	Bopælsforælder	Samværsforælder
<ul style="list-style-type: none"> • Værgemål • Væsentlig medicinsk behandling og væsentlige indgreb • Skolevalg • Risikobetonet fritidsaktivitet • Flytning udenlands • Navnevalg • Religiøse forhold • Ægteskab • Pas 	<ul style="list-style-type: none"> • Direkte daglige omsorg • Daginstitution • Fritidsaktiviteter • Flytning indenlands 	<ul style="list-style-type: none"> • Afgørelser, der relaterer sig til samvær – direkte omsorg • Fritidsaktiviteter

Overordnet er der fra de fleste aktørers side peget på, at konflikten mellem forældrene er ”flyttet” over på spørgsmålet om, hvor barnet skal bo, som efter manges opfattelse er den egentlige og vigtigste bevæggrund for de fleste forældre til at rejse sager om (forældremyndighed og) bopæl. Der henvises også i den forbindelse til pkt. 3.3.2. om sagstyper (og konflikttyper). Her fremgår bl.a., at der for så vidt angår de nyere samlivsbrud i meget høj grad er tale om, at konflikten vedrører bopæl frem for forældremyndighed, og det fremgår også, at der fra en stor del af de professionelle aktørers side synes at være en opfattelse af, at konfliktens egentlige substans vedrører nærheden til barnet, selv om der eventuelt (også) anlægges sag om forældremyndighed.

Der er fra de fleste aktørers side tale om en konstaterende og accepterende erkendelse af, at konflikten vedrørende nærheden til barnet ”altid” vil være der, og at det er en fordel, at det via den fælles forældremyndighed er muligt at bevare en identitet som forælder samtidig med, at myndighederne kan træffe afgørelse om, hvor barnet skal bo (og dermed også, hvor samværet skal foregå). Flere af statsforvaltningernes medarbejdere har på en workshop på det familieretlige kursus i november 2010⁴³ således bemærket, at det er en fordel, at bopælsbegrebet er blevet adskilt fra forældremyndighedsbegrebet. Derved øges muligheden for at begrænse sagens omfang, og der gives et mere konkret grundlag for forligsbestræbelser og dermed også muligheden for at dæmpe en konflikt mellem forældrene. Som nævnt i pkt. 3.4.3. fremgår det af evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed, at de interviewede dommere er tilfredse med muligheden for at kunne dømme til fælles forældremyndighed. Til dette hører også en erkendelse af, at de afgørende retsvirkninger for forældrene knytter sig til spørgsmålet om barnets bopæl. Nogle dommere argumenterede her med, at forældre med fælles forældremyndighed nu kunne fastholde en identitet som forældre i forhold til tidligere, hvor dommerne var nødsaget til at vælge mellem forældrene.

Konflikten vedrører nærheden til barnet

⁴³ Statsforvaltningerne afholder et årligt kursus for medarbejderne på det familieretlige område.

Fra flere sider er det rejst som en problemstilling, at visse af disse ”beslutningsbeføjelser” giver anledning til problemer i praksis, og at de ikke medvirker til at minimere konfliktfeltet mellem forældrene, som oprindeligt forudsat.

Mere konkret er der fra fleres side peget på, at det er medvirkende til at skabe unødige problemer i det daglige omkring barnet, at visse beslutninger skal træffes i fællesskab. Der er navnlig peget på, at spørgsmålet om barnets skole er konfliktskabende og dermed er i modsætning til den overordnede intention om, at rammerne om barnets daglige liv ikke hele tiden skal påvirkes af forældrenes uenighed. Også spørgsmålet om barnets pas har efter fleres opfattelse været genstand for konflikter i adskillige sager.

Om dette kan der bl.a. henvises til opsummeringen fra ekspertgruppens drøftelser, hvor det fremgår, at spørgsmålet om skolevalg har givet anledning til mange konflikter, og at det ikke er logisk, at der sondres mellem skolevalg og daginstitution (se skemaet ovenfor). Ekspertgruppen har foreslået, at skolevalg fremover skal være en beslutning, der kan træffes af bopælsforælderen – eventuelt med pligt til at drøfte dette med den anden indehaver af forældremyndigheden. Der kan også henvises til Familiestyrelsens gennemgang af domspraksis, hvor det fremgår, at skolevalg har været en selvstændig årsag til, at der er rejst og ført sager i landsretterne og Højesteret. Her er det i praksis – i overensstemmelse med intentionen med loven – slået fast, at uenighed om enkeltspørgsmål (herunder skolevalg) ikke i sig selv kan føre til, at den fælles forældremyndighed ophæves. Er konflikten dog af en sådan grundlæggende karakter, at denne også går ud over barnet, er der i praksis eksempler på, at dette fører til ophævelse af den fælles forældremyndighed.

Skolevalg

På et møde med en række relevante aktører på området, som Familiestyrelsen afholdt i foråret 2011 (dialogmødet), var spørgsmålet om forældrenes beslutningsbeføjelser genstand for drøftelser⁴⁴. Her blev der af nogle støttet op om ekspertgruppens forslag, mens andre fremhævede det vigtige i, at forældremyndighed fortsat har et reelt indhold. På statsforvaltningernes familieretlige kursus blev der peget på, at forældremyndighedsbegrebet efterhånden mest hviler på følelsesmæssigt begrundede forhold – følelsen af ligeværdighed som forælder. I forlængelse og erkendelse af dette blev det foreslået, at man kan vælge at flytte de konfliktskabende beslutninger som skolevalg og pas over til bopælsforælderen. Statsforvaltningerne pegede på, at dette kunne reducere antallet af konflikter, og at det for de fleste forældre er ulogisk, at bopælsforælderen kan flytte indenlands, men ikke flytte barnets skole uden den andens samtykke.

I evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed foretages som nævnt i pkt. 3.5.1. en analyse og vurdering af, om forældre kan leve op til ”lovens standarder” om forventeligt samarbejde. De adspurgte forældre skulle her tage stilling til nogle fiktive scenarier om væsentlige forhold vedrørende barnet – bl.a. spørgsmål om skolevalg og medicinsk behandling. Som nævnt kunne forældre, der

⁴⁴ På mødet deltog den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven, Børnerådet, Børne- og Kulturchefforeningen, en repræsentant fra foreningen af statsforvaltningsdirektører, en børnesagkyndig fra retterne, Børns Vilkår, Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, Mødrehjælpen, Landsforeningen Børn og Samvær, Mandecentret og Landsorganisation af Kvindekrisecentre (LOKK).

er dømt til fælles forældremyndighed. i højere grad leve op til kravet om enighed end forældre med eneforældremyndighed, men halvdelen af disse forældre befandt sig dog uden for ”enighedszonen”.

3.6.2. FORHOLDET TIL SÆRLOVGIVNING

Forældremyndighedsbegrebet, som det defineres i forældreansvarsloven, har afledte konsekvenser på særlovgivning og dermed på andre myndigheders (og institutioners m.v.) afgørelser og praksis. Der er dog også tale om en indbyrdes afsmittende effekt, idet der i særlovgivningen er en række forhold, der kræver begge forældremyndighedsindehaveres samtykke, f.eks. indmeldelse i skole, udstedelse af pas, indgåelse af ægteskab, navnevalg m.v. I visse tilfælde kan en fortolkning af den pågældende særlovgivning føre til, at der i praksis er tale om, at den ene forælder kan handle på den andens vegne, medmindre der foreligger en tilkendegivelse om det modsatte. Familiestyrelsen har i en række tilfælde afgivet udtalelse om fortolkningen af den familieretlige lovgivnings forældremyndighedsbegreb set over for særlovgivningens regelsæt om beslutninger vedrørende barnet⁴⁵.

Som et led i evalueringen af loven har Familiestyrelsen bedt henholdsvis Undervisningsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Socialministeriet om at komme med bemærkninger til betydningen af fælles forældremyndighed i forhold til lovgivningen inden for det pågældende ministeriums område. Styrelsen har også bedt ministerierne oplyse, om forældreansvarsloven har medført uensigtsmæssigheder i forhold til den pågældende ressortlovgivning. Ministeriernes bemærkninger er optrykt som bilag 12-14.

Undervisningsministeriet har bemærket, at det i forhold til folkeskolelovgivningen først og fremmest er uenighed om skolevalg mellem ikke-samboende forældre med fælles forældremyndighed, som har betydning. Ministeriet henviser til folkeskolelovens § 36, stk. 2, hvor det er fastsat, at et barn optages i skolen i det (skole)distrikt, hvor det bor eller opholder sig. Ministeriet bemærker, at det følger af bestemmelsen, at et barn som udgangspunkt skal optages i distriktskolen, medmindre *forældrene* vælger, at barnet skal gå i en anden folkeskole. Af folkeskolelovens § 35 fremgår, at forældremyndighedens indehaver, eller den, der faktisk sørger for barnet, skal medvirke til, at barnet opfylder undervisningspligten, og den pågældende må ikke lægge hindringer i vejen herfor. Ministeriet henviser til, at det følger af bestemmelsen, at hvis forældre med fælles forældremyndighed ikke kan blive enige om, hvilken skole deres barn skal gå på, skal kommunalbestyrelsen optage barnet i distriktskolen⁴⁶. Ministeriet bemærker, at Uddannelsesstyrelsen jævnligt modtager henvendelser fra kommuner og skoler, som er usikre på, hvorvidt kommunen/skolen kan eller skal optage et barn på en bestemt skole, når der er uenighed mellem forældrene. Ministeriet peger i den forbindelse på, at forældreansvarslovens § 3, stk. 1, synes at give anledning til tvivl i forhold til, hvordan f.eks. en skole skal forholde sig til tvister mellem forældre med fælles forældremyndig-

Undervisningsministeriets
bemærkninger

⁴⁵ I betænkning om Barnets perspektiv (bet. nr. 1475/2006) er der i pkt. 5.2.4. redegjort for dette i henhold til den tidligere lovgivning – lov om forældremyndighed og samvær.

⁴⁶ Denne fortolkning blev fastlagt af Undervisningsministeriet ved en udtalelse, som er optrykt i TFA2009.443.

hed, og at dette er forværret, efter at det med forældreansvarsloven kun er muligt at ophæve den fælles forældremyndighed, hvis der foreligger tungtvejende grunde.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at forældreansvarslovens regler om beslutningsbeføjelser har betydning for sundhedslovens regler om samtykke til behandling. Ministeriet beskriver reglerne om informeret samtykke til behandling af patienter og oplyser, at børn/unge, som er fyldt 15 år, selv kan give informeret samtykke til behandling⁴⁷. Er en patient derimod ikke fyldt 15 år, følger det af sundhedslovens § 14, at den eller de personer, der efter lovgivningen er bemyndiget hertil, indtræder i patientens rettigheder – herunder altså også reglerne om samtykke til behandling. Ministeriet konkluderer ud fra forældreansvarslovens § 2, at det er forældremyndighedens indehaver, som giver samtykke til behandling af et barn under 15 år. Er der fælles forældremyndighed, opstår spørgsmålet om, hvorvidt der skal indhentes samtykke fra begge forældre. I den forbindelse problematiserer ministeriet, at det så vidt ses ikke af bemærkningerne til forældreansvarsloven kan udledes, om der er forskel på væsentlige lægelige indgreb eller væsentlige medicinske indgreb, ligesom dette ikke er nærmere uddybet eller eksemplificeret⁴⁸. Ministeriet oplyser i forlængelse heraf, at der løbende modtages henvendelser fra borgere og sundhedspersoner, der er i tvivl om, hvorvidt det i forhold til en konkret situation er et krav, at begge indehavere af forældremyndigheden giver samtykke til en behandling. På den baggrund opfordrer ministeriet til, at det overvejes, om det er hensigtsmæssigt med en uddybning af disse forhold i en vejledning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger

Socialministeriet har foretaget en overordnet vurdering af, om visse afgørelser efter forældreansvarsloven fremstår som uhensigtsmæssige i forhold til de sociale problemstillinger og indsatser, der gives efter serviceloven til udsatte børn og unge og deres familier. Ministeriet har her nærmere vurderet de problemstillinger, der eksisterer i forhold til forældreansvarslovens og servicelovens snitflader.

Socialministeriets bemærkninger

Ministeriet peger på, at det i sager om foranstaltninger efter servicelovens kapitel 11 – i sager med fælles forældremyndighed – kan være vanskeligt at indhente samtykke fra begge forældre, og at dette navnlig gør sig gældende i sager med minimal kontakt mellem forælderen og barnet, eller i sager hvor der er konflikter mellem forældrene. Ministeriet beskriver endvidere, hvordan fælles forældremyndighed (og samvær) kan skabe barrierer for en social indsats efter serviceloven. Her nævnes sager med vold eller andre overgreb, hvor børn er særligt udsatte. Disse problemstillinger understreger efter ministeriets opfattelse vigtigheden af, at statsforvaltningerne er i besiddelse af tilstrækkelig viden vedrørende en eventuel børnesag i kommunen, når der træffes afgørelser i statsforvaltningens system. Ministeriet vurderer, at der med fordel kunne ske en styrkelse af samarbejdet mellem statsforvaltningen og de sociale myndigheder, så det sikres, at der er den nødvendige viden til stede med henblik på, at barnets tarv varetages i alle sager, og at der ved tilrettelæggelsen af procedurer kan tages højde for, om der er tale om særligt udsatte familier. Ministeriet udmønter dette i 3 mere konkrete forslag⁴⁹ og bemærker afslut-

⁴⁷ Indehaveren af forældremyndigheden skal dog tillige have information og inddrages i den mindreåriges stillingtagen.

⁴⁸ Indenrigs- og Sundhedsministeriet henviser her til den skematiske oversigt i bemærkningerne til loven, se pkt. 3.6.1.

⁴⁹ Se side 54 i denne rapport.

ningsvis, at det kan overvejes, hvordan der i højere grad kan sikres koordinering mellem serviceloven og forældreansvarslovens bestemmelser. Dette kunne f.eks. være relevant i forhold til, hvilke beføjelser serviceloven og forældreansvarsloven tillægger henholdsvis forældremyndighedsindehaveren og bopælsforælderen.

3.7. Opsamling og overvejelser

De mange bidrag til evalueringen af dette tema har på flere områder indbyrdes fællestrek. Det gør det muligt helt overordnet at identificere de udfordringer, som muligheden for at dømme til fælles forældremyndighed og træffe afgørelse om barnets bopæl har medført i årene efter lovens ikrafttræden. Selv om der i de mange bidrag ikke er (fuldstændig) overensstemmelse mellem de identificerede udfordringer og eventuelle løsningsforslag, kan der efter Familiestyrelsens opfattelse sammenfattende opstilles en række overordnede relevante overvejelser:

- Skal muligheden for at dømme til fælles forældremyndighed bevares?
- Er muligheden for at dømme til fortsat fælles forældremyndighed for vidtgående?
- Hvordan fortolkes bestemmelserne om fortsættelse af den fælles forældremyndighed (§ 11) og etablering af fælles forældremyndighed (§ 14, stk. 1) i forhold til hinanden?
- Fungerer beslutningsbeføjelserne i forældreansvarslovens § 3?
- Kan forældresamarbejdet og kommunikationen mellem forældrene forbedres?

3.7.1. BEHOV FOR KOMMUNIKATION OM FORÆLDREANSVARSLØVEN

De overordnede overvejelser skal ses i lyset af, at der på et punkt synes at være en meget høj grad af enighed. En gennemgående og også konstaterende pointe i de mange drøftelser undervejs i processen omkring evalueringen af forældreansvarsloven har således været behovet for kommunikation. De professionelle aktører på området har påpeget, at loven og dens nye tiltag i langt højere grad skulle have været kommunikeret ud til befolkningen. Det er indtrykket fra mødet med borgerne (hos dommere, advokater og statsforvaltninger), at der uimodsagt er dannet myter på området, som i nogen grad synes at sætte en forkert dagsorden og dermed normerer den måde, forældre indretter sig.

Myterne vedrører bl.a. den fælles forældremyndighed. Her er det jævnlige efter lovens vedtagelse blevet debatteret, at lovens nye muligheder indebærer, at børnene nu ”skal deles lige over” eller ”deles mellem forældrene”. Det er opfattelsen hos aktører på området, at dette fører til en øget anvendelse af aftalte (samarbejds)deleordninger og en forventning om, at dette også bliver resultatet af en

myndigheds afgørelse på området. Hertil kommer, at det normsættende ved denne opfattelse også fører til en holdning om, at det ”rigtige forældreskab” indebærer, at man har børnene hos sig halvdelen af tiden.

Aktørerne peger således specifikt på et udtalt behov for at løfte den vigtige opgave, der ligger i at kommunikere lovens bestemmelser bredt ud til befolkningen. Kommunikationen skal ske på en sådan måde, at det bliver tydeligt, hvad fælles forældremyndighed reelt indebærer, og at den fælles forældremyndighed ikke umiddelbart vedrører spørgsmålet om barnets bopæl eller spørgsmålet om samværets omfang med samværsforælderen.

3.7.2. SKAL MULIGHEDEN FOR AT DØMME TIL FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED BEVARES

I forhold til mere specifikke overvejelser omkring spørgsmålet om fælles forældremyndighed (og bopæl) ses der ikke ud fra de foreliggende evalueringsbidrag at være en egentlig argumentation til fordel for at fjerne muligheden for at kunne dømme til fælles forældremyndighed. Heller ikke på styrelsens dialogmøde om evalueringen af forældreansvarsloven, hvor en meget bred kreds af aktører på området var til stede, blev der udtrykt ønske om at vende tilbage til et udgangspunkt, hvor fælles forældremyndighed kræver enighed mellem forældrene. Det skal dog bemærkes, at Børns Vilkår i april 2011 har udsendt ændringsforslag til forældreansvarsloven⁵⁰, hvor det bl.a. foreslås, at *”muligheden for at idømme forældre tvungen fælles forældremyndighed bør afskaffes, idet dette indebærer stor risiko for, at barnet anbringes og fastholdes midt i et konfliktfelt.”*

Ud fra de foreliggende evalueringsbidrag ses der bredt set at være tale om accept af og fra mange aktørers side også tilfredshed med muligheden for at kunne dømme til fælles forældremyndighed. Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed taler bl.a. overordnet om, at der kan spores en positiv effekt af den nye forældremyndighedskonstruktion og i den forbindelse, at dommerne er dygtige til at spotte de ”samarbejdsorienterede” forældre. Diskussionen og overvejelserne vedrørende dette spørgsmål retter sig snarere mod de relevante bestemmelsers rækkevidde. Hvor favnende skal lovens intention om fælles forældremyndighed være, og hvilke forældre er i stand til at leve op til lovens intention.

Det kan ud fra de foreliggende evalueringsbidrag konkluderes, at det overordnet set ville blive betragtet som en tilbagegang for området og systemet, hvis det fremadrettet ikke længere skulle være muligt at dømme forældre til fælles forældremyndighed. Familiestyrelsen skal i den forbindelse pege på, at dette i øvrigt også i skandinavisk sammenhæng ville være et særsyn.

I Norge fremgår det ikke direkte af lovteksten (barnelova), men i forbindelse med en lovændring i 1997 blev det anført i forarbejderne, at loven ikke er til hinder for, at der træffes afgørelse om et fælles ”foreldreansvar” mod den ene forælders øn-

Muligheden for at dømme til fælles forældremyndighed findes også i Norge og Sverige

⁵⁰ ”Forældreansvarsloven – ændringsforslag til styrkelse af barnets rettigheder”, Børns Vilkår, april 2011.

ske, og at dette bør være udgangspunktet, medmindre den ene forælder er uegnet til at udøve ”foreldreansvaret”. Ved denne vurdering blev det lagt til grund, at det generelt vil være det bedste for barnet, at begge forældre har del i ”foreldreansvaret”. Det anføres i teorien, at der skal tungtvejende grunde til, at der ikke træffes afgørelse om fælles ”foreldreansvar”.

I Sverige blev der i 1998 indført mulighed for at bestemme ”gemensam vårdnad”, hvis dette er bedst for barnet. Reglerne om forældremyndighed blev ændret i 2006. I regeringens lovforslag⁵¹ blev det i bemærkningerne slået fast, at det af hensyn til barnet fortsat bør være muligt at bestemme fælles forældremyndighed. Det blev samme sted præciseret, at forældrenes evne til at samarbejde om barnet har stor betydning, hvorfor der i loven blev indsat en bestemmelse om, at domstolene særskilt ved sagernes bedømmelse skal påse dette. ”Gemensam vårdnad” forudsætter ifølge bemærkningerne således normalt, at forældrene har et nogenlunde konfliktfrit samarbejde i forhold til barnet. Dette indebærer ikke, at forældrene altid skal have samme opfattelse, men at de må kunne håndtere deres meningsforskelle på en måde, så det ikke går ud over barnet. Det er her præciseret, at der ikke gælder en formodning for ”gemensam vårdnad”, og at ændringen tilsigter en opstramning af retspraksis på området.

3.7.3. ER MULIGHEDEN FOR AT DØMME TIL FORTSAT FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED FOR VIDTGÅENDE

Et meget centralt omdrejningspunkt for evalueringen af temaet om fælles forældremyndighed er spørgsmålet om samarbejdet mellem forældrene. Med § 11’s formulering – ”tungtvejende grunde” – og bemærkningerne til bestemmelsen foreligger en formodning for, at den fælles forældremyndighed er bedst for barnet, og det er op til den forælder, der ønsker den ophævet, at sandsynliggøre, at dette er bedst for barnet. Selve det forhold, at forældrene er uenige og har samarbejdsproblemer, kan ikke uden videre føre til, at den fælles forældremyndighed skal ophøre.

Overordnet set viser de forskellige evalueringsbidrag, at domstolene synes at have implementeret bestemmelsen og bemærkningerne til denne. Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed peger således på, at fælles forældremyndighed er blevet en normal praksis i overensstemmelse med intentionerne i loven, men peger også på, at det med antallet af afgørelser om eneforældremyndighed må konkluderes, at der foreligger tungtvejende grunde i mange sager.

Flere af de mange bidrag til evalueringen af foreldreansvarsloven synes at pege i retning af, at der med formuleringen af lovens § 11 kan være skabt for store forventninger til forældresamarbejdet.

Den faglige ekspertgruppe peger på, at bestemmelsen ikke levner tilstrækkelig plads til at skønne over, hvad der er bedst for barnet. Gruppen anbefaler, at der gives et større råderum for udøvelse af et konkret skøn over, om begge forældre

⁵¹ Regeringens proposition 2005/06:99 – Nya vårdnadsregler.

fremadrettet kan og vil samarbejde til bedste for barnet, herunder om de kan og vil håndtere uenigheder på en måde, der ikke er til skade for barnet.

Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed fremhæver, at undersøgelsen viser en række træk, som tyder på, at retstilstanden er usikker, og at der bør ske en retspolitisk drøftelse af, hvor meget eller hvor lidt, der skal til for at have fælles forældremyndighed, herunder også hvilke forventninger man kan/skal have til forældrene. Ifølge undersøgelsen tyder resultaterne således på, at anvendelsesområdet i dag er for bredt og derfor bør strammes op. Det problematiseres i den forbindelse også, om niveauet for forældresamarbejdet er tilfredsstillende.

Medarbejderne i statsforvaltningerne har på det familieretlige kursus bemærket, at den foreliggende retspraksis synes tilpas nuanceret og påpeget det vigtige i, at bestemmelsen er med til at understrege udgangspunktet om fælles forældremyndighed og dermed har en nyttig signalværdi.

Ud fra de foreliggende evalueringsbidrag synes det nærliggende at drøfte, om muligheden for at dømme til fortsat fælles forældremyndighed er for vidtgående. I den sammenhæng er det relevant at inddrage, at der med indførelsen af muligheden for at dømme forældre til fælles forældremyndighed var tale om en væsentlig nyskabelse. Muligheden har således tidligere været diskuteret i forbindelse med flere udredninger og regelændringer på området uden at blive implementeret. Det var derfor også vigtigt med vedtagelsen af forældreansvarsloven at sende et endog meget tydeligt signal om et fortsat fælles forældreansvar. Der kan i den forbindelse henvises til teksten i den politiske aftale bag loven⁵².

Er muligheden for at dømme til fortsat fælles forældremyndighed for vidtgående?

Som det også er anført af aktører på området kunne en relevant betragtning være, om ikke muligheden for at dømme til fælles forældremyndighed – og måden at anskue dette på i dag – er blevet en så indarbejdet del af systemet, at en eventuel mindre justering af bestemmelsen ikke nødvendigvis vil røkke grundlæggende ved det overordnede udgangspunkt om, at forældre også efter et samlivsbrud har et fælles ansvar for barnet. Styrelsen skal dog pege på, at bestemmelserne på dette område erfaringsmæssigt har stor signalværdi, og at eventuelle justeringer derfor bør ske med stor forsigtighed og opmærksomhed på dette⁵³.

Flere aktører har foreslået, at bestemmelsen (§ 11) ”strammes op”, og at anvendelsesområdet således bliver snævrere. En anden måde at betragte dette på er, som foreslået af ekspertgruppen, at indrømme domstolene et større skøn ved bedømmelsen af, hvad der er bedst for barnet. Ekspertgruppen har i den forbindelse peget på muligheden for, at man lempede kriteriet ”tungtvejende grunde” og eventuelt indfører det oprindelige forslag fra Udvalget om Forældremyndighed og Samvær, hvorefter der skulle være ”bestemte holdepunkter for at antage, at forældrene vil kunne indgå i et samarbejde om at finde gode løsninger for barnet, og at en sådan afgørelse vil være bedst for barnet”. Som en anden mulighed har ekspertgruppen peget på, at det direkte af be-

⁵² Se under pkt. 3.1. og 3.2.

⁵³ Som det fremgår ovenfor under pkt. 3.4.3. synes der ifølge evalueringsundersøgelsen at være betydelige variationer i afgørelsesmønstret på landsbasis, ligesom der på landsbasis også er forskelle i metodevalget. Eventuelle justeringer af regelsættet bør således også inddrage dette.

stemmelsen skal fremgå, at afgørelsen skal være bedst for barnet, og at det i bemærkningerne til denne uddybes, hvilke hensyn der i den forbindelse er særligt fremherskende. Dette ville efter gruppens opfattelse føre til, at det mere entydigt fremgår, at der skal foretages et samlet skøn over, hvad der er bedst for barnet.

Som det fremgår, er der således fra aktørerne fremkommet forskellige forslag til ændring af adgangen til at dømme til fælles forældremyndighed. Et gennemgående træk ved bidragene til evalueringen som helhed er dog, at lovens udgangspunkt om fælles forældremyndigheden står stærkere i dag end ved lovens vedtagelse, hvilket har betydning for drøftelsernes afsæt på nuværende tidspunkt.

3.7.4. HVORDAN FORTOLKES BESTEMMELSERNE OM FORTSÆTTELSE AF DEN FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED (§ 11) OG ETABLERING AF FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED (§ 14, STK. 1) I FORHOLD TIL HINANDEN

Flere aktører har som ovenfor nævnt peget på, at der hersker en vis usikkerhed om fortolkningen af forældreansvarslovens § 11 i forhold til § 14, stk. 1. I evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed peges på den samme usikkerhed. I feltstudiet siger de fleste dommere således, at *”de tungtvejende grunde til ikke at have fælles forældremyndighed skulle være tungere, hvis der allerede var fælles forældremyndighed (§ 11), end hvis der ikke var fælles forældremyndighed i forvejen (§ 14, stk. 1).”*

Det vurderes på denne baggrund, at der foreligger et vist behov for en tydeliggørelse af, om der skal anlægges en forskellig vurdering af spørgsmålet om fælles forældremyndighed i tilfælde, hvor der er tale om en fortsættelse af den fælles forældremyndighed (§ 11) i forhold til de tilfælde, hvor der er tale om en etablering af fælles forældremyndighed (§ 14, stk. 1).

Fortolkningstvivl i praksis

Familiestyrelsen skal bemærke, at det af forarbejderne generelt fremgår, at *”retten i sager om dom til fælles forældremyndighed skal foretage en almindelig bevisbedømmelse af, om der er tungtvejende grunde til ikke at dømme til fælles forældremyndighed. Det vil således være naturligt at få belyst, hvad der er baggrunden for ønsket om at få ophævet den fælles forældremyndighed. Den forælder, som gør gældende, at den fælles forældremyndighed skal ophøre/ikke etableres, må derfor sandsynliggøre, at dette vil være bedst for barnet.”*

Selvom ovennævnte ordlyd i forarbejderne giver rum for en vis fortolkningstvivl, er det Familiestyrelsens opfattelse, at det af bestemmelsernes ordlyd og forarbejderne til dem i øvrigt fremgår, at der er tale om 2 forskellige situationer, som fører til, at vurderingen af, hvad der bedst for barnet, ofte kan indeholde forskellige elementer.

Er der tale om en fortsættelse af den fælles forældremyndighed, fremgår det således tydeligt, at der er en formodning for, at en fortsættelse af dette fælles ansvar er bedst for barnet, og at der således skal foreligge ”tungtvejende grunde”, hvis dette ikke skal ske. Er der derimod tale om etablering af fælles forældremyndighed, og at

den ene forælder således har forældremyndigheden alene, vil der efter sagens natur kunne være tale om et bredere spektrum af konkrete forhold, der kan have betydning. I forarbejderne nævnes her bl.a. den tid, der er gået, siden samlivsophævelsen, hvor meget kontakt der har været mellem ansøger og barnet i den mellemliggende periode, og hvad der eventuelt er baggrunden for, at den pågældende forælder, der søger om del i forældremyndigheden, ikke tidligere har haft del i den eller er blevet frataget forældremyndigheden. I forarbejderne nævnes også, at der endeligt bør tages hensyn til, om der er forhold, der taler mod etablering af fælles forældremyndighed. Her nævnes i den sammenhæng, at der ved svære og uovervindelige samarbejdsvanskeligheder mellem forældrene kan være tale om, at barnet påvirkes i en sådan grad, at det ikke kan antages at være i barnets interesse, at der dømmes til fælles forældremyndighed. I denne sammenhæng henvises i forarbejderne til § 11 og bemærkningerne til denne bestemmelse.

Samlet set er det Familiestyrelsens opfattelse, at der ikke i disse tilfælde, hvor der er tale om en etablering af fælles forældremyndighed, kan foreligge den samme formodning for, at dette er bedst for barnet. Den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven peger også på dette og fremhæver, at der i § 14, stk. 1, ikke er formuleret noget (særskilt) kriterium, der skal anvendes ved afgørelsen af sagerne, men at det følger af lovens § 4, at den enkelte afgørelse skal træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet. Ekspertgruppen anser det for gavnligt, at der herved er skabt rum for at foretage en positiv vurdering af, hvilken løsning der er bedst for barnet i den konkrete sag.

3.7.5. FUNGERER BESLUTNINGSBEFØJELSERNE I FORÆLDREANSVARSLovens § 3

Da spørgsmålet om barnets bopæl i lovens forarbejder blev betegnet som *”sagens egentlige kerne, når forældre anmoder om at få den fælles forældremyndighed bragt til ophør”*, blev det med loven muligt at træffe afgørelse om dette⁵⁴. Det blev fremhævet, at der på den måde skabes mulighed for, at flere forældre kan praktisere fælles forældremyndighed, hvilket ifølge forarbejderne er i barnets interesse, samtidig med, at det helt basale og vigtige spørgsmål vedrørende barnets bopæl kan løses hurtigt og enkelt.

Familiestyrelsen skal her pege på drøftelserne med mange af aktørerne på området, herunder evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed, hvor det er opfattelsen, at nærheden til barnet rummer den egentlige konflikt. Styrelsen mener på baggrund af evalueringsbidragene at kunne spore en vis tilfredshed med, at forældreansvarsloven med muligheden for at kunne træffe afgørelse om barnets bopæl (og samvær) har bragt sig mere i overensstemmelse med mange konflikters egentlige indhold. Styrelsen skal som en vigtig pointe fra mange af bidragene fremhæve erkendelsen af, at konflikten vedrørende spørgsmålet om nærheden til barnet ”altid” vil være der, og at det er en fordel, at det er muligt via den fælles

⁵⁴ På denne måde er det nu muligt at træffe 2 typer af afgørelser, når der er fælles forældremyndighed: Samvær og barnets bopæl.

forældremyndighed at bevare en identitet som forælder samtidig med, at myndighederne kan træffe afgørelse om, hvor barnet skal bo (og dermed også, hvor samværet skal foregå). Som en anden pointe i denne sammenhæng skal det fremhæves, at det fra statsforvaltningernes side bemærkes, at muligheden for at træffe afgørelse om barnets bopæl har øget muligheden for at begrænse sagens omfang og givet et mere konkret grundlag for forligsbestræbelser og dermed også øget muligheden for at dæmpe en konflikt mellem forældrene.

Med bestemmelsen i § 3 var der lagt op til en ny tilgang til begrebet forældremyndighed, hvor det ikke længere kræves, at forældre skal være enige om samtlige spørgsmål vedrørende barnet. Det blev i den forbindelse i forarbejderne til loven fremhævet som centralt, at forældrene kan håndtere deres eventuelle uenigheder på en måde, så det ikke går ud over barnet. Det var tanken, at der med fordelingen af beslutningsbeføjelserne kunne skabes en ramme omkring barnets daglige liv, som ikke blev påvirket af forældrenes uenighed, og at der med mulighederne for rådgivning og konfliktmægling i statsforvaltningerne kunne støttes op om dette.

Det må efter styrelsens opfattelse på baggrund af flere af evalueringsbidragene kunne lægges til grund, at flere forældre har fået mulighed for at praktisere fælles forældremyndighed. Ud over selve den omstændighed, at det nu med loven er muligt at træffe afgørelse om fælles forældremyndighed, er der også peget på, at der for så vidt angår de nyere samlivsbrud i meget høj grad er tale om, at konflikten vedrører bopæl frem for forældremyndighed. Det må antages, at dette fremadrettet fortsat vil være tilfældet, og at tendensen muligvis vil øges. Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed taler her om en form for afsmittende effekt, da det nu er det klare udgangspunkt, at den fælles forældremyndighed skal fortsætte. Denne konstatering støttes også af nogle af deltagerne fra den faglige ekspertgruppe.

Flere forældre har fået mulighed for at praktisere en fælles forældremyndighed

Til den ovenfor nævnte ”prognose” hører en drøftelse af spørgsmålet om beslutningsbeføjelserne og deres eventuelle selvstændigt konfliktskabende karakter. Der er således af flere peget på, at en række spørgsmål er medvirkende til at skabe unødige problemer i det daglige omkring barnet. I den forbindelse er der navnlig peget på spørgsmålet om skolevalg.

Familiestyrelsen skal pege på forskellige hensyn i denne sammenhæng. Det er på den ene side et faktum, at dette spørgsmål givet har afstedkommet en række sager siden lovens vedtagelse, og at spørgsmålet derfor indeholder et stort konfliktpotentiale. Med Undervisningsministeriets udtalelse⁵⁵ kan der siges at være skabt klarhed og sikkerhed for, at børn, på trods af forældrenes konflikt om spørgsmålet, kan komme i skole. Samtidig ses domstolene at kunne håndtere problemstillingen i praksis. Dette ændrer dog ikke på, at denne konflikt ifølge bidragene til evalueringen er af en sådan karakter og størrelse, at det vel næppe kan siges at være i overensstemmelse med intentionen bag bestemmelsen i § 3, hvorefter der med fordelingen af beslutningsbeføjelserne skulle skabes en ramme omkring barnets daglige liv, som ikke blev påvirket af forældrenes uenighed.

Forældrenes beslutningsbeføjelser skulle skabe en ramme for barnets liv, som ikke blev påvirket af forældrenes uenighed

⁵⁵ Se pkt. 3.6.2.

Det kan derfor drøftes – som foreslået af flere af aktørerne på området – om også denne beslutning i lighed med spørgsmålet om barnets daginstitution skal henregnes til en beslutning, der kan træffes af bopælsforælderen alene. På denne måde vil barnet ikke befinde sig i en konflikt, der direkte vedrører forhold om dets daglige liv, hvortil kommer, at dette muligvis vil kunne føre til et færre antal sager om forældremyndighed.

En lige så vigtig overvejelse er det imidlertid, om forældremyndighed som begreb herved kommer til at fremstå uden reelt indhold og dermed ikke længere kan understøtte identiteten som forælder og dermed heller ikke understøtte tanker og intentionerne om det fælles ansvar over for barnet, som er en af lovens helt overordnede intentioner. Styrelsen skal dog her fremhæve, at det af flere af bidragene til evalueringen fremgår, at spørgsmålet om fælles forældremyndighed i mindre grad opleves som det juridiske indhold og i højere grad handler om selve identiteten som forælder.

Det er styrelsens opfattelse, at dette bør overvejes nøje. Styrelsen skal dog pege på, at spørgsmålet om barnets skole netop er en beslutning, som meget direkte vedrører rammerne for barnets daglige liv, og at der for så vidt angår de fleste af de andre væsentlige beslutninger, der kræver enighed, er tale om mere overordnede og/eller enkeltstående beslutninger – som f.eks. spørgsmålet om barnets pas. Samtidig skal styrelsen også pege på, at forældremyndighed som begreb ifølge mange af aktørerne på området synes at have antaget en anden og mere følelsesmæssig karakter (end tidligere).

Styrelsen er herudover opmærksom på forholdet til særlovgivningen og det vigtige i en nærmere dialog med de relevante ressortministerier. Der henvises her til det anførte i pkt. 3.6.2.

3.7.6. KAN FORÆLDRESAMARBEJDET OG KOMMUNIKATIONEN MELLEML FORÆLDRENE FORBEDRES

Under denne overskrift vil Familiestyrelsen afslutningsvis søge at sammenstille og perspektivere en række fællestræk fra flere af evalueringsbidragene, som vedrører forældresamarbejdet lidt bredere set, og som peger i retning af en mere forebyggende indsats i forhold til forældre, der går fra hinanden.

Som nævnt er det en overordnet intention med forældreansvarsloven, at forældre fortsat har et fælles ansvar for barnet, selv om de går fra hinanden. Som et andet væsentligt og gennemgående element, der skal understøtte denne overordnede intention, er forligsbestræbelserne i de familieretlige sager. Forligstankegangen bag den familieretlige strukturreform, som er det fundament, forældreansvarsloven hviler på, indebærer netop, at forældrene gennem støttende dialog og hjælp til at holde fokus på barnets perspektiv finder løsninger på deres uoverensstemmelser. Fra mange af evalueringsbidragene lyder det, at der er tale om gode lovgivningsmæssige intentioner og signaler, og at dette muligvis også vil kunne føre til en

En mere forebyggende indsats?

prægning over tid. Der peges på, at det er vigtigt at fastholde dette fokus på et fælles ansvar i lovgivningen. Samtidig fremhæves af flere, at samarbejdsproblemer mellem forældre er et grundvilkår for området, og at dette ikke alene kan afhjælpes med lovgivningsmæssige initiativer.

I evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed stilles spørgsmålet mere specifikt; om loven fremmer forældresamarbejdet. Undersøgelsen sporer ikke her de store forandringer og understøtter på denne måde andre bidragsyders erkendelse af, at der er grundvilkår på området, der ikke let lader sig ændre. Forældre i kontakt med retssystemet er således ifølge undersøgelsen fortsat dårligere til at samarbejde end skilsmisseforældre i almindelighed, selvom undersøgelsen dog også viser, at forældre med fælles forældremyndighed er bedre til at samarbejde end forældre med eneforældremyndighed.

Undersøgelsen konkluderer, at der i dag er mere ligestillede rammer omkring forældreskabet, og at det er uvist, om dette følger af egentlige afgørelser, eller om der er tale om en bredere normativ ændring over tid på området som sådan. Der peges på, at der er flere børn, der er omfattet af fælles forældremyndighed, og at flere fædre i dag er bopælsforældre end tidligere. Resultaterne fra undersøgelsen tyder på, at færre børn mister kontakten til den anden forælder, og at der er mere omfattende samvær mellem børn og forældre i dag.

Det konstateres i undersøgelsen, at der ikke er grundlag for at konkludere, at forældresamarbejdet er blevet bedre, og dette problematiseres i forhold til undersøgelsens resultater om et mere delt forældreskab. Undersøgelsen beskriver, at der gennem rækken af undersøgelsesfund toner et billede frem af et forældrepar, som begge er knyttede til og gerne vil tage ansvar for børnene, som nok også finder det rimeligt at deles om dem, men som alligevel ikke magter at etablere et samarbejde omkring dem. Undersøgelsen bemærker, at der derved er risiko for, at det bliver barnets ansvar at skabe sammenhæng, forbindelse og kontinuitet mellem sine 2 familieliv.

Familiestyrelsen skal i denne sammenhæng pege på, at de omfattende forligsbe- stræbelser i det administrative system fører til, at en væsentlig del af sagerne ikke længere ”befinder sig i systemet”. Af tabel 4 i pkt. 3.3.1. fremgår således, at statsforvaltningerne ud fra en gennemsnitsbetragtning forliger ca. 75 pct. af sagerne. Når evalueringsundersøgelsen således konkluderer, at forældre i kontakt med rets- systemet fortsat er dårligere til at samarbejde end skilsmisseforældre i almindelig- hed, er det vigtigt at have fokus på, at der her tales om det mindretal af sager, der er gået videre fra det administrative system til domstolene, og hvor sagerne altså ikke er forligt⁵⁶. Særligt om forligsmuligheder ved domstolene fremgår det af eva- lueringsundersøgelsen, at der er en betydelig variation i metode og afgørelsesmøn- stre mellem den såkaldte *Klassiske Rets sag* over for den *Nordsjællandske Model*, idet de nordsjællandske retter således har dobbelt så høje forligsprocenter som andre ret- ter. Generelt set er der dog tale om, at 8 ud af 10 sager ved domstolene ender med en dom. Undersøgelsen konkluderer samtidig, at der ikke er nævneværdigt belæg

Omfattende forligsbe- stræbelser i statsforvalt- ningerne

⁵⁶ Som nævnt flere gange har sagerne ved retterne således ofte en betydelig problemtynge.

for at antage, at forlig fører til, at forældrene er bedre til at samarbejde, men bemærker dog, at kommunikationen mellem forældrene ophører sjældnere blandt de forligte forældre.

Det er styrelsens opfattelse, at forligstankegangen bag den familieretlige struktureform, og som fundament for forældreansvarsloven, er udmøntet i det daglige arbejde i statsforvaltningerne, og at de foreliggende resultater herfra viser, at der i et meget stort antal sager er tale om, at der gennem dialog og hjælp til at holde fokus på barnets perspektiv findes løsninger⁵⁷. Særligt skal det fremhæves, at der i flere sammenhænge er peget på den ”høje nytteværdi” af de tværfaglige møder i statsforvaltningerne. Styrelsen skal her særskilt pege på vigtigheden af, at der fortsat er fokus på dette.

Ud fra de foreliggende evalueringsbidrag synes det dog væsentligt at overveje, om det er muligt i højere grad eller på anden vis at hjælpe forældrene med at etablere et reelt ”fælles forældreskab omkring barnet”. Flere af de foreliggende evalueringsbidrag peger således på en mere grundlæggende udfordring i forhold til forældre-samarbejdet og konflikternes karakter og på, at der er behov for at håndtere denne udfordring, før sagerne ender i systemet som en egentlig tvistsag. Helt overordnet er der stor enighed om, at samarbejde styrker børns trivsel, hvilket evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed da også peger på, og at dette bør være et styrende parameter for tiltag på området.

Evalueringsundersøgelsen peger som nævnt på, at forældres forhistorie synes at kunne bruges som rettesnor for potentialet for det fremtidige samarbejde, og at resultaterne tyder på, at der nok er for mange forældre, der får en dom til fælles forældremyndighed, der ikke formår at realisere et minimumssamarbejde om barnet.

Den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven berører betydningen af at informere forældre om og undervise dem i at være en brudt familie. Det nævnes fra gruppens side, at det kunne være gavnligt, at forældre modtager undervisning/information på et tidligt tidspunkt (en tidlig indsats), sådan at der bliver tale om et forebyggende virkemiddel i forhold til at undgå konflikter om forældremyndighed m.v. Det er opfattelsen, at dette også kunne medføre en (samfundsmæssig) ressourcebesparelse, og at det vil kunne indeholdes i det nuværende regelsæt om børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling i statsforvaltningen.

Fra statsforvaltningernes side er det i flere sammenhænge foreslået, at der bør sættes ind med en tidlig og forebyggende indsats over for forældre, hvilket også har ført til en yderligere metodeudvikling på området (se nedenfor om ”skilsmissekolen”).

Ph.d.-stipendiat Christina Vestergård ved Afdelingen for Antropologi på Aarhus Universitet gennemfører for tiden et ph.d.-projekt, som omhandler familiekonflik-

⁵⁷ Om metoder og redskaber i statsforvaltningernes forligsbestræbelser henvises til Familienstyrelsens beskrivelse af udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær (bilag 9).

ter i samspil med forældreansvarsloven, myndighedsudøvelse og alternativ konfliktløsning⁵⁸. Hun har i den forbindelse observeret ca. 70 forskellige møder i statsforvaltningen mellem forældre og sagsbehandler/børnesagkyndig og interviewet 30 forældre om deres proces i statsforvaltningen. Observationerne og interviewene viser ifølge Christina Vestergård bl.a., at rigtig mange forældre efterspørger råd og vejledning om loven og om håndteringen af problemstillinger med børn, hvis forældre ikke bor sammen. I den forbindelse peges der på, at det at få konkret faglig viden om loven og om, hvordan børn reagerer på f.eks. konflikter, kan være med til at flytte fokus fra forældrene selv til børnenes behov.

Børns Vilkår har i deres ændringsforslag til styrkelse af barnets rettigheder peget på, at det er en samfundsopgave at stille op med støtte og rådgivning, så et samlivsbrud bliver så lidt konfliktpræget for barnet som muligt. Børns Vilkår bemærker, at forældreansvarsloven allerede i dag giver mulighed for børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling i statsforvaltningen, men at dette langt fra er tilstrækkeligt. Børns Vilkår formoder, at de store omkostninger, der er forbundet med de mange sager i systemet som sådan og ikke mindst de samfundsmæssige konsekvenser, som de konfliktfyldte skilsmisser har for børnene, kan reduceres ved en mere målrettet og forebyggende indsats. En indsats, hvor familier tidligt i processen bliver informeret, støttet og hjulpet til at komme igennem skilsmissen med et større fokus på barnets tarv, end det er tilfældet i dag. Børns Vilkår udmønter dette i 3 konkrete anbefalinger:

- *Et generelt tilbud, som kan være medvirkende til at bibringe forældrene en nødvendig viden om især børns reaktioner og behov i en skilsmisssituation samt information og redskaber omkring konfliktbåndtering, som forældrene kan omsætte til handling i egen skilsmisse.*
- *Opkvalificering af de professionelle omkring barnet. Det bør ske via et børnefagligt uddannelsesløft af socialrådgivere, pædagoger og lærere med fokus på skilsmissebørn, både på grunduddannelser og efteruddannelser.*
- *Alle skoler og institutioner udarbejder handlingsplaner, som både har fokus på den akutte handling i forhold til skilsmissebarnet, og på hvordan man kan indrette praksis og rutiner, så disse også tilgodeser børn med to hjem.*

Styrelsen skal opsummerende bemærke, at essensen af de foreliggende evalueringsskemaer ses at vedrøre andet og mere end de foreliggende redskaber til at forlige forældre, der allerede har rejst en sag i systemet, idet der som et overordnet fællestrekk er tale om forslag til en fokuseret og ”tidlig indsats” over for forældrene. Styrelsen skal som en vigtig pointe fra evalueringundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed fremhæve, at der ses at være en udvikling mod et mere delt forældreskab, dvs. et mere ligestillet forældreskab, uden at samarbejdet mellem forældrene følger med i samme takt. Selv om undersøgelsens sager som nævnt ovenfor rummer en betydelig problemtungde, synes der således også ud fra flere

⁵⁸Afhandlingen ”Etnografiske perspektiver på samspillet mellem forældre i konflikt og statsforvaltningen” forventes færdig omkring årsskiftet 2011 – 2012. Christina Vestergård har efter anmodning fra Familiestyrelsen kort skitseret nogle af de resultater, som projektet viser. Styrelsen har således ikke et nærmere kendskab til indholdet af den kommende afhandling.

øvrige evalueringsbidrag at være fokus på et behov for at forbedre forældresamarbejdet til gavn for børns trivsel⁵⁹.

Familiestyrelsen skal bemærke, at der på området er og har været forskellige initiativer, der omhandler en forebyggende indsats⁶⁰. Styrelsen skal således nævne, at der siden 2005 har været et statsligt tilbud om parrådgivning til forældre, der ønsker, at en samlivsophævelse skal foregå så skånsomt som muligt, især i forhold til børnene. Ordningen blev indledt som et forsøgsprojekt i årene 2005-2009 og er nu videreført i en ny ordning i perioden 2010-2013⁶¹. Forældre med børn under 18 år kan søge om parrådgivning mod en begrænset egenbetaling. Formålet med ordningen er at tilbyde en forebyggende indsats, som kan modvirke, at børn kommer i klemme som følge af forældrenes indbyrdes problemer og konflikter. Fokus for parrådgivning er – i modsætning til børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling – således en tidlig indsats.

Herudover kan det nævnes, at Statsforvaltningen Syddanmark i foråret 2010 iværksatte et forsøgsprojekt for forældre, der lige er gået fra hinanden eller er ved at gå fra hinanden (skilsmissskole). I projektet etableres grupper, hvor forældre kan mødes med andre forældre i samme situation og ansatte (børnesagkyndige og jurister) fra statsforvaltningen. Hensigten med gruppen er at hjælpe forældrene med at holde fokus på skilsmisse i børnehøjde. Forældrene får vejledning om reglerne og hjælp til en god kommunikation med hinanden samt råd om, hvordan samlivsbruddet kan håndteres i forhold til børnene.

⁵⁹ Af Familiestyrelsens dataindsamling om sager efter forældreansvarsloven, der behandles af statsforvaltningerne (bilag 3), fremgår det, at konfliktniveauet i de sager, der indbringes for domstolene vurderes at være højt i ca. 63 pct. af sagerne.

⁶⁰ I Familiestyrelsens gennemgang af udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær (bilag 9) er der i pkt. 3 foretaget en beskrivelse af statsforvaltningernes forskellige "værktøjer" samt af forskellige forsøgsordninger og øvrige tiltag på området gennem årene.

⁶¹ Der er tale om et projekt, der er finansieret af satspuljen. Det første forsøgsprojekt udviste gode resultater. Blandt andet var deltagerne i gennemsnit blevet bedre til at samarbejde om deres børn. Forsøgsprojektets evaluering fra marts 2009 kan hentes på Familiestyrelsens hjemmeside (familiestyrelsen.dk)

4. BARNETS PERSPEKTIV (INDDRAGELSE OG INITIATIVRET)

4.1. Baggrund

Med forældreansvarsloven blev der stillet skarpt på to grundlæggende principper; forældrenes fælles ansvar, og at alle afgørelser skal træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet. Det sidste princip har afsæt i FN's Børnekonventions artikel 3⁶² og må til enhver tid tolkes som den bedst tænkelige løsning for hvert enkelt barn og bero på en individuel vurdering af netop dette barns forhold – herunder barnets egen indstilling – sammenholdt med den viden og det erfaringsgrundlag, der i øvrigt foreligger eller kan bibringes sagen i form af f.eks. børnesagkyndig sagkundskab.

”Barnets bedste”

Det er i bemærkningerne til loven anført, at en opregning af centrale elementer i vurderingen af ”barnets bedste” let vil kunne føre til modsætningslutninger. Det er i den sammenhæng også påpeget, at der næppe findes en klar og entydig definition af begrebet, men snarere forskellige opfattelser, hensigter og interesseudsættninger. Derudover er opfattelsen af, hvad der er bedst for barnet, dynamisk og vil ændre sig over tid. Af disse årsager er der således ikke opstillet kriterier for vurderingen af barnets bedste – udover den formodning, der ligger bag loven om, at det er bedst for et barn at have kontakt til begge sine forældre.

I princippet ”barnets bedste” og forståelsen heraf ligger en forudsætning om, at barnets perspektiv nødvendigvis må belyses i hvert enkelt tilfælde. Med loven blev det derfor også et krav, at barnet altid skal inddrages under en sag, så dets perspektiv og eventuelle synspunkter kan komme til udtryk. Barnets egne synspunkter skal således ifølge loven indgå i alle forhold vedrørende barnet, alt efter dets alder og modenhed.

I den politiske aftale bag loven er det udtrykt på følgende måde:

Den politiske aftale bag forældreansvarsloven

”Alle afgørelser skal træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet – og barnets perspektiv skal belyses i alle sager. Barnet må ikke blive – eller føle sig – ansvarlig for myndighedernes afgørelser.”

Om måden, hvorpå barnet kan inddrages i sagen, lyder det i aftalen:

”Dette kan ske ved samtaler, børnesagkyndige undersøgelser eller på en anden for barnet skånsom måde. Barnet kan undlade at udtale sig, hvis det ønsker dette.”

⁶² FN's Børnekonvention artikel 3.1.: ”I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række.”

Endelig understregede Folketingets Retsudvalg i sin betænkning over lovforslaget bl.a., at det med loven ville blive tydeliggjort, at barnet altid skal være i centrum, og at børn i langt højere grad end tidligere vil blive synliggjort, eksempelvis gennem en tidlig inddragelse af børnesagkyndige i sagerne. Retsudvalget tilkendegav endvidere i betænkningen, at det var en forudsætning for udvalget, at forældreansvarsloven var i overensstemmelse med FN's Børnekonvention⁶³.

Vedtagelsen af portalbestemmelserne § 4 og § 5 om barnets perspektiv har betydet, at barnet i dag i højere grad er et retssubjekt i sagerne end tidligere, hvor barnet blev betragtet som interessesubjekt i familieretlige sager. Denne ændring i barnets stilling i sagen er bl.a. understreget ved, at det af loven fremgår, at det er barnet, der har ret til samvær med den forælder, det ikke bor sammen med. Ændringen kommer også til udtryk ved, at børn, der er fyldt 10 år, kan kontakte statsforvaltningen med henblik på, at forældrene indkaldes til et møde om de problemer, som barnet har i forhold til de spørgsmål, som har sammenhæng med forældreansvarslovens bestemmelser – barnets initiativret.

Kort om ændringerne

Rettighedstanken er med forældreansvarsloven tillige ført videre til forståelsen af børnesamtalen. Fra først og fremmest at være et middel til at ”skaffe beviser” til brug for en afgørelse, skal samtalen nu bruges til at synliggøre det enkelte barns perspektiv. Reglen om inddragelse af børn skal således tilgodese barnets retssikkerhed – retten til at komme til orde om egne forhold – og ikke kun betragtes som en bevisregel⁶⁴.

Samtidig med vedtagelsen af forældreansvarsloven blev retsplejeloven ændret med henblik på at styrke barnets perspektiv under domstolenes behandling af forældreansvarssager, sådan at det nu er muligt, at en børnesagkyndig deltager i rettens forberedelse af sagen, og at det nu også fremgår af loven, at en børnesagkyndig kan medvirke under en samtale med barnet⁶⁵. Det fremgår således også af bemærkningerne til forældreansvarsloven, at inddragelsen af barnet skal ske på den for barnet mest skånsomme måde og som udgangspunkt under medvirken af børnesagkyndige. Videre fremgår det, at samtaler altid skal gennemføres af kvalificerede og erfarne sagkyndige, der har viden og indsigt i børns udvikling og behov, da barnets situation ikke må forværres af at deltage i samtalen.

Belysningen af dette kapitels tema sker hovedsagligt med afsæt i Justitsministeriets Forskningskontors undersøgelse af statsforvaltningernes og domstolenes belysning af barnets perspektiv, navnlig spørgsmålet om inddragelse af barnet i form af samtale (bilag 1). Undersøgelsen er en kvalitativ interviewundersøgelse, der bygger på interviews med 6 jurister og 5 børnesagkyndige fra de 5 statsforvaltninger, 16 dommere fra 11 retter og 15 børn, der har deltaget i børnegruppe eller været ind-

Centrale evalueringsbidrag

⁶³ FN's Børnekomite for Barnets rettigheder gav ved den seneste eksamination af Danmark i forhold til overholdelsen af de forpligtelser, der følger af konventionen, udtryk for tilfredshed med vedtagelsen af forældreansvarsloven. Børnekomiteen består af 10 børneeksperter, der på baggrund af medlemsstaternes rapporter, der afgives hvert 5. år, skal undersøge, hvilke fremskridt medlemsstaterne har gjort i forhold til overholdelsen af de forpligtelser, der følger af konventionen.

⁶⁴ Se betænkning om Barnets perspektiv (bet. nr. 1475/2006), s. 93.

⁶⁵ Det bemærkes, at enkelte retskredse også forud for forældreansvarslovens vedtagelse bad børnesagkyndige om at deltage i samtalen.

draget i en sag gennem samtale. Undersøgelsen indeholder en belysning af, hvordan barnets perspektiv inddrages, og en belysning af samtalerne forløb og indhold, samt de dilemmaer der er indeholdt i samtalen.

Derudover belyser den børnenes erfaringer med at blive inddraget og deres holdninger til inddragelsen. Afsluttende gengiver undersøgelsen nogle forslag til forbedringer af inddragelsen⁶⁶. Også Børnerådets rapport fra juni 2011 om familierformer og skilsmisse, der bygger på en spørgeskemaundersøgelse i Børnerådets Børne- og Ungepanel i oktober 2010 (bilag 2), vil blive anvendt i dette kapitel.

Andre centrale bidrag til belysningen af temaet er evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed, Familiestyrelsens gennemgang af domspraksis om fælles forældremyndighed (bilag 7), statistik om forældreansvarslovens effekt i de sager, der behandles i statsforvaltningerne (bilag 3), drøftelserne i den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven (bilag 10), drøftelser med statsforvaltningerne om barnets initiativret (bilag 11) og drøftelserne i en workshop for statsforvaltningernes sagsbehandlere og børnesagkyndige på statsforvaltningernes familieretlige kursus i 2010. Endelig vil belysningen ske ved input fra andre relevante aktører.

4.2. Udviklingen i inddragelsen af barnets perspektiv

Også forud for forældreansvarsloven skulle myndighederne ved afgørelserne inddrage hensynet til, hvad der var bedst for barnet. Kriteriet var således gengivet flere steder i lov om forældremyndighed og samvær med forskellige nuancer i afvejningen. En ophævelse af et samvær skulle eksempelvis være ”påkrævet af hensyn til barnet”, eller der kunne ske en ændring af samværet, hvis det var ”bedst for barnet, navnlig på grund af væsentligt forandrede forhold.”

Der var i årene før lovens vedtagelse et tiltagende fokus på inddragelsen af barnets perspektiv i de familieretlige sager. Denne udvikling kom bl.a. til udtryk i det landsdækkende projekt med tværfaglige møder. Disse møder har til formål at give barnets perspektiv en mere central rolle i statsforvaltningernes sagsbehandling og afgørelsesgrundlag, samt at gøre forældrene opmærksomme på barnets behov. Projektet er nærmere omtalt i denne rapportes kapitel 5, pkt. 5.2.1.

Også strukturreformen på det familieretlige område er et eksempel på det øgede fokus på barnets perspektiv forud for forældreansvarsloven. Et væsentligt led i strukturreformen er ønsket om, at forligsbestræbelser kan være medvirkende til at finde frem til løsninger om barnets fremtid, som er til barnets bedste.

⁶⁶ I rapporten bemærkes det generelt, at en kvalitativ evaluering, som den foretagne, ikke vil være repræsentativ, idet kun et mindre udsnit af de mulige respondenter indgår. Det bemærkes dog også, at det forhold, at der er foretaget interviews med medarbejdere over hele landet, gør, at et relativt bredt erfaringsgrundlag belyses i undersøgelsen. For så vidt angår de børn, der har stillet op til enkeltpersoninterview, anføres det, at der formodentlig er tale om et skævt udsnit af alle de børn, der er blevet bedt om at deltage, da det nok primært er de mere ressourcestærke børn, der ikke har oplevet de mest belastende forløb, som har deltaget. Denne selektion har dog ifølge rapporten ikke fundet sted ved interview med børn i børnegrupperne, som derfor afspejler et noget mere bredt udsnit af forløb.

Et andet eksempel på udviklingen hen mod den retstilstand, der kom med forældreansvarsloven, var udvidelsen af aldersgrænsen for børnesamtaler, som trådte i kraft i januar 2002, hvor den tidligere gældende 12-års-grænse blev lempet ved, at også børn under 12 år skulle indkaldes til en samtale, hvis barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsagde det.

Lovgivningen blev imidlertid kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at tage udgangspunkt i hensynet til barnets bedste, og der blev peget på, at det enkelte barn burde have en mere fremtrædende rolle i myndighedernes beslutningsgrundlag.

Også FN's Børnekomite for Barnets rettigheder havde i 2001 udtrykt betænkelighed ved den fulde indarbejdelse af artikel 3 om barnets bedste, idet der efter komiteens opfattelse var mere fokus på forældrenes rettigheder end på barnets tarv. Komiteen tilkendegav derudover, at eksistensen af bestemmelser, der fastsætter den juridiske mindstealder for barnet til at give udtryk for sine synspunkter til 12 år, var betænkelig⁶⁷.

Udvalget om Forældremyndighed og Samvær skulle som et led i sine overvejelser tage stilling til, hvordan barnets perspektiv yderligere kunne styrkes, og om børn burde tillægges en mere selvstændig rolle fremadrettet.

Forældreansvarslovens regler om barnets perspektiv og belysningen heraf har som nævnt afsæt i FN's Børnekonvention. En fundamental tanke bag konventionens bestemmelser er, at børn har fuldt ud samme menneskeværd som voksne, men at børn er sårbare og derfor behøver speciel beskyttelse. Dertil kommer, at børn anses som tilstrækkeligt kompetente til at medvirke i beslutninger, som vedrører dem.

En definition af barnets perspektiv

Barnets perspektiv blev indledningsvist af Udvalget om Forældremyndighed og Samvær defineret som:

*"...det perspektiv, der udspringer af og er dannet gennem barnets totale livssituation og livshistorie. **Det er hele barnets liv, som det opleves af barnet.** Konkret handler det om, hvordan omverdenen ser ud fra lige præcis det barns synsvinkel, hvad barnet ved, ser, hører, oplever og føler i bestemte situationer. Dette perspektiv forandres i takt med barnets udvikling og påvirkes af forandringerne i barnets omgivelser."*

Konventionens bestemmelse om inddragelse af barnet skal forstås sådan, at myndighederne skal tage udgangspunkt i, at alle børn er i stand til at udtrykke deres holdning, og det fremgår af børnekomiteens fortolkningsbidrag til konventionen, at forskning viser, at selv børn, der på grund af deres alder ikke kan udtrykke sig verbalt, kan give deres mening til kende på anden vis⁶⁸.

⁶⁷ Denne tilkendegivelse skal ses i lyset af FN's Børnekonvention, der i artikel 12.1. lyder: "Deltagerstaterne skal sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet; barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed."

⁶⁸ Se "General Comment no. 12", FN's Børnekomite, 2009.

I tråd hermed fremgår det af bemærkningerne til forældreansvarsloven, at det afgørende for inddragelsen af børnene ikke bør være deres alder og modenhed, men derimod måden hvorpå man inddrager dem.

Barnets perspektiv kan belyses på forskellig vis, og de forskellige metoder til belysning af barnets perspektiv og situation blev også anvendt før forældreansvarsloven. Belysningen kan ske ved en samtale med barnet eller gennem en børnesagkyndig undersøgelse. Derudover anses forældrenes egne oplysninger om barnet som en væsentlig kilde til belysning af barnets perspektiv. Der kan også indhentes udtalelser fra institution og skole, læge, kommunale myndigheder og andre fagpersoner eller myndigheder, der har eller har haft kontakt med barnet og dermed er i stand til at udtale sig om barnet og dets forhold.

Metoder til belysning af barnets perspektiv

Den børnesagkyndige undersøgelse fik med forældreansvarslovens vedtagelse yderligere en funktion i forhold til tidligere. Den børnesagkyndige undersøgelse skal fortsat redegøre for barnets og familiens forhold, men under henvisning til barnets ret til at komme til orde om egne forhold skal den også fungere som en slags budbringer eller et talerør for barnet og videregive dets synspunkter.

Loven betød også, at den tidligere vejledende aldersgrænse på 12 år i forhold til samtaler med børn blev fjernet, sådan at det nu er tydeliggjort, at beslutningen skal foretages ud fra en konkret vurdering af det enkelte barn. Det er dog i bemærkningerne til loven tilkendegivet, at det for de små børn i alderen op til 7 år ofte vil være svært at belyse barnets perspektiv gennem en samtale.

Særligt om det børnesagkyndige elements betydning i forhold til belysningen af barnets perspektiv ved samtale skal det, som også tidligere nævnt, fremhæves, at det af bemærkningerne til § 34 fremgår, at samtaler med børn altid skal gennemføres af kvalificerede og erfarne sagkyndige, der har viden og indsigt om børns udvikling og behov, da de oplysninger, der måtte komme frem under samtalen, vil kræve særlig indsigt i børns forhold. Ved vedtagelsen af forældreansvarsloven blev retsplejeloven ændret, sådan at retten kan anmode en børnesagkyndig om at deltage i samtalen eller at afholde samtalen alene. I de specielle bemærkninger til bestemmelsen i retsplejelovens § 450 c henvises til de almindelige og specielle bemærkninger i forslaget til forældreansvarsloven, og det er videre anført, at tilkendegivelsen i bemærkningerne til forældreansvarslovens § 34 vil betyde, at dommeren vil skulle tale med yngre børn end hidtil, og at behovet for sagkyndig bistand stiger, jo yngre barnet er.

4.3. Barnet i centrum – hvor meget og hvordan inddrages barnet

Overordnet kan det om statsforvaltningernes belysning af barnets perspektiv i sagerne siges, at det i meget udstrakt grad sker gennem forældrenes oplysninger – nemlig i ca. 94 pct. af sagerne⁶⁹.

Statsforvaltningernes belysning af barnets perspektiv

At forældrenes oplysninger i så høj grad anvendes til belysning af barnets perspektiv skal ses i sammenhæng med, at de indsamlede data dækker over sager, der er realitetsbehandlede, og at der i langt størstedelen af disse sager afholdes et vejledningsmøde eller et tværfagligt møde i forbindelse med sagens behandling, hvor det søges at hjælpe forældrene til selv at finde en løsning på deres uenighed. Under mødet bliver forældrene bedt om at fortælle om deres barn, og barnets perspektiv vil blive belyst gennem disse beskrivelser – i det tværfaglige møde kvalificeres belysningen endvidere af den børnesagkyndiges spørgsmål til og vejledning af forældrene. Der blev således eksempelvis gennemført tværfaglige møder i omkring halvdelen af de samværssager, hvor forældrene nåede frem til en aftale, og i ca. 4 ud af 10 samværssager, hvor statsforvaltningen traf afgørelse. I sager om forældremyndighed og barnets bopæl blev der gennemført tværfaglige møder i ca. 37 pct. af sagerne. Derudover er der i forhold til alle de nævnte sagstyper en høj andel af vejledningsmøder. Statsforvaltningernes forskellige værktøjer til behandling af sagen er beskrevet i bilaget ”Udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær” (bilag 9).

Tallene viser, at statsforvaltningerne i højere grad belyser barnets perspektiv på flere forskellige måder i samværssagerne, hvor statsforvaltningerne har den endelige kompetence til at afgøre sagen, end i forældremyndigheds- og bopælssagerne, hvor denne mere nuancerede tilgang til belysningen af barnets perspektiv ses at være mindre udbredt. Årsagen til dette kan være, at statsforvaltningerne ikke kan træffe endelig afgørelse, men alene forlige den sidstnævnte kategori af sager, og at sager, der vurderes at være uden forligspotentiale, skal afsluttes hurtigt med henblik på at give forældrene mulighed for at indbringe sagen for retten. Der indhentes således eksempelvis ca. dobbelt så ofte udtalelser fra institution og skole i samværssagerne set i forhold til forældremyndigheds- og bopælssagerne⁷⁰, ligesom der i ca. dobbelt så mange tilfælde er afholdt samtaler med børn⁷¹. Også den børnesagkyndige undersøgelse bruges i større udstrækning i samværssager⁷².

Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed redegør bl.a. for, hvordan barnets perspektiv er belyst i alle byretssager i 2009. Overordnet peges der i undersøgelsen på, at ældre børns perspektiv belyses mere facetteret end yngre børns. Undersøgelsen synes også at vise, at der i højere grad end i statsforvaltningerne sker en belysning af barnets perspektiv ved indhentelse af oplysninger fra institutioner, hvilket i retssagerne var den oftest forekommende tilgang i forhold til

Domstolenes belysning af barnets perspektiv

⁶⁹ Se statistik om forældreansvarslovens effekt i de sager, der behandles i statsforvaltningerne (bilag 3).

⁷⁰ I ca. 15 pct. af samværssagerne mod ca. 8 pct. i forældremyndigheds- og bopælssagerne.

⁷¹ I ca. 14 pct. af samværssagerne mod ca. 7 pct. i forældremyndigheds- og bopælssagerne.

⁷² I ca. 5 pct. af samværssagerne mod ca. 1 pct. i forældremyndigheds- og bopælssagerne.

børnene i alderen 0-11 år. Der er således indhentet sådanne udtalelser om ca. 1/3 – 1/4 af børnene i denne alder. Derudover synes børnesagkyndige undersøgelser også at blive anvendt i højere grad ved domstolene – der ses at være gennemført en børnesagkyndig undersøgelse til belysning af 9 pct. af de 0-3-åriges perspektiv, 19 pct. af de 4-7-åriges, 18 pct. af de 8-11-åriges og 12 pct. af de 12-15-åriges perspektiv. Det fremgår imidlertid også af feltarbejdet ved 3 byretter i forbindelse med undersøgelsen, at brugen af børnesagkyndige undersøgelser ifølge de interviewede dommere sker undtagelsesvist.

For så vidt angår samtaler viser evalueringsundersøgelsen en udbredt brug af samtaler i retterne, idet ca. 12 pct. blandt de 4-7-årige var til samtale, mens andelen hos de 8-11-årige var ca. 38 pct., og ca. halvdelen af børn i alderen 12–17 år var til samtale. Familiestyrelsens gennemgang af domspraksis viser, at i det omfang, der er afholdt en samtale med barnet, er det i næsten alle tilfælde sket i byretten.

Endelig fremgår det af evalueringsundersøgelsen og af den kvalitative undersøgelse af belysningen af barnets perspektiv, at indhentelse af udtalelser fra institution/skole er meget sædvanligt ved domstolene og i nogle tilfælde en hovedregel.

Det bemærkes, at de beskrevne forskelle mellem statsforvaltningerne og domstolene skal ses i lyset af, at afdækningen af måden, hvorpå barnets perspektiv er belyst i statsforvaltningerne, sker i forhold til sager, som kan omfatte flere børn, mens evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed opgør belysningsmåden i forhold til de berørte børn. De ca. 20.000 sager, som statsforvaltningerne behandlede i perioden 1. februar 2010 til 31. januar 2011, vedrørte således ca. 28.500 børn. Der var ifølge evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed 2.674 børn involveret i byretssagerne i 2009. Denne forskel vil have indflydelse på de relative tal.

Om forskellene i statsforvaltningernes og domstolenes belysning af barnets perspektiv

Mere generelt skal opmærksomheden også henledes på, at statsforvaltningerne og retterne har forskellige ”værktøjer” til behandlingen af forældreansvarssager. Statsforvaltningerne råder således over en vifte af forskellige former for sagsbehandling med et børnesagkyndigt element, hvilket gør det muligt at belyse barnets perspektiv på tilstrækkelig vis, uden at barnet inddrages direkte. Redskaberne er bl.a. det tværfaglige møde med forældrene og børnesagkyndig rådgivning⁷³. Dette vil eksempelvis være særligt relevant i meget konfliktfyldte sager, hvor barnets situation vil kunne forværres ved en samtale. Samtidig er det muligt for statsforvaltningerne, bl.a. fordi statsforvaltningerne opererer inden for et administrativt system, at anvende de forskellige værktøjer smidigt for bedst at håndtere sagernes særlige kendetegn og møde parternes behov – også med den reaktionstid, der måtte være behov for i den enkelte sag. Retterne har ikke disse muligheder, men må i stedet anvende eksempelvis samtalen eller en børnesagkyndig undersøgelse. I den forbindelse henledes opmærksomheden også på, at evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed konstaterer, at problemtyngden er større i de sager, der

⁷³ Læs mere om statsforvaltningernes sagsbehandling i ”Udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær” (bilag 9).

ender i retten end i ”almindelige” skilsmissemfamilier, jf. også denne rapportes kapitel 3, pkt. 3.3.2. og kapitel 5, pkt. 5.3.

4.4. Samtalen

Anvendelsen af samtale med barnet til belysning af barnets perspektiv har været et særligt debatpunkt. Debatten skal ses i lyset af, at børn har ret til at blive hørt og inddraget i beslutninger, der vedrører dem, men at børnene samtidig ofte befinder sig i en situation, hvor de er under pres og under påvirkning af forældrenes konflikt. Dilemmaet er således, hvordan denne direkte inddragelse kan ske uden, at børnene sættes i en mere udsat position, og uden at de ansvarliggøres – et dilemma der muligvis ikke kan løses fuldstændigt.

4.4.1. OVERORDNET OM INDDRAGELSE Gennem SAMTALE

Overordnet set viser undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv, at der ikke er tvivl hos de interviewede børn om, at børnene skal inddrages, da det er dem, sagerne handler om. Børnene giver udtryk for, at forældrenes perspektiv i forhold til en given problemstilling ikke altid er det samme som børnenes. De giver også i interviewene entydigt udtryk for, at barnets holdning skal tillægges betydning; ifølge nogle dog i forening med de voksnes synspunkter.

Børnene mener, at børn skal inddrages direkte og have medindflydelse

Børnerådets børnepanelundersøgelse⁷⁴ understøtter disse tilkendegivelser. Næsten alle børn i undersøgelsen mener, at det er godt med et tilbud om en børnesamtale, og at det er i orden, at barnets perspektiv på denne måde videregives til forældrene, da det ifølge børnene vil lette barnets situation. Godt 4 ud af 5 mener, at det er positivt, at et barns udtrykte holdning og synspunkter videregives til brug for sagens afgørelse. Det bemærkes, at 28 pct. af de adspurgte børn lever i brudte familier, mens 70 pct. af børnene bor i kernefamilier.

Om børns medbestemmelse fremgår det endvidere af en tidligere børnepanelrapport fra Børnerådet fra 2000, at børn i 11-12-årsalderen er af den opfattelse, at børn skal være med til at bestemme, hvor de skal bo, og hvordan et samvær skal skrues sammen⁷⁵.

Undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv peger videre på, at en del børn opfatter samtalen som et rum, hvor der ikke skal tages hensyn til forældrenes reaktioner. Dette skal ses i sammenhæng med, at børnene under interviewene er kommet med udsagn, som viser, at de i øvrigt er meget opmærksomme på forældrenes reaktioner og er i en loyalitetskonflikt i forhold til dem. Børnene har således tilkendegivet, at det er nemmere at give udtryk for deres synspunkter over for en voksen, der ikke er involveret i konflikten. Interviewene tyder også på en større

Samtalen som et frirum for børnene

⁷⁴ Rapporten bygger på en spørgeskemaundersøgelse i Børnerådets Børne- og Ungepanel, som på tidspunktet for undersøgelsen (oktober 2010) bestod af 1873 børn i 91 femteklasser. 71 pct. af disse børn besvarede spørgeskemaet.

⁷⁵ ”Børn i skilsmisser”, Børnerådet, december 2000.

tillid til, at den udenforstående voksne vil behandle barnets synspunkter objektivt og professionelt.

Medarbejderne i statsforvaltningerne og ved domstolene har ifølge undersøgelsen det indtryk, at børnenes oplevelse af at være til samtale overordnet set er positiv, og at de fleste føler sig tilpas i situationen. Omvendt opleves nogle børn at være klemte eller pressede. En af de interviewede fortæller, at børnene *”kommer lidt for-
sagte, men går meget forløste ud”*. Det tilkendes også, at dette svarer til den tilbage-
melding, som forældrene giver efter samtalen.

Både medarbejderne i statsforvaltningerne, dommerne og børnene er ifølge under-
søgelsen enige om, at samtalerne foregår på en ordentlig og nænsom måde, og at
det for de fleste børns vedkommende er en positiv oplevelse at være til en samtale.
Dette billede bekræftes af børnene, som fortæller, at det kræver overvejelser at del-
tage i en samtale, men samtidig finder de det rart og lettende.

Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed har også søgt at
afdække betydningen af en samtale for barnet. De interviewede dommere udtaler,
at de både møder klemte og frimodige børn, og det påpeges, at det ofte er børn i
familier med et højt konfliktniveau, der virker meget indeklemte. Evalueringsun-
dersøgelsen inddrager også forældrenes opfattelse af betydningen af samtalen, og
ifølge undersøgelsen viser svarene ikke et entydigt resultat i forhold til, om virk-
ningerne af en samtale er positive eller negative for barnet. Lidt mere end en fjer-
dedel af forældrene svarede, at barnet virkede mere lettet efter samtalen, mens en
anden fjerdedel svarede, at barnet virkede mere ked af det. En tredjedel svarede, at
der ikke var noget at mærke på barnet.

Forældrenes opfattelse
af samtalen

Børns Vilkår har i deres ændringsforslag til styrkelse af barnets rettigheder⁷⁶ peget
på, at langt de fleste børn allerede er inddraget i forældrenes konflikt, når en sag er
så fremskreden, at der er myndigheder involveret. Det er Børns Vilkårs opfattelse,
at det kan være vigtigt for barnet og udfaldet af afgørelserne, at barnet har mulig-
hed for at give udtryk for sit syn på sin livssituation.

4.4.2. HVEM INDDRAGES GENNEM SAMTALE

Det afhænger af en konkret vurdering, om barnet skal indkaldes til en samtale. Lo-
ven afgrænser området for samtaler ved, at et barn ikke skal inddrages gennem en
samtale, hvis det vurderes at være til skade for barnet, eller hvis det må anses for
unødvendigt efter sagens omstændigheder.

Et barn kan således eksempelvis være så belastet af konflikten mellem forældrene,
at det ikke kan tåle en yderligere belastning af situationen gennem samtale. Det
fremgår af vejledningen om samvær⁷⁷, som retter sig mod statsforvaltningerne, at
det særligt i sager med et meget højt konfliktniveau nøje skal overvejes, om barnet
skal inddrages på anden måde end gennem samtale, da en indkaldelse til samtale

⁷⁶ "Forældreansvarsloven – ændringsforslag til styrkelse af barnets rettigheder", Børns Vilkår, april 2011.

⁷⁷ Vejledning nr. 9860 af 6. september 2007 om samvær.

kan forværre situationen for barnet og bringe barnet i en yderligere loyalitetskonflikt.

Undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv tegner et billede af et system – både for så vidt angår statsforvaltninger og domstole – hvor der rettes megen opmærksomhed mod at undgå, at barnets loyalitetskonflikt forstærkes. I den forbindelse peger de interviewede medarbejdere på, at det i meget konfliktfyldte sager eller socialt tunge sager kan være sværere for barnet at komme til en samtale.

Interviewene i statsforvaltningerne gør det ifølge undersøgelsen ikke muligt at pege på en klar afgrænsning for, hvornår et barn indkaldes til samtale her. Der foretages en vurdering af, om barnets modenhed gør det muligt at gennemføre en samtale, og ifølge et udsagn fra en af de interviewede foregår indkaldelsen *”ikke bare per automatik, men ud fra grundige drøftelser”*. Flere medarbejdere har dog oplyst, at det undlades at indkalde til samtale, hvis konfliktniveauet mellem forældrene er for højt, både for at skåne barnet, men også på grund af usikkerhed i forhold til, om barnet har frihed til at udtrykke sin egen mening i disse sager. Denne praksis adskiller sig fra domstolenes praksis, da forældrenes konfliktniveau ifølge undersøgelsen ikke synes at spille ind på dommernes vurdering af, om der skal afholdes samtale eller ej. De interviewede dommere giver således generelt udtryk for, at der med undtagelse af små børn stort set altid indkaldes til samtale. Der indkaldes således også, selvom der er tale om forhold, der af dommerne betegnes som ”teknikaliteter”, eksempelvis i sager hvor forældrene er enige om, hvor barnet skal bo, men uenige om fælles forældremyndighed. Dommerne synes ifølge undersøgelsen ikke, at loven gør det muligt at undlade at indkalde barnet til en samtale i en sådan situation. Modsat giver medarbejderne i statsforvaltningerne udtryk for, at børn ikke høres i sager om fælles forældremyndighed, fordi det anses for en juridisk tvist, som børnene ikke kan have en holdning til⁷⁸.

En konkret vurdering om et barn skal indkaldes til samtale?

Undersøgelsen viser videre, at der i statsforvaltningerne afholdes samtaler med børn ned til omkring 7 år, men at der også inddrages børn yngre end 7 år gennem samtale under statsforvaltningernes sagsbehandling, typisk mindre søskende. Ved domstolene gives der udtryk for, at det er hovedreglen, at børn inddrages fra skolealderen. Der er forskellige holdninger i statsforvaltningerne til værdien af at inddrage ”de helt små børn”, hvilket vil sige børn der er omkring 7 år. Nogle medarbejdere peger på, at disse børn kan have svært ved at overskue sagens indhold, og at de ikke har en selvstændig holdning. Andre er ikke så betænkelige ved at inddrage dem og ser det som uproblematisk og værdifuldt. I tråd hermed er et fåtal af dommerne betænkelige ved at inddrage børn, der aldersmæssigt ligger i den nederste del af spektret for samtaler, om end der også her er forskellige holdninger til hensigtsmæssigheden og værdien heraf.

I forlængelse af disse overvejelser kan det bemærkes, at børnene i den tidligere nævnte børnepanelrapport fra 2000 var af den opfattelse, at børn selv skal bestemme, når de er 8 år.

⁷⁸ Om domstolenes mulighed for at belyse barnets perspektiv på anden måde henvises til pkt. 4.3.

Derudover tilstræbes det, at børnene skærmes mod gentagen inddragelse. Det bemærkes i den forbindelse af de interviewede i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv, at en hyppig inddragelse vil kunne have den effekt, at barnet oplever, at det ikke bliver hørt. Det udledes af interviewene, at det i forhold til statsforvaltningerne i praksis betyder, at man forsøger at undgå, at børn inddrages mere end en gang om året. Ifølge undersøgelsen undlader nogle dommere at indkalde barnet til en samtale i retten, hvis der har været en samtale i statsforvaltningen inden for det seneste halve år, men det påpeges af andre, at bl.a. det forhold, at samtalen har haft et andet fokus i statsforvaltningen, kan betyde, at der afholdes endnu en samtale i retten.

Det tilstræbes, at børnene skærmes mod gentagen inddragelse

Både i statsforvaltningerne og ved domstolene undlader man ifølge undersøgelsen at indkalde barnet til en samtale, hvis der skal gennemføres en børnesagkyndig undersøgelse. De gennemgåede sager i sagskataloget over tunge samværssager⁷⁹ viser i tråd hermed, at der er gennemført en samtale i de sager, hvor børnene var omkring 7 år eller ældre, medmindre barnets perspektiv er belyst ved en børnesagkyndig undersøgelse eller anden lignende særlig form for belysning.

Børns Vilkår har i deres ændringsforslag til styrkelse af barnets rettigheder anbefalet, at vurderingen af, hvordan barnets perspektiv i det konkrete tilfælde bør belyses, skal ske tværfagligt mellem en børnesagkyndig og en juridisk sagsbehandler, ligesom denne tværfaglige arbejdsform ifølge Børns Vilkår bør anvendes ved stiltingtagen til, hvordan der bedst muligt tages vare på barnet under en direkte inddragelse i sagen.

Et barn vil efter forarbejderne til loven ikke skulle inddrages direkte i sagen, hvis forældrene har fundet en forligsmæssig løsning. Tankegangen bag dette er, at forældrene kender deres barn bedst, hvorfor deres enighed ses som et udtryk for, at de sammen er nået frem til den løsning, der er bedst for barnet. Denne forståelse skal også ses i lyset af forældrenes fælles ansvar for barnet. Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed viser således, at der i 13 pct. af forligssagerne blev gennemført en samtale mod 33 pct. i de sager, hvor sagen blev afsluttet ved dom.

Hvis forældrene opnår enighed, gennemføres der ikke en samtale med barnet

Det er fra forskellig side gjort gældende, at det er problematisk, at børnene ikke høres, når forældrene løser deres uenighed ved en aftale, da enigheden ifølge en række aktører ikke nødvendigvis dækker over den bedste løsning for barnet. I undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv giver nogle dommere udtryk for, at det ved retten diskuteres, om barnet i disse situationer bør indkaldes til en samtale i tilfælde af, at barnet ikke er enig i forældrenes aftale, ligesom det anføres, at den manglende indkaldelse er retssikkerhedsmæssigt problematisk i forhold til børnene. De interviewede dommere oplyser da også, at børn indkaldes til samtale, selvom forældrene måtte mene, at det er unødvendigt, da det tillægges betydning at få barnets egen mening frem.

⁷⁹ Sagskataloget er optrykt i bilag 6.

Et barn i børnepanelundersøgelsen siger om det forhold, at børn ikke bliver hørt nok i skilsmissegager, at *”måske tror de voksne, at de ved, at der er noget, der er bedre for børnene, og så er det slet ikke”*.

4.4.3. FORBEREDELSE PÅ SAMTALEN

Der er fra flere aktører, herunder også i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv, givet udtryk for, at forberedelsen af forældrene er meget vigtig. Der er således peget på, at forberedelsen er vigtig med henblik på at betrygge forældrene, og i forhold til at forældrene kan forberede barnet på samtalen på en ordentlig måde. Det er også understreget, at forberedelsen er central i forhold til at gøre forældrene bevidste om, at barnet ikke skal ansvarliggøres, og at forældrene derfor eksempelvis skal undlade at ”forhøre” barnet efter samtalen.

Forberedelsen af forældrene er vigtig

Det er i den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven fra advokatside gjort gældende, at forældrene er meget opmærksomme på muligheden for, at barnet kan komme ind til en samtale, men at der samtidig vurderes at være et stort behov for orientering om, hvad en samtale egentlig er. Forældrenes opfattelse af samtalen som værktøj stemmer således ikke overens med metodens reelle indhold.

Forberedelsen af forældrene – og dermed af barnet, der skal til samtale – foregår ifølge undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv meget forskelligt. I den ene ende af spektret består forberedelsen alene i en oplysning om datoen for samtalen, mens der i den anden ende af spektret holdes et møde med forældrene med detaljerede oplysninger om samtalen, herunder om måden der tales med barnet på, og om at det er frivilligt for barnet at deltage i samtalen. På et sådant møde vil forældrene også i nogle tilfælde få mulighed for at se lokalet, hvor samtalen skal finde sted. I statsforvaltningerne vil forberedelsen kunne ske i et tværfagligt møde.

Forberedelsen af forældrene er imidlertid ikke ensartet

Hverken i statsforvaltningerne eller ved domstolene møder man barnet før samtalen. Forberedelsen af barnet sker som nævnt gennem forældrene. I nogle statsforvaltninger udleveres der også en folder om samtalen, ligesom der henvises til hjemmesiden morogfarskalskilles.dk. På denne hjemmeside kan barnet (og forældrene) læse mere om samtalen, ligesom det er muligt at se en film om børnesamtalen. Det bemærkes i den forbindelse, at netop denne form for forberedelse er blevet efterspurgt af børn i Børns Vilkårs børneekspertpanel⁸⁰.

Flere af de interviewede i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv peger på, at den øgede brug af børnesagkyndige bl.a. ved det indledende møde er med til at forbedre samtalerne kvalitet. Der er således ifølge undersøgelsen et udtalt ønske hos statsforvaltningernes medarbejdere om at kunne indlede flere sager med et tværfagligt møde, da det bl.a. vurderes at være hensigtsmæssigt i tilfælde, hvor der

Betydningen af at inddrage børnesagkyndige i forberedelsen

⁸⁰ Familiestyrelsen besøgte som led i evalueringen af forældreansvarsloven i efteråret 2010 Børns Vilkårs børneekspertpanel, som består af 6 børn fra brudte familier, hvor børnene fortalte om oplevelser i forbindelse med at være til samtale.

skal være en samtale med barnet. Ifølge de interviewede skaber mødet med den børnesagkyndige en større tillid hos forældrene i forhold til samtalen, hvilket beroliger dem og dermed øger sandsynligheden for, at de efter samtalen vil lytte til de behov, som barnet har givet udtryk for.

De indsamlede data fra statsforvaltningernes behandling af sager efter forældreansvarsloven viser, at i sager, hvor der er afholdt samtale, er der i ca. 58 pct. af tilfældene afholdt et tværfagligt møde, mens der er afholdt møde med sagsbehandleren i ca. 35 pct. af tilfældene. I ca. 11 pct. af sagerne er der ikke afholdt møde, og forberedelsen af forældrene og dermed barnet må derfor i disse sager antages at have været yderst begrænset.

De interviewede børn i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv er blevet forberedt på samtalen af deres forældre. Erfaringen blandt de interviewede repræsentanter for systemet er, at det er meget forskelligt, i hvilket omfang forældrene kan siges at have løftet denne opgave. Holdningerne blandt børnene til omfanget af og behovet for forberedelse er ligeledes forskellig. Nogle giver udtryk for, at der ikke er behov for mere forberedelse, og *"man behøvede ikke et helt kursus i, hvordan man skulle gøre det"*. De ældre børn giver i et vist omfang udtryk for, at de særligt gerne ville have haft mere viden om, at det var frivilligt for dem at deltage, og om at deres udsagn ikke alene ville være bestemmende for sagens afslutning. Derudover ville de også gerne have haft mere viden om udformningen af notatet. De interviewede børn siger dog samtidig, at en viden om, at det var frivilligt at deltage i samtalen, ikke ville have afholdt dem fra at deltage.

Børns holdning til forberedelsen

Tilkendegivelserne fra de ældre børn omkring manglende viden om frivillighed synes at stemme overens med kritikken fra forskellige aktører på området, som peger på, at børnene ikke i tilstrækkelig grad forud for samtalen er klar over, at det er frivilligt at deltage.

Blandt medarbejderne fra statsforvaltningerne og dommerne er der ifølge undersøgelsen forskellige opfattelser af, om børnene oplever det som frivilligt at deltage i samtalen. Enkelte fortæller, at de ikke sjældent oplever børn, som møder op og afslår at deltage, mens andre aldrig har oplevet denne situation. De interviewede mener derudover, at børnene reelt oplever det som frivilligt at svare på spørgsmål under samtalen.

4.4.4. RAMMERNE FOR SAMTALEN

Det er vigtigt, at barnet under samtalen føler sig hørt, og der må derfor afsættes tilstrækkelig tid til samtalen. Det afsatte tidsrum til samtalen i statsforvaltningerne og ved domstolene synes på baggrund af undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv ikke at adskille sig væsentligt. I statsforvaltningerne afsættes der mellem 1½ og 2 timer til samtalen, inden for hvilket tidsrum den børnesagkyndig også skal forberede sig på og skrive notat om samtalen. Ved domstolene afsættes der ifølge de interviewede mellem 30-45 minutter, som ikke skal rumme forberedelse og no-

Tid til samtalen

tatskrivning. Børnene i undersøgelsen giver alle – på nær 1 barn – udtryk for, at der var god eller rigelig tid til samtalen.

Børnene husker alle det lokale, hvor samtalen blev afholdt. Det må på den baggrund antages, at de fysiske rammer er af relativ stor betydning for børnene. Flere af børnene taler om, at det var et rart sted, og at det var hyggeligt, mens nogle taler om *”sådan mere et hvidt lokale”*.

Sted for samtalen

Repræsentanter for systemet er ifølge undersøgelsen opmærksomme på betydningen af lokalet, hvor samtalen afholdes. I statsforvaltningerne foregår samtalen enten på den børnesagkyndiges kontor eller i mødelokaler, som er gjort børnevenlige. Det samme gør sig gældende i forhold til retterne. Ved begge myndigheder er der tegning i lokalerne og måske også lidt legetøj, og børnene tilbydes noget at drikke. Særligt i forhold til domstolene er det påpeget, at der kan være tale om bygninger med et voldsomt udtryk, hvor også nogle af de personer, der i øvrigt måtte være til stede på grund af andre retssager, kan være en relativ voldsom oplevelse for børnene. Derfor vælger nogle dommere at afholde samtalen uden for retsbygningen, eventuelt under en gåtur. Nogle dommere vælger at afholde samtalen på dommerens kontor, og enkelte er af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt med et særligt lokale.

Det bemærkes i den forbindelse, at det af Udvalget om Forældremyndighed og Samværs overvejelser og forslag om gennemførelse af børnesamtaler fremgår, at samtalen ikke nødvendigvis behøver *”at foregå ved et mødebord, men bør tage hensyn til hvordan barnet befinder sig bedst under samtalen”*. Udvalget påpeger, at særligt ved børns inddragelse i retssager, hvor *”rammerne kan virke særligt ”overvældende”, bør der være fokus på”*, at barnet befinder sig godt under samtalen.

På statsforvaltningernes familieretlige kursus i 2010, hvor barnets perspektiv var et af temaerne i en workshop, blev det tilkendegivet, at det i nogle situationer kunne være hensigtsmæssigt, at samtalen blev gennemført i barnets hjem eller institution. Deltagerne pegede på, at der ikke i statsforvaltningernes regelsæt er hindringer for en sådan løsning, men at det kræver yderligere ressourcer. Også på dialogmødet i Familiestyrelsen, som blev afholdt i foråret 2011 med en række relevante aktører og interesseorganisationer på området, blev der fra enkelte givet udtryk for erfaringer med, at det er bedst at afholde samtalen i barnets hjem.

Endelig oplyser de interviewede i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv, at samtalerne i statsforvaltningerne som oftest afholdes af den børnesagkyndige alene, mens det ved domstolene varierer, om dommeren afholder samtalen alene, sammen med en børnesagkyndig eller lader den børnesagkyndige afholde samtalen. Den mest brugte form synes dog at være, at dommeren afholder samtalen sammen med en børnesagkyndig og lader denne føre ordet, hvilket er i tråd med forældreansvarslovens bemærkninger om inddragelse af barnet gennem samtale, jf. pkt. 4.1. og 4.2. Samlet fortæller det af dommerne, at der bruges børnesagkyndige langt oftere, end det var tilfældet forud for lovens vedtagelse. De interviewede pe-

Hvem afholder samtalen

ger da også på, at de børnesagkyndige er bedst egnede til at afholde samtalen qua deres viden om at tale med børn.

Familiestyrelsens gennemgang af domspraksis om fælles forældremyndighed viser, at retten i 32 sager afholdt børnesamtale, og at der i to tredjedele af tilfældene var en børnesagkyndig til stede, men dommerne afholdt samtalen alene i den resterende tredjedel af sagerne. I disse sager var børnene i alderen 8 år og op til 17½ år.

Af evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed fremgår det om de afholdte samtaler ved byretterne i 2009, at 64 samtaler blev afholdt af en børnesagkyndig alene, 102 af en dommer alene og 410 af både børnesagkyndig og dommer.

Både medarbejderne ved statsforvaltningerne og dommerne i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv understreger, at det at holde samtaler kræver opdateret viden, og der efterspørges kurser for både børnesagkyndige og jurister/dommere.

Om intentionerne i forhold til anvendelsen af børnesagkyndige i samtaler henvises til pkt. 4.1. og 4.2.

4.4.5. BARNET MÅ IKKE ANSVARLIGGØRES

Som det er beskrevet indledningsvist i kapitlet, er det en forudsætning for loven og dens regler om inddragelse af børn, at de – som det er udtrykt i den politiske aftale – ikke må blive eller føle sig ansvarlige for afgørelsen.

Dette har også været et tema i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv.

Både i statsforvaltningerne og ved domstolene gives barnet ifølge undersøgelsen en introduktion ved samtalebegyndelse, hvor det bl.a. bliver betonet, at samtalen er frivillig, og at barnet selv bestemmer, hvilke spørgsmål det ønsker at svare på. Det bliver ifølge de interviewede også i særlig grad betonet, at man gerne vil høre barnet, men at det er de voksne i statsforvaltningen/ved retten, der træffer afgørelsen. Formålet med denne oplysning er ifølge de interviewede at hjælpe børnene med at forstå, at løsningen af forældrenes uenighed ikke er deres ansvar. Der er forskellige opfattelser af, om det faktisk hjælper børnene. Nogle mener, at det lykkes meget godt i praksis, mens andre er tvivlende over for, om børn helt kan undgå at føle et medansvar.

Barnets introduktion
til samtalen

Det bemærkes, at inddragelsen af barnet gennem samtale i statsforvaltningen vil kunne skifte karakter til børnesagkyndig rådgivning, hvis den børnesagkyndige vurderer, at barnet ikke kan tåle inddragelse gennem samtale, eksempelvis fordi barnet bringes i en meget klar loyalitetskonflikt, eller en sådan konflikt skærpes væsentligt. Denne mulighed for at beskytte barnet findes ikke på samme måde i retslig regi, idet der ikke ydes børnesagkyndig rådgivning her.

Ifølge undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv bliver børnene hverken i statsforvaltningerne eller ved domstolene bedt om at vælge mellem deres forældre eller om at tage direkte stilling til, hos hvem af forældrene de helst vil være – en undtagelse er dog børn på ca. 16 år og derover, der spørges mere direkte. Samtalen er derimod generelt struktureret på en sådan måde, at barnets trivsel og tilknytning søges afdækket gennem forskellige spørgsmål om barnets hverdag, interesser m.m.

Flere peger på, at det er en fordel at bruge børnesagkyndige til samtalen i forhold til det aspekt, at barnet ikke må komme i en loyalitetskonflikt – eller at en sådan konflikt ikke må blive forstærket af samtalen – da de børnesagkyndige ifølge de interviewede har særlige spørgeteknikker. Størstedelen af de adspurgte er af den opfattelse, at det er muligt at undgå, at barnet kommer i en loyalitetskonflikt i højere grad, end det allerede er. Forældrenes uenighed i sig selv vil således så godt som altid skabe en konflikt for barnet.

Et særligt dilemma, der i flere sammenhænge er påpeget i forhold til børnesamtalen, er, om barnets ytringer skal videregives, og i givet fald hvordan dette bedst muligt sker. Det er fra forskellig side tilkendegivet, at barnet bør have et helt fortroligt rum, hvorfra der ikke videregives oplysninger direkte. Heroverfor er det påpeget, at en sådan hemmeligholdelse ville stride mod hensynet til forældrenes retssikkerhed.

Videregivelsen af samtalens indhold

De interviewede repræsentanter for systemet i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv er også opmærksomme på dette dilemma, og det omtales af nogle som et væsentligt problem. På den ene side er nogle af den opfattelse, at man burde kunne tilbageholde alle barnets oplysninger, uanset at forældrene så ikke vil have det fulde kendskab til sagens afgørelsesgrundlag. Heroverfor påpeges, at sagen ud fra retsplejemæssige synspunkter ikke kan afgøres ud fra oplysninger, som forældrene ikke har kendskab til. Fælles er dog ifølge undersøgelsen, at problemstillingen opfattes som meget svær at løse, måske endda uløselig.

Dilemmaet forsøges ifølge de interviewede håndteret ved alene at videregive hovedindholdet af samtalen i notatet og ved at undlade detaljer eller mindre afgørende oplysninger. Derudover søger man også at beskytte barnet ved at omformulere tilkendegivelserne, sådan at det bl.a. tydeligt fremgår af de nedskrevne udsagn, at barnet ikke under samtalen er blevet bedt om at vælge mellem forældrene. Flere peger på, at de børnesagkyndige også har særlige kompetencer i forhold til at formulere notatet på en sådan måde, at barnet ikke ansvarliggøres.

En anden måde at beskytte barnet på i statsforvaltningsregi er at undtage oplysninger i notatet fra aktindsigt. Denne fremgangsmåde anvendes dog ifølge de interviewede medarbejdere ikke i stor udstrækning, da der er en risiko for, at forældrene vil forhøre børnene om de forhold, der er undtaget. Det er endvidere erfaringen, at det er yderst sjældent, at børnene vil have oplysninger af central betydning for sagen undtaget.

På dialogmødet i foråret 2011 blev der bl.a. givet udtryk for, at det i sager om vold, hvor barnet er meget i klemme, ikke bør refereres, hvad barnets siger. Undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv viser da også, at flere af de interviewede har erfaringer med, at børn i sager med et særligt højt konfliktniveau eller sociale sager ikke ønsker at komme med udtalelser, fordi disse vil blive videregivet.

Endelig viser undersøgelsen i forhold til spørgsmålet om notatskrivning, at børnene i stort set alle tilfælde inddrages heri for at sikre, at deres udtalelser er forstået korrekt. De større børn kan også deltage i formuleringen af notatet.

Børnene fortæller i undersøgelsen, at de ikke under samtalen blev bedt om at vælge, og at indholdet af samtalen opleves som *”stille og roligt”*. De fortæller også, at der under samtalen blev gjort meget ud af at lytte til dem og hjælpe dem med at give udtryk for deres egne meninger og ønsker.

Børnene har ifølge undersøgelsen en klar holdning til, at børn skal bestemme, hvad der skal gå videre til forældrene, og at de skal godkende det. Det er også børnenes holdning, at notatet ikke skal videregive samtalen for detaljeret⁸¹. Men det er som tidligere nævnt samtidig børnenes holdning, at deres udsagn skal vægtes ved afgørelsen, sådan at de får reel indflydelse på deres situation. Det fremgår således også af Børnerådets børnepanelundersøgelse, at 81 pct. af de adspurgte børn tror, at det vil være bedst, at de meninger og ønsker, som kommer frem under en samtale, går videre til den person eller myndighed, der skal træffe afgørelse. Det konkluderes i denne undersøgelse, at hovedparten af børnene umiddelbart giver *”grønt lys”* for, at den børnesagkyndige videregiver barnets ytringer til den myndighed, der skal træffe afgørelsen. Barnets perspektiv skal ifølge børnepanelundersøgelsen vægtes i den endelige afgørelse.

Børns holdning til videregivelsen af samtals indhold

Det er ifølge undersøgelsen af barnets perspektiv forskelligt, hvordan forældrene orienteres om barnets tilkendegivelser. I statsforvaltningerne sker det i nogle tilfælde ved, at notatet sendes til forældrene med brev eller formidles på et opfølgende møde. Ved domstolene sendes notatet fra retten til forældrene eller advokaterne, som så videreformidler det til forældrene, hvorefter det er forskelligt, om der afholdes et opfølgende møde. En dommer siger, at *”min erfaring siger mig bare, at der altid er behov for at forklare sig igen. Så det er blevet sådan, at jeg fast har det – det opfølgende møde berammes på forhånd”*.

Fra statsforvaltningernes side er der både i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv, men også i Erfra-gruppen bestående af statsforvaltningernes kontorchefer på området og i workshoppen på statsforvaltningernes familieretlige kursus, givet udtryk for et ønske om mulighed for at holde flere opfølgende tværfaglige møder. På workshoppen blev det således foreslået, at der indsættes et krav i loven om, at formidlingen af en samtale sker på et møde. Der peges fra statsforvaltningernes side på, at formidling på et tværfagligt møde løfter en del af ansvaret væk

Betydningen af tværfaglige møder

⁸¹ Som nævnt ovenfor vil samtalen i statsforvaltningen kunne ændre karakter til børnesagkyndig rådgivning, som er adskilt fra den juridiske sagsbehandling. Der kan således ikke videregives oplysninger fra en børnesagkyndig rådgivning til sagsbehandlingen uden samtykke.

fra barnets skuldre, og at børnene herved også undgår at skulle "stå skoleret" over for forældre, som udspørger dem på baggrund af et tilsendt notat. Der peges således også på, at det er betydningsfuldt for forældrene at høre fra den børnesagkyndige, hvordan barnet har det, og at det også er vigtigt, at forældrene har tillid til, at den børnesagkyndige har talt ordentligt med barnet. Endelig er det opfattelsen, at formidling gennem opfølgende møder i højere grad gør det muligt at bevæge forældrene til at aftale sig ud af uenigheden, ligesom det øger holdbarheden af aftaler og afgørelser. Det understreges dog også, at ikke alle sager er af en sådan karakter, at det er nødvendigt at afholde et opfølgende møde.

På dialogmødet blev den efterfølgende formidling af samtalen også drøftet. I den forbindelse blev det fremhævet som en hensigtsmæssig fremgangsmåde, når statsforvaltningerne videreformidler samtalen til forældrene på et opfølgende tværfagligt møde, som tidsmæssigt ligger tæt på samtalen. Den tidsmæssigt snævre sammenhæng skal bl.a. beskytte barnet mod at blive udspurgt af forældrene om samtaleforløbet før mødet. Der blev under dialogmødet bl.a. peget på, at denne fremgangsmåde er velegnet til at fastholde forældrene i deres ansvar som forældre.

Et af Børns Vilkår's ændringsforslag er, at lovgivningen ændres, sådan at notatet fra samtalen altid undtages fra forældrenes aktindsigt. Samtidig peger Børns Vilkår på, at hvis forældrenes adgang til notatet fastholdes, så bør der efter enhver samtale ske orientering af forældrene på et møde, og notatet bør ikke sendes ud forud for dette møde.

4.5. Bisidder for barnet

Det har under evalueringsprocessen været drøftet, om det er ønskeligt for børnene og hensigtsmæssigt at give dem mulighed for at kunne støtte sig til en uafhængig bisidder. Overordnet er argumentation bag dette ønske, at børnene – som sagen handler om – ikke bliver informeret om sagens forløb, og at de ikke bliver vejledt om deres rettigheder. Der er således fra Børns Vilkår's side stillet forslag om, at børn altid får tilbudt en neutral børnefaglig bisidder, før de skal høres – både i statsforvaltningerne og ved domstolene. En sådan bisidder kan ifølge Børns Vilkår være med til at afmystificere samtalen og styrke barnets grundlag for at tage stilling til, om det vil inddrages gennem en samtale. Bisidderen skal således være med til at varetage barnets forberedelse på samtalen.

En person der kan støtte barnet i processen

I den faglige ekspertgruppe er der taget afsæt i, at statsforvaltningerne og domstolene repræsenterer forskellige stadier i processen for forældrene og barnet, og at en drøftelse af spørgsmålet derfor ikke nødvendigvis skal sigte mod en ensartethed i systemerne for så vidt angår en eventuel bisidderordning. Det er således i forhold til statsforvaltningerne anført, at der er en vis modstand mod, at barnet har en bisidder under samtalen, da det er den børnesagkyndiges opgave at støtte barnet i denne situation, herunder også ved at yde børnesagkyndig rådgivning. Det er endvidere i drøftelserne tilkendegivet, at man skal være varsom med at "puste systemet op". Heroverfor er det påpeget, at barnet også kan opfatte den børnesagkyndige som en del af systemet, hvorfor en professionel bisidder kan være en god ide.

I forlængelse heraf kan det nævnes, at det på dialogmødet af enkelte blev tilkendegivet, at en udenforstående vil kunne forberede barnet på sagens forløb og samtalen samt varetage formidlingen af sagens udfald efterfølgende.

Børnene i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv er blevet spurgt, om de gerne ville have haft en bisidder under samtalen. Ingen af børnene ønskede dette. Det var børnenes oplevelse, at de børnesagkyndige gjorde dem trygge, og at det var rart kun at være 2 til samtalen – barnet selv og den, der afholdt samtalen. Videre var der ikke noget generelt ønske om, at en bisidder forklarede dem sagsforløbet eller afgørelsen, og enkelte børn gav således udtryk for, at der også kunne blive for meget virak om samtalen. Omvendt var der et par børn, som pegede på, at det måske kunne være rart med en bisidder med henblik på at forberede sig på samtalen. Det bemærkes i den forbindelse også, at særligt de ældre børn efterlyste mere viden om frivillighed og notatskrivning.

Børnene udtrykker ikke et generelt ønske om en støtteperson

De interviewede medarbejdere ved statsforvaltningerne og dommere har ifølge undersøgelsen begrænset eller ingen erfaring med, at barnet møder med en bisidder til en samtale. De få gange, det er sket, har der været tale om barnets lærer, pædagog eller en person fra kommunen. Det anføres som afgørende, at der er tale om en professionel person, der er i stand til at agere neutralt. Der sættes samtidig spørgsmålstegn ved, om det er muligt at opnå en sådan neutralitet. Flere peger endvidere på, at det ikke har noget formål at inddrage en person, barnet ikke kender – det vil være endnu en fremmed for barnet – mens en forudgående relation til barnet, som vil kunne skabe den nødvendige tryghed, giver anledning til betæneligheder om neutralitet. På dialogmødet blev det ligeledes påpeget, at en bisidder – eller en børneadvokat, som et forslag lød på mødet – vil være endnu en person, som barnet skal forholde sig til.

På samme måde er det opfattelsen, at den efterfølgende formidling af afgørelsen til barnet via en bisidder også kan give anledning til betæneligheder, og der er peget på, at en eventuel særskilt formidling til barnet kan løses på anden vis end gennem brugen af bisiddere.

De interviewede i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv anser det i øvrigt kun for relevant at inddrage en bisidder ved samtalen i sager med et meget højt konfliktniveau. Som eksempler herpå fremhæves sager, hvor barnet er presset, sager med mistanke om krænkende adfærd over for barnet, sager med anbragte børn eller andre socialt tunge sager.

De fleste børn er i forhold til spørgsmålet om, hvem der skal fortælle dem om sagens udfald, enige om, at det skal forældrene. I undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv er det således børnenes holdning, at det er mest trygt, at formidlingen sker fra forældrene, som man er *"tættest på"*, og *"man er sikker på, at de vil troste én"*, hvis man bliver ked af det. De udtrykker samtidig, at det er vigtigt, at forældrene formår at fremstå neutrale i deres formidling. Bl.a. af den årsag giver et par af de ældre børn udtryk for, at de gerne ville have haft et brev eller et møde med den børnesagkyndige for at få formidlet afgørelsen på en upartisk måde. Af

Børn ønsker, at forældrene skal formidle sagens udfald til dem

Børnerådets børnepanelundersøgelse fremgår det, at 72 pct. af børnene i undersøgelsen mener, at det er bedst, at en afgørelse formidles af forældrene, mens 28 pct. tror, at det er bedst, at den børnesagkyndige, som har gennemført samtalen, formidler sagens udfald til barnet. Det påpeges dog samtidig, at undersøgelsen også viser, at skilsmissebørnene i lidt højere grad synes, at afgørelsen skal formidles af den børnesagkyndige frem for af forældrene. Denne forskel i svar afhængig af egen erfaring kan ifølge rapporten tolkes i retning af, at denne gruppe af børn i forskellig grad har oplevet det som ubehageligt at stå mellem forældrene, og derfor måske har større forståelse for nødvendigheden af, at svære beslutninger af og til løftes ud af familien og over i andre instanser.

Børns Vilkår har i deres ændringsforslag til styrkelse af barnets rettigheder anbefalet, at statsforvaltninger og domstole i forbindelse med afslutningen af en forældreansvarssag overvejer, hvordan afgørelsen skal videreformidles til barnet. Børns Vilkår har til støtte herfor anført, at der er en stor risiko for, at barnet oplever skuffelse og tab af tillid, hvis afgørelsen bliver anderledes, end barnet forventede efter inddragelsen. Endvidere peges på, at en særskilt formidling til barnet ikke ses at finde sted i dag, om end det fremgår af vejledningen om samvær, at det skal overvejes, hvordan der kan ske en videreformidling til barnet af afgørelsen, hvis der er risiko for, at barnet vil blive belastet af afgørelsen.

Udvalget om Forældremyndighed og Samvær anbefalede i dets betænkning, at der iværksættes forsøg med en direkte formidling til barnet. Desuden blev det for domstolenes vedkommende anbefalet, at i de sager, hvor der medvirker en børnesagkyndig eller en bistandsperson, skal disse sørge for, at det er muligt for barnet efterfølgende at kontakte den børnesagkyndige eller bistandspersonen for at få hjælp til at forstå resultatet og konsekvenserne af domstolens afgørelse. Videreformidling af en afgørelse til barnet blev af udvalget anset for særlig relevant i tilfælde, hvor barnets umiddelbare ønsker helt eller delvist ikke følges.

Sker der formidling af afgørelsen til barnet i dag?

Der er i den faglige ekspertgruppe fra advokatside og af Børns Vilkår peget på, at muligheden for at udpege en bistandsperson for barnet under en retssag ikke ses benyttet i praksis. Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed anfører på linje hermed, at bistandspersoner stort set ikke blev benyttet i 2009, idet der i alt kun var registreret 9 tilfælde heraf.

Der ses endvidere ikke at være iværksat forsøg med formidling af afgørelser til barnet. Statsforvaltningernes medarbejdere stillede sig på workshoppen på det familieretlige kursus tvivlende over for, om det er i overensstemmelse med varetagelsen af barnets perspektiv – og dermed barnets bedste – at en afgørelse ikke formidles til barnet. I den forbindelse bemærkes det, at statsforvaltningerne i et vist omfang foretager en særskilt formidling til barnet, hvis det efter en konkret vurdering anses for at være hensigtsmæssigt. Der er således i en statsforvaltning udarbejdet breve til orientering af større børn om afgørelsen, ligesom der er eksempler på, at børn har været indkaldt til samtale sammen med forældrene med henblik på formidling af sagens udfald.

4.6. Børnegrupper og rådgivning til børn

Børnene i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv er som nævnt i pkt. 4.4.1. opmærksomme på den konflikt, de placeres i, når forældrene er uenige om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær, og børnene oplever samtalen som et rum, hvor de ikke skal tage hensyn til forældrenes reaktioner. Endvidere oplever myndighedernes aktører, at samtalen kan have en forløsende virkning på børnene. I Børnerådets børnepanelundersøgelse siger et barn, som selv har oplevet et brud i familien⁸², at:

”Det betyder meget, at man har nogen at snakke med. Fordi det er nogle gange sådan lidt svært at snakke med sin far om, hvordan man har det med sin mor og omvendt. Så kan det være meget dejligt fx at snakke med mormor, farmor eller gode venner. Eller veninder. Som man kan snakke med ordentligt. Sådan uden at skulle sørge for, at der er nogen, der ikke bliver kedede af det”.

Statsforvaltningerne skal tilbyde børn børnesagkyndig rådgivning ved uenighed om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær, medmindre det er unødvendigt eller uhensigtsmæssigt⁸³. Statsforvaltningerne kan også i andre tilfælde tilbyde rådgivning, hvis der er særligt behov for det. Formålet er, at barnet derved får mulighed for at tale med en børnesagkyndig om de problemer i familien, som berører barnet. Tilbuddet gives ofte i tilknytning til en samtale, ligesom en samtale som nævnt kan ændre karakter til alene at være rådgivning.

Statsforvaltningernes tilbud om børnegrupper

I nogle statsforvaltninger tilbydes rådgivningen til børn gennem børnegrupper og er således i disse tilfælde en ”åben” rådgivning, hvilket betyder, at rådgivningen ikke er knyttet op på en verserende sag mellem forældrene. Tilbuddet om børnegrupper fremgår ikke direkte af loven.

Det er i den faglige ekspertgruppe fra statsforvaltningernes side tilkendegivet, at børnegrupperne er en succes, og at der er gode erfaringer med grupperne. Det er dog samtidig nævnt, at økonomiske hensyn kan betyde, at det ikke er muligt at udvide grupperne mere, end de er i dag. Det bemærkes i den forbindelse, at der for tiden tilbydes børnegrupper i 3 af de 5 statsforvaltninger.

I undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv er børnene også stillet spørgsmål om deltagelsen i børnegrupperne⁸⁴. Indtrykket er, at børnene sætter stor pris på at deltage i børnegrupperne, bl.a. fordi de her møder andre børn med problemer, der ligner deres egne, og oplever, at de kan lære af de andre børns håndtering af deres problemer. En anden positiv effekt af andre børns fortællinger er ifølge undersøgelsen, at fortællingerne kan bruges i barnets kommunikation med dets egne forældre. Et barn fortæller, at *”nu er mine forældre begyndt at lytte efter – altså fordi jeg fortæller om de andres historier – og gøre det bedre for mig.”*

Børn sætter stor pris på at deltage i børnegrupper

⁸² 28 pct. af børnene i børnepanelundersøgelsen er som nævnt børn fra brudte familier (”skilsmissebørn”), og disse børn er blevet stillet spørgsmål om deres oplevelser under og efter deres forældres skilsmisse.

⁸³ Statsforvaltningernes tilbud til børn er beskrevet i bilag 9: ”Udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær.”

⁸⁴ Der er i undersøgelsen interviewet 11 børn i 2 børnegrupper i forbindelse med et børnegruppemøde.

Skilsmissebørnene i Børnerådets børnepanelundersøgelse har ifølge rapporten for langt de flestes vedkommende haft nogen at tale med, da forældrene blev skilt og nu. Det fremgår imidlertid også, at 16 pct. af børnene ikke havde en voksen at tale med, da bruddet skete, og ca. hver 10. ikke har en voksen at tale med i dag. 12 pct. af børnene havde ikke en jævnaldrende at være fortrolig med i skilsmissesituationen, og knap den samme andel har ikke en jævnaldrende at være fortrolig med i dag. Undersøgelsen viser, at det ofte er de samme børn, der ikke havde fortrolige, da bruddet skete, som i dag ikke har nogen at tale med.

Der er imidlertid også en del af børnene, der ikke ønsker eller har behov for at tale med andre børn eller voksne (mellem 17 og 38 pct.). Børnenes bud på årsagen her til er bl.a., at det måske opleves som pinligt at være skilsmissebarn, eller at man ikke forstår, at det faktisk er en god ting at tale med nogen og noget, man har brug for. Som en anden årsag peges på, at man måske gerne vil glemme sin situation. Flere af børnene er således ifølge undersøgelsen også opmærksomme på, at det kan være rigtig svært at snakke om i starten, men også meget nyttigt.

Fælles for børnene i børnepanelundersøgelsen og de børn, der er interviewet i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv, er, at de ønsker at holde deres problemer ude fra skolen og væk fra kammeraterne. Flere af børnene i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv fortæller således, at de ved første møde i børnegruppen var bange for, at de ville møde nogen fra skolen. Ifølge børnepanelundersøgelsen giver børnene heri også udtryk for, at skolen ikke er et sted, hvor man har lyst til at udstille sig selv og sin familie. Hvert femte barn synes dog, at det *helt sikkert* vil være en god ide, at man taler om skilsmisse som emne i klassen, hver anden synes det måske vil være en god ide, mens en tredjedel af børnene afviser denne tanke fuldstændigt. Dette er dog ifølge undersøgelsen ikke ensbetydende med, at man ikke ønsker at tale med nogen eller at tale mere generelt om familien som emne, men det skal være ved behov og under hensyn til dem, der eventuelt er berørte.

Børns Vilkår har i deres ændringsforslag til styrkelse af barnets rettigheder peget på, at børnegrupperne i statsforvaltningerne ikke har et lovfæstet grundlag, og at de derfor oprettes og nedlægges på baggrund af den enkelte statsforvaltnings prioritering. Børns Vilkår anser børnegrupper for at være et godt tilbud til børn, hvor de kan tale med andre børn om de svære følelser og problemstillinger, som knytter sig til det at være skilsmissebarn. Det foreslås derfor, at der udvikles tilbud om særlig støtte til børn i skilsmisser, og at børnegrupper indskrives i vejledningen som et af disse tilbud.

4.7. Barnets initiativret

Udvalget om Forældremyndighed og Samvær foreslog som et led i styrkelsen af barnets retstilling i sager om forældremyndighed og samvær, at større børn skulle tillægges en ret til at henvende sig til myndighederne med den virkning, at myndighederne i disse situationer ville være forpligtede til at indkalde barnets forældre og/eller barnet til et møde om de forhold, som barnet måtte ønske hjælp til. Med

en sådan initiativret ville børns behov for at komme til orde ifølge udvalget kunne tilgodeses på en bedre måde end hidtil, men samtidig ville fremgangsmåden være med til at fastholde ansvaret hos forældrene, idet barnet ikke skulle tillægges partsbeføjelser.

Afgrænsningen ”*større børn*” skulle ifølge udvalget forstås som børn, der er fyldt 10-12 år, og ønsket om en aldersgrænse skulle ses i sammenhæng med, at:

”...et yngre barn har større risiko for at blive ”taget som gidsel” af voksne i dets omgivelser og blive tvunget til at rejse sager i statsforvaltningen, som det ikke selv kan overskue eller har interesse i”.

Initiativretten blev af udvalget anset for at kunne være et godt supplement til den børnesagkyndige rådgivning, som også gives til børn i statsforvaltningerne. Udvalget foreslog således også, at der som udgangspunkt skulle knyttes en børnesagkyndig til sagen, hvis et barn gjorde brug af initiativretten.

Dette forslag blev omsat til barnets initiativret i forældreansvarslovens § 35.

4.7.1. ANVENDELSEN AF INITIATIVRETEN OG STATSFORVALTNINGERNES BEHANDLING

Erfa-gruppen har til brug for drøftelserne i denne gruppe indsamlet oplysninger om antallet af børns anvendelse af initiativretten. Der har således på landsplan i januar og februar 2011 været i alt 73 henvendelser fra børn, der gjorde brug af deres initiativret, hvilket omregnet ville svare til ca. 430 henvendelser på 1 år.

Statsforvaltningerne har om deres behandling af henvendelserne oplyst, at disse i stor udstrækning indledningsvis håndteres af børnesagkyndige, og at det er de børnesagkyndige, der vurderer, hvilke tiltag henvendelsen skal afstedkomme. Det synes også at fremgå, at alle statsforvaltninger foretager en konkret vurdering af, hvordan den enkelte henvendelse bedst håndteres.

Henvendelserne håndteres i stor udstrækning af børnesagkyndige

Derudover er det ofte en børnesagkyndig, der taler med barnet; både hvis henvendelsen fra barnet er telefonisk, og hvis barnet møder uanmeldt op. Skriftlige henvendelser vil i en vis udstrækning ligeledes blive fulgt op af en opringning fra en børnesagkyndig med henblik på at få uddybet barnets ønsker og behov. Reaktionen i forhold til forældrene er i størstedelen af statsforvaltningerne, at der indkaldes til et tværfagligt møde eller børnesagkyndig rådgivning.

Der er imidlertid i nogle statsforvaltninger en procedure, hvor henvendelser i udgangspunktet ses at blive håndteret af sagsbehandlere – dette er dog ikke tilfældet, når der er tale om uanmeldte henvendelser fra barnet. Derudover ses reaktionen i disse statsforvaltninger også som udgangspunkt at være, at forældrene bliver indkaldt til et vejledningsmøde⁸⁵ som opfølgning på barnets henvendelse⁸⁶.

⁸⁵ Et vejledningsmøde afholdes af sagsbehandleren uden deltagelse af en børnesagkyndig.

Erfa-gruppen har i sine drøftelser af temaet bl.a. peget på, at der er et behov for yderligere information om muligheden for at henvende sig til statsforvaltningen, og i særdeleshed information om betydningen heraf – også fordi en del af de børn, der henvender sig, vil være særligt udsatte børn. Det er således oplevelsen, at børnenes forventninger til indholdet af initiativretten overstiger de reelle muligheder. Disse synspunkter støttes af drøftelserne i den faglige ekspertgruppe. Børnene har eksempelvis forventninger om, at statsforvaltningerne kan hemmeligholde henvendelsen for forældrene og indkalde til et møde uden at fortælle om henvendelsen og baggrunden for denne. Et andet eksempel er, at børnene forventer, at statsforvaltningerne kan reagere på henvendelsen med det samme, ligesom børn over 12 år er af den opfattelse, at de selv kan bestemme eksempelvis, hvor de vil bo.

Erfa-gruppen har endvidere givet udtryk for, at også henvendelser fra børn under 10 år vil blive undergivet en konkret vurdering af, hvordan de bedst håndteres af hensyn til barnet. Sådanne henvendelser vil således også kunne følges op af børnesagkyndig rådgivning til barnet og indkaldelse af forældrene til et møde. Det er endvidere påpeget, at i tilfælde hvor der måtte ligge en form for påvirkning bag et barns henvendelse – også et yngre barns henvendelse – vil dette barn ligeledes kunne have behov for rådgivning. Det bemærkes samtidig, at det i mange tilfælde er svært at vurdere, om en voksen har presset barnet til at benytte initiativretten. I den faglige ekspertgruppe er det på den ene side anført, at der ikke bør være en aldersgrænse, og på den anden side at en sådan grænse er nødvendig for at dæmme op for situationer, hvor forældre står bag henvendelsen.

Børns Vilkår har gjort opmærksom på, at myndighederne anser barnets initiativret som en rettighed, der primært gælder, når der ikke er en verserende sag på tidspunktet for barnets henvendelse. Hvis der verserer en sag, er det derimod oplevelsen, at statsforvaltningen ved modtagelsen af henvendelsen alene vurderer, om barnet skal inddrages i den verserende sag eller ej. Denne opfattelse støttes i nogen grad af Erfa-gruppens input om barnets initiativret. Børns Vilkår påpeger vigtigheden af, at børn ved, hvordan henvendelsen vil blive behandlet, og gør gældende, at børn ikke sondrer mellem verserende og ikke-verserende sager. Denne manglende forventningsafstemning afstedkommer ifølge Børns Vilkår skuffelse og frustrationer hos børnene.

Børns Vilkår foreslår således i tråd med de øvrige nævnte aktører, at der iværksættes en særskilt oplysningsindsats i forhold til barnets initiativret. De foreslår derudover, at der oprettes en særlig børneindgang til statsforvaltningerne med et særskilt telefonnummer, som altid besvares af en børnesagkyndig, og med fastlagte procedurer for modtagelsen af både skriftlige og personlige henvendelser fra børn.

⁸⁶ I forhold til håndteringen af børns udnyttelse af deres initiativret efter loven har Børns Vilkår i deres ændringsforslag kort beskrevet et forløb, hvor et barn efter gentagne forsøg kom i kontakt med en medarbejder i statsforvaltningen, som henviste barnet til at skrive en mail til statsforvaltningen. Da statsforvaltningen modtog mailen, der bl.a. omhandlede den ene forælder, blev den sendt til forældrene uden yderligere opfølgning over for barnet, der efterfølgende blev konfronteret med mailen af forælderen.

4.8. Opsamling og overvejelser

FN's Børnekonventions bestemmelser om inddragelse af børn hviler som nævnt bl.a. på den fundamentale tanke, at børn er tilstrækkeligt kompetente til at medvirke i beslutninger, som vedrører dem. Hertil kommer, at de ifølge konventionen har fuldt ud samme menneskeværd som voksne.

Indtrykket er på baggrund af de forskellige bidrag til temaet, at intentionen om, at det ikke bør være børnenes alder og modenhed, der er afgørende for inddragelsen af dem, men måden hvorpå inddragelsen sker, er fastholdt i administrationen af loven. Det ses således, at de forskellige måder, hvorpå barnets perspektiv kan belyses – fra forældrenes forklaring til en børnesagkyndig undersøgelse – bruges af statsforvaltningerne og domstolene efter en konkret vurdering.

Belysningen af barnets perspektiv sker ud fra en konkret vurdering på en facetteret måde

Evalueringsbidragene til temaet peger således også på, at barnet fortsat skal inddrages i den udstrækning, det sker i dag – også ved samtaler – og at samtaler med barnet er med til at styrke løsningen af forældrenes tvist. Undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv konkluderer, at forældreansvarslovens regler herom anses for et generelt fremskridt, hvilket ifølge undersøgelsen også skal ses i sammenhæng med, at holdningen blandt de interviewede er, at det er væsentligt at inddrage børnene, og at det forbedrer aftaler og afgørelser. En af de interviewede i undersøgelsen siger:

Belysningen af barnets perspektiv gennem samtale er med til at styrke løsningen af uenigheden

”Jeg tænker, at jeg har fået helt nyt job efter forældreansvarsloven kom, for det er jo en helt anden måde at behandle sagerne på. Og jeg er ikke et øjeblik i tvivl om, at det produkt vi sender ud nu, er så meget bedre. Og jeg tror også, at forældrene oplever det sådan.”

Særligt børnesamtalen fremhæves i undersøgelsen som et led i forbedringen:

”Jeg er mere tryk ved at gøre det, jeg gør, efter selv at have set og hørt, hvad de selv har at sige.”

Det skal i den forbindelse også påpeges, at alle interviewede i undersøgelsen var enige om, at samtalen foregår på en ordentlig og nænsom måde, og at det for de fleste børns vedkommende er en positiv oplevelse at være til samtale.

Også interesseorganisationer på området mener, at børn skal inddrages, og gerne gennem samtale. Børns Vilkår peger på, at børn bør høres i større udstrækning, end det sker i dag, og at denne form for inddragelse ikke skal opfattes som en yderligere belastning for barnet, som derfor undlades ud fra et – efter Børns Vilkårs opfattelse – misforstået hensyn til barnet.

I tråd hermed konkluderes følgende i Børnerådets børnepanelundersøgelse:

”Til myndighederne er børnenes budskaber klare: De vil gerne tilbydes hjælp, når situationen bliver svær, og de vil høres og inddrages i beslutningerne. Ligesom de vurderer, at barnets synspunkter skal vægtes i en skilsmissegang.”

I forordet til børnepanelundersøgelsen tilkendegiver Børnerådet således, at:

”Vi skal altså gøre os umage for at få børnene mere – ikke mindre – med ind i beslutningerne, men med respekt for den sårbare situation, de ofte befinder sig i.”

Der er således på baggrund af de forskellige bidrag næppe grundlag for et synspunkt om, at børn ikke længere skal inddrages gennem samtale. Tilkendegivelserne peger måske nærmere i retning af, at det retssikkerhedsmæssige aspekt set med børnenes øjne i højere grad ville blive indfriet, hvis der også i en vis udstrækning gennemføres samtaler i de tilfælde, hvor forældrene bliver enige⁸⁷. I den forbindelse kan der i øvrigt henvises til norsk ret, hvorefter der er pligt til at høre børn, der er fyldt 7 år⁸⁸.

Særligt om inddragelse gennem samtale

Endvidere synes der ikke i bidragene at være belæg for overvejelser om en aldersgrænse for inddragelse gennem samtale, om end der ikke er enighed om hensigtsmæssigheden af at inddrage de yngste børn på denne måde. Styrelsen skal i den sammenhæng gøre opmærksom på, at der ved lovens anvendelse tages udgangspunkt i, at børn omkring 7 år og opefter almindeligvis vil kunne udtrykke deres synspunkter gennem en samtale, hvilket også ses at stemme overens med børnenes egen holdning, som den er udtrykt i Børnerådets panelrapport fra 2000. Samtidig skal det også bemærkes, at FN's Børnekomite som følge af vedtagelsen af forældreansvarsloven anser retstilstanden for at være i overensstemmelse med FN's Børnekonvention.

Derimod giver bidragene anledning til nærmere overvejelser på følgende punkter:

- Hvordan forbereder vi bedst muligt forældrene og børnene på samtalen?
- Kan vi i højere grad sikre, at barnet ikke bliver ansvarliggjort?
- Har bestemmelsen om barnets initiativret sat barnet i centrum i den ønskede udstrækning?
- Er der behov for særlig støtte til barnet?

4.8.1. HVORDAN FORBEREDER VI BEDST MULIGT FORÆLDRENE OG BØRNENE PÅ SAMTALEN

En effektiv implementering og dermed realisering af barnets ret til at blive hørt kræver ifølge FN's Børnekomite 5 elementer⁸⁹. Det første element er ”forberedelse”, som bl.a. omfatter, at barnet orienteres om sin ret til at blive hørt, og om hvilken betydning barnets tilkendegivelser vil have. Der stilles ikke krav om, at vejledningen gives direkte til barnet.

⁸⁷ Det bemærkes, at det er Familienstyrelsens opfattelse, at gennemførelsen af en sådan samtale efter omstændighederne vil kunne rummes inden for de kriterier, der i dag er for afholdelse af samtale.

⁸⁸ Uddrag af den norske barnelova § 31.: ”...Når barnet er fyldt 7 år, skal det få seie si meining før det ert teke avgjerd om personlege tilhøve for barnet, mellom anna i sak om kven av foreldra de skal bu hos...”

⁸⁹ De 5 elementer er: Forberedelse, høring, vurdering, feedback og klagemuligheder.

De forskellige bidrag til spørgsmålet om inddragelse af børn gennem samtale giver sammenfattende indtryk af, at forberedelsen er meget vigtig. Ikke mindst peges der på, at det er vigtigt, at forældrene har den rette forståelse for samtalen som værktøj, da dette vil understøtte forældrene i ikke at ansvarliggøre barnet. Dertil kommer naturligvis, at det er forældrene, der skal forberede barnet, hvilket også understreger væsentligheden af forberedelsen.

Forberedelsen på samtalen er meget vigtig, men graden af forberedelse er svingende

Graden af forberedelsen af forældrene synes dog ifølge undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv at være svingende. Der er således ikke en fast procedure for forberedelsen, hvilket betyder, at nogle forældre efterlades uden målrettet støtte til forberedelsen af barnet og håndteringen af egne forventninger til samtalen. Der henvises i den forbindelse til, at der fra advokatside i den faglige ekspertgruppe er givet udtryk for, at der ses at være et stort behov for at orientere forældrene om, hvad samtalen egentlig er, ligesom der henvises til undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv, hvorefter fremgår, at forberedelsen i nogle tilfælde alene består i meddelelse om datoen for afholdelse af samtalen.

I forlængelse heraf skal det også fremhæves, at det er erfaringen blandt de interviewede medarbejdere ved statsforvaltningerne og ved domstolene, at niveauet for forældrenes forberedelse af barnet er svingende. Sammenfattende om børnenes oplevelse af forberedelsen forud for samtalen kan det siges, at de ældre børn i et vist omfang giver udtryk for, at de ikke har haft tilstrækkelig viden om frivillighed og notatskrivning forud for samtalen.

Både i statsforvaltningerne og ved domstolene gives der udtryk for, at deltagelsen af børnesagkyndige i et møde forud for samtalen – i et tværfagligt møde eller et forberedende retsmøde – er med til at forbedre samtalerne kvalitet. Supplerende kan det tilføjes, at det fra Børns Vilkår side anbefales, at spørgsmålet om, hvordan barnets perspektiv belyses, altid afklares i et tværfagligt samarbejde mellem en juridisk sagsbehandler og en børnesagkyndig. Der er således også fra statsforvaltningernes side i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv udtalt, at *”sager kan også blive dyrere af ikke at starte ordentligt ud.”*

Der synes ud fra bidragene at kunne udledes et ønske om, at der sker den fornødne forberedelse af forældrene forud for en samtale. I den forbindelse bemærkes det også, at der synes at kunne være et behov for at fastlægge et vist minimum for statsforvaltningernes og retternes forberedelse af forældre. Der synes imidlertid ikke af bidragene at kunne udledes et særligt behov for en særskilt forberedelse af børnene. Dog må de ældre børns ønske om mere viden om frivillighed anses for at være et centralt element at inddrage i eventuelle fællesstandarder for forberedelsen, herunder også deres ønske om viden om notatskrivning.

Omdrejningspunktet for drøftelserne af forberedelsen af forældrene vil herudover kunne være anvendelsen af tværfaglighed i et møde forud for samtalen. De givne bidrag peger således samstemmende på den positive effekt af denne metode.

Overvejelser om brugen af tværfaglige møder

I forlængelse heraf skal det understreges, at den tværfaglige mødeform – der som nævnt er et af statsforvaltningernes værktøjer – er særlig velegnet til at belyse barnets perspektiv gennem forældrenes forklaring. Gennemførelsen af et tværfagligt møde vil således i visse tilfælde være tilstrækkeligt til at belyse barnets perspektiv, og en direkte inddragelse af barnet vil i så fald være unødvendig. En sådan fremgangsmåde vil ofte være relevant at anvende i de meget konfliktfyldte sager, jf. også denne rapport's kapitel 5, pkt. 5.2.1., og der skal i den forbindelse også henvises til, at de sager, der ender i retten, ifølge evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed er særligt problemtunge⁹⁰.

4.8.2. KAN VI I HØJERE GRAD SIKRE, AT BARNET IKKE BLIVER ANSVARLIGGJORT

Et centralt spørgsmål i forhold til den politiske aftales tilkendegivelse af, at barnet ikke må ansvarliggøres, er naturligvis, om det lykkes for statsforvaltningerne og domstolene at indfri denne forudsætning.

Ser man på undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv, er holdningen blandt størstedelen af de adspurgte repræsentanter for systemet, at det lykkes at skærme barnet. Der peges i den sammenhæng på, at det må anses for en fordel at bruge børnesagkyndige til at afholde samtalen. Børnene i undersøgelsen fortæller da også, at de har følt sig trygge hos den børnesagkyndige. Derudover oplyser børnene, at de ikke under samtalen er blevet bedt om at vælge mellem forældrene, men at det var ”*stille og roligt*”. Samtalerne struktureres på en sådan måde, at barnets tilknytning til forældrene og dets trivsel afdækkes, frem for at barnet bliver bedt om at tage stilling til, hvor det ønsker at være.

Det lykkes at skærme barnet mod ansvarliggørelse – særligt gennem inddragelsen af børnesagkyndige

Bidragene til evalueringen fra statsforvaltningerne og retterne efterlader således et indtryk af, at nødvendigheden af at skærme barnet mod ansvarliggørelse – og at gøre barnet bevidst om, at det ikke er ansvarligt – samt det at sikre en ordentlig gennemførelse af samtalen i meget høj grad ligger de involverede på sinde. Der skal i den forbindelse også henvises til, at de interviewede i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv – både børnene og repræsentanterne for systemet – er enige om, at samtalen generelt foregår på en ordentlig og nænsom måde.

Om afholdelsen af samtalen skal opmærksomheden dog henledes på, at der ifølge bidragene til evalueringen i et vist omfang afholdes samtaler, som ikke gennemføres af en børnesagkyndig. Henset til at det generelt af bidragene fremgår, at det er hensigtsmæssigt, at de børnesagkyndige gennemfører samtalen for herved at beskytte barnet bedst muligt, kan denne oplysning efter Familiestyrelsens opfattelse give anledning til at drøfte, hvordan det sikres, at der i overensstemmelse med lovens intentioner altid er en børnesagkyndig med til en samtale, uanset om samtalen

Der afholdes i et vist omfang samtaler uden medvirken af en børnesagkyndig

⁹⁰ Det bemærkes, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i sit input til brug for evalueringen (bilag 12) har anført, at statsforvaltningerne fremadrettet fra januar 2012 kun kan tilbyde tværfaglige møder i meget begrænset omfang. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har videre tilkendegivet, at ministeriet generelt vil følge evalueringen af forældreansvarsloven tæt og vil være særligt opmærksom på økonomiske konsekvenser og udvikling i servicetilbud, som måtte følge af evalueringen.

afholdes i statsforvaltningen eller ved retten. Der henvises til pkt. 4.2. om intentionerne for så vidt angår betydningen af det børnesagkyndige element i samtalerne. Børns Vilkår har således også foreslået, at retten altid skal bede en børnesagkyndig om at deltage i samtalen eller om at afholde denne alene.

Et gennemgående træk i bidragene er, at videreformidlingen til forældrene af samtalen opfattes som en grundlæggende udfordring i forhold til at friholde barnet for ansvar. Der er således fortalere for, at forældrene ikke får kendskab til barnets synspunkter, mens andre mener, at dette af retssikkerhedsmæssige årsager er en nødvendighed. Der er også peget på, at manglende videregivelse af oplysninger til forældrene vil kunne have den effekt, at børnene bliver udspurgt af forældrene, hvilket i høj grad vil forstærke en eventuel eksisterende loyalitetskonflikt for barnet.

Hvordan videreformidles indholdet af samtalen bedst muligt?

I forhold til disse standpunkter bør børnenes egen holdning inddrages. De børn, hvis holdninger kommer til udtryk i evalueringen af loven, mener, at børns ytringer skal videregives til den afgørende myndighed (og dermed til forældrene), og at deres mening skal tillægges vægt. De peger dog samtidig på, at de vil være med til at bestemme, hvad der skal videregives.

Evalueringsbidragene må således siges at give anledning til drøftelser af, hvordan barnets tilkendegivelser viderebringes til sagen, og dermed også til forældrene. Der er som en mulig løsning af flere peget på det hensigtsmæssige i, at barnets synspunkter og behov viderebringes til forældrene i et opfølgende (tværfagligt) møde. Statsforvaltningernes medarbejdere har således i workshoppen på det familieretlige kursus udtrykt ønske om, at anvendelsen af opfølgende møder efter samtaler bliver lovpligtig, hvilket til dels stemmer overens med Børns Vilkårs forslag.

Der peges på, at man ved at bruge opfølgende møder gør det muligt at løfte ansvaret af barnets skuldre, og at det i højere grad er muligt at støtte forældrene i at se situationen fra barnets perspektiv og dermed også fastholde dem i lovens intention om det fælles ansvar som forældre⁹¹.

4.8.3. HAR BESTEMMELSEN OM BARNETS INITIATIVRET SAT BARNET I CENTRUM I DEN ØNSKEDE UDSTRÆKNING

Da barnet ved vedtagelsen af forældreansvarsloven blev tillagt en initiativret, og dermed en øget mulighed for påvirkning af sin egen situation, var der tale om en nyskabelse, som i nogen grad brød med en lang retstradition på familierettens område, hvor barnet hidtil var blevet betragtet som interessesubjekt.

Statsforvaltningernes oplysninger om antallet af henvendelser viser således også, at brugen af initiativretten ikke er meget udbredt, men at den dog udnyttes af et ikke ubetydeligt antal børn. Samtidig synes statsforvaltningernes notater om barnets initiativret at tegne et billede, hvor bestemmelsen om initiativretten og de hertil

⁹¹ Der skal i forhold til sådanne overvejelser i lighed med tidligere henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets tilkendegivelser for så vidt angår økonomiske konsekvenser af evalueringen, se note 90.

knyttede handlemuligheder i en vis udstrækning reserveres til en begrænset del af børns henvendelser, hvilket i så fald stemmer overens med Børns Vilkår's oplevelse af håndteringen af bestemmelsen.

Der kan i forlængelse heraf sættes spørgsmålstejn ved, om bestemmelsen om barnets initiativret er implementeret i den ønskede udstrækning, og det bør efter Familiestyrelsens opfattelse afklares, hvilken betydning det har og skal have for håndteringen af en henvendelse fra et barn, at der allerede verserer en sag mellem barnets forældre.

Er barnets initiativret implementeret i den ønskede udstrækning?

Sammenfattende peges der i evalueringsbidragene til barnets initiativret på, at der er brug for øget information om, at muligheden for at henvende sig til statsforvaltningen findes, og samtidig information om, hvad et barn kan forvente sig, hvis det beslutter at kontakte statsforvaltningen.

Der er behov for øget information om barnets initiativret

Børns Vilkår peger således på vigtigheden af, at der tages hånd om børnene og deres forventninger, idet udnyttelsen af initiativretten i modsat fald vil kunne afstedkomme skuffelser og frustrationer hos børnene. Statsforvaltningerne har i tråd hermed understreget, at det ikke mindst er af betydning, fordi en del af de børn, der henvender sig, må anses for at være udsatte børn.

De modtagne tilbagemeldinger fra statsforvaltningerne om håndteringen af henvendelserne viser, at statsforvaltningerne i langt størstedelen af tilfældene prioriterer at lade børnesagkyndige håndtere henvendelsen. Der er dog også andre fremgangsmåder. Derudover beskriver statsforvaltningerne en individuel tilgang til den enkelte henvendelse for herved at sikre, at denne behandles bedst muligt. En sådan tilgang synes at være i overensstemmelse med lovens overordnede princip om, at barnet er i centrum.

Beskrivelserne fra statsforvaltningerne og bidragene fra de øvrige aktører giver dog efter Familiestyrelsens opfattelse anledning til, at det overvejes at fastsætte nærmere retningslinjer for håndteringen af børns udnyttelse af initiativretten. Sådanne overvejelser vil meget naturligt også kunne indebære drøftelser af hensigtsmæssigheden af altid at lade de børnesagkyndige håndtere henvendelserne. Det bemærkes, at en eventuel øget information om barnets initiativret, herunder om betydningen af udnyttelsen heraf, synes at forudsætte en afklaring af håndteringen af henvendelserne. I forlængelse heraf skal det også nævnes, at der er stillet forslag om, at børnene får et særskilt telefonnummer, hvorved man yderligere kan sikre håndteringen af henvendelserne, ligesom det – muligvis – vil kunne modvirke, at børnene skal vente i telefonkø.

Bør der fastsættes nærmere retningslinjer for håndteringen af børns udnyttelse af initiativretten?

Et andet spørgsmål, som bidragene til belysningen af temaet giver anledning til, er spørgsmålet om, hvorvidt aldersgrænsen på 10 år skal fastholdes. Det skal i den forbindelse anføres, at børn ikke kan formodes at sætte sig ind i, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at kunne udnytte initiativretten, ligesom en aldersgrænse muligvis ikke vil være forståelig for et barn, der er tæt på at opfylde kravet.

Skal aldersgrænsen på 10 år fastholdes?

Statsforvaltningerne har oplyst, at henvendelser fra børn under 10 år ikke vil blive afvist, men at henvendelserne vil blive håndteret konkret og således efter en konkret vurdering også kan føre til, at forældrene indkaldes til et møde. Spørgsmålet skal imidlertid også ses i lyset af, at det bl.a. fra den faglige ekspertgruppes side til dels er tilkendegivet, at det kan være svært at afgøre, om barnets henvendelse er foranlediget af eller skyldes pres fra eksempelvis en forælder, hvorfor aldersgrænsen bør fastholdes som et værn mod sådanne situationer. Det synes dog af statsforvaltningernes notater om emnet at kunne udledes, at forældrene kun i relativt få tilfælde misbruger barnets selvstændige ret til at kontakte statsforvaltningen.

4.8.4. ER DER BEHOV FOR SÆRLIG STØTTE TIL BARNET

Drøftelserne af børns behov for en uafhængig bisidder og bidragene til belysningen af børns holdning hertil peger efter Familiestyrelsens opfattelse ikke i retning af, at der er et generelt behov for at sikre særlig støtte til børnene udover de muligheder, der er i dag.

Først og fremmest var børnene i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv enige om, at de ikke ønsker en bisidder under en samtale. Det var efter deres opfattelse rart, at de kun var 2 tilstede under samtalen, og den børnesagkyndige gjorde dem trygge i situationen. De havde endvidere ikke et generelt ønske om, at en uafhængig person skulle forklare dem sagsforløbet. Nogle børn var dog af den opfattelse, at det måske kunne være rart med støtte til at forberede sig på samtalen.

Børnene ønsker ikke en bisidder

Videre er børnene i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv og børnene i Børnerådets børnepanelundersøgelse generelt enige om, at det er forældrene, der skal fortælle dem om sagens udfald. Børnene føler sig – naturligt nok – mest trygge hos forældrene, og *”hvis resultatet gør én ked af det, vil man gerne være hos far og mor”*. De lidt ældre børn og børnepanelets skilsmissebørn er dog i højere grad opmærksomme på neutralitetsspørgsmålet, og nogle af disse børn ser derfor formidling fra andre end forældrene, eksempelvis ved et særskilt brev eller et møde med den børnesagkyndige, som en god måde at få kendskab til sagens resultat.

Børnene ønsker at høre om sagens udfald fra forældrene

Fra systemets side synes holdningen at være, at de muligheder for at støtte barnet, som i dag findes, generelt er tilstrækkelige til at hjælpe barnet i processen. I den forbindelse understreges det også af statsforvaltningerne, at den børnesagkyndiges opgave netop er at varetage barnets interesser.

Det skal i den forbindelse påpeges, at indførelsen af en bisidderordning i sager efter forældreansvarsloven, som er partstvister mellem barnets forældre, afhængig af systemets opbygning kan give anledning til visse forbehold af retssikkerhedsmæssig karakter, som ikke på samme måde gør sig gældende i forhold til en bisidderordning inden for eksempelvis det kommunale/socialt system, hvor der er tale om at støtte barnet i en sag mellem det offentlige og barnet/forældrene.

Som eksisterende muligheder for direkte støtte til barnet skal særligt nævnes muligheden for at yde børnesagkyndig rådgivning til barnet; både i forbindelse med en

samtale, men også uden sammenhæng hermed. Familiestyrelsen skal i den forbindelse bemærke, at retterne ikke – som statsforvaltningerne – kan tilbyde børnesagkyndig rådgivning til barnet. Endvidere er det fra flere sider, herunder også fra børnenes side, klart tilkendegivet, at børnegrupper er en succes, og at børnene er opmærksomme på det positive i at have nogen at tale med. Samtidig viser børnepanelundersøgelsen, at mere end 10 pct. af skilsmissebørnene ikke havde eller har nogen at være fortrolige med om skilsmisssituationen.

Skal det i højere grad sikres, at børn har udenforstående at tale med om deres problemer?

De forskellige input synes således at lægge op til drøftelse af muligheden for i højere grad at sikre, at børn har udenforstående voksne og/eller jævnaldrende at tale med om deres liv i en brudt familie og de problemer samt tanker, dette måtte medføre. Det bemærkes, at det fra statsforvaltningernes side er foreslået at gøre det lovpligtigt at tilbyde børnegrupper i regi af statsforvaltningerne. Børns Vilkår har ligeledes problematiseret, at der ikke er et lovfæstet grundlag for børnegrupperne.

Også brugen af det tværfaglige møde er en måde, hvorpå barnet indirekte støttes ved, at forældrenes fokus flyttes til barnet og dets situation, ligesom betydningen af forældrenes samarbejde ofte berøres i disse møder. Der henvises til pkt. 4.4.3. og 4.4.5. om brugen af tværfaglige møder. For så vidt angår betydningen af forældre-samarbejdet i forhold til børns trivsel henvises til denne rapport's kapitel 3, pkt. 3.7.6.

I de særligt konfliktfyldte sager, hvor børnene er særligt udsatte, vil det ifølge de medarbejdere ved statsforvaltningerne og ved domstolene, som deltog i undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv, kunne være af betydning for barnet at have en udenforstående voksen at støtte sig til. Det fortælles bl.a., at børnene i de tunge sager ofte er mere klemte i forbindelse med samtalen. Det kunne således overvejes at tænke en uafhængig bisidder for barnet ind i en eventuel drøftelse af forslaget om en særlig procedure for behandlingen af disse sager, som nævnes i denne rapport's kapitel 5, pkt. 5.7.2., hvori der bl.a. nævnes et tværsektorielt samarbejde, som vil kunne understøtte muligheden for, at barnet kan få støtte fra en professionel person, det allerede kender. I den sammenhæng bemærkes det, at der i de modtagne bidrag til spørgsmålet er peget på, at det er problematisk, hvis en støtteperson ikke er en person, som barnet i forvejen har et vist kendskab til.

5. SÆRLIGT KONFLIKTFYLDTE SAGER

5.1. Baggrund

Det grundlæggende princip i forældreansvarsloven er, at forældre har et fælles ansvar for deres barn, selvom de ikke lever sammen. Forældrene har således begge et ansvar for, at barnet kan bevare kontakten til den forælder, barnet ikke bor hos.

Af den politiske aftale fremgår det, at:

”Aftalepartierne ønsker at understrege, at begge forældre har og skal påtage sig ansvar for at understøtte og medvirke til, at barnet efter et samlivsbrud fortsat kan have tæt kontakt med begge forældre.

Den politiske aftale bag forældreansvarsloven

[...]

Den fælles forældremyndighed kan kun ophæves, hvis tungtvejende grunde taler for det. Det centrale i den forbindelse er, om forældrene kan håndtere deres eventuelle konflikter på en sådan måde, at det ikke går ud over barnet.

I det omfang forældrene ikke lever op til det fælles ansvar, kan det være bedst for barnet, at der ikke er fælles forældremyndighed, eller at samværet suspenderes, evt. for en periode.”

I de meget konfliktfyldte sager vil der ofte være en række særlige problemstillinger til stede, som gør det nødvendigt at overveje, om det i det konkrete tilfælde er bedst for barnet ikke at fastholde kontakten til begge forældre, eller om forældremyndigheds- /bopælsforhold bør ændres. Problemstillingerne kan bl.a. være voldelig adfærd, misbrugsproblemer, psykiske problemer, kriminalitet og samarbejdschikane – altså psykiske, fysiske eller sociale belastninger, som kan føre til udsathed hos barnet.

Med forældreansvarsloven er det – som det også var med lov om forældremyndighed og samvær – muligt at ophæve eller at afslå at fastsætte samvær. Afgørende er, om en sådan beslutning er ”bedst for barnet”. Efter den tidligere gældende lov kunne samvær afslås eller ophæves, hvis dette var ”påkrævet af hensyn til barnet”.

Forældreansvarsloven gør det endvidere muligt at ophæve den fælles forældremyndighed, hvis det positive for barnet i, at der dømmes til fælles forældremyndighed, overskygges af andre forhold, eksempelvis forældrenes alvorlige konflikt eller vold.

Forældreansvarsloven har derudover også betydet et øget fokus på betydningen af vold i forhold til muligheden for at afskære barnets kontakt til en forælder, idet

”voldsbegrebet” med forældreansvarsloven blev ”udvidet”. Det fremgår således af Folketingets Retsudvalgs betænkning af 26. april 2007 over forslag til forældreansvarslov, at der:

”Ved lovens gennemførelse tilsigtes en præcisering af praksis i samværsager, hvor der er påstand om vold eller grænseoverskridende adfærd”

For det første er det i Retsudvalgets betænkning understreget, *”at dokumenteret voldelig adfærd mod barnet [som hidtil] altid skal medføre, at en anmodning om ophævelse eller afslag på samvær imødekommes”*. Samtidig er anført, at *”også voldelig adfærd over for bopælsforælderen eller dennes familie kan føre til ophævelse af samværet”*. Det fremgår på samme måde af bemærkningerne til loven, at der bør *”udvises stor opmærksomhed i sager, hvor der er påstand om, at der er udøvet vold mod bopælsforælderen eller andre medlemmer af den husstand, hvor barnet opholder sig”*. Videre er det i forhold til muligheden for at ophæve den fælles forældremyndighed i bemærkningerne anført, at *”vold eller lignende mod den anden forælder, barnet eller andre i familien”* kan begrunde en sådan afgørelse. Særligt i forhold til midlertidige forældremyndighedsafgørelser har Retsudvalget i dets betænkning lagt vægt på, at statsforvaltningen med lovens vedtagelse i højere grad end tidligere skulle benytte muligheden for at træffe sådanne afgørelser i sager, hvor der er påstand om vold.

Om betydningen af samarbejdschikane fremgår det af den politiske aftale, at:

”Samværschikane skal imødegås ved en opstramning af praksis for fastsættelse af erstatningsamvær, og ved, at fogedretternes tvangsfuldbyrdelse af samværsager effektiviseres. Samværschikane skal have større vægt ved bedømmelsen af, hvad der er i barnets bedste, når der skal træffes afgørelse om barnets bopæl eller forældremyndigheden over barnet.”

Retsudvalget pegede i dets betænkning på, at et manglende samarbejde kan bero på både samværs- og bopælsforældres forhold, og anførte derfor, at anvendelsen af begrebet ”samarbejdschikane” ville tydeliggøre, at chikane kan gå begge veje.

Forældreansvarsloven gør det således i mindst samme udstrækning, som den tidligere lovgivning, muligt at afskære kontakten mellem barnet og en forælder eller ændre på forældremyndigheds- eller bopælsforhold, hvis det er bedst for barnet. Omdrejningspunktet for belysningen af dette tema bliver derfor administrationen af loven, herunder sagerne behandling.

Belysningen sker hovedsagligt med afsæt i Familiestyrelsens sagskatalog over ”tunge” samværsager, hvor en række sager, som bl.a. er udvalgt på baggrund af henvendelser til Folketingets Retsudvalg og med hjælp fra Børns Vilkår, gennemgås med henblik på at finde fællestræk ved sagerne og behandlingen af dem (bilag 6). Derudover belyses temaet ved evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed, ved Familiestyrelsens gennemgang af domspraksis om fælles forældremyndighed (bilag 7), ved hjælp af dataindsamlingen fra statsforvaltningerne om deres behandling af sager efter forældreansvarsloven (bilag 3 og 4), og ved inddra-

Retsudvalgets betænkning over forslag til forældreansvarslov – om vold og grænseoverskridende adfærd

Den politiske aftale bag forældreansvarsloven – om samværschikane

Temaet er administrationen af loven

Centrale evalueringsbidrag

gelsen af aktørerne på området, herunder den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven (bilag 10) og statsforvaltningerne (bilag 11).

5.2. Sagernes behandling

En del af kommissoriet for udvalgsarbejdet bag forældreansvarsloven var at overveje, om myndighedernes muligheder for at foretage de fornødne undersøgelser af samværsager kunne styrkes bl.a. med henblik på at fremme sagsbehandlingen mest muligt, således at meget lange sagsforløb undgås. Udvalget om Forældremyndighed og Samvær skulle også overveje, om der burde tages initiativer for at sikre barnets kontakt til den anden forælder, når bopælsforælderen uden grund hindrer samværet.

Udvalget understregede i den forbindelse, at det er nødvendigt med en grundig sagsoplysning i sager, hvor det skal afgøres, om kontakten mellem barnet og en forælder skal afskæres, ligesom vægtningen af de hensyn, der er karakteristiske for den konkrete sag, nøje skal overvejes. Udvalget gav samtidig udtryk for, at det var *”helt afgørende for at fremme barnets perspektiv i disse sager, at der arbejdes med at anlægge et helheds- og fremtidsorienteret perspektiv for på denne måde at kunne begrænse antallet af de sager, hvor resultatet efter mange års tvtrækkeri alligevel bliver, at kontakten mellem samværsforælderen og barnet afbrydes eller ikke etableres”*. Udvalget pegede også på vigtigheden af at arbejde målrettet med samarbejdet på tværs af de myndigheder, der har berøring med de konkrete parter, og på vigtigheden af at der tidligt i sagsforløbet sker en tilstrækkelig oplysning af sagen. Det var således efter udvalgets opfattelse meget vigtigt, at der løbende arbejdes med metodeudvikling i disse sager for *”at undgå ”spildtid” og derved fremme barnets perspektiv i sagsbehandlingen”*.

I tråd hermed førte udvalgsarbejdet også frem til en anbefaling om, at de børnesagkyndige undersøgelser blev yderligere kvalificeret ved hjælp af udarbejdelse af fælles regler og minimumskrav, så undersøgelserne på landsplan blev harmoniseret i metode, form og indhold⁹².

5.2.1. OM METODERNE FOR SAGERNES BEHANDLING

Alle ansøgninger om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær skal indgives til statsforvaltningerne. Statsforvaltningerne råder over en bred vifte af værktøjer, som kan anvendes ved behandlingen af sagerne. Der kan således bl.a. afholdes vejledningsmøder med deltagelse af sagsbehandleren og tværfaglige møder med deltagelse af sagsbehandleren og en børnesagkyndig. Der kan ydes børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling, ligesom sagerne kan behandles på skriftligt grundlag og i visse tilfælde sendes videre til domstolene umiddelbart efter modtagelsen af ansøgningen. De metoder, der anvendes ved sagernes behandling, er gennemgået i styrelsens beskrivelse af udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om forældre-

⁹² Vejledning nr. 9013 af 25. januar 2008 om børnesagkyndige undersøgelser blev udarbejdet i forbindelse med lovens ikrafttræden. Vejledningen er revideret ved vejledning nr. 9735 af 18. september 2009 om børnesagkyndige undersøgelser.

myndighed, barnets bopæl og samvær (bilag 9). Behandlingen af sagerne og dermed anvendelsen af de forskellige metoder er beskrevet i vejledning nr. 9859 og nr. 9860, begge af 6. september 2007, om henholdsvis forældremyndighed og barnets bopæl og samvær.

En metode, som er central at nævne i forhold til de særligt konfliktfyldte sager, er det tværfaglige møde, som udspringer af et projekt iværksat af Statsamtet Ribe i 2002. Et tværfagligt møde kan ifølge vejledningen om samvær være særlig relevant for forældre med et fastlåst og forsvarspræget kommunikationsmønster, der overskygger fokus på barnet og forståelsen for barnets udsathed. Mødeformen kan således anvendes i forhold til forældre, der på grund af et højt konfliktniveau vurderes ikke at ville kunne drage nytte af en børnesagkyndig rådgivning eller en konfliktmægling. De 2 sidstnævnte redskaber er kendetegnet ved at være adskilt fra den juridiske sagsbehandling, hvorfor der ikke må videregives oplysninger herfra til den juridiske sagsbehandler, medmindre forældrene har samtykket heri. Det tværfaglige møde er derimod en integreret del af den juridiske sagsbehandling.

Tværfaglighed i sagsbe-
handlingen

Formålet med det tværfaglige møde er at sikre, at barnets perspektiv får en mere central plads i statsforvaltningens sagsbehandling og afgørelsesgrundlag og at gøre forældrene opmærksomme på barnets behov og dermed hjælpe forældrene med at finde frem til den løsning, der er bedst for barnet, og at styrke statsforvaltningens afgørelsesgrundlag i samværsagerne, hvis forældrene ikke når frem til en aftale.

I sager med et højt konfliktniveau vil barnet befinde sig i en udsat position som centrum for forældrenes konflikter, og barnet vil ofte befinde sig i en loyalitetskonflikt. Gennem det tværfaglige møde er det muligt for statsforvaltningen indirekte at sætte fokus på barnet ved at få forældrene til at forholde sig til barnet i mødet og herved undgå at inddrage barnet direkte gennem en samtale, hvilket i nogle tilfælde vil kunne forstærke det konfliktfelt, som barnet befinder sig i.

Der blev i 2007-2009 gennemført et landsdækkende forsøgsprojekt med tværfaglige møder i ansøgningssager om samvær vedrørende særligt udsatte børn. Målgruppen for forsøgsprojektet var sager, hvor forældrene havde et vedvarende højt konfliktniveau, og hvor konfliktniveauet overskyggede fokus på barnet. Samtidig kunne målgruppen have en række andre problemer, eksempelvis psykiske problemer, misbrugsproblemer, sociale problemer, eller der kunne være særlige behov hos barnet.

Ifølge evalueringen af projektet⁹³ hjalp de tværfaglige møder forældrene med at finde den bedste løsning for barnet – således blev 68 pct. af sagerne forligt, hvilket indfrieede målsætningerne for forsøget. Evalueringen viser også, at statsforvaltningens afgørelsesgrundlag blev styrket gennem det tværfaglige møde.

De involverede medarbejdere pegede på, at inddragelsen af både det børnesagkyndige og det juridiske element i det tværfaglige samarbejde øgede kvaliteten i sags-

⁹³ "Evaluering af tværfaglige møder i højkonfliktsager", Rambøll Management, november 2009. Rapporten kan findes på familiestyrelsen.dk.

behandlingen og førte til bedre og mere holdbare løsninger. Forældrene var også positive over for tværfagligheden, men kun en mindre gruppe på 18 pct. af forældrene oplyste at være blevet bedre til at samarbejde om barnet efter mødet.⁹⁴

Det tidligere iværksatte projekt med tværfaglige møder i samværssager med særligt udsatte børn blev videreført med satspuljeforhandlingerne i 2009. Der blev afsat 10 mio. kr. årligt i 2010-2011 til videreførelse af projektet med tværfaglige møder i de 5 statsforvaltninger⁹⁵. Dataindsamlingen om statsforvaltningernes behandling af forældreansvarssager viser, at der i en 1-års-periode er visiteret ca. 900 samværssager til tværfaglig sagsbehandling.

En anden metode, som bør nævnes, er parrådgivning, hvor der tilbydes en forebyggende indsats, som kan modvirke, at børn kommer i klemme som følge af forældrenes indbyrdes problemer og konflikter. Der er som nævnt i kapitel 3, pkt. 3.7.6., iværksat et landsdækkende forsøgsprojekt med parrådgivning til både samlevende og ikke-samlevende forældre, og ordningen forestås af Center for Familieudvikling.

En forebyggende indsats

Også i regi af statsforvaltningerne arbejdes der forebyggende. Statsforvaltningen Syddanmark gennemfører for tiden et forsøgsprojekt, hvor der etableres grupper for forældre, der lige er gået fra hinanden eller er ved at gå fra hinanden. I grupperne får forældrene mulighed for at mødes med andre i samme situation og få vejledning fra statsforvaltningen om regler og om god kommunikation og om, hvordan bruddet kan håndteres i forhold til børnene. Projektets sigte er således at hjælpe forældrene med at holde fokus på skilsmisse/samlivsophævelse i børnehøjde.

Til sidst kan det nævnes, at vejledningen om børnesagkyndige undersøgelser⁹⁶ blev udarbejdet i forbindelse med lovens ikrafttræden. Vejledningen er revideret i september 2009⁹⁷ i samarbejde med Dansk Psykolog Forening med det formål at skabe ensartede og kvalitativt gode børnesagkyndige undersøgelser, hvad enten de udarbejdes i statsforvaltningerne eller ved retterne. Statsforvaltningerne har hidtil anvendt vejledningen rettet mod statsforvaltningerne, mens retterne i deres arbejde i stor udstrækning har anvendt Dansk Psykolog Forenings vejledende retningslinjer. Den gældende vejledning er således en sammenskrivning af disse vejledninger⁹⁸.

En børnesagkyndig undersøgelse skal – udover at indeholde en redegørelse for familiesituationen som helhed – også fungere som en slags ”budbringer” for bar-

⁹⁴ Ph.d.-projektet, som kort omtales i kapitel 3, pkt. 3.7.6., tegner ifølge Christina Vestergård bl.a. et billede af, at forældrene ikke altid får det fulde udbytte af møderne i statsforvaltningerne, fordi de ofte sidder med uudtalte forventninger til processen eller agerer ud fra mere taktiske overvejelser om tilgangen til mødet. Der peges bl.a. på at forberedelse af forældrene på, hvad de kan forvente i mødet, vil kunne bedre udbyttet af selve mødet.

⁹⁵ Det fremgår af Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 30. juni 2011, at satspuljebestillingen ophører med udgangen af 2011, og at statsforvaltningerne fremadrettet kun kan tilbyde tværfaglige møder i meget begrænset omfang. Der henvises til bilag 12.

⁹⁶ Vejledning nr. 9013 af 25. januar 2008.

⁹⁷ Vejledning nr. 9735 af 18. september 2009.

⁹⁸ Familiestyrelsens vejledning nr. 9013 af 25. januar 2008 om børnesagkyndige undersøgelser og Dansk Psykolog Forenings vejledende retningslinjer for børnesagkyndige undersøgelser og erklæringer i forældremyndigheds- og samværssager fra 2007 (3. reviderede udgave).

net og videregive barnets synspunkter. Samtidig skal den børnesagkyndige undersøgelse danne grundlag for afgørelser, der træffes med et fremtidsorienteret perspektiv. En børnesagkyndig undersøgelse skal altså belyse barnets perspektiv, forældrenes samarbejdsevne og samarbejdsmuligheder. Derudover skal den indeholde et fremtidsorienteret perspektiv i forhold til, hvad der er bedst for barnet.

5.3. Sagernes karakteristika og antal

Der vil i sagens natur være en mere udbredt debat omkring håndteringen af sager, som er særligt konfliktfyldte, og hvor de personlige omkostninger for de involverede parter dermed er større. Den ganske omfattende debat, der bl.a. har været om sager, hvor en forælder eksempelvis beskylder den anden forælder for at være voldelig, chikanerende eller at ville bortføre barnet, efterlader dermed også et indtryk af, at denne sagstype udgør en meget stor andel af forældreansvarssagerne. Det er i det lys hensigtsmæssigt indledningsvist kort at anskueliggøre sagernes antal.

Dataindsamlingen om statsforvaltningernes behandling af sager efter forældreansvarsloven i en 1-årig periode viser, at forældrenes konfliktniveau blev vurderet som højt i omkring 4 ud af 10 sager om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær. Det bemærkes i den sammenhæng, at ikke alle sager, hvor konfliktniveauet vurderes at være højt, kan anses for at være ”særligt konfliktfyldte sager”. Denne sidstnævnte kategori rummer således sager, hvor konflikten mellem forældrene er mere tilspidset og ekstrem, og udgør derfor kun en mindre andel af de forældreansvarssager, hvor konfliktniveauet generelt er vurderet som værende højt. Denne yderligere sondring mellem sagernes konfliktniveau understøttes af, at der ses at være visiteret ca. 900 sager til tværfaglig behandling i satspuljeprojektet om særligt udsatte børn i samværssager ud af i alt ca. 14.500 samværssager, som statsforvaltningerne har behandlet i perioden. Dette svarer til under 1 ud af 10 samværssager.

De indsamlede data viser også, at statsforvaltningerne i perioden har behandlet ca. 440 samværssager, hvor der har været påstand om vold eller andre grænseoverskridende handlinger. Disse sager udgør således ca. 3 pct. af alle samværssager. I ca. 540 sager var samarbejdschikane anført som en årsag til ansøgningen, svarende til ca. 4 pct. af alle samværssager. Endelig viser de indsamlede data, at det i 76 af alle samværssager, svarende til under 1 pct., er gjort gældende af en forælder, at der var risiko for bortførelse af barnet.

Evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed viser, at fysisk vold i parforholdet/familien ifølge forældrene var en medvirkende årsag til, at de gik fra hinanden i 13 pct. af de sager, som undersøgelsen omhandler. Psykisk vold i parforholdet/familien var ifølge forældrenes oplysninger en medvirkende årsag i 23 pct. af sagerne. Retternes registreringer i forbindelse med undersøgelsen viser, at der var oplysninger om familievold i 16 pct. af sagerne, mens påstande om seksuelle krænkelser af barnet (eller trusler herom) forekom meget sjældent. Den pro-

centwise andel er for så vidt angår retternes registreringer opgjort på grundlag af knap 2.000 sager⁹⁹.

I undersøgelsen peges der på, at sager ved retten har en betydelig problemtyngde og dermed afviger fra de normale forudsætninger. Det konstateres, at de forældre, der deltog i undersøgelsen – og således havde haft en sag ved retten – havde hyppigere kontakt med sociale myndigheder, hvilket ifølge undersøgelsen tyder på en øget forekomst af sociale belastninger. Det konstateres også, at der i forhold til ”almindelige” skilsmisseg familier hyppigere har ligget tungtvejende grunde til grund for forældrenes samlivsbrud, f.eks. familievold, misbrugsproblemer og psykisk sygdom. Sagerne synes således at være særligt konfliktfyldte.

5.4. Sagskatalog – tunge samværssager

I det sagskatalog, som Familiestyrelsen har udarbejdet med henblik på at belyse de tunge samværssager, beskrives sagsforløbene i 28 sager, hvor der er et højt konfliktniveau mellem forældrene og eksempelvis påstande om vold, grænseoverskridende handlinger, børnebortførelse og samarbejdschikane m.v.

Konflikten mellem forældrene vil således kunne komme til udtryk på forskellig vis. I nogle sager vil den fremsatte påstand om eksempelvis vold eller bortførelsesrisiko dække over reelle forhold, mens der vil være sager, hvor påstanden mere er et udtryk for en forælders uvilje mod den anden forælder. Uanset hvilken baggrund påstanden har, så rummer den kimen til et meget højt konfliktniveau, som vil kunne påvirke barnets trivsel, og hvor den rigtige løsning er, hvad der er bedst for barnet efter en konkret vurdering.

Gennemgangen af sagerne viser, at forældrene i disse meget konfliktfyldte sager oftest giver meget forskellige og modsatrettede oplysninger. Det kan være om de faktiske forhold, eksempelvis om hvor længe de har boet sammen eller om eventuel sygdomme m.v. hos den anden. De forskellige oplysninger kan også være i forhold til forældrenes opfattelse af deres indbyrdes forhold og deres forhold til barnet, herunder barnets tilstand og holdning til forældrene. Forældrene er i sagerne generelt meget uenige om, hvad der er bedst for deres barn.

Forældrene har meget modsatrettede opfattelser af sagen

At forældrene som anført har en polariseret opfattelse af sagen er med til særligt i disse sager at fremhæve, at en eller begge forældre måske i højere grad har blik for egne ønsker/krav end for barnets behov. Det er således i flere af sagerne gengivet, at barnet efter en sagkyndig vurdering er i klemme i forældrenes konflikt, herunder også i form af at den ene forælder knytter barnet meget tæt til sig. Der er også gengivet sager, hvor omfanget af ansøgninger og henvendelser til andre myndigheder må anses som et udtryk for, at forælderen ikke formår at se sagen i et bredere perspektiv end sit eget, herunder også en sag hvor faren ifølge egne oplysninger bortførte barnet i desperation over morens tiltagende betingelser for samværet. Gen-

⁹⁹ Der henvises til evalueringsundersøgelsens tabel 4.6 og tabel 4.11.

nemgangen af sagerne efterlader et indtryk af, at konflikten mellem forældrene fylder meget i deres liv.

Både på grund af vanskelighederne ved at få sagen tilstrækkeligt oplyst gennem forældrene på grund af deres modstridende udsagn, og på grund af karakteren af de påstande, der fremsættes i en del af sagerne, samt på grund af konfliktniveauet, har det i mange af sagerne været nødvendigt at gennemføre en børnesagkyndig undersøgelse, før statsforvaltningen eller retten traf afgørelse. Sagskataloget viser endvidere et generelt billede af en relativt høj inddragelse af viden om barnet og dets situation, som findes i socialt og kommunalt regi¹⁰⁰, om end en sådan inddragelse af viden fra det socialretlige system meget vel kan ske i endnu højere grad. Der er således bl.a. indhentet udtalelser fra barnets institution og udtalelser fra kommunen, herunder via § 50-undersøgelser gennemført af kommunen. Derudover ses sagerne at være oplyst gennem lægeerklæringer, psykologvurderinger, rapporter fra overvågede samvær, underretninger og samtaler med barnet.

Sagernes kompleksitet og tyngde kommer også til udtryk i det antal møder, der er afholdt i sagerne, herunder også mange tværfaglige møder. Det må på baggrund af gennemgangen af sagerne lægges til grund, at der i disse sager er afholdt et relativt stort antal møder med henblik på at løse eller afgøre forældrenes uenighed.

Der er i sagskataloget flere eksempler på, hvordan disse tunge sager bl.a. på grund af konfliktniveauet kompliceres og bliver meget langvarige som følge af forældrenes gentagne ansøgninger og henvendelser, og hvordan konfliktniveauet dermed også fastholdes. De gennemgåede sager har – med undtagelse af 3 sager – en tidsmæssig udstrækning fra omkring 1½-2 år (8 sager) og helt op til ca. 7-8 år (2 sager). Hvis man ser nærmere på de meget langvarige sagsforløb i sagskataloget, viser disse sager, at der ofte er truffet flere afgørelser af bl.a. både statsforvaltningen og retten; i en sag er der truffet 24 afgørelser i perioden juli 2005 til oktober 2010 og i anden sag 23 afgørelser i perioden april 2005 til juni 2010.

Sager med gentagne ansøgninger

I den sammenhæng skal det bemærkes, at Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område, bestående af statsforvaltningernes kontorchefer, har gjort gældende, at den eksisterende mulighed for at afvise gentagne samværsansøgninger i nogen grad er udhulet af forældreansvarslovens portalbestemmelse om, at alle afgørelser skal træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet. Portalbestemmelsen betyder ifølge Erfa-gruppen, at der i meget udstrakt grad skal foretages en realitetsbehandling af sagen for at belyse barnets perspektiv, før det kan lægges til grund, at en ændring ikke er bedst for barnet. Derved efterlades et meget lille rum for afvisning af ansøgninger som et middel til at skærme barnet mod den uro, som verserende sager medfører for familien.

¹⁰⁰ Der er gennemført en § 50-undersøgelse eller anden undersøgelse i 10 sager, undersøgelse af forældrene i 1 sag og afgivet udtalelse fra kommunen i 9 sager.

5.5. Særligt om sager, hvor der er påstand om vold eller anden grænseoverskridende adfærd

Behandlingen af sager, hvor der er påstand om ophævelse eller afslag på samvær på grund af vold eller anden form for overgreb mod barnet, bopælsforælderen eller andre i barnets husstand, er beskrevet i vejledningen om samvær¹⁰¹, som tager afsæt i Retsudvalgets betænkning over lovforslaget.

De overordnede træk af kravene til behandlingen af sagerne er for det første, at påstande om vold eller andre former for overgreb altid bør føre til nærmere undersøgelser af sagen, hvilket som udgangspunkt bør ske gennem en børnesagkyndig undersøgelse eller ved, at en børnesagkyndig afholder en samtale med barnet og fremkommer med en vurdering på baggrund heraf.

Behandlingen af sager med påstand om overgreb

Dernæst skal statsforvaltningen hurtigst muligt efter modtagelsen af en anmodning om ophævelse/suspension af samværet, som er begrundet i en påstand om overgreb, tage stilling til, om der er grundlag for midlertidigt at afskære kontakten, eller om kontakten bør begrænses. Statsforvaltningen skal også tage stilling til, om der er behov for at afskære den juridiske kontakt mellem barn og forælder ved midlertidigt at tillægge den ansøgende forælder eneforældremyndighed, herunder vejlede om muligheden for dette, hvor det er relevant.

Der bør som udgangspunkt ske suspension af samværet, hvis påstanden om overgreb er tilstrækkelig underbygget. Ved denne vurdering kan der lægges vægt på, om forholdet er anmeldt til politiet og/eller om der er sket underretning til kommunen, om der foreligger skadestuerapport eller anden dokumentation for vold, f.eks. krisecentererklæring.

Foreligger der dokumentation for, at samværsforælderen har udøvet vold eller begået andre overgreb over for barnet, bør en anmodning om afslag på eller ophævelse af samvær altid imødekommes. Det er som nævnt ovenfor ikke kun vold mod barnet, der kan føre til afslag på eller ophævelse af samvær, men også voldelig adfærd over for bopælsforælderen eller andre medlemmer af den husstand, hvor barnet opholder sig. Statsforvaltningen skal i disse situationer undersøge, hvordan volden har påvirket barnet og familien som helhed.

Om sagens oplysning gælder det, at dette skal ske hurtigt, og at statsforvaltningen i den forbindelse, særligt i sager med påstand om seksuel grænseoverskridende adfærd, bør rette henvendelse til barnets bopælskommune, dels for at indhente oplysninger om barnet og familiens situation, og dels for at gøre kommunen opmærksom på familiens situation, således at kommunen kan vurdere, om der er behov for at iværksætte hjælpeforanstaltninger for barnet eller familien, hvis dette ikke allerede er tilfældet. Det vil endvidere ligeledes kunne være relevant at indlede et tværfagligt samarbejde med kommunen.

¹⁰¹ Vejledning nr. 9860 af 6. september 2007.

Statsforvaltningen skal således hurtigst muligt gennem afgørelser skærme barnet på relevant vis, men statsforvaltningen skal på den anden side også hindre, at samværsforælders forbindelse med barnet afbrydes og ødelægges som følge af grundløse- og/eller chikanøse beskyldninger. Mellem disse klare yderpunkter findes imidlertid en række sager, hvor det er tvivlsomt, hvad der er foregået.

Dataindsamlingen fra statsforvaltningernes behandling af sager efter forældreansvarsloven viser, at der i de ca. 440 samværsager, hvor der var påstand om vold og anden grænseoverskridende adfærd, har været tale om påstand om overgreb¹⁰² mod barnet i ca. halvdelen af tilfældene, mens overgrebene efter bopælsforælders oplysninger har været rettet mod denne i godt en tredjedel af tilfældene. I ca. hver tiende sag har overgrebene ifølge bopælsforælderen været rettet både mod barn og bopælsforælder. Oplysningerne viser også, at forældrene indgik en aftale om samværet i ca. 4 ud af 10 sager, og at statsforvaltningerne traf afgørelse i de resterende sager. I ca. 32 pct. af afgørelserne bestemte statsforvaltningerne, at samværet skulle ophæves eller ikke fastsættes, og i andre ca. 14 pct. af afgørelserne blev samværet suspenderet.

Om måden, hvorpå disse sager er oplyst, fremgår det af dataindsamlingen, at de mest anvendte former for særlig oplysning af sagen er indhentelse af oplysninger fra politiet (i ca. 27 pct. af sagerne), kommunal udtalelse om forælderen (i ca. 13 pct. af sagerne), lægelig/psykologisk udtalelse om forælderen (i ca. 14 pct. af sagerne) og gennem domsudskrift (i ca. 10 pct. af sagerne). Derudover viser dataindsamlingen, at der i meget vid udstrækning gennemføres tværfaglige møder i samværsager, hvor der er påstand om overgreb, ligesom anvendelsen af børnesagkyndige undersøgelser ligger på et klart højere niveau end i forældreansvarssager generelt set¹⁰³.

Det ovenfor omtalte sagskatalog kan tillige inddrages i belysningen af, hvordan myndighederne reagerer på alvorlige påstande om vold og grænseoverskridende handlinger, herunder tilfælde hvor påstanden måske nærmere er udtryk for samarbejdschikane. Sagskataloget indeholder således både eksempler på, at et samvær suspenderes, og at nærmere undersøgelser iværksættes umiddelbart efter fremsættelsen af en påstand om overgreb, og på, at en forælders påstande om overgreb ikke tillægges betydning. Der er også et eksempel på, at en forælder – der er samværsforælder – tidligt i et længere sagsforløb har politianmeldt den anden forælder for seksuelle overgreb mod barnet, men at disse anmeldelser ikke fører til yderligere fra myndighederne, ej heller fra den anmeldende forælder. Endelig viser en sag betydningen af et udstrakt samarbejde med kommunen; i sagen havde den ene forælder anmeldt overgreb på barnet til politiet 4 gange uden, at dette førte til sigtelse af samværsforælderen, og kommunen gennemførte undersøgelser af barn og forældre. Kommunen ydede endvidere psykologhjælp til bopælsforælderen for, at denne forælder kunne rumme afleveringen af barnet til samvær¹⁰⁴.

Håndteringen af sagerne i praksis

¹⁰² Begrebet "overgreb" bruges her som dækkende både vold og anden grænseoverskridende adfærd. Der henvises i øvrigt til bilag 4.

¹⁰³ Bilag 4 indeholder yderligere oplysninger om sager, hvor der er påstand om overgreb.

¹⁰⁴ Se i det hele eksempelvis sag nr. 2, 3, 11, og 13.

Med evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed af de afsagte byretsdomme i 2009 afdækkes, hvordan domstolene håndterer oplysninger om en række centrale konfliktområder eller hændelser, som antages at have betydning for, om der dømmes til eneforældremyndighed frem for fælles forældremyndighed. Oplysninger om fysiske krænkelser er et sådan særligt udskilt konfliktområde. Som nævnt i pkt. 5.3. var der i 16 pct. af sagerne i domstolsregi oplysninger om familievold, mens påstande om seksuelle krænkelser af barnet forekom meget sjældent. I en tredjedel af tilfældene, hvor der var oplysninger om familievold, var oplysningerne efter dommerens opfattelse af en sådan karakter, at de blev lagt til grund for afgørelsen.

Familiestyrelsens gennemgang af domspraksis om fælles forældremyndighed¹⁰⁵ viser, at vold i alle de beskrevne sager fører til ophævelse af den fælles forældremyndighed efter § 11, hvis retten vurderer, at påstanden om vold er tilstrækkeligt underbygget¹⁰⁶. Retten har således ophævet den fælles forældremyndighed i tilfælde, hvor den ene forælder var dømt for vold mod den anden forælder. Retten har også ophævet den fælles forældremyndighed, hvis retten på baggrund af forældrenes forklaringer el.lign. kunne lægge til grund, at den ene forælder havde udøvet vold mod den anden forælder. Vold og andre overgreb ses også behandlet i enkelte af dommene efter § 14, stk. 1, men er kun dokumenteret i ét tilfælde, hvor der ikke blev etableret fælles forældremyndighed¹⁰⁷. I nogle domme efter § 14, stk. 1, foreligger der oplysninger om vold fra en af forældrene, og gennemgangen af disse domme viser, at oplysningerne ikke nødvendigvis medfører, at der ikke etableres fælles forældremyndighed. Omvendt ses oplysninger om vold fra en af forældrene at kunne indgå i den samlede vurdering af samarbejdsmulighederne mellem forældrene og være medvirkende til, at der af den grund ikke etableres fælles forældremyndighed.

Der ses dog også domme efter § 11, hvor retten ikke finder at kunne lægge en forælders oplysninger om vold til grund. I 2 domme bestemte henholdsvis Højesteret og landsretten, at den fælles forældremyndighed skulle fortsætte, da forældrenes samarbejdsproblemer ikke var af en sådan karakter, at det var bedst for barnet, at den fælles forældremyndighed blev ophævet. Et andet eksempel er en sag, hvor moren under sagen oplyste, at faren tidligere havde slået hende foran barnet. Om morens oplysninger om vold anførte landsretten, at *"Landsretten har ikke grundlag for at vurdere rigtigheden heraf, men moderens holdning til faderen viser, at det ikke er sandsynligt, at forældrene, hvis der blev etableret fælles forældremyndighed, vil kunne opnå enighed om væsentlige spørgsmål i S' liv, som de ikke på forhånd måtte være enige om."* Landsretten lagde endvidere til grund, at barnet blev påvirket af forældrenes forhold til hinanden i negativ retning, og fandt herefter, at de anførte omstændigheder og en samlet vurdering af forældrenes forhold i øvrigt med fornøden vægt talte imod, at der blev etableret fælles forældremyndighed¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Styrelsens gennemgang omfatter 80 landsrets- og Højesteretsdomme, der er trykt i Tidsskrift for Familie- og Arveret. Dommene er afsagt i perioden oktober 2008 til august 2010.

¹⁰⁶ Der henvises til pkt. 3.4.2. i bilag 7.

¹⁰⁷ Der henvises til kapitel 4 i bilag 7.

¹⁰⁸ Se TFA2009.375.

Ikke kun påstande om overgreb i form af vold kan føre til ophævelse af fælles forældremyndighed. I en sag var moren af den opfattelse, at faren havde begået seksuelle overgreb mod deres 5-årige barn. Under hensyn til forældrenes dybtliggende konflikt, som havde udspring i moderens overbevisning om seksuelle krænkelser, blev den fælles forældremyndighed ophævet og tillagt moren alene¹⁰⁹. I en anden sag var faren dømt for bl.a. blufærdighedskrænkelser over for andre børn, hvilket havde ført til, at moren havde mistet tilliden til ham og ikke kunne eller ville samarbejde med ham omkring barnet. Landsretten vurderede ud fra de oplysninger, der forelå, herunder en psykologisk undersøgelse af faren, at morens holdning var berettiget. Den fælles forældremyndighed blev derfor ophævet og tillagt moren alene¹¹⁰.

Spørgsmålet om behandlingen af forældreansvarssager, hvor der er påstand om overgreb, har været drøftet i forskellige fora.

Bidrag til evalueringen om behandlingen af sager med påstand om overgreb

Det er af den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven anført, at der ikke ses at være problemer for så vidt angår håndteringen af sager, hvor overgrebene er rettet mod barnet, idet myndighederne ifølge gruppen følger en entydig praksis i disse situationer. Gruppens drøftelser har derfor taget afsæt i de situationer, hvor volden er rettet mod andre end barnet, typisk mod den anden forælder. Der er i gruppen peget på, at myndighedernes reaktion i disse situationer ikke er så entydig som i tilfælde af overgreb mod barnet, om end det er opfattelsen, at myndighederne er blevet bedre til at reagere på fysisk vold mod andre end barnet. Påstande om psykisk vold ses imidlertid ikke at afstedkomme den samme reaktion fra myndighedernes side. Oplysninger om psykisk vold håndteres oftere som chikanøs adfærd, og det er i den forbindelse tilkendegivet, at det er et problem, at der mangler sanktioner i forhold til den forælder, som udøver samarbejdschikanen i form af psykisk voldelig adfærd.

På Familiestyrelsens dialogmøde med en række relevante aktører på området i foråret 2011 drejede drøftelserne sig bl.a. om et behov hos myndighederne for tilførsel af viden om vold og de voldsramte samt om håndteringen af sager om vold. Der blev i den forbindelse særligt peget på statsforvaltningerne, som er den første myndighed på forældreansvarslovens område, forældrene kommer i kontakt med. Der blev således rejst tvivl om, hvorvidt myndighederne har den tilstrækkelige viden om vold og voldens kendetegn hos dem, der lever eller har levet i et voldeligt forhold, til at kunne identificere sager med vold uden oplysning herom fra parterne selv.

Det blev også på mødet fremhævet, at der er et behov for mere fokus på højkonfliktsager, f.eks. sager om vold, og i den forbindelse blev det foreslået at uddanne nøglepersoner i systemet med en særlig viden om de problemstillinger, som sagerne involverer. I lighed hermed har Børns Vilkår i deres ændringsforslag til styrkelse

¹⁰⁹ Se TFA2010.13.

¹¹⁰ Se TFA2010.303.

af barnets rettigheder peget på behov for specialiseret viden i statsforvaltningerne om udsatte børn¹¹¹.

I forbindelse med workshoppen for statsforvaltningernes sagsbehandlere på det familieretlige kursus i november 2010, hvor behandlingen af sager med påstand om vold og anden grænseoverskridende adfærd samt samarbejdschikane blev drøftet, blev det af sagsbehandlerne anført, at sager om vold kun sjældent forekommer i statsforvaltningerne. Det førte frem til overvejelser blandt de ansatte om, hvorvidt der er sager, som ”overses” på grund af manglende teoretisk viden i tilfælde, hvor parterne ikke gør opmærksom på voldsproblematikken. Statsforvaltningernes sagsbehandlere gav således udtryk for et ønske om øget viden om disse særlige sager, hvilket ligger i tråd med tilkendegivelserne på det ovenfor omtalte dialogmøde. Af andre løsningsmuligheder blev der bl.a. peget på muligheden for at inddrage andre faggrupper og vigtigheden af et styrket samarbejde med kommunerne. Også betydningen af at udfærdige tydelige opdrag for børnesagkyndige undersøgelser blev fremhævet, ligesom de ansatte ønskede mulighed for at iværksætte forældre- og revneundersøgelser.

Workshoppens deltagere drøftede endvidere, at disse meget konfliktfyldte sager rummer et skisma udover det forhold, at en påstand om overgreb ofte vil blive mødt med en påstand om samarbejdschikane. Sagerne rummer således også det svære dilemma, at det for nogle børn fra voldsramte familier ud fra en børnesagkyndig vinkel er bedst, at der er samvær.

Socialministeriet har i sit bidrag til evalueringen af forældreansvarsloven¹¹² peget på, at forældreansvarsloven med dens udgangspunkt om barnets ret til 2 forældre og med den sagsbehandling, der er knyttet til loven, kan gøre det vanskeligt at støtte et barn og dennes bopælsforælder/-familie på bedst mulige måde efter serviceloven i forhold til deres bearbejdning af oplevelser fra et voldeligt familieliv. Der peges på, at i de tilfælde, hvor der fortsat er kontakt mellem barnet og en forælder, som har udøvet vold mod bopælsforælderen, er det muligt for den voldelige forælder at fortsætte en chikane af bopælsforælderen. Socialministeriet har også oplyst, at en række støtteforanstaltninger kun kan iværksættes med samtykke, og at det derfor er en forudsætning for at hjælpe barnet, at begge forældre samtykker, hvis der er fælles forældremyndighed – det er ifølge Socialministeriet ikke muligt at opnå et sådan samtykke i alle tilfælde.

I forlængelse af resultatet af drøftelserne mellem de ansatte i statsforvaltningerne og Socialministeriets bemærkninger kan det nævnes, at Statsforvaltningen Syddanmark har deltaget i et projekt i Odense Kommune, der er en del af Servicestyrelsens satspuljeprojekt: ”Børn og kvinder i Familier med Vold”. Projektets overordnede formål er at styrke kommunernes og krisecentrenes støtte til og behandling af børn og mødre i familier med vold.

Samspillet mellem forældreansvarsloven og en socialretlig indsats

¹¹¹ ”Forældreansvarsloven – Ændringsforslag til styrkelse af barnets rettigheder”, Børns Vilkår, april 2011.

¹¹² Der henvises til bilag 14.

Formålet med statsforvaltningens deltagelse i projektet har været at afdække samarbejdsflader mellem statsforvaltningen og kommunen og at finde måder, hvorpå dette samarbejde kan styrkes til gavn for børn i familier med vold. De konkrete tiltag i projektet har bl.a. været afholdelse af dialogmøder mellem kommunen og relevante myndigheder, herunder statsforvaltningen, og afvikling af temadage om vold og betydningen heraf. Derudover har statsforvaltningens deltagelse afstedkommet iværksættelse af en kontaktordning mellem kommunen og statsforvaltningen særligt med sigte på håndteringen af konkrete sager, men også med henblik på gensidig udveksling af mere generel information og vejledning, herunder viden om procedurer og praksis vedrørende forældreansvarsloven. Samarbejdsprojektet har også haft fokus på bisidderrollen, hvilket bl.a. har betydet, at kommunens medarbejdere nu oftere deltager i møder i statsforvaltningen sammen med den, der har været udsat for vold. Bisidderens opgave er at støtte den voldsramte og samtidig være med til at sikre, at statsforvaltningen får kendskab til særligt relevante forhold, herunder oplysninger om eventuel vold.

5.6. Særligt om samarbejdschikane

Intentionen bag loven er – som det også fremgår af den politiske aftale – at rette stor opmærksomhed mod de sager, hvor en forælder uden påviselig grund søger at hindre barnets kontakt med den anden forælder. Der skal derfor ved vurderingen af ”barnets bedste” tages hensyn til, om den ene forælder uden grund hindrer den anden forælders samvær.

Som det fremgår af pkt. 5.1., blev begrebet udvidet fra samværschikane til samarbejdschikane under behandlingen af lovforslaget for herved at betone forældrenes fælles ansvar over for barnet.

Om sagernes behandling fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at der så tidligt som muligt skal iværksættes en børnesagkyndig undersøgelse med et fremtidsorienteret sigte med henblik på at finde frem til konfliktens kerne og afdække, om det er til barnets bedste, at der fortsat er samvær. Begge forældre bør således ifølge Udvalget om Forældremyndighed og Samvær tidligt have mulighed for at *”opnå en forståelse for barnets perspektiv i en konflikt, der ellers kan føre til langvarige tvtrækkerier om barnet med store konsekvenser for dette.”*

Derudover skal tilfælde af samværschikane ifølge udvalget kunne imødegås i statsforvaltningerne og ved domstolene. Hvis det er vurderet, at det trods konflikten er bedst for barnet, at der er samvær, skal der gribes ind ved fortsat hindring af samværet. Det blev derfor også muligt for fogedretterne at fastsætte erstatningssamvær under en sag om tvangsfuldbyrdelse af samværet i fogedretten. Hertil kommer, at retten ifølge bemærkningerne til loven i tilfælde af påvist samværschikane skal overveje at ændre barnets bopæl eller overføre forældremyndigheden til den anden forælder, hvis denne må anses for bedre egnet til at varetage samarbejdet omkring barnet og kontakten til den anden forælder.

Behandlingen af sager
med samarbejdschikane

Styrelsens gennemgang af domspraksis om fælles forældremyndighed viser for så vidt angår samarbejdschikane, at der i de gennemgåede domme tages hensyn til dette moment ved domsafsigelsen. Der er således i den gennemgåede periode afsagt 2 landsretsdomme efter § 11, hvor der er taget særskilt stilling til betydningen af samværschikane¹¹³. I begge tilfælde blev chikanen tillagt væsentlig betydning, idet chikanen i den ene sag medførte, at den fælles forældremyndighed blev ophævet og tillagt den anden forælder alene. Begrundelsen var, at denne forælder måtte anses for bedst til at sikre børnenes mulighed for kontakt til begge forældre. I den anden sag blev samværschikanen tillagt skadevirkning for den forælder, som hindrede samværet, idet landsretten ikke fandt, at samværschikanen kunne begrunde, at der ikke fortsat skulle være fælles forældremyndighed.

Betydningen af samarbejdschikane har endvidere været genstand for behandling i 6 ud af de 11 gennemgåede domme efter § 14, stk. 1, hvor der er taget stilling til en påstand om overførsel af forældremyndigheden¹¹⁴. Gennemgangen af disse domme viser, at landsretten – i tråd med bemærkningerne – tillægger samarbejdschikane betydning ved vurderingen af, om forældremyndigheden skal overføres til den anden forælder.

I 2 tilfælde blev forældremyndigheden således overført til den anden forælder under henvisning til, at der forelå samarbejdschikane. I den ene dom blev der bl.a. henvist til, at faren måtte antages at være den bedste til at sikre, at barnet fik en god kontakt til begge forældre. I den anden sag indgik samværschikanen fra morens side som et moment ved afgørelsen.

Der er også eksempler på tilfælde, hvor landsretten konstaterede, at forældremyndighedsindehaveren uden rimelig grund hindrede barnets kontakt til den anden forælder, men hvor landsretten alligevel ikke overførte forældremyndigheden. I 2 af disse sager henviste retten til, at en overførsel af forældremyndigheden ville være for indgribende og forbundet med sådanne omkostninger for barnet, at en overførsel af forældremyndigheden ikke ville være bedst for barnet¹¹⁵. I den ene sag var der således tale om et 3-årigt barn, der ikke havde haft samvær med faren i mere end 2 år, mens der i den anden sag var tale om et 7-årigt barn, der ikke havde haft kontakt med faren i 4 år.

Netop disse betragtninger, som kommer til udtryk i de 2 sidstnævnte domme, indeholder et skisma, som har været genstand for drøftelser bl.a. i den faglige ekspertgruppe. Ekspertgruppen har således drøftet, om samarbejdschikane kan tillægges større vægt ved afgørelserne, end det sker i dag. Der er i gruppens drøftelser givet udtryk for, at de redskaber til at imødegå chikane, som loven indeholder, ikke anvendes i praksis i det tilsigtede omfang, idet barnets perspektiv – ”barnets bedste” – i mange tilfælde tilsiger, at myndighederne afstår fra anvendelsen af disse redskaber. I forlængelse heraf er det nævnt, at det skal være lettere at overføre forældremyndigheden eller bopælen, når en forælder udøver samarbejdschikane, og at

¹¹³ Der henvises til pkt. 3.4.3. bilag 7.

¹¹⁴ Der henvises til kapitel 4 i bilag 7.

¹¹⁵ Se TFA2010.736 og TFA2010.350.

chikane således ikke bør kunne betale sig. Det er heroverfor påpeget, at samarbejdschikane tillægges betydelig vægt ved myndighedernes vurdering af sagen, men at afgørelsen altid skal være til barnets bedste, hvorfor konstateringen af, at der foreligger samarbejdschikane, ikke altid vil få afgørende betydning for sagens endelige resultat.

Børnebortførelse kan også anses for at være samarbejdschikane, idet den anden forælders kontakt til barnet hindres. Familiestyrelsens gennemgang af domspraksis om fælles forældremyndighed viser, at der i to tilfælde er truffet afgørelse om som følge af bortførelsen at ophæve den fælles forældremyndighed og tillægge den tilbageblevne forælder denne.

Børns Vilkår har i deres ændringsforslag til styrkelse af barnets rettigheder givet udtryk for, at hensyntagen til samarbejdschikane ved myndighedernes afgørelser får karakter af straf, og at dette er i modstrid med hensynet til barnets bedste. Børns Vilkår anfører videre, at i tilfælde, hvor barnet er ”allieret” med den chikanerende forælder, vil der være en risiko for, at det er dybt traumatiserende for barnet, hvis bopælen eller forældremyndigheden flyttes.

Statsforvaltningernes sagsbehandlere pegede i den tidligere omtalte workshop også på, at hensynet til barnets bedste ofte gør, at samarbejdschikanen ikke kan imødegås ved at henvise til, at eksempelvis barnets bopæl vil blive flyttet. Det blev i den forbindelse også anført, at en flytning af barnets bopæl ikke vil løse problemet som sådan. Det er samtidig sagsbehandlernes erfaring, at underretninger til kommunen ikke fører til handlinger fra kommunens side. Som mulige redskaber i forhold til at dæmme op for samarbejdschikane pegede sagsbehandlerne på et behov for bedre muligheder for at få forældrene til at samarbejde med hinanden i stedet for at modarbejde hinanden. Der blev i den forbindelse som eksempel henvist til det projekt, som Statsforvaltningen Syddanmark har i forhold til forældre, der netop har brudt med hinanden. Projektet er omtalt under pkt. 5.2.1.

Ekspertgruppen har i deres drøftelser talt om, hvorvidt myndighederne vil være i stand til at skride hurtigere ind over for samarbejdschikane. En udfordring i forhold til en hurtig reaktion fra myndighederne er imidlertid ifølge gruppen, at det kan være vanskeligt at konstatere, at der foreligger samarbejdschikane, idet ét sagsforløb ofte ikke – isoleret set – vil være tilstrækkeligt til at foretage denne konstatering. Da konstateringen af, at der er tale om samarbejdschikane således typisk først kan ske på et senere tidspunkt, er det svært at skride hurtigt ind over for samarbejdschikane.

Gruppen har også nævnt, at der kan være behov for hurtigt at inddrage de sociale myndigheder, og at statsforvaltningen indgår et samarbejde med kommunen i disse sager.

Flere har i forbindelse med drøftelserne af samarbejdschikane foreslået, at det bliver muligt at udarbejde forældreevneundersøgelser, som vil kunne indgå i

sagsoplysningen, og som modsat børnesagkyndige undersøgelser alene har fokus på den pågældende forælders forældreevne. Med et sådant redskab vil man ifølge ekspertgruppen i en række situationer kunne skåne barnet for direkte inddragelse i sagen.

5.7. Opsamling og overvejelser

Som nævnt indledningsvist i dette kapitel er omdrejningspunktet for evalueringen af dette tema mere anvendelsen og administrationen af loven, end det er selve lovens indhold.

Talmæssigt fylder de særligt konfliktfyldte sager, herunder sager om vold og grænseoverskridende handlinger samt samarbejdschikane, ikke meget, når man sætter dem i forhold til det samlede antal sager efter forældreansvarsloven. Der er da også en relativ entydig tilkendegivelse fra myndigheder og interesseorganisationer m.v. om, at langt størstedelen af forældrene formår at efterkomme lovens grundprincip om et fælles ansvar for barnet, og at loven således støtter op om størstedelen af de brudte familier. For disse familier synes man således at kunne lægge til grund, at administrationen af loven overordnet set lever op til lovens intentioner.

Tilbage står administrationen af loven og dens muligheder i forhold til de særligt konfliktfyldte sager, hvor der kan peges på et ønske fra flere sider om – i endnu højere grad end det er tilfældet i dag – at kunne behandle disse sager ud fra deres særlige præmisser.

De særligt konfliktfyldte sager er meget komplekse og rummer udfordringer, der i udstrakt grad kan tilskrives forældrenes konfliktniveau. Sagernes kompleksitet synes dog også i nogen grad at følge af det sociale tilsnit, der ikke sjældent findes i dem. Kompleksiteten af sagerne gør det vanskeligt at opstille entydige succeskriterier for afgørelsen af en sag – en vanskelighed som meget tydeligt illustreres af dilemmaet i forbindelse med vægtningen af samarbejdschikane kontra barnets bedste. Det må imidlertid vurderes at være af afgørende betydning for barnet, at sagerne løses inden for et regelsæt og i en myndighedsstruktur, der giver mulighed for en nuanceret sagsoplysning og indrømmer mulighed for skøn.

De bidrag, som styrelsen har modtaget og udarbejdet til belysning af dette tema, giver anledning til følgende overvejelser:

- Anvendes loven og dens muligheder som tilsigtet ved lovens vedtagelse?
- Hvordan sikres det i højere grad, at de særligt konfliktfyldte sager håndteres på bedste vis for barnet?

5.7.1. ADMINISTRATIONEN AF LOVEN

Den gennemgang af sager, der er foretaget med sagskataloget, giver overordnet ikke styrelsen en opfattelse af grundlæggende fejl eller uhensigtsmæssigheder i be-

handlingen af sagerne. Gennemgangen efterlader derimod et indtryk af et system, hvor der sker en grundig oplysning af sagerne, og hvor forældrene i meget høj grad bliver mødt af statsforvaltningerne i form af møder for på den måde at finde frem til den bedste løsning for barnet.

Det skal dog nævnes, at de gennemgåede sager udgør et mindre udsnit af sager, hvor der er et meget højt konfliktniveau, hvilket må give anledning til et forbehold for, hvordan andre sager af samme karakter er behandlet. Samtidig skal det dog understreges, at der er tale om en bred udvælgelse af sager¹¹⁶.

Det er endvidere styrelsens opfattelse, at det på baggrund af den gennemgåede domspraksis kan lægges til grund, at dokumenteret overgreb på barnet eller den ene forælder vil have den konsekvens, at den fælles forældremyndighed ophæves eller ikke etableres. Videre viser den gennemgåede domspraksis også, at der er en forståelse fra domstolens side af betydningen af den konflikt, der opstår eller er mellem forældre, hvor der er påstand om overgreb, i tilfælde hvor det ikke på baggrund af sagens oplysning kan lægges til grund, at de påståede overgreb har fundet sted.

Sager med påstand om overgreb

I forlængelse heraf skal det endvidere påpeges, at det samlede indtryk af de bidrag, som styrelsen har modtaget til emnet, er, at myndighedernes håndtering af de konstaterbare eller sandsynliggjorte overgreb er relativ ensartet og konsistent. Endvidere synes det ud fra evalueringsbidragene at kunne lægges til grund, at reaktionen på overgreb er tydelig, og at sådanne forhold tillægges afgørende betydning ved sagens afgørelse. De indsamlede data om statsforvaltningernes behandling af sagerne understøtter dette, idet kontakten mellem barn og forælder blev afskåret i op imod halvdelen af sagerne, hvor der var påstand om overgreb.

Derimod synes der at være en vis enighed om, at reaktionen på samarbejdsschikane ikke på samme måde er entydig, hvilket også kommer til udtryk i gennemgangen af domspraksis. Der er peget på, at fogedretterne i meget høj grad fastholder et fastsat samvær, når der er tale om chikane. Tal fra Domstolsstyrelsen viser, at der i 2009 og 2010 har været en klar stigning i antallet af fogedsager på forældreansvarslovens område. Der var således i 2007 og 2008 ca. 1.700 sager ved fogedretterne, mens dette tal i 2009 og 2010 var steget til henholdsvis ca. 2.000 og 2.200. I sammenhæng hermed kan det dog bemærkes, at antallet af tilbagekaldte sager også steg i disse år fra omkring 300 sager i 2007 til ca. 380 i 2010. Mellem ca. 130 og 170 sager blev afvist i de 4 år, og kun et fåtal af fogedsagerne førte til en udkørende fogedforretning – omkring 50 de 2 første år, 185 i 2009 og 73 i 2010.

Samarbejdsschikane

I sagskataloget er der også eksempler på, at der fra myndighedernes side holdes fast i, at barnet skal have kontakt med begge forældre, uanset at bopælsforælderen uden rimelig grund modsætter sig dette. Det må dog samtidig på baggrund af de modtagne bidrag til belysningen af dette aspekt lægges til grund, at myndighederne kommer til kort, hvis en forælder vedholdende fastholder sin modstand til trods for den betydning, det har for barnet. I en sådan situation kan et forsøg på at få

¹¹⁶ Der henvises til indledningen og sammenfatningen i bilag 6.

etableret samvær ikke fortsætte i det uendelige. På samme måde ses det i en række situationer at ville være for omkostningsfyldt for barnet at imødegå chikanen ved en flytning af bopæl eller forældremyndighed¹¹⁷. Dette er også billedet, når der ses på domspraksis.

Der synes at være en udbredt holdning hos systemets aktører om, at samarbejdschikane ikke bør kunne betale sig, og en konstateret chikane tillægges efter det oplyste også betydelig vægt ved vurderingen af sagen. Chikanen får dog ofte i mindre grad en direkte betydning for sagens udfald, hvilket særligt synes at skyldes tidsaspektet. Det vil således i udgangspunktet være mere indgribende for barnet at drage konsekvensen af samarbejdschikane, jo længere tid denne har stået på. En styrkelse af lovens intention på dette punkt må antages i nogen grad at kunne ske gennem en tidligere og mere konsekvent indsats over for chikanen og den bagvedliggende konflikt. I forhold til at muliggøre en tidligere indsats vil inddragelse af det kommunale system givetvis også være af betydning.

Et andet punkt omkring administrationen af loven, der i evalueringsprocessen er blevet sat spørgsmålstegn ved, er, om myndighederne er i stand til at identificere alle sager, hvor der er overgreb i familien. Denne tvivl er for det første tilkendegivet af myndighederne selv, men den er også rejst fra interesseorganisationernes side.

Viden om de særligt konfliktskyldte sager, herunder om vold

Drøftelserne af denne problemstilling giver indledningsvist anledning til at understrege, at forældreansvarsloven administreres inden for et privatretligt system, hvor sagens parter – forældrene – har rådighed over sagen. Statsforvaltningerne (og domstolene) kan således ikke agere, hvis der ikke er en ansøgning eller anmodning fra en forælder. Systemet omkring forældreansvarsloven adskiller sig herved fra det socialretlige system, hvor kommunen har en forpligtelse til at agere af egen drift. Forældrene har ligeledes i første omgang ansvaret for, at relevante oplysninger kommer frem under sagens oplysning. Det administrative system omkring forældreansvarsloven er efter officialmaksimen forpligtet til at oplyse sagen i tilstrækkelig grad for at kunne træffe den rigtige afgørelse. Heri ligger, at statsforvaltningerne skal afdække forhold, som ikke er afklarede, og som statsforvaltningen har kendskab til. Det er derfor afgørende, at nødvendige og relevante oplysninger videregives til statsforvaltningen. Et kendskab til relevante forhold, og dermed en anledning til nærmere undersøgelser, kan også bygge på observationer, som sagsbehandleren gør i mødet med forældrene.

Der er i bidragene til evalueringen peget på, at en øget viden hos statsforvaltningerne om vold og betydningen heraf vil kunne afhjælpe den udfordring, som ligger i, at en voldsramt ikke fortæller om volden til myndighederne. Samtidig er der også peget på, at et øget samarbejde med kommunerne vil styrke sagernes behandling. I den forbindelse kan der bl.a. henvises til Statsforvaltningen Syddanmarks deltagelse i Odense Kommunes projekt, som er omtalt i pkt. 5.5.

¹¹⁷ Se hertil om svensk ret følgende uddrag af Regeringens proposition 2005/06:99 – Nya vårdnadsregler, s. 116: "Vid umgängessabotage och umgängesvägran är det inte ett rättvise- eller bestraffningstänkande som skall aktualiseras utan det avgörande skall vara vilka konsekvenser och vilken betydelse som handlandet ifråga får för barnet".

Socialministeriet har ligeledes peget på vigtigheden af, at statsforvaltninger og kommuner samarbejder. Et samarbejde vil bl.a. være med til at sikre kendskab til, hvilke beføjelser de forskellige myndigheder har, og dermed også viden om, hvordan sagsbehandlingen og -oplysningen kan understøttes af andre myndigheder.

Endelig peger belysningen af administrationen af loven i forhold til de særligt konfliktfyldte sager på, at de meget lange sagsforløb, som bl.a. ses i sagskataloget, og som i et vist omfang skyldes gentagne ansøgninger fra en forælder, måske ikke i den grad, det var tilsigtet, kan imødegås ved hjælp af forældreansvarslovens § 39, hvorefter statsforvaltningen under visse omstændigheder kan afvise at behandle en ansøgning om ændring af samvær. Det er således af Erfa-gruppen påpeget, at portalbestemmelsen om, at afgørelser skal træffes ud fra barnets bedste, gør, at rummet for afvisning er mindsket i forhold til retstilstanden under lov om forældremyndighed og samvær. Dette betyder, at afvisningsbestemmelsen er mindre effektiv i forhold til at skabe ro for barnet.

Gentagne ansøgninger fra en forælder

I tråd med ønsket om i højere grad at kunne skabe ro om barnet og familien, er det fra flere sider, herunder både fra Erfa-gruppen og den faglige ekspertgruppe, gjort gældende, at muligheden for at afvise ændringsansøgninger bør overføres på sager om forældremyndighed og barnets bopæl, hvor det efter de gældende regler er muligt at rejse en ny sag umiddelbart efter, at sagen er afsluttet i retten. Der henvises herom til kapitel 8.

I det omfang, muligheden for at afvise ubegrundede ansøgninger om ændringer af samværet med henblik på at skærme barnet mod forældrenes konflikt utilsigtet er gjort mindre effektiv af portalbestemmelsen om barnets bedste, vil det med rette kunne overvejes, om der bør ske en tydeliggørelse af området for anvendelsen af bestemmelsen og samtidig en tydeliggørelse af forståelsen af barnets bedste i den sammenhæng.

5.7.2. HVORDAN HÅNDTERES DE SÆRLIGT KONFLIKTFYLDE SAGER BEDST

På Familiestyrelsens dialogmøde blev der som tidligere nævnt stillet forslag om at højne vidensniveauet i statsforvaltningerne og uddanne nøglepersoner til håndteringen af de særligt konfliktfyldte sager. Der blev også på mødet bl.a. fra kommunal side peget på et behov for øget viden hos kommunerne om, hvad der inden for dette system kan gøres for børnene, og en videndeling mellem statsforvaltningerne og kommunerne.

En række af de beskrevne sager i sagskataloget er trods sagens privatretlige karakter hos statsforvaltningen (som en partstvist mellem forældrene) i lige så høj grad udtryk for en sag med tunge socialretlige aspekter. Det er styrelsens opfattelse, at kompleksiteten i sagerne og sagernes følsomme karakter gør, at der er tale om en vanskelig myndighedsopgave, der stiller krav om tværfaglighed i kompetencer og mellem myndigheder. Til støtte herfor kan der henvises til, at sagerne i sagskataloget viser, at der i flere af sagerne bl.a. er gennemført § 50-undersøgelser eller anden

undersøgelse af barnet i kommunalt regi, at kommunerne har afgivet udtalelse til statsforvaltningerne, og at kommunerne har gennemført en undersøgelse af forældrene. Hertil kommer de udtalelser m.v., som afgives af institutioner og skoler. Derudover viser sagerne også flere eksempler på psykisk dårligt fungerende forældre og forældre med misbrugsproblemer.

Kompleksiteten gør, at det er vanskeligt at opstille entydige succeskriterier for afgørelsen af en sag – men det vurderes at være af afgørende betydning for barnet, at sagerne løses inden for rammer, der giver mulighed for fleksibel tilrettelæggelse af sagsforløbet og en nuanceret sagsoplysning. De mange afgørelser og behovet for at inddrage kommunerne i sagerne giver anledning til mere generelle overvejelser af, om det er muligt at løse op for forældrenes problemer alene inden for det private retlige system, som forældreansvarsloven er, eller om dette system skal kombineres med fremgangsmåder, som kendes fra det socialretlige system – eventuelt i et tæt samarbejde med dette system.

Socialministeriet har i tråd hermed påpeget, at afgørelser efter forældreansvarsloven har betydning for de sociale myndigheders mulighed for at yde optimal støtte til børn og deres familie, ligesom ministeriet har udtrykt, at kommunerne oftest er i besiddelse af vigtig viden om de udsatte børn.

Sagskatalogets sager med påstande om overgreb mod barnet viser, at det er yderst vanskeligt at finde frem til ”sandheden” i de konfliktfyldte sager, og at det under alle omstændigheder er et arbejde, der tager tid – hvilket hensynet til, at barnet ikke udsættes for overgreb, ikke tillader. Nogle af sagerne efterlader et indtryk af, at problemstillingen vanskeliggøres, fordi der måske på et tidligere tidspunkt burde være blevet reageret i forhold til familien med den ekspertise og de støttemuligheder, der er at finde inden for det sociale system.

Disse input fra forskellige aktører, der på hver deres måde er i kontakt med de familier, hvor der er et særligt højt konfliktniveau mellem forældrene, kunne give anledning til overvejelser omkring udviklingen af en særlig procedure for håndteringen af denne type sager, når de kommer ind i systemet. En procedure, hvor den relevante teoretiske viden og det konkrete kendskab til familiens forhold hurtigt og smidigt kan samles med det formål at afdække eventuelle yderligere behov for undersøgelser og sikre et solidt grundlag for den rigtige løsning inden for statsforvaltningens system – og måske også sikre en løsning, som kan understøttes af det kommunale system efterfølgende i det omfang, dette er nødvendigt. Det synes således at være en vigtig faktor at inddrage det sociale system i en sådan særlig tværfaglig og tværsektoriel procedure. Samtidig synes det også at være en vigtig forudsætning for håndteringen af disse tunge sager, at de kan behandles i et system, som har en sådan smidighed, at det er muligt at tilpasse sagsbehandlingen til de særlige udfordringer, der er i den enkelte sag, og dermed også er for det enkelte barn.

Socialministeriet har tillige i dets bidrag til evalueringen tilkendegivet, at der med fordel kan indledes et samarbejde omkring, hvordan det i højere grad sikres, at der

i sager efter forældreansvarsloven foreligger tilstrækkelig viden om barnets eller den unges situation.

En fordel ved et mere systemiseret samarbejde mellem statsforvaltningerne og kommunerne ville givetvis være en bedre mulighed for en nuanceret sagsoplysning af forældreansvarssagen, men også en styrkelse af de sociale myndigheders muligheder for at udføre deres opgaver.

Der er fra forskellige aktørers side, herunder bl.a. i den faglige ekspertgruppe, givet udtryk for et behov for i særlige tilfælde at kunne fokusere på den ene forælders psykiske ressourcer gennem en forældreeneundersøgelse i stedet for at gennemføre en børnesagkyndig undersøgelse, som også involverer den anden forælder og ikke mindst barnet. Der er peget på, at en mulighed for at gennemføre forældreeneundersøgelser vil kunne skærme barnet i tilfælde, hvor det er nærliggende at antage, at der på grund af samværsforælders forhold eksempelvis ikke bør være samvær. I forhold til spørgsmålet om relevant og smidig sagsoplysning vil en mulighed for at kunne gennemføre forældreeneundersøgelser også kunne spille en rolle. Det bemærkes i den sammenhæng også, at de sociale myndigheder i dag anvender forældreeneundersøgelser, og at sådanne undersøgelser også vil kunne have betydning for eksempelvis en samværssag.

Det vil endvidere ikke kunne afvises, at en sådan særlig sagsbehandling ville kunne tilrettelægges på en måde, der gør det muligt på et tidligere tidspunkt at konstatere tilfælde af samarbejdschikane og afdække årsagen til chikanen.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at iværksættelsen af et systemiseret samarbejde mellem særligt statsforvaltningerne og det sociale system givetvis – afhængigt af karakteren af et sådan samarbejde – vil forudsætte en større afdækning og analyse af mulighederne inden for de relevante områder med inddragelse af de forskellige ressortministerier m.v.

6. SAMVÆR

6.1. Baggrund

Forældreansvarsloven medførte en række væsentlige nyskabelser på samværsområdet, som overordnet er udtryk for lovens intention om en styrkelse af barnets perspektiv og et øget fokus på forældrenes fælles ansvar for barnet.

I den politiske aftale er det fremhævet, at:

”Med forslaget ønsker aftalepartierne en grundlæggende ændring af området således, at det fremover er barnets ret til begge sine forældre – og ikke forældrenes ret til barnet – der skal være det bærende element for afgørelser. Lovforslaget bygger på, at forældrene har et fælles ansvar for barnet – uanset om samlivet imellem dem er ophævet.

Den politiske aftale bag forældreansvarsloven

[...]

Aftalepartierne ønsker at understrege, at begge forældre har og skal påtage sig ansvar for at understøtte og medvirke til, at barnet efter et samlivsbrud fortsat kan have en tæt og jævnlig kontakt med begge forældre.”

Med forældreansvarsloven blev det indsat i lovteksten, at det er barnet, der har ret til samvær¹¹⁸, hvor det tidligere af ordlyden i lov om forældremyndighed og samvær fremgik, at det var samværsforælderen, som havde ret til samvær. Formålet hermed var at understrege og styrke barnets perspektiv, idet det efter forældreansvarsloven er barnets interesse i samværet, der er det grundlæggende. Det blev også indført i lovteksten, at begge forældre har ansvaret for, at barnet har samvær, hvilket er et andet af lovens vigtige hovedprincipper, der også præciseres i princippet om, at begge forældre skal stå for transporten af barnet, jf. pkt. 6.3. nedenfor.

I dette kapitel vil nyskabelserne i forhold til deleordninger¹¹⁹, transport og samvær med andre end forældre blive beskrevet.

Centrale evalueringsbidrag er dataindsamlingen om statsforvaltningernes behandling af sager efter loven (bilag 3). Derudover indgår også evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed. Væsentlige bidrag er også de input, som Familiestyrelsen har modtaget fra centrale aktører, der beskæftiger sig med foræl-

Centrale evalueringsbidrag

¹¹⁸ Hermed bragte Danmark sig på linje med lovgivningen i det øvrige Norden. Hensigten var derudover også at imødegå kritikken fra FN's Børnekomité, hvor det om Danmark havde været anført, at ”forældres rettigheder ofte anses for at være vigtigere end barnets tarv”. Se også om dette i denne rapport's kapitel 4. Det blev dog samtidig understreget, at barnets ret til samvær ikke er en juridisk ret, da barnet ikke har mulighed for at udøve partsbeføjelser, men at der er tale om en rettighed af moralsk/politisk karakter.

¹¹⁹ Familiestyrelsens evaluering af forældreansvarsloven omfatter ikke betydningen for børn af at leve i en deleordning. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd har gennemført en undersøgelse der belyser, hvordan deleordninger fungerer for børn. Undersøgelsen ”Børn i deleordninger – en kvalitativ undersøgelse” kan downloades eller bestilles på SFI's hjemmeside: www.sfi.dk.

dreansvarsloven til daglig, herunder den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven (bilag 10), Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område (bilag 11) og medarbejdere i statsforvaltningerne. Endelig indgår Indenrigs- og Sundhedsministeriets opgørelser over udviklingen fra 2007-2010 i sager om samvær, forældremyndighed og bopæl (bilag 5).

6.2. Deleordninger

Bestemmelserne om samvær mellem barnet og den forælder, som barnet ikke bor hos, var før forældreansvarsloven reguleret i lov om forældremyndighed og samvær. Det fremgik heraf, at et barns forbindelse med begge forældre skulle søges bevaret ved, at den, der ikke havde barnet boende, havde ret til samvær. Samvær kunne kun fastsættes for barnets forældre. Hvis forældrene ikke kunne blive enige om samværet, kunne der træffes afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværet ud fra, hvad der var bedst for barnet.

Omfanget af samvær blev fastsat under hensyntagen til det konkrete barn og omstændighederne i den konkrete sag. Udgangspunktet i praksis var dog et standardiseret normalsamvær. Der kunne efter en konkret vurdering fastsættes samvær i større eller mindre omfang. Der var ikke mulighed for at fastsætte samvær i form af en deleordning, og der kunne således maksimalt fastsættes en ordning, hvor der var samvær i f.eks. 6 ud af 14 dage (en 6/8-ordning).

Med forældreansvarsloven blev der indført mulighed for at fastsætte samvær i form af deleordninger, da det blev vurderet som afgørende, at domstolene og statsforvaltningerne i den konkrete sagsbehandling ikke er afskåret fra at fastsætte en sådan ordning, hvis dette må anses for at være bedst for barnet i den konkrete situation. Samvær kan således fastsættes inden for en ramme, der går fra samvær af f.eks. en halv times varighed og op til f.eks. 7 dage ud af 14 dage (deleordning).

6.2.1. GRUNDLAGET FOR AFGØRELSE OM DELEORDNINGER

Af bemærkningerne til loven fremgår, at en deleordning f.eks. kan fastsættes, hvis barnet i en årrække har boet sammen med forældrene frem til samlivsophævelsen, og der i umiddelbar forlængelse heraf anmodes om mest muligt samvær, eller i tilfælde hvor forældrene hidtil har praktiseret en deleordning. Det fremgår også, at det er vigtigt, at ordningen kan fungere rent praktisk for barnet, og at dette normalt forudsætter, at forældrene bor i nærheden af hinanden, og at barnets dagligdag i forhold til institution, skole og kammerater ikke påvirkes i væsentlig grad af, om barnet opholder sig hos den ene eller den anden forælder. Endelig fremgår det, at der altid skal foretages en konkret og individuel vurdering af, hvad der er bedst for barnet, og at muligheden for i særlige tilfælde at kunne træffe afgørelser om samvær halvdelen af tiden i høj grad vil medvirke til, at der findes smidige løsninger for barnet, der kan ændres administrativt i takt med barnets alder og behov.

Muligheden for, at myndighederne kan træffe afgørelse om deleordninger, skal ses i lyset af, at der med forældreansvarsloven ikke længere findes et udgangspunkt om en standardiseret samværsordning, og at der i stedet er fokus på, at myndighederne altid skal finde frem til en konkret og individuel samværsordning for det enkelte barn.

Det fremgår således af bemærkningerne, at der ved fastsættelse af omfanget af samvær skal tages hensyn til barnets alder og udvikling, og at samværet tilrettelægges med en sådan fleksibilitet, at det hele tiden tilgodeser barnets behov for kontakt med den anden forælder. Det fremgår også, at der i takt med barnets alder endvidere vil skulle lægges afgørende vægt på barnets egne synspunkter om omfanget og placeringen af samværet.

6.2.2. UDBREDELSEN AF DELEORDNINGER

Dataindsamlingen om statsforvaltningernes behandling af sager efter loven viser, at udbredelsen af deleordninger over en 1-årig periode er begrænset – både i forhold til aftaler og afgørelser om deleordninger, som er indgået i eller truffet af statsforvaltningerne. I de tilfælde, hvor forældrene indgik aftale om samvær, viser dataindsamlingen, at disse i ca. 6 pct. af sagerne vedrørte en aftale om deleordning, svarende til ca. 416 sager. Dataindsamlingen viser også, at statsforvaltningerne i 1-års-perioden har truffet ca. 84 endelige afgørelser om deleordninger, svarende til godt 2 pct. af alle afgørelser eller under 1 pct. af alle samværsager. Derudover traf statsforvaltningerne i perioden ca. 22 midlertidige afgørelser om deleordninger, hvilket svarer til under 1 pct. af alle afgørelser.

Samlet set er der i 1-års-perioden således i ca. 522 tilfælde indgået aftale eller truffet endelig eller midlertidig afgørelse om en deleordning i statsforvaltningerne. Sammenholder man dette tal med de ca. 14.500 sager om samvær, som statsforvaltningen har afsluttet i perioden, er der således i under 4 pct. af sagerne indgået aftale eller truffet afgørelse om en deleordning i statsforvaltningerne. Indenrigs- og Sundhedsministeriets opgørelser viser også, at andelen af afgørelser og aftaler om deleordninger, som indgås i statsforvaltningen, er begrænset. Der blev således ifølge ministeriets opgørelser for 2010 truffet afgørelse eller indgået aftale om en deleordning i omkring 1 pct. af de afsluttede sagsforløb vedrørende samvær¹²⁰.

Retter man blikket mod domstolene, fremgår det af evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed, at byretterne i 2009 traf afgørelse om samvær i 346 sager, svarende til 18 pct. af forældreansvarssagerne, der blev behandlet ved byretterne dette år¹²¹. Data fra domstolene viser, at der i knap hver femte sag blev fastsat en deleordning, og at 82 børn var omfattet af en sådan afgørelse. Det frem-

¹²⁰ Der henvises til "Udviklingen 2007-2010 i sager om samvær, forældremyndighed og bopæl", Indenrigs- og Sundhedsministeriet, juni 2011. Notatet er optrykt i bilag 5. Det bemærkes, at notatets tabel 22 både omhandler afgørelser om deleordninger og aftaler om deleordninger, som er indgået mellem forældrene ved "fuld enighed" i statsforvaltningen.

¹²¹ Om datagrundlaget i evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed henvises til evalueringsundersøgelsens kapitel 2. Det fremgår heraf, at der ud af de omkring 2.500 sager om dom og forlig i 1.977 sager var informationer om et barn i sagen. De 18 pct. skal således ses i forhold til dette tal, jf. tabel 5.12 i evalueringsundersøgelsens kapitel 5.

går af evalueringsundersøgelsen, at der ses udsving i forhold til, hvilken ret der har truffet afgørelse om en deleordning, idet der ved nogle retter ikke blev truffet afgørelse om en deleordning, mens der i andre retter i op til 42 pct. af sagerne blev truffet afgørelse om en deleordning¹²². Derudover viser evalueringsundersøgelsen, at der var høje andele med forlig om deleordninger i forligssager om samvær, både i de nordsjællandske retter (Helsingør, Hillerød og Lyngby) (26 pct.) og i de øvrige retskredse (30 pct.).

6.2.3. PRAKSIS I FORHOLD TIL DELEORDNINGER

Ser man på hvilke faktorer, der har betydning for, om statsforvaltningen eller retten træffer afgørelse om en deleordning, viser dataindsamlingen, at statsforvaltningernes ca. 84 endelige afgørelser om deleordninger hovedsageligt var begrundet i barnets bedste, barnets alder og mening samt det hidtidige samvær.

I evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed viser en analyse af 193 cases¹²³ om samværsafgørelser, som er truffet af byretterne i 2009, bl.a., at der hyppigere fastsættes deleordninger, hvis samlivsbruddet er af nyere dato, og at analyserne tyder på, at dommerne træffer afgørelse om deleordning i de ”rigtige” sager, dvs. i sager hvor forældrene har de bedste forudsætninger for at forvalte en deleordning. Endelig ses afgørelser om deleordninger hyppigere forekommende ved de nordsjællandske retter¹²⁴. Det nævnes også i evalueringsundersøgelsen, at der for børn, der var omfattet af fælles forældremyndighed, træffes hyppigere afgørelser om udvidet samvær eller om egentlige deleordninger.

Ifølge evalueringsundersøgelsen tyder analyserne af domstolenes samværsafgørelser på, at dommerne er yderst forsigtige med at fastsætte deleordninger, idet de synes at ville sikre sig, at en sådan ordning vil kunne fungere for barnet i hverdagen. Evalueringsundersøgelsen peger også på, at dette resultat er positivt, fordi det afspejler en erkendelse af, at deleordninger stiller store krav til forældresamarbejdet.

Det fremhæves i evalueringsundersøgelsen, at afgørelserne er et resultat af retternes gode dømmekraft i forhold til, om der foreligger et samarbejdspotentialer mellem forældrene, og at det derfor ikke er overraskende, at forligte forældre og forældrepar med en afgørelse om fælles forældremyndighed eller om deleordning efterfølgende har et mere omfattende dagligdags samarbejde om barnet og hyppigere mener, at de er i stand til at opfylde de standarder, som i lovens forarbejder stilles til forældre, der har fælles forældremyndighed.

¹²² Se evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed, s. 239, bilagstabel 7.4.

¹²³ I 33 af disse cases blev der truffet afgørelse om en deleordning. Analysen er beskrevet i evalueringsundersøgelsens kapitel 5.

¹²⁴ Ved de Nordsjællandske retter (Helsingør, Hillerød og Lyngby) anvendes ”Den Nordsjællandske Model”, som er beskrevet i evalueringsundersøgelsens kapitel 3. Det fremgår af evalueringsundersøgelsen, at der efter analysens resultater er langt større sandsynlighed (fem gange så stor) for at blive et debarn, hvis man tilhører en af de nordsjællandske retskredse, end hvis man bor andre steder i landet. Derudover fremgår det, at dommeren i 24 pct. af sagerne traf afgørelse om en deleordning ved de nordsjællandske retter, mens dette tal i de øvrige retskredse var 14 pct., se evalueringsundersøgelsens kapitel 5 og 7. Der henvises i øvrigt til kapitel 3, pkt. 3.4.3. i denne rapport.

Der er ifølge evalueringsundersøgelsen tegn på, at forældrene i de tilfælde, hvor der var en deleordning, havde en langt mere omfattende kommunikation end andre, og at det var meget sjældent, at der ikke var kommunikation mellem forældrene. Tilsvarende ses andelen af forældre med et udstrakt samarbejde at være større for de forældre, som fik en afgørelse om en deleordning i forhold til forældre, der fik en anden afgørelse om samvær. Atmosfæren mellem forældrene ses ifølge evalueringsrapporten også at være *"hyppigere fordragelig"* blandt forældre med en deleordning end blandt forældre, som fik afgørelser om andet samvær, og disse forældre ses umiddelbart også at være mere tilbøjelige til at ændre midlertidigt på samværet på grund af *"mindre årsager"* som hensyn til ferie og mulighed for at se bedsteforældre. I evalueringsundersøgelsen stilles der dog spørgsmålstejn ved, om det er tilstrækkeligt, at kun 42 pct. af forældrene med deleordninger er i stand til at kommunikere direkte med hinanden *"ansigt til ansigt"*. Det betegnes endvidere i evalueringsundersøgelsen som *"tankevækkende"*, at 23 pct. af forældrene med deleordning ikke taler med hinanden.

Det fremgår også af evalueringsundersøgelsen, at 41 pct. af forældrene 1 år efter retssagen oplyste, at barnet havde lige eller stort set lige meget samvær med begge forældre. Heraf var andelen, der svarede, at deres barn havde en deleordning (12-14 månedlige overnatninger) 15 pct. Det fremgår, at der ikke var sket væsentlige ændringer i samværet i løbet af det år, der var forløbet, fra forældrene blev spurgt første gang, til de opfølgende blev interviewet i 2010.

Der ses ifølge evalueringsundersøgelsen en betydelig sammenhæng mellem samværshyppighed og afstanden mellem forældrenes bopæle, idet 61 pct. af forældrene, hvor børnene havde en deleordning, boede mindre end 15 minutter fra hinanden, og 25 pct. boede under en halv time fra hinanden. Et flertal af forældrene ses således at tage hensyn til, at barnets hverdagsliv skal kunne fungere. Modsat viser undersøgelsen, at 13 pct. af børnene med en deleordning havde mere end en halv times transporttid mellem de to hjem, hvilket ifølge evalueringsundersøgelsen kan indebære, at barnet må bevæge sig i 2 forskellige lokalmiljøer og har langt til skole, venner og fritidsinteresser afhængig af, hvor barnet opholder sig.

I den del af evalueringsundersøgelsen, som belyser børns trivsel og tilfredshed, peges der på, at der ses en tilsyneladende positiv sammenhæng mellem trivslen og samværet, idet børn med omfattende samvær oftere befinder sig inden for det trivselsmæssige normalområde end børn med mindre samvær. Dette tolkes i evalueringsundersøgelsen sådan, at det næppe er samværshyppigheden i sig selv, som kan forklare denne umiddelbare positive sammenhæng, men derimod det faktum, at børn i deleordninger hyppigere har forældre, der er indstillet på at samarbejde om børnene. Evalueringsundersøgelsen peger således i tråd med tidligere forskning på, at forældres samarbejdsrelationer har en afgørende og selvstændig betydning for trivselsbilledet hos børn. Det konstateres også i evalueringsundersøgelsen, at der ses en positiv sammenhæng mellem, på den ene side om børnene er tilfredse med deres samværs- og bopælsordninger, og på den anden side hvordan deres trivselsbillede er.

I evalueringsundersøgelsen peges der endelig på, at de børn, som er underlagt forældreansvarsloven, er genstand for et mere omfattende samvær end børn, der var involveret i tvister efter den tidligere gældende lovgivning. Det fremgår således af evalueringsundersøgelsen, at 44 pct. i dag er omfattet af en udvidet samværsordning eller en egentlig deleordning, mens den tilsvarende andel i 2007 var 25 pct. Samlet set peger tendenserne ifølge evalueringsundersøgelsen på, at rammerne for forældreskabet (i form af forældremyndighed, bopæl og samvær) har bevæget sig i retning af et mere delt forældreskab, dvs. et mere ligestillet forældreskab. Det fremgår, at det ikke er muligt at konstatere, om disse forandringer er dikteret af egentlige afgørelser eller bredere af de normative ændringer, som over tid finder sted både inden for og uden for det familieretlige system.

6.2.4. AKTØRERS ERFARINGER MED OG HOLDNINGER TIL DELEORDNINGER

Der er fra de professionelle aktørers side peget på, at der hos mange forældre ses at foreligge en misforståelse af reglerne om fælles forældremyndighed, som går på, at fælles forældremyndighed automatisk medfører en deleordning¹²⁵. Det er i den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven nævnt, at der hos mange ses at være en forventning om, at en deleordning er den ”rigtige samværsordning”, og at man først er ligeværdige forældre, når der er fastsat en deleordning. Af drøftelserne i ekspertgruppen fremgår, at mange forældre møder i statsforvaltningen med denne opfattelse, og at denne misforståelse om deleordninger således ofte kan være konfliktoptrappende.

Ekspertgruppen peger derfor på et behov for at få kommunikeret indholdet og forudsætningerne for fælles forældremyndighed og deleordninger ud til befolkningen. Gruppen har også peget på, at der er behov for, at forudsætningerne for deleordninger tydeliggøres, sådan at det signaleres, at deleordninger er en mulighed, men ikke er udgangspunktet. Gruppen har i den forbindelse nævnt, at det bør fremgå, at selvom en række nødvendige forudsætninger måtte være opfyldte, så er en afgørelse om deleordning ikke automatisk bedst for barnet – heller ikke selv om der er tale om meget kompetente forældre. Det er opfattelsen, at de fleste af de eksisterende deleordninger er blevet etableret på baggrund af forældrenes aftale, og det er nævnt, at aftaler om deleordninger kan bero på ovennævnte misforståelse af reglerne. Det er under drøftelserne nævnt, at det kunne være en mulighed, at deleordninger alene skal være aftalebaserede.

Det er også indtrykket hos medarbejderne i statsforvaltningerne¹²⁶, at mange forældre tror, at fælles forældremyndighed er det samme som en deleordning. Flere medarbejdere har derfor foreslået, at loven omformuleres, så der bliver fornuftige forventninger til samværets omfang.

¹²⁵ Se også denne rapport's kapitel 3, pkt. 3.7.1., hvoraf det fremgår, at der ses at være dannet myter på området om, at lovens nye muligheder indebærer, at børnene nu ”skal deles lige over” eller ”deles mellem forældrene”.

¹²⁶ Sagsbehandlere i statsforvaltningerne har deltaget i workshops på statsforvaltningernes årlige familieretlige kursus i 2010 til brug for evalueringen af forældreansvarsloven.

Det fremgår af ekspertgruppens drøftelser, at der generelt ikke træffes mange afgørelser om deleordninger, da kriterierne i forarbejderne sjældent er opfyldt. I de tilfælde, hvor der træffes afgørelse om en deleordning, kan det bl.a. være begrundet i, at børn – ofte større børn – har ønsket dette i forbindelse med en børnesamtale i statsforvaltningen.

Der er endelig både i ekspertgruppen og blandt medarbejdere i statsforvaltningen peget på, at der ved ansøgninger om fastsættelse af en deleordning kan ligge en skjult dagsorden om økonomi, idet der normalt ikke skal betales børnebidrag, hvis der er en deleordning.

6.2.5. OPSAMLING OG OVERVEJELSER

Der er siden forældreansvarslovens ikrafttræden i debatten tilkendegivet forskellige holdninger til, om deleordninger er til barnets bedste.

Overordnet ses der ud fra de foreliggende evalueringsbidrag ikke særligt at være peget på en afskaffelse af muligheden for, at myndighederne kan træffe afgørelse om deleordninger. Heller ikke på Familiestyrelsens dialogmøde blev der fremført et entydigt ønske om dette fra aktørerne, men derimod fremført forskellige holdninger for og imod deleordninger. Styrelsen skal dog bemærke, at Børns Vilkår i deres ændringsforslag til forældreansvarsloven¹²⁷ peger på, at deleordninger ikke bør kunne fastsættes af myndighederne, idet sådanne ordninger *”kun kan fungere tilfredsstillende for barnet, hvis forældrene er enige om ordningen, bor tæt på hinanden, og hvis de har et godt, udvidet og ikke-konfliktpræget samarbejde, hvilket i sagens natur ikke er tilfældet, hvis ordningen skal fastlægges af myndighederne.”*

Familiestyrelsen skal her fremhæve, at det med muligheden for at træffe afgørelser om deleordninger var intentionen at kunne ”skræddersy” en samværsordning ud fra det enkelte barns behov, så ordningen i omfang og frekvens passer til netop dette barns virkelighed. Dermed forlod man udgangspunktet om et standardiseret samvær. Med dette var formålet således at have fokus på det enkelte barns perspektiv i overensstemmelse med den overordnede intention med loven. Det er Familiestyrelsens opfattelse, at man ved eventuelle ændringer bør have fokus på dette.

Til brug for overvejelserne skal styrelsen pege på, at der både i Norge og Sverige er mulighed for at træffe afgørelse om, at barnet skal opholde sig lige meget hos begge forældre.

I Norge er der i lovteksten (barnelova) angivet retningslinjer for ”vanleg samværsrett”. Definitionen af ”vanleg samværsrett” blev udvidet med virkning fra den 1. juli 2010, således at det nu fremgår af barneloven, at: *”Vert det avtala eller fastsett «vanleg samværsrett», gjev det rett til å vere saman med barnet ein ettermiddag i veka med overnatting, annakvar helg, til saman tre veker i sommarferien, og annankvar haust-, jule-, vinter- og*

Muligheden for at træffe afgørelse om, at barnet skal opholde sig lige meget hos begge forældre, findes også i Norge og Sverige

¹²⁷ ”Forældreansvarsloven – ændringsforslag til styrkelse af barnets rettigheder”, Børns Vilkår, april 2011.

påskeferie.” ”Vanleg samværsrett” er ikke en minimumsordning, og samværet kan aftales eller fastsættes i større eller mindre omfang. Retten kan således fastsætte en samværsordning, som indebærer, at barnet opholder sig halvdelen af tiden hos begge forældre (deleordning)¹²⁸. Af lovforslaget¹²⁹ fremgår, at barnelovudvalgets forslag om, at det skulle fremgå af loven, at samvær kan fastsættes i op til 7 ud af 14 dage, ikke blev fulgt. I bemærkningerne henvises der til, at der ved aftaler og afgørelser om samvær altid skal foretages en konkret vurdering af, hvad der er bedst for barnet, og at der ikke kan opstilles et generelt synspunkt om, at mest muligt samvær normalt er til barnets bedste. Det fremhæves i bemærkningerne, at en præcisering i loven om 50 procent samvær kan blive betragtet som en norm, og at der kan være fare for, at forældrene tager udgangspunkt i denne norm frem for at tage udgangspunkt i, hvilken samværsordning der vil fungere bedst for deres barn.

I Sverige blev der i 1998 indført mulighed for ved ”gemensam vårdnad” at beslutte, hvem af forældrene barnet skal bo sammen med. Domstolene har i den forbindelse mulighed for at træffe afgørelse om ”växelvist boende” (deleordning), hvis dette er bedst for barnet. I regeringens lovforslag fra 2005¹³⁰ blev det fastslået, at muligheden for at træffe afgørelse om ”växelvist boende” mod en forælders vilje, fortsat bør bevares. Af lovforslaget fremgår, at ”växelvist boende” giver barnet en naturlig hverdagskontakt med begge forældre, men at ”växelvist boende” stiller særlige krav. En grundlæggende forudsætning er således, at forældrenes samarbejdsevner er særligt gode. Det fremgår også, at forældrene skal kunne udvise fleksibilitet, og at barnets bedste altid må komme i første række. Videre fremgår det, at forældrene må bo forholdsvist tæt på hinanden, og at barnets mening har stor betydning. Endelig fremgår det, at vurderingen af, om der skal træffes afgørelse om ”växelvist boende” må bero på omstændighederne i den konkrete sag og afgøres ud fra, hvad der er bedst for barnet. Af bemærkningerne fremgår endelig, at domstolene er restriktive med at træffe afgørelse om ”växelvist boende” mod en forælders vilje¹³¹. I de tilfælde, hvor tingsrätten traf afgørelse om ”växelvist boende” blev der henvist til barnets behov for en tæt og god kontakt med begge forældre og til barnets egen mening. Der blev også lagt vægt på, at forældrene boede tæt på hinanden, og at der ikke forelå alvorlige samarbejdsvanskeligheder.

De foreliggende evalueringsbidrag giver efter styrelsens opfattelse anledning til følgende overvejelser:

- Træffes der for mange afgørelser om deleordninger?
- Kan vi understøtte en korrekt anvendelse af muligheden for deleordninger?

Ser man på omfanget af myndighedernes afgørelser om deleordninger, viser både dataindsamlingen om statsforvaltningernes behandling af sager efter loven og eva-

¹²⁸ Domstolene har med virkning fra 1. juli 2010 endvidere fået adgang til i særlige tilfælde at dømme til ”delt bosted”, selvom forældrene er uenige om det. ”Delt bosted” indebærer, at forældrene har samme afgørelsesmyndighed.

”Delt bosted” indebærer sædvanligvis (men ikke nødvendigvis), at barnet bor lige meget hos begge forældre.

¹²⁹ Ot.prp. nr. 104 (2008-2009) om lov om endringer i barnelova mv.

¹³⁰ Regeringens proposition 2005/06:99 – Nya vårdnadsregler.

¹³¹ Af en undersøgelse fra første halvår af 2002 fremgår det således, at der var nedlagt påstand om ”växelvist boende” i en fjerdedel af sagerne, og at tingsrätten i en fjerdedel af disse sager traf afgørelse om ”växelvist boende” mod den ene forælders vilje, se også SOU 2005:43, s. 158.

lueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed, at egentlige afgørelser om deleordninger træffes i meget begrænset omfang, og at myndighederne ses at udvise en tilbageholdenhed ved anvendelsen af muligheden for at fastsætte samvær i form af deleordninger. Det er således en meget begrænset andel af børn, som er omfattet af en afgørelse om en deleordning.

At der træffes mange afgørelser om deleordninger ses da heller ikke at kendetegne evalueringsbidragene. Derimod har bidragene særligt fokus på forældres (forkerte) forståelse af reglerne om forældremyndighed og samvær.

De professionelle aktører peger således entydigt på, at der hos mange forældre ses at foreligge en misforståelse af reglerne, som går på, at fælles forældremyndighed er det samme som en deleordning. Der er peget på, at denne misforståelse danner grobund for forventninger hos forældrene til ”rigtige samværsordninger” og om ligeværdighed som forældre. Der er også peget på, at misforståelsen kan føre til en øget anvendelse af aftaler om deleordninger. Det er samtidig opfattelsen, at de fleste af de eksisterende deleordninger er etableret på baggrund af forældrenes aftale. Det skal her særligt fremhæves, at flere af statsforvaltningernes medarbejdere oplever, at *”de aldrig har truffet afgørelse om deleordning, hverken om iværksættelse eller afslag på deleordninger, fordi forældrene efter at være vejledt om, hvad der kræves af dem med hensyn til samarbejde og kommunikation for at ordningen bliver god for børnene, trækker ansøgningen tilbage.”*

Der ses således ud fra de foreliggende evalueringsbidrag specifikt at blive peget på et behov for at kommunikere lovens bestemmelser bredt ud til befolkningen. Som også anført i denne rapportes kapitel 3, pkt. 3.7.1. skal kommunikationen ske på en sådan måde, at det bliver tydeligt, hvad fælles forældremyndighed reelt indebærer, og at den fælles forældremyndighed ikke umiddelbart vedrører spørgsmålet om barnets bopæl eller spørgsmålet om samværets omfang.

Evalueringsbidragene ses også at kunne danne grundlag for overvejelser om, hvorvidt der er behov for at foretage ændringer i selve lovteksten, da der er peget på, at denne kan bidrage til formodningen om, at der gælder et udgangspunkt om deleordninger ved fastsættelse af samvær. Styrelsen skal henvise til, at disse betragtninger også er gjort gældende i det norske lovgivningsarbejde. Styrelsen skal pege på, at det samtidig bør overvejes, om forudsætningerne for deleordningerne bør tydeliggøres i lovbemærkningerne.

6.3. Transport

Udgangspunktet i praksis for transport af barnet i forbindelse med samvær var før forældreansvarsloven, at det var samværsforælderen, som skulle afhente og aflevere barnet i forbindelse med samvær. Der var dog mulighed for i særlige tilfælde at pålægge bopælsforælderen at sørge for en del af transporten ved at bringe barnet en kortere del af vejen, f.eks. til en station. Sådanne afgørelser blev truffet efter en konkret vurdering, hvor det navnlig blev tillagt vægt, om det ville være uforholdsmæssigt besværligt for samværsforælderen at afhente og aflevere barnet på bopæ-

len. Der blev også lagt vægt på, om det ville være praktisk muligt eller meget besværligt for bopælsforælderen at deltage i transporten.

For at understrege, at begge forældre har et ansvar for, at barnets samvær er vel-fungerende og kan praktiseres, blev der i forældreansvarsloven indført et udgangspunkt om, at begge forældre skal deltage i og afholde udgifter til transporten af barnet i forbindelse med samvær.

Til dette udgangspunkt gælder dog følgende undtagelser:

- Ansøgeren har en meget lav indkomst, den anden forælders indkomst er væsentligt højere end ansøgerens indkomst, og der er tale om transportudgifter, der ikke kan anses for ubetydelige.
- Den ene forælder flytter, og flytningen gør transporten i forbindelse med samværet væsentligt mere besværlig eller bekostelig.
- Praktiske forhold gør det umuligt eller uforholdsmæssigt besværligt for den ene af forældrene at deltage i transporten.
- Der foreligger andre særlige omstændigheder¹³².

6.3.1. UDBREDELSEN AF AFGØRELSER OM TRANSPORT

Oplysningerne fra Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område viser, at statsforvaltningerne i 2008 i alt traf 669 afgørelser om transport, og at der i 2009 blev truffet 556 afgørelser om transport. Statsforvaltningernes opgørelser omfatter afgørelser, hvor forældrene er uenige om transporten af barnet til og fra samvær, og hvor statsforvaltningen derfor må tage stilling til, om der er grundlag for at fravige udgangspunktet om, at forældrene deles om transporten i forbindelse med samvær.

Dataindsamlingen om statsforvaltningernes behandling af sager efter loven viser derudover, at statsforvaltningerne i perioden 1. februar 2010 til 31. januar 2011 har behandlet 555 ansøgninger, der kun omhandlede transport¹³³. Sammenholdt med det samlede antal afsluttede sager om samvær i perioden på ca. 14.500 sager omhandlede ca. 4 pct. af disse sager således sager om transport.

Familiestyrelsen har endelig bedt Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område om i januar og februar 2011 at registrere alle sager, hvor sagsbehandleren har været nødt til at overveje muligheden for at bringe en af de ovenfor nævnte undtagelser i brug. Sagsbehandlerne skulle således registrere sager, hvor muligheden for at anvende undtagelserne på foranledning af forældrene konkret er overvejet på et møde, eller som en begrundet stillingtagen i en skriftlig afgørelse. Formålet med denne opgørelse var at få et billede af, i hvor stor en grad spørgsmålet om transport indgår i statsforvaltningernes sagsbehandling.

¹³² Undtagelserne fremgår af § 14, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1071 af 6. september 2007 om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær m.v. Familiestyrelsens vejledning nr. 9860 af 6. september 2007 om samvær indeholder en nærmere uddybning af de enkelte undtagelser.

¹³³ Til sammenligning fremgår det af Indenrigs- og Sundhedsministeriets opgørelser, at der i 2010 blev truffet 579 afgørelser om transport. Der henvises til "Udviklingen 2007-2010 i sager om samvær, forældremyndighed og bopæl", Indenrigs- og Sundhedsministeriet, juni 2011. Notatet er optrykt i bilag 5.

Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område har oplyst, at sagsbehandlerne i statsforvaltningerne i januar og februar 2011 i 250 sager har overvejet, om der var mulighed for at fravige udgangspunktet om, at transporten er et fælles ansvar ved at bringe en af undtagelserne i brug, hvilket svarer til 1.500 sager årligt. Indenrigs- og Sundhedsministeriets opgørelse over afsluttede sagsforløb i statsforvaltningerne viser, at statsforvaltningerne inddrog spørgsmålet om transport i sagsbehandlingen i 1.479 sager i 2010¹³⁴.

6.3.2. AKTØRERS ERFARINGER MED OG HOLDNINGER TIL TRANSPORT

Der er i den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven peget på, at det er positivt, at transport er et fælles ansvar, og at udgangspunktet om et fælles ansvar er et godt signal at sende til forældrene. Dette er tilsvarende den overordnede tilbagemelding fra Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område.

Det er i ekspertgruppen nævnt, at statsforvaltningerne træffer et stort antal afgørelser om transport. Ekspertgruppen har også bemærket, at spørgsmålet om transport fylder meget mere, end det har været intentionen med indførelsen af reglen. Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område og statsforvaltningernes medarbejdere har tilsvarende bemærket, at transportsagerne fylder uforholdsmæssigt meget i statsforvaltningernes arbejde. Det er i den forbindelse nævnt, at spørgsmålet om transport ikke var til debat mellem forældrene før forældreansvarsloven, hvor det var samværsforælderen, der som den klare hovedregel skulle stå for transporten af barnet i forbindelse med samvær.

Det er i ekspertgruppen også nævnt, at undtagelserne til udgangspunktet om et fælles ansvar for transporten er problematiske, da de ofte er konfliktskabende og svære at håndtere for sagsbehandlerne i statsforvaltningerne. Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område har også peget på dette. Det er således nævnt, at der ses at være et meget stort fokus fra forældrenes side på undtagelserne, og at dette gør det vanskeligt at opnå en forligsmæssig løsning mellem forældrene. Det er også anført, at mange forældre ikke vil acceptere det fælles ansvar for transporten.

Det er i Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område nævnt, at sager om transport er meget ressourcekrævende. Det skyldes, at statsforvaltningerne bruger meget tid på at drøfte og vejlede forældre om reglerne om transport. Det skyldes også, at en vurdering af muligheden for at bringe undtagelserne i anvendelse ofte kræver, at der indhentes yderligere oplysninger om f.eks. forældrenes økonomiske forhold. Det er endvidere nævnt, at reglerne bevirker, at forældrene nu i højere grad anser transporten som statsforvaltningernes ansvar i stedet for forældrenes fælles ansvar, idet statsforvaltningerne i mange sager dels skal tage stilling til rimeligheden i fordelingen af ansvaret for transporten, dels til praktiske forhold i forbindelse med transporten. Det er endelig nævnt, at det økonomiske mellemliggende mellem forældrene, som reglerne kan afstedkomme, giver problemer.

¹³⁴ Der henvises til bilag 5.

Det fremgår også af bidragene fra Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område, at statsforvaltningernes afgørelser om transport i langt de fleste tilfælde følger hovedreglen, men at statsforvaltningerne bruger mange ressourcer på at undersøge og vurdere, om den konkrete sag er omfattet af en af undtagelserne. Dette understøttes af en gennemgang¹³⁵ foretaget af Statsforvaltningen Hovedstaden i første halvår af 2010. Gennemgangen viser, at der i 125 ud af 148 afgørelser om transport blev truffet afgørelse i overensstemmelse med hovedreglen.

Flere i ekspertgruppen har foreslået, at undtagelserne bliver ændret, sådan at der skal mere til, før de kan anvendes. Det er ligeledes den overordnede tilbagemelding fra Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område, at undtagelserne enten helt bør udgå eller begrænses til alene at omfatte en del af undtagelserne. Det er således bl.a. foreslået, at udgangspunktet alene skal kunne fraviges i ganske særlige tilfælde. Det er anført, at dette vil kunne mindske de mulige konflikter mellem forældrene og skabe ro for barnet omkring samværet.

6.3.3. OPSAMLING OG OVERVEJELSER

Ud fra evalueringsbidragene ses der blandt de professionelle aktører på området overordnet at være enighed om, at udgangspunktet om et fælles ansvar for transporten bør fastholdes.

Familiestyrelsen skal i den forbindelse pege på, at udgangspunktet om et fælles ansvar for transporten af barnet i forbindelse med samvær understøtter hovedprincippet i forældreansvarsloven om, at begge forældre har ansvaret for, at barnet har samvær. Hvis denne intention skal bevares, må der således peges på hensigtsmæssigheden i også at bevare udgangspunktet om, at begge forældre skal tage del i transporten i forbindelse med samvær.

Det kan ud fra de foreliggende evalueringsbidrag udledes, at der kan være grundlag for at overveje, om der skal foretages ændringer i reglerne om transport.

Det fremgår af lovforslaget til forældreansvarsloven, at det ved vedtagelsen af forældreansvarsloven blev forventet, at ændringerne i forhold til transport af barnet i forbindelse med samvær i *en overgangsperiode* ville føre til en øget sagstilgang på ca. 2.650 sager, hvor en forælder ønskede en ny afgørelse om transporten af barnet. Det blev samtidig vurderet, at disse sager ikke ville føre til omfattende sagsbehandling i statsforvaltningerne.

De foreliggende evalueringsbidrag viser, at denne forventning ikke har holdt stik, idet spørgsmålet om transport ses at blive inddraget i statsforvaltningernes sagsbehandling i omkring 1.500 sager årligt, og da der aktuelt ses at blive truffet mere end 500 afgørelser årligt om transport¹³⁶.

¹³⁵ Gennemgangen er foretaget til brug for evalueringen af forældreansvarsloven. Gennemgangen kan ses i notater fra statsforvaltningerne om transport, anvendelsen af § 39 og myndighedsbehandlingen (kompetencereglerne) (bilag 11).

¹³⁶ Det bemærkes, at disse opgørelser alene omhandler statsforvaltningernes sager om transport, og at domstolenes behandling af spørgsmålet om transport således ikke er medtaget.

Spørgsmålet om transport ses således at fylde meget i statsforvaltningernes sagsbehandling både i forhold til omfang og kompleksitet, og der peges fra aktørside entydigt på, at baggrunden er indførelsen af de specifikke undtagelser til udgangspunktet om et fælles ansvar. Dette er ligeledes Familiestyrelsens erfaring fra styrelsens klagesagsbehandling af statsforvaltningernes afgørelser om transport. At spørgsmålet om transport således fylder meget, kan efter styrelsens opfattelse forekomme mindre hensigtsmæssigt set i lyset af sagernes karakter, som alene vedrører samværets praktiske gennemførelse.

Aktørerne har således nævnt, at undtagelserne til hovedreglen om transport i forbindelse med samvær er konfliktskabende og kan vanskeliggøre forligsmæssige løsninger mellem forældrene. Aktørerne peger også på, at sagerne om transport er meget ressourcekrævende for statsforvaltningerne, selvom det i langt de fleste sager er udgangspunktet om et fælles ansvar, der følges. Som et argument for, at undtagelserne helt bør udgå eller begrænses, er det særligt nævnt, at dette kan mindske konflikterne mellem forældrene og skabe ro omkring barnet.

De foreliggende evalueringsbidrag ses således at kunne give anledning til drøftelser om, hvorvidt de nuværende undtagelser til udgangspunktet om et fælles ansvar for transporten skal bevares, og om det i givet fald skal være i deres nuværende form.

6.4. Samvær med andre

Der blev med forældreansvarsloven indført mulighed for, at der i visse situationer kan fastsættes samvær mellem barnet og dets nærmeste pårørende, som det er nært knyttet til. Som begrundelse for indførelsen af denne mulighed blev der peget på, at det er vigtigt for et barn at kunne bevare kontakten til disse personer.

Det fremgår således af loven, at statsforvaltningen kan fastsætte samvær mellem barnet og dets nærmeste pårørende, som det er nært knyttet til, hvis en eller begge forældre er døde, og der er i ganske særlige tilfælde ligeledes mulighed herfor, hvis der ikke eller kun i yderst begrænset omfang er samvær mellem barnet og samværsforælderen. Af bemærkningerne fremgår, at reglen kun har betydning, hvis bopælsforælderen ikke frivilligt går med til, at barnet har kontakt med den eller de pågældende.

Det er alene barnets nærmeste pårørende, der kan søge om samvær, og det er en forudsætning for fastsættelse af samvær, at barnet er nært knyttet til ansøgeren. Det fremgår af bemærkningerne, at personkredsen ikke er begrænset til barnets biologiske familie, men at bestemmelsen også kan anvendes af andre, der opfylder kriterierne, f.eks. stedforældre. Videre fremgår det, at det ikke er tanken, at samværet skal have samme omfang som forældresamvær og dermed erstatte et sådant. Det fremgår også, at bestemmelsen indebærer, at der kan være flere, som opfylder kriterierne for samvær, hvilket må tages i betragtning, når statsforvaltningen skal tage stilling til, om der skal være samvær og i bekræftende fald dets omfang. Til forskel fra sager om samvær mellem barnet og forældre er det alene statsforvalt-

ningerne – og altså ikke også retterne – som kan behandle sager om samvær med andre.

6.4.1. SAGSBEHANDLINGEN I SAGER OM SAMVÆR MED ANDRE

Tilbagemeldingerne fra Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område viser, at sagsbehandlingen i sager om samvær med andre ofte indledes med en skriftlig sagsbehandling, hvor det vurderes, om de formelle betingelser for bestemmelsens anvendelsesområde er opfyldt, dvs. om ansøgeren er omfattet af personkredsen. En statsforvaltning har oplyst, at skriftlig behandling også anvendes i sager, hvor statsforvaltningen vurderer, at der ved ansøgningen er tale om et forsøg på at omgå en afgørelse om afslag på eller ophævelse af samvær mellem barnet og samværsforælderen, f.eks. ved at bedsteforældrene søger om samvær efter § 20, så der derved kan etableres kontakt mellem barnet og samværsforælderen.

Statsforvaltningerne behandler herefter sager om samvær med andre end forældre som andre samværsager. Sagsbehandlingen adskiller sig således ikke fra andre samværsager i relation til afholdelse af vejledningsmøder, forligstilbud, belysning af barnets perspektiv, herunder samtaler med barnet og børnesagkyndige undersøgelser, og andre sagsbehandlingsskridt. Det skal bemærkes, at hvis der er tale om en sag efter § 20, stk. 2, er statsforvaltningen derudover forpligtet til at indhente en erklæring fra den forælder, der ikke eller kun i yderst begrænset omfang har samvær, inden der træffes afgørelse, jf. forældreansvarslovens § 36, stk. 2. En statsforvaltning har oplyst, at det typiske konfliktløsningstilbud i disse sager er børnesagkyndig rådgivning. En anden statsforvaltning har anført, at sagerne typisk er så konfliktfyldte med stor modstand fra bopælsforælderen, at det kun er i et fåtal af sagerne, at det giver mening at tilbyde rådgivning/konfliktmægling.

Flere statsforvaltninger har oplyst, at sagerne overvejende behandles tværfagligt, dvs. ved afholdelse af et tværfagligt møde med bopælsforælderen og ansøgeren, hvor både en jurist og en børnesagkyndig er til stede. En statsforvaltning har peget på, at belysningen af barnets perspektiv i form af inddragelse af barnet ved en samtale til forskel fra andre sager vil indebære flere samtaler med barnet, hvis der er flere konkurrerende ansøgere, som ikke søger samtidig.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets opgørelse over afsluttede sagsforløb viser, at statsforvaltningerne i 2008, 2009 og 2010 i alt har afsluttet 310 sager om samvær med andre ved enighed eller ved afgørelse.

6.4.2. AKTØRERS ERFARINGER MED OG HOLDNINGER TIL SAMVÆR MED ANDRE

Der er fra flere aktørers side peget på, at det er positivt, at der efter forældreansvarsloven er mulighed for at fastsætte samvær med andre end forældre. Af eks-

pertgruppens drøftelser fremgår det således bl.a., at der i gruppen er enighed om, at bestemmelsen om samvær med andre er god.

Der er fra aktørside nævnt en række problemstillinger i forhold til samvær med andre end forældre. Der er således i ekspertgruppen peget på, at barnets pårørende har anvendt bestemmelsen som et forsøg på at omgå afgørelser, der afskærer kontakten mellem barnet og samværsforælderen, og at det er vigtigt at inddrage denne problematik, hvis bestemmelsen skal reguleres.

Derudover peges der i tilbagemeldingerne fra Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område på sagernes forskelligartede karakter. Der er i den forbindelse henvist til, at sager om samvær med andre omfatter ansøgninger fra en forskelligartet personkreds, herunder f.eks. bedsteforældre, stedforældre og søskende. Der er også peget på, at der i relation til forholdet mellem parterne ses variationer, idet der både kan være tale om sager, hvor der er mulighed for at opnå en forligsmæssig løsning, og sager, hvor der er et højt konfliktniveau. En statsforvaltning har generelt peget på, at sagerne er komplicerede og særligt ressourcekrævende, særligt de sager, hvor der er flere eller mange konkurrerende ansøgere, herunder en biologisk forælder. Som et særligt punkt er det nævnt, at der kan være behov for en uddybning i Familiestyrelsens vejledning om samvær i forhold til transport af barnet og samværets omfang.

Herudover har bestemmelsen også været drøftet i forhold til barnets bedste. Det er således i ekspertgruppen drøftet, at man med fordel kunne ”rense” bestemmelsen, sådan at der alene skal foretages en bedst for barnet-vurdering efter § 4. Herved ville muligheden for at fastsætte samvær mellem barnet og dets pårørende ikke være afhængig af et tilknytningskrav eller af, at der foreligger ”ganske særlige tilfælde”, som forudsat i bestemmelsens stk. 2.

Familiestyrelsen skal i den forbindelse bemærke, at styrelsen også er stødt på problemstillinger ved anvendelsen af bestemmelsen. Der har således i praksis måttet anvendes en analogi af § 20, for at der kunne fastsættes samvær mellem barnet og en ”medmor” i sager med homoseksuelle par, hvor der ikke var sket stedbarns-adoption på tidspunktet for samlivsophævelsen¹³⁷. Tilsvarende kan tilknytningskravet føre til, at der f.eks. ikke kan fastsættes samvær mellem barnet og en afdød forælders familie, hvis forælderen er død kort tid efter barnets fødsel, og der endnu ikke er etableret en nær tilknytning til den afdøde forælders familie.

Det fremgår også af tilbagemeldingerne fra Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område, at der kan være en mulig ”konflikt” mellem bestemmelsen om barnets bedste og det omfang af samvær, som er forudsat efter § 20, da der kan være situationer, hvor det vil være bedst for barnet, at der fastsættes mere samvær end forudsat efter bestemmelsen. Et stedbarns samvær med en stedforælder skal således

¹³⁷Som eksempel fra praksis kan endvidere nævnes en konkret sag, hvor Familiestyrelsen måtte afslå at fastsætte samvær af samme omfang som for en forælder mellem det 5-årige barn og en ”medmor” i en situation, hvor de registrerede partnere i fællesskab havde planlagt at få barnet, og hvor ”medmoren” havde boet sammen med barnet siden fødslen og indtil samlivsophævelsen 4 år senere.

f.eks. behandles efter § 20, selvom stedforælderen har været en primær person i barnets liv.

6.4.3. OPSAMLING OG OVERVEJELSER

Ud fra de foreliggende evalueringsbidrag ses der ikke at være et ønske om at afskaffe muligheden for, at der kan træffes afgørelse om samvær mellem barnet og andre end dets forældre. Fra flere aktørers side peges der således overordnet på, at det er positivt, at der efter forældreansvarsloven er denne mulighed. Det bemærkes, at også Børns Vilkår i deres ændringsforslag til forældreansvarsloven har foreslået, at muligheden for at fastsætte samvær mellem barnet og andre end dets forældre bevares i forældreansvarsloven.

I lyset af evalueringsbidragene kan der være anledning til at overveje, om bestemmelsen om samvær mellem barnet og andre end forældre skal bevares i sin nuværende form.

Evalueringsbidragene ses således at være rettet mod de uhensigtsmæssigheder, som kan følge af den nuværende udformning af bestemmelsen. Der peges bl.a. på, at der er eksempler på, hvor pårørende har benyttet bestemmelsen som et forsøg på at omgå afgørelser, der afskærer kontakten mellem barnet og samværsforælderen.

Der er derudover også peget på, at tilknytningskravet og bestemmelsens snævre anvendelsesområde kan føre til, at der ikke kan fastsættes samvær med en pårørende, selvom etableringen eller opretholdelsen af en sådan kontakt vil være bedst for barnet.

Videre er der peget på, at der i visse tilfælde ud fra barnets bedste kan være behov for at fastsætte samvær af større omfang end forudsat i bestemmelsen.

7. RETTERNES KOMPETENCE I FORÆLDREANSVARSSAGER

7.1. Baggrund

Med den familieretlige strukturreform (lov nr. 525 af 24. juni 2005), som trådte i kraft den 1. januar 2007, skete der store forandringer i behandlingen af sager om forældremyndighed og samvær. Reformen medførte et øget fokus på forligsbe- stræbelser i disse sager, hvilket førte til en række kompetencemæssige ændringer i forhold til statsforvaltningernes og domstolenes behandling heraf.

Formålet med reformen var at etablere én fælles indgang i sager om separation, skilsmisse og forældremyndighed. Med reformen skulle alle sager begynde i statsforvaltningen, hvor sager om forældremyndighed inden reformen blev anlagt direkte ved domstolene. Sigtet var at allokere en del af de ressourcer, som blev anvendt ved domstolene og i statsamtterne (nu statsforvaltningerne) til at træffe afgørelse til i stedet at opnå forligsmæssige løsninger.

I bemærkningerne til reformen fremgår bl.a.:

”Når én fælles indgang til opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed skal tilvejebringes, er det nødvendigt, at alle sager herom begynder hos 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 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 – som statsamtterne – også 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 opnås enighed mellem parterne.

Formålet med
“én indgang”

[...]

I dag træffer statsamtet afgørelse om alle samværs spørgsmål, også selv om forældremyndigheds- spørgsmålet er afgjort af domstolene. Det er en naturlig og nødvendig følge af en familieretlig strukturreform, hvor enkle procedurer og helheds løsninger prioriteres, at give forældre mulighed for at få en samtidig og samlet løsning eller afgørelse af forældremyndigheds- og samværs spørgsmålet, uanset om dette sker i statsforvaltningen eller i retten. Det foreslås derfor, at domstolene får kompetence til at træffe afgørelser om samvær i forbindelse med behandlingen af sager om forældre- myndighed, der er indbragt for retten af statsforvaltningen, hvis en af forældrene anmoder om det. Se § 30 a, stk. 2, i forslaget til ændring af lov om forældremyndighed og samvær. Adgangen til- kommer kun forældre, når domstolene første gang skal tage stilling til forældremyndigheds spørgs- målet. Det foreslås derudover, at domstolene i disse tilfælde efter anmodning tillige kan tage stil- ling til anden kontakt end samvær, i form af f.eks. breve, telefonsamtaler og lignende. Forslaget

ændrer i øvrigt ikke på udgangspunktet om, at afgørelser om samvær og anden kontakt træffes af statsforvaltningen.”

Reformen betød således bl.a., at domstolene blev tillagt en ny kompetence til at inddrage samværsspørgsmålet under en forældremyndighedssag. Af forarbejderne fremgår i øvrigt, at hensigten var, at der hurtigst muligt kunne findes en samlet løsning for familierne, at nedbringe sagsbehandlingstiden samlet set, og at forbedre mulighederne for forligsmæssige løsninger om spørgsmålet om forældremyndighed. Hensigten var også at undgå dobbeltbehandling i forhold til f.eks. børnesagkyndige undersøgelser.

Under overskriften ”Målsætningen” i reformens forarbejder er der grupperet 3 forskellige målgrupper af forældre. Den første gruppe er forældre, der selv – eventuelt med hjælp fra netværket – er i stand til at indgå aftaler. Den næste gruppe har behov for bistand fra systemet i form af rådgivning m.v. for at kunne opnå enighed. Den sidste – lille gruppe – anlægger retssag og fortsætter hele vejen gennem systemet. Det bemærkes på dette sted i forarbejderne, at det navnlig er midtergruppen, der er i fokus for reformen, og at det generelt er væsentligt, at både forældremyndighedssager og separations- og skilsmisssager behandles så enkelt, uformelt og billigt for parterne som muligt.

Målsætningen er ”hjælp til selvhjælp”

Forældreansvarsloven videreførte strukturreformens kompetencemæssige ændringer og byggede herudover videre på reformens fokus på forligsbestræbelser.

Af lovens § 38, stk. 3, fremgår det således, at forældre har mulighed for at anmode retten om også at tage stilling til samværet og anden kontakt end samvær m.v., når der er indbragt en sag om forældremyndighed efter § 11 eller om barnets bopæl efter § 17 og under nærmere betingelser også efter § 14, stk. 1. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår, at domstolene har mulighed for at tage stilling til spørgsmålet om barnets fremtidige samlede forældrekontakt i alle sager anlagt efter lovens §§ 11 eller 17.

Evalueringsens omdrejningspunkt vedrørende dette tema var indledningsvist domstolenes rolle i forhold til sager, hvor det kommer på tale at fastsætte overvåget samvær. Dette udsprang af en række drøftelser mellem de 2 landsretter og Familiestyrelsen, som er nærmere beskrevet nedenfor. På baggrund af de forskellige bidrag til evalueringen blev temaet dog gjort bredere og omfatter således spørgsmålet om domstolenes kompetence i sager om fastsættelse af samvær generelt – og herunder spørgsmålet om overvåget samvær. Den generelle kompetencefordeling berøres også, da dette undervejs tillige er blevet drøftet.

Belysningen af temaet sker hovedsagligt med afsæt i drøftelserne i den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven (bilag 10), drøftelser med statsforvaltningerne (bilag 11) samt Familiestyrelsens drøftelser med landsretterne. Andre evalueringsbidrag er dog også inddraget, hvor dette er skønnet relevant.

Centrale evalueringsbidrag

7.2. Sagernes behandling i statsforvaltningerne og ved domstolene

7.2.1. SAGERNES GANG

Med strukturreformen blev der som nævnt ovenfor indført en form for parallelkompetence i det administrative system og i domstolssystemet¹³⁸. Begge systemer kan således træffe afgørelser om samvær, og statsforvaltningerne fik også mulighed for at træffe midlertidige afgørelser om forældremyndighed og bopæl. Overordnet betragtet betyder strukturreformen sammen med forældreansvarsloven, at:

- Alle sager om forældremyndighed (og bopæl) begynder i statsforvaltningerne og kan ikke som tidligere anlægges direkte ved domstolene.
- Der er obligatoriske vejledningsmøder i forbindelse med statsforvaltningens behandling af sager om forældremyndighed, bopæl og samvær.
- Der er tværfaglige vejledningsmøder i statsforvaltningen.
- Sager om forældremyndighed og bopæl indbringes for retten af statsforvaltningen.
- Statsforvaltningerne har kompetence til at træffe midlertidige afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl.
- Domstolene har i visse forældremyndighedssager og i bopælssager kompetence til at træffe afgørelser om samvær og anden kontakt m.v., herunder midlertidige afgørelser.

Af § 31 i forældreansvarsloven fremgår, at alle sager om forældremyndighed, bopæl og samvær m.v. indgives til statsforvaltningen, og at statsforvaltningen indkalder parterne til et møde (obligatorisk vejledningsmøde). På dette møde skal det afklares, hvad der er sagens kerne, og parterne skal rådgives, vejledes samt orienteres om de forskellige muligheder for børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling. Et vigtigt punkt er også, at statsforvaltningen på dette tidlige tidspunkt skal sørge for at inddrage barnets perspektiv – også med henblik på en eventuel forligsmæssig løsning. Af forarbejderne til strukturreformen fremgår af særlig interesse i den sammenhæng, at statsforvaltningen skal være opmærksom på at behandle spørgsmål om forældremyndighed og samvær samlet, så forældrene under statsforvaltningens behandling af sagen får mulighed for at få en samtidig og samlet løsning på disse spørgsmål.

Opnår forældrene enighed om spørgsmålene under statsforvaltningens behandling af sagen, afslutter statsforvaltningen sagen. Forældremyndigheds- og/eller bopælsagen henlægges og eventuelle aftaler om samværet noteres, hvis forældrene ønsker det. Opnår forældrene derimod ikke enighed om forældremyndigheden og/eller bopælen, skal statsforvaltningen slutte sagen, og sagen kan herefter indbringes for retten, hvis en af forældrene anmoder om det. Statsforvaltningen kan træffe en midlertidig afgørelse om forældremyndighed og/eller bopæl. Gælder

¹³⁸ Sagsbehandlingen før og efter reformen er beskrevet nærmere i Familiestyrelsens beskrivelse af udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær (bilag 9).

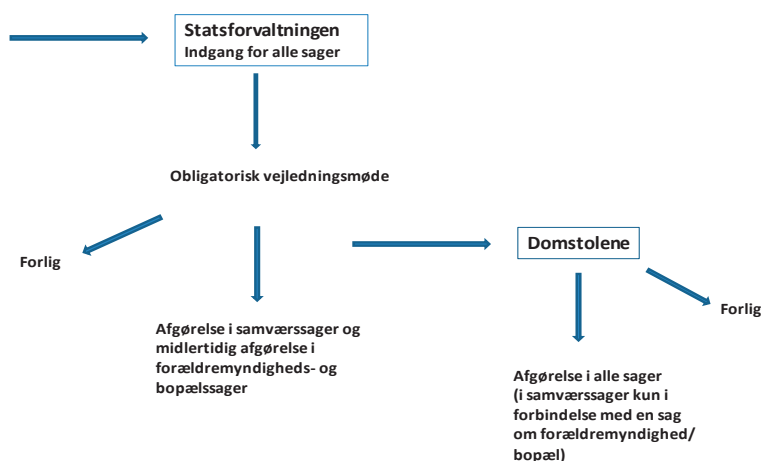
uenigheden (også) samværet, skal statsforvaltningen træffe en afgørelse, medmindre samværsagen kan og ønskes inddraget under rettens behandling af en forældremyndigheds- og/eller bopæls sag.

Statsforvaltningernes afgørelser om samvær og midlertidige afgørelser om forældremyndighed og bopæl kan påklages til Familiestyrelsen.

Indbringelsen for retten sker ved, at statsforvaltningen sender sagen til retten¹³⁹. I den forbindelse oplyses om årsagen til, at sagen blev sluttet i statsforvaltningen, og der medsendes allerede indhentede oplysninger til brug for sagen, f.eks. en børnesagkyndig undersøgelse.

Retten kan tillige under behandlingen af sagen træffe midlertidige afgørelser om forældremyndighed, bopæl og samvær.

Grafisk illustration af sagernes gang:



7.2.2. SAGSBEHANDLINGENS KENDETEGN OG METODER

Behandlingen af sagerne i statsforvaltningerne og ved domstolene sker ud fra et forskelligt afsæt. Statsforvaltningen er således en administrativ offentlig myndighed, der træffer afgørelse i tvistsager. Statsforvaltningens sagsbehandling er underlagt det såkaldte undersøgelsesprincip (officialprincippet), som har til formål at sikre det faktiske og retlige grundlag for afgørelsen af en sag. Princippet indebærer, at myndigheden er ansvarlig for at indhente de nødvendige oplysninger til brug for sagens afgørelse. Myndigheden beslutter, hvordan oplysningerne indhentes, og hvornår der er indhentet det tilstrækkelige beslutningsgrundlag.

I statsforvaltningen er der med strukturreformen, og som videreført med forældreansvarsloven, nu 2 forskellige spor i sagsbehandlingen, som dog indbyrdes påvir-

Statsforvaltningens
2-delte fokus

¹³⁹ Der skal således ikke udfærdiges en stævning.

ker hinanden. Statsforvaltningens sagsbehandling har således fokus på et muligt forlig mellem forældrene og de oplysninger – herunder om barnets perspektiv – der er centrale i den sammenhæng. Statsforvaltningens sagsbehandling har dog også fokus på indhentelse af oplysninger til brug for eventuelt at kunne træffe en afgørelse i partstvisten mellem 2 uenige forældre.

Statsforvaltningen var tidligere et mere traditionelt juridisk ”system”, som tilbød at træffe afgørelse i en forældrekonflikt og med forholdsvis få andre ”redskaber” på hylden. Børnesagkyndig rådgivning blev således indført i 1986, og konfliktmægling blev en landsdækkende ordning i 2001. De seneste år har statsforvaltningens sagsbehandling undergået en større forandring, og statsforvaltningen har nu som myndighed i større omfang fokus på at bistå forældre med at finde egne løsninger (hjælp til selvhjælp). Den tværfaglige sagsbehandling, hvor både en jurist og en børnesagkyndig deltager i sagsbehandlingen, er et tydeligt eksempel på sagsbehandlingens 2-delte fokus¹⁴⁰.

Retsplejelovens kapitel 42 indeholder reglerne om domstolenes behandling af sager om forældremyndighed, bopæl og samvær. Som udgangspunkt forblev domstolenes behandling af disse familieretlige sager den samme efter strukturreformen bortset fra, at sagerne indbringes af statsforvaltningerne, uden at der udarbejdes en stævning. Spørgsmål om forældremyndighed, bopæl og samvær er indispositive, hvilket betyder, at retten ikke er bundet af parternes påstande. Retten påser således, om det fornødne afgørelsesgrundlag er til stede, eller om der skal indhentes oplysninger, f.eks. ved en børnesagkyndig undersøgelse. Med forældreansvarsloven blev der i forhold til domstolene peget særligt på, at dommeren som led i domstolens sagsbehandling og sagsforberedelse kan udpege en børnesagkyndig til at deltage i forberedende retsmøder. Dette skulle ske med henblik på at styrke forligsbestræbelserne i retten, særligt i de sager, som ikke er blevet løst forligsmæssigt i statsforvaltningen.

Domstolenes behandling

I denne forbindelse kan det nævnes, at der i evalueringsrapporten om dom til fælles forældremyndighed er foretaget en belysning af den retlige praksis imellem retterne. Undersøgelsen har her set på, om den retlige proces er organiseret ensartet på tværs af retskredsene. Undersøgelsen har overordnet identificeret 2 ”skoler”: *Den Klassiske Retssag* og *Den Nordsjællandske Model*¹⁴¹. Førstnævnte indebærer et forløb, hvor der i nogle tilfælde indkaldes til et kort forberedende retsmøde med henblik på at afklare konfliktens karakter. Herefter sker der berømmelse af den såkaldte hovedforhandling. Efter denne tager dommeren stilling til, om sagen er tilstrækkeligt oplyst, eller om der skal indhente yderligere oplysninger. Sagen optages til dom, hvis parterne ikke finder en forligsmæssig løsning.

Den Nordsjællandske Model sigter ifølge evalueringsundersøgelsen mere eksplicit på, at der kan komme en forligsmæssig løsning i stand. Et centralt instrument er det forberedende retsmøde med forældrene, som går forud for hovedforhandlin-

¹⁴⁰ Statsforvaltningens sagsbehandling, værktøjer, forsøgsordninger og andre tiltag er nærmere beskrevet i Familiestyrelsens beskrivelse af udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær (bilag 9).

¹⁴¹ Undersøgelsen bemærker, at der mellem de 2 positioner findes nogle ”blandingsformer”.

gen. Dette sigter, udover at afklare sagens karakter, også på at nå frem til en forligsmæssig løsning, og der er derfor en børnesagkyndig tilstede. Der er tale om en uhøjtidelig form og direkte kommunikation. Mødet kan resultere i forskellige løsninger. Enten indgås forlig, sagen kan udsættes, eller der kan aftales et nyt møde, f.eks. med henblik på en prøveordning, der så kan evalueres. Kan parterne ikke enes, berammes et egentligt retsmøde (hovedforhandling).

7.3. Domstolenes kompetence til at træffe afgørelse i samværssager

Evalueringen af forældreansvarsloven har på dette punkt haft fokus på at afdække fordele og ulemper ved den nuværende kompetencefordeling i samværssager. I den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven har det været muligt at drøfte temaet med de professionelle aktører, som til daglig beskæftiger sig med sager efter forældreansvarsloven. Temaet er som nævnt ovenfor dog også berørt i flere andre sammenhænge, hvilket også vil blive gengivet nedenfor.

Familiestyrelsen har som overordnet instans på området siden lovens ikrafttrædelse modtaget og samlet henvendelser om temaet, herunder navnlig fra statsforvaltningerne og domstolene. En række henvendelser vedrører konkrete sager, hvor domstolene har truffet afgørelse om (overvåget) samvær.

7.3.1. DOMSTOLENES KOMPETENCE I SAMVÆRSSAGER GENERELT

I den faglige ekspertgruppe har der været overvejende enighed om, at det på baggrund af erfaringerne siden lovens ikrafttræden vil være mest hensigtsmæssigt, at alle sager om samvær behandles administrativt af statsforvaltningerne med rekurs til Familiestyrelsen, og at domstolene således ikke fremover bør have denne kompetence.

Det er af ekspertgruppen bemærket, at intentionen med forældreansvarsloven på dette punkt har været at gøre det muligt for forældre at inddrage tvister om samvær som ”vedhæng” under domstolenes behandling af sager om forældremyndighed og bopæl og dermed få en samlet afgørelse af spørgsmålene. Således har det ikke været formålet, at retterne i realiteten skulle overtage statsforvaltningernes afgørelseskompetence i samværssager og træffe ”rene” samværsaftgørelser. Der er henvist til, at der i praksis er eksempler på, at en sag undervejs udvikler sig til at være en ”ren” samværssag, f.eks. fordi forældrene bliver enige om f.eks. bopælen, eller fordi dommen alene ankes for så vidt angår samværet¹⁴².

Intentionen var, at samværet skulle være et vedhæng til spørgsmålet om forældremyndighed / bopæl

Det kan her indskydes, at det af evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed fremgår, at der i flere sager ses at være en diskrepans mellem sagens

¹⁴² Det er også af flere fremhævet, at der med forældreansvarsloven blev givet mulighed for, at retterne i langt videre omfang kunne tage stilling til samværsspørgsmål, end intentionen var med den familieretlige strukturreform. Der peges her på, at retterne i alle tilfælde efter §§ 11 og 17 også kan tage stilling til samværsspørgsmål.

påstand og konfliktenes egentlige indhold. Nogle af de interviewede dommere i undersøgelsen fremhæver således det lidt paradoksale i, at substansen i mange sager om forældremyndighed (og bopæl) handler om samværsproblemer. Denne opfattelse fremgår også af udsagn fra den faglige ekspertgruppe, hvor det er fremhævet, at den reelle konflikt mellem forældrene drejer sig om barnets bopæl og samvær – dvs. nærheden til barnet i det daglige, og at dette også i mange tilfælde er det reelle indhold af konflikten, når der rejses en sag om forældremyndighed¹⁴³.

Som det væsentligste argument er det fra den overvejende del af ekspertgruppen fremhævet, at samværsager efter deres karakter og ud fra de nu indvundne erfaringer ikke egner sig til behandling ved de civile retter, hvor opgaven er – som en del af den dømmende myndighed – at afgøre konkrete, velafgrænsede tvister mellem parterne på baggrund af de påstande, parterne nedlægger. Der er peget på, at samværsagerne ofte har en anden karakter, idet de typisk er langt mere uafgrænsede og detaljerige, at sagerne forandres undervejs, at forældrene ofte er usikre i deres ønsker, og at praktiske frem for retlige hensyn ofte er afgørende. Som eksempel er nævnt, at en part, der fører en sag med det hovedformål at blive bopælsforælder, ofte ikke er psykisk parat¹⁴⁴ til at nedlægge en præcis (og detaljeret) påstand om samværet¹⁴⁵. Hertil kommer, at det ikke sjældent forekommer, at samværspåstanden for retten alene vedrører nogle enkelte punkter, eller at forholdene ændres umiddelbart efter dommen. Dette er i konflikt med, at den enkelte retsbehandling af sagen er afsluttet med dommens afsigelse, hvilket indebærer, at retten ikke i disse tilfælde kan genåbne sagen og ændre dommen. Parterne må her i stedet henvises til at indlede sagen på ny ved statsforvaltningen.

Samværsager er detaljerige og er også styret af praktiske hensyn

Det er i denne forbindelse yderligere bemærket, at det kan være forbundet med principielle betænkeligheder, at statsforvaltningen umiddelbart efter, at en dom er afsagt, skal tage stilling til en ansøgning om ændring af det samvær, der er fastsat af retten.

Over for ovenstående argumentation er det dog fra advokatside i ekspertgruppen bemærket, at rettens adgang til både at tage stilling til spørgsmål om forældremyndighed, bopæl og samvær er båret af et væsentligt hensyn til barnet og forældrene samt muligheden for at få en samlet løsning (med det samme). Det er her opfattet, at domstolene er gode til at håndtere samværsager, og at det bærende problem alene er det overvågede samvær (se mere om overvåget samvær nedenfor).

Muligheden for samlede løsninger

Under Familiestyrelsens løbende drøftelser med statsforvaltningernes kontorchefer (i Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område) har spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem statsforvaltningerne og domstolene ligeledes været et tema.

¹⁴³ Om konflikttyper henvises til denne rapport's kapitel 3, pkt. 3.3.2.

¹⁴⁴ At forælderen ikke er parat til på forhånd at skulle forholde sig til muligheden for ikke at blive bopælsforælder.

¹⁴⁵ I domspraksis findes f.eks. tilfælde, hvor retterne henviser parterne til selv at træffe nærmere aftale om feriesamvær eller om start- og sluttidspunkter for samvær, da der ikke for retten er nedlagt en specificeret påstand om dette. Der er også eksempler på, at retten ikke finder at kunne træffe afgørelse om samvær, selv om sagsøger har anmodet om det: "Da [barnet] ikke har set sin mor siden [...], findes der ikke grundlag for, at retten træffer bestemmelse om, hvordan samværet efter en mulig opstartsperiode skal være i fremtiden, hvorfor sagsøgeren henvises til at rette henvendelse herom til statsforvaltningen".

Sammenfattende kan det herfra udledes, at statsforvaltningerne er opmærksomme på borgernes behov for hurtigt at kunne opnå en løsning på deres forskellige (men også indbyrdes afhængige) problemstillinger, og at det er opfattelsen, at det er mest optimalt, hvis en sådan løsning kan opnås ét sted. Statsforvaltningerne er her opmærksomme på lovens intention om én indgang, forlig og helhedsløsninger. Fra statsforvaltningernes side opleves det dog ofte, at domstolene ikke i tilstrækkeligt omfang har taget stilling til samværsspørgsmålene, hvilket umiddelbart afstedkommer en ny sag (om den samme materie) i statsforvaltningen. Dette opleves som sagsforlængende og i modstrid med ovennævnte behov for og intention om samlede løsninger ét sted. Der er også peget på, at en sådan (fornyet) behandling i realiteten er en sag om ændring af rettens afgørelse, som oftest ikke vil kunne afvises i medfør af lovens § 39, hvis rettens begrundelse er utilstrækkelig eller upræcis¹⁴⁶. Der peges tillige på en række sager, hvor forældrene ved uenighed ønsker det samlede sagskompleks indbragt for retten (forældremyndighed og/eller bopæl og samvær) for derved at få sagen behandlet samlet af én instans, men hvor samværssagen efterfølgende hæves. Herudover peges overordnet også på det betænkelige i, at statsforvaltningerne på denne måde umiddelbart efter en domstols afgørelse kan ændre denne.

Samlet set peges der fra statsforvaltningernes side på, at det fremover vil være mest hensigtsmæssigt, om samværssagerne alene blev behandlet i det administrative system. Statsforvaltningernes forslag om dette skal også ses i lyset af et forslag, som er fremkommet under drøftelserne i Erfa-gruppen, som vedrører et overordnet forslag til en ændret kompetencefordeling. Dette beskrives nedenfor i pkt. 7.4. og indebærer forslag til et fuldstændigt enstrenget system.

Af evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed fremgår det af den del af undersøgelsens tilgang, der indebærer en række dommerinterviews, at de fleste dommere var kritisk indstillede over for domstolenes mulighed for at træffe afgørelse i samværssager. Kritikken rammer ifølge undersøgelsen ”flere tangenter”. Nogle fremhævede, at det er uigennemtænkt og kunstigt, at retten kun har kompetence til at træffe disse afgørelser inden for et begrænset område. Andre fremhævede, at samværsafgørelser, herunder også afgørelser om overvåget samvær, forudsætter et detaljeringsniveau, som harmonerer dårligt med domstolenes måde at arbejde på.

Afslutningsvis kan det bemærkes, at det generelt fra navnlig dommerside i flere sammenhænge er fremhævet, at samarbejdsfladen mellem statsforvaltninger og domstole kunne være bedre, herunder særligt i forhold til udveksling af oplysninger. I undersøgelsen fra Justitsministeriets Forskningskontor af belysningen af barnets perspektiv¹⁴⁷ konkluderes det, at der blandt dommere er et generelt ønske om, at sagerne er bedre oplyst, når de modtages fra statsforvaltningerne. Om dette henvises nærmere til denne rapportes kapitel 8, pkt. 8.6.

¹⁴⁶ Bestemmelsen giver statsforvaltningerne mulighed for at afvise en anmodning om ændring af samvær, hvis forholdene ikke har ændret sig væsentligt.

¹⁴⁷ ”Forældreansvarsloven – Belysning af barnets perspektiv”, Justitsministeriets Forskningskontor, juni 2011. Undersøgelsen er optrykt i bilag 1.

7.3.2. SÆRLIGT OM OVERVÅGET SAMVÆR

Som nævnt indledningsvist i dette kapitel har Familiestyrelsen og de 2 landsretter haft drøftelser om en række principielle og praktiske forhold, der vedrører fastsættelse af overvåget samvær i sager, der behandles af retterne.

Landsretterne har således stillet spørgsmål ved, om der i forældreansvarsloven er hjemmel til at pålægge retterne at sikre, at der er mulighed for overvåget samvær. Derudover er det gjort gældende, at statsforvaltningerne i højere grad end retterne er egnede til at varetage selve gennemførelsen af et overvåget samvær, herunder at tage stilling til eksakte tidspunkter, overvågningssted m.v. Det er påpeget, at der ikke sjældent vil være behov for en efterfølgende ændring i eksempelvis tidspunkter for et overvåget samvær, og at det ikke stemmer overens med almindelig praksis i retterne at tage højde herfor.

Styrelsen har henvist til, at forældreansvarsloven bygger på et klart princip om én fælles indgang ved behandlingen af disse sager og på en intention om samlede løsninger, uanset om sagen verserer i statsforvaltningen eller i retten. At retterne – ligesom statsforvaltningerne – skal forestå den samlede tilrettelæggelse af samværet, herunder en eventuel overvågning, stemmer således efter styrelsens opfattelse overens med grundtanken bag strukturreformen og forældreansvarsloven.

Spørgsmålet har tillige været drøftet i den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven som et underpunkt til de ovenfor refererede mere generelle drøftelser om retternes kompetence i samværsager. Her er det fra domstolsside gentaget, at domstolene ikke kan genoptage en sag, når der er afsagt dom. Retten vil i dommen kunne bestemme, at der skal være samvær af et nærmere angivet omfang, og at det i en periode skal være overvåget, men har ifølge denne opfattelse ikke som opgave at indgå i den nærmere tilrettelæggelse og effektivering af overvågningen, når dommen er afsagt. Det er som eksempel fremhævet, at retten ikke kan behandle de mange praktiske spørgsmål, der kan opstå, hvis overvågeren bliver syg, hvis en af parterne ønsker at få ændret tidspunkter for eller varigheden af det overvågede samvær eller lignende.

Det er af ekspertgruppen fremhævet, at landsretterne som konsekvens af dette i en række tilfælde ved dommen har truffet afgørelse om overvåget samvær og fastsat de overordnede rammer for dette, men overladt det til statsforvaltningen at træffe nærmere bestemmelse om den konkrete tilrettelæggelse og gennemførelse af samværet. Dette har imidlertid ført til, at statsforvaltningen i disse tilfælde ofte har afvist at medvirke til denne nærmere udmøntning af dommen under henvisning til, at der – efter statsforvaltningens opfattelse – ikke er adgang til at forestå planlægningen af et samvær, der er fastsat af retten. I enkelte tilfælde har statsforvaltningerne dog efter omstændighederne foretaget en udmøntning heraf – dog således, at retten er bedt om at bekræfte, at de nærmere udgifter til samværets udførelse vil blive afholdt af denne.

Statsforvaltningerne har i de forskellige fora fremhævet, at spørgsmålet om retternes fastsættelse af overvåget samvær er særligt problematisk for statsforvaltningerne, idet dette løbende giver problemer i sagsbehandlingen og udgør en yderst uholdbar situation for de involverede parter. Statsforvaltningerne er således opmærksomme på, at der er tale om en ”ømtålelig situation”, når parterne med retens afgørelse henvender sig for at ”få udfyldt rammerne” og har en forventning om dette. Statsforvaltningerne peger overordnet på, at både statsforvaltningerne og domstolene har en originær kompetence i forhold til samvær, og at der ikke mellem systemerne er tale om et over/underordningsforhold, hvor der ville være hjemmel til at henvise en sag til nærmere udmøntning hos den underordnede instans og således heller ikke adgang til rekurs.

Herudover peges på de praktiske vanskeligheder, det kan afstedkomme at skulle udfylde dommens rammer, idet dette er helt afhængigt af, at det er muligt i statsforvaltningens regi¹⁴⁸. Statsforvaltningen peger i den forbindelse også på det økonomiske aspekt, der er forbundet hermed, samt på den fornyede sagsbehandling(stid) dette også indebærer. Endelig er det fremhævet, at en sådan fornyet sagsbehandling ofte kan føre til en reel ny materiel prøvelse, herunder en fornyet inddragelse af barnets perspektiv. Der er i den forbindelse bl.a. peget på, at statsforvaltningerne ikke i alle tilfælde vil være enige i, at der skal fastsættes et overvåget samvær. Det bemærkes særligt, at det i domstolsregi er muligt at ”aftale sig frem” til et overvåget samvær, hvilket ikke på samme måde er muligt i statsforvaltningerne.

Som tidligere omtalt har Familiestyrelsen løbende fra statsforvaltningerne modtaget kopi af domme, hvor retterne har bedt statsforvaltningerne om at udfylde de nærmere rammer for et overvåget samvær. Som eksempler er her nedenfor gengivet relevante uddrag af enkelte af dommene:

”... Retten finder det herefter bedst for børnene, at samværet mellem børnene og [far] er overvåget. Samværet fastsættes til 3 timer to gange månedligt på neutralt sted.

Eksempler fra
domspraksis

Som påstanden om samvær er nedlagt og henset til de praktiske forhold, der må inddrages ved den nærmere tilrettelæggelse, overlades det til statsforvaltningen at træffe nærmere bestemmelse om tilrettelæggelsen af samværet, herunder tid og sted. Statsforvaltningens nærmere bestemmelse om tidspunkt for samvær vil herefter kunne danne grundlag for tvangsfuldbyrdelse, jf. retsplejelovens § 478, stk. 1, nr. 3.”

”... bestemmer landsretten i overensstemmelse med [mors] påstand herom, at [far] indtil videre alene skal have samvær med [barnet] hver torsdag fra kl. 15.00 til kl. 19.00, og at samværet skal være overvåget.

Landsretten finder ikke grundlag for at udpege en overvåger. Der er herved bl.a. lagt vægt på, at landsretten efter afsigelsen af dommen ikke vil kunne medvirke ved den nærmere tilrettelæggelse af

¹⁴⁸ Således ville dette kræve, at der i dommen er taget hensyn til statsforvaltningens praktiske tilrettelæggelse af overvågningstilbud, herunder aktuel kapacitet m.v.

overvågningen. Parterne må derfor henvises til at rette henvendelse til statsforvaltningen med henblik på udpegning af en overvåger.”

Familiestyrelsen har også fra statsforvaltningerne modtaget eksempler på domme, hvor retten udmønter det overvågede samvær:

”... finder retten, at [barnets] kontakt med sagsøgte skal søges bevaret, jf. forældreansvarslovens § 19, stk. 1, således at der fastsættes samvær, der indtil videre og foreløbig i tre måneder skal være overvåget og støttet gennem [overvågningsstedets navn], som nedenfor anført.

[...]

Anmodning om fortsættelse af overvåget samvær eller ændringer vedrørende samværet kan herefter indbringes for Statsforvaltningen.”

”...Under hensyn til, at overvåget samvær som udgangspunkt kun bør være af midlertidig karakter, forlænger landsretten det af byretten fastsatte overvågede og støttede samvær gennem [overvågningsstedet] i 2 måneder regnet fra denne som nærmere bestemt nedenfor. Der er ved samværenes placering lagt vægt på det oplyste om, at [barnet] er begyndt i skole.

[...]

Byrettens dom stadfæstes med den ændring at [barnet] og [far] i to måneder fra denne dom skal have overvåget og støttet samvær i [overvågningsstedets navn og adresse] på følgende tidspunkter: [I dommen findes herefter en eksakt angivelse af nærmere datoer og tidspunkter].”

7.4. Kompetencefordelingen i sager omfattet af forældreansvarsloven

Som nævnt i pkt. 7.3.1. er der undervejs i evalueringsprocessen fremkommet forslag om et ”fuldstændigt enstrenget system”. Forslaget om, at samværssager fremover alene behandles administrativt er fra flere statsforvaltningers side også en del af et forslag, der indebærer et forslag til en ændret kompetencefordeling overordnet set.

I ekspertgruppen er det fra statsforvaltningsside fremført, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis statsforvaltningerne fik mulighed for at træffe endelige¹⁴⁹ afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl. Et sådant (egentligt) enstrenget system ville efter denne opfattelse medføre større gennemsigtighed for borgerne, som i dag har svært ved at gennemskue de forskellige myndigheders kompetence i sagerne. Det er videre anført, at en sådan kompetenceændring også vil medføre bedre forhandlings- og forligsmuligheder, og at statsforvaltningerne i konsekvens heraf vil kunne forlige¹⁵⁰ endnu flere sager, ligesom den samlede sagsbehandlingstid, inden borgerne får afklaret deres (endelige) retsstilling, må forventes at kunne afkortes betydeligt. Det er også påpeget, at en sådan ændring vil indebære, at barnet ikke skal inddrages flere gange af forskellige myndigheder i det samme sagskompleks. I

¹⁴⁹ Med den familieretlige strukturreform (og som videreført ved forældreansvarsloven) fik statsforvaltningerne mulighed for at træffe midlertidige afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl, jf. nu forældreansvarslovens § 26. Statsforvaltningerne har herudover mulighed for at træffe endelig afgørelse om forældremyndighed i sager efter lovens § 15, som vedrører forældremyndighed efter en forældremyndighedsindehavers død.

¹⁵⁰ Som det fremgår af tabel 4 i denne rapport's kapitel 3, pkt. 3.3.1., har statsforvaltningerne gennemsnitligt forliget 75 pct. af sagerne om forældremyndighed og bopæl i årene efter lovens vedtagelse.

ekspertgruppen er det heroverfor fra advokatside anført, at en ændring af kompetencen vil være et stort tilbageslag og vil afstedkomme et behov for, at der tilføres massive ressourcer til statsforvaltningerne. Det er her holdningen, at sådanne overvejelser kræver grundige undersøgelser af konsekvenserne, særligt i forhold til børn og forældre.

Drøftelserne med Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område har også ført til, at der fra nogle er fremkommet forslag om en ændret kompetencefordeling generelt i sager efter forældreansvarsloven. Der er herfra i det væsentlige tale om en sammenfaldende argumentation med det ovenfor anførte. Særligt bliver borgernes behov for en forståelig struktur fremhævet, idet det anføres, at det ofte er svært for parterne at forstå, at de efter et vejledningsmøde i statsforvaltningen ikke også af denne myndighed kan modtage en afgørelse (medmindre der er tale om en midlertidig afgørelse efter lovens § 26). Det pointeres, at der efter forligsbestræbelserne i statsforvaltningen ofte opnås et ret indgående kendskab til sagen, hvorfor det synes ressourcebesparende for systemet, om den samme myndighed (statsforvaltningen) også kunne træffe den endelige afgørelse. Der peges også særligt på, at sager om samvær indeholder lige så komplicerede problemstillinger som sager om forældremyndighed, og at der er tale om de samme typer problemstillinger. Det er endvidere opfattelsen, at sagerne ofte ”i virkeligheden” vedrører spørgsmålet om nærheden til barnet, herunder navnlig spørgsmålet om den fortsatte kontakt med barnet efter en samlivsophævelse. Det er også i denne forbindelse fremhævet, at retternes tilbageholdenhed med at tage detaljeret stilling til spørgsmål om samvær fører til, at sagerne ”pendler” frem og tilbage i systemet, hvilket ikke ses at være i overensstemmelse med intentionen om ”én indgang og samlede løsninger”. Der tales her om behovet for konsekvens i kompetencestruktur og -regler. Endelig er det særskilt bemærket, at strukturen genererer et behov for midlertidige afgørelser¹⁵¹, og at det retssikkerhedsmæssigt ville være at foretrække, at der træffes endelige afgørelser efter en egentlig realitetsbehandling.

7.5. Opsamling og overvejelser

Den delte myndighedsstruktur på det familieretlige område har været genstand for flere drøftelser og reformtiltag gennem tiden, og også ændringer i den person- og familieretlige lovgivning har ført til forskydninger mellem administration og domstole¹⁵². Den seneste udvikling med den familieretlige strukturreform og forældreansvarsloven er aktuelle eksempler på dette, hvor navnlig den familieretlige strukturreform må siges at have haft stor betydning for rollefordelingen mellem myndighederne.

I et overordnet perspektiv er der med reformen tale om et fokus på en målgruppe, som med hjælp og støtte kan finde egne og samlede løsninger på deres problemer i

¹⁵¹ Og i den forbindelse, at parterne rådes til at anmode om en midlertidig afgørelse, når sagen skifter forum fra statsforvaltning til retten. Som nævnt kan statsforvaltningen træffe midlertidige afgørelser om forældremyndighed og bopæl (og samvær).

¹⁵² Der kan her henvises til ”Familieret og engagement – Hilsener til Svend Danielsen”, 2009 (Lennart Lyng Andersen og Dorrit Sylvest Nielsen), hvor direktør i Familiestyrelsen, Dorrit Sylvest Nielsen, i en artikel, ”Rollefordelingen mellem domstole og statsforvaltningen i person- og familieretlige sager”, foretager en historisk gennemgang heraf.

forbindelse med en samlivsophævelse. I forarbejderne beskrives, at problemer i forbindelse med en samlivsophævelse kan kategoriseres under forskellige overskrifter som f.eks. *samvær* og *forældremyndighed*, men at disse i virkeligheden udspringer af og vedrører de samme forhold. Dette perspektiv førte med reformen således til, at alle sager om forældremyndighed, bopæl og samvær nu indledes i statsforvaltningerne, hvor alle forældre tilbydes et (obligatorisk) vejledningsmøde og herefter eventuelt også børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling. I den sammenhæng er det værd at bemærke, at statsforvaltningerne forliger 75 pct. af alle de indledte forældremyndigheds- og bopælssager, og også forliger et betragteligt antal samværssager¹⁵³.

Evalueringsbidragene til dette emne er navnlig afgivet fra de professionelle aktører på området og er kendetegnet ved en forholdsvis ensartet argumentation. På baggrund af disse bidrag er det muligt at opstille følgende relevante overvejelser:

- Skal domstolene fortsat kunne træffe afgørelse i samværssager og i hvilket omfang?
- Bør rollefordelingen i sager efter forældreansvarsloven overvejes generelt?

7.5.1. SKAL DOMSTOLENE FORTSAT KUNNE TRÆFFE AFGØRELSE I SAMVÆRSSAGER OG I HVILKET OMFANG

Som nævnt havde evalueringen et mere snævert fokus på domstolenes rolle i forhold til sager, hvor det kommer på tale at fastsætte overvåget samvær. På baggrund af evalueringsbidragene blev temaet dog udvidet til at omfatte spørgsmålet om domstolenes kompetence i sager om fastsættelse af samvær generelt og herunder – som et underpunkt – spørgsmålet om overvåget samvær.

Den gengivne problemstilling med det overvågede samvær er en særlig situation, men argumentationen er grundlæggende set den samme som for samværsspørgsmålet generelt. Hovedparten af aktørerne peger således på et behov for, at disse sager behandles i og af et system, der kan levere detaljerede, smidige og foranderlige løsninger, og denne argumentation gør sig i særlig grad gældende vedrørende overvåget samvær. På den baggrund synes det mest hensigtsmæssigt indledningsvist at gøre sig overvejelser om spørgsmålet samlet set.

Der kan indledningsvist peges på, at overordnede overvejelser om ændringer af den nuværende rollefordeling i samværssager bør ske med afsæt i intentionen bag den familieretlige strukturreform. Overvejelser om eventuelle ændringer bør således ske under hensyntagen til strukturen i og tankerne bag denne reform, idet den er det processuelle fundament for sagsbehandlingen og fundamentet for de materielle regler på området.

Overordnede overvejelser om rollefordelingen i samværssager bør ske med afsæt i den familieretlige strukturreform

¹⁵³ Se bl.a. tabel 2 og 24 i "Udviklingen 2007-2010 i sager om samvær, forældremyndighed og bopæl", Indenrigs- og Sundhedsministeriet, juni 2011 (bilag 5).

Reformens målsætning var som nævnt indledningsvist i dette kapitel navnlig at hjælpe ”mellemgruppen” af forældre. Denne gruppe af forældre er karakteriseret ved, at det med bistand fra systemet (statsforvaltningerne) er muligt at opnå enighed, og at sagerne således ikke går videre til domstolene. Reformens intention om at opnå forligsmæssige (og samlede) løsninger opnås således ved, at alle sager indledes i statsforvaltningerne, og at der i dette system i meget høj grad indgås forlig om forældremyndighed, bopæl og samvær, som det også er tilfældet. Det var ikke sigtet med reformen, at domstolene generelt skulle indlede sagsbehandlingen med nye forligsbestræbelser og børnesagkyndig bistand¹⁵⁴. Dog indebærer reformen, at domstolene kan modtage sager, hvor parterne ikke har deltaget i forligsbestræbelser i det administrative system, hvorfor der blev peget på behovet for at styrke sagsforberedelsen i retten i disse sager.

Reformen havde dog som nævnt også et underliggende sigte mod, at der også for den gruppe af sager, der går videre til domstolene, skulle være mulighed for samtidige og samlede løsninger. Dette førte til en forskydning i rollefordelingen på området ved, at retterne fik mulighed for at træffe afgørelse i (visse) samværssager. Oprindeligt var det med reformen intentionen, at denne adgang til også at indbringe samværsspørgsmål for domstolene kun skulle tilkomme forældre, når der første gang skulle tages stilling til forældremyndighedsspørgsmålet, men med forældreansvarsloven §§ 11 og 17 tilkommer denne mulighed nu forældre hver gang, der skal tages stilling til spørgsmålet om forældremyndighed og bopæl efter disse bestemmelser. Som tidligere nævnt har flere aktører peget på, at der på denne måde i langt videre omfang, end det oprindeligt var tiltænkt, er givet mulighed for, at retterne kan tage stilling til samværsspørgsmål¹⁵⁵.

Evalueringsbidragene til dette emne tegner et forholdsvis klart billede af, at der i systemet er et overordnet ønske om, at rollefordelingen i samværssagerne overvejes på ny. Det skal dog understreges, at der i evalueringsbidragene også er aktører, der finder det problematisk at foretage en ny ændring af rollerne i samværssager.

Overvejelser omkring rollefordelingen i samværssager

I den faglige ekspertgruppe er det fra myndighedsside samstemmende fremhævet, at sagerne egner sig bedst til et administrativt system, og dette er også essensen af drøftelserne med Erfa-gruppen på forældreansvarslovens område. Der peges på, at samværssagernes karakter gør dem uegnede til at blive behandlet ved retterne. Der tales om detaljerede sager, der er svære at afgrænse, og det fremhæves, at påstandene sjældent er præcise, men at afgørelserne ofte skal kunne regulere forhold ned i ”mindste” detalje for at kunne fungere i praksis. Forholdene kan ændre sig undervejs og umiddelbart efter, at en afgørelse er truffet.

Der kan særligt peges på det problematiske i, at nogle forældremyndigheds- og bopælssager udvikler sig til rene samværssager, fordi der f.eks. opnås enighed om ho-

¹⁵⁴ I den i note 152 omtalte artikel fremhæves det, at en sådan generel ordning, hvor parterne mødes med yderligere forligsbestræbelser, ikke ville tilgodese rollefordelingen, som den er fastsat med reformen, og at: ”Domstolenes rolle som samfundets centrale tvistløsningsorgan er vigtigt at fastholde – også i sager som indebærer vanskelige afvejelser og vurderinger, og hvor parterne kan være dybt følelsesmæssigt berørte”.

¹⁵⁵ Dette skal også ses i sammenhæng med den øgede sagstilgang på området, som dog for domstolene nu synes ”konstant”. Der henvises til tabel 1 i denne rapportes kapitel 3, pkt.3.3.1.

vedspørgsmålet, eller fordi dommen alene ankes vedrørende samværsspørgsmål. Det er også problematisk, når samværssager hæves ved retterne for derefter at blive indledt (på ny) i statsforvaltningerne¹⁵⁶. Ingen af delene ses at være i overensstemmelse med formålet med den familieretlige strukturreform.

En relevant betragtning er også det samlede antal sager i henholdsvis statsforvaltningerne og ved retterne. Det administrative system behandler således langt de fleste sager om samvær. Af tabellen i denne rapport's kapitel 1, pkt. 1.3., fremgår, at der årligt er op mod 20.000 sagsforløb om samvær i statsforvaltningerne. Til sammenligning fremgår det af evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed, at byretterne i 2009 traf afgørelse om samvær i 346 sager, hvilket svarer til 18 pct. af de sager, der var det pågældende år i byretterne¹⁵⁷, og at det i 7 pct. af disse blev besluttet, at der skulle være overvåget samvær. Den meget store volumen i det administrative system fører til en høj grad af ekspertise, hvortil kommer, at statsforvaltningerne gennem styrelsens klagesagsbehandling bliver holdt løbende orienteret om praksis på området. Styrelsen udarbejder tillige vejledninger til statsforvaltningen om behandlingen af sagerne. Praksis og vejledninger på området er ikke bindende for domstolene, men det er af stor betydning, at praksis på området forbliver ensartet, og at det derfor vil være forbundet med principielle betænkeligheder, hvis statsforvaltningernes og domstolenes praksis på området afviger fra hinanden. Dette er også et vigtigt hensyn at inddrage i overvejelser omkring rollefordelingen på området.

Det kan bemærkes, at en rolleforskydning ikke ville ændre den overordnede målsætning om én indgang og forligsbestræbelser, men at der for den (relativt lille) gruppe af sager, der sendes videre til domstolene ville være tale om, at det ikke længere var muligt at opnå samlede løsninger i dette forum. Særligt er det dog vigtigt at fremhæve, at sagerne, der videresendes til retterne ses at have betydelige problembelastninger og at være forholdsvis konflikttunge. Dette bør føre til en øget opmærksomhed på, at sagerne behandles så hensigtsmæssigt som muligt for de involverede parter¹⁵⁸.

Sammenfattende ses det ud fra de foreliggende evalueringsbidrag at være relevant at drøfte, om der bør ske en rolleforskydning i samværssager, sådan at disse alene behandles i det administrative system, som det var tilfældet, inden den familieretlige strukturreform trådte i kraft. Det bør således indgå med betydelig vægt, at myndighedsrepræsentanter peger på, at sagernes karakter gør dem uegnede til en domstolsbehandling, og at der dermed opstår tilfælde, hvor sagernes ”gang” i systemerne er i modstrid med reformens intentioner – hvor behandlingen af sagerne ikke virker efter hensigten.

En eventuel bevarelse af den nuværende rollefordeling i samværssager bør – ud fra de foreliggende evalueringsbidrag – føre til overvejelser af, om domstolene bør have mulighed for at træffe afgørelse om samvær i alle tilfælde. Strukturreformens

¹⁵⁶ Domstolenes endelige afgørelser om samvær kan ændres af statsforvaltningerne efter de almindelige regler i loven, hvilket også fremgår af forarbejderne til lovens § 38.

¹⁵⁷ Undersøgelsen omhandler samlet godt 2.500 sager.

¹⁵⁸ Der bør således være fokus på, at sagerne ikke genererer nye sager i statsforvaltningerne.

oprindelige intention om, at samværssagen kunne behandles som et vedhæng til en forældremyndighedssag¹⁵⁹, når der første gang blev taget stilling til en sådan, ses således ændret med forældreansvarsloven, hvor der blev givet mulighed for at medbehandle samvær i alle sager om forældremyndighed efter § 11 og i alle bopælssager efter § 17. I forhold til lovens § 14, stk. 1, blev det imidlertid bestemt, at samværssager alene kunne ”medbehandles”, når en ugift far, der ikke har haft del i forældremyndigheden, rejser en sag første gang. Se mere om denne problemstilling i kapitel 8, pkt. 8.4.

Særligt om det overvågede samvær skal det påpeges at der med den ovenfor beskrevne problemstilling er opstået en uholdbar situation for både parterne og myndighederne, og at evalueringen af loven bør føre til, at dette forhold afklares.

Særligt om overvåget
samvær

Der er fra domstolsside fremført argumenter, der bør indgå i evalueringen med betydelig vægt. Det er givet, at der med bestemmelser om overvåget samvær er tale om en udmøntning af praktiske forhold, og at der ofte vil kunne opstå behov for hurtige justeringer af mere eller mindre praktisk karakter. Dette synes problematisk ud fra en traditionel forståelse af domstolenes rolle. Samtidig synes det dog – inden for de nuværende rammer – ikke at være hensigtsmæssigt i forhold til parterne at overlade en nærmere praktisk udmøntning af en domstols overordnede fastsættelse af et overvåget samvær til det administrative system. Det vil således være endog meget vanskeligt at undgå, at et flertal af sagerne undergives en fornyet materiel prøvelse, sagerne ville trække unødigt ud, og praktiske og økonomiske forhold ville besværliggøre og i nogle tilfælde umuliggøre en sådan løsning. Hertil kommer behovet for at overveje spørgsmålet om statsforvaltningernes og domstolenes indbyrdes forhold, idet begge myndigheder har kompetence til at træffe endelige afgørelser om samvær. Fører overvejelserne til, at statsforvaltningerne skal foretage udmøntningen af domstolenes afgørelser om overvåget samvær, vil dette således indebære, at der skal tages højde for og nærmere stilling til disse forhold.

Styrelsen skal endvidere henvisne til denne rapport's kapitel 8, pkt. 8.4. og 8.5. vedrørende forskellige problemstillinger forbundet med forumskiftet mellem statsforvaltningerne og domstolene.

7.5.2. BØR ROLLEFORDELINGEN I SAGER EFTER FORÆLDREANSVARSLØVEN OVERVEJES GENERELT

Evalueringen af forældreansvarsloven har ikke haft som formål nærmere at afdække eller analysere en ændret kompetencefordeling mellem statsforvaltninger og domstole overordnet set. Spørgsmålet er imidlertid bragt frem i den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven og i drøftelser med Erfagruppen på forældreansvarslovens område i sammenhæng med spørgsmålet om

¹⁵⁹ Med strukturreformen blev der i § 30 a, stk. 2, i lov om forældremyndighed og samvær, indsat en bestemmelse, hvorefter retten, når der tages stilling til en sag om forældremyndighed, også kunne tage stilling til samvær. Adgangen tilkom kun forældrene, når retten første gang skulle tage stilling til en forældremyndighedsvist. Bestemmelsen blev således indført, før der med forældreansvarsloven blev givet mulighed for at træffe afgørelse om fælles forældremyndighed.

retternes kompetence i samværssager. Spørgsmålet om en eventuel ændring af kompetencedelingen i samværssager bør – som det er nævnt af professionelle aktører på området – i givet fald ses i perspektiv af den overordnede struktur.

I den familieretlige strukturreform er det i forarbejderne bemærket:

”Statsforvaltningerne skal – som det gælder for statsamtene 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 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.”

Som det således også fremgår af ovennævnte tekst fra strukturreformens forarbejder, ville der med et forslag om en overordnet ændring af rollefordelingen være tale om en grundlæggende ændring af det familieretlige system, hvilket nødvendigvis ville kræve et selvstændigt analysearbejde. I disse overvejelser ville også skulle indgå, at domstolene på området traditionelt set har truffet afgørelse i egentlige tvistsager, hvor særlige retssikkerhedsmæssige betragtninger i forhold til parterne og sagernes karakter har begrundet det. Heroverfor ville det samtidig skulle indrages, at der administrativt forliges et meget stort antal af disse tvister, der har nærheden til barnet som egentlig konfliktkerne, og at det følger af den familieretlige strukturreform, at sagerne skal håndteres så enkelt som muligt for parterne.

8. ADGANGEN TIL AT REJSE NYE SAGER OM FORÆLDREMYNDIGHED OG BARNETS BOPÆL SAMT UHENSIGTSMÆSSIGHEDER I LOVEN

8.1. Baggrund

I dette kapitel belyses afslutningsvis nogle temaer eller uhensigtsmæssigheder, som ikke i samme grad, som de forudgående temaer, har været debatteret. Fælles for de problemstillinger, som vil blive berørt, er, at de i deres substans ikke synes at fremme implementeringen af intentionerne om ”én indgang” og et enstrengt system, som det er beskrevet i bemærkningerne til strukturreformen på det familieretlige område, eller at fremme varetagelsen af ”barnets bedste” som beskrevet i forarbejderne til forældreansvarsloven.

Det fremgår af bemærkningerne til strukturreformen om målsætningen bag reformen, at:

”Formålet med at lade alle sager om separation og skilsmisse og om forældremyndighed begynde i statsforvaltningerne er at gennemføre et enstrengt og mere gennemskueligt system.”

Formålet med
”én indgang”

Der kan også henvises til den politiske aftale bag forældreansvarsloven, hvoraf det fremgår, at:

”Formålet med ændringerne er, at forældrene i højere grad selv bliver i stand til at løse problemerne, så antallet af konfliktfyldte sager om forældremyndighed og samvær ved domstolene reduceres væsentligt. Aftalepartierne peger på, at denne aftale understøtter disse tiltag.”

Den politiske aftale bag
forældreansvarsloven

Kapitlet vil belyse muligheden for at rejse gentagne sager om forældremyndighed og barnets bopæl, omfanget af orienteringsretten i lovens § 23, udstrækningen af retternes kompetence i forhold til samvær, herunder også uhensigtsmæssigheder for så vidt angår den delte kompetence på samværsområdet, og udfordringer i forumskiftet fra statsforvaltningerne til domstolene i sager om forældremyndighed og barnets bopæl¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Styrelsen er opmærksom på, at der også kan være behov for at foretage enkelte konsekvensrettelser m.v. i nogle af lovbestemmelserne.

8.2. Adgangen til at rejse nye sager om forældremyndighed og barnets bopæl

Et bærende princip i forældreansvarsloven er som tidligere nævnt, at en afgørelse skal være ”bedst for barnet”, hvorved der forstås den til enhver tid bedst tænkelige løsning for hvert enkelt barn – en løsning der beror på en individuel vurdering af netop dette barns forhold.

Dette princip indebærer umiddelbart, at enhver ansøgning om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær, herunder ændringsansøgning, skal undergives behandling med henblik på en aktuell vurdering af, hvad der er bedst for barnet.

Det er imidlertid – også med afsæt i vurderingen af, hvad der er bedst for barnet – muligt at afvise at behandle en ansøgning om ændring af samværsafgørelser, hvis barnets forhold ikke har ændret sig væsentligt¹⁶¹. Den bagvedliggende tanke er, at det ikke er bedst for barnet, hvis der konstant verserer en sag, idet dette kan påvirke barnet.

Det er den ansøgende forælder, der skal påvise, at der foreligger en væsentlig ændring, eller sandsynliggøre, at en ændring vil være bedst for barnet. Reglen er en videreførelse af det såkaldte ”skærpede ændringskriterium” i lov om forældremyndighed og samvær, hvorefter statsforvaltningerne kunne afslå at ændre et samvær, hvis der ikke var væsentligt forandrede forhold. Ved videreførelsen blev kriteriet koblet sammen med en mulighed for at afvise at behandle en ansøgning, og kriteriets betydning blev således understreget¹⁶².

Hensigten bag reglen er ifølge betænkningen bag forældreansvarsloven¹⁶³ at dæmpe op for ”evigt verserende sager”, der i nogle tilfælde skaber lange perioder med uro for barnet, samt at gøre det klart for forældrene, at de har et fælles ansvar for, at samværet bliver gennemført på en måde, der er hensigtsmæssig for barnet, jf. også bemærkningerne til loven. Afvisningsbestemmelsen er endvidere udtryk for, at afgørelser om samvær alene skal fastlægge de overordnede rammer for samværet, mens forældrene selv må søge at løse spørgsmål af mere detailpræget karakter, eventuelt gennem børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling.

Forældreansvarsloven indeholder ikke en tilsvarende regel for så vidt angår ansøgninger om forældremyndighed og barnets bopæl, hvilket betyder, at en forælder umiddelbart efter afslutningen af en sådan sag kan indlede en ny. Uanset at myndighederne måtte forsøge at skabe ro omkring barnet ved at anvende muligheden for at afvise en ansøgning om ændring af samværet, så vil uroen kunne fortsætte på

En vurdering af hvad der er bedst for barnet kan også føre til en begrænsning i adgangen til at starte en samværs sag

Forældreansvarsloven indeholder ikke en mulighed for at afvise ansøgninger om forældremyndighed og barnets bopæl

¹⁶¹ Forældreansvarslovens § 39: ”En anmodning om ændring af samvær eller anden kontakt kan afvises, hvis forholdene ikke har ændret sig væsentligt.”

¹⁶² Der henvises dog til denne rapport's pkt. 5.7.1. om anvendelsen af muligheden for at afvise ansøgninger om ændring af samvær og udfordringerne ved at håndhæve kriteriet.

¹⁶³ Betænkning om Barnets perspektiv (bet. nr. 1475/2006).

grund af gentagne ansøgninger om forældremyndighed og barnets bopæl¹⁶⁴. Dette forhold har været genstand for debat.

Belysningen af spørgsmålet om muligheden for at dæmme op for evigt verserende sager om forældremyndighed og barnets bopæl vil særligt tage afsæt i drøftelserne i den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven (bilag 10) og drøftelserne med statsforvaltningerne om forældreansvarslovens § 39 (bilag 11).

8.2.1. FORSLAG OM INDFØRELSE AF EN AFVISNINGSBESTEMMELSE FOR ANSØGNINGER OM FORÆLDREMYNDIGHED EFTER § 11 OG § 14 SAMT OM BARNETS BOPÆL EFTER § 17

I drøftelserne med statsforvaltningerne om § 39 har alle statsforvaltninger peget på, at det vil være hensigtsmæssigt at indføre en bestemmelse, som gør det muligt at dæmme op for gentagne ansøgninger om forældremyndighed og barnets bopæl. Ansøgningerne skal således kunne afvises, hvis forholdene ikke har ændret sig væsentligt, eller en ændring ikke i øvrigt må formodes at være bedst for barnet. Statsforvaltningerne oplever, at vedvarende sager er en meget stor belastning for barnet, da forældrenes uro og konflikt påvirker barnet.

Det er af statsforvaltningerne anført, at indførelsen af ”én indgang”, som betyder, at sagerne starter i det administrative og ikke i det retslige system, har gjort det lettere for forældrene at rejse disse sager. En sag kan således indledes alene ved en telefonopringning til statsforvaltningen. Strukturreformen på det familieretlige område betød endvidere, at forældrene ikke længere skal udfærdige en stævning for at få sagerne behandlet af retten, idet statsforvaltningerne indbringer sagerne for retten. Der er altså ingen ”hindringer” for at starte en sag, uanset at der umiddelbart forinden måtte være truffet afgørelse i retslig regi. Det er erfaringen, at den ubegrænsede adgang til på ny at rejse en sag i enkelte tilfælde udnyttes af forældre, der ikke vil acceptere en domstolsafgørelse, der går dem imod. Disse forældre rejser derfor sagen igen, selvom forholdene ikke har ændret sig væsentligt siden afslutningen af sagen i retten.

En række af de sager, som rejses som forældremyndigheds- eller bopælssager, er ifølge statsforvaltningerne reelt samværssager. Statsforvaltningerne foreslår, at det også i disse situationer skal være muligt at afvise en forældremyndigheds- eller bopælsansøgning. En statsforvaltning udtrykker dog et vist forbehold over for indfø-

Strukturreformen på det familieretlige område har gjort det lettere at rejse sager

I en række tilfælde drejer forældremyndigheds- og bopælssager sig reelt om samvær

¹⁶⁴ Det bemærkes, at det af retsplejelovens § 448 e fremgår, at: ”Omstændigheder, som er eller kunne være gjort gældende i en tidligere sag om ægteskab, forældremyndighed eller barnets bopæl, der er pådømt i realiteten, kan ikke benyttes som søgsmålsgrundlag i en ny sag.” Som eksempler fra retspraksis, hvor der var nedlagt påstand om afvisning efter denne bestemmelse, kan nævnes to domme. I den ene (TFA 2011.32V) var spørgsmålet om forældremyndighed senest blevet behandlet af domstolene i november 2008 og i den anden (TFA2011.53V) i august 2008. Ingen af dommene tog påstanden om afvisning til følge, idet grundlaget for afgørelsen ikke var det samme som under den tidligere sag. Det fremgår af dommene, at spørgsmålet om afvisning først blev vurderet efter hovedforhandlingen, og at der således ikke skete en forhåndsafvisning af sagen.

relsen af et system, hvor statsforvaltningerne qua en afvisningsbestemmelse reelt beslutter, om sagen skal kunne indbringes for domstolene.

Også på det familieretlige kursus i november 2010 gav statsforvaltningernes medarbejdere udtryk for et behov for at kunne standse gentagne ansøgninger om forældremyndighed og barnets bopæl.

I den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven er muligheden for at afvise de gentagne ansøgninger også drøftet. Navnlig af hensyn til barnet er der således udtrykt behov for at kunne begrænse adgangen til at rejse nye sager. Det er foreslået, at der indføres krav om væsentligt forandrede forhold, for at der kan ske en ændring af forældremyndigheden eller barnets bopæl, herunder hvis sagen reelt drejer sig om samvær. Baggrunden for forslaget er, at den brede adgang til igen og igen at indlede disse sager er processkabende, og at det kan være en betydelig belastning for et barn at være genstand for forældrenes procesførelse.

På dialogmødet i foråret 2010 med en række relevante aktører på området blev det i tråd med ovenstående anført, at der er behov for en ”stopklods” i sager, der rejses kontinuerligt.

Af den kvalitative undersøgelse af belysningen af barnets perspektiv¹⁶⁵ fremgår det også, at de interviewede repræsentanter for systemet stillede forslag om, at der indføres en spærreregulering eller en karenstid, så det ikke er muligt at anlægge en ny sag umiddelbart efter en afgørelse, bl.a. for at skåne barnet for gentagen inddragelse.

8.2.2. OPSAMLING OG OVERVEJELSER OM ADGANGEN TIL AT REJSE NYE SAGER OM FORÆLDREMYNDIGHED OG BARNETS BOPÆL

Det kunne overvejes at tillægge myndighederne kompetence til at dæmme op for evigt verserende forældremyndigheds- og bopælssager. Der skal i den forbindelse bl.a. henvises til, at de sager, der ender ved domstolene, ifølge evalueringsundersøgelsen om dom til fælles forældremyndighed må anses for særligt problemtunge. Dertil kommer, at Familiestyrelsens sagskatalog over tunge samværssager¹⁶⁶ viser, hvordan disse tunge sager bl.a. på grund af konfliktniveauet kompliceres og bliver meget langvarige som følge af forældrenes gentagne ansøgninger og henvendelser. De gennemgåede sager har således – med undtagelse af 3 sager – verseret fra 1½-2 år og helt op til 7-8 år, og der er eksempler på sager, hvor spørgsmålet om forældremyndighed er blevet rejst 4 gange på ca. 4 år.¹⁶⁷

Det bemærkes i sammenhæng hermed, at strukturreformen på det familieretlige område og indførelsen af ”én indgang” betyder, at statsforvaltningerne skal udfolde relevante forligsbestræbelser ved behandlingen af en ansøgning og således også

En mulighed for at afvise ansøgninger efter §§ 11, 14 og 17 vil være hensigtsmæssig

¹⁶⁵ Undersøgelsen er optrykt i bilag 1.

¹⁶⁶ Sagskataloget er optrykt i bilag 6.

¹⁶⁷ Der henvises til denne rapport's kapitel 5, hvor sagskataloget inddrages nærmere.

gennemføre et (obligatorisk) vejledningsmøde med forældrene. Uanset at statsforvaltningerne ikke kan træffe endelig afgørelse, må det lægges til grund, at den indledende og centrale del af sagsbehandlingen, som foregår i statsforvaltningerne, vil skabe uro for barnet – eller cementere en allerede eksisterende uro.

Der er samstemmende fra aktørerne på området peget på et behov for at indføre en mulighed for at afvise ændringsansøgninger efter §§ 11, 14 og 17.

Det bør i lyset heraf drøftes, om der skal skabes hjemmel i lovgivningen til at afvise gentagne ansøgninger. Det bør samtidig overvejes, hvilke overordnede kriterier der i så fald skal være opfyldt, før der kan ske afvisning.

For så vidt angår spørgsmålet om kriterier skal der henvises til, at det er foreslået, at den eksisterende mulighed for at afvise ændringsansøgninger i samværssager udvides til også at omfatte sager efter §§ 11, 14 og 17. Kriteriet i den eksisterende bestemmelse er, at barnets forhold skal være væsentligt ændrede, eller at en ændring i øvrigt ikke vurderes at ville kunne være bedst for barnet.

Et andet forhold, som vil kunne indgå i drøftelserne, er spørgsmålet om, hvorvidt statsforvaltningerne eller retterne skal have afvisningskompetencen. Det bemærkes i forhold hertil, at statsforvaltningerne ikke har kompetence til at træffe endelig afgørelse i disse sager. Det skal dog samtidig påpeges, at statsforvaltningerne kan afvise en ansøgning om forældremyndighed eller barnets bopæl, hvis Danmark ikke har international kompetence i sagen, og at beslutningen om at afvise ansøgningen efterfølgende kan indbringes for retten. Endvidere henvises til ovenfor om den uro, som også følger af sagsbehandlingen i statsforvaltningen.

8.3. Orienteringsret m.v. – § 23

Efter § 23 kan en forælder, der ikke har del i forældremyndigheden, få orientering om barnets forhold fra skoler, børneinstitutioner, social- og sundhedsvæsenet samt private sygehuse, privat praktiserende læger og tandlæger. Bestemmelsen blev udvidet med forældreansvarsloven, sådan at forælderen også fik ret til at få udleveret dokumenter om barnets forhold, hvis disse findes på skoler og i børneinstitutioner, og til efter anmodning at få orientering om og deltage i generelle sociale aktiviteter på barnets skole og børneinstitution.

Behov for ændring af § 23?

Familiestyrelsen skal pege på, at efter lov om forældremyndighed og samvær ville en sag om ophævelse af fælles forældremyndighed altid føre til, at en af forældrene fik frataget forældremyndigheden, idet der ikke var mulighed for at dømme til fælles forældremyndighed. I dag kan den fælles forældremyndighed kun ophæves, hvis der foreligger tungtvejende grunde, som f.eks. vold eller svære samarbejdsproblemer, jf. § 11.

Denne ændring af retstilstanden betyder, at kredsen af forældre, som benytter § 23, i et vist omfang har ændret sig. Dette kan føre til overvejelser om, hvorvidt det må anses som bedst for barnet, at særligt adgangen til at deltage i generelle sociale ar-

rangementer på barnets skole og daginstitution bevares for forældre, der ikke har del i forældremyndigheden.

Styrelsen skal også nævne, at der under arbejdet med evalueringen er peget på, at der er behov for oplysning til skoler m.v. om, hvordan bestemmelsen i § 23 skal håndteres i praksis¹⁶⁸.

Oplysning til skoler m.v.
om § 23

8.4. Kompetencen til at træffe afgørelse om samvær m.v. – § 38, stk. 1 og 3

Af § 38, stk. 1, fremgår, at afgørelser om samvær, om anden kontakt og om udlandsrejse som hovedregel træffes af statsforvaltningen. Retten har dog efter § 38, stk. 3, også kompetence til at træffe afgørelse herom, hvis der indbringes en sag om forældremyndighed eller barnets bopæl for retten. Denne kompetence omfatter også midlertidige afgørelser om samvær eller om anden kontakt, jf. § 29, stk. 1, 2. pkt. Det er en betingelse for, at retten kan medtage spørgsmålet om samvær, om anden kontakt eller om udlandsrejse under retssagen, at der foreligger en anmodning herom fra en af forældrene.

Familiestyrelsen skal bemærke, at det af § 38, stk. 3, fremgår, at retten i forældremyndighedssager efter § 14, stk. 1, alene har mulighed for at inddrage spørgsmålet om samvær m.v. under retssagen, når en ugift far ikke har haft del i forældremyndigheden, og det er første gang, sag herom er indbragt for retten.

Retten adgang til at træffe afgørelser om samvær i sager om forældremyndighed efter § 14, stk. 1

Af lovbemærkningerne fremgår, at baggrunden for bestemmelsen er, at det ikke bør være muligt at få en dom om et samværsspørgsmål, når der er eneforældremyndighed etableret ved aftale eller dom, idet der i disse tilfælde må forventes allerede at være taget stilling til samværsspørgsmålet. Det fremgår også, at afgrænsningen er identisk med den type sager, hvor der ikke automatisk af retten gives fri proces, men hvor ansøgning herom skal indgives til Civilstyrelsen, der udover at tage stilling til, om de økonomiske betingelser er opfyldt, skal vurdere ansøgerens udsigt til at få medhold, jf. retsplejelovens § 327.

Familiestyrelsen skal bemærke, at adgangen til at få en domstolsafgørelse om samvær efter strukturreformen (men før forældreansvarsloven) var begrænset til sager, hvor domstolene første gang skal tage stilling til en forældremyndighedstvist.

Adgangen til at få en domstolsafgørelse blev imidlertid udvidet med forældreansvarsloven, sådan at bestemmelsen også vil kunne finde anvendelse, hvis forældremyndighedsspørgsmålet bliver indbragt for retten flere gange. Dette var en konsekvens af, at der med forældreansvarsloven blev mulighed for at dømme til fortsat fælles forældremyndighed, selvom den ene af forældrene ønsker den ophævet, jf. § 11. Domstolene har således mulighed for efter § 38, stk. 3, at tage stilling til spørgsmålet om barnets fremtidige samlede forældrekontakt i alle forældremyndigheds- og bopælssager anlagt efter §§ 11 eller 17.

¹⁶⁸ Se drøftelserne i den faglige ekspertgruppe om evalueringen af forældreansvarsloven (bilag 10).

I forlængelse heraf henviser styrelsen til, at det af bemærkningerne til lov nr. 525 af 24. juni 2005 (struktureformen) fremgår, at hensigten med, at domstolene oprindeligt fik kompetence til at træffe afgørelser om samvær, var at skabe adgang til, at forældre og børn kan få en samtidig og samlet løsning af forældremyndigheds- og samværsspørgsmål, uanset om dette sker i statsforvaltningen eller i retten. Med forældreansvarslovens udvidelse af domstolenes adgang til at træffe afgørelse om samvær m.v. til også at omfatte sager, hvor forældremyndighedsspørgsmålet tidligere har været indbragt for retten, skal styrelsen bemærke, at det kan virke uhensigtsmæssigt, at denne mulighed ikke også omfatter sager efter § 14, stk. 1, hvor forældremyndighedsspørgsmålet tidligere har været indbragt for retten.

I forhold til den delte kompetence mellem statsforvaltningerne og domstolene til at træffe afgørelse om samvær skal Familiestyrelsen bemærke, at der i praksis har været situationer, hvor der er opstået tvivl om, hvilken myndighed (statsforvaltningen eller retten) der har haft kompetence til at træffe afgørelse om samvær, herunder midlertidig afgørelse om samvær efter § 29, stk. 1. Dette har f.eks. været tilfældet i den situation, hvor statsforvaltningen har afsluttet en forældremyndigheds- eller bopælssag, og hvor en eller begge forældre har bedt om, at retten også skal tage stilling til samværet, men hvor sagen endnu ikke er indbragt for retten. Der er også blevet stillet spørgsmålstegn ved, om det er statsforvaltningen eller retten, der skal behandle ansøgninger om erstatningssamvær, når sagen er indbragt for retten, og retten er blevet bedt om også at tage stilling til samværet. Der kan på den baggrund efter styrelsens opfattelse være behov for, at spørgsmålet om en afklaring af den delte kompetence til at træffe afgørelse om samvær inddrages i evalueringsprocessen.

Styrelsen skal dog bemærke, at ovennævnte overvejelser skal ses i nær sammenhæng med overvejelserne i denne rapport's kapitel 7 om rollefordelingen i samværssager.

8.5. Klageadgang til Familiestyrelsen, når en forældremyndigheds- eller bopælssag er sendt til retten

Der blev med den familieretlige strukturereform¹⁶⁹, som trådte i kraft den 1. januar 2007, indført en delt kompetence mellem statsforvaltningen og retten til at træffe midlertidige afgørelser om forældremyndighed og samvær. Med forældreansvarsloven blev denne delte kompetence udvidet til også at omfatte midlertidige afgørelser om barnets bopæl.

Statsforvaltningens midlertidige afgørelser om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær kan påklages til Familiestyrelsen. Denne klageadgang gælder, uanset om forældremyndigheds- eller bopælssagen er indbragt for retten.

¹⁶⁹ Læs mere om den familieretlige strukturereform i "Udviklingen i sagsbehandlingen m.v. i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær", Familiestyrelsen, april 2011, som er optrykt i bilag 9.

Den delte kompetence mellem statsforvaltningerne og domstolene til at træffe afgørelse om samvær

Familiestyrelsen skal bemærke, at det efter styrelsens opfattelse kan virke uhen-sigtsmæssigt, at Familiestyrelsen kan tage stilling til statsforvaltningens midlertidige afgørelser om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær, når disse spørgsmål behandles under en retssag.

Dette skyldes dels, at den nuværende retstilstand indebærer, at de samme spørgs-mål derved behandles samtidig af det administrative system og af domstolene, hvilket ikke ses at være i overensstemmelse med strukturreformens grundtanke om et enstrengt system, dels at styrelsens reaktionsmuligheder i forhold til statsfor-valtningernes midlertidige afgørelser begrænses i det øjeblik, sagen indbringes for retten. Familiestyrelsen har således efter sagens indbringelse for retten ikke mulig-hed for at hjemvise sagen til fornyet behandling i statsforvaltningen, da sagen ikke længere verserer i statsforvaltningen, og statsforvaltningen derfor ikke har kompe-tence til at behandle sagen.

Sagens indbringelse for retten indebærer endvidere, at retten under retssagen har mulighed for efter anmodning at ændre statsforvaltningens midlertidige afgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær efter lovens § 30. Der kan så-ledes forekomme tilfælde, hvor Familiestyrelsen behandler en klage over statsfor-valtningens midlertidige afgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær samtidig med, at retten behandler en anmodning om ændring af den sam-me midlertidige afgørelse.

Omvendt indebærer den nuværende retstilstand, at Familiestyrelsen som admini-strativ myndighed har mulighed for at reagere hurtigt i forhold til statsforvaltnin-gernes midlertidige afgørelser og inden for kort tid træffe en afgørelse om ændring af statsforvaltningens midlertidige afgørelse, hvis der af hensyn til barnet er behov herfor.

Det er Familiestyrelsens opfattelse, at der i evalueringsprocessen kan være behov for at se nærmere på, om der er grundlag for at foretage ændringer i forhold til kla-geadgangen over statsforvaltningens midlertidige afgørelser om forældremyndig-hed, barnets bopæl og samvær, når disse spørgsmål er indbragt for retten.

8.6. Statsforvaltningens indbringelse af sager om forældremyndighed og barnets bopæl for retten

Når statsforvaltningen indbringer en sag om forældremyndighed og/eller barnets bopæl for retten, skal statsforvaltningen fremsende en række oplysninger og mate-riale fra sagen til retten. Det fremgår således af Familiestyrelsens vejledning om forældremyndighed og barnets bopæl¹⁷⁰, at statsforvaltningen skal meddele retten, efter hvilken bestemmelse sagen indbringes, forældrenes navne og adresser samt hvilke børn, der er omfattet af sagen, om der ansøges om fri proces, og om der er advokatrepræsentation i sagen. Derudover skal statsforvaltningen oplyse antallet af vejledningsmøder, børnesagkyndige rådgivninger og konfliktmæglinger, men stats-

¹⁷⁰ Vejledning nr. 9859 af 6. september 2007.

forvaltningen må ikke videregive oplysninger om indholdet af forligsmæssige bestræbelser. Det fremgår videre, at statsforvaltningen skal medsende følgende til retten:

- Dokumentation for, hvem der har forældremyndigheden.
- Notat om samtale med barnet.
- Børnesagkyndig erklæring eller undersøgelse.
- Udtalelser fra institution.
- Udtalelser fra skole.
- Udtalelser fra kommune.
- Udtalelser fra andre relevante myndigheder.
- Afgørelser eller aftaler om forældremyndighed og/eller barnets bopæl, herunder midlertidige afgørelser.
- Afgørelser eller aftaler om samvær, herunder midlertidige afgørelser.

Af undersøgelsen af belysningen af barnets perspektiv fremgår, at det fra dommerside er nævnt, *at* sagerne generelt er meget lidt oplyste, når de modtages fra statsforvaltningerne, *at* det ikke altid fremgår, efter hvilken bestemmelse sagen indbringes, og *at* de relevante dokumenter ikke i alle tilfælde sendes med i de sager, hvor barnets perspektiv er belyst yderligere i statsforvaltningen. Omvendt har medarbejdere i statsforvaltningerne nævnt, at de påkrævede dokumenter medsendes, når statsforvaltningen indbringer en sag for retten¹⁷¹.

Familiestyrelsen skal bemærke, at statsforvaltningen ved vurderingen af, om der er grundlag for at afslutte behandlingen af en forældremyndigheds- eller bopælssag i statsforvaltningen på den ene side skal tage hensyn til, at der skal være fokus på forligsbestræbelser, og på den anden side at undgå unødige forsinkelser i sagsbehandlingen. Det fremgår således bl.a. af bemærkningerne til lov nr. 525 af 24. juni 2005 (struktureformen), at: *"Tvister, der viser sig uløselige, må på et hensigtsmæssigt og så tidligt tidspunkt som muligt indbringes for domstolene."* Baggrunden for, at statsforvaltningen ikke medsender f.eks. notater om samtaler med barnet og udtalelser fra institutioner m.v., kan således skyldes, at statsforvaltningen ikke har afholdt en samtale eller indhentet yderligere oplysninger, fordi det vurderes, at der ikke er forligspotentiale.

Styrelsen skal dog bemærke, at der ses at være et behov for, at spørgsmålet om, hvilke oplysninger statsforvaltningen skal sende til retten i forbindelse med statsforvaltningens indbringelse af en forældremyndigheds- eller bopælssag, inddrages i evalueringsprocessen.

¹⁷¹ "Forældreansvarsloven – Belysning af barnets perspektiv", Justitsministeriets Forskningskontor, juni 2011, s. 15f. Undersøgelsen er optrykt i bilag 1.

APPENDIX: FORÆLDREANSVARSLOVEN

(Lov nr. 499 af 6. juni 2007 som senest ændret ved § 3 i lov nr. 628 af 11. juni 2010 – sammenskrevet version)

Kapitel 1

Indledende bestemmelser

§ 1. Børn og unge under 18 år er under forældremyndighed, medmindre de har indgået ægteskab.

§ 2. Forældremyndighedens indehaver skal drage omsorg for barnet og kan træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov.

Stk. 2. Barnet har ret til omsorg og tryghed. Det skal behandles med respekt for sin person og må ikke udsættes for legemlig afstraffelse eller anden krænkende behandling.

Stk. 3. Forældre, der har forældremyndigheden, kan anvende barnets indtægter til dets underhold i passende omfang og under hensyntagen til deres og barnets stilling.

§ 3. Har forældre fælles forældremyndighed, kræver væsentlige beslutninger vedrørende barnets forhold enighed mellem forældrene. Den forælder, som barnet har bopæl hos, kan træffe afgørelse om overordnede forhold i barnets daglige liv, herunder hvor i landet bopælen skal være.

Stk. 2. Har forældre fælles forældremyndighed, og er de uenige om forældremyndigheden, skal begge give samtykke til, at barnet forlader landet, herunder udrejser til Grønland eller Færøerne, eller til, at barnets

ophold i udlandet, i Grønland eller på Færøerne forlænges ud over det aftalte, forudsatte eller fastsatte, medmindre der foreligger en afgørelse efter § 17, stk. 1, 2. pkt., eller § 25.

§ 4. Afgørelser efter loven skal træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet.

§ 5. I alle forhold vedrørende barnet skal der tages hensyn til barnets egne synspunkter alt efter alder og modenhed.

Kapitel 2

Forældremyndighed

Indehavere af forældremyndighed

§ 6. Er forældre gift med hinanden ved barnets fødsel, eller indgår de senere ægteskab, har de fælles forældremyndighed.

Stk. 2. Er ægtefællerne separeret ved barnets fødsel, har moderen dog forældremyndigheden alene, medmindre 1) den separerede mand ifølge anerkendelse eller dom anses som barnets far eller 2) forældrene har afgivet erklæring efter § 7, stk. 1, nr. 1, jf. dog § 7, stk. 2.

Stk. 3. Har forældrene været gift med hinanden inden for de sidste 10 måneder før barnets fødsel, har de fælles forældremyndighed.

§ 7. Forældre, der ikke er gift med hinanden, har fælles forældremyndighed, hvis

- 1) de efter børnelovens § 2, stk. 1, § 14, stk. 1 eller 3, eller § 19, jf. § 14, stk. 1 eller 3, har afgivet erklæring om, at de sammen vil varetage omsorgen og ansvaret for barnet, eller
- 2) de har indgået aftale om fælles forældremyndighed efter § 9.

Stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis erklæringen i stk. 1, nr. 1, er afgivet, uden at betingelserne i retsplejelovens § 448 f for her i landet at behandle spørgsmålet om forældremyndighed er opfyldt.

Stk. 3. Anses en mand for far til barnet ifølge anerkendelse eller dom, har forældrene fælles forældremyndighed, hvis de har eller har haft fælles folke-registeradresse inden for de sidste 10 måneder før barnets fødsel.

Stk. 4. I andre tilfælde end nævnt i stk. 1-3 har moderen forældremyndigheden alene.

§ 8. Har forældre fælles forældremyndighed, fortsætter denne, selv om de har ophævet samlivet eller er blevet separeret eller skilt, eller deres ægteskab er blevet omstødt.

§ 9. Forældre kan aftale, at de skal have fælles forældremyndighed. Aftalen skal anmeldes til statsforvaltningen for at være gyldig. Er en sag om forældremyndighed indbragt for retten, kan anmeldelse ske hertil.

§ 10. Forældre, der har fælles forældremyndighed, og som ikke lever sammen, kan aftale, at en af dem skal have forældremyndigheden alene. Aftalen skal anmeldes til statsforvaltningen for at være gyldig. Er en sag om forældremyndighed indbragt for retten, kan anmeldelse ske hertil.

§ 11. Er forældre, der har fælles forældremyndighed, og som ikke lever sammen, ikke enige om forældremyndigheden, afgør retten, om den fælles forældremyndighed skal fortsætte, eller om en af dem skal have forældremyndigheden alene. Retten kan kun ophæve den fælles forældremyndighed, hvis der foreligger tungtvejende grunde.

§ 12. Er der indgået aftale efter § 10 eller truffet afgørelse efter § 11 om, at en af forældrene skal have forældremyndigheden alene, genindtræder den fælles forældremyndighed, hvis gifte, herunder separerede, forældre genoptager eller fortsætter samlivet.

Overførsel af forældremyndighed

§ 13. Forældre kan aftale, at forældremyndigheden skal overføres fra den ene forælder til den anden. Aftalen skal anmeldes til statsforvaltningen for at være gyldig. Er en sag om forældremyndighed indbragt for retten, kan anmeldelse ske hertil.

Stk. 2. Forældremyndigheden kan ved aftale godkendt af statsforvaltningen overføres til andre end forældre. Forældremyndigheden kan overføres til et ægtepar i forening, herunder til den ene forælder og dennes ægtefælle. Er en sag om forældremyndighed indbragt for retten, kan aftalen godkendes af retten.

§ 14. Retten kan efter anmodning fra en forælder, der ikke har forældremyndigheden, bestemme, at der skal være fælles forældremyndighed, eller overføre forældremyndigheden til denne.

Stk. 2. Retten kan ændre en aftale efter § 13, stk. 2, eller en afgørelse efter § 15.

Dødsfald

§ 15. Har forældre fælles forældremyndighed, og dør den ene forælder, forbliver forældremyndigheden hos den anden. Har barnet ved dødsfaldet ikke bopæl hos den længstlevende, kan en anden i forbindelse med dødsfaldet anmode om at få tillagt forældremyndigheden. Anmodningen kan kun imødekommes, hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler imod, at forældremyndigheden forbliver hos den længstlevende. Har barnet ved dødsfaldet bopæl hos den længstlevende, og har denne forvoldt den anden forældremyndighedsindehavers død, kan en anden anmode om at få tillagt forældremyndigheden. Anmodningen kan kun imødekommes, hvis det er af afgørende betydning af hensyn til barnet, at forældremyndigheden ikke forbliver hos den længstlevende.

Stk. 2. Har en forælder forældremyndigheden alene, og dør denne, eller bevirker et dødsfald i øvrigt, at ingen har forældremyndigheden, bestemmes under hensyn til, hvad der er bedst for barnet, hvem der skal have forældremyndigheden. Anmoder den længstlevende forælder om forældremyndigheden, imødekommes anmodningen, medmindre hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler imod det.

Stk. 3. Har en forælder forældremyndigheden alene, og har denne forvoldt den anden forælders død, kan en anden anmode om at få tillagt forældremyndigheden. Anmodningen kan kun imødekommes, hvis det er af afgørende betydning af hensyn til barnet, at forældremyndigheden ikke forbliver hos den længstlevende.

Stk. 4. Forældremyndigheden kan tillægges et ægtepar i forening, her-

under den længstlevende forælder og dennes ægtefælle.

§ 16. Indehavere af forældremyndigheden kan tilkendegive, hvem der efter deres død bør have tillagt forældremyndigheden. Den længstlevendes fortrinsstilling efter § 15 gælder dog uanset en modsat tilkendegivelse.

Kapitel 3

Barnets bopæl og varsling

§ 17. Har forældre fælles forældremyndighed, og er de ikke enige om, hos hvem af dem barnet skal have bopæl, afgøres dette af retten. Retten kan træffe afgørelse om, at barnet kan have bopæl hos en forælder, der har eller ønsker at få bopæl i udlandet eller i Grønland eller på Færøerne. *Stk. 2.* Retten kan ændre en aftale eller afgørelse om barnets bopæl.

§ 18. En forælder, der vil ændre sin eller barnets bopæl til et andet sted her i landet eller i udlandet, skal underrette den anden forælder herom senest 6 uger før flytningen.

Kapitel 4

Samvær m.v.

Samvær med forældre

§ 19. Barnets forbindelse med begge forældre søges bevaret ved, at barnet har ret til samvær med den forælder, som det ikke har bopæl hos. Begge forældre har ansvaret for, at barnet har samvær.

Stk. 2. Den forælder, som barnet ikke har bopæl hos, kan anmode om samvær.

Stk. 3. Er der ikke eller kun i yderst begrænset omfang samvær, kan den forælder, som barnet har bopæl hos,

anmode statsforvaltningen om at indkalde den anden forælder til et møde om samværet.

Samvær med andre end forældre

§ 20. Er en forælder død, eller er begge forældre døde, kan der fastsættes samvær med barnets nærmeste pårørende, som det er nært knyttet til.

Stk. 2. Er der ikke eller kun i yderst begrænset omfang samvær med den forælder, barnet ikke har bopæl hos, kan der i ganske særlige tilfælde fastsættes samvær med barnets nærmeste pårørende, som det er nært knyttet til.

Stk. 3. Det er barnets nærmeste pårørende, der kan anmode om samvær.

§ 20 a. Er barnet adopteret, kan der i helt særlige tilfælde efter anmodning fra barnets oprindelige slægtninge fastsættes samvær eller anden form for kontakt med disse, hvis barnet forud for adoptionen havde samvær eller anden form for kontakt med den, som anmoder om fastsættelse af samvær m.v.¹⁷²

Samværsafgørelser

§ 21. Er der uenighed om omfanget og udøvelsen af samvær, kan der efter anmodning træffes afgørelse herom og fastsættes de nødvendige bestemmelser i forbindelse hermed.

Stk. 2. Samvær kan fastsættes i op til 7 dage ud af 14 dage.

¹⁷² § 20 a blev indført ved lov nr. 494 af 12. juni 2009 om ændring af adoptionsloven og forskellige andre love (Adoption uden samtykke, stedbarns adoption af registreret partners barn fra fødslen m.v.). Bestemmelsen trådte i kraft den 1. oktober 2009 og finder kun anvendelse på adoption, der gennemføres efter denne dato, jf. § 7, stk. 3, i lov nr. 494 af 12. juni 2009.

Stk. 3. Statsforvaltningen kan træffe afgørelse om transport af barnet i forbindelse med samvær og om afholdelse af udgifter hertil.

Stk. 4. Fastsættelse af samvær kan afslås, og en aftale eller afgørelse herom kan ændres eller ophæves.

Anden kontakt

§ 22. I særlige tilfælde kan der træffes bestemmelse om anden kontakt med barnet i form af telefonsamtaler, brevveksling, elektronisk post, fotografier el. lign.

Stk. 2. Anmodning om anden kontakt kan indgives af

- 1) en forælder, som barnet ikke har bopæl hos, eller
- 2) barnets nærmeste pårørende, hvis betingelserne i § 20 for at få fastsat samvær er opfyldt.

Stk. 3. § 21, stk. 1 og 4, finder tilsvarende anvendelse.

Orientering om barnet m.v.

§ 23. En forælder, som ikke har forældremyndigheden, har ret til efter anmodning at få orientering om barnets forhold fra skoler, børneinstitutioner, social- og sundhedsvæsenet samt private sygehuse, privat praktiserende læger og tandlæger. Denne forælder har desuden ret til at få udleveret dokumenter om barnets forhold, hvis disse findes på skoler og i børneinstitutioner. Der må ikke gives fortrolige oplysninger om forældremyndighedsindehaveren.

Stk. 2. En forælder, som ikke har forældremyndigheden, har ret til efter anmodning at få orientering om generelle sociale aktiviteter på barnets skole og børneinstitution fra den pågældende skole og institution og har adgang til at deltage i disse aktiviteter.

Stk. 3. De i stk. 1 og 2 nævnte institutioner m.v. kan nægte at give konkrete oplysninger og udlevere dokumenter om barnets forhold og kan nægte orientering om og deltagelse i aktiviteter, hvis det må antages at være til skade for barnet.

Stk. 4. Statsforvaltningen kan i særlige tilfælde efter anmodning fra indehaveren af forældremyndigheden eller fra en af de i stk. 1 eller 2 nævnte institutioner m.v. fratage den forælder, der ikke har forældremyndigheden, adgangen til at få orientering og få udleveret dokumenter efter stk. 1 eller orientering om og deltagelse i aktiviteter efter stk. 2. Afgørelsen har virkning fra det tidspunkt, hvor institutionen m.v. modtager meddelelse om afgørelsen.

Samvær med anbragte børn

§ 24. Bestemmelserne om samvær og anden kontakt i denne lov finder ikke anvendelse, hvis barnet er anbragt uden for hjemmet efter kapitel 11 i lov om social service. Tilsvarende gælder, hvis barnet eller den unge opholder sig på en institution eller er indlagt på sygehus under gennemførelse af en børnefaglig undersøgelse efter kapitel 11 i lov om social service.¹⁷³

Afgørelse om udlandsrejse

§ 25. Selv om der er uenighed om forældremyndigheden mellem forældre, der har fælles forældremyndighed, kan statsforvaltningen træffe afgørelse om, at den ene forælder kan

tage barnet med til udlandet, Grønland eller Færøerne i en kortere periode.

Kapitel 5

Midlertidige afgørelser

Forældremyndighed og barnets bopæl

§ 26. Under en sag om forældremyndighed kan den myndighed, der behandler sagen, efter anmodning bestemme, hvem forældremyndigheden midlertidigt skal tilkomme, eller hos hvem af forældrene barnet midlertidigt skal have bopæl. Under en sag om barnets bopæl kan det efter anmodning bestemmes, hos hvem af forældrene barnet midlertidigt skal have bopæl.

Stk. 2. En afgørelse efter stk. 1 gælder, indtil der foreligger en endelig aftale eller afgørelse, som kan fuldbyrdes.

Stk. 3. En afgørelse efter stk. 1, der er truffet af statsforvaltningen, bortfalder

- 1) 4 uger efter, at det er meddelt parterne, at sagen er afsluttet, jf. § 40, medmindre en af dem inden da har anmodet om, at sagen indbringes for retten,
- 2) hvis sagen efter indbringelse for retten hæves eller afvises, eller
- 3) hvis samlivet genoptages.

§ 27. Har forældre 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 ministeren for familie- og forbrugeranliggender eller den, ministeren bemyndiger hertil, midlertidigt tillægge den anden af forældrene forældremyndigheden alene.

¹⁷³ 2. pkt. er indført ved § 3 i lov nr. 628 af 11. juni 2010 om ændring af lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets reform). 2. pkt. trådte i kraft den 1. januar 2011.

§ 28. Er indehaveren eller begge indehavere af forældremyndigheden forhindret i at træffe bestemmelse om barnets personlige forhold, afgør statsforvaltningen, hvem forældremyndigheden skal tilkomme, så længe forhindringen varer.

Samvær m.v.

§ 29. Under en sag om forældremyndighed, om barnets bopæl, om samvær eller om anden kontakt kan statsforvaltningen efter anmodning træffe afgørelse om midlertidigt samvær eller om anden kontakt. Er en sag om forældremyndighed eller om barnets bopæl indbragt for retten efter § 40, og omfatter retssagen samværet eller anden kontakt efter § 38, stk. 3¹⁷⁴, kan retten efter anmodning træffe afgørelse om midlertidigt samvær eller anden kontakt.

Stk. 2. En afgørelse efter stk. 1 gælder, indtil der foreligger en endelig afgørelse om samvær, der kan fuldbyrdes, en aftale om samværet eller en afgørelse eller aftale om anden kontakt.

Stk. 3. Adgangen til at træffe midlertidig afgørelse efter stk. 1 kan i helt særlige tilfælde ligeledes udøves af ministeren for familie- og forbrugeranliggender.

Ændring

§ 30. En midlertidig afgørelse efter §§ 26-29 kan ændres.

¹⁷⁴ "§ 38 stk. 2" er ændret til "§ 38, stk. 3" som følge af indførelsen af et nyt stk. 2 i § 38 om terminaladgang til økonomiske oplysninger, se note 175.

Kapitel 6

Sagens behandling

Sagens begyndelse

§ 31. Anmodning om afgørelse om forældremyndighed efter §§ 11, 14 eller 15, om barnets bopæl efter § 17 og om samvær m.v. efter §§ 19-22 og 25 indgives til statsforvaltningen.

Stk. 2. Statsforvaltningen indkalder parterne til et møde, medmindre anmodningen alene vedrører en afgørelse om anden kontakt efter § 22.

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

Børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling

§ 32. Statsforvaltningen skal tilbyde forældre og børn børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling ved uenighed om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær.

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 uhenigtsmæssigt.

Børnesagkyndige undersøgelser

§ 33. Statsforvaltningen kan iværksætte børnesagkyndige undersøgelser i sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær.

Stk. 2. Har statsforvaltningen iværksat en børnesagkyndig undersøgelse, færdiggøres denne uanset sagens indbringelse for retten efter § 40.

§ 34. Barnet skal inddrages under en sag om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær, så dets perspektiv og eventuelle synspunkter kan komme til udtryk. Dette kan ske ved samtaler med barnet, børnesagkyndige undersøgelser eller på anden måde, der belyser barnets perspektiv.

Stk. 2. Forpligtelsen til at inddrage barnet direkte i sagen gælder ikke, hvis det må antages at være til skade for barnet, eller hvis det må anses for unødvendigt efter sagens omstændigheder.

Barnets adgang til at henvende sig til statsforvaltningen

§ 35. Et barn, der er fyldt 10 år, kan anmode statsforvaltningen om at indkalde forældrene til et møde om forældremyndigheden, barnets bopæl eller samvær.

Erklæring fra forældre i visse sager

§ 36. Inden en aftale om forældremyndighed efter § 13, stk. 2, godkendes eller der træffes afgørelse herom efter § 15, stk. 2, skal statsforvaltningen indhente en erklæring fra den forælder, der ikke har del i forældremyndigheden.

Stk. 2. Inden der træffes en afgørelse om samvær efter § 20, stk. 2, skal statsforvaltningen indhente en erklæring fra den forælder, der ikke eller kun i yderst begrænset omfang har samvær.

Stk. 3. Indhentelse af erklæring efter stk. 1 eller 2 kan undlades, hvis det må antages at være til skade for barnet eller medføre uforholdsmæssig forsinkelse af sagen.

§ 37. Statsforvaltningen træffer afgørelser efter § 15 om forældremyndighed efter dødsfald. Statsforvaltningen indbringer afgørelsen for retten, hvis en part inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende, anmoder herom.

Afgørelser om samvær m.v.

§ 38. Statsforvaltningen træffer afgørelser om samvær og anden kontakt efter §§ 19-22 og 25.

Stk. 2. Statsforvaltningen og justitsministeren kan til brug for behandlingen af sager om transport af barnet i forbindelse med samvær og om afholdelse af udgifter hertil efter denne lov få terminaladgang til de nødvendige økonomiske oplysninger om en part hos told- og skatteforvaltningen, herunder i indkomstregisteret.¹⁷⁵

Stk. 3. Indbringes en sag om forældremyndighed efter § 11 eller om barnets bopæl efter § 17 for retten efter § 40, kan hver forælder anmode om, at også spørgsmål om samvær og anden kontakt efter § 21, jf. § 19, og §§ 22 og 25 afgøres under retssagen. Det samme gælder under en sag efter § 14, stk. 1, når en ugift far ikke har haft del i forældremyndigheden og det er første gang, sag herom er indbragt for retten.

§ 39. En anmodning om ændring af samvær eller anden kontakt kan afvi-

¹⁷⁵ § 38, stk. 2, om terminaladgang til økonomiske oplysninger blev indført ved lov nr. 349 af 6. maj 2009 om ændring af lov om børns forsørgelse, lov om ægteskabets retsvirkninger, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forældreaansvarsloven. Bestemmelsen er dog først trådt i kraft den 1. august 2010 ved bekendtgørelse nr. 880 af 5. juli 2010 (ikrafttrædelsesbekendtgørelse). Samtidig er det tidligere stk. 2 rykket til stk. 3.

ses, hvis forholdene ikke har ændret sig væsentligt.

Afslutning af sagsbehandlingen og indbringelse for retten

§ 40. Statsforvaltningen kan afslutte en sag om forældremyndighed efter § 11 eller § 14 eller om barnets bopæl efter § 17, hvis der ikke er opnået enighed om forældremyndigheden eller bopælen. 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 eller om barnets bopæl er opnået, og parterne 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 stk. 2 ikke er opfyldt.

Klage m.v.

§ 41. Statsforvaltningens afgørelser efter denne lov kan påklages til mini-

steren for familie- og forbrugeranliggender, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Afgørelser efter § 37 og § 40, stk. 1 og 2, samt afgørelser om at imødekomme en anmodning efter § 40, stk. 3, og afgørelser om afvisning af at behandle en sag om forældremyndighed i medfør af § 46, stk. 2, jf. stk. 1, kan ikke påklages.

Stk. 3. Afgørelser efter § 23, stk. 3, kan påklages til statsforvaltningen. Dette gælder dog ikke afgørelser truffet af sundhedsvæsenet. Statsforvaltningens afgørelse kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan dog efter anmodning optage en sag til behandling, når det skønnes, at den har principiel eller generel betydning.

Bemyndigelser

§ 42. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan fastsætte regler

- 1) om behandling af sager om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær m.v.,
- 2) om behandling af sager om transport af barnet i forbindelse med samvær, herunder forældrenes afholdelse af udgifter herved,
- 3) om overvåget samvær,
- 4) om anmeldelse af aftaler om forældremyndighed,
- 5) om børnesagkyndig rådgivning, børnesagkyndige undersøgelser og konfliktmægling og
- 6) om klagers behandling.

Kapitel 7 Arbejdsaftaler

§ 43. Har et barn eller en ung, der er under forældremyndighed, jf. § 1, med tilladelse af forældremyndighe-

dens indehaver på egen hånd påtaget sig tjeneste eller andet personligt arbejde, hvorved denne er blevet i stand til selv at sørge for sit underhold, kan den pågældende, hvis denne er fyldt 15 år, selv ophæve aftalen og påtage sig arbejde af lignende art, medmindre andet bestemmes af forældremyndighedens indehaver.

§ 44. Aftale om tjeneste eller andet personligt arbejde, som et barn eller en ung på egen hånd har truffet, kan forældremyndighedens indehaver ophæve, hvis hensynet til barnets eller den unges opdragelse eller velfærd kræver det. Ophævelsen skal dog så vidt muligt ske med passende varsel, og hvor det findes rimeligt, kan der tillægges den anden part en passende erstatning.

Kapitel 8

Internationale aftaler og international kompetence

§ 45. Regeringen kan indgå overenskomst med andre stater om forholdet mellem dansk rets og fremmed rets regler om forældremyndighed, bopæl, samvær og anden kontakt. Overenskomsten finder anvendelse her i landet efter bekendtgørelse i Lovtidende.

Stk. 2. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan endvidere fastsætte regler om forholdet mellem danske og andre nordiske landes regler om forældremyndighed, barnets bopæl, samvær og anden kontakt.

Stk. 3. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan fastsætte regler om behandling af sager efter den-

ne lov, der er omfattet af Haagerkonventionen af 19. oktober 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn (Haagerbørnebeskyttelseskonventionen).

§ 46. Statsforvaltningen kan behandle en sag om forældremyndighed, barnets bopæl, samvær m.v., hvis betingelserne i retsplejelovens § 448 f er opfyldt.

Stk. 2. Statsforvaltningens afvisning af at behandle en sag om forældremyndighed og barnets bopæl efter §§ 11, 14, 15 og 17, der ikke opfylder betingelserne i stk. 1, kan efter anmodning fra en af parterne indbringes for retten.

Kapitel 9

Ikrafttræden m.v.

§ 47. Loven træder i kraft den 1. oktober 2007.

Stk. 2. Lov om forældremyndighed og samvær, jf. lovbekendtgørelse nr. 39 af 15. januar 2007, ophæves.

§ 48. Lovens § 6, stk. 2, nr. 1, § 6, stk. 3, og § 7, stk. 3, gælder kun for børn, der fødes den 1. oktober 2007 eller senere.

§ 49. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger.