

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af myndighedsloven og retsplejeloven

(Forældremyndighed m. v. over børn uden for ægteskab)

Betænkning afgivet af retsudvalget den 19. maj 1978

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne skriftligt har besvaret. Nogle af udvalgets spørgsmål og ministerens svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen. Ministeren har stillet nedenstående ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *mindretal* (socialdemokratiets, socialistisk folkepartis og det radikale venstres medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med det af justitsministeren stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* (fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af mindretallet under nr. 1 stillede ændringsforslag.

Et *tredje mindretal* (venstres, det konservative folkepartis, centrum-demokraternes, Danmarks kommunistiske partis og kristeligt folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse*.

Et *mindretal inden for mindretallet* (venstres, det konservative folkepartis og centrum-demokraternes medlemmer af udvalget) udtaler, at da ægteskabsudvalgets arbejde endnu ikke er tilendebragt, og da problemerne omkring ægteskabslignende samlivsforhold efter mindretallets opfattelse bør løses i sammenhæng, vil det være uhensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at gennemføre den foreslåede ændring.

Et *andet mindretal inden for mindretallet* (Danmarks kommunistiske partis medlem af udvalget) udtaler følgende:

Forslaget indeholder en tilnærmelse til formel ligestilling mellem kønnene, uden at det reelle grundlag herfor er tilvejebragt. Dette vil i praksis forringe kvindens stilling i forholdet til manden. Selv om forslaget taler om at tillægge faderen forældremyndigheden over et barn »under særligt hensyn til barnets tarv«, vil den blotte eksistens af muligheden herfor kunne virke som en pression på moderen. Yderligere må det bemærkes, at den nuværende lovgivning og praksis på området virker som en beskyttelse af kvinden. At ændre på lovgivningen på området må derfor betyde, at justitsministeren er af den opfattelse, at kvinden i dag har opnået fuld reel ligestilling med manden i samfundslivet. Det må derfor være op til justitsministeren at dokumentere, at dette er tilfældet. Umiddelbart forekommer det, at kvindens stilling er blevet forringet i de senere år på grund af den store arbejdsløshed, der i særlig grad har ramt kvinder, specielt kvinder fra arbejderklassen.

Yderligere ønsker mindretallet at knytte følgende kommentarer til justitsministerens svar på nogle af udvalgets spørgsmål. Vedrørende besvarelsen af spørgsmål 1 og 9 konkluderer justitsministeren, at der ikke er tale om, at valget mellem at være omfattet eller ikke omfattet af de regler, der gælder for ægtefæller, bliver overført fra individerne til staten. Men samtidig konstaterer han en række tilfælde, hvor lovgivningen tillægger et ægteskabslignende forhold retlige konsekvenser (som ægteskab). Det må derfor være lo-

gisk at slutte, at jo mere der lovgives for ægteskabslignende tilfælde, jo mere overføres valget fra individerne til staten. Dette vil uundgåeligt medføre, at der efterhånden indføres et begreb, der bedst kan betegnes som »tvangsægteskab«.

Svaret på spørgsmål 4 er ligeledes bemærkelsesværdigt. Af dette fremgår det klart, at kvinden på grund af en dårligere materiel stilling kan blive svagere stillet end tidligere.

Også svaret på spørgsmål 3 bør bemærkes. Heraf fremgår det, at der »af og til« er blevet fremsat krav om forældremyndighed af papirløse fædre. Sammenholdt med amtmændenes hørings svar »Foreningen mener ikke at kunne afvise, at der er et vist behov for ændring af de nugældende regler, selv om det antal tilfælde, hvor de foreslåede regler vil finde anvendelse, nok vil være yderst begrænset« må det konstateres, at det er på et yderst spinkelt grundlag, at lovforslaget fremsættes.

Et tredje mindretal inden for mindretallet (kristeligt folkepartis medlem af udvalget) går imod lovforslaget, da det medvirker til en ligestilling mellem papirløse forbindelser og ægteskabet.

Ændringsforslag

Til § 1

Af et *mindretal* (Pilgaard Andersen (FP), Kjærulff-Schmidt (FP) og Voigt (FP)):

1) *Nr. 1* affattes således:

»1. § 27 affattes således:

»§ 27. Den af forældrene, der ikke har

forældremyndigheden over barnet, har ret til samkvem med dette, såfremt overøvrigheden finder, at det er foreneligt med barnets tarv, og at særlige omstændigheder, herunder den pågældende hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor.«

Af *justiisministeren*, tiltrådt af et *mindretal* (Ole Espersen (S), Hans Jørgen Jensen (S), Hjortnæs (S), Tove Lindbo Larsen (S), Poul Mortensen (S), Jimmy Stahr (S), Ebba Strange (SF) og Bernhard Baunsgaard (RV)):

2) *Nr. 1* affattes således:

»1. § 27, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Faderen til et barn uden for ægteskab har dog kun ret til personligt samkvem med barnet, såfremt overøvrigheden finder, at det er foreneligt med barnets tarv, og at særlige omstændigheder, herunder navnlig faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Ved forslaget opnås ligestilling mellem kønnene på en med barnets tarv bedre stemmende måde end efter regeringsforslaget.

Til nr. 2

Forslaget er af redaktionel karakter, idet ordet »navnlig«, der findes i den gældende affattelse af myndighedslovens § 27, stk. 2, foreslås indsat. I det oprindeligt fremsatte forslag er ordet udeladt på grund af en fejl.

Hans Jørgen Jensen (S) Ole Espersen (S) fmd. Hjortnæs (S) Tove Lindbo Larsen (S)

Poul Mortensen (S) Jimmy Stahr (S) Bernhard Baunsgaard (RV) Nathalie Lind (V)

Mette Madsen (V) Hagen Hagensen (KF) nfmd. Mimi Jakobsen (CD)

Inge Krogh (KrF) Pilgaard Andersen (FP) Kjærulff-Schmidt (FP) Voigt (FP)

Ebba Strange (SF) Tove Jørgensen (DKP)

Partierne DR, VS og EP var ikke repræsenteret ved medlemmer i udvalget.

Spørgsmål 1:

Kan der gives en nærmere bestemmelse af begrebet »papirløse ægteskaber«, som blev brugt i ministerens fremsættelsestale?

Svar:

Udtrykket »papirløse ægteskaber« har de senere år vundet indpas i den almindelige sprogbrug som betegnelse for visse navnlig længerevarende samlivsforhold, hvor de samlevende ikke er gift med hinanden.

Baggrunden for sammenligningen med ægteskabet er, at disse samlevende ofte vil have et praktisk og økonomisk livsmønster, der svarer til ægtefællers. Med udtrykket »papirløse« fremhæves dog den karakteristiske forskel, nemlig at de retsvirkninger, der er knyttet til, at et par har en vielsesattest, ikke gælder for samlevende, der ikke er gift.

I ægteskabsudvalgets betænkning 5 (nr. 720/1974) udtales side 80:

»Også parforhold, der er af ægteskabsliggende karakter, men som ikke bygger på vielse, kan på forskellig måde danne grundlag for juridiske rettigheder og forpligtelser mellem parterne. Sådanne ægteskabsliggende forhold kan også have betydning for parternes forhold til omverdenen, såvel offentlige myndigheder som privatpersoner.

Der findes ikke i gældende dansk ret nogen almindelig afgrænsning af, hvilke krav sådanne par eller samlivsforhold skal opfylde, for at man kan tillægge den juridisk betydning«.

En nærmere definition af begrebet kan således næppe gives, idet samlivsforholdene kan være af meget varierende karakter, ligesom det vil afhænge af det pågældende retsområde, hvilke momenter der tillægges særlig betydning. Det vil derfor efter justitsministeriets mening næppe være hensigtsmæssigt at forsøge at foretage en generel afgrænsning af begrebet. En sådan afgrænsning måtte under alle omstændigheder afvente resultat af ægteskabsudvalgets arbejde.

Man må derfor på de enkelte retsområder, hvor spørgsmålet er aktuelt, selvstændigt vurdere, om der er tale om et fast samlivsforhold.

Som anført i ægteskabsudvalgets betænkning side 81 anmodede udvalget i 1971 en række ministerier om at oplyse, efter hvilke kriterier det afgøres, om et fast samlivsforhold foreligger. På grundlag heraf fremhæves s. 82-84 navnlig følgende kriterier: fælles bopæl, om der er økonomisk fællesskab eller afhængighed mellem parterne, om der foreligger seksuelt samliv, om parterne har fællesbørn, og hvor længe samlivet har varet.

Spørgsmål 3:

Kan det oplyses, hvor mange sager der er pr. år, der vedrører krav om forældremyndighed fra papirløse fædre, og hvorledes udfaldet af sagerne har været?

Svar:

Bortset fra adoptionssituationen i myndighedslovens § 28, stk. 2, er der efter gældende lovgivning ikke hjemmel til, så længe moderen lever, mod hendes protest at tillægge faderen forældremyndigheden til et barn uden for ægteskab. Som anført i bemærkningerne til ægteskabsudvalgets lovforslag (side 9, 1. spalte) synes denne bestemmelse dog ikke at have haft nogen synderlig betydning.

Justitsministeriet har ikke kendskab til, i hvilket omfang der uden for tilfælde, der er omfattet af myndighedslovens § 28, stk. 2, af fædre er rejst krav over for moderen om overførelse af forældremyndighed til børn uden for ægteskab. Da der ikke er hjemmel til at imødekomme et sådant krav, jfr. bl. a. pkt. 4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, forekommer det ikke sandsynligt, at der er rejst sådanne sager ved domstolene. Sådanne krav er dog af og til fremsat over for overøvrigheden.

Spørgsmål 4:

Hvorledes skønnes en sag at ville blive bedømt i følgende tilfælde:

En papirløs fader er ejer af en bolig, som begge forældre bebor sammen. På et tidspunkt forlader moderen hjemmet, men lader børnene/barnet blive i hjemmet af hensyn til deres tarv, indtil hun selv er etableret i en ny bolig af passende standard?

Svar:

Det følger af lovforslagets § 28, stk. 2, at forældremyndigheden ved dom kan tillægges faderen, såfremt det findes påkrævet under særligt hensyn til barnets tarv. Ved afgørelsen skal navnlig lægges vægt på faderens hidtidige forbindelse med barnet.

I bemærkningerne til denne bestemmelse er nærmere angivet, hvilke omstændigheder domstolene skal tillægge betydning ved afgørelsen.

Afgørelsen af en sag som den, der er skitseret i spørgsmålet, vil afhænge af de konkrete omstændigheder, og justitsministeriet er ikke i stand til at skønne over udfaldet.

Spørgsmål 9:

I den gældende lovgivning er der en klar afgrænsning af, hvilke retsregler der er gældende, når man er gift henholdsvis ugift, således at det var individerne selv, der valgte, hvorvidt de ville give sig ind under de retsregler, der er gældende for ægtefæller, eller om de foretrak at lade være. Kan det bekræftes, at svaret på spørgsmål 1 i realiteten overfører dette valg fra individerne til staten, således at det er statens, amternes og kommunernes administrative myndigheder, der bestemmer, hvornår et samlevende par skal regnes som ægtefæller, og hvornår de ikke skal?

Svar:

De regler, der gælder for ægtefæller, kan ikke i almindelighed anvendes i ægteskabs-lignende samlivsforhold. I svaret på spørgsmål 1 er det imidlertid anført, at også parforhold, der er af ægteskabslignende karakter, men ikke bygger på vielse, på forskellig måde kan danne grundlag for juridiske rettigheder og forpligtelser dels mellem parterne, dels i forhold til omverdenen. Endvidere blev det nævnt, hvilke kriterier man særlig kan lægge vægt på ved vurderingen af, om et samlivsforhold inden for et givent område skal tillægges betydning.

Ægteskabsudvalgets betænkning 5 (720/1974), der er udarbejdet af landsdommer Inger Margrete Pedersen, indeholder en kortlægning af lovbestemmelser og praksis, der er af betydning for parter i et ægteskabslignende forhold. Det fremgår af betænkningen, at der i gældende lovgivning findes en række eksempler på, at et fast samlivsforhold tillægges retlig betydning. Som eksempler inden for den nyeste lovgivning kan nævnes § 10, stk. 3, nr. 3, i skolestyrelsesloven som ændret ved lov nr. 656 af 21. december 1977 (valgret og valgbarhed til skolenævn) og §§ 30-31 i lov nr. 79 af 8. marts 1978 om arbejdsskade-forsikring (erstatning for tab af forsørger m. v.).

I de tilfælde, hvor lovgivningen tillægger et ægteskabslignende forhold retlige konsekvenser, men hvor det kan give anledning til tvivl, om sådant forhold foreligger, må dette spørgsmål afgøres af de myndigheder, der administrerer den pågældende lovgivning. Der er imidlertid ikke tale om – som antydnet i spørgsmålet – at valget mellem at være omfattet eller ikke omfattet af de regler, der gælder for ægtefæller, »i realiteten (er overført) fra individerne til staten«.