

Forslag

til

lov om ændring af myndighedsloven og retsplejeloven (Forældremyndighed m. v. over børn uden for ægteskab).

Fremsat den 3. marts 1978 af *justitsministeren*.

§ 1.

I myndighedsloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 554 af 16. november 1976, foretages følgende ændringer:

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 faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor.«

2. § 28 affattes således:

»§ 28. Forældremyndigheden over børn uden for ægteskab tilkommer moderen.

Stk. 2. Forældremyndigheden over barnet kan ved dom tillægges faderen, såfremt det findes påkrævet under særligt hensyn til barnets tarv. Ved afgørelsen skal navnlig lægges vægt på faderens hidtidige forbindelse med barnet.

Stk. 3. Har moderen givet samtykke til, at barnet adopteres af andre end hendes ægtefælle, kan overøvrigheden efter faderens anmodning tillægges denne forældremyndigheden, såfremt det er foreneligt med barnets tarv, og særlige omstændigheder, herunder navnlig faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor.

Stk. 4. Dør den af forældrene, der har forældremyndigheden, tillægges overøvrigheden efter anmodning den efterlevende forældremyndigheden, medmindre hensynet til barnets tarv tilsiger andet.«

3. I § 32, stk. 2, indsættes som 2. pkt.:

»Dog sker ændring af afgørelser efter § 28, stk. 2, ved dom.«

§ 2.

I lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 1975, som ændret senest ved lov nr. 300 af 8. juni 1977, foretages følgende ændringer:

1. Overskriften til *kapitel 42* affattes således:

»Ægteskabssager m. v.«

2. I § 448 indsættes som nr. 5:

»5) sager mellem forældre om forældremyndighed over børn uden for ægteskab.«

3. § 449, 2. pkt., affattes således:

»Giver sagsøgte eller appelindstævnte ikke møde ved advokat i en sag mellem ægtefæller om ændring af aftale eller afgørelse om forældremyndighed eller i en sag mellem forældre om forældremyndighed over børn uden for ægteskab, kan retten beskikke en advokat for ham.«

§ 3.

Loven træder i kraft den 1. oktober 1978.

§ 4.

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland. § 1 kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger.

1. Efter de gældende regler i myndighedslovens § 28, stk. 1, tilkommer forældremyndigheden over et barn uden for ægteskab moderen, og faderens muligheder for at få tillagt forældremyndigheden over barnet er meget begrænsede. Faderen kan kun få forældremyndigheden, hvis moderen vil bortadoptere det til en anden end sin ægtefælle (§ 28, stk. 2), og i tilfælde af moderens død (§ 28, stk. 3), hvis han anmoder om det, og det er foreneligt med barnets tarv. Herudover kan forældremyndigheden med overøvrighedens godkendelse overføres til faderen, hvis forældrene er enige om det, og det må antages at være til barnets tarv (§ 30, stk. 1).

I de senere år er faderens retsstilling i forhold til børn uden for ægteskab på nogle punkter blevet styrket. Således ændredes reglerne om samkvensret i forbindelse med vedtagelse af ægteskabsloven af 1969. Efter ændringen kan overøvrigheden tillægge faderen til et barn uden for ægteskab samkvensret med barnet, såfremt særlige omstændigheder, herunder navnlig faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor, og det er foreneligt med barnets tarv (myndighedslovens § 27, stk. 2).

Ved gennemførelse af adoptionsloven af 1972 blev der som nævnt åbnet adgang til, at overøvrigheden, hvis moderen har givet samtykke til, at barnet adopteres af andre end hendes ægtefælle, efter faderens anmodning kan tillægge ham forældremyndigheden, såfremt det er foreneligt med barnets tarv, og særlige omstændigheder, herunder navnlig faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor (myndighedslovens § 28, stk. 2).

I bemærkningerne til forslaget til denne bestemmelse (Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 541) anføres bl. a.:

»Der er i almindelighed næppe noget ønske fra faderen til et barn uden for ægteskab om at overtage forældremyndigheden, når moderen ønsker at bortadoptere barnet. Det må imidlertid erkendes, at det undertiden kan føles mindre rimeligt, at myndighederne er afskåret fra at imødekomme et ønske fra en fader til et barn

uden for ægteskab om at påtage sig forældremyndigheden over barnet, hvis moderen har taget skridt til bortadoption. Dette er navnlig tilfældet, når forældrene i en længere periode har levet sammen i et ægteskabslignende forhold, eller undtagelsesvis når der på anden måde har været nær eller hyppig kontakt mellem faderen og barnet. Betingelserne for, at der kan ske overførelse af forældremyndigheden til faderen, er derfor udformet på samme måde, som det er sket i myndighedslovens § 27, stk. 2.

I øvrigt må hjemmelen til at tillægge faderen til et barn uden for ægteskab forældremyndigheden i adoptionstilfælde forventes administreret med forsigtighed.«

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til det nævnte lovforslag, at den endelige afklaring af faderens retsstilling i forhold til et barn uden for ægteskab måtte afvente overvejelserne i justitsministeriets ægteskabsudvalg, der blev nedsat i 1969.

Ægteskabsudvalget skal bl.a. overveje, »om nogle af de bestemmelser i lovgivningen, der knytter retsvirkninger til ægteskabet, vil kunne anvendes på visse ægteskabslignende forhold«. Udvalget har indtil nu afgivet 7 betænkninger, den seneste i foråret 1977 om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse (nr. 796/1977). Udvalget er herefter gået igang med en drøftelse af de papirløse ægteskaber, bl.a. på grundlag af betænkning 5 (nr. 720/1974) om samliv og ægteskab, der er udarbejdet af et af udvalgets medlemmer, og som indeholder en gennemgang af de gældende regler bl.a. om papirløse samlivsforhold. Der har i udvalget været enighed om først at behandle spørgsmålet om forældremyndighed og samkvensret.

2. I de senere år har der gentagne gange i den offentlige debat været rejst spørgsmål om en yderligere styrkelse af faderens retsstilling i forhold til et barn uden for ægteskab, herunder navnlig om en udvidet adgang til at tillægge faderen forældremyndigheden, jfr. bl.a. Folketingstidende 1976-77, sp. 3551-52. Da der også efter justitsministeriets

F. t. l. vedr. myndighedsloven m. v.

opfattelse har vist sig et aktuelt behov for at overveje ændringer i de gældende regler om forældremyndighed, anmodede justitsministeriet i september 1977 ægteskabsudvalget om forloids at behandle spørgsmålet om, hvorvidt de gældende regler bør ændres, således at der i videre omfang end efter gældende ret åbnes mulighed for at tillægge faderen forældremyndigheden over et barn uden for ægteskab og afgive en særskilt indstilling herom. Udvalget blev herunder anmodet om at overveje, om det på dette punkt ville være muligt og hensigtsmæssigt at foreslå en foreløbig ændring af lovgivningen, der kunne gælde, indtil en bredere løsning af spørgsmål i forbindelse med forældremyndighed kunne gennemføres.

3. Ægteskabsudvalget har derefter ved skrivelse af 20. december 1977 fremsendt et udkast til lov om ændring af myndighedsloven og retsplejeloven med bemærkninger, jfr. bilag 1 til lovforslaget.

Som det fremgår af udvalgets skrivelse af 20. december 1977, har udvalget henvist til, at det tidligere har udtrykt betænkelighed ved en stykvis ændring af den familieretlige lovgivning, ligesom der i udvalget er udtrykt tvivl om, hvorvidt der er tungtvejende behov for en foreløbig løsning, jfr. nærmere s. 6 i lovforslaget. Et *mindretal* på 4 medlemmer af udvalget finder det derfor ikke hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at søge gennemført en foreløbig ændring af myndighedsloven. Udvalget har efter udtalelsens afgivelse oplyst, at endnu et medlem (Hanne Reintoft) kan tilslutte sig dette mindretal.

Udvalgets *flertal* (13 medlemmer) finder ikke at kunne afvise, at der navnlig som følge af stigningen i antallet af papirløse ægteskaber er opstået et sådant behov, at en foreløbig ændring bør søges gennemført. 10 medlemmer foreslår derfor, at forældremyndigheden ved dom kan tillægges faderen, såfremt det findes påkrævet under særlig hensyntagen til barnets tarv. Ved afgørelsen skal navnlig lægges vægt på faderens hidtidige forbindelse med barnet.

4. Efter justitsministeriets mening er der et tungtvejende behov for nu at foreslå en foreløbig ændring af myndighedsloven, der åbner en mulighed for, også i tilfælde, hvor moderen modsætter sig dette, at tillægge faderen forældremyndigheden over et barn uden for ægteskab. Efter gældende ret er der ikke hjemmel hertil bortset fra den specielle adoptionssituation i myndighedslovens § 28, stk. 2. Det kan således ikke afvises, at der i dag forekommer tilfælde, hvor det ikke er muligt at træffe den afgørelse af forældremyndighedsspørgsmålet, der er bedst i overensstemmelse med barnets tarv.

275 Fremsatte lovforslag (undt. finans- og tillægsbev.lovforslag).

Justitsministeriet kan derfor tilslutte sig ægteskabsudvalgets flertals forslag om at ændre myndighedsloven, således at der i visse tilfælde åbnes mulighed for at tillægge faderen forældremyndigheden. Justitsministeriet kan endvidere tilslutte sig udvalgets lovudkast og udvalgets bemærkninger til udkastet.

Ligesom udvalget ønsker justitsministeriet at understrege, at lovforslaget alene er en foreløbig løsning, idet spørgsmålet om videregående ændringer må afvente udvalgets fortsatte drøftelser.

5. Nogle af udvalgets medlemmer, som er enige med flertallet i, at der nu søges gennemført en lovændring, har indtaget særstandpunkter vedrørende forslagens udformning.

a. 1 medlem har således foreslået, at forældremyndigheden ved dom skal kunne tillægges faderen, såfremt det findes stemmende med barnets tarv. En sådan regel vil i vidt omfang svare til ægteskabslovens § 47 om afgørelsen af forældremyndighed i forbindelse med separation og skilsmisse. Efter justitsministeriets mening vil en gennemførelse af et sådant forslag medføre risiko for, at bestemmelsen, der ikke særlig sigter til tilfælde, hvor forældrene i en længere periode har levet sammen i et ægteskabslignende forhold, misbruges til at rejse sager, som faderen, uanset bestemmelsens formulering, ikke har rimelig udsigt til at vinde, jfr. nærmere udvalgets bemærkninger til § 28, stk. 2. Forslaget ville i øvrigt nødvendiggøre andre ændringer i myndighedslovens §§ 27-28. Justitsministeriet kan derfor ikke gå ind for dette forslag.

b. 2 medlemmer foreslår, at afgørelsen om forældremyndighed træffes af overøvrigheden i stedet for af retten, idet de har henvist til myndighedslovens § 24, hvorefter overøvrigheden ved samlivsophævelse mellem ægtefæller efter anmodning afgør, hvem forældremyndigheden skal tilkomme. Subsidiært finder disse medlemmer, at overøvrigheden skal kunne træffe afgørelse, hvis forældrene er enige om at henskyde afgørelsen til overøvrigheden. Et medlem af udvalget tilslutter sig dette subsidiære forslag.

Ved ægteskabsloven af 1969 blev en række sager, der tidligere kunne afgøres af overøvrigheden, overført til domstolene. Dette gælder navnlig sager, hvor der er uenighed mellem ægtefæller om forældremyndighed. Efter den tidligere ægteskabslov var det muligt at henskyde afgørelsen herom til overøvrigheden, men dette blev dog efter praksis normalt ikke tilladt.

Det vil efter justitsministeriets opfattelse være i strid med princippet i den gældende ægteskabslov at henlægge afgørelser om et så fundamentalt spørgsmål til en administrativ myndighed, uanset om forældrene måtte være enige om at overlade afgørelsen til overøvrigheden. Når udvalgets mindretal har henvist til reglen i myndighedslovens § 24 om overøvrighedens afgørelse af spørgsmål om forældremyndighed i tilfælde, hvor ægtefæller har ophævet samlivet, bemærkes, at der her er tale om sager, hvor separations- eller skilsmisssag endnu ikke er anlagt, og hvor spørgsmålet om forældremyndighed i tilfælde af uenighed derfor i reglen senere vil blive afgjort af domstolene under en separations- eller skilsmisssag.

Justitsministeriet kan derfor tilslutte sig udvalgets flertals forslag om, at afgørelser efter forslags § 28, stk. 2, træffes ved dom.

6. Spørgsmålet om ligestilling mellem børn i og uden for ægteskab har været overvejet i *Europarådet*, der i 1975 har udarbejdet en konvention om retsstillingen for børn uden for ægteskab. Konventionen indeholder bl.a. en bestemmelse om, at der skal være hjemmel til at overføre forældremyndighed. Konventionen er ratificeret af Sverige og Norge, men på grund af de begrænsede muligheder efter dansk ret for at tillægge faderen forældremyndigheden til et barn uden for ægteskab kan det give anledning til tvivl, om Danmark kan opfylde den nævnte bestemmelse. Det er justitsministeriets hensigt at tiltræde konventionen, hvis lovforslaget gennemføres.

Det kan i den forbindelse nævnes, at Den europæiske Menneskerettighedskommission i øjeblikket behandler to klagesager vedrørende de meget begrænsede muligheder, der efter gældende dansk ret består for at tillægge faderen til et barn uden for ægteskab forældremyndigheden.

7. Udvalgets lovudkast med bemærkninger har været forelagt præsidenterne for østre og vestre landsret, Københavns byret, Århus by- og herredsret, Odense by- og herredsret og Ålborg by- og herredsret, samt socialministeriet, ligestillingsrådet, overpræsidenten i København, Foreningen af amtmænd, Foreningen af amtsjurister, Den danske Dommerforening, Foreningen af dommerfuldmægtige i Danmark, Advokatrådet, Danske kvinders Nationalråd og Dansk Kvindesamfund.

Forslagets gennemførelse vil ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige.

I bilag 2 er forslaget og de gældende bestemmelser gengivet efter hinanden.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.

Til § 1.

Til nr. 1 (§ 27, stk. 2).

Som anført i udvalgets bemærkninger til bestemmelsen tilsigtes ingen ændring i faderens adgang til at få tillagt samkvensret med et barn uden for ægteskab. Den ændrede formulering skal alene præcisere, at spørgsmålet om *moderens* samkvensret til et barn, hun ikke har forældremyndigheden over, skal afgøres efter § 27, stk. 1.

Til nr. 2.

Til § 28, stk. 1.

Bestemmelsen er identisk med den gældende regel.

Til § 28, stk. 2.

Bestemmelsen er ny og rummer den centrale regel i lovforslaget. Der henvises i det hele til bemærkningerne til denne bestemmelse i ægteskabsudvalgets lovudkast. Betingelserne for at tillægge faderen forældremyndigheden er snævre, idet overførelsen af forældremyndigheden skal være påkrævet under særligt hensyn til barnets tarv. Ved afgørelsen skal der navnlig lægges vægt på faderens hidtidige forbindelse med barnet. Bestemmelsen sigter således navnlig til tilfælde, hvor forældrene i en længere periode har levet sammen i et ægteskabslignende forhold, men overførelse vil dog også undtagelsesvis kunne ske, hvis der på anden måde har været nær eller hyppig kontakt mellem faderen og barnet. Afgørelsen skal træffes ved dom, jfr. om dette spørgsmål pkt. 5 b i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

§ 28, stk. 2, er alene tænkt som en midlertidig regel. Spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres videregående adgang for faderen til at få forældremyndigheden, bør afvente den endelige revision af reglerne om faderens retsstilling i forhold til børn uden for ægteskab.

Reglen berører ikke adgangen til efter myndighedslovens § 30 at aftale, at forældremyndigheden overføres til faderen efter overøvrighedens godkendelse.

Til § 28, stk. 3.

Bestemmelsen, der er identisk med den gældende regel i § 28, stk. 2, handler om den situation, hvor moderen til et barn uden for ægteskab har

givet samtykke til, at barnet adopteres af andre end hendes ægtefælle. I dette tilfælde kan overøvrigheden under nærmere angivne betingelser overføres forældremyndigheden til faderen.

Bestemmelsen sigter derimod ikke til den situation, hvor *faderen* efter at have fået tillagt forældremyndigheden ved dom efter forslaget til § 28, stk. 2, har givet samtykke til, at barnet adopteres af andre end hans ægtefælle. Ønsker moderen i et sådant tilfælde på ny at få forældremyndigheden tillagt, kan hun anlægge sag herom mod faderen med påstand om, at den afgørelse, der er truffet ved dommen, ændres, således at forældremyndigheden overføres til hende under henvisning til, at det på grund af væsentligt forandrede forhold findes påkrævet af hensyn til barnets tarv, jfr. myndighedslovens § 32, stk. 2. En tilsvarende ordning gælder for ægtebørn, jfr. ægteskabslovens § 48.

Til § 28, stk. 4.

Der henvises til ægteskabsudvalgets bemærkninger til denne bestemmelse.

Til nr. 3 (§ 32, stk. 2).

Der henvises til udvalgets bemærkninger.

Til § 2.

Forslaget indebærer, at retssager mellem forældre om forældremyndighed over børn uden for ægteskab, d.v.s. sager efter forslagens § 28, stk. 2, og § 32, stk. 2, 2. pkt., behandles efter reglerne i retsplejelovens kapitel 42 om ægteskabssager. Selv om det ikke fremgår udtrykkeligt af forslaget, må visse af bestemmelserne i kapitel 42 anses for anvendelige, uanset om de efter ordlyden kun sigter til »ægtefæller«, jfr. § 448 b, § 448 c, stk. 1, nr. 4, og § 455.

Der henvises i øvrigt til udvalgets bemærkninger.

Til §§ 3-4.

Der henvises til udvalgets bemærkninger.

Ægteskabsudvalget af 1969.**Bilag 1.**

Justitsministeriet.

Ægteskabsudvalget af 1969 afgav i foråret 1977 betænkning 7 om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse (nr. 796/1977). Udvalget fortsatte derefter sit arbejde med i overensstemmelse med kommissoriet at overveje »om nogle af de bestemmelser i lovgivningen, der knytter retsvirkninger til ægteskabet, bør kunne anvendes på visse ægteskabslignende forhold«. Efter en almindelig drøftelse af generelle synspunkter vedrørende de såkaldte papirløse ægteskaber var der i udvalget enighed om først at tage spørgsmålet om forældremyndighed og samkvensret op til behandling.

I skrivelse af 16. september 1977 (j. nr. L. A. 1973-0131-21) har justitsministeriet anmodet udvalget om forlods at behandle spørgsmålet om, hvorvidt de gældende regler bør ændres, således at der i videre omfang end efter gældende ret åbnes mulighed for at tillægge faderen forældremyndigheden over et barn uden for ægteskab og afgive en særskilt indstilling herom. Ifølge skrivelsen bør udvalget herunder overveje, om det på dette punkt vil være muligt og hensigtsmæssigt at foreslå en foreløbig ændring af lovgivningen, der kan gælde, indtil en bredere løsning af spørgsmål i forbindelse med forældremyndighed kan gennemføres.

Under henvisning til ministeriets anmodning fremsendes hermed et udkast til lov om ændring af myndighedsloven og retsplejeloven (Forældremyndighed m.v. over børn uden for ægteskab) med bemærkninger. Under udvalgets drøftelser af spørgsmålet har det været den overvejende opfattelse, at en foreløbig ændring af lovgivningen vil kunne gennemføres på forsvarlig måde i overensstemmelse med udkastet.

Der henvises dog til, at udvalget tidligere i skrivelse af 29. juni 1973 som svar på justitsministeriets skrivelse af 6. november 1972 (j.nr. L.A. 1972-41002-31) vedrørende betænkning nr. 658/1972 om ændring af § 5 i lov nr. 256 af 4. juni 1969 om ægteskabsindgåelse og opløsning udtrykte betænkelighed ved en stykvis ændring af den familieretlige lovgivning.

I udvalget er der udtrykt tvivl om, hvorvidt der er tungtvejende behov for en foreløbig løsning. Problemet synes i nogen grad overdimensioneret i den offentlige debat. Det er således karakteristisk, at som hovedregel kun den ene af forældrene er kommet til orde, når konkrete sager har været fremdraget. Hertil kommer, at mange andre problemer må føles lige så alvorlige for de implicerede og talmæssigt spiller en langt større rolle, f.eks. bodelings- og boligspørgsmål. Endvidere lader udkastet vigtige spørgsmål forblive uafklarede. Blandt disse kan nævnes overvejelser om indførelse af fælles forældremyndighed for samboende ugifte forældre og om ophævelse i myndighedsloven af sondringen mellem ægtebørn og børn uden for ægteskab samt sammenhængen mellem myndighedslovens kapitler om værgemål og forældremyndighed og de mange tvivlsspørgsmål, de to regelsæt giver anledning til. Yderligere må fremhæves, at de forskellige kompetenceregler for de sociale myndigheder, fogedretterne og overøvrigheden medfører mange praktiske vanskeligheder. Disse og andre problemer vil indgå i udvalgets fortsatte drøftelser.

På baggrund heraf finder 4 medlemmer (Hanne Budtz, Bruno Fjelstrup, Inge Krogh og Oluf Lind) det ikke hensigtsmæssigt på

nuværende tidspunkt af søge gennemført en foreløbig ændring af myndighedsloven.

13 medlemmer (N. C. Bitsch, Svend Danielsen, Alice Hedegaard, Karsten Hjorth, Kirsten Jacobsen, Elsebeth Kock-Petersen, C. Moltke, Inge Fischer Møller, Aase Olesen, Bodil Panild, Inger Margrete Pedersen, Ulla Pøbøl og Ebba Strange) finder ikke at kunne afvise, at der navnlig som følge af stigningen i antallet af såkaldt papirløse ægteskaber er opstået et sådant behov, at en foreløbig løsning bør søges gennemført.

Kirsten Jacobsen, der som anført i øvrigt tilslutter sig flertallets opfattelse, finder dog for i højere grad at tilgodese de interesser, der ligger bag forslaget, at forslaget til § 28, stk. 2, 1. pkt., bør formuleres således: »Forældremyndigheden over barnet kan ved dom tillægges faderen, såfremt det findes stemmende med barnets tarv«.

Med hensyn til de enkelte bestemmelser i lovudkastet henvises til bemærkningerne til udkastet. Dog henledes opmærksomheden på, at den gældende myndighedslovs § 28, stk. 3, 2. pkt., er udeladt. Efter denne bestemmelse tilkommer forældremyndigheden over et barn uden for ægteskab efter moderns død værgen, dersom faderen ikke får forældremyndigheden. En tilsvarende regel findes ikke i § 26. Efter praksis tillægges for-

ældremyndigheden både i sager efter § 26 og § 28, stk. 3, tredjemand i stedet for den efterlevende, hvis hensynet til barnets tarv tilsiger dette. På denne baggrund finder udvalget ikke, at stk. 3, 2. pkt., bør gentages. Hvem der har værgemålet, hvis forældremyndigheden tillægges tredjemand efter § 26 eller § 28, stk. 3, er tvivlsomt, men i praksis forekommer det antagelig næppe, at en sådan afgørelse følges op med en værgesag ved skifteretten. Spørgsmålet må indgå i udvalgets fortsatte overvejelser.

2 medlemmer (Elsebeth Kock-Petersen og Bodil Panild) finder principalt, at afgørelse om forældremyndighed bør træffes af overøvrigheden og henviser herved til myndighedslovens § 24, hvorefter overøvrigheden ved samlivsophævelse mellem ægtefæller på begæring afgør, hvem forældremyndigheden over et barn skal tilkomme. Subsidiært finder disse medlemmer og C. Moltke, at overøvrigheden skal kunne træffe afgørelse, hvis forældrene er enige om at henskyde afgørelsen til denne myndighed. En sådan løsning vil være i overensstemmelse med, hvad der er foreslået af det norske børnelovsudvalg.

Der vil på et senere tidspunkt blive givet meddelelse om Hanne Reintofts endelige stilling til forslaget.

P.U.V.

N. C. Bitsch

K. A. Knudsen
sekretær

Ægteskabsudvalget af 1969

Forslag

til

Lov om ændring af myndighedsloven og retsplejeloven (Forældremyndighed m.v. over børn uden for ægteskab).

(Forslaget til lovteksten er udeladt her, idet det er identisk med justitsministeriets lovforslag).

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger.

I *myndighedsloven af 1922* findes en række bestemmelser om forældremyndighed over børn uden for ægteskab. Forældremyndigheden tilkommer efter § 28, stk. 1, moderen alene, og faderen havde oprindelig kun mulighed for at få tillagt forældremyndigheden i tilfælde af moderens død, jfr. nu § 28, stk. 3, (udkastets § 28, stk. 4). Dog kan forældrene i medfør af § 30 med overovrighedens godkendelse aftale overførelse af forældremyndigheden til faderen alene. Reglerne i § 27 om samkvemsret fandt tidligere ikke anvendelse i forholdet mellem faderen og hans barn uden for ægteskab.

I forbindelse med lov nr. 256 af 4. juni 1969 om ægteskabs indgåelse og opløsning gennemførtes med virkning fra 1. januar 1970 en ændring af reglerne om *samkvemsret*, således at der under visse betingelser kan tillægges faderen til et barn uden for ægteskab samkvemsret. I bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1968-69, tillæg A, sp. 839) anførtes bl.a., at der ikke er holdpunkter for at antage, at der i praksis er noget behov for i almindelighed at give faderen til et barn uden for ægteskab ret til personligt samkvem

med barnet, i det omfang forældrene til ægtebørn har det. Endvidere fremhævedes, at det måtte befrygtes, at en sådan samkvemsret navnlig i forbindelse med forhandlingerne om underholdsbidrag kunne give anledning til misbrug, som det ville være vanskeligt at imødegå. Efter lovens § 27, stk. 2, kan overovrigheden tillægge faderen til et barn uden for ægteskab ret til personligt samkvem med barnet, såfremt særlige omstændigheder, herunder navnlig faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor, og det er foreneligt med barnets tarv. Ifølge bemærkningerne er dette navnlig tilfældet, hvor forældrene i en længere periode har levet sammen i et ægteskabslignende forhold, eller undtagelsesvis, hvor der på anden måde har været nær og hyppig kontakt mellem faderen og barnet.

Om den praksis, der har udviklet sig med hensyn til faderens samkvemsret med et barn uden for ægteskab, kan oplyses, at der i almindelighed fastsættes samkvemsret, hvis samlivet mellem fader og barn har varet omkring 1 år eller derover, medmindre der foreligger omstændigheder, der også for ægtebørn vil føre til ophævelse af samkvemsretten. Også hvis samlivet har varet under 1 år, kan der fastsættes samkvemsret, stadig forudsat at samkvemsretten er foreneligt med barnets tarv, at

der har været en nær og hyppig kontakt mellem fader og barn, og at der ikke er begrundet mistanke om chikane eller lignende fra faderens side. Om samkvemsret i disse tilfælde skal fastsættes, beror i høj grad på en konkret vurdering. Praksis på området er næppe endelig fastlagt.

I forbindelse med gennemførelsen af adoptionsloven af 1972 indsattes et nyt stk. 2 i § 28 (udkastets § 28, stk. 3). Efter bestemmelsen kan overøvrigheden, hvis moderen har givet samtykke til, at *barnet adopteres* af andre end hendes ægtefælle, efter faderens anmodning tillægges denne forældremyndigheden, såfremt det er foreneligt med barnets tarv, og særlige omstændigheder, herunder navnlig faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1971-72, tillæg A, sp. 539) skulle bestemmelsen styrke faderens retsstilling i tilfælde, hvor moderen tager skridt til bortadoption og dermed har tilkendegivet, at hun ikke selv ønsker barnet hos sig. Der henvistes yderligere til, at bestemmelsen var udformet på samme måde som § 27, stk. 2, om samkvemsret. Det blev i lovforslaget understreget, at den endelige afklaring af faderens retsstilling i forhold til et barn uden for ægteskab måtte afvente overvejelserne i ægteskabsudvalget af 1969, men at man med affattelsen af bestemmelsen undgik at foregribe dette arbejde. Bestemmelsen synes ikke at have haft nogen synderlig betydning. Justitsministeriet har ikke i de knap 6 år, reglen har været i kraft, fået forelagt nogen sag, hvor faderen har ansøgt om forældremyndigheden, og moderen har tilbagekaldt sit adoptionssamtykke. Derimod har ministeriet i et par klagesager over, at overøvrigheden havde nægtet at tillægge faderen forældremyndigheden, stadfæstet dette.

Ægteskabsudvalget har indtil nu afgivet 7 betænkninger, den seneste i foråret 1977. Betænkning 5 om samliv og ægteskab (nr. 720/1974), der er udarbejdet af et enkelt af udvalgets medlemmer, landsdommer Inger Margrete Pedersen, indeholder en gennemgang af de gældende regler, bl.a. om de såkaldte papirløse samlivsforhold. Udvalget har efter afgivelsen af betænkning 7 påbegyndt arbejdet med de ugifte samlvendes problemer, idet udvalget efter sit kommissorium bl.a. skal overveje om »nogle af de bestemmelser i lovgivningen, der knytter retsvirkninger til ægteskabet, bør kunne anvendes på visse ægteskabslignende forhold.« Efter en almindelig drøftelse af generelle synspunkter var der i udvalget enighed om først at tage spørgsmålet om forældremyndighed og samkvemsret op til behandling.

I skrivelse af 16. september 1977 har justitsministeren anmodet udvalget om forlods at behandle spørgsmålet om, hvorvidt de gældende regler bør ændres, således at der i videre omfang end efter gældende ret åbnes mulighed for at tillægge faderen forældremyndigheden over et barn uden for ægteskab og afgive en særskilt indstilling herom. Udvalget blev anmodet om i denne forbindelse at overveje, om det på dette punkt vil være muligt og hensigtsmæssigt at foreslå en foreløbig ændring af lovgivningen, der kunne gælde, indtil en bredere løsning af spørgsmål i forbindelse med forældremyndighed kan gennemføres.

Lovforslaget er udarbejdet af ægteskabsudvalget under henvisning til denne anmodning. Det må understreges, at forslaget kun er en foreløbig løsning, idet videregående ændringer må afvente udvalgets fortsatte drøftelser af myndighedslovens regler. Som det også fremgår af bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser, betyder dette, at en række problemer og tvivlsspørgsmål lades uløste. Med lovforslaget gives der imidlertid faderen mulighed for at få tillagt forældremyndigheden over et barn uden for ægteskab, såfremt det findes påkrævet under særligt hensyn til barnets tarv. Ved afgørelsen skal navnlig lægges vægt på faderens hidtidige forbindelse med barnet. Hermed er det understreget, at der i første række er tænkt på situationer, hvor et samliv mellem forældrene ophæves.

Forslagets gennemførelse vil ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige.

Om retsstillingen i Norge, Sverige og Finland kan oplyses følgende:

Ifølge den gældende *norske* børnelovgivning fra 1956 har moderen alene forældreansvaret for børn uden for ægteskab. Dette gælder, selv om forældrene lever sammen. Dersom moderen dør, kan myndighederne lade faderen få forældremyndigheden, hvis man mener, det ikke er utilrådeligt. Det samme gælder, hvis moderen er uskikket eller mangler evnen til at have forældreansvaret.

I september 1977 har et børnelovsudvalg afgivet betænkning. Heri foreslås bl.a., at forældre, der lever sammen, i fællesskab har forældreansvaret, uanset om de er gift eller ej. Levede de ikke sammen, da barnet blev født, har moderen ansvaret, men udvalget foreslår, at forældrene kan aftale fælles forældremyndighed, ligesom det kan aftales, at faderen skal have forældreansvaret alene, hvis barnet skal bo hos ham. Det foreslås også, at forældrene får forældreansvaret i fællesskab, hvis de flytter sammen. Flytter forældrene fra hinanden,

skal de efter udkastet fortsat sammen have forældrens ansvaret, men hver af dem kan kræve en afgørelse af, hvem der, efter hvad der er bedst for barnet, skal have forældrens ansvaret.

Efter *svensk* ret har forældre, der ikke er gift, siden den 1. januar 1977 haft adgang til at få fælles forældremyndighed, uanset om de bor sammen. Forældrene skal være enige herom, og det må ikke åbenbart stride mod barnets tarv. Står barnet under den enes forældremyndighed, skal retten overføre forældremyndigheden til den anden, hvis det findes rimeligt under hensyn til barnets bedste. Er der enighed om overførelsen, skal retten træffe afgørelse i overensstemmelse hermed, hvis det ikke åbenbart strider mod barnets tarv.

De *finske* regler om forældremyndighed er for tiden under revision. Et udvalg har bl.a. foreslået, at moderen skal have forældremyndigheden over et barn uden for ægteskab alene, men at retten efter ansøgning kan bestemme, at forældre skal have forældremyndigheden sammen, dersom de lever fast sammen og udgør en familie.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.

Til § 1.

Til nr. 1 (§ 27, stk. 2).

Ændringsforslaget tilsigter ikke nogen ændring i faderens adgang til at få tillagt samkøvsret med et barn uden for ægteskab. Herom henvises til redegørelsen under de almindelige bemærkninger.

Den ændrede affattelse af § 27, stk. 2, skal alene klarlægge moderens retsstilling i de tilfælde, hvor faderen i medfør af udkastets § 28, stk. 2 eller 3, eller efter aftale mellem forældrene i henhold til § 30 har fået forældremyndigheden over barnet. I praksis har man i sådanne tilfælde antaget, at moderens samkøvsret må hvile på en analogi fra § 27, stk. 1. Som undtagelsesbestemmelsen i § 27, stk. 2, foreslås affattet, vil § 27, stk. 1, være direkte anvendelig på begge forældre til ægtebørn og på moderen til et barn uden for ægteskab, herunder i tilfælde, hvor faderen, efter at have fået forældremyndigheden er død, og forældremyndigheden i medfør af § 28, stk. 4, tillægges andre end moderen.

Til nr. 2 (§ 28).

Som anført ovenfor under de almindelige bemærkninger er faderens muligheder for at få tillagt forældremyndigheden over et barn uden for ægteskab mod moderens protest yderst begrænsede. De indskrænker sig til tilfælde, hvor moderen har gi-

vet samtykke til barnets bortadoption til en anden end hendes ægtefælle, jfr. den gældende lovs § 28, stk. 2, der svarer til udkastets stk. 3. Om retsstillingen efter moderens død se nedenfor under bemærkningerne til § 28, stk. 4.

Til § 28, stk. 1.

Bestemmelsen er identisk med den gældende § 28, stk. 1.

Til § 28, stk. 2.

Der foreslås indført en adgang for faderen til at få tillagt forældremyndigheden, såfremt det findes påkrævet under hensyn til barnets tarv, og særlige omstændigheder, herunder navnlig faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor. Betingelserne for overførelse er snævre, først og fremmest for at undgå at bestemmelsen misbruges til at rejse sager, som faderen ikke har rimelig udsigt til at gennemføre, f.eks. for at chikanere moderen, jfr. de indledende bemærkninger om udøvelsen af samkøvsret for faderen til et barn uden for ægteskab. Spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres videregående adgang for faderen til at få forældremyndigheden, bør afvente den endelige revision af lovgivningen og de erfaringer, der kan indhentes, dersom lovforslaget gennemføres. Det samme gælder spørgsmålet om eventuel indførelse af hjemmel til, at forældre til barn uden for ægteskab i forening kan have forældremyndigheden. Overførelsen af forældremyndigheden til faderen skal være påkrævet under særligt hensyn til barnets tarv. Ved afgørelsen skal navnlig lægges vægt på faderens hidtidige forbindelse med barnet. Bestemmelsen tager først og fremmest sigte på tilfælde, hvor forældrene i en længere periode har levet sammen med barnet i et ægteskabslignende forhold. Overførelse kan endvidere undtagelsesvis ske, hvis der på anden måde har været nær eller hyppig kontakt mellem faderen og barnet. Ordvalget i bestemmelsens slutning svarer stort set til formuleringen i den gældende § 27, stk. 2, og det, der er anført ovenfor om praksis vedrørende samkøvsret, er derfor af en vis betydning, selv om der efter formuleringen af stk. 2 må kræves væsentlig mere for at overføre forældremyndigheden til faderen end for at tillægge ham samkøvsret.

En afgørelse efter § 28, stk. 2, forudsætter, at faderen anlægger retssag med påstand om, at han skal have tillagt forældremyndigheden. På samme måde som ved separation og skilsmisse foreslås afgørelserne henlagt til domstolene og ikke til overvrigheden. Efter lov om ægteskabs indgåelse

og opløsning af 1969 træffer domstolene afgørelse om forældremyndighedsspørgsmål i forbindelse med separation og skilsmisse i alle tilfælde, hvor forældrene ikke er enige om, hvem forældremyndigheden skal tilkomme.

I ægteskabslovens § 57 og myndighedslovens § 24, stk. 3, findes særlige regler om midlertidige afgørelser om forældremyndighed, medens ægteskabssag verserer. Selv om det ikke kan udelukkes, at der kan opstå tilfælde, hvor der også ved børn uden for ægteskab kan være behov for midlertidige afgørelser under en sag, faderen har rejst efter § 28, stk. 2, er det ikke fundet hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at foreslå regler herom. Såfremt der viser sig behov for sådanne regler, må disse gennemføres ved en kommende generel revision af myndighedslovens kapitel 3.

Til § 28, stk. 3.

Bestemmelsen er identisk med den gældende § 28, stk. 2.

Til § 28, stk. 4.

§ 28, stk. 3, i den gældende affattelse omfatter kun tilfælde, hvor moderen ved sin død var indehaver af forældremyndigheden. Med indførelse af adgang for faderen til at få tillagt forældremyndigheden må bestemmelsen ændres til også at omfatte tilfælde, hvor faderen dør, efter at forældremyndigheden er tillagt ham. Bestemmelsen foreslås derfor affattet i overensstemmelse med § 26 om ægtebørn.

Til nr. 3 (§ 32, stk. 2).

Som en følge af, at spørgsmålet om forældremyndighed efter § 28, stk. 2, skal afgøres ved dom, må også spørgsmål om senere ændringer af sådanne afgørelser indbringes for domstolene. Dette svarer til princippet i § 48 i lov om ægteskabsindgåelse og opløsning.

Til § 2.

Som anført ovenfor under bemærkningerne til § 1, nr. 2 og 3 (myndighedslovens § 28, stk. 2, og § 32, stk. 2.) foreslås, at tvister om forældremyndigheden til et barn uden for ægteskab, bortset fra adoptionssituationen, jfr. § 28, stk. 3, skal behandles af domstolene. Det er derfor nødvendigt at fastsætte, efter hvilke regler sagerne skal behandles, og det findes mest hensigtsmæssigt at overføre

retsplejelovens kapitel 42 om ægteskabssager. Dette kapitel indeholder en række særregler om familieretlige sager, herunder bl.a. om international kompetence, jfr. § 448 c, om bevisførelse i forældremyndighedssager, jfr. § 450, stk. 2, om salær og godtgørelse, jfr. § 451, om virkningen af udeblivelse, jfr. § 452, om lukkede døre, jfr. § 453 og om forlænget ankefrist, jfr. § 454, som det findes rimeligt at overføre på sagerne efter myndighedslovens § 28, stk. 2, og § 32, stk. 2, 2. pkt., og disse regler bliver efter forslaget umiddelbart anvendelige i disse sager.

Til nr. 1.

Det skønnes nødvendigt i kapiteloverskriften at angive, at reglerne kan anvendes i visse tilfælde, hvor parterne ikke har været gift med hinanden.

Til nr. 2.

Med ændringen foreslås, at sager mellem forældre om forældremyndighed over børn uden for ægteskab skal behandles som ægteskabssager. Af formuleringen fremgår, at kapitlet omfatter sager efter myndighedslovens § 28, stk. 2, og § 32, stk. 2, 2. pkt., hvorimod det ikke er anvendelig på forældremyndighedsafgørelser efter den ene af forældrenes død, idet sådanne sager, jfr. myndighedslovens § 28, stk. 4, henhører under overøvrigheden.

Til nr. 3.

Det foreslås, at sagsøgte af retten kan få beskikket en advokat, såfremt den pågældende ikke møder med advokat.

Til § 3.

Der foreslås ikke særlige overgangsregler. De nye bestemmelser må således anvendes i alle sager, der kommer til afgørelse efter lovens ikrafttræden.

Til § 4.

Myndighedsloven (lov nr. 277 af 30. juni 1922) gælder for Færøerne og er sat i kraft for Grønland ved kgl. anordninger nr. 63 af 6. marts 1959 og nr. 57 af 15. februar 1971. De ovenfor omtalte ændringer af § 27, stk. 2, og § 28, stk. 2, er ved kgl. anordninger nr. 62 og 64 af 26. februar 1976 sat i kraft for Grønland, men er ikke sat i kraft for Færøerne.

Retsplejeloven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bilag 2.

*I dette bilag er (med mindre skrift)
indsat den gældende formulering af de bestemmelser,
der berøres af lovforslaget*

*Myndighedsloven.***§ 1.**

I myndighedsloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 554 af 16. november 1976, foretages følgende ændringer:

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 faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor.«

§ 27. Den af forældrene, som ikke har forældremyndigheden over barnet, har ret til personligt samkvem med barnet.

Stk. 2. Overøvrigheden kan tillægge faderen til et barn uden for ægteskab ret til personligt samkvem med barnet, såfremt det er foreneligt med barnets tarv, og særlige omstændigheder, herunder navnlig faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor.

2. § 28 affattes således:

»§ 28. Forældremyndigheden over børn uden for ægteskab tilkommer moderen.

Stk. 2. Forældremyndigheden over barnet kan ved dom tillægges faderen, såfremt det findes påkrævet under særligt hensyn til barnets tarv. Ved afgørelsen skal navnlig lægges vægt på faderens hidtidige forbindelse med barnet.

Stk. 3. Har moderen givet samtykke til, at barnet adopteres af andre end hendes ægtefælle, kan overøvrigheden efter faderens anmodning tillægge denne forældremyndigheden, såfremt det er foreneligt med barnets tarv, og særlige omstændigheder, herunder

navnlig faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor.

Stk. 4. Dør den af forældrene, der har forældremyndigheden, tillægges overøvrigheden efter anmodning den efterlevende forældremyndigheden, medmindre hensynet til barnets tarv tilsiger andet.«

§ 28. Forældremyndigheden over børn uden for ægteskab tilkommer moderen.

Stk. 2. Har moderen givet samtykke til, at barnet adopteres af andre end hendes ægtefælle, kan overøvrigheden efter faderens anmodning tillægge denne forældremyndigheden, såfremt det er foreneligt med barnets tarv, og særlige omstændigheder, herunder navnlig faderens hidtidige forbindelse med barnet, taler derfor.

Stk. 3. Er moderen død, tillægges overøvrigheden faderen forældremyndigheden, såfremt han anmoder derom og det er foreneligt med barnets tarv. Ellers tilkommer forældremyndigheden værten.

3. I § 32, stk. 2, indsættes som 2. pkt.:

»Dog sker ændring af afgørelser efter § 28, stk. 2, ved dom.«

§ 32. Ved de afgørelser, der er nævnt i §§ 24, 26, 27 og 28, er overøvrigheden ikke bundet af mulige aftaler mellem forældrene.

Stk. 2. Afgørelser i henhold til dette kapitel kan ændres af overøvrigheden, såfremt det på grund af væsentligt forandrede forhold findes påkrævet af hensyn til børnenes tarv.

Stk. 3.

*Retsplejeloven.***§ 2.**

I lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 1975, som ændret senest ved lov nr. 300 af 8. juni 1977, foretages følgende ændringer:

1. Overskriften til *kapitel 42* affattes således:

»*Ægteskabssager m. v.*«

2. I § 448 indsættes som *nr. 5*:

»5) sager mellem forældre om forældremyndighed over børn uden for ægteskab.«

Kapitel 42.

Ægteskabssager.

§ 448. Som ægteskabssager behandles efter reglerne i dette kapitel:

1) sager om separation, skilsmisse eller omstødelse af ægteskab,

2) sager mellem ægtefæller til afgørelse af, om separation består eller er bortfaldet,

3) sager til afgørelse af, om parterne er eller ikke er ægtefæller,

4) sager mellem ægtefæller om ændring eller anfægtelse af vilkår for en separation, skilsmisse eller omstødelse eller om anfægtelse af aftaler om fordeling af formuen, der er indgået med henblik på separation, skilsmisse eller omstødelse.

3. § 449, 2. pkt., affattes således:

»Giver sagsøgte eller appelindstævnte ikke møde ved advokat i en sag mellem ægtefæller om ændring af aftale eller afgørelse om forældremyndighed eller i en sag mellem forældre om forældremyndighed over børn uden for ægteskab, kan retten beskikke en advokat for ham.«

§ 449. Giver sagsøgte eller appelindstævnte i de i § 448, nr. 1-3, nævnte sager ikke møde ved advokat, beskikker retten en advokat for ham. Giver sagsøgte eller appelinstævnte ikke møde ved advokat i en sag om ændring af aftale eller afgørelse om forældremyndighed, kan retten beskikke en advokat for ham.