

Beslutningsforslag nr. B 81. Fremsat den 2. februar 1999 af Jann Sjursen (KRF), Flemming Kofod-Svendsen (KRF), Ole M. Nielsen (KRF) og Tove Videbæk (KRF)

Forslag til folketingsbeslutning om parrådgivning

Folketinget opfordrer regeringen til i næste folketingsår at fremsætte de fornødne lovforslag og foretage de nødvendige ændringer i bekendtgørelser, cirkulærer og andre administrative forskrifter med henblik på at sikre alle ægtepar frivillig ægteskabs- og skilsmisserådgivning efter følgende retningslinjer:

- 1) Alle ægtepar skal have ret til parrådgivning.
- 2) Amtskommunerne skal tilbyde rådgivningen - enten i eget regi eller ved aftale eller driftsoverenskomst med private organisationer m.v.
- 3) Brugere skal selv betale en vis del af rådgivningen.
- 4) Rådgivningen skal være tværfaglig.
- 5) Parrådgivning skal tilbydes fra 1. juli 2000.

Bemærkninger til forslaget

Almindelige bemærkninger

1. Formålet med beslutningsforslaget

Formålet med forslaget er at forebygge skilsmisser. Dette skal ske ved at tilbyde rådgivning, der skal sigte mod at gøre ægtepar i stand til at løse deres problemer inden for ægteskabets rammer.

2. Baggrunden for beslutningsforslaget

2.1. Indledning

Baggrunden for forslaget er den høje skilsmisseprocent i Danmark. I 1997 blev der viet 34.163 par, mens 12.848 andre par blev skilt samme år (Statistisk tiårs-oversigt 1998).

Forebyggelse af skilsmisse og separation er en vigtig opgave at prioritere for samfundet. Skilsmisser har mange ofre og afledte negative konsekvenser, herunder især for børnene. De koster desuden samfundet mange ressourcer.

Mange ægteskaber kan reddes, hvis ægteparrene får ekstern hjælp til at løse deres problemer. Det viser resultater af ægteskabsmægling gennem tilbud om en uvildig og anonym rådgivning, hvor psykologer og jurister rådgiver og mægler.

2.2. Afskaffelse af obligatorisk rådgivning inden skilsmisse og separation

Ved lov nr. 209 af 5. april 1989 blev den obligatoriske rådgivning før separation og skilsmisse afskaffet. Justitsministeren blev i stedet bemyndiget til at indføre regler om frivillig rådgivning af ægtefæller inden separation og skilsmisse. Der blev endvidere nedsat en arbejdsgruppe til at undersøge det nærmere behov for en sådan rådgivning.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget (jf. lovforslag nr. L 36, folketingsåret 1988-89, Folketingets forhandlinger sp. 141, 939, 7954 og 8234, Till. A sp. 1101, Till. B sp. 987 og Till. C sp. 707) blev parrådgivningens gavnlighed fremhævet:

»Tanken om at tilbyde parrådgivning som middel til at bevare ægteskaber, hvori der er opstået konflikter,

er umiddelbart rigtig. Det vil jo være langt det bedste for familien, herunder børnene, hvis man kan hjælpe ægtefællerne til at få bearbejdet deres problemer på en sådan måde, at ægteskabet og familien kan bevares....

Uanset hvor rigtig tanken om parrådgivning som hjælp til bevarelse af ægteskaber end er, må man imidlertid gøre sig klart, at der også er visse problemer forbundet hermed. En parrådgivning, der foretages på så fremskredent et tidspunkt, at ægtefællerne har søgt separation eller skilsmisse, har nok mindre udsigt til succes end en rådgivning, der tilbydes, inden konflikterne er blevet så dybe, at parterne har taget skridt til at opløse ægteskabet.«

2.3. Forsøg med parrådgivning i statsamter

2.3.1. Nordjyllands Statsamt

I midten af 1980'erne gennemførte Nordjyllands Statsamt et tværfagligt forsøg med parrådgivning på et tidligt tidspunkt. Rådgivningen havde i vidt omfang karakter af en korttidsindsats ud fra en kriseteoretisk tankegang. Det gennemsnitlige antal møder mellem rådgiverne og parterne var ca. 3, og den gennemsnitlige samtaletid var 7,6 timer pr. par. I forsøgsordningen indgik ca. 20 psykiatere, psykologer, socialrådgivere, enkelte pædagoger, sygeplejersker, en praktiserende læge og 10-15 jurister m.fl. fra statsamt og retsvæsen. Generelt konkluderede rådgiverne, at det må antages, at der eksisterer et stort udekket behov for rådgivning i samlivskriser. Man anslog behovet til på landsplan at være mellem 2500 - 3000 rådgivninger pr. år. Der deltog 47 par i forsøget. I forsøgsperioden henvendte der sig 363 par. Udvælgelsen af parrene var gjort afhængig af, om der var ledig rådgivningskapacitet.

2.3.2. Københavns og Ringkjøbings Statsamter

I umiddelbar forlængelse af forsøget i Nordjylland blev der foreslået en forsøgsordning i Københavns og Ringkjøbings Statsamter med parrådgivning. Ideen med forsøget var at tilvejebringe materiale, der kunne danne grundlag for en samlet vurdering af, hvorledes en frivillig ordning ville virke i praksis.

Det var overladt til statsamternes skøn, hvorvidt et ægtepar skulle have tilbud om parrådgivning. Det var forudsat, at rådgivningen i gennemsnit ville bruge 4 samtaletimer pr. sag, et tidsforbrug på 2 timer pr. sag til statsamtets personale og 1 time pr. sag til opfølgning. Samtalerne skulle varetages af psykologer og/eller jurister. Hvis juristen deltog, var der notatpligt, for så vidt angik faktiske omstændigheder, der kunne være af betydning ved statsamtets senere afgørelse.

Forsøget omfattede fortrinsvis par, der havde taget skridt i retning af skilsmisse eller separation, eller hvis dette ville være det mest sandsynlige udfald af uoverensstemmelserne. Dette skyldtes formuleringen af bestemmelsen i lov om ægteskabs indgåelse og opløsnings § 43, stk. 2, der lyder således: »Justitsministeren kan fastsætte regler om frivillig rådgivning af ægtefæller, inden der meddeles separation eller skilsmisse«. Dog blev der også gennemført rådgivning for ægtepar, der ikke stod på tærsklen til skilsmisse eller separation. Resultatet af forsøget blev beskrevet i et notat, hvoraf det fremgik, at en betragtelig del af de ægtefæller, der deltog i forsøget, besindede sig og gav ægteskabet en ny chance.

2.4. Lovforslag om parrådgivning

I 1994 fremsatte daværende justitsminister Bjørn Westh et lovforslag, der skulle gøre forsøgsordningen permanent, jf. lovforslag nr. L 104, folketingsåret 1994-95, Folketingets forhandlinger side 1706 og 2100 og Till. A side 1157. Lovforslaget udelukkede den meget tidlige rådgivning. Begrundelsen for udelukkelsen af disse ægtepar var, at der var mulighed for almindelig rådgivning i kommunerne. Hertil kom muligheden for familiesagkyndig rådgivning i statsamterne under en forældremyndighedssag. Forslaget kom aldrig til 2. behandling.

2.5. Eksisterende muligheder for rådgivning

Kommunerne har en almindelig rådgivningsforpligtelse, der fremgår af § 3 i lov om social service. Statsamterne skal tilbyde børnesagkyndig rådgivning i forbindelse med tvister om forældremyndighed og samvær, jf. lov om forældremyndighed og samvær § 28. Denne rådgivning fokuserer primært på, hvad der er bedst for barnet.

Som et 1-årigt forsøg har Københavns Statsamt i 1998 mægtet i konflikter mellem forældre. Her er fokus altså primært på forældrene. Rådgivningen har som formål at hjælpe forældrene til selv at indgå aftaler om forældremyndighed og samvær, så en administrativ afgørelse kan undgås. Forsøget sluttede med udgangen af 1998, og Center for Alternativ Sam-

fundsanalyse (CASA) skal herefter evaluere resultaterne af forsøget.

Det er også muligt at modtage parrådgivning hos en præst. Rådgivning hos præsten er som de øvrige muligheder for rådgivning gratis.

2.6. Ægteskabs- og Skilsmisshjælpen

Den selvejende institution Ægteskabs- og Skilsmisshjælpen har ved sit virke påvist et vedvarende stort behov for parrådgivning uanset den individuelle brugerbetaling, og i øjeblikket står over 100 par på venteliste. Ventetiden på rådgivningen er over 1 år.

Institutionen har gode resultater med rådgivningen, ligesom statsamterne havde under forsøgsordningen i 1990-91. Betalingen for rådgivningen er en individuel timeløn. Ægteskabs- og Skilsmisshjælpen er ikke landsdækkende, men har rådgivninger i København og Aalborg. Både forsøgene i statsamterne og Ægteskabs- og Skilsmisshjælpens arbejde har båret frugt i form af fortsatte ægteskaber - nogle på et nyt grundlag.

Den vejledning, forældre i dag kan få i statsamterne ved uenighed om forældremyndighed og samvær, drejer sig om barnet (børnesagkyndig rådgivning). Der er desuden behov for, at *forældrenes* problemer bliver løst og det på et så tidligt tidspunkt som muligt. Det er bedre at forebygge end at helbrede. Der vil stadig være behov for forælderådgivning i forbindelse med samværssager m.v. i statsamterne. Dette gavner i sidste ende også børnene.

2.7. Forslagets økonomiske konsekvenser

I øjeblikket ligger skilsmissetallet på omkring 13.000 årligt. Det vurderes, at ikke alle 13.000 vil søge parrådgivning. Hvis man kombinerer dette tal med intentionen om en tidlig rådgivning, skønnes det, at det totale behov for den foreslåede rådgivning vil blive ca. 15.000 rådgivningsforløb. De vil med et rådgivningsforløb på gennemsnitligt 8 timer i alt koste det offentlige ca. 21 mio. kr. årligt. Der forudsættes en egenbetaling på halvdelen af beløbet, der for eksempel kan være afhængig af individuel betalingssevne. Herefter bliver nettoudgiften ca. 10 mio. kr.

Bemærkninger til beslutningsforslagets enkelte punkter

Ad 1

I overensstemmelse med formålet med rådgivningen skal den tilbydes alle par, der har problemer i samlivet, på et så tidligt tidspunkt, at skilsmisse og separation kan undgås. Det skal altså ikke være en betingelse, at der er taget skridt til ophævelse af samlivet,

eller at der i øvrigt foreligger kvalificerede samlivsproblemer.

En afklaring af problemerne i samlivet vil i nogle tilfælde indebære, at den valgte løsning bliver en skilsmisse - dog på et mere klart og velbegrunder grundlag. Dette vil også kunne medføre en afklaring af ofte stridsfyldte spørgsmål i forbindelse med en skilsmisse såsom forældremyndighed og samvær med børnene. Rådgivningen vil derfor under alle omstændigheder være hensigtsmæssig og tjene et formål.

Ad 2

Amtskommunerne skal have ansvaret for rådgivningen. Primærkommunernes almindelige rådgivningsforpligtelse i lov om social service er ikke tilstrækkelig til løsning af denne form for samlivsproblemer. Amterne vil derimod have mulighed for at tilbyde den nødvendige ekspertise i kraft af deres størrelse og øvrige opgaver. Amtet er desuden ikke inddraget i den konkrete økonomiske hjælp, som en familie i krise også kan have brug for. Rådgiverne skal ikke være en del af løsningen på familiens problemer.

Statsamterne er ikke egnede til en opgave, der kræver sikring af anonymitet og uvildighed. Notatpligten er i modstrid med ønsket om uvildighed. Ægtepar skal ikke kunne frygte senere at blive konfronteret med omstændigheder, som blev sagt under en rådgivning. Statsamtet er endvidere uegnet, fordi det er den myndighed, man kommer i kontakt med, hvis man skal skilles, separeres, have afgjort en sag om samvær eller forældremyndighed m.v.

Da Ægteskabs- og Skilsmissehjælpen endnu ikke har vokset sig landsdækkende, kan institutionen ikke få opgaven direkte. Men det forudsættes, at amterne kan aftale, at for eksempel Ægteskabs- og Skilsmissehjælpen eller andre lignende institutioner varetager rådgivningsopgaven på amtets vegne. Andre løsningsmodeller kan også komme på tale. Det vigtigste er, at rådgivningen bliver tilbudt og opfylder visse kvalitetskrav. På denne måde bliver opgaveløsningen præget af den nødvendige fleksibilitet alt efter de lokale muligheder og ønsker.

Ad 3

Ægteskabs- og Skilsmissehjælpens arbejde har vist, at en vis brugerbetaling ikke afholder par fra at søge rådgivning. Viljen til at betale for rådgivningen kan derimod være et tegn på, at man også har vilje til at redde forholdet. Derved undgår man tillige, at folk henvender sig, før deres problemer er af en vis tyngde. Om betalingen skal være en individuel timeløn eller et fast beløb, må afklares. Et individuelt beløb synes dog at være bedst i overensstemmelse med, at brugerbetalingen skal virke motivationsfremmende uden at afholde nogen fra tilbudet.

Ad 4

Rådgivningen skal tilbydes af psykologer og jurister efter behov. Det vil oftest være i de situationer, hvor skilsmisse eller separation er på tale, at juristen kommer ind i billedet. Herudover bør det være muligt for det enkelte amtsråd at beslutte, at andre skal inddrages i rådgivningen.

Skriftlig fremsættelse

Jann Sjursen (KRF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om parrådgivning.

(Beslutningsforslag nr. B 81).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.