

Til lovforslag nr. L 179. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 27. maj 2004

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love

(Regelforenkling på det familieretlige område m.v.)

[af justitsministeren (Lene Espersen)]

1. Ændringsforslag

Justitsministeren har stillet 3 ændringsforslag.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 10. marts 2004 og var til 1. behandling den 17. marts 2004. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Høring

Lovforslaget bygger på rapporten »Regelforenkling på det familieretlige område«, som en arbejdsgruppe under Justitsministeriet afgav i december 2003. Justitsministeren sendte den 15. december 2003 rapporten til udvalget, jf. alm. del – bilag 286. Rapporten har været sendt i høring, og den 12. marts 2004 sendte justitsministeren de indkomne høringssvar vedrørende rapporten samt et notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra:

Et barn To forældre,
Jakob Laier, Odense,
Statsamtet i Vejle og
Alex Kærsholm Sørensen, Dannemare.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 12 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. 1 af udvalgets spørgsmål og justitsministerens svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (udvalget med undtagelse af KD) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Lovforslagets gennemførelse vil indebære en række forenklinger af reglerne på det familieretlige område. Der er i det væsentlige tale om administrative lempelser for borgerne og det offentlige og om at gøre de gældende regler mere tidssvarende.

Med de foreslåede regler vil der således ikke ske en gennemgribende revision af den familieretlige lovgivning, men alene en justering af eksisterende bestemmelser på specifikke områder, som der i praksis har været sat spørgsmålstejn ved hensigtsmæssigheden af.

Flertallet finder, at de foreslåede ændringer vedrørende bl.a. skifte af fællesbo, skilsmisse ved bevilling, registreret partnerskab, adoption og klageadgang indebærer velbegrundede lempelser og moderniseringer m.v. af reglerne på disse områder.

Særlig med hensyn til spørgsmålet om vilkårsforhandling i forbindelse med separation og skilsmisse bemærkes, at flertallet støtter justitsministerens ændringsforslag til lovforslaget, hvorefter der skal foretages vilkårsforhandling, medmindre begge ægtefæller positivt tilkendegiver, at de ikke ønsker det. Flertallet finder, at denne ordning indebærer den nødvendige sikkerhed for eventuelle svage parter i ægteskabet samtidig med, at den tager højde for tilfælde, hvor parterne – f.eks. fordi de er blevet rådgivet af en advokat – ikke har noget reelt behov for rådgivning i statsamtet.

Flertallet kan tiltræde den foreslåede ordning vedrørende ophævelse af kravet om godkendelse i forbindelse med ophør af fælles forældremyndighed og overførelse af forældremyndighed fra den ene af forældrene til den anden.

Flertallet har i den forbindelse navnlig været optaget af de tilfælde, hvor forældremyndigheden overføres fra den ene af forældrene til den anden. Flertallet er enig i, at mest taler for også her at anlægge det synspunkt, at det er forældrene, der er bedst til at vurdere, hvem der skal have det overordnede ansvar for barnet, men udvalget lægger samtidig afgørende vægt på, at ordningen – i de få tilfælde, hvor forældrenes aftale ikke måtte være i overensstemmelse med barnets bedste – ikke forringer de sociale myndigheders muligheder for at yde støtte til børn og unge.

Flertallet bemærker på den baggrund, at den foreslåede ændring yderligere aktualiserer behovet for et effektivt og velfungerende samarbejde mellem de relevante offentlige myndigheder, herunder mellem statsamtene og kommunerne.

Flertallet har i den forbindelse noteret sig justitsministerens oplysning om, at Civilretsdirektoratet i samarbejde med Socialministeriet som opfølgning på rapporten »Forsøgsprojekt om øget samarbejde mellem kommune og statsamt i sociale og familieretlige sager« fra februar 2004 tager initiativ til at udmønte en række specifikke anbefalinger i rapporten på forældremyndigheds- og samværsområdet.

Også forslaget om at skærpe ændringskriteriet i samværsager kan flertallet støtte.

Flertallet lægger herved bl.a. vægt på, at skærpsen har til formål at virkeliggøre de intentioner, der ligger bag den nugældende regel i § 17, stk. 2, i lov om forældremyndighed og samvær om at skabe mere ro om samværet og at give

statsamtene mulighed for at skønne over, hvor grundig sagsbehandlingen ved gentagne henvendelser skal være.

Flertallet er således enig i det overordnede synspunkt, som forslaget bygger på, hvorefter det ikke er i overensstemmelse med barnets bedste, at der f.eks. kan versere »evige« samværstviser hos myndighederne, og at det er myndighederne, der skal afgøre tvister, som intet har at gøre med rammerne for samværet, som f.eks. spørgsmål om sengetider, tøj, tv og mad under samværet og opdragelse i almindelighed.

Samtidig lægger flertallet afgørende vægt på, at ændringen ses i sammenhæng med statsamtens mulighed for at tilbyde forældrene børnesagkyndig rådgivning efter bestemmelsen i § 28 i lov om forældremyndighed og samvær. Flertallet ser således denne form for rådgivning som et meget væsentligt led i de samlede bestræbelser på i højere grad at overlade ansvaret for en løsning af de omhandlede spørgsmål til forældrene selv.

Flertallet har i den forbindelse noteret sig justitsministerens oplysning om, at Civilretsdirektoratet i tilknytning til lovens ikrafttræden vil skrive til samtlige statsamtter med henblik på at præcisere, at forældrene i tilfælde, hvor statsamtet efter det skærpede ændringskriterium har afvist at behandle en anmodning om ændring af samvær, skal tilbydes rådgivning efter § 28. Flertallet lægger herunder vægt på, at statsamtterne i forbindelse med tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen efter de nye regler gør en særlig indsats for at bibringe forældrene forståelse for vigtigheden af, at de – af hensyn til deres børns velfærd og trivsel – selv påtager sig det nødvendige ansvar for at løse de spørgsmål, som det fremover ikke længere vil være op til myndighederne at træffe afgørelse om.

Rådgivning efter lovens § 28 tilbydes i øvrigt normalt også i forbindelse med førstegangsfastsættelse af samvær, når forældrene er uenige. Flertallet har noteret sig justitsministerens oplysning om, at lovforslaget ikke ændrer ved dette.

Flertallet kan ligeledes støtte forslaget om, at der skal kunne ske tvangsfuldbyrdelse af en aftale om samvær, når forældrene i aftalen udtrykkeligt har bestemt, at den kan tjene som grundlag for fuldbyrdelse.

Flertallet har bl.a. vurderet denne del af forslaget i lyset af den undersøgelse af fagedretternes

praksis i samværs- og forældremyndighedssager, som Justitsministeriets Forskningsenhed har afsluttet i maj 2004.

Undersøgelsen viser bl.a., at der kun i 20 af de 1.224 sager, som undersøgelsen omfattede, er afsagt kendelser om udkørende fogedforretning.

Undersøgelsen viser desuden, at der har været afholdt samtale med barnet i 82 pct. af de sager, der blev afsluttet ved kendelse, og hvor rekvirentens begrundelse for ikke at udlevere barnet var, at barnet ikke ville udleveres, og hvor barnet var over 11 år.

Undersøgelsen viser endvidere, at børnesagkyndig undersøgelse først og fremmest er gennemført i de sager, hvor der var mistanke om vold eller overgreb mod barnet.

Flertallet har i øvrigt noteret sig, at undersøgelsen nu er sendt i høring hos Den Danske Dommerforening og Dommerfuldmægtigforeningen.

I lyset af den voldsomme og efter omstændighederne traumatiserende oplevelse, som det vil kunne være for det pågældende barn, at der sker umiddelbar fuldbyrdelse af en afgørelse eller aftale om samvær, lægger flertallet vægt på, at der med forslagets gennemførelse ikke sker nogen realitetsændring af retsplejelovens § 536.

Fogedretterne vil således også fremover skulle nægte fuldbyrdelse, hvis barnets sjælelige eller legemlige sundhed ved en fuldbyrdelse vil udsættes for alvorlig fare. Dette gælder såvel for fuldbyrdelse af forældres aftaler som for fuldbyrdelse af statsamternes resolutioner. I tvivlstilfælde vil fogedretterne endvidere fortsat kunne udsætte fuldbyrdelsen på indhentelse af en sagkyndigs erklæring.

Dansk Folkeparti bemærker herudover, at Dansk Folkeparti er godt tilfreds med, at DF's opfattelse af samværs-sager, nemlig at samværs-sager, hvor en forælder, der har forældremyndigheden, og som gentagne gange obstruerer den anden forælders samvær med et barn, skal kunne revurderes af statsamtet, således at forældremyndigheden kan ændres. Dette fremgår af justitsministerens svar på spørgsmål 3. Således tilslutter Dansk Folkeparti sig hensigten og indholdet i lovforslaget.

Et *mindretal* i udvalget (KD) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, men vil

stemme for justitsministerens ændringsforslag. Dele af lovforslaget er Kristendemokraterne for. Det gælder f.eks. ændringerne på adoptionsområdet. Derimod ønsker Kristendemokraterne at fastholde de obligatoriske vilkårsforhandlinger i forbindelse med skilsmisse og er imod lempelserne i adgangen for udlændinge til at indgå registreret partnerskab her i landet.

Tjóðveldisflokkurinn, Inuit Ataqatigiit og Simut var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af *justitsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 1

1) Nr. 4 affattes således:

»4. § 44, stk. 1, affattes således:

»Inden bevilling til separation eller skilsmisse meddeles, skal der foretages vilkårsforhandling, medmindre

- 1) begge ægtefæller meddeler statsamtet, at de ikke ønsker vilkårsforhandling foretaget, eller
- 2) der ønskes skilsmisse efter § 31 og vilkårene for separationen også gælder for tiden efter skilsmissen og der ikke skal tages stilling til pensionsordninger omfattet af § 54.«

[Vilkårsforhandling i forbindelse med separation og skilsmisse kan fravælges af ægtefællerne ved meddelelse til statsamtet]

2) Efter nr. 4 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 44 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Vilkårsforhandling skal uanset bestemmelsen i stk. 1 foretages, hvis statsamtet finder, at særlige omstændigheder taler for det.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.«

[Mulighed for, at statsamtet i særlige tilfælde kan bestemme, at vilkårsforhandling skal foretages, uanset at en af betingelserne efter den foreslåede bestemmelse i § 44, stk. 1, er opfyldt]

Til § 7

3) Efter nr. 1 indsættes som nyt nummer:

»01. § 19, stk. 3, 3.pkt., ophæves.«
[Konsekvensrettelse som følge af den foreslåede bestemmelse i § 7, nr. 1]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Ændringsforslaget betyder, at der som udgangspunkt skal foretages vilkårsforhandling, inden bevilling til separation eller skilsmisse kan meddeles af statsamtet. Vilårsforhandling skal dog ikke foretages, hvis begge ægtefæller meddeler statsamtet, at de ikke ønsker vilkårsforhandling. Forslaget indebærer således en ændring af den gældende retstilstand, idet vilkårsforhandling ikke længere vil være obligatorisk, inden separation eller skilsmisse kan bevilges, men kan fravælges, i det omfang begge ægtefæller er enige herom, og der ikke i øvrigt er særlige omstændigheder, der taler for, at der skal holdes vilkårsforhandling.

I modsætning til lovforslagets § 1, nr. 4, hvor efter vilkårsforhandling alene vil skulle foretages, hvis én af ægtefællerne anmoder om det, eller hvis statsamtet finder, at særlige omstændigheder taler for det, indebærer ændringsforslaget, at ægtefæller skal foretage et aktivt valg, såfremt de ikke ønsker vilkårsforhandlingen.

En sådan ordning vil i videre omfang end den ordning, der er foreslået ved lovforslagets § 1, nr. 4, medvirke til, at parter, der har vanskeligt ved at forstå eller overskue deres retsstilling i forbindelse med en separation eller skilsmisse, sikres den fornødne vejledning, inden separation eller skilsmisse bevilges.

Det forudsættes herved, at statsamtene i deres administration af en sådan ordning vejleder parterne om, hvad der er formålet med vilkårsforhandlingen, og hvad denne nærmere består i, således at det valg, ægtefæller eventuelt træffer om at fravælge vilkårsforhandlingen, træffes på et oplyst grundlag.

Ordningen vil samtidig fortsat indebære en lempelse i forhold til gældende ret for de mange ægtefæller, der i dag oplever den obligatoriske

vilkårsforhandling som en unødvendig bureaukratisk forsinkelse af separationen eller skilsmissen, fordi de allerede, inden de søger separation eller skilsmisse ved bevilling – f.eks. med bistand fra en advokat eller blot i mindelighed selv – har indgået aftaler om vilkårene.

Det foreslås i øvrigt – som følge af, at vilkårsforhandling efter forslaget som udgangspunkt fortsat skal foretages – at det i § 44, stk. 1, nr. 2, udtrykkeligt fastslås, at vilkårsforhandling dog ikke er nødvendig, hvis der ønskes skilsmisse efter lovens § 31 og vilkårene for separationen også gælder for tiden efter skilsmissen og der ikke skal tages stilling til pensionsordninger omfattet af lovens § 54. Dette svarer til, hvad der i dag følger af lov om ægteskabsindgåelse og opløsning § 44, stk. 1, 2. pkt., og § 4, stk. 3, sidste pkt., i cirkulære nr. 107 af 24. oktober 2002 om opløsning af ægteskab.

Til nr. 2

Med ændringsforslagets nr. 2 tilsigtes at opretholde en bestemmelse svarende til den ved lovforslagets § 1, nr. 4, foreslåede bestemmelse om, at vilkårsforhandling under alle omstændigheder skal foretages, hvis statsamtet finder, at særlige omstændigheder taler for det.

I det omfang statsamtet finder, at der er sådanne særlige omstændigheder, skal der således afholdes vilkårsforhandling, uanset at begge ægtefæller har meddelt statsamtet, at de ikke ønsker vilkårsforhandling foretaget.

Særlige omstændigheder kan – ud over de i bemærkningerne til lovforslaget udtrykkeligt nævnte tilfælde – f.eks. foreligge i tilfælde, hvor der efter den foreslåede bestemmelse i § 44, stk. 1, nr. 2, ikke vil skulle foretages vilkårsforhandling, men hvor én af ægtefællerne anmoder om, at en sådan alligevel foretages.

Til nr. 3

Ændringsforslaget er en konsekvensrettelse som følge af den foreslåede bestemmelse i § 7, nr. 1, hvorved § 16 i lov om børns forsørgelse foreslås ophævet. § 19, stk. 3, sidste pkt., i lov om børns forsørgelse indeholder en henvisning til lovens § 16, stk. 2, hvorfor det foreslås, at dette punktum ligeledes ophæves.

Inge Dahl-Sørensen (V) Birthe Rønn Hornbech (V) nfm. Karsten Nonbo (V) Freddy Dam (V)
Per Dalgaard (DF) Peter Skaarup (DF) Helge Adam Møller (KF) Lars Barfoed (KF)
Jann Sjursen (KD) Frode Sørensen (S) Lissa Mathiasen (S) Morten Bødskov (S) Per Kaalund (S)
Sandy Brinck (S) Anne Baastrup (SF) fmd. Elisabeth Arnold (RV) Pernille Rosenkrantz-Theil (EL)

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqtigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	55*	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristendemokraterne (KD)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqtigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2

* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Bilag 1

Oversigt over bilag vedrørende L 179

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar og høringsnotat, fra justitsministeren
2	Spm. 1, om ministeren vil redegøre for tilknytningskravet i § 6 i lovforslaget, herunder redegøre for, hvilke lande der kan sidestilles med Danmark med hensyn til regler om registreret partnerskab, til justitsministeren
3	Tidsplan for udvalgets arbejde med lovforslaget
4	Spm. 2 om, hvordan ministeren vil sikre, at mindre ressourcestærke personer, f.eks. personer med et læseproblem, forstår vilkårene ved en skilsmisse, til justitsministeren Spm. 3, om det vil være muligt at ændre på en afgørelse om samvær, når den af forældrene, der har barnet boende, obstruerer barnets samvær med den anden forælder, til justitsministeren Spm. 4, om ministeren vil redegøre for de økonomiske konsekvenser af lovforslaget, herunder redegøre for udgifterne ved konfliktmægling i år og i de kommende år, til justitsministeren Spm. 5, om ministeren vil tilslutte sig en deling af lovforslaget, således at § 6 (registreret partnerskab) bliver et selvstændigt lovforslag, til justitsministeren
5	Henvendelse af 31/3 04 fra Jakob Laier, Odense SV
6	Spm. 6 om kommentar til henvendelse af 31/3 04 fra Jakob Laier, Odense SV, til justitsministeren
7	Spm. 7, om ministeren vil redegøre nærmere for, hvad skærpelsen af ændringskriteriet i samværsager vil indebære, til justitsministeren
8	Henvendelse af 16/4-04 fra Statsamtet i Vejle
9	Spm. 8 om kommentar til henvendelse af 16/4-04 fra Statsamtet i Vejle, til justitsministeren
10	Svar på spm. 1, om ministeren vil redegøre for tilknytningskravet i § 6 i lovforslaget, herunder redegøre for, hvilke lande der kan sidestilles med Danmark med hensyn til regler om registreret partnerskab, fra justitsministeren Svar på spm. 2 om, hvordan ministeren vil sikre, at mindre ressourcestærke personer, f.eks. personer med et læseproblem, forstår vilkårene ved en skilsmisse, fra justitsministeren Svar på spm. 3, om det vil være muligt at ændre på en afgørelse om samvær, når den af forældrene, der har barnet boende, obstruerer barnets samvær med den anden forælder, fra justitsministeren Svar på spm. 5 om ministeren vil tilslutte sig en deling af lovforslaget, således at § 6 (registreret partnerskab) bliver et selvstændigt lovforslag, fra justitsministeren Svar på spm. 6 om kommentar til henvendelse af 31/3 04 fra Jakob Laier, Odense SV, fra justitsministeren Svar på spm. 7, om ministeren vil redegøre nærmere for, hvad skærpelsen af ændringskriteriet i samværsager vil indebære, fra justitsministeren
11	Svar på spm. 8 om kommentar til henvendelse af 16/4-04 fra Statsamtet i Vejle, fra justitsministeren

Bilagsnr.	Titel
12	Svar på spm. 4, om ministeren vil redegøre for de økonomiske konsekvenser af lovforslaget, herunder redegøre for udgifterne ved konfliktmægling i år og i de kommende år, fra justitsministeren
13	Henvendelse af 23/4-04 fra Jakob Laier, Odense SV
14	Spm. 9 om kommentar til henvendelse af 23/4-04 fra Jakob Laier, Odense SV, til justitsministeren
15	Henvendelse af 28/4-04 fra Et barn To forældre
16	Spm. 10 om kommentar til henvendelse af 28/4 04 fra Et barn To forældre, til justitsministeren
17	Ændringsforslag, fra justitsministeren
18	Svar på spm. 9 om kommentar til henvendelse af 23/4-04 fra Jakob Laier, Odense SV, fra justitsministeren
19	Henvendelse af 1/5-04 fra Jakob Laier, Odense SV
20	Spm. 11 om kommentar til henvendelse af 1/5-04 fra Jakob Laier, Odense SV, til justitsministeren
21	1. udkast til betænkning
22	Svar på spm. 10 om kommentar til henvendelse af 28/4 04 fra Et barn To forældre, fra justitsministeren
23	Henvendelse af 6/5-04 fra Jakob Laier, Odense SV
24	Svar på spm. 11 om kommentar til henvendelse af 1/5-04 fra Jakob Laier, Odense SV, fra justitsministeren
25	Henvendelse af 15/5-04 fra Jakob Laier, Odense SV
26	Henvendelse af 21/5-04 fra Jakob Laier, Odense SV
27	Henvendelse af 17/5-04 fra Alex Kærsholm Sørensen, Dannemare
28	Spm. 12 om kommentar til henvendelse af 17/5-04 fra Alex Kærsholm Sørensen, Dannemare, til justitsministeren
29	2. udkast til betænkning
30	Svar på spm. 12 om kommentar til henvendelse af 17/5-04 fra Alex Kærsholm Sørensen, Dannemare, fra justitsministeren

Bilag 2**Et af udvalgets spørgsmål og justitsministerens svar herpå**

Spørgsmål 3 samt justitsministerens svar er optrykt efter ønske fra Dansk Folkeparti

Spørgsmål 3:

Vil det være muligt at ændre på en afgørelse om samvær, når den af forældrene, der har barnet boende, obstruerer barnets samvær med den anden forælder?

Svar:

Med lovforslagets § 3, nr. 3, skærpes kriteriet for, hvornår der kan ske ændringer i et samvær, idet ændringer som udgangspunkt alene kan ske, hvis der er tale om væsentligt forandrede forhold.

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.2.2.4, skal der også efter en skærpelse af ændringskriteriet som udgangspunkt fastsættes helt eller delvist erstatningssamvær, hvis den af forældrene, der har barnet boende, har chikaneret samværet.

Det bemærkes i øvrigt, at det følger af § 12, stk. 2, og § 13 i lov om forældremyndighed og samvær, at retten ved afgørelser om at overføre forældremyndigheden til den anden forælder skal tillægge det vægt, om indehaveren af forældremyndigheden uden rimelig grund hindrer gennemførelsen af samvær.