



**Social- og
Indenrigsministeriet**

Et system med fokus på familiernes behov

Maj 2016

En analyse af rammer, regler og snitflader i forhold til fader- og medmoderskab, separation og skilsmisse, herunder ægtefællebidrag, børnebidrag og forældreansvar

Maj 2016

Et system med fokus på familiernes behov
En analyse af rammer, regler og snitflader i forhold til fader- og medmoderskab, separation og skilsmisse, herunder ægtefællebidrag, børnebidrag og forældreansvar
Maj 2016

Henvendelse om publikationen
kan ske til:
Social- og Indenrigsministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K
T 33 92 93 00

Elektronisk Publikation:
ISBN: ISBN- 978-87-999120-5-6

Publikationen kan hentes gratis på
Social- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.sim.dk

Et smidigere og mere effektivt familieretligt system af hensyn til familierne

Det familieretlige område spænder bredt og regulerer mange forhold i livet. Der foretages utallige registreringer, indgås utallige aftaler og træffes utallige afgørelser om familiernes forhold. Både når familierne opstår, og når de opløses. De mange forløb håndteres af flere forskellige myndigheder.

Antallet af sager på det familieretlige område og sagernes karakter stiller store krav til myndighedernes evne til at levere en effektiv og smidig opgavevaretagelse. En opgavevaretagelse, der skal sikre klare og holdbare løsninger for familierne, og som har fokus på at minimere konfliktniveauet hos de involverede. Det gælder også, selvom familierne selv har det primære ansvar for, at skilsmissen ikke ender i en uløselig og langvarig konflikt.

Denne analyse har – udover en afstikker til den juridiske etablering af en familie – hovedsageligt fokus på de regler, familier møder, når de brydes eller skal få hverdagen som brudt familie til at fungere. I den sammenhæng er Statsforvaltningen og domstolene hovedaktører.

Alle myndighedskrævende sager, der følger af et forlist ægteskab eller parforhold, begynder i Statsforvaltningen.

Statsforvaltningen afsluttede i 2015 i alt ca. 94.000 sagsforløb vedrørende faderskab og medmoderskab, opløsning af ægteskab, forældreansvar og underholdsbidrag. Der er med andre ord tale om et meget stort sagsområde samlet set. Sagsforløbene dækker blandt andet over registrering af aftaler, forligsbestræbelser og rådgivning samt ikke mindst egentlige afgørelser.

Nogle af de mange sager modtager Statsforvaltningen fra andre myndigheder, og nogle bliver videresendt til færdigbehandling ved domstolene. Behandlingen af en sag kan således starte hos – og involvere – flere myndigheder.

Udviklingen på det familieretlige område har overordnet været, at parterne har fået flere handlemuligheder. Samtidig er der over årene sket en øget ligestilling mellem parterne. Det er muligt, at disse to tendenser samlet set kan have bidraget til et øget konfliktniveau i nogle sager.

Sagsbehandlingen har samtidig udviklet sig, sådan at den i dag ikke kun rummer den mere traditionelle juridiske sagsbehandling, men i højere grad også omfatter konfliktløsning og en grundigere belysning af barnets perspektiv. Denne udvikling skal blandt andet ses i lyset af

Indhold

en erkendelse af, at en række af de familieretlige tvister ikke løses alene – eller bedst – ved traditionel juridisk tvistløsning. Der er således også et stadigt stigende fokus på betydningen af konflikter mellem forældre i de familieretlige sager, der involverer børn.

Det antages almindeligvis, at konflikter mellem parterne kan kompliceres yderligere af den tid, der medgår til behandling af sagen – ligesom det kan gøre de involverede parter, ikke mindst børnene, mere sårbare.

Den tid, der bruges på at løse de forskellige familieretlige problemstillinger i en sag, varierer. Et højt konfliktniveau vil alt andet lige kunne påvirke sagsbehandlingstiden, og de meget konfliktfyldte sager kan dermed blive meget langstrakte. Det kan blandt andet skyldes, at sagerne kan kræve flere forskellige initiativer og sagsskridt fra myndighederne side.

Oplevelsen af, at sagsbehandlingen er unødigt langstrakt, kan muligvis også blive forstærket af de myndighedsskift, der følger af kompetencefordelingen på området mellem særligt Statsforvaltningen og domstolene, og som i nogen grad kan medføre dobbelt sagsbehandling, uden at dette – set fra borgerens perspektiv – bidrager til sagens løsning.

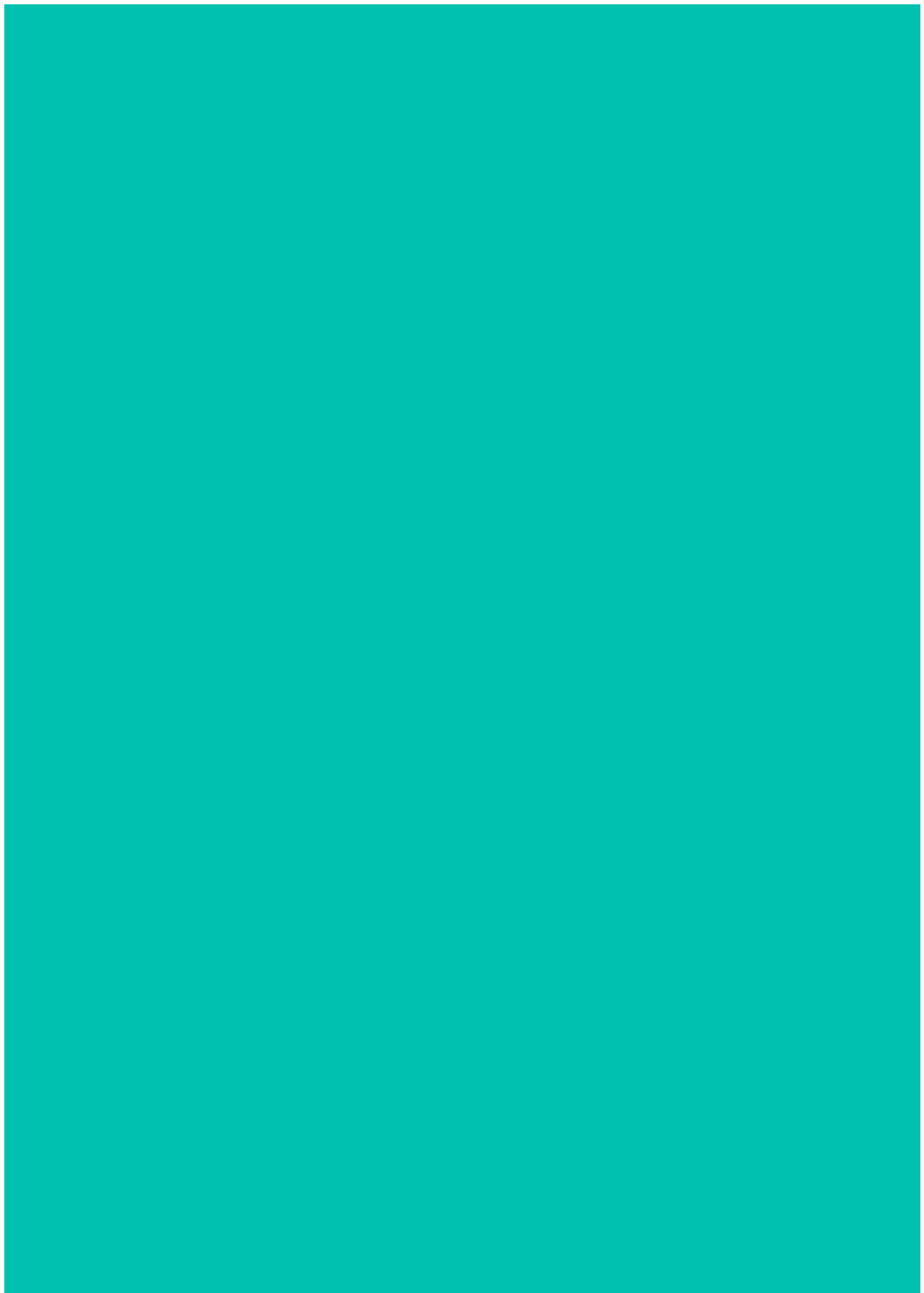
Det må således anses for afgørende, at samspillet mellem de involverede myndigheder og deres sagshåndtering er så optimal som muligt, og at der inden for den enkelte myndighed er en høj grad af ensartethed i sagsbehandlingen, sådan at blandt andet unødvendig dobbeltbehandling af spørgsmål undgås, og sagsbehandlingstiden bliver kortest muligt for derved at undgå at skabe yderligere konfliktpotentiale mellem parterne og i nogle tilfælde endda virke konfliktdæmpende.

Indhold

1.	Om analysen.....	10
1.1	Analysens opbygning	10
2.	Resume	12
2.1	Fader- og medmoderskab	12
2.2	Separation og skilsmisse.....	14
2.3	Børnebidrag.....	17
2.4	Forældreansvar	21
2.5	Anvendelsen og effekten af "det særlige spor" i forældreansvarssager.....	23
2.6	Opsamling på mulige nye tiltag.....	25
3.	Familieretten	27
3.1	Kort om kompetencefordelingen over tid	27
3.2	Sagsbehandlingen.....	29
3.3	Særligt om adgangen til at klage over eller anke familieretlige afgørelser	30
4.	Fader- og medmoderskab.....	32
4.1	Sagernes forløb i dag	32
4.2	Sagerne i tal	35
4.3	Overvejelser om ændringer af det eksisterende system	36
4.3.1	Registrering af fader- og medmoderskab	36
4.3.2	Retsgenetiske undersøgelser i Statsforvaltningen.....	39
4.3.3	Andre situationer, hvor sagen skal indbringes for retten.....	40
4.3.4	Opsamlende om overvejelserne vedrørende fader- og medmoderskab	41
5.	Separation og skilsmisse	43
5.1	Sagernes forløb i dag	43
5.1.1	Særligt om ægtefællebidrag	45
5.2	Sagerne i tal	46
5.3	Overvejelser om ændringer af det eksisterende system.....	48
5.3.1	Betydningen af det eksisterende dobbeltstrengede system.....	49
5.3.2	Et enstrengt forløb – videreførelse af den familieretlige strukturereform.....	51
5.3.3	Understøttende eller selvstændig ændring af de materielle regler.....	54
5.3.4	Opsamlende om overvejelserne.....	54
6.	Børnebidrag	56
6.1	Afgørelsestyper og kompetente myndigheder	56
6.1.1	Løbende bidrag – fælles forældremyndighed	56
6.1.2	Uddannelsesbidrag	57
6.1.3	Særligt om ændring af aftalte børnebidrag	58
6.1.4	Særbidrag	59
6.2	Sagerne i tal	59
6.3	Overvejelser om ændringer af det eksisterende system	60

Indhold

6.3.1	En styrket anvendelse af aftalte bidrag.....	60
6.3.2	Begrænsning af muligheden for at søge bidrag ved deleordning og fælles forældremyndighed.	62
6.3.3	Ændring i muligheden for at fastsætte særbidrag.....	64
6.3.4	Fjerne muligheden for at søge uddannelsesbidrag.....	65
6.3.5	Opsamlende om overvejelserne om ændring.....	65
7.	Forældreansvar.....	67
7.1	Afgørelsestyper og kompetente myndigheder	67
7.1.1	Førligsbestræbelser og sagsbehandling i forældreansvarssager.....	67
7.1.2	Tværfaglige møder.....	69
7.1.3	Særligt om forældremyndigheds- og bopælssagers videre forløb	69
7.1.4	Særligt om samværsagers videre forløb.....	70
7.1.5	Afgørelse om forældremyndighed ved død	71
7.1.6	Statsforvaltningens mulighed for at afvise en ansøgning.....	71
7.1.7	Tvangsfuldbyrdelse i forældreansvarssager	72
7.2	Sagerne i tal	72
7.3	Overvejelser om ændringer af det eksisterende system	73
7.3.1	Betydningen af det eksisterende dobbeltstrengede system.....	73
7.3.2	Et enstrengt system – videreførelse af den familieretlige strukturreform.....	75
7.3.3	Andre forenklingstiltag – klagefrist	77
7.3.4	Opsamlende om overvejelserne.....	78
8.	"Det særlige spor" – tværsektoriel behandling af forældreansvarssager med socialretlige problemstillinger	80
8.1	Styrkelse af børns situation i konflikter mellem forældre.....	80
8.2	Erfaringerne med det særlige spor og det tværsektorielle samarbejde.....	82
8.3	Overvejelser om mulige tiltag med henblik på at styrke anvendelsen og effekten af det særlige spor	83



1. Om analysen

Denne analyse er et af flere tiltag i en større vidensindsats på området, der er iværksat for at skabe og samle den nødvendige viden til brug for overvejelser om ændring af måden, hvorpå det familieretlige system møder forældrenes konflikter.

Ud over denne analyse er der iværksat et 4-årigt konflikthåndteringsprojekt, der skal give viden om, hvilke metoder i behandlingen af konflikter efter forældreansvarsloven der giver mest effekt – både for parterne, barnet og samfundet.

Endvidere er der iværksat et mindre forskningsprojekt med henblik afdækning af omfanget og karakteren af familiernes konflikter i dag, ligesom der indsamles viden om andre landes rammer for at håndtere familiernes konflikter omkring børnene.

Endelig gennemføres en metodeanalyse af kommunernes indsats i forhold til brudte familier.

Nærværende analyse skal afdække behov og muligheder for at optimere og effektivisere det familieretlige område med henblik på at skabe mere målrettede og mere smidige forløb for familierne.

Analysen skal således pege på konkrete initiativer, som eksempelvis regelforenklinger, ændringer af sagsgange og snitflader mellem myndigheder m.v., der skaber et bedre forløb for de involverede parter og dermed også kan være medvirkende til at nedbringe konfliktniveauet mellem dem.

Ud over at skabe grundlag for en optimering og effektivisering af systemet på kort sigt, skal analysen også ses som et led i en løbende tilpasning af det samlede familieretlige system frem mod, at resultaterne af den samlede vidensindsats på området foreligger i slutningen af 2018. En løbende forenkling og tilpasning af systemet må antages at ville kunne skabe et hensigtsmæssigt afsæt for eventuelle mere omfattende ændringer af systemet på længere sigt.

1.1 Analysens opbygning

Analysen er afgrænset til at omfatte behandlingen af sager om fader- og medmoderskab, opløsning af ægteskab, underholdsbidrag til ægtefæller og børn samt forældreansvar. Den afgrænsning afspejler de helt centrale problemstillinger, der rejser sig, når en familie brydes, og inddrager samtidig aspekter forbundet med den juridiske etablering af familien.

Analysen fokuserer på, hvordan myndighedernes håndtering af parternes uenigheder og fastlæggelsen af parternes rettigheder kan lettes for derved også at lette situationen for familierne. Den efterfølgende tvangsfuldbyrdelse af den måde, parterne har indrettet sig på, indgår dog ikke i analysen.

For at målrette behandlingen af de fire emner indledes hvert kapitel med de hovedudfordringer, der synes at være knyttet til området, efterfulgt af en gennemgang af det eksisterende system. Kapitlerne afsluttes med overvejelser om tiltag, der kan forbedre systemet og imødegå uhensigtsmæssigheder og udfordringer, der opleves ved administrationen af reglerne. Forældreansvarsområdet er behandlet i to kapitler, idet det såkaldte "særlige spor" for håndtering af meget konfliktyldte sager i et tværsektorielt samarbejde mellem Statsforvaltningen og kommunerne beskrives i et særskilt kapitel.

Det skal understreges, at overvejelserne om mulige tiltag, der vurderes at kunne skabe eller understøtte mere smidige og effektive forløb, ikke er udtømmende. Endvidere skal udformning og implementering af de præsenterede tiltag afklares nærmere, og det kan i det videre arbejde vise sig nødvendigt eller hensigtsmæssigt at supplere de beskrevne tiltag.

Statsforvaltningen og Ankestyrelsen har bidraget til analysen med viden om den praksisnære, daglige håndtering af sagerne samt oplevede udfordringer og uhensigtsmæssigheder. Endvidere har disse myndigheder bidraget med data og oplysninger om sagsantal, sagsbehandlingstider m.v., der er anvendt i de enkelte kapitlers afsnit om "sagerne i tal". Der henvises herved til bilag 1 om indsamlingen af dette materiale.

Justitsministeriet har været inddraget i forhold til spørgsmålet om ændring af kompetencefordelingen i sager om opløsning af ægteskab og sager om forældremyndighed og barnets bopæl. Kirkeministeriet har været inddraget i relation til spørgsmålet om registrering af faderskab.

2. Resume

Dette kapitel gengiver de væsentligste overvejelser og pointer fra kapitlerne 3-8 om henholdsvis fader- og medmoderskab, opløsning af ægteskab, underhaltsbidrag til ægtefæller og børn samt om forældreansvar.

Resuméet indeholder endvidere en opsamling på de tiltag, der skitseres i analysen, og som vurderes at være relevante for ønsket om at skabe et mere effektivt og smidigt familieretligt system.

2.1 Fader- og medmoderskab

Sager om henholdsvis registrering og fastlæggelse af faderskab og medmoderskab håndteres i dag af flere forskellige myndigheder – personregisterføreren, Statsforvaltningen og retten.

Registrering af faderskab i forbindelse med barnets fødsel sker i udgangspunktet hos personregisterføreren senest 14 dage efter fødslen på baggrund af en omsorgs- og ansvarserklæring, mens et medmoderskab registreres i Statsforvaltningen. Statsforvaltningen behandler alle fader- og medmoderskabssager, hvor der ikke er sket registrering af fader- eller medmoderskab. Retten overtager behandlingen af disse sager i tilfælde, hvor et faderskab eller et medmoderskab ikke anerkendes, eller Statsforvaltningen anser det for betænkeligt at modtage en anerkendelse.

Registrering af fader- og medmoderskab

En central intention bag børneloven er at skabe simple sagsgange for ugifte forældre, og loven rummer en klar opdeling, sådan at registreringer i udgangspunktet sker hos personregisterføreren, mens Statsforvaltningen ud over registrering af medmoderskab, håndterer forløb, der kræver egentlig sagsbehandling.

Det anslås imidlertid, at omkring 16 pct. af alle Statsforvaltningens faderskabs- og medmoderskabssager er sager, der burde være behandlet som almindelige registreringssager i forbindelse med barnets fødsel hos personregisterføreren.

Når forældre skal have et faderskab registreret i forbindelse med barnets fødsel, skal omsorgs- og ansvarserklæringen sendes ved at anvende den digitale løsning, som Kirkeministeriet stiller til rådighed. Når sagen skal behandles af Statsforvaltningen, skal en anden digital løsning anvendes. Begge løsninger kan findes via borger.dk.

Årsagen til det utilsigtede systemskifte, hvor en sag skifter fra at være en registreringssag, hvor alle parter er enige, til en "tvistsag" hos Statsforvaltningen, vurderes i høj grad at være uklarhed i forhold til, hvilken af den nævnte digitale selvbetjeningsløsninger, man som forælder skal anvende.

En anden årsag kan være, at forældre er uopmærksomme i forhold til at indsende omsorgs- og ansvarserklæring til personregisterføreren inden 14 dage efter barnets fødsel. På samme måde kan forældrene være uopmærksomme i forhold til at aflevere en kvittering for en eventuel anerkendelse af fader- eller medmoderskabet over for Statsforvaltningen før fødslen, som også kan danne grundlag for en registrering hos personregisterføreren. Det betyder for den sidste sagskategori, at Statsforvaltningen kommer til at "behandle" sagen to gange – både før og efter fødslen.

I lyset af ovenstående betragtninger, kan følgende tiltag overvejes:

- Skabe en fælles digital løsning (en indgang), der sikrer, at erklæringer m.v. automatisk sendes til den rette myndighed.
- Udvide fristen for registrering hos personregisterføreren fra 2 uger efter barnets fødsel til 4 uger.
- Give personregisterførerne pligt til at følge op på manglende henvendelse fra forældrene inden fristens udløb.

Retsgenetiske undersøgelser i Statsforvaltningen

Som reglerne er i dag, kan Statsforvaltningen ikke tvinge parterne til at medvirke til sagens oplysning, herunder heller ikke til at medvirke til retsgenetiske undersøgelser. Statsforvaltningen kan kun iværksætte sådanne undersøgelser med parternes samtykke.

Statsforvaltningen kan heller ikke anvende resultatet af frivillige retsgenetiske undersøgelser til at fastslå – dvs. træffe afgørelse om – faderskabet. Når faren ikke vil anerkende faderskabet trods retsgenetisk dokumentation herfor, hvilket sker i nogle få sager hvert år, skal Statsforvaltningen indbringe sagen for retten. Sagen skal således behandles i retten trods det foreliggende bevis for faderskabet, som foreligger.

Statsforvaltningen iværksætter retsgenetiske undersøgelser i ca. 1.000 sager om året. Med denne type undersøgelse er det muligt i stort set alle sager at opnå en bevismæssig vægt på mindst 10.000 til 1 for eller imod en undersøgt mands faderskab, hvilket vil sige, at faderskabsspørgsmålet er afklaret med 99,99 pct. sandsynlighed. Kun i helt særlige tilfælde vil der kunne opstå reel bevistvivl, eksempelvis hvis to enæggede tvillinger er mulige fædre.

Der er udpeget en række prøveudtagningssteder, og de udtagne prøver analyseres af Retsgenetisk Afdeling på Retsmedicinsk Institut ved Københavns Universitet. Private har ikke adgang til på egen foranledning at få foretaget undersøgelser ved instituttet. Undersøgelser, der er foretaget i andre laboratorier eller institutter, anerkendes som udgangspunkt ikke af danske myndigheder.

I lyset af ovenstående betragtninger vedrørende fastlæggelse af faderskab, kan følgende tiltag overvejes:

- Give Statsforvaltningen kompetence til at iværksætte retsgenetiske undersøgelser i faderskabsager uden parternes samtykke som et led i sagens behandling.
- Tillægge Statsforvaltningen kompetence til at fastslå faderskabet i de få tilfælde, hvor en far trods det foreliggende retsgenetiske bevis for faderskabet nægter at anerkende det, for herved at afskære manden fra at forlænge sagsforløbet uden grund og trods tunge beviser.

Andre situationer, hvor sagen skal indbringes for retten

I tilfælde hvor en parts adresse er ukendt, skal indkaldelse til sagen ske ved bekendtgørelse i Statstidende. I sådanne situationer skal Statsforvaltningen også indbringe sagen for retten. Det samme er tilfældet, hvis indkaldelsen skal ske ved forkyndelse i udlandet. Også når en af parterne er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, skal sagen indbringes for retten.

Bekendtgørelse i Statstidende eller forkyndelse i udlandet sker for at gøre det muligt at indlede en sagsbehandling med partens deltagelse. På tidspunktet for indkaldelsen af parten kan det næppe lægges til grund, at den pågældende ikke vil anerkende fader- eller medmoderskabet. Skulle det lykkes at få inddraget vedkommende i processen, vil den således kunne starte i Statsforvaltningen, som alle andre sager. Lykkes det ikke at indkalde parten, må Statsforvaltningen antages at have de samme oplysninger til brug for en afgørelse, som retten ville have, og dermed de samme forudsætninger for at afslutte sagen.

I tilfælde, hvor en part er under værgemål, har vedkommende fået udpeget en værge for at få hjælp til at varetage sine anliggender. Værgemålet synes således ikke i sig selv at være til hinder for, at sagen behandles efter de almindelige regler i Statsforvaltningen, da den pågældende vil have en repræsentant under sagens behandling.

I lyset af ovenstående betragtninger, kan følgende tiltag overvejes:

- Tillægge Statsforvaltningen kompetence til at behandle sagen på normal vis i situationer, hvor der skal ske indkaldelse ved bekendtgørelse i Statstidende eller udfærdiges retsanmodning efter retsplejelovens § 158.
- Tillægge Statsforvaltningen kompetence til at behandle sagen på normal vis i situationer, hvor en part har fået udpeget en værge efter værgemålslovens § 6.

2.2 Separation og skilsmisse

Med den familieretlige strukturreform fra januar 2007 blev Statsforvaltningen også indgangen for sager om separation og skilsmisse. Formålet var at tilbyde familierne en samlet løsning på de problemstillinger, en skilsmisse medfører. Strukturreformen fastholdt imidlertid en dobbelt-

strenget løsning, hvor domstolene træffer afgørelse, hvis parterne ikke er nået til enighed om separation eller skilsmisse i Statsforvaltningen.

Et dobbelt- eller enstrengt system til sagernes behandling

Ægtefæller har ret til separation og skilsmisse, når de er enige om det. I tilfælde af uenighed har en ægtefælle krav på separation og krav på skilsmisse efter 6 måneders separation. En ægtefælle har således ikke mulighed for at modsætte sig separation, ligesom pågældende ikke kan modsætte sig skilsmisse efter 6 måneders separation.

Retsvirkningerne af en separation eller en skilsmisse er, at formuefællesskabet ophører, den gensidige forsørgelsespligt mellem ægtefællerne bortfalder i udgangspunktet, arveretten bortfalder, ligesom retten til livsforsikringer samt ægtefællepension normalt bortfalder.

Statsforvaltningen kan kun meddele separation eller skilsmisse, når betingelserne er opfyldte, herunder at ægtefællerne er enige om opløsningen af ægteskabet og om vilkårene herfor. Statsforvaltningen kan dog også under visse betingelser meddele bevilling til skilsmisse uden udtrykkeligt samtykke, hvis ægtefællerne i forbindelse med en forudgående separation var enige om, at de aftalte vilkår også skulle gælde for en eventuel senere skilsmisse.

De vilkår, der skal være enighed om, er en eventuel pligt til at betale ægtefællebidrag og retten til at fortsætte et fælles lejemål, hvis ægtefællerne bor i en leje- eller andelsbolig.

Data

I 2015 afsluttede Statsforvaltningen i alt ca. 19.000 ud af godt 23.000 ansøgninger om opløsning af ægteskab ved en bevilling til enten separation eller skilsmisse.

I ca. 4.000 tilfælde henlagde Statsforvaltningen sagen. Godt 800 af disse sager blev sendt til retten med henblik på afgørelse der.

En gennemgang af 620 domme vedrørende separation- og skilsmisse modtaget i Statsforvaltningen inden for et år (2013/2014) tegner et billede af, at der kun i et fåtal af sagerne er en egentlig konstaterbar uenighed om opløsningen af ægteskabet eller om selve vilkårene, som kræver afgørelse ved dom.

Således er det kun knap 16 pct. af de gennemgåede domme, der indeholder en egentlig tvist, som retten kunne tage stilling til. De sager, hvor en part modsatte sig opløsning af ægteskabet, er ikke omfattet heraf, idet uenigheden om og modstanden mod separation/skilsmisse under hensyn til retskravet herpå normalt ikke kræver en reel juridisk vurdering.

Gennemgangen viser endvidere, at en stor del af sagerne endte med enighed mellem parterne udtrykt ved, at en part tog bekræftende til genmæle, eller ved at sagsøger hævede sagen. Det kan heller ikke afvises, at de tilfælde af udeblivelser, der også er i gennemgangen, i en vis udstrækning dækker over en accept af modpartens krav.

Endelig dækker de modtagne domme over en række tilfælde, hvor modpartens adresse var ukendt, hvorfor indkaldelse til sagen skete via Statstidende, hvorefter der blev afsagt udeblivelsesdom.

I forhold til spørgsmålet om bidragspligt, som er et af de spørgsmål, der kan gøre det nødvendigt med en dom i det eksisterende system, bemærkes det, at der, i takt med samfundsudviklingen og den arbejdsmæssige ligestilling af kvinder og mænd, i praksis er sket en væsentlig inddæmning af området for at pålægge ægtefællebidragspligt. Når bidragspligten er fastsat, er det Statsforvaltningen, der i tilfælde af uenighed, fastsætter bidragets størrelse – et bidrag der trods dommen om bidragspligt vil kunne blive sat til 0 kr. indtil videre på grund af parternes økonomiske forhold. Den tid og sagsbehandling, der medgår til at fastsætte bidragspligten, vil altså ikke altid føre til et bidrag i den sidste ende.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at oversendelse af sagen til retten betyder, at sagen starter forfra, hvorved den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i retten på godt 4 måneder skal lægges oven i de i gennemsnit 7 uger, det tager at behandle sagen i Statsforvaltningen.

Følgende tiltag kan med udgangspunkt i ovenstående overvejes:

- Indføre en enstrengt løsning, hvor separations- og skilsmisssager afsluttes i Statsforvaltningen enten ved bevilling eller ved afgørelse.

Et sådan tiltag vil betyde, at sagen ikke kan føres videre til retten, hvorved en forlænget sagsbehandlingstid, som kun i et begrænset omfang modsvarer af en egentlig juridisk tvistløsning, imødegås.

I forhold til spørgsmålet om ankeadgang synes de hensyn, der ligger bag overvejelser om at samle kompetencen i 1. instans i Statsforvaltningen, at føre til, at den almindelige klageadgang, som gælder i forhold til Statsforvaltningens afgørelser på det familieretlige område, også vil skulle finde anvendelse i sager om separation og skilsmisse.

Understøttende eller selvstændige ændringer af de materielle regler

I dag afgør retten spørgsmålet om bidragspligt under hensyn til, "i hvilket omfang den, der ønsker bidrag, selv kan skaffe sig et efter sine livsvilkår tilstrækkeligt underhold, og hvorvidt den anden part efter sine økonomiske forhold og de øvrige omstændigheder formår at udrede bidrag. Endvidere tages der hensyn til ægteskabets varighed. Der kan tillige tages hensyn til, om den, der ønsker bidrag, har behov for støtte til uddannelse eller lignende."

I lyset af den generelle samfundsudvikling og ligestillingen mellem mænd og kvinder for så vidt angår økonomiske forhold så kan det overvejes, om muligheden for at pålægge bidragspligt fortsat har samme betydning som tidligere, eller om muligheden i højere grad kan målrettes de situationer, hvor der må antages at kunne være et reelt behov, forstået som et ægteskab af en vis varighed.

Med hensyn til afgrænsning af, hvad der forstås som ægteskab af en vis varighed, kan der findes inspiration til afgrænsningen i lov om bevarelse af ret til ægtefællepension ved separation og skilsmisse, jf. lov nr. 484 af 7. juni 2006. Efter denne lov er det en betingelse for at bevare retten til ægtefællepension efter en tidligere ægtefælle, at parternes ægteskab inden separationen eller skilsmissen uden forudgående separation har bestået i mindst 5 år. En eventuel regel, der begrænser området for bidragspligt til ægteskaber, der ikke er korterevarende, bør dog overvejes suppleret af en mulighed for at fastsætte et overgangsbidrag til ægtefæller, som opholder sig i Danmark på grund af ægteskabet og for hvem, ægteskabets opløsning har særlige konsekvenser, fordi de ikke har nogen særlig tilknytning til Danmark.

En yderligere måde at fokusere processen omkring separation og skilsmisse på kunne være at skille selve opløsningen af ægteskabet fra de vilkår, der i dag skal tages stilling til. Det ville betyde, at ægtefællebidragspligten og eventuel også retten til at fortsætte et fælles lejemål ikke længere ville være et vilkår for separation og skilsmisse, men i stedet være et spørgsmål, der kunne tages stilling til efterfølgende.

Dermed ville spørgsmål om bidrag, der i og for sig kan synes uvedkommende i forhold til ønsket om at opløse ægteskabet, ikke komme til at forhale separations- eller skilsmisseprocessen for parterne. Spørgsmålet om fortsættelse af et fælles lejemål må antages ofte at være afklaret mellem ægtefællerne, hvilket også kommer til udtryk ved Statsforvaltningens domsgennemgang. Det kan bl.a. skyldes, at afklaringen sker samtidigt med afklaringen af, hvor eventuelle børn skal have bopæl. Er forældrene uenige om dette spørgsmål og fastholder de af denne grund begge ønsket om at beholde lejemålet, ville det være hensigtsmæssigt, hvis Statsforvaltningen kunne træffe en samlet afgørelse om barnets bopæl og lejemålet.

Følgende tiltag kan med udgangspunkt i ovenstående overvejes:

- Begrænse muligheden for at pålægge ægtefællebidragspligt til ægteskaber af en vis varighed.
- Fjerne vilkårene om ægtefællebidragspligt og retten til fortsættelse af et fælles lejemål.

2.3 Børnebidrag

Efter børnebidragsloven har forældre pligt til at forsørge deres barn. Det gælder uanset, om forælderen bor sammen med barnet eller ej.

Pligten til at forsørge barnet ophører, når barnet fylder 18 år. Bidrag til undervisning eller uddannelse kan dog pålægges, indtil barnet fylder 24 år. Der kan også fastsættes forskellige særlige børnebidrag, f.eks. konfirmationsbidrag.

Data

Statsforvaltningen traf ca. 23.000 afgørelser om børnebidrag i 2015.

Det løbende bidrag – fælles forældremyndighed

En forælder, der har del i forældremyndigheden, kan kun pålægges at betale bidrag, hvis forælderen efter en konkret vurdering ikke opfylder sin forsørgelsespligt. Hvis forældre har fælles forældremyndighed og praktiserer en deleordning, er det efter praksis udgangspunktet, at der ikke fastsættes et bidrag, da samværsforælderen anses for at have opfyldt sin forsørgelsespligt gennem samværet.

Hvis en forælder ikke har del i forældremyndigheden, kan den anden forælder bestemme, at forælderenes forsørgelsespligt skal opfyldes gennem betaling af et pengebeløb i form af børnebidrag.

Det er i dag udgangspunktet, at forældre, der har ophævet samlivet, eller som aldrig har boet sammen, har fælles forældremyndighed over barnet. Det har været medvirkende til, at forældre, der ikke bor sammen, i større grad end tidligere begge deltager aktivt i forsørgelsen af barnet. Mange forældre aftaler selv, hvordan barnets forsørgelse skal tilrettelægges f.eks. ved betaling af et bidrag eller ved, at begge forældre hver især eller i fællesskab afholder udgifter til barnet.

For at sikre at reglerne og afgørelser om forsørgelsespligt opleves rimelige – og dermed er med til at imødegå unødige konflikter – er det centralt, at der ved vurderingen af bidragsfastsættelsen tages højde for eksempelvis et omfattende samvær.

Den gældende praksis bygger på en stærk formodning for, at samværsforælderen i sager, hvor barnet opholder sig 6 eller 7 ud af 14 dage hos denne, opfylder sin forsørgelsespligt. Det må antages, at forældrene i en stor del af disse situationer allerede i dag selv løser spørgsmålet om udgifter til barnets forsørgelse.

I lyset af ovenstående betragtninger, kan følgende tiltag overvejes:

- Ændre reglerne sådan, at der i sager, hvor barnet opholder sig 6 eller 7 ud af 14 dage hos en forælder med del i forældremyndigheden, ikke kan fastsættes bidrag, fordi forsørgelsespligten dermed anses for opfyldt.

Privat fastsatte aftaler om bidrag

I forhold til forældrenes mulighed for selv at aftale bidrag, viser erfaringerne, at mange forældre indgår disse aftaler i den tro, at bidraget uden videre kan nedsættes i takt med, at deres økonomiske forhold ændres, herunder at de indgår nye parforhold, får flere børn el. lign.

Praksis viser dog, at der skal ganske meget til for at tilsidesætte en aftale om et børnebidrag, hvor bidraget er højere, end hvad Statsforvaltningen ville have fastsat efter regler og praksis, hvis andet ikke er aftalt. Det er derfor meget vigtigt, at aftalen udformes, så den passer til forældrenes forudsætninger og behov.

Lidt firkantet kan man sige, at det aftalte bidrag måske nogle gange kan opleves som en "bidragsfælde" i tilfælde, hvor forholdene reelt har ændret sig siden aftalens indgåelse, og hvor ændringen betyder, at Statsforvaltningen ville have fastsat et andet beløb.

Sagernes udfald kan således opleves som urimelige af (den ene af) parterne, og der er i realiteten betydelig risiko forbundet med at indgå aftaler om bidrag, hvilket måske kan modvirke, at forældrene selv løser spørgsmålet.

I lyset af ovenstående kan følgende tiltag overvejes:

- Ændre reglerne sådan, at aftalte bidrag altid kan ændres af Statsforvaltningen under samme forudsætninger som bidrag fastsat af Statsforvaltningen.
- At lade domstolene behandle aftalte bidrag, hvor det udtrykkeligt er aftalt af forældrene, at aftalen ikke skal kunne ændres, eller hvor børnebidraget er et element i en samlet aftale om bodelingen.

Uddannelsesbidrag

Børnebidragsloven regulerer forældrenes privatretlige pligt til at forsørge barnet og deres gensidige ansvar for at varetage denne forpligtelse. Loven fastlægger ikke barnets rettigheder. Som nævnt kan den løbende bidragspligt forlænges, hvis et barn mellem 18 og 24 år modtager undervisning eller er under uddannelse. Forældrenes privatretlige forsørgelsespligt er således ikke knyttet op på den almindelige myndighedsalder.

En forælder kan ansøge Statsforvaltningen om, at den anden forælder bliver pålagt at betale uddannelsesbidrag til barnet, hvis barnet, og en forælder fortsat har forsørgelsesudgifter til barnet. Det er uden betydning, om barnet bor hos den ansøgende forælder eller er flyttet hjemmefra. Uddannelsesbidrag fastsættes i udgangspunktet til normalbidragets grundbeløb, som i 2016 er 1.157 kr. pr. måned.

Der kan kun fastsættes bidrag, hvis den anden forælder ikke deltager i forsørgelsen af barnet i fornødent omfang. Endvidere udsendes der hvert år retningslinjer for, hvor høj en indkomst forælderen skal have for at skulle betale uddannelsesbidrag. Barnets indtægt spiller også en rolle, og hvis den er af en vis størrelse, kan der ikke fastsættes uddannelsesbidrag. Grænsen for barnets egen indtægt er i udgangspunktet 6.000 kr. om måneden i 2016.

Muligheden for at pålægge et uddannelsesbidrag vurderes at kunne være en kilde til konflikter mellem forældrene. Der er tale om bidrag, der ligger ud over den almindelige forsørgel-

sespligt og skal betales til forsørgelsen af et barn, der er blevet myndigt og i visse tilfælde også er flyttet hjemmefra.

Det bemærkes i den forbindelse, at gennemsnitsalderen for unge, der flyttede hjemmefra i 2014, var knap 20 år, og at de fleste sager om uddannelsesbidrag vedrører hjemmeboende børn. I de få sager, hvor barnet er udeboende, udgør SU for udeboende, som er barnets indtægt, et væsentligt element i afgørelsen, da taksten i 2016 er 5.941 kr. om måneden. Indtægten vil således ikke sjældent i disse sager være en hovedårsag til et afslag på ansøgningen.

På en række andre områder er det myndighedsalderen, der er afgørende for, hvilke offentlige ydelser der kan gives til familien. Barnets mulighed for uddannelse er således understøttet gennem muligheden for at få SU.

På baggrund af ovenstående kan følgende tiltag overvejes:

- Fjerne muligheden for at fastsætte uddannelsesbidrag.

Særbidrag

Den omstændighed, at stadig flere forældre begge deltager aktivt i forsørgelsen af barnet, har mindsket behovet for at fastsætte særlige børnebidrag.

De særlige børnebidrag ved fødsel, barsel, dåb m.v. er ud fra et lovgivningsmæssigt perspektiv historisk betingede og adskiller sig i deres detaljeringsgrad fra den rammelovning, som i vid udstrækning anvendes på det familieretlige område i dag. Endvidere spiller bidragene efterhånden en begrænset rolle i praksis.

For så vidt angår konfirmations- og beklædningsbidrag er der tale om et relativt stort administrativt arbejde ved fastsættelsen af disse bidrag, der er engangsbeløb. Hertil kommer, at stadig flere forældre har fælles forældremyndighed over barnet, hvilket betyder, at den bidragsbetalende forælder kan opfylde sin forsørgelsespligt i relation til konfirmations- og beklædningsbidrag ved selv at afholde udgifter i den anledning.

Tal fra Statsforvaltningen viser, at antallet af ansøgninger om særlige bidrag er faldende. Tendensen er, at forælderen i stigende omfang selv afholder udgifter, der dækker forsørgelsespligten i forbindelse med konfirmation/konfirmationsalderen, f.eks. at forældrene holder en fælles fest for barnet eller hver især holder en fest for barnet, og at der således normalt ikke fastsættes konfirmations- eller beklædningsbidrag i disse situationer. I 2015 behandlede Statsforvaltningen således knap 3.800 sager om konfirmationsbidrag. Der vurderes at være en egentlig uenighed i ca. 15 pct. af sagerne, hvor uenigheden for langt hovedparten består i, at bidragsbetaleren selv holder en fest for barnet. Konfirmationsbidraget i 2016 er 3.471 kr.

Følgende tiltag kan derfor overvejes:

- Fjerne muligheden for at fastsætte særbidrag.

2.4 Forældreansvar

Når forældre får brug for hjælp til at fastlægge forældremyndighed, barnets bopæl og samvær, fordi familien brydes, vil de antageligvis ofte se sagens behandling som ét samlet forløb. Men afgørelse om disse spørgsmål træffes af enten Statsforvaltningen eller i retten afhængigt af, hvad sagen drejer sig om.

Et dobbelt- eller enstrengt system til sagernes behandling

Sager, hvor forældre ikke på forhånd er enige, starter altid i Statsforvaltningen, der både kan forsøge at forlige forældrene og træffe afgørelser i sagerne. Endelige afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl skal dog træffes af retten. Familiens oplevelse af at stå med én sag skal således holdes op mod det eksisterende system, hvor sagen skifter myndighed og dermed afsluttes et sted og starter op et nyt sted.

Statsforvaltningen har som administrativ myndighed særlig mulighed for at tilrettelægge en fleksibel proces tilpasset den konkrete sag. Endvidere råder Statsforvaltningen over en række forligsværktøjer til brug for sagens håndtering, som supplerer den juridiske proces. Hvordan den enkelte sag skal håndteres, fastlægges i forbindelse med visitationen af sagen, som også er med til at sikre en ensartet behandling af sagerne. Retten har ligeledes forskellige muligheder for at forlige forældrene og tage vare på barnets perspektiv, men anvendelsen af disse muligheder beslutes af den enkelte dommer.

Data

Statsforvaltningen behandlede i 2015 godt 24.500 forældreansvarssager, hvoraf ca. 8.700 omhandlede forældremyndighed og barnets bopæl.

Statsforvaltningen indbragte knap 2.400 forældremyndigheds- og bopælssager for retten i 2015

Ud af de knap 2.400 sager, der blev sendt i retten, behandlede Statsforvaltningen i 1.100 sager også spørgsmålet om samvær.

Den dobbelte kompetence i forhold til et sagsindhold, der reelt er det samme – kontakten til barnet – betyder, at der kan køre parallelle forløb ved to myndigheder om samme materie. Statsforvaltningen kan behandle en sag om samvær, mens retten behandler en sag om forældremyndighed. Det betyder i nogen grad dobbelt sagsoplysning, hvor forældrene skal give de samme oplysninger til to forskellige myndigheder, selvom sagen set fra forældrenes perspektiv er den samme. Og det betyder en forlænget sagsbehandlingstid.

Når en forældremyndigheds- eller bopælssag afsluttes i Statsforvaltningen, har forældrene været til et møde, hvor forligsmulighederne er blevet afdækket, og sagen er blevet oplyst gennem forældrenes udsagn og eventuelt også gennem samtale med barnet og indhentelse af oplysninger hos andre myndigheder. I nogle sager er der endvidere taget stilling til uenigheden ved en midlertidig afgørelse. Når sagen indbringes for retten, starter en ny sagsbehandling, hvilket betyder, at der ofte går lang tid, før forældrene – og dermed børnene – får en afklaring på familiens situation.

Samlet set medfører dette lange forløb for familierne, hvor forholdene er uafklarede, mens sagen verserer, og hvor sagen flytter mellem forskellige myndigheder.

Det synes særligt relevant at påpege, at kun en meget begrænset del af alle forældreansvarssager er "rene" domstolsanliggender. I 2015 behandlede Statsforvaltningen således mere end 3.000 sager, hvor der var uenighed om både forældremyndighed eller bopæl og samvær. Og i knap halvdelen af de sager, som blev indbragt for retten i 2015, tog Statsforvaltningen også stilling til spørgsmålet om samvær. Statsforvaltningen undersøger således barnets perspektiv for at kunne afgøre, hvilket samvær, der skal fastsættes, hvis forældrene ikke er enige om dette, mens retten i samme familie på tilsvarende vis skal undersøge barnets perspektiv for at kunne afgøre uenighed om forældremyndighed eller bopæl.

Endvidere skal det påpeges, at fordi en forældreansvarssag starter i Statsforvaltningen, og Statsforvaltningen har kompetencen til at træffe afgørelse om samvær, der ofte er en mere omskiftelig størrelse end eksempelvis spørgsmålet om forældremyndighed, så har Statsforvaltningen i mange sager et indgående kendskab til familien gennem tidligere sager. Statsforvaltningen vil derfor ofte have afholdt flere møder med forældrene.

I lyset af ovenstående betragtninger kan følgende tiltag overvejes:

- Give Statsforvaltningen kompetence til at træffe afgørelse om forældremyndighed og barnets bopæl.

Andre forenklende tiltag – klagefrist

Forældrene kan klage over Statsforvaltningens afgørelser om samvær og midlertidige afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl til Ankestyrelsen. Der gælder ikke en frist for at indgive en sådan klage. Det betyder, at der i princippet kan klages relativt lang tid efter, at en afgørelse er truffet, og således også godt inde i en periode, hvor afgørelsen er blevet efterlevet.

Da forældreansvarssager er partstvister, gør hensynet til parterne, at de begge så vidt muligt skal kunne indrette sig på en afgørelse. Dette vurderes bl.a. at have betydning for forældrenes samarbejdsforhold og dermed for graden af konflikter.

På børnebidragsområdet er der således en frist for at klage over en afgørelse om børnebidrag på 4 uger for herved at give parterne mulighed for at indrette sig i tillid til afgørelsen. På samme måde er der på det sociale område klagefrister. Det bemærkes videre, at der i dag gælder en 4-ugersfrist for at bede Statsforvaltningen om at få indbragt en sag om forældremyndighed eller bopæl for retten. Det er således i den forbindelse vurderet som værende tilstrækkelig tid til at overveje, om man vil fortsætte sagen, eller om man vil acceptere, at forholdene ikke ændres.

En klagefrist må anses for at kunne medvirke til en øget gennemsigtighed for borgerne og en forenklet behandling af klagesagen.

På baggrund af ovenstående kan følgende overvejes:

- Indføre en klagefrist på 4 uger i forhold til Statsforvaltningens afgørelser om samvær, forældremyndighed og barnets bopæl.

2.5 Anvendelsen og effekten af ”det særlige spor” i forældreansvarssager

I forbindelse med evalueringen af forældreansvarsloven i 2011 og den efterfølgende politiske aftale om ændring af forældreansvarsloven blev der taget initiativ til at udvikle en særlig procedure, et ”særligt spor”, for behandlingen af de meget konfliktfyldte sager.

De meget konfliktfyldte sager, som blev gennemgået i forbindelse med evalueringen af forældreansvarsloven, viste således, at forældrene ikke sjældent havde en sag både i Statsforvaltningen og i kommunen, og at både den familieretlige og den socialretlige sag var komplekse. Evalueringen pegede på, at denne gruppe af sager burde løses hurtigt for herved at begrænse konflikten og graden af belastning af barnet og forældrene.

De sager, som er omfattet af ”det særlige spor”, er sager, hvor forældrene har et vedvarende højt konfliktniveau, og som både fra et familieretligt og fra et socialretligt perspektiv må anses for komplekse. Sagerne er bl.a. kendetegnede ved at rumme en eller flere af følgende faktorer: et vedvarende meget højt konfliktniveau mellem forældrene, der overskygger fokus på barnet, vold eller overgreb i familien eller påstand herom, misbrugsproblemer i familien, tunge sociale problemer i familien eller særlige behov hos barnet, eksempelvis i form af udviklingsforstyrrelse, psykiske problemer eller andet.

Det særlige spor skal skabe grundlag for en fokuseret indsats i forhold til disse sager, hvor der er et skærpet behov for gennem visitation og metode at skærme børnene. Sporet rummer

både et særligt metoderedskab (det tværfaglige møde, hvor en børnesagkyndig deltager sammen med en jurist) og et intensiveret samarbejde mellem Statsforvaltningen og det kommunale system, herunder i form af tværsektorielle forløb, idet en del af de konfliktfyldte sager samtidig rummer komplekse socialretlige problemstillinger.

Overordnet set viser administrationen af området, at det særlige spor anvendes til den type sager, det er tilsigtet. Der er således tale om sager, hvor der er behov for tværfaglige møder, indhentelse af undersøgelser m.v. fra andre professionelle omkring barnet og familien, eksempelvis skoler, myndigheder eller læger. Endvidere gennemføres der ofte børnesagkyndige undersøgelser i de sager, der behandles i det særlige spor. En gennemgang af de tværsektorielle forløb viser, at sagerne er kendetegnede ved, at familien har flere sociale problemer og i forvejen er kendt hos de kommunale myndigheder.

Samtidig er det den overordnede vurdering på baggrund af anvendelsen af metoden, at det tværsektorielle samarbejde mellem kommuner og Statsforvaltningen bidrager med bedre helhedsløsninger for familien, når samarbejdet fungerer. De familier, som kommer gennem forløbene, oplever en øget tryk og sammenhæng, når myndighederne omkring familien samarbejder.

Statsforvaltningens kontorer indgår alle i tværsektorielle forløb, men der er forskel på, hvordan det særlige spor udmøntes i Statsforvaltningens kontorer, og stor forskel på, hvordan samarbejdet fungerer på landsplan. Afhængigt af hvor sagen hører hjemme, kan det være let eller vanskeligt at etablere den tilstrækkelige handlekraft, hurtighed og nærhed i samarbejdet mellem Statsforvaltningen og kommunen. Forskellene i kommunernes serviceniveauer betyder også, at løsninger, der kan etableres i én kommune, ikke nødvendigvis kan etableres i en anden. Endelig kan der peges på helt praktiske barrierer for en effektiv udbredelse af samarbejdet såsom geografiske afstande og medarbejderudskiftning.

Ankestyrelsen oplever en del konkrete sager og henvendelser fra både familier og kommunale sagsbehandlere på området for udsatte børn og unge og deres familier, hvor der er problemstillinger og sager, som går på tværs af reglerne i serviceloven og forældreansvarsloven. Der er eksempler på sager, hvor samarbejdet har fungeret, men også eksempler på, at samarbejdet mellem Statsforvaltningen og kommunerne ikke har fungeret. Samtidig har kommunerne ved flere lejligheder efterspurgt en tættere dialog med Statsforvaltningen.

Afdækning af barrierer for udbredelse af metoden

Der synes fortsat at være barrierer for det nødvendige samarbejde mellem Statsforvaltningen og kommunerne. Det vil derfor være relevant at undersøge, hvilke barrierer, der er tale om, og kortlægge, hvad der skal til for at få samarbejdet til at fungere.

For at sikre at alle aspekter belyses, bør både kommunerne og Statsforvaltningen inddrages i sådanne undersøgelser og kortlægninger.

En måde at gøre dette på kunne være gennem Ankestyrelsens læringsteamsbesøg i kommunerne. Ankestyrelsen har de seneste år gennemført en række læringsteamsbesøg i kommunerne rettet mod sagsbehandlere af sager om udsatte børn og unge.

Omdrejningspunktet for læringsteamets besøg og dialog med sagsbehandlerne er kommunernes konkrete sager og sagsbehandling i de enkelte sager inden for servicelovsområdet. Dette har dannet afsæt for en fælles drøftelse med sagsbehandlerne og læring om de forskellige problemstillinger knyttet til deres konkrete sagsbehandling af sager om særlig støtte til udsatte børn og unge.

Det er erfaringen, at den direkte dialog med sagsbehandlere om konkrete sager, problemstillinger og udfordringer giver et godt afsæt for praksisnær læring og en målrettet dialog om reglerne og praksis i de enkelte sager.

På baggrund af ovenstående kan følgende overvejes:

- Iværksætte læringsteamsbesøg i kommune og Statsforvaltningen, sådan at medarbejdere fra begge instanser deltager samtidig i drøftelsen og forståelsen af konkrete sagsforløb under Ankestyrelsens ledelse.

2.6 Opsamling på mulige nye tiltag

I skemaet nedenfor samles de forslag til tiltag, der er fremkommet med analysen, og som vurderes at være relevante at overveje som led i ønsket om at skabe et mere effektivt og smidigt familieretligt system.

Nogle tiltag indebærer mindre systemtilpasninger, der kan rummes inden for rammerne af det nuværende familieretlige system. Andre tiltag kræver en egentlig strukturel tilpasning af det familieretlige system, og indebærer dermed også mere grundlæggende ændringer, der særligt vil påvirke domstolenes arbejde. Der er således forskel på kompleksiteten i gennemførelsen af de mulige tiltag og dermed forskel på det tidsmæssige aspekt i forhold til ikrafttrædelse.

FADER- OG MEDMODERSKAB: En mere effektiv sagsbehandling			
Emne	Mulige tiltag	Tiltagets omfang	Lovændringer
REGISTRERING AF FADER-SKAB/MEDMODERSKAB	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nærmere digital løsning til registrering af faderskab 2. Udvidet tidsrum for registrering hos personregisterfører fra 2 til 4 uger 3. Ensartet opfølgingspraksis ifht. manglende registrering hos personregisterfører 	Tiltag inden for nuværende struktur	Ændring af børneloven
RETSGENETISKE UNDERSØGELSER I STATSFORVALTNINGEN	<ol style="list-style-type: none"> 4. Kortere proces i sager med DNA-bevis 	Tiltag inden for nuværende struktur med en vis tilpasning	Ændring af børneloven Evt. ændring af retsplejeloven
ANDRE SAGER DER SKAL INDBRINGES OR RETTEN	<ol style="list-style-type: none"> 5. Ikke myndighedsskifte allerede på grund af ukendskab til opholdssted eller på grund af værgemål 	Tiltag inden for nuværende struktur	Ændring af børneloven

SEPARATION OG SKILSMISSE: En smidigere proces			
Emne	Mulige tiltag	Tiltagets omfang	Lovændringer
OPLØSNING AF ÆGTESKAB	6. Kortere proces for opløsning af ægteskaber	Strukturel tilpasning	Ændring af lov om ægteskabets indgåelse og opløsning Ændring af retsplejeloven
FORENKLING AF MATERIELLE REGLER	7. Målrrette ægtefællebidrag 8. Fjerne vilkårene for ægteskabets opløsning	Tiltag inden for nuværende struktur	Ændring af lov om ægteskabets indgåelse og opløsning Evt. ændring af retsplejeloven

BØRNEBIDRAG: Enklere og mere nutidige regler			
Emne	Mulige tiltag	Tiltagets omfang	Lovændringer
DET LØBENDE BIDRAG – FÆLLES FORÆLDREMYNDIGHED	9. Smidigere aftalebestemmelse 10. Begrænsning af mulighed for at søge bidrag	Tiltag inden for nuværende struktur	Ændring af børnebidragsloven
SÆRIBIDRAG	11. Afskaffelse af særbidragene	Tiltag inden for nuværende struktur	Ændring af børnebidragsloven Ændring lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag Ændring af ligningsloven
UDDANNELSESBIDRAG	12. Fjerne uddannelsesbidraget	Tiltag inden for nuværende struktur	Ændring af børnebidragsloven

FORÆLDREANSVAR:			
Emne	Mulige tiltag	Tiltagets omfang	Lovændringer
FORÆLDREMYNDIGHED/BOPÆL	13. Kortere proces for behandling af sager om forældremyndighed og barnets bopæl	Strukturel tilpasning	Ændring af forældreansvarsloven Ændring af retsplejeloven
FORENKLING AF SAGSFORLØB	14. Indførelse af klagefrist	Tiltag inden for nuværende struktur	Ændring af forældreansvarsloven

3. Familieretten

Den familieretlige lovgivning er et vidtfavnende lovkompleks, der regulerer adskillige forhold gennem et menneskes liv. Set fra en mere strukturel synsvinkel kan familieretten inden for det udsnit af området, som denne analyse behandler, med nogen forsigtighed inddeles i registreringer, aftaler, afgørelser og tvang. Dette kapitel behandler de overordnede rammer for myndighedernes opgaveløsning.

Statsforvaltningen og domstolene er, som nævnt indledningsvist, de centrale myndigheder på analysens område. Begge myndigheder er afgørelsestunge, og begge myndigheder faciliterer aftaler mellem parterne. Den fleksibilitet, der for Statsforvaltningen ligger i at være en administrativ myndighed, skaber dog rum for, at Statsforvaltningen i højere grad end domstolene kan administrere området gennem facilitering af aftaler.

Domstolene har kompetencen til at anvende tvang – denne mulighed har Statsforvaltningen ikke.

3.1 Kort om kompetencefordelingen over tid

Et tilbageblik på kompetencefordelingen mellem Statsforvaltningen og domstolene viser, at der over tid har været et gennemgående ønske om at undgå en unødvendig formalisering af sager vedrørende brudte familier samt et ønske om forenkling af processer¹.

Samtidig har der været en grundlæggende opfattelse af, at eksempelvis afgørelse ved uenighed om separation og skilsmisse, forældremyndighed og samvær vedrører så fundamentale spørgsmål, at særlige retssikkerhedsmæssige hensyn gør sig gældende, og at sådanne tvister derfor bør løses af domstolene².

Disse hensyn har gennem årene ført til forslag om at samle alle sager om separation og skilsmisse, hvor der forelå en tvist og samtidigt ført til, at forslagene ikke er blevet gennemført i fuld udstrækning. Med loven fra 1922 om ægteskabs indgåelse og opløsning blev administrationens kompetence således udvidet, og det fremgår af bemærkningerne til loven, at sager, hvor en part har krav på separation eller skilsmisse, kunne behandles administrativt, hvis begge parter var indforståede hermed³. Derved fraveg man den forudgående familieretskommissions forslag om at forlade bevillingssystemet i alle tilfælde, hvor der forelå en tvist, og at parterne således ikke i disse tilfælde kunne samtykke til en administrativ behandling.

I betænkning om ægteskabets indgåelse og opløsning samt forældremyndighed og samkvemsret fra 1964 blev det foreslået, at ikke kun forældremyndighed skulle være et vilkår for ægteskabets opløsning, og dermed høre under domstolene, men at også spørgsmålet om,

¹ Betænkning nr. 369/1964 om ægteskabs indgåelse og opløsning samt forældremyndighed og samkvemsret (herafter betænkning nr. 369/1964), s. 69, og betænkning nr. 796/1977 om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse (herefter betænkning nr. 796/1977), s. 15.

² Se bl.a. betænkning nr. 369/1964, s. 101.

³ ”Skilsmisssesagen – skandinaviske synsvinkler”, Svend Danielsen, s. 73 ff.

hvorvidt samvær skulle være et vilkår. Dette blev dog ikke omsat til lov, da ægtefællerne ifølge lovforslagets bemærkninger kun sjældent var uenige om samværet, og da man blandt andet frygtede, at et sådan vilkår ville kunne føre til forlængede sagsbehandlingstider⁴.

Et senere ægteskabsudvalg udtalte i 1977⁵, at udviklingen viste, at stadig flere sagsgrupper på det familieretlige område blev flyttet fra det administrative system til domstolene. Et flertal i dette udvalg foreslog da også at henlægge alle sager om separation og skilsmisse samt forældremyndighed og samvær til domstolene, mens et mindretal ønskede at fastholde den opdelte kompetence.

Først med en ændring af myndighedsloven som opfølgning på en betænkning fra 1983 om forældremyndighed og samværsret blev domstolene enekompetente i forhold til afgørelser om forældremyndighed. Indtil da havde statsamtet⁶ haft kompetence til at træffe afgørelse om forældremyndighed ved uenighed i forbindelse med gifte forældres faktiske samlivsophævelse. Udvalget pegede – ud over retssikkerhedsmæssige overvejelser – blandt andet på en kritik af, at statsamtet var tilbageholdende med at træffe afgørelse om forældremyndighed for ikke herved at foruddiskontere domstolenes afgørelse i forbindelse med en umiddelbart forestående sag om separation eller skilsmisse⁷.

I samme betænkning blev det anført, at de retssikkerhedsmæssige overvejelser, der lå bag forslaget om, at domstole burde afgøre tvister om forældremyndighed, også kunne tilsige at flytte afgørelser om samvær til domstolene. På grund af det store sagsantal og sagernes karakter måtte det dog ifølge udvalget anses for udelukket at indføre en adgang til at indbringe samtlige samværsager for domstolene⁸.

Den 1. januar 2007 trådte den familieretlige strukturreform i kraft⁹. Formålet med strukturreformen var at etablere én fælles indgang for sager om separation, skilsmisse og forældremyndighed, da de daværende statsamter i forvejen behandlede sager om samvær, børnebidrag og størrelsen af ægtefællebidrag. Alle sager om separation, skilsmisse og forældremyndighed skulle herefter begynde i statsforvaltningerne.

Sigtet med strukturreformen var samtidig, at mange af de ressourcer, som blev anvendt ved domstolene og i de daværende statsamter til at træffe afgørelser, i stedet skulle anvendes til at søge at opnå forligsmæssige – og gerne varige – løsninger, hvor forældrene medinddrages i løsningen af problemerne. Domstolene bevarede kompetencen til at træffe afgørelser i sager, hvor der er en tvist mellem parterne, men forventningen var, at en stor del af de sager, der blev behandlet ved domstolene, fremover ville blive afsluttet i enighed i statsforvaltningerne.

⁴ ”Skilsmissesagen – skandinaviske synsvinkler”, Svend Danielsen, s. 369.

⁵ Betænkning nr. 796/1977, s. 15.

⁶ Forud for kommunalreformen fra 2005 var Statsforvaltningen opdelt i 15 statsamter. De blev med reformen samlet til fem statsforvaltninger, og i 2013 blev de fem statsforvaltninger samlet til en enhedsforvaltning; Statsforvaltningen.

⁷ Betænkning nr. 985/1983 om forældremyndighed og samværsret, s. 69.

⁸ Betænkning nr. 985/1983, s. 56.

⁹ Lov nr. 525 af 24. juni 2005 om ændring af lov om forældremyndighed og samvær, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love (Udmøntning af kommunalreformen på det familieretlige område).

3.2 Sagsbehandlingen

Administrativ sagsbehandling i Statsforvaltningen

Statsforvaltningen, der er den myndighed, der træffer langt hovedparten af afgørelserne på det familieretlige område, hviler i sin grundstruktur på en traditionel juridisk tvistløsning. Sagsbehandlingen er reguleret af forvaltningsretlige regler, hvor en række af forvaltningsprocessens generelle retsgarantier har udgangspunkt i domstolsprocessen. Hertil kommer forvaltningsloven, persondataloven og god forvaltningsskik. Disse sagsbehandlingsregler skal sikre, at sagerne behandles grundigt og korrekt på en måde, som gør, at indholdet af de afgørelser, der træffes, bliver lovligt og rigtigt.

Statsforvaltningen er således efter officialprincippet forpligtet til at sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, før den afgøres. Samtidig sikrer sagsbehandlingsreglerne borgerens retsstilling over for myndigheden ved at give en part mulighed for at varetage sine interesser under sagens behandling gennem krav om partshøring og ret til aktindsigt. Muligheden for efterprøvelse af en afgørelse sikres gennem et krav om en skriftlig begrundelse.

Statsforvaltningens sagsbehandling og sagsoplysning sker gennem møder med parterne og gennem skriftlig behandling af sagen, herunder ved høring af andre myndigheder m.v. Oplysning af sagen gennem mødeafholdelse er centreret omkring sagens parter. En part har dog mulighed for at fremlægge skriftlige erklæringer fra andre, hvilket i nogen grad modsvarer muligheden for vidneafhøring i retten.

Statsforvaltningen råder endvidere i sin sagsbehandling over en række forskellige værktøjer, der alle har fokus på at hjælpe parterne, enten gennem en konfliktløsende eller en støttende funktion. Nogle af disse værktøjer har samtidig fokus på at forbedre Statsforvaltningens afgørelsesgrundlag.

Det bemærkes i den forbindelse, at sager efter forældreansvarsloven i udgangspunktet kræver parternes samtidig tilstedeværelse ved sagens begyndelse og eventuelt også senere i sagsforløbet. Der har gennem årene været en metodeudvikling i retningen af mere konfliktløsning, og de forskellige forsøgsordninger er over tid inkorporeret i lovgivningen, ligesom der i Statsforvaltningen fortsat arbejdes med udvikling af konfliktløsende metoder i samspil med den juridiske tvistløsning.

Muligheden for en fleksibel tilrettelæggelse af sagsforløbet i det administrative system, hvor sagsoplysningen og brugen af forskellige forligsværktøjer tilpasses den enkelte sag, betyder, at Statsforvaltningen har en særlig mulighed for at indsamle den nødvendige viden og anvende den til at løse tvisten mellem parterne.

Domstolenes sagsbehandling

Domstolenes sagsbehandling har på samme måde som den administrative proces sigte mod en grundig oplysning af sagen, hvor en part har mulighed for at bestride og korrigere de oplysninger, der indgår i sagen. Parts- og vidneforklaringer kan som udgangspunkt kommenteres i umiddelbar forlængelse af forklaringens afgivelse, da dette normalt sker under domsfor-

handlingen. Domstolsbehandlingen adskiller sig således med sin mundtlighed fra den administrative sagsbehandling, der i nogle sager vil være skriftlig. Retten har endvidere mulighed for i visse situationer at tvinge sagens parter til møde frem og afgive forklaring.

Retten kan i sager om forældremyndighed og barnets bopæl samt sager om fader- og medmoderskab beslutte, hvilke beviser der skal føres, dvs. hvordan sagen skal oplyses. Disse sagstyper er således ikke fuldt ud dispositive, hvilket ellers er udgangspunktet for civile sager.

Behandlingen af sagerne i retten sker efter de almindelige regler i retsplejeloven om behandling af civile sager, dog sådan at disse regler er suppleret af særlige regler i retsplejelovens kapitel 42 om behandlingen af sager om ægteskab og forældremyndighed og i kapitel 42 a om faderskab og medmoderskab. Endvidere skal det nævnes, at retten efter retsplejelovens kapitel 26 kan mægle forlig i sagen eller udpege en retsmægler i medfør af lovens kapitel 27.

Parterne har i forbindelse med retssagen mulighed for at få fri proces. Dette forudsætter dog, at de opfylder de økonomiske betingelser, og – i visse situationer – at de har "rimelig grund til at føre proces".

Retten indkalder parterne til et forberedende retsmøde, medmindre det vurderes at være overflødig. På det forberedende retsmøde kan blandt andet parternes indstilling til sagen og formalitetsspørgsmål drøftes.

Hvis sagsøgte udebliver fra et forberedende møde eller fra hovedforhandlingen, kan retten afsige dom i overensstemmelse med sagsøgers påstand, hvis den er begrundet i sagsfremstilling samt i det øvrigt fremkomne, og sagsøgte må anses for i tilstrækkelig grad og på en nærmere fastsat vis at være bekendt med påstanden.

Særligt i forhold til forældremyndigheds- og bopælssager bemærkes det, at domstolene også har mulighed for inden for den mere uformelle ramme, som de forberedende retsmøder udgør, at bruge eksempelvis børnesagkyndige i forbindelse med belysning af barnets perspektiv og som et led i at mægle forlig mellem parterne. Det er den enkelte dommer, der beslutter, hvordan sagen bedst behandles.

3.3 Særligt om adgangen til at klage over eller anke familieretlige afgørelser

Ankestyrelsen er øverste administrative klageinstans på en lang række lovområder og er uafhængig af instruktioner om den enkelte sags behandling og afgørelse. Ankestyrelsen er klagemyndighed for en lang række af Statsforvaltningens afgørelser på det familieretlige område.

Ankestyrelsen er ligesom Statsforvaltningen undergivet de almindelige principper for forvaltningsudøvelse, der fremgår af forvaltningsloven, persondataloven og god forvaltningsskik. Ankestyrelsen afgør enten klagesager administrativt eller på ankemøder. De familieretlige klagesager behandles som udgangspunkt administrativt på skriftligt grundlag. Det er kun på

bestemte sagsområder, i principielle sager samt sager med et vist skønsmæssigt element, at afgørelsen træffes i et ankemøde. I de resterende sager træffer Ankestyrelsen afgørelse administrativt uden deltagelse af beskikkede medlemmer.

Et ankemøde har en domstolslignende sammensætning og procedure. I et almindeligt ankemøde deltager to beskikkede medlemmer (lægmedlemmer) og en ankechef. Et ankemøde kan også foregå som en udvidet votering, hvor 2 beskikkede medlemmer og to ankechefer deltager. Det kan endvidere besluttes af Ankestyrelsens chef, at principielle eller generelle sager afgøres på et møde med udvidet votering, hvor styrelseschefen eller vicedirektøren er formand, og hvor der deltager to ankechefer og to beskikkede medlemmer. Hvis en familieretlig sag behandles på et ankemøde, vil det være et møde med udvidet votering.

Ankemøderne er ikke offentlige. Derfor har sagens parter, eller repræsentanter for disse, ikke krav på at være til stede under ankemødet. I sager om kommunernes tvangsmæssige foranstaltninger på børneområdet deltager indehaveren af forældremyndigheden, barnet over 12 år, advokaten og eventuel anden bisidder for forældremyndighedens indehaver eller barnet dog i ankemødet, og de har mulighed for at udtale sig, inden der træffes afgørelse.

Efter grundlovens § 63, stk. 1, er domstolene berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Den domstolsprøvelse af administrative afgørelser, som bestemmelsen indeholder, forudsætter, at det er parten i forhold til den afgørelse, der ønskes prøvet, der indgiver stævning mod den afgørende myndighed.

På enkelte områder – eksempelvis Statsforvaltningens afgørelser om placeringen af forældremyndighed efter en forælders død – følger det af loven, at det er myndigheden selv, der efter anmodning fra en part indbringer afgørelsen for retten.

Byretten træffer i familieretlige sager afgørelse ved dom, der kan ankes til landsretten. Landsretternes afgørelser kan med Procesbevillingsnævnets tilladelse ankes til Højesteret.

4. Fader- og medmoderskab

Der synes at være potentiale på faderskabsområdet til at forenkle sagsgangen i forhold til registrering af faderskab. Der opstår således løbende situationer, hvor en registreringssag bliver til en sag hos Statsforvaltningen, uden at der er en saglig grund til det.

Dermed er forløbet ikke så enkelt og smidigt som tilsigtet med børneloven, der havde til formål at give ugifte forældre samme nemme adgang til at få registreret faderskabet til et barn som gifte forældre.

Derudover skal Statsforvaltningen i en række situationer overlade afgørelsen af en fader- eller medmoderskabssag til retten, selvom Statsforvaltningen ville kunne afgøre sagen med samme beskyttelse af parternes retsstilling.

4.1 Sagernes forløb i dag

Reglerne om faderskab og medmoderskab findes i børneloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1817 af 23. december 2015. Med børnelovens ikrafttræden den 1. juli 2002 skete der en omfattende revision af faderskabsreglerne, der tidligere rummede en klar forskelsbehandling af gifte og ugifte forældre og deres børn. Børneloven bygger således på et princip om ligestilling mellem gifte og ugifte forældre, og der blev med indførelsen af omsorgs- og ansvarserklæringen og registrering af faderskab i forbindelse med barnets fødsel banet vej for en mere smidig afslutning af en faderskabssag for ugifte forældre end hidtil.

Faderskab og medmoderskab håndteres af tre myndigheder afhængig af sagstypen: personregisterføreren, Statsforvaltningen og retten.

Registrering af faderskab i forbindelse med barnets fødsel sker i udgangspunktet hos personregisterføreren, mens registrering af medmoderskab i forbindelse med barnets fødsel i udgangspunktet sker i Statsforvaltningen.

Statsforvaltningen behandler alle fader- og medmoderskabssager, hvor der ikke er sket registrering af fader- eller medmoderskab. Retten overtager behandlingen af disse sager, hvis fader- eller medmoderskabet ikke anerkendes, eller hvis Statsforvaltningen anser det for betænkeligt at modtage en anerkendelse.

Personregisterføreren

Personregisterføreren foretager registrering af faderskabet, når barnet er født af en kvinde, der er gift med en mand, når der foreligger en omsorgs- og ansvarserklæring, eller når fader- eller medmoderskabet er anerkendt over for Statsforvaltningen inden barnets fødsel.

Personregisterføreren har kun kompetence til at registrere faderskabet eller medmoderskabet i forbindelse med barnets fødsel. Registreringen af barnets fødsel skal ske senest ca. 14 dage efter fødslen, og personregisterføreren har herefter ikke kompetence til at færdigbehandle sagen om registrering af faderskab eller medmoderskab. Den overgår derfor til Statsforvaltningen som en sag om anerkendelse af faderskab eller medmoderskab efter barnets fødsel.

Personregisterføreren kan i en periode indtil 14 dage efter fødslen søge at afklare eventuelle tvivl om, hvorvidt betingelserne for registrering af faderskab eller medmoderskab er opfyldt og indhente manglende dokumenter m.v. til brug for registreringen.

Hvis personregisterføreren først modtager manglende dokumenter m.v. efter, at 14-dagesfristen er udløbet, og sagen er sendt til Statsforvaltningen, kan personregisterføreren ikke foretage registreringen. Kompetencen til at foretage registreringen er i disse situationer overgået til Statsforvaltningen.

Kirkeministeriet er ressortministerium for personregisterførerne.

Statsforvaltningen

Statsforvaltningen modtager omsorgs- og ansvarserklæringer fra forældre før barnets fødsel, ligesom fader- eller medmoderskabet kan anerkendes over for Statsforvaltningen inden fødslen. Sagsbehandlingen i disse sager består normalt i, at Statsforvaltningen sender parterne en kvittering for modtagelsen af erklæringen eller anerkendelsen og vejleder dem om, at de selv skal anmode personregisterføreren om at registrere fader- eller medmoderskabet i forbindelse med barnets fødsel, dvs. inden for førnævnte 14-dagesfrist.

Endvidere behandler Statsforvaltningen alle sager, hvor der ikke er sket registrering af fader- eller medmoderskab hos personregisterføreren. En række af disse sager afsluttes uden nærmere undersøgelser fra Statsforvaltningens side, og der er således reelt tale om en registrering af fader- eller medmoderskabet.

Det er blandt andet tilfældet, hvis forældrene blot ikke har været opmærksomme på fristen på 14 dage til at indgive omsorgs- og ansvarserklæringen til personregisterføreren, eller hvis der indgives en omsorgs- og ansvarserklæring, og der ikke foreligger en situation, hvor moren inden for de seneste 10 måneder før barnets fødsel har haft en anden ægtefælle eller en registreret partner uden at være separeret.

Statsforvaltningen foretager registrering af medmoderskab i forbindelse med barnets fødsel, når medmoderskabet ikke er anerkendt før fødslen. På samme måde foretager Statsforvaltningen registrering af faderskabet i forbindelse med barnets fødsel, hvis der er tale om registrering af en kendt sæddonors faderskab til et barn født af en kvinde, der er gift med en kvinde eller har en registreret partner, og faderskabet ikke er anerkendt før barnets fødsel.

En række sager kræver nærmere undersøgelser. Afsættet for Statsforvaltningens behandling af sagen er en afdækning af, hvem der er eller kan være far eller medmor til barnet. Hvis moren ikke opfylder sin pligt til at give disse oplysninger, sender Statsforvaltningen sagen til retten.

Kan en mulig far eller medmor ikke identificeres ud fra morens oplysninger, vil det kunne være relevant at inddrage politiet med henblik på at få hjælp til at identificere den pågældende frem for uden videre at sende sagen til retten. Forinden en sag sendes i retten på grund af manglende oplysninger om barnets far eller medmor, skal moren have mulighed for at genoverveje betydningen af sin beslutning.

Statsforvaltningen kan henlægge sagen, hvis det ikke er muligt at fastslå et faderskab eller et medmoderskab. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis det på baggrund af morens oplysninger om, hvem der kan være far eller medmoder, må anses for umuligt at finde den pågældende, eller hvis moren ikke ved eller kan få oplyst, hvem der er faren.

Hvis fader- eller modmoderskabet ikke anerkendes, opfordrer Statsforvaltningen parterne til at medvirke til retsgenetiske undersøgelser af slægtsskabet til barnet. Statsforvaltningen afholder udgifterne til undersøgelsen. Statsforvaltningen kan ikke pålægge en part at medvirke til retsgenetiske undersøgelser. Vil en part ikke medvirke, indbringer Statsforvaltningen sagen for retten. Selvom der er foretaget en retsgenetisk undersøgelse, der klart udpeger en mand som far til barnet, skal Statsforvaltningen indbringe sagen for retten, hvis den pågældende mand ikke anerkender faderskabet.

Endvidere skal en sag indbringes for retten i tilfælde, hvor det er betænkeligt at afslutte sagen, eller hvor der foreligger andre særlige omstændigheder. Det vil eksempelvis kunne være betænkeligt at afslutte sagen, hvis oplysningerne om faderskabs- eller medmoderskabsmulighederne er så usikre, at der vil være behov for partsforklaringer i retten, hvis moren må antages at tilbageholde oplysninger om disse muligheder, eller hvis en part ikke accepterer at udtræde af en sag.

Statsforvaltningen skal ligeledes indbringe sagen for retten, hvis der skal ske indkaldelse af en part ved bekendtgørelse i Statstidende eller forkyndelse over for en part i udlandet, eller hvis en part er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6.

Retten

Sager, som rummer en egentlig tvist, eller hvor det er betænkeligt at afslutte sagen på grundlag af parternes enighed, eller hvor der foreligger andre særlige omstændigheder, behandles af retten, jf. ovenfor.

Når sagen er indbragt for retten, vil den i alle tilfælde skulle færdigbehandles der. Dette gælder også, selvom årsagen til indbringelsen bortfalder, f.eks. at en part oplyser, at han alligevel vil medvirke til retsgenetiske undersøgelser.

Retten sørger for at oplyse sagen og beslutter, om parterne samt eventuelle vidner skal afhøres. Retten har modsat Statsforvaltningen mulighed for at gennemtvinge morens oplysningspligt. Retten kan endvidere træffe beslutning om tilvejebringelse af udtalelser fra sagkyndige eller inddragelse af andre bevismidler. Endelig kan retten bestemme, at der skal gennemføres retsgenetiske undersøgelser.

En retssag om faderskab afsluttes enten med anerkendelse af fader- eller medmoderskabet eller ved en fader- eller medmoderskabsdom. Retten kan også henlægge sagen, f.eks. hvis det ikke er muligt at identificere den mand, der kan være far til barnet.

4.2 Sagerne i tal

Der fødes årligt ca. 55.000 børn i Danmark. Cirka halvdelen af børnene fødes i ægteskab, og ægtemanden registreres som far til barnet efter "pater est"-reglen.

For den resterende del af fødslerne, registreres faderskabet i ca. 2/3 af tilfældene hos personregisterføreren i forbindelse med barnets fødsel på baggrund af en omsorgs- og ansvarserklæring. Statsforvaltningen behandler den sidste del, svarende til ca. 10.000 faderskabssager årligt.

Af tabel 1 nedenfor fremgår fordelingen af det samlede antal sager vedrørende faderskab og medmoderskab, som behandles af Statsforvaltningen.

Statsforvaltningens sagsandel er på det nærmeste fordoblet siden 2010, hvor Statsforvaltningen behandlede ca. 5.500 sager. Der er således sket en stigning i sagerne om anerkendelse af faderskab- og medmoderskab fra godt 4.000 sager til knap 10.000¹⁰. Sagsantallet på de øvrige kategorier er i det store hele generelt faldet.

Stigningen i antallet af anerkendelsessager formodes blandt andet at skyldes, at borgerne ikke har fuldt overblik over, hvilken digital løsning de skal anvende ved anerkendelse af faderskab gennem en omsorgs- og ansvarserklæring. Statsforvaltningen modtager således erklæringer, som rettelig skulle være sendt til personregisterføreren – og omvendt.

Ifølge Statsforvaltningen forventes det samlede antal af sager om faderskab og medmoderskab, som behandles af Statsforvaltningen, at være ca. 14.000 i 2016, hvilket kædes sammen med det manglende overblik i forhold til digitale løsninger.

I øvrigt bemærkes det, at Statsforvaltningen, estimeret ud fra tal fra januar 2016, modtager ca. 3.600 omsorgs- og ansvarserklæringer før barnets fødsel årligt.

¹⁰ Tallet omfatter ikke sager om medmoderskab.

Tabel 1. Samlet sagsantal fordelt på typer og afslutning

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indsigelse mod registreret faderskab eller medmoderskab	127	151	130	130	36	45
Anerkendelse af faderskab eller medmoderskab	4389	5867	6349	5898	7032	9721
Faderskab uoplyst	601	674	558	465	676	388
Genoptagelsessager	284	251	300	192	170	128
Sager indbragt for retten	736	801	934	814	1094	887

4.3 Overvejelser om ændringer af det eksisterende system

I det følgende vil nogle af de uhensigtsmæssigheder og udfordringer, der kan konstateres i forhold til faderskabs- og medmoderskabsområdet, blive gennemgået med henblik på overvejelser om eventuelt potentiale for optimering, og dernæst hvilke tiltag der eventuelt kan iværksættes.

Afsnittet vil på baggrund af de ovenfor gennemgåede regler og tal fokusere på spørgsmålet om registrering af faderskab og medmoderskab før og i forbindelse med barnets fødsel samt spørgsmålet om iværksættelse og anvendelse af retsgenetiske undersøgelser i Statsforvaltningen.

4.3.1 Registrering af fader- og medmoderskab

En central intention bag børneloven er som nævnt at skabe simple sagsgange for ugifte forældre, og loven rummer en klar opdeling, sådan at registreringer i udgangspunktet sker hos personregisterføreren, mens Statsforvaltningen håndterer registrering af medmoderskab samt fader- og medmoderskabssager, dvs. forløb der kræver egentlig sagsbehandling.

Som følge af børnelovens krav om samtidighed mellem registrering af et barns fødsel senest 14 dage efter fødslen og registrering af faderskab overgår sagen som nævnt til Statsforvaltningen efter udløbet af denne frist.

Det fremgår af tallene ovenfor, at Statsforvaltningen modtager langt størstedelen af faderskabssagerne fra personregisterføreren. Ud af de ca. 10.000 sager, som Statsforvaltningen modtager derfra, vurderes der skønsmæssigt i ca. 1.500-1.600 tilfælde at være tale om, at ugifte forældre blot har været uopmærksomme i forhold til at få indsendt en omsorgs- og ansvarserklæring til personregisterføreren inden 14 dage efter barnets fødsel eller at give personregisterføreren den kvittering for modtagelse af omsorgs- og ansvarserklæring før barnets fødsel, som de har modtaget fra Statsforvaltningen.

Disse forældre oplever derfor, at sagen sendes til Statsforvaltningen som en "tvist-sag", selv om de er enige.

Denne del af sagerne, svarende til omkring 16 pct. af alle Statsforvaltningens faderskabs- og medmoderskabssager, burde således have været behandlet som registreringssager i forbindelse med barnets fødsel hos personregisterføreren og ikke som anerkendelsessager i Statsforvaltningen. Det bemærkes, at Statsforvaltningen som udgangspunktet ikke foretager en egentlig sagsbehandling i disse sager, ud over en eventuel indledende kontakt med moren. I de resterende ca. 86 pct. af Statsforvaltningens sager foretages egentlig sagsbehandling med inddragelse af parter m.v., jf. ovenfor.

Det hører med til forklaringen på et øget antal sager hos Statsforvaltningen, at der i forbindelse med etableringen af Statsforvaltningen den 1. juli 2013, herunder etablering af Statsforvaltningens faderskabsenhed, kom et større fokus på børnelovens krav om samtidighed mellem registrering af barnets fødsel og registrering af faderskabet. Personregisterførerne er således mere opmærksomme på at videresende sagerne til Statsforvaltningen umiddelbart efter 14-dagesfristens udløb.

Det er endvidere relevant at påpege, at der som nævnt synes at være en vis forvirring hos forældrene i forhold til, hvilken digital løsning der skal anvendes i forhold til udfyldelse af en omsorgs- og ansvarserklæring. Dette skyldes formentlig, at det afhænger af, hvornår erklæringen udfyldes i forhold til barnets fødsel, om det er personregisterføreren eller Statsforvaltningens digitale løsning, der skal bruges. Begge digitale løsninger skal tilgås via borger.dk.

Fælles digital selvbetjeningsløsning

Statsforvaltningen og Kirkeministeriet har i samarbejde løbende tilpasset indgangen på borger.dk til digital udfyldelse af en omsorgs- og ansvarserklæring med henblik på at gøre den mere logisk og tydelig i forhold til, hvilken digital løsning forældrene skal anvende.

Der arbejdes for tiden med at udvikle en digital løsning, som understøtter, at erklæringen sendes til den rigtige myndighed. Der er således enighed om at arbejde for en langsigtet løsning med en eventuel fælles blanket/selvbetjeningsløsning.

Indledningsvist arbejdes der på, ved hjælp af nogle få spørgsmål på borger.dk, at sørge for, at borgeren bliver henvist til den rette selvbetjeningsløsning. Den samme sorteringsmåde vil muligvis også blive iværksat på personregistrering.dk og statsforvaltningen.dk. Det skal i forhold til borger.dk afklares, hvordan en løsning kan etableres og integreres med de to eksisterende blanketter på denne hjemmeside, og hvor hurtigt dette kan ske.

Særligt om muligheden for at indgive omsorgs- og ansvarserklæring før barnets fødsel bemærkes det, at antallet af disse sager har været stigende. Som det fremgår, anslås det, at Statsforvaltningen modtager ca. 3.600 omsorgs- og ansvarserklæringer før barnets fødsel om året. Henset til den manglende efterfølgende registrering hos personregisterføreren, jf. ovenfor, kan en stigning i indgivelse af erklæring før barnets fødsel også føre til en stigning i antal-

let af sager, der håndteres to gange i Statsforvaltningen, selvom dette ikke er hensigten. Statsforvaltningen registrerer i disse sager blot fader- eller medmoderskabet i CPR på baggrund af den tidligere indsendte omsorgs- og ansvarserklæring.

Forenkling og styrkelse af adgangen til registrering

Det er ikke intentionen, at Statsforvaltningen skal foretage en registrering af faderskab på baggrund af omsorgs- og ansvarserklæringer eller foretage registrering af fader- eller medmoderskab på baggrund af Statsforvaltningens egen kvittering for omsorgs- og ansvarserklæring eller anerkendelse modtaget før fødslen. Størstedelen af Statsforvaltningens sager er da også defineret som tvistsager, hvor det er nødvendigt med en egentlig sagsbehandling.

Med henblik på at sikre, at sagerne behandles af rette myndighed i overensstemmelse med lovens intention i forhold til opgavefordeling mellem myndighederne, kunne det derfor overvejes at foretage ændringer, som muliggør registrering af faderskab eller medmoderskab ved personregisterføreren inden for de første 4 uger efter barnets fødsel på baggrund af en omsorgs- og ansvarserklæring eller en kvittering fra Statsforvaltningen for denne erklæring eller anerkendelse.

En sådan ændring vil for det første betyde, at de forældre, som allerede i dag indsender de relevante dokumenter umiddelbart efter udløbet af 14-dagesfristen fra barnets fødsel, ikke vil blive til en "tvist" i Statsforvaltningen, men afsluttes i registreringssystemet som tilsigtet. Dernæst vil det levne tid til, at forældrene får mulighed for at reagere på en påmindelse fra personregisterføreren om indsendelse af en omsorgs- og ansvarserklæring. Endelig må det også formodes, at et længere tidsrum, hvor den første tid som nybagte forældre passerer, vil kunne betyde, at der fra forældrenes side opstår et fornyet fokus på mere praktiske forhold.

En udvidelse af tidsrummet fra 2 uger til 4 uger efter barnets fødsel kan ikke forventes i sig selv at føre til, at alle forældre herefter er opmærksomme på at indsende omsorgs- og ansvarserklæring eller kvittering fra Statsforvaltningen til personregisterføreren. I det lys vil det være nødvendigt at overveje at udforme retningslinjer for personregisterførerens pligt til at erindre moren herom. Dette sker allerede i dag i et vist omfang, men der er ikke udarbejdet egentlige retningslinjer for opgavevaretagelsen på dette punkt. Et sådan tiltag skal ske i samarbejde med Kirkeministeriet. Det bemærkes, at påmindelsen muligvis også vil kunne ske som en automatiseret løsning med besked til den pågældendes e-boks.

I forhold til registrering af faderskab eller medmoderskab på baggrund af en omsorgs- og ansvarserklæring eller anerkendelse før fødslen bemærkes det indledningsvist, at det må anses for værdifuldt at have denne mulighed. Den gør det således muligt for ugifte forældre i en række situationer, hvor det kan være særligt relevant, at sikre registrering af barnets far eller medmor. Det vil eksempelvis kunne være relevant i situationer, hvor en far eller en medmor forventes at være udsendt for militæret eller lign. i forbindelse med barnets fødsel, eller i situationer med kritisk sygdom hos far eller medmor.

Muligheden for at afklare fader- eller medmoderskabet forud for barnets fødsel understøtter således i disse ekstraordinære tilfælde – og i andre – et simpelt forløb i forbindelse med barnets fødsel. Det bør derfor overvejes, om sagsgangene kan forenkles, sådan at Statsforvalt-

ningen ikke skal håndtere samme sag og samme materie to gange, dvs. både før barnets fødsel og efterfølgende, når der ikke er sket registrering hos personregisterføreren.

Det allerede iværksatte arbejde med at skabe en fælles digital platform for indlevering af omsorgs- og ansvarserklæringer, der både kan håndtere kvittering for fader- eller medmoderskab inden barnets fødsel og en omsorgs- og ansvarserklæring i forbindelse med eller efter fødslen, synes at være en nærliggende løsning på denne udfordring.

Hvis der kan skabes et system, hvor forældrene anvender samme indgang, uanset hvornår det sker i forhold til barnets fødsel, og dette system sender erklæring m.v. til den myndighed, der på det konkrete tidspunkt og i den konkrete situation er den rette, må det antages, at en sådan ændring i sammenhæng med en eventuel udvidelse af fristen for registrering hos personregisterføreren vil kunne understøtte børnelovens inddeling, hvorefter registreringer foretages hos personregisterføreren og fader- og medmoderskabssager behandles af Statsforvaltningen.

4.3.2 Retsgenetiske undersøgelser i Statsforvaltningen

Hvis der er behov for at foretage en reel sagsbehandling, og moren eller den mulige far eller medmoder/ de mulige fædre eller medmødre ikke reagerer på Statsforvaltningens henvendelser i forbindelse med sagens behandling, sendes sagen i retten, da Statsforvaltningen ikke råder over tvangsmidler i forhold til at få parterne til at medvirke. Det gælder også i situationer, hvor faren ikke vil anerkende faderskabet eller forholder sig passiv til en anmodning om medvirken til retsgenetiske undersøgelser.

Statsforvaltningen kan dog iværksætte en retsgenetisk undersøgelse, hvis sagens parter samtykker i at deltage. Men Statsforvaltningen kan ikke anvende resultatet af denne frivillige undersøgelse til at fastslå – dvs. træffe afgørelse om – faderskabet. Vil faren således ikke anerkende faderskabet trods retsgenetisk dokumentation herfor, skal Statsforvaltningen alligevel sende sagen i retten.

Statsforvaltningen iværksætter retsgenetiske undersøgelser i ca. 1.000 sager om året på baggrund af parternes samtykke. I stort set alle sager er det med disse undersøgelser muligt at opnå en bevismæssig vægt på mindst 10.000 til 1 for eller imod en undersøgt mands faderskab, hvilket vil sige, at faderskabsspørgsmålet er afklaret med 99,99 pct. sandsynlighed. Kun i helt særlige tilfælde vil der kunne opstå reel bevistvivl, eksempelvis hvis to enæggede tvillinger er mulige fædre.

Der er udpeget en række prøveudtagningssteder, der foretager mundskrab for Statsforvaltningen. Prøverne videresendes af prøveudtagningsstedet til Retsgenetisk Afdeling på Retsmedicinsk Institut ved Københavns Universitet, der forestår analysearbejdet. Private har ikke adgang til på egen foranledning at få foretaget undersøgelser ved instituttet. Undersøgelser, der er foretaget i andre laboratorier eller institutter, anerkendes som udgangspunkt ikke af danske myndigheder.

Statsforvaltningen træffer på det familieretlige område en række procesledende afgørelser, herunder også om iværksættelse af undersøgelse af sagens parter. Statsforvaltningen kan

således træffe beslutning om at iværksætte sagkyndige undersøgelser af forældre i forældreansvarssager eller afgørelse om medicinsk eller psykologisk undersøgelse af en person, der søger om at blive godkendt som adoptant.

Det kunne overvejes at give Statsforvaltningen kompetence til at træffe beslutning om iværksættelse af retsgenetiske undersøgelser uden parternes samtykke i faderskabssager. Der er alene tale om en procesledende beslutning, som først iværksættes, når det er nødvendigt.

Det lægges således til grund, at der ikke skabes flere undersøgelser samlet set ved at tillægge Statsforvaltningen kompetence, idet undersøgelsen også ville være nødvendig, hvis sagen blev behandlet i retten. Ved en eventuel flytning af kompetencen vil beslutningen – ligesom i retten – blive truffet af en jurist.

Uanset at antallet af sager, hvor en far nægter at anerkende faderskabet trods det foreliggende retsgenetiske resultat, skønnes at være under 25 om året, synes det endvidere nærliggende at overveje at tillægge Statsforvaltningen kompetence til at fastslå faderskabet i disse få tilfælde¹¹.

En ændring af kompetencefordelingen i sådanne tilfælde vil afskære manden fra at forlænge sagsforløbet uden grund og trods tunge beviser, hvilket må vurderes at komme både moren og samfundsmæssige ressourcehensyn til gode. Ikke mindst i tilfælde hvor manden indledningsvist har indvilliget i at medvirke til undersøgelsen, synes det relevant at overveje en sådan ændring. Også i tilfælde hvor undersøgelsen er iværksat af Statsforvaltningen mod den pågældendes indsigelse vurderes ændringen at være relevant. Det bemærkes i den forbindelse, at det forudsættes, at en indsigelse mod undersøgelsen er prøvet forinden iværksættelsen, jf. nedenfor.

Henset til sikkerheden forbundet med de retsgenetiske undersøgelser vurderes den beskrevne ændring at være mindre problematisk. Det bemærkes herved, at Statsforvaltningen fortsat vil skulle indbringe sagen for retten, hvis Statsforvaltningen i det konkrete tilfælde vurderer, at det vil være betænkeligt at afslutte sagen.

I forlængelse heraf bemærkes endvidere, at indsigelser i forhold til Statsforvaltningens beslutning om at iværksætte retsgenetiske undersøgelser eller klager over Statsforvaltningens afgørelse om faderskabet på baggrund af en sådan undersøgelse skal behandles af domstolene.

4.3.3 Andre situationer, hvor sagen skal indbringes for retten

Statsforvaltningen skal bl.a. indbringe sagen for retten, hvis det er nødvendigt at indkalde en part ved bekendtgørelse i Statstidende, hvilket navnlig vedrører tilfælde hvor partens adresse er ukendt, eller hvor der skal ske forkyndelse i udlandet efter retsplejelovens § 158. Også når en af parterne er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, skal sagen indbringes for retten.

¹¹ Det bemærkes, at der potentielt vil kunne være flere tilfælde, hvis Statsforvaltningen tillægges kompetence til at træffe beslutning om retsgenetisk undersøgelse, da det vil betyde, at der gennemføres flere af disse undersøgelser i Statsforvaltningen.

Indkaldelse via Statstidende eller gennem brevforkyndelse i udlandet sker for at gøre det muligt at indlede en sagsbehandling. På tidspunktet for indkaldelsen kan det næppe lægges til grund, at den pågældende ikke vil anerkende fader- eller medmoderskabet. Skulle det lykkes at få inddraget vedkommende i processen, vil den således kunne starte i Statsforvaltningen, som alle andre sager. Lykkes det ikke at indkalde parten, må Statsforvaltningen antages at have de samme oplysninger til brug for en afgørelse, som retten ville have, og dermed de samme forudsætninger for at afslutte sagen.

Det bemærkes endvidere, at Statsforvaltningen på andre sagsområder foretager forkyndelser. I sager om børne- og ægtefællebidrag efter underholdspligtforordningen skal Statsforvaltningen således sørge for forkyndelse over for parter i udlandet efter forkyndelsesforordningen, Haagerforkyndelseskonventionen m.v. Endvidere skal Statsforvaltningen i en række sager sikre sig, at modparten er gjort bekendt med ansøgningen. Statsforvaltningen har således også den fornødne ekspertise til at behandle sager, hvor det er nødvendigt at foretage forkyndelse over for modparten.

Det kunne derfor overvejes at tillægge Statsforvaltningen kompetence til at fortsætte sagen i disse tilfælde, sådan at Statsforvaltningen foretager det fornødne med henblik på at inddrage vedkommende i processen, og dernæst behandler sagen på normal vis, herunder indbringer sagen for retten, hvis dette viser sig nødvendigt. I tilfælde hvor en part er under værgemål vil en ændring blot betyde, at Statsforvaltningen fortsætter sagens behandling på normal vis uden at indbringe den for retten, før dette i øvrigt måtte vise sig nødvendigt.

Endvidere kan det overvejes at lade Statsforvaltningen fortsætte sagsbehandlingen i tilfælde, hvor en part er under værgemål. I disse tilfælde har vedkommende netop fået udpeget en værge for at få hjælp til at varetage sine anliggender. Værgemålet synes således ikke i sig selv at være til hinder for, at sagen behandles efter de almindelige regler i Statsforvaltningen med henblik på en eventuel anerkendelse eller, i forlængelse af ovenstående under punkt 4.3.2., ved iværksættelse af en retsgenetisk undersøgelse.

4.3.4 Opsamlende om overvejelserne vedrørende fader- og medmoderskab

Overvejelserne om en udvidelse af fristen for personregisterførerens registrering af fader- og medmoderskabet til 4 uger efter fødslen og udviklingen af en fælles digital platform vurderes at ville kunne skabe et enkelt system for borgerne, der ligger i tråd med intentionerne i loven.

En ændring af kompetencefordelingen sådan, at Statsforvaltningen kan træffe beslutning om iværksættelse af en retsgenetisk undersøgelse og fastslå et faderskab på baggrund af en retsgenetisk undersøgelse, vurderes at ville komme både moren og samfundsmæssige resourcehensyn til gode, da en – i lyset af de foreliggende beviser – overflødig retssag kan undgås.

Endvidere vurderes overvejelserne om ikke at videresende sager til retten, blot fordi der skal ske forkyndelse via Statstidende eller i udlandet eller, fordi en part er under værgemål, at ville understøtte en forenkling af sagsgangene og modvirke et myndighedsskifte, som sker auto-

matisk uden, at det i den konkrete situation vides, om der er et reelt behov for domstolsbehandling.

Den videre proces i forhold til de overvejede tiltag vurderes at være relativt uproblematisk, ikke mindst i lyset af at der allerede er indledt et samarbejde om en fælles digital platform. I forhold til de skitserede ændringer, der flytter kompetence til Statsforvaltningen, er det vurdering, at dette også kan ske relativt enkelt, i og med der er tale om at flytte en andel af allerede kendte sager ind i Statsforvaltningen fra domstolene.

5. Separation og skilsmisse

Med den familieretlige strukturreform fra januar 2007 blev Statsforvaltningen indgangen for sager om separation og skilsmisse med det formål at gøre det muligt at tilbyde familierne en samlet løsning på de problemstillinger, en skilsmisse kan indeholde. Strukturreformen fastholdt imidlertid en dobbeltstregen løsning, hvor domstolene træffer afgørelse, hvis parterne ikke er nået til enighed i Statsforvaltningen.

Denne delte kompetence rummer kimen til at være processkabende og dermed også skabe eller fastholde konflikter, og udviklingen på området gennem årene kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt de mange tusinde forløb, som hvert år håndteres, kan håndteres på en mere fokuseret måde af hensyn til parterne og samfundet.

5.1 Sagernes forløb i dag

Reglerne om separation og skilsmisse findes i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (ægteskabsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1818 af 23. december 2015.

Det følger af loven, at alle sager om separation og skilsmisse indledes i Statsforvaltningen, og det er således ikke muligt at gå direkte til domstolene med disse sager.

Retsvirkningerne af en separation eller en skilsmisse er, at formuefællesskabet ophører, hvilket som udgangspunkt sker ved udgangen af det døgn, hvor der er indgivet anmodning om separation eller skilsmisse til Statsforvaltningen. Den gensidige forsørgelsespligt mellem ægtefællerne bortfalder også, medmindre det ved separationen eller skilsmissen aftales eller bestemmes, at en ægtefælle skal have bidragspligt over for den anden. Endvidere bortfalder arveretten, og retten til livsforsikringer bortfalder normalt. Endelig bortfalder retten til ægtefællepension, medmindre den ene ægtefælle har bidragspligt over for den anden ægtefælle efter separationen/skilsmissen og en række andre betingelser er opfyldt.

Ægtefæller har ret til separation og skilsmisse, når de er enige om det. Ægtefæller, der er enige om at blive skilt, kan således søge om direkte skilsmisse uden forudgående separation, hvis de ønsker det.

I tilfælde af uenighed om ægteskabets opløsning gælder, at en ægtefælle har krav på separation og krav på skilsmisse efter 6 måneders separation. En ægtefælle har således ikke mulighed for at modsætte sig separation, ligesom en ægtefælle ikke kan modsætte sig skilsmisse efter 6 måneders separation. Derudover er der en række situationer, hvor en ægtefælle har ret til direkte skilsmisse, eksempelvis i tilfælde af utroskab, 2 års faktisk samlivsadskillelse, vold eller børnebortførelse.

Statsforvaltningen kan kun meddele separation eller skilsmisse, når betingelserne er opfyldte, herunder at ægtefællerne er enige om separation eller skilsmisse og om vilkårene herfor. Statsforvaltningen kan dog meddele bevilling til skilsmisse uden udtrykkeligt samtykke, hvis ægtefællerne i forbindelse med en forudgående separation var enige om, at de aftalte vilkår også skulle gælde for en eventuel senere skilsmisse, og den part, der ikke har søgt om skilsmisse, ved to breve er orienteret om ansøgningen og om, at Statsforvaltningen agter at imødekomme denne, medmindre den pågældende ægtefælle protesterer. Protesterer ægtefællen inden for en fastsat frist, afsluttes sagen uden en bevilling men med mulighed for at få den indbragt for retten.

De vilkår, der skal være enighed om, er en eventuel pligt til at betale ægtefællebidrag efter separationen/skilsmisse og retten til eventuelt at fortsætte lejemålet, hvis ægtefællerne bor i en leje- eller andelsbolig. Tidligere skulle der som vilkår for en separation eller skilsmisse også tages stilling til forældremyndighed, eventuel godtgørelse for eventuelt særeje og bevarelse af retten til enkepension¹².

Når Statsforvaltningen modtager en ansøgning om separation eller skilsmisse, skal Statsforvaltningen indkalde ægtefællerne til vilkårsforhandling, hvis de er uenige, eller hvis en part beder om det. Selvom ægtefællerne er enige, kan de tilvælge vilkårsforhandling. Endelig kan Statsforvaltningen indkalde enige ægtefæller til vilkårsforhandling, hvis omstændighederne efter Statsforvaltningens opfattelse taler for det.

Ved uenighed skal Statsforvaltningen forsøge at nå frem til en forligsmæssig løsning mellem ægtefællerne. Ægtefællerne skal derfor som udgangspunkt møde i Statsforvaltningen for at modtage vejledning om retsgrundlaget og konfliktløsningsmuligheder, selvom uenigheden ifølge dem selv er uløselig.

Under vilkårsforhandlingen vejleder Statsforvaltningen i relevant omfang om forældremyndighed og barnets bopæl, samvær, børnebidrag og ægtefællebidrag, formuefællesskabets ophør, bortfald af arveret, reglerne om ægtefællepension og pensionsrettigheders behandling på ægtefælleskiftet, mulighederne for ændring af vilkår og virkningerne af fortsættelse eller genoptagelse af samliv efter en separation. Vejledningen målrettes de konkrete problemstillinger, som ægtefællerne rejser.

Opnås enighed, og er de materielle betingelser i øvrigt opfyldte, meddeler Statsforvaltningen bevilling, medmindre Statsforvaltningen finder det betænkeligt. I så fald skal sagen afsluttes med orientering om, at Statsforvaltning efter anmodning inden for fire uger fra afslutningen kan indbringe sagen for retten. Det samme gælder, hvis en ægtefælle er udeblevet fra møde i Statsforvaltningen trods to indkaldelser.

¹² Kravet om stillingtagen til forældremyndighedens placering blev fjernet den 1. januar 2002 med ikrafttrædelsen af lov nr. 461 af 7. juni 2001 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Ændringer som følge af børneloven m.v.). Kravet om stillingtagen til spørgsmålet om ægtefællepension blev fjernet den 1. januar 2007 med ikrafttrædelsen af lov nr. 484 af 7. juni 2006 om bevarelse af ret til ægtefællepension ved separation og skilsmisse. Kravet om stillingtagen til krav efter § 56 blev fjernet den 1. marts 2012 med lov nr. 594 af 14. juni 2011 om ægtefælleskifte m.v.

Er der uenighed efter vilkårsforhandlingen, kan Statsforvaltningen tilbyde konfliktmægling, hvis det vurderes at ville kunne føre til enighed. Ved fortsat uenighed afsluttes sagen med orientering om, at Statsforvaltning efter anmodning inden for fire uger fra afslutningen kan indbringe sagen for retten. Statsforvaltningen må ikke videregive oplysninger fra vilkårsforhandlinger eller forligsbestræbelser, men må alene oplyse til retten, om parterne har deltaget i vilkårsforhandling, vejledningsmøder og konfliktmægling.

Ankestyrelsen er administrativ klageinstans i relation til de afgørelser, hvor Statsforvaltningen meddeler bevilling til separation eller skilsmisse. Styrelsen er også klageinstans i forhold til klager over Statsforvaltningens sagsbehandling i disse sager og klager over gebyrer for separation og skilsmisse.

Som det fremgår af afsnit 3.2. om sagsbehandlingen, kan retten behandle sagen med eller uden forberedende retsmøde, ligesom retten kan afsige en udeblivelsesdom. Hvis sagsøgtes adresse er ukendt, vil en stævning blive forkyndt gennem Statstidende.

5.1.1 Særligt om ægtefællebidrag

Spørgsmålet om ægtefællebidrag er som nævnt ovenfor et vilkår for separation og skilsmisse. Ved afgørelsen af, om en ægtefælle skal pålægges bidragspligt, tages der navnlig hensyn til den ene parts behov for bidrag, den anden parts evne til at betale bidrag, ægteskabets varighed og behovet for støtte til uddannelse eller lign. Der ses også på, hvordan parterne har aftalt at indrette sig økonomisk under samlivet. Der er i dag en sådan lighed mellem ægtefæller i forhold til uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet m.v., at der kun i begrænset omfang pålægges bidragspligt.

En bidragspligt kan være tidsbegrænset i op til 10 år. Den kan også være tidsubegrænset, hvor kerneområdet ifølge praksis kan være hjemmearbejdende kvinder i meget langvarige ægteskaber.

En gennemgang af udvalgte byretsdomme afsagt i 2015¹³ om bidragspligt viser, at retten afviste at pålægge bidragspligt i sager med ganske langvarige ægteskaber (mellem 14 og 35 års ægteskab), fordi den ansøgende ægtefælle havde tilknytning til arbejdsmarkedet eller havde mulighed for at få tilknytning til arbejdsmarkedet, hvor også hensynet til alder og helbred blev inddraget, eller fordi den manglende indtjening eller tilknytning til arbejdsmarkedet ikke skyldes ægteskabet, men partens egne forhold, så som sygdom.

¹³ Statsforvaltningens gennemgang af 38 udvalgte domme fra 2015, jf. bilag 2.

I de sager, hvor retten pålagde en ægtefælle bidragspligt, tegner sig et billede af ægteskaber af en vis varighed (7-33 år), hvor der både under ægteskabet og på tidspunktet for bruddet var stor forskel på indtjening og tilknytning til arbejdsmarkedet.

Der er endvidere eksempler på kortere ægteskaber, hvor der blev pålagt bidragspligt som en slags overgangsordning med henblik på, at ægtefællen kunne tilpasse sig den nye tilværelse. Et sådan løsnings blev også anvendt også i enkelte tilfælde ved langvarige ægteskaber.

De gennemgåede domme viser endvidere en tendens til at pålægge bidragspligt i en overgangsperiode i tilfælde, hvor – typisk hustruen – er flyttet til Danmark på grund af ægteskabet, og hvor ægteskabets opløsning skaber særlige udfordringer for hende, fordi hun ikke har tilknytning til landet.

Når en ægtefælle er pålagt at betale bidrag, er det i tilfælde af uenighed om bidragets størrelse Statsforvaltningen, der efterfølgende efter anmodning fastsætter bidraget. Ved fastsættelse af størrelsen lægger Statsforvaltningen som vejledende princip hovedsagligt vægt på parternes indkomst før skat og arbejdsmarkedsbidrag, men efter fradrag af rimelige pensionsindbetalinger og ATP. Udgifterne spiller en mindre rolle, bortset fra de forsørgelsesforpligtelser, som bidragsbetaleren har over for egne børn.

Efter praksis er det udgangspunktet, at bidraget fastsættes til et beløb svarende til 1/5 af forskellen mellem parternes indkomster. Der fastsættes dog normalt ikke bidrag, hvis bidragsmodtageren har en samlet årlig indkomst af en vis størrelse, der i 2016 er fastsat til ca. 280.000 - 320.000 kr. Hvis bidragsmodtagerens indkomst er mindre end de anførte beløb, fastsættes bidraget normalt kun så højt, at bidragsmodtagerens samlede indkomst inkl. bidrag ligger i det anførte indkomstinterval. Bidragsbetalerens indkomst har også betydning for størrelsen af bidraget. Hvis bidragsbetalerens årlige indkomst i 2016 er ca. 270.000 kr. eller derunder, fastsættes der ikke bidrag uanset størrelsen af bidragsmodtagernes indkomst. Er bidragsbetalerens årlige indkomst i 2016 mellem ca. 270.000 - 290.000 kr., fastsættes bidraget som udgangspunkt sådan, at bidragsbetalerens indkomst ikke kommer under minimumsgrænsen på ca. 270.000 kr. efter fradrag for udgifter til forsørgelse af egne børn og for ægtefællebidrag. En særlig høj indtægt hos bidragsbetaleren kan betyde, at der fastsættes bidrag, selvom bidragsmodtagerens årlige indkomst er i intervallet ca. 280.000 - 320.000 kr.

Har parterne indgået en aftale om ægtefællebidrag, kan bidraget kun ændres ved dom.

5.2 Sagerne i tal

I 2015 afsluttede Statsforvaltningen i alt godt 23.000 ansøgninger om opløsning af ægteskab, jf. tabellen nedenfor, hvilket er et nogenlunde stabilt antal set over tid. Af disse godt 23.000 sager blev langt størstedelen, ca. 19.000 sager, afsluttet ved en bevilling til enten separation eller skilsmisse. Statsforvaltningen gennemførte vilkårsforhandling i knap 1.400 af bevillings-sagerne. I knap 4.200 tilfælde henlagde Statsforvaltningen sagen, dog sådan at ca. 800 af disse sager blev sendt til retten.

Tabel 2. Samlet sagsantal i Statsforvaltningen fordelt på sagstype og afslutning	2014	2015
Separationsbevilling	4.039	3.077
Skilsmissebevilling efter separation	7.170	4.641
Bevilling til direkte skilsmisse (enighed)	11.523	11.257
Bevilling til direkte skilsmisse pga. utroskab m.v.	177	82
Gennemført vilkårsforhandling i bevillingssager	1.268	1.355
Sag henlagt	5.299	4.183
- Heraf videresendt til retten	977	831

Statsforvaltningen har gennemgået de domme, som Statsforvaltningen modtog til orientering fra retterne i perioden 1. juli 2013 til 1. juli 2014. Det bemærkes, at antallet af modtagne domme kan afvige fra det antal afgørelser, domstolene reelt har truffet, fordi der ikke i alle tilfælde er sendt en kopi af retsafgørelsen til Statsforvaltningen.

Gennemgangen kan i det lys ses som en overordnet retningsgivende beskrivelse af sagernes behandling ved domstolene, men altså ikke som en gennemgang af samtlige retsafgørelser i perioden.

Til sammenligning kan oplyses, at byretterne i 2014 afsluttede i alt 1.149 ægteskabssager, heraf 925 med dom eller forlig efter hovedforhandling. I 2015 var de tilsvarende tal henholdsvis 937 og 768 sager¹⁴.

Gennemgangen af de i alt 620 retsafgørelser, som Statsforvaltningen har modtaget, viser, at:

- I 9 tilfælde blev sagen afvist pga. manglende stævning eller sagsøgers udeblivelse.
- I 180 sager blev der afsagt udeblivelsesdom, heraf var der i 131 sager sket forkyndelse gennem Statstidende.
- I 256 sager tog sagsøgte bekræftende til genmæle.
- I 48 tilfælde blev sagen hævet af sagsøger.
- I 127 tog retten stilling til en uenighed mellem parterne.

De 127 sager, hvor parterne var uenige, havde følgende indhold:

- I 29 sager ønskede sagsøgte ikke separation/skilsmisse.
- I 95 sager drejede uenigheden sig om ægtefællebidragspligt.
- I 3 sager drejede uenigheden sig om fortsættelse af et fælles lejemål.

På baggrund af gennemgangen ses det således, at der i 98 tilfælde – svarende til knap 16 pct. af de gennemgåede domme – forelå en egentlig tvist, som retten kunne tage stilling til,

¹⁴ Statistiske oplysninger modtaget fra Domstolsstyrelsen.

idet modstand mod separation/skilsmisse normalt ikke kræver en reel juridisk vurdering, da sagsøger som nævnt ovenfor normalt har krav på separation/skilsmisse. Modstanden kan dog i disse tilfælde dække over eksempelvis en uenighed om retten til at fortsætte et fælles lejemål.

Det skal dog bemærkes, at de i alt ca. 300 sager, hvor der blev taget bekræftende til genmæle, eller sagen blev hævet, kan være udtryk for, at parterne er nået frem til enighed om en reel tvist, eksempelvis om bidragspligten. Der kan således være iværksat forligsbestræbelser fra rettens side, eller være givet vejledning til parterne om retspraksis udover, hvad der allerede er givet før sagens indbringelse for retten.

Så godt som alle af de 98 tvistsager vedrørte ægtefællebidragspligten. Retten fastsatte i 37 af disse sager bidragspligt og afviste kravet i 58 sager. Dette skal endvidere sammenholdes med, at Statsforvaltningen ikke sjældent afslår at fastsætte bidrag/nedsætter det til 0 kr. på grund af parternes indtægt¹⁵. Endvidere bemærkes det, at Statsforvaltningen i 2015 behandlede ca. 900 sager om ægtefællebidrag, hvoraf knap 300 dog blev afvist på grund af formkrav i forhold til ansøgningen eller henlagt. Til sammenligning tog retterne i de gennemgåede domme stilling til ægtefællebidrag i 95 sager.

En sag om separation og skilsmisse har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid i Statsforvaltningen på 7 uger. Sagsbehandlingstiden vedrører sager med og uden vilkårsforhandling. Ifølge oplysninger om sagsbehandlingstiden for ægteskabssager i byretterne i 2015 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager afgjort med dom eller forlig efter hovedforhandling 4,7 måneder, mens den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle sager var 4,3 måneder. De tilsvarende tal for domstolsbehandlingen i 2014 var henholdsvis 4,3 måneder og 3,9 måneder¹⁶.

Lægger man sagsbehandlingstiden i de to myndigheder sammen, var den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager, der blev afgjort med dom eller forlig efter hovedforhandling, ca. 6,2 måneder.

5.3 Overvejelser om ændringer af det eksisterende system

På baggrund af beskrivelsen af de gældende regler om behandlingen af separations- og skilsmissesager samt tallene om sagerne vil det følgende afsnit behandle de uhensigtsmæssigheder, som det eksisterende system vurderes at rumme.

De udfordringer, som synes at træde tydeligst frem, er myndighedsskiftet mellem Statsforvaltningen og domstolene, hvor sagerne i et vist omfang ikke ses at indeholde en egentlig juridisk tvist, og hvor sagsbehandlingstiden for parterne forlænges betragteligt pga. forumskiftet.

¹⁵ I stikprovevis gennemgang af 50 sager om ægtefællebidrag vedrørte de 31 sager ægtefællebidrag efter ægteskabslovens § 50. Gennemgang viste, at bidraget i 8 tilfælde blev sat til 0 kr.

¹⁶ Statistiske oplysninger modtaget fra Domstolsstyrelsen.

De tiltag, som vurderes at kunne være relevante at overveje i forhold disse udfordringer med henblik på at opnå en bedre sagstilrettelæggelse for borgerne og myndighederne, vil også blive skitseret.

5.3.1 Betydningen af det eksisterende dobbeltstrengede system

Som det fremgår ovenfor, henskydes alle sager, hvor der ikke kan konstateres enighed mellem parterne, i dag til domstolene. Overordnet set kan den manglende enighed gå på spørgsmålet om separation eller skilsmisse som sådan, på vilkår om bidragspligt og/eller på vilkår om retten til at fortsætte et lejemål.

I 2015 indbragte Statsforvaltningen således ca. 800 sager for retten, svarende til ca. 3,5 pct. af alle sager om separation og skilsmisse, som blev afsluttet i 2015 i Statsforvaltningen. Hvis man skal stille processen lidt på spidsen, kan det med afsæt i, at antallet af sager om ægteskabets opløsning som nævnt ses at være relativt stabilt over tid, som en forsigtig antagelse anføres, at de reelle tvistsager udgør under 1 pct. af alle sager. Vel vidende at denne antagelse baserer sig på en vis sammenblanding af tal fra et år med tal fra et andet år, så giver det dog en fornemmelse af, hvor lille en del sagerne med retlig uenighed, dvs. sager om vilkårene bidragspligt og fortsættelse af lejemålet, udgør af det store antal sager om separation og skilsmisse, der håndteres.

En stor del af de sager, der sendes videre til retten, ses på baggrund af de overordnede træk, der fremgår af gennemgangen af domme fra 2013/2014, jf. ovenfor, at skyldes, at modparten ikke besvarer Statsforvaltningens henvendelser, eller at modpartens adresse er ukendt, eksempelvis fordi vedkommende bor i udlandet. På tidspunktet for sagens videresendelse til retten foreligger der således ikke oplysninger om, hvorvidt parterne er uenige.

I sager, hvor modpartens adresse er ukendt, sker der forkyndelse af stævningen via Statstidende, og der beskikkes en advokat for sagsøgte. I de ovenfor nævnte 131 ud 180 afsagte udeblivelsesdomme består sagsbehandlingen ved domstolene således i essensen i, at den beskikkede advokat protesterer mod separation/skilsmisse, hvorefter der afsiges dom i overensstemmelse med påstanden. Der vil ifølge den foretagne gennemgang typisk være tale om en dom til separation, og forløbet vil således ikke sjældent gentage sig, når den fraseparerede ægtefælle 6 måneder senere ønsker skilsmisse, og sagsøgtes adresse fortsat er ukendt.

Gennemgangen af de 620 modtagne domme fra 2013/2014 viser endvidere, at en stor del af de sager, der sendes i retten, ender med enighed mellem parterne udtrykt ved, at en part tager bekræftende til genmæle, eller ved at sagsøger hæver sagen. Det kan heller ikke afvises, at udeblivelser i en vis udstrækning dækker over en accept af modpartens krav. Der kan være flere årsager til, at parterne bliver enige under retssagen. Det tidsmæssige element kan således spille en rolle, fordi et eventuelt følelsesmæssigt kaos i forbindelse med et brud kan have lagt sig, eller fordi parterne har haft tid til at indstille sig på udfaldet af sagen. Der kan også være iværksat yderligere forligsbestræbelser fra rettens side eller yderligere vejledning om praksis m.v.

På baggrund af de gennemgåede domme tegner sig et billede af, at der kun i et fåtal af sagerne er en egentlig konstaterbar uenighed om opløsningen af ægteskabet eller om vilkårene, som kræver afgørelse ved dom.

Statsforvaltningen har forud for, at sagen sendes i retten, vejledt parterne om retspraksis, også i relation til den foreliggende sag. I sammenhæng hermed skal det særligt understreges, at loven indeholder et klart retskrav på separation, skilsmisse efter separation og i visse tilfælde direkte skilsmisse, hvilket parterne også er vejledt om. I det omfang en sag, hvor den anmodende part har et retskrav på separation eller skilsmisse, sendes videre til retten, vil der fra et myndighedssynspunkt reelt være tale om en ekspeditionssag uden et egentligt retligt tvistindhold. Set fra parternes synspunkt vil der alene være tale om procesførelse ud fra en følelsesmæssig motivation, i visse tilfælde måske endda chikanøs motivation.

I forhold til spørgsmålet om bidragspligt, som er et af de spørgsmål, der kan gøre det nødvendigt med en dom i det eksisterende system, bemærkes det, at der i takt med samfundsudviklingen og den arbejdsmæssige ligestilling af kvinder og mænd i praksis er sket en væsentlig indskrænkning af området for at pålægge ægtefællebidragspligt.

Når bidragspligten er fastsat, er det som nævnt Statsforvaltningen, der i tilfælde af uenighed kan fastsætte bidragets størrelse. I den forbindelse skal det særligt bemærkes, at selvom der er en bidragspligt, vil bidraget i visse situationer indtil videre kunne blive fastsat til 0 kr. på grund af parternes økonomiske forhold. Den tid og sagsbehandling, der medgår til at fastsætte bidragspligten, vil altså, som det også fremgår ovenfor, ikke altid føre til fastsættelse af et bidrag i den sidste ende.

Særligt om sagsbehandlingstiden i det eksisterende dobbeltstrengede system bemærkes det, at oversendelsen af sagen til retten alt andet lige betyder en længere sagsbehandlingstid for parterne. Når en sag sendes til retten, starter den som anført forfra, hvilket betyder, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i retten på godt 4 måneder skal lægges oven i de i gennemsnit 7 uger, det tager at behandle sagen i Statsforvaltningen.

Afhængig af årsagen til oversendelsen til retten kan denne forlængelse af sagsbehandlingstiden forekomme mere eller mindre begrundet og i nogle tilfælde overflødig, ikke mindst set fra sagsøgerens side i de sager, hvor en ægtefælle modsætter sig et retskrav på separation eller skilsmisse.

Endvidere er det relevant at bemærke i forhold til sagsbehandlingstiden, at separations- eller skilsmissesagen set med parternes øjne ikke i alle tilfælde er endeligt afgjort, når der afsiges dom. Det kan således være nødvendigt for en part at bede Statsforvaltningen om at fastsætte bidragets størrelse, jf. ovenfor. Dette fører igen til en længere sagsbehandlingstid, som i de tilfælde, hvor bidraget sættes til 0 kr., på "bundlinjen" ikke har ændret situationen for den anmodende part.

5.3.2 Et enstrengt forløb – videreførelse af den familieretlige strukturreform

I lyset af, at der alene indbringes få sager for domstolene set i forhold til det samlede antal sager, og at der tegner sig et billede af ganske få sager med en egentlig retlig problemstilling, og under hensyn til en betragtelig forøgelse af sagsbehandlingstiden ved myndighedsskiftet – og dermed også en risiko for at holde en eventuel konflikt i live – kan det overvejes at indføre en enstrengt løsning, hvor alle separations- og skilsmissesager afsluttes i Statsforvaltningen enten ved bevilling eller ved afgørelse, og altså ikke kan indbringes for retten.

Det kan anføres, at der er tale om statusafgørelser, der har betydning for en række af ægtefællernes forhold, hvorfor sagerne bør behandles ved domstolene. Dette ligger i tråd med tilkendegivelser gennem tiden som omtalt i kapitel 3 om, at egentlige tvister mellem parter bør behandles i domstolene med de retssikkerhedsgarantier, der følger heraf.

Efter loven har en ægtefælle krav på separation med det samme og krav på skilsmisse efter 6 måneder. Der er altså tale om, at en ansøgning om separation eller skilsmisse i den sidste ende kun kan få ét udfald. Anskues problematikken isoleret ud fra kravet på separation og skilsmisse, kan der kun vanskeligt argumenteres for, at domstolene er bedre kvalificerede til at træffe denne afgørelse. Og konsekvenserne af at lade Statsforvaltningen træffe afgørelse om separation og skilsmisse er reelt set blot, at ægteskabet opløses ca. 4 måneder tidligere, end hvis sagen var behandlet i retten. Det bemærkes, at efter ægtefælleskiftelovens § 51 ophører formuefællesskabet ved udgangen af det døgn, hvor der er indgivet anmodning om separation eller skilsmisse til statsforvaltningen.

En eventuel ændring af kompetencen på området vil betyde, at en ægtefælle, der ønsker separation eller skilsmisse, og som efter loven har retskrav herpå, undgår at skulle gennem en retssag, hvor dommen i sagens natur ikke kan føre til et andet resultat, end det sagsøgeren ønsker, da den anden parts modvilje som nævnt ovenfor er udtryk for følelser og ikke jura. Muligheden for at "chikanere" en ægtefælle på denne måde fjernes således også.

Den skitserede komprimering af forløbet vil også betyde, at Statsforvaltningen i nogle sager vil skulle tage stilling til spørgsmålet om fortsættelse af et lejemål, der tidligere var fælles bolig. I den forbindelse bemærkes, at der ifølge gennemgangen af de 620 modtagne domme alene var tale om tre tilfælde af uenighed herom. Derudover har spørgsmålet en naturlig sammenhæng med spørgsmålet om barnets bopæl, hvis der er mindreårige børn. Statsforvaltningen er således også indgang for sager om forældremyndighed og barnets bopæl. Overvejelser om ændringer på dette område behandles i kapitel 7. Statsforvaltningen vurderes således at kunne behandle spørgsmålet om retten til at fortsætte et lejemål i tilfælde af parternes uenighed.

Dernæst vil Statsforvaltningen i nogle tilfælde skulle behandle spørgsmålet om ægtefællebidrag i sin helhed. Statsforvaltningen er allerede i dag en central myndighed i forhold til den samlede behandling af spørgsmålet om ægtefællebidrag. Statsforvaltningen vejleder således parterne om retspraksis på området, før sagen eventuelt sendes i retten, og Statsforvaltningen træffer efterfølgende afgørelse om bidragets størrelse. Det må således kunne lægges til

grund, at Statsforvaltningen er i besiddelse af en indgående viden om ægtefællebidrag som sådan.

Det bemærkes i den forbindelse også, at den kompetence, som Statsforvaltningen ville få i forhold til at gribe ind i parternes økonomiske forhold gennem ægtefællebidragspligten, ikke ville være ligeså omfattende som den, der følger af kompetencen til at fastsætte børnebidrag. Ægtefællebidragspligt løber som oftest i en begrænset periode og kan ydermere sættes til 0 kr., mens børnebidrag kan løbe i op til 18 år og kan udgøre ganske betragtelige beløb.

Da spørgsmålet om ægtefællebidrag, og om bidragsfastsættelse som sådan, på ingen måde er ukendt for Statsforvaltningen, og da der ydermere kan opstå situationer, hvor rettens afgørelse om bidragspligt er uden reelt indhold på grund af reglerne om fastsættelsen af størrelsen af ægtefællebidrag, må det umiddelbart anses for mest hensigtsmæssigt og borgervenligt, at udfaldet af en afgørelse om bidragspligten og bidragsstørrelsen træffes og kommunikeres samtidigt.

I sammenhæng hermed bemærkes det også, at der på grund af Statsforvaltningens organisering som en enhedsforvaltning vurderes at kunne være særligt gode forudsætninger for at skabe og vedligeholde en ensartet praksis på området¹⁷.

For de involverede parter vil en ændring af kompetenceforholdene kunne betyde en betragteligt hurtigere sagsbehandling i og med, at to, potentielt tre, sagsforløb¹⁸ kan samles til ét forløb. I den forbindelse er det vigtigt at have for øje, at parterne i forbindelse med en opløsning af deres ægteskab kan være udsat for store følelsesmæssige belastninger og ofte lever med en usikkerhed omkring deres fremtidige liv, ikke mindst den fremtidige økonomi.

Derfor må det anses for vigtigt, at parterne kan få en hurtig sagsbehandling og en sagsbehandling, der ikke i sig selv medvirker til at øge konfliktniveauet. Hertil kommer, at det må antages, at parterne i en ægteskabssag, ikke mindst af hensyn til eventuelle børn, er bedst tjent med, at behandlingen af deres sag foregår i et konfliktdæmpende forum.

I relation til sager, hvor modpartens adresse er ukendt, eller hvor modparten ikke besvarer Statsforvaltningens henvendelser om ansøgningen om separation og skilsmisse bemærkes som ovenfor i kapitel 4, at Statsforvaltningen i sager om børne- og ægtefællebidrag efter underholdspligtforordningen skal sørge for forkyndelse over for parter i udlandet efter forkyndelsesforordningen, Haagerforkyndelseskonventionen m.v. Endvidere skal Statsforvaltningen i sager om skilsmisse efter separation sikre sig, at modparten er gjort bekendt med ansøgningen. Statsforvaltningen har således også den fornødne ekspertise til at behandle sager om separation eller skilsmisse, hvor det er nødvendigt at foretage forkyndelse over for modparten.

¹⁷ Der ses at være stor variation i antallet af behandlede ægteskabssager i byretterne. Det bemærkes videre, at der er 27 myndigheder, der i dag kan træffe disse afgørelser (24 byretter, to landsretter og Højesteret). Den seneste trykte dom fra Højesteret er fra.

¹⁸ I situationer, hvor Statsforvaltningen indbringer sager for retten ad stillingtagen til bidragspligten, og derefter igen starter i Statsforvaltningen med henblik på udmåling af bidragets størrelse.

Det bemærkes i øvrigt, at den delte kompetence også betyder, at en klage over eksempelvis sagens behandling i Statsforvaltningen hører under Ankestyrelsen, mens behandling af sagens materie hører til hos domstolene. Der kan således opstå situationer, hvor der er parallelle forløb om overordnet set samme sagskompleks hos to myndigheder, hvilket også kan medvirke til optrapning af en konflikt mellem parterne.

Endelig kan det påpeges, at myndighedsskiftet fra Statsforvaltningen til retten betyder, at parterne ofte vil have udgifter til en advokat, medmindre deres indkomst er så lav, at de kan få fri proces. I 2016 kan en enlig ansøger som udgangspunkt kun få fri proces ved en årsindtægt under 308.000 kr. før skat. I Statsforvaltningen forudsættes det ikke, at parterne er repræsenteret ved advokat, mens det er almindeligt ved domstolene.

I nogle situationer kan en ægtefælle have brug for en dom til separation eller skilsmisse, uanset om parret er enige om alt, eksempelvis som dokumentation over for udenlandske myndigheder, da afgørelse om separation og skilsmisse i de fleste lande træffes ved dom, og da ikke alle lande anerkender administrative afgørelser herom.

Det bemærkes, at Statsforvaltningen og Ankestyrelsen kan give bevillinger til separation og skilsmisse en påtegning om retskraft. Denne påtegning indeholder erklæring om, at bevillingen er gyldig og gældende efter dansk ret. Endvidere har Danmark tiltrådt Haagerkonventionen af 1. juni 1970 om anerkendelse af skilsmisser og separationer, hvorefter skilsmisser og separationer opnået i en anden kontraherende stat ved dom eller en anden i denne stat officielt anerkendt afgørelsesmåde, skal anerkendes, når afgørelsen lovligt har fået virkning der. Der ses endvidere ikke i praksis at opstå problemer med at få anerkendt skilsmissebevillinger i udlandet.

Da overvejelserne om en kompetenceændring har sigt på en forenklet proces, vurderes det ikke hensigtsmæssigt at bevare en særlig adgang til domstolsbehandling af de få sager, hvor parterne angiver at have et behov for en dom frem for en administrativ afgørelse.

I forhold til spørgsmålet om ankeadgang synes de hensyn, der ligger bag overvejelser om at samle kompetencen i 1. instans i Statsforvaltningen, at føre til, at den almindelige klageadgang, som gælder i forhold til Statsforvaltningens afgørelser på det familieretlige område, også ville skulle finde anvendelse i sager om separation og skilsmisse. Ankestyrelsen behandler i dag klager i relation til afgørelser, hvor Statsforvaltningen meddeler en bevilling, herunder sagsbehandlingen i relation til disse, ligesom Ankestyrelsen behandler klager over Statsforvaltningens afgørelser om ægtefællebidrag. I 2015 behandlede styrelsen således 169 sager om ægtefællebidrag, og sagsbehandlingstiden var i disse sager ca. 5 måneder.

Det må således lægges til grund, at der er den fornødne faglighed i styrelsen til at fungere som klageinstans i forhold til alle afgørelser om separation og skilsmisse, ligesom styrelsen har gode muligheder for at styrke praksiskoordineringen i Statsforvaltningen. Endvidere synes den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, og dermed hensynet til parternes behov for en hurtig proces, at tale for at placere klageadgangen hos Ankestyrelsen. Det bemærkes endvidere, at det er muligt at behandle principielle sager på ankemøder, jf. pkt. 3.3.

5.3.3 Understøttende eller selvstændig ændring af de materielle regler

Som en understøttende ændring i forhold til kompetencespørgsmålet kan det overvejes at foretage ændringer i de materielle regler om ægtefællebidragspligt og dermed forenkle materien i en række sager.

I dag afgør retten spørgsmålet om bidragspligt under hensyn til, "i hvilket omfang den, der ønsker bidrag, selv kan skaffe sig et efter sine livsvilkår tilstrækkeligt underhold, og hvorvidt den anden part efter sine økonomiske forhold og de øvrige omstændigheder formår at udrede bidrag. Endvidere tages der hensyn til ægteskabets varighed. Der kan tillige tages hensyn til, om den, der ønsker bidrag, har behov for støtte til uddannelse eller lignende." Det kunne overvejes at ændre betingelserne for at pålægge bidragspligt, sådan at det ikke vil være en mulighed ved korterevarende ægteskaber.

Med hensyn til afgrænsning af, hvad der forstås som ægteskab af en vis varighed, kan der findes inspiration til afgrænsningen i lov om bevarelse af ret til ægtefællepension ved separation og skilsmisse, jf. lov nr. 484 af 7. juni 2006. Efter denne lov er det en betingelse for at bevare retten til ægtefællepension efter en tidligere ægtefælle, at parternes ægteskab inden separationen eller skilsmissen uden forudgående separation har bestået i mindst 5 år. En eventuel regel, der begrænser området for bidragspligt til ægteskaber, der ikke er korterevarende, bør dog overvejes suppleret af en mulighed for at fastsætte et overgangsbidrag til ægtefæller, som opholder sig i Danmark på grund af ægteskabet og for hvem, ægteskabets oplysning har særlige konsekvenser, fordi de ikke har nogen særlig tilknytning til Danmark.

Endvidere kan det overvejes at forenkle sagerne ved, at ægtefællebidragspligten og eventuelt også retten til at fortsætte et fælles lejemål ikke længere skal være et vilkår for separation og skilsmisse. Derved muliggøres en mere fokuseret proces, hvor spørgsmål om bidrag, der i og for sig kan synes uvedkommende i forhold til ønsket om at opløse ægteskabet, ikke kommer til at forhale separations- eller skilsmisseprocessen. Det vil i givet fald være nødvendigt at overveje, hvor længe efter separation og skilsmisse spørgsmålet om bidragspligt kan tages op, da det i modsat fald også vil kunne holde en konflikt i live og – imod intentionerne bag en eventuel ændring – fastholde en part i det tidligere fællesskab.

Tilsvarende gør sig gældende i relation til stillingtagen til fortsættelse af et fælles lejemål. Dette spørgsmål må antages ofte at være afklaret mellem ægtefællerne, hvilket også kommer til udtryk ved Statsforvaltningens domsgennemgang. Det kan blandt andet skyldes, at afklaringen sker samtidigt med afklaringen af, hvor eventuelle børn skal have bopæl. Er forældrene uenige om dette spørgsmål og fastholder de af denne grund begge ønsket om at beholde lejemålet, ville det være hensigtsmæssigt, at Statsforvaltningen kunne træffe en samlet afgørelse om barnets bopæl og lejemålet.

5.3.4 Opsamlende om overvejelserne

Flytning af kompetencen fra domstolene til Statsforvaltningen til at træffe afgørelse om separation og skilsmisse vurderes at ville føre til et enklere system, der bygger videre på de tan-

ker, der ligger til grund for den familieretlige strukturreform fra 2007, og som synes at stemme overens med den sagssammensætning, der er på området.

Ændringen vil således betyde en kortere og mere fokuseret sagsbehandling, hvilket kan have betydning i forhold til en eventuel konflikt.

Der vil med en sådan ændring være tale om en ny tilgang til området, der må forventes at møde betragtelig modstand fra dele af de professionelle aktører.

En forenkling af de materielle regler som skitseret, hvor bidragspligt og retten til et fælles lejemål ikke længere er et vilkår for separation og skilsmisse, og hvor retten til bidragspligt i udgangspunktet begrænses til ægteskaber af en vis varighed, vil kunne understøtte kompetenceændringen. Disse tiltag vil kunne iværksættes indledningsvist, mens overvejelserne om kompetenceændring belyses yderligere.

6. Børnebidrag

Erfaringer fra behandlingen af sager om brudte familier og senest en undersøgelse fra Børns Vilkår fra efteråret 2015¹⁹ viser, at økonomiske spørgsmål i høj grad rummer kimen til konflikter mellem forældrene. Samtidig viser tal fra Statsforvaltningen, at der træffes mange afgørelser om børnebidrag – ca. 23.000 i 2015. Dette giver anledning til overvejelser om, hvorvidt det ved at ændre reglerne om børnebidrag er muligt at begrænse antallet af platforme for forældrenes kampe og dermed også begrænse konfliktniveauet mellem dem.

6.1 Afgørelsestyper og kompetente myndigheder

Efter lov om børns forsørgelse (børnebidragsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1815 af 23. december 2015, har forældre pligt til at forsørge deres barn. Det gælder, uanset om forælderen bor sammen med barnet eller ej. Børnebidragsloven regulerer forældrenes privatretlige pligt til at forsørge barnet og deres gensidige ansvar for at varetage denne forpligtelse. Loven fastlægger ikke barnets rettigheder. Pligten til at forsørge barnet ophører, når barnet fylder 18 år. Bidrag til undervisning eller uddannelse kan dog pålægges, indtil barnet fylder 24 år. Forældrenes privatretlige forsørgelsespligt er således ikke knyttet op på den almindelige myndighedsalder. Der kan også fastsættes forskellige særlige børnebidrag, f.eks. konfirmationsbidrag.

Fælles for bidragene er, at fastsættelse forudsætter en ansøgning fra en af parterne.

6.1.1 Løbende bidrag – fælles forældremyndighed

Forældre har efter forældreansvarsloven som udgangspunkt fælles forældremyndighed. Det følger af de beslutningsbeføjelser, der er knyttet til fælles forældremyndighed, at begge forældre som udgangspunkt hver især kan træffe bestemmelse om, hvordan barnet skal forsørges.

En forælder, der har del i forældremyndigheden, kan kun pålægges at betale bidrag, hvis forælderen efter en konkret vurdering ikke opfylder sin forsørgelsespligt. Hvis en forælder ikke har del i forældremyndigheden, kan denne anden forælder bestemme, at forælderenes forsørgelsespligt skal opfyldes gennem betaling af et pengebeløb i form af børnebidrag.

I vurderingen af, om en forælder med del i forældremyndigheden opfylder sin forsørgelsespligt, indgår efter praksis især, hvor meget barnet opholder sig hos forældrene, og hvor fast ordningen er. Hvis barnet opholder sig nogenlunde lige meget hos hver af forældrene, vil udgangspunktet være, at begge forældre opfylder deres forsørgelsespligt over for barnet. I tilfælde, hvor barnet opholder sig 4-5 dage hos den ene forælder i en 14-dages periode, vil

¹⁹ ”Jeg er træt af at være deres brevdue” – en undersøgelse af hvordan børn oplever konfliktfyldte skilsmisser, Børns Vilkår, november 2015. Af undersøgelsen fremgår, at forældre med konfliktfyldte forhold i 43 pct. af tilfældene har konflikter om økonomien.

denne forældre derimod kun undtagelsesvist kunne anses for at opfylde sin forsørgelsespligt over for barnet.

I vurderingen indgår også, om forældrene hver især deltager i den daglige og basale forsørgelse af barnet. Det kræves ikke, at forældrene er enige om, at barnet forsørges gennem de udgifter, som den ene forælder afholder vedrørende barnet, eller at den ene forælder får en økonomisk fordel af, at den anden forælder har afholdt en udgift. Det væsentlige i vurderingen er, om forældrene opfylder barnets konkrete forsørgelsesbehov. Det indgår også i vurderingen, om en af forældrene modtager børnetilskud og/eller børne- og ungeydelse til barnet. Forældrenes øvrige økonomiske forhold lægges der derimod normalt ikke afgørende vægt på i forhold til spørgsmålet om opfyldelse af forsørgelsespligten.

Ved fastsættelse af børnebidrag lægges der efter loven kun vægt på barnets bedste og bidragsbetalerens indkomstforhold. Statsforvaltningen indhenter derfor oplysninger om indkomstforholdene hos denne forælder. Oplysningerne indhentes almindeligvis via SKATs registre, herunder indkomstregistret, og disse oplysninger lægges i udgangspunktet til grund ved afgørelsen. Hvis bidragsbetaleren har en lav indkomst eller en mellemindkomst, vil bidraget til barnets løbende forsørgelse blive fastsat til normalbidraget (1.307 kr. om måneden i 2016), der er et minimumsbidrag.

Har bidragsbetaleren gode økonomiske forhold, kan Statsforvaltningen fastsætte et højere bidrag end normalbidraget. Bidragets størrelse fastsættes med et procenttillæg, f.eks. normalbidraget + 100 pct. ved en årlig indtægt på 480.000 kr., når den pågældende forælder har forsørgelsespligt over for et barn. Indkomstbeløbene afhænger af, hvor mange børn bidragsbetaleren har.

6.1.2 Uddannelsesbidrag

Som nævnt kan en forælder pålægges at betale uddannelsesbidrag, hvis et barn mellem 18 og 24 år modtager undervisning eller er under uddannelse, og den anden forælder fortsat har forsørgelsesudgifter til barnet. I så fald kan sidstnævnte forælder ansøge Statsforvaltningen om, at den anden forælder bliver pålagt at betale uddannelsesbidrag til barnet. Det er uden betydning, om barnet bor hos den ansøgende forælder eller er flyttet hjemmefra. Det bemærkes i den forbindelse, at gennemsnitsalderen for unge, der flyttede hjemmefra i 2014, var knap 20 år²⁰. Det er ikke barnet, der har krav på et bidrag, men den forælder, der fortsat forsørger barnet.

Der kan kun fastsættes bidrag, hvis den anden forælder ikke deltager i forsørgelsen af barnet i fornødent omfang. Der udsendes hvert år vejledende retningslinjer for, hvor høj en indkomst en bidragsbetaler normalt skal have for at skulle betale uddannelsesbidrag. I 2016 er indkomstbeløbet for fastsættelse af det laveste uddannelsesbidrag en indtægt før skat på ca. 370.000 kr. årligt, hvis bidragsbetaleren har forsørgelsespligt over for et barn. Som ved børnebidrag er det bidragsbetalerens fremtidige indkomstniveau, der er afgørende.

²⁰ Ifølge oplysninger fra Danmarks Statistik.

Barnets eventuelle indtægter kan også have betydning ved fastsættelse af uddannelsesbidrag. Er barnets indkomst i 2016 ca. 6.000 kr. om måneden, fastsættes der normalt ikke uddannelsesbidrag.

Hvis bidragsbetaleren har bidraget til omkostningerne ved barnets uddannelse efter det fyldte 18. år gennem en børne- eller uddannelsesopsparing, fastsættes der ikke uddannelsesbidrag i den periode, hvor det beløb, der kommer til udbetaling, dækker det uddannelsesbidrag, som bidragsbetaleren kunne være pålagt.

6.1.3 Særligt om ændring af aftalte børnebidrag

Forældre kan indgå aftale om børnebidrag, og det er således ikke et krav, at bidraget fastsættes ved en afgørelse fra Statsforvaltningen.

Et bidrag fastsat af Statsforvaltningen kan efter børnebidragsloven til enhver tid ændres, hvis der er grundlag for det. Derimod kan et aftalt bidrag som udgangspunkt kun ændres af Statsforvaltningen, hvis aftalen skønnes åbenbart ubillig, hvis forholdene væsentligt har forandret sig, eller hvis aftalen strider mod barnets bedste.

Adgangen til at tilsidesætte børnebidragsaftaler er således noget videre, end hvad der almindeligvis gælder for andre formueretlige aftaler. Det drejer sig ikke mindst om muligheden for at tilsidesætte en aftale, fordi "forholdene væsentligt har forandret sig". Det skyldes, at mange bidragsaftaler kun skal gælde "indtil videre", fordi parterne kan have svært ved at overskue konsekvenserne af en fast aftale på længere sigt. Det kan især være vanskeligt at formulere ændringskriterier, der tager højde for alle situationer. Forældrene kan dog aftale, at bidraget skal kunne ændres på samme måde, som hvis Statsforvaltningen havde fastsat det.

Uanset den lempeligere adgang til at ændre bidragsaftaler skal der ganske meget til for at tilsidesætte en aftale om et bidrag, der er højere, end hvad der ellers ville blive fastsat ved en afgørelse fra Statsforvaltningen.

Som begrundelse for at søge en bidragsaftale tilsidesat og bidraget nedsat påberåber parterne sig dog ofte, at der var særlige forudsætninger for aftalen, der nu er bristede. Dette kan være en ændringsgrund, men det skal først klarlægges, om der var særlige forudsætninger for aftalen. I bekræftende fald skal det derefter vurderes, om forudsætningerne for aftalen er forandret i en sådan grad, at det kan begrunde ændring af aftalen. Den, der påberåber sig bristede forudsætninger, skal bevise det.

En aftale om ikke at skulle betale bidrag eller betale et lavere bidrag, end Statsforvaltningen ville have fastsat, vil normalt kunne tilsidesættes som stridende mod barnets bedste. Hvis en bidragsaftale kan tilsidesættes, kan Statsforvaltningen herefter fastsætte bidraget efter de almindelige retningslinjer.

6.1.4 Særbidrag

Børnebidragsloven rummer mulighed for efter ansøgning at fastsætte særlige børnebidrag i anledning af barnets navngivning/dåb, konfirmation, opnåelse af konfirmationsalderen (beklædningsbidrag), sygdom eller begravelse eller i anden særlig anledning.

Hertil kommer fødselsbidrag samt barselsbidrag til moren i 3 måneder omkring fødslen. Under særlige omstændigheder kan barselsbidraget pålægges for indtil 4 måneder før og 9 måneder efter fødslen. Endvidere kan der fastsættes bidrag til udgifter forbundet med abort.

Det er en forudsætning for fastsættelse af disse bidrag, at der søges inden for nærmere fastsatte og relativt korte frister.

De nævnte bidrag bliver fastsat, selvom bidragsbetalerens økonomiske forhold er dårlige. Statsforvaltningen afslår normalt kun at fastsætte bidrag, hvis bidragsbetaleren dokumenterer, at han/hun har deltaget i afholdelse af udgifterne efter aftale med bidragsmodtageren. Fødselsbidraget er i 2016 fastsat til 795 kr., mens barselsbidraget er fastsat til 1.385 kr. om måneden. I 2016 udgør navngivningsbidraget 1.157 kr.

I relation til konfirmationsbidrag og beklædningsbidrag bemærkes, at når der er fælles forældremyndighed, kan forældrene hver især vælge, hvordan de vil opfylde deres forsørgelsespligt i anledning af konfirmationen/konfirmationsalderen. Det betyder, at der ikke fastsættes konfirmationsbidrag, hvis den anden forælder eksempelvis i umiddelbar tidsmæssig tilknytning til konfirmationen/konfirmationsalderen selv har holdt en fest for barnet eller har taget barnet med på en ferierejse i anledning heraf, og forælderen derved skønnes at have opfyldt sin forsørgelsespligt.

Hvis der ikke er fælles forældremyndighed over barnet, fastsættes der bidrag, medmindre bidragsbetaleren godtgør, at han/hun efter aftale med forældremyndighedsindehaveren har opfyldt sin forsørgelsespligt i anledning af konfirmationen/konfirmationsalderen.

Har bidragsbetaleren indbetalt til en børneopsparing med henblik på barnets konfirmation, vil Statsforvaltningen, hvis en række betingelser i øvrigt er opfyldte, som udgangspunkt afslå at fastsætte konfirmationsbidrag. Kommer en børneopsparing til udbetaling ved barnets 14. år, er der en formodning for, at den er oprettet med henblik på barnets konfirmation.

Hvis der er grundlag for at pålægge en forælder at betale konfirmationsbidrag, bliver der fastsat bidrag, selvom bidragsbetalerens økonomiske forhold er dårlige. Et konfirmationsbidrag fastsættes til tre gange normalbidragets grundbeløb, dvs. 3.471 kr. i 2016.

Et beklædningsbidrag i anledning af, at barnet har nået konfirmationsalderen, kan fastsættes i perioden fra barnets fyldte 13. til 15 år og har samme størrelse som et konfirmationsbidrag.

6.2 Sagerne i tal

Statsforvaltningen traf i 2015 i alt ca. 23.000 afgørelser om børnebidrag, jf. tabellen nedenfor.

Det fremgår videre heraf, at omkring 16.000 af sagerne vedrørte det løbende bidrag, mens knap 3.800 af sagerne omhandlede konfirmationsbidrag.

Der blev taget stilling til uddannelsesbidrag i ca. 2.200 sager, og de særlige bidrag i forbindelse med barnets fødsel udgjorde omkring 550 sager.

Tabel 3.

Samlet sagsantal fordelt på sagstype

	2015
Bidrag i forbindelse med barnets fødsel	552
Konfirmationsbidrag	3.768
Normalbidrag	11.156
Forhøjet bidrag	2.159
Forhøjelse	742
Nedsættelse	772
Bortfald	1.185
Uddannelsesbidrag	2.226
Andet	395
I alt	22.955

6.3 Overvejelser om ændringer af det eksisterende system

I det følgende peges der på baggrund af erfaringerne med bidragsreglernes anvendelse på nogle uhensigtsmæssigheder og udfordringer på børnebidragsområdet og på en række muligheder for ændring af børnebidragssystemet.

Sager om børnebidrag behandles alene af Statsforvaltningen og skifter således ikke myndighed. For en stor del af sagerne er der således ikke strukturelle eller sagsbehandlingsrelaterede udfordringer eller uhensigtsmæssigheder. Derimod ses økonomien, som nævnt indledningsvist, at være et vigtigt element i forældrenes uenighed i en del sager, hvor det også skal bemærkes, at bidraget for nogle forældre er af afgørende betydning for deres situation, og dermed også for deres mulighed for at varetage omsorgen for barnet.

Fælles for de mulige tiltag er, at de har fokus på at dæmpe forældrenes uenigheder eller konflikter. Afsnittet indeholder overvejelser om ændringer i forhold til det løbende bidrag – både for så vidt angår aftalte bidrag og spørgsmålet om bidragsfastsættelse i situationer med fælles forældremyndighed og deleordning. Endvidere er der overvejelser om ændring af muligheden for at få fastsat særbidrag og uddannelsesbidrag.

6.3.1 En styrket anvendelse af aftalte bidrag

Som nævnt i gennemgangen af de gældende regler kan forældre selv indgå en aftale om bidrag. Som det også er beskrevet, er sådanne aftaler dog ikke altid lige nemme at ændre. Uanset at adgangen til at tilsidesætte en børnebidragsaftale er videre end ved andre formue-

retlige aftaler, er det ved indgåelse af disse aftaler meget vigtigt, at forældrene er klar over, at der er stor forskel på muligheden for efterfølgende at få ændret bidraget, hvis det er aftalt mellem dem og ikke fastsat af Statsforvaltningen, og det ikke udtrykkeligt er aftalt, hvornår bidraget skal kunne ændres, herunder efter hvilke kriterier.

Erfaringerne viser, at mange forældre indgår børnebidragsaftaler i den tro, at bidraget uden videre kan nedsættes i takt med, at deres økonomiske forhold ændres, herunder at de indgår nye parforhold, får flere børn el.lign. Praksis viser dog, at der skal ganske meget til for at til-sidesætte en aftale om et højere børnebidrag, hvis andet ikke er aftalt, og det er derfor meget vigtigt, at aftalen udformes, så den passer til forældrenes forudsætninger og behov.

Lidt firkantet kan man sige, at det aftalte bidrag nogle gange kan opleves som en "bidrags-fælde" i tilfælde, hvor forholdene reelt har ændret sig siden aftalens indgåelse, og hvor ændringen betyder, at Statsforvaltningen ville have fastsat et lavere bidrag, men den manglende mulighed for ændring gør, at bidragsmodtageren fortsætter med "uretmæssigt" at modtage et for stort bidrag. Sagernes udfald kan således opleves som urimelige af (den ene af) parterne, og der er i realiteten betydelig risiko forbundet med at indgå aftaler om forhøjede bidrag, hvilket ikke er fremmede i forhold til et ønske om, at forældrene selv løser spørgsmålet om forsørgelse.

Hertil kommer, at Statsforvaltningen anvender betydelige ressourcer på disse sager for bl.a. at fastslå, om der er indgået en (evt. stiltiende) aftale, og hvad den i givet fald går ud på, herunder hvilke forudsætninger der ligger til grund for aftalen. I den forbindelse bemærkes, at aftaler om børnebidrag, der er et led i samlet aftale om fordeling af værdier m.v. i forbindelse med samlivsophævelsen, kan være særligt ressourcekrævende at afdække og fortolke.

Statsforvaltningen behandlede ca. 2.000 egentlige aftalesager i 2015. Dette sagstal omfatter ikke sager om bidrag, der ifølge forældrenes aftale kan ændres efter de almindelige bidragsregler. Tallet er dog behæftet med nogen usikkerhed.

Forældrene er nærmest til at tage hånd om familiens situation og tilrettelægge forholdene. I tråd hermed kan det anføres, at bidragsreglerne bør understøtte, at forældrene selv tager ansvar.

I forlængelse heraf er det også relevant at fremhæve, at økonomi, som nævnt indledningsvist, er et væsentligt element i forældrenes konflikter. Systemet bør ikke være til hinder for, at forældrene selv imødegår sådanne konflikter med aftaler om økonomien.

Det kan derfor overvejes at ændre det eksisterende system sådan, at forældrene i højere grad end i dag tilskyndes til selv at indgå aftaler om bidrag. Det må anses for u hensigtsmæssigt, at forældre i dag fravælger – og nok også i vist omfang frarådes – selv at aftale bidraget, fordi aftalen kan skabe en uforudsigelig situation for parterne, hvor ændringer m.v. i deres personlige forhold ikke nødvendigvis fører til en tilsvarende ændring af et aftalt bidrag. Dette vil således kunne afholde en forælder fra at indgå en aftale om et forhøjet bidrag i en periode, hvor forælderen er villig til og i stand til at betale dette, fordi det efterfølgende kan være vanskeligt at få det ændret, hvis aftalen ikke specifikt adresserer denne mulighed. I den forbindelse bør man også have for øje, at det forhold, at forældrene kan indgå en aftale om et bi-

drag i den højere ende kan være med til at lette overgangen efter bruddet til den nye situation og dermed medvirke til at dæmpe eller modvirke konflikter.

Hvis det derimod følger af reglerne, at Statsforvaltningen til enhver tid kan ændre aftalte bidrag under samme forudsætninger som fastsatte bidrag, vil der ikke opstå situationer, hvor en forælder ikke kan få ændret en bidragsaftale, selvom den adskiller sig væsentligt fra, hvad der ville kunne blive fastsat af Statsforvaltningen, og hvad den pågældende selv har forudsat ved aftalens indgåelse.

En sådan ændring af reglerne vil betyde, at et aftalt bidrag, der er højere, end hvad følger af regler og praksis om børnebidrag, vil kunne blive nedsat allerede af denne grund - men som udgangspunkt kun for fremtiden. I dag er det kun muligt, hvis et bidrag er aftalt lavere end det, Statsforvaltningen ville have fastsat efter de almindelige retningslinjer. En ændring som skitseret vil således skabe en ligestilling af bidragsbetaleren og bidragsmodtageren på dette punkt. Ændringen vil endvidere betyde, at så længe begge parter er tilfredse med aftalen, og den således opleves rimelig af begge, fortsætter det aftalte bidrag. Derimod vil bidraget blive vurderet og fastsat efter de almindelige regler og praksis, hvis en forælder på et senere tidspunkt finder, at aftalen ikke længere stemmer overens med de faktiske forhold, og dermed oplever, at aftalen ikke længere er rimelig.

For bidragsmodtageren vil ændringen medføre mindre sikkerhed for at modtage et aftalt højere bidrag, hvilket kan gøre det vanskeligere for bidragsmodtageren at indrette sig på løbende at modtage det forhøjede bidrag. Dette er dog en situation, som eksisterer uanset adgangen til at få ændret et aftalt bidrag. Undlader bidragsbetaleren at betale det aftalte bidrag, kan bidragsmodtageren normalt få normalbidraget udbetalt forskudsvist af det offentlige, mens bidrag herudover først udbetales til bidragsmodtageren, efterhånden som de inddrives fra bidragsbetaleren – og hvis bidragsbetaleren har dårlige økonomiske forhold, kan der ikke ske inddrivelse, eller kun inddrivelse i begrænset omfang.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at aftaler om børnebidrag skal ses i lyset af den almindelige aftalefrihed i dansk ret. Det skal derfor fortsat være muligt for forældrene at indgå en aftale, som ikke kan ændres, hvilket ikke mindst er relevant i de situationer, hvor aftalen om børnebidraget er et element i en samlet aftale. Det bør derfor overvejes at supplere en ophævelse af den gældende ændringsbestemmelse med en bestemmelse om, at ændring af bidragsaftaler, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at de ikke skal kunne ændres, eller som er et led i en større aftale, behandles af domstolene. Det bemærkes i den forbindelse, at fortolkningen af aftalelovens § 36 hører under domstolene, og at ændring af aftaler om ægtefællebidrag altid behandles af domstolene, medmindre ægtefællerne har aftalt, at Statsforvaltningen skal have kompetence til at ændre aftalen.

6.3.2 Begrænsning af muligheden for at søge bidrag ved deleordning og fælles forældremyndighed.

Børnebidragsområdet har over årene gennemgået en forandring bl.a. som følge af en udvikling frem mod, at det nu er udgangspunktet, at forældre, der har ophævet samlivet, eller som aldrig har boet sammen, har fælles forældremyndighed over barnet. Dette har været medvirkende til, at forældre, der ikke bor sammen, i større grad end tidligere begge deltager aktivt i

forsørgelsen af barnet. Mange forældre aftaler selv, hvordan barnets forsørgelse skal tilrettelægges f.eks. ved betaling af et bidrag eller ved, at begge forældre hver især eller i fællesskab afholder udgifter til barnet. I den forbindelse spiller samværets omfang også ind. Mange forældre har således ikke behov for at få fastsat børnebidrag ved en afgørelse fra Statsforvaltningen.

En undersøgelse af skilsmissebørns samvær fra SFI fra 2012²¹ viser, at udviklingen overordnet set er gået i retningen af et mere ligeligt fordelt forældreskab, hvilket både kan skyldes forhold i familien og den familieretlige udvikling. Fælles forældremyndighed er ifølge undersøgelsen det mest normale i brudte familier, og på baggrund af undersøgelsen skønnes hver femte skilsmissebarn at have levet i en deleordning. Endvidere viser SFIs undersøgelse af danske børns velfærd og trivsel i 2014²² en klar stigning i omfanget af deleordninger fra 2009 til 2013.

For at sikre, at regler og afgørelser om forsørgelsespligt opleves rimelige – og dermed imødegå unødige konflikter, er det centralt, at der ved bidragsfastsættelsen tages højde for eksempelvis et omfattende samvær. Uanset at der ikke i alle brudte familier er en ligelig deltagelse i forældreskabet, så må det antages, at udviklingen har påvirket den generelle opfattelse af, hvad der er rimeligt i forhold til bidragsfastsættelse, og hvordan man er forælder i en brudt familie. Dette forhold bør der tages højde for i den overordnede tilgang til området og den daglige administration heraf.

Som det fremgår ovenfor, vil der efter praksis som udgangspunkt ikke blive fastsat bidrag, hvis barnet er lige meget hos begge forældre, der er fælles forældremyndighed, og begge forældre opfylder barnets konkrete forsørgelsesbehov. Ansøgninger om fastsættelse eller ophævelse af bidrag i disse situationer er dog ofte komplicerede rent sagsbehandlingsmæssigt med omfattende sagsoplysning og flere partshøringer m.v. Forældrene skal således bl.a. oplyse, hvilke udgifter de hver især afholder til barnets forsørgelse.

Den gældende praksis bygger på en stærk formodning for, at samværsforælderen i sager, hvor barnet opholder sig 6 eller 7 ud af 14 dage hos denne, opfylder sin forsørgelsespligt. Det kunne i lyset heraf overvejes at ændre reglerne sådan, at der i sager med samvær af dette omfang og fælles forældremyndighed ikke kan fastsættes bidrag, fordi forsørgelsespligten dermed anses for opfyldt.

Det må antages, at forældrene i en stor del af disse situationer allerede i dag selv løser spørgsmålet om udgifter til barnets forsørgelse. Det antages videre med et vist forbehold, at en ændring som skitseret næppe vil medføre et større antal sager om nedsættelse af bidrag på grund af samværets omfang. Det skyldes, at der efter de gældende regler allerede gælder en formodning for, at forsørgelsen opfyldes, og at den skitserede lovændring i vidt omfang vil være i overensstemmelse med den gældende ordning. Endelig må det antages, at den tyde-

²¹ ”Delebørn i tal – en analyse af skilsmissebørns samvær baseret på SFIs børneforløbsundersøgelse”, 2012, SFI, s. 25 og 35. Det bemærkes om analysen, at den følger børnene over tid, og udviklingstendenserne er således knyttet til de konkrete børns liv. Udviklingen kan således, som det også fremgår af analysen, have rod i flere forhold, herunder konkrete forhold i de enkelte familier og i den samfundsmæssige og lovgivningsmæssige udvikling.

²² ”Børn og unge i Danmark Velfærd og trivsel 2014”, SFI, s. 102

lighed om reglerne, som en ændring ville medføre, kan understøtte, at der i mindre omfang opstår konflikter om økonomien.

Med en ændring kan man undgå ressourcekrævende sagsbehandling, der kan forekomme unødvendig, og som kan være konfliktoptrappende. I forhold til betydningen af en eventuel ændring for antallet af sager om udvidelse af samvær for at undgå at skulle betale bidrag, bemærkes, at Statsforvaltningen fastsætter samværet ud fra, hvad der er bedst for barnet, og at der ved fastsættelse af en deleordning i særlig grad ses på forældrenes evne til at samarbejde.

6.3.3 Ændring i muligheden for at fastsætte særbidrag

Den omstændighed, at stadig flere forældre begge deltager aktivt i forsørgelsen af barnet, har også mindsket behovet for at fastsætte særlige børnebidrag. Dette tydeliggøres af det fald i antallet af sager herom, som statsforvaltningen har behandlet i årene 2010-2012, hvor der er behandlet henholdsvis ca. 7.000, ca. 5.900 og ca. 5.000 sager. I 2015 var tallet faldet yderligere til ca. 4.300.

De særlige børnebidrag ved fødsel, barsel, dåb m.v. er ud fra et lovgivningsmæssigt perspektiv historisk betingede og spiller efterhånden en begrænset rolle i praksis. Bidragene har også begrænset betydning for de fleste, da de er relativt lave. For så vidt angår konfirmations- og beklædningsbidrag er der tale om relativt stort administrativt arbejde ved behandlingen af disse sager, der omhandler engangsbeløb. Hertil kommer, at stadig flere forældre har fælles forældremyndighed over barnet. Uanset om en forælder med del i forældremyndigheden betaler et løbende bidrag til barnet, kan denne forælder vælge at opfylde sin forsørgelsespligt i relation til konfirmations- og beklædningsbidrag ved selv at afholde udgifter i den anledning. En stikprøve foretaget i Statsforvaltningen viser, at der er fælles forældremyndighed i knap halvdelen af sagerne om konfirmations- og beklædningsbidrag²³.

Tendensen er, at forælderen i stigende omfang selv afholder udgifter, der dækker forsørgelsespligten, f.eks. i form af en fælles fest eller ved to fester, og at der således normalt ikke fastsættes konfirmations- eller beklædningsbidrag i disse situationer. I 2015 behandlede Statsforvaltningen således knap 3.800 sager om konfirmations- og beklædningsbidrag. Der vurderes at være en egentlig uenighed i ca. 15 pct. af sagerne, og uenigheden består for langt hovedparten i, at bidragsbetaleren selv holder en fest for barnet. Konfirmationsbidraget i 2016 er 3.471 kr.

Tolkningen af, hvordan og hvornår bidragsbetaler kan opfylde sin forsørgelsespligt i anledning af, at barnet når konfirmationsalderen, dvs. den forsørgelse der svarer til beklædningsbidraget i situationer, hvor barnet ikke konfirmeres, kan til tider være vanskelig. Det kan således efter de gældende regler søges fastsat mellem barnets fyldte 13. og 15. år, og der er ikke som ved konfirmationsbidraget et bestemt tidspunkt og en bestemt anledning at tage udgangspunkt i. Det bemærkes dog, at sager om beklædningsbidrag udgør en begrænset del af sagerne om konfirmations- og beklædningsbidrag.

²³ I en stikprøve på 100 sager indkommet i Statsforvaltningen den 9.-11. februar 2016 var der fælles forældremyndighed i 43 pct. af sagerne og eneforældremyndighed i 57 pct.

De særlige børnebidrag må anses for at høre til i en tid, hvor den lovgivningsmæssige tilgang til reguleringen af familiens forhold var en anden end i dag, og hvor der i højere grad var tale om detailregulering i modsætning til den rammelovning, som i dag anvendes i vid udstrækning. Bidragene spiller endvidere efterhånden en begrænset rolle i praksis. Hertil kommer, at der er tale om relativt beskedne beløb.

Med henblik på at begrænse antallet af platforme for forældrenes uenigheder kan det derfor overvejes at fjerne muligheden for at fastsætte disse forskellige særlige bidrag.

En afskaffelse af konfirmationsbidraget vil dog samtidig betyde, at der ikke består en særlig forsørgelsespligt i anledning af, at barnet skal konfirmeres eller opnår konfirmationsalderen. Den bidragsbetalende forælder vil dermed ikke have en anledning til selv at finde en løsning. Udviklingen i retningen af et mere delt forælderskab, som beskrevet ovenfor, og det begrænsede antal sager om konfirmationsbidrag synes dog at tale i mod denne antagelse.

En eventuel ændring i forhold til konfirmationsbidraget må antages særligt at ville have betydning for børn i familier, hvor bopælsforælderen har en lav eller mellem indkomst. Med tanke på det begrænsede antal ansøgninger om fastsættelse af konfirmationsbidraget og den generelle udvikling i retningen af et mere delt forælderskab, hvor forældrene tager større del i bl.a. forsørgelsen af barnet, bør det dog alligevel overvejes at afskaffe muligheden for at fastsætte konfirmationsbidrag.

6.3.4 Fjerne muligheden for at søge uddannelsesbidrag

Uddannelsesbidraget vurderes også at kunne være en kilde til konflikter mellem forældrene. Der er tale om bidrag, der ligger ud over den almindelige forsørgelsespligt, og som skal betales til forsørgelsen af et barn, der er blevet myndigt, og i visse tilfælde også er flyttet hjemmefra. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, som det også fremgår indledningsvist, at børnebidragsloven ikke er koblet op på almindelige regler om myndighedsalder. Uanset at et barn er blevet voksen, kan der således i et vist omfang fortsat være et behov for og en almindelig forventning om fortsat forsørgelse. Omvendt kan det fra bidragsbetalerens side måske i visse situationer opleves som urimeligt at se ind i en endnu en potentiel bidragsperiode på 6 år.

Med henblik på at begrænse de potentielle konflikter kunne det derfor overvejes at fjerne muligheden for at fastsætte uddannelsesbidrag. På en række andre områder er det myndighedsalderen, der er afgørende for, hvilke offentlige ydelser der kan gives til familien. Barnets mulighed for uddannelse er således understøttet gennem muligheden for at få SU som udeboende.

6.3.5 Opsamlende om overvejelserne om ændring

Det vurderes, at en ændring af børnebidragsloven, sådan at aftalte bidrag kan ændres på samme måde som fastsatte bidrag, vil være konfliktdæmpende, da den nuværende bestemmelse herom i loven og praksis ofte giver anledning til frustration og konflikt mellem forældrene. Samtidig må en ændring antages at understøtte forældrenes ansvar for gode løsninger for familien. Endvidere vil ændringen betyde en lettere sagsbehandling i Statsforvaltningen,

da aftalefortolkningen kan være yderst kompliceret og dermed tidskrævende. En ændring skal dog ske med respekt for den almindelige aftalefrihed.

Også forslaget om at ændre reglerne sådan, at forsørgelsespligten anses for opfyldt, hvis der er fælles forældremyndighed og en deleordning, vil kunne fastholde forældrenes fælles ansvar for barnet og understøtte det delte forælderskab. Derved anses ændringen også at kunne være gavnlig i forhold til at undgå eller dæmpe konflikter. Endvidere kan myndighedernes behandling af disse sager være omfattende, og en ændring vil således betyde en klar forenkling af sagsbehandlingen i denne type bidragsager.

Forslaget om ophævelse af muligheden for at pålægge særbidrag synes at ville bringe bidragsreglerne i overensstemmelse med den måde, området i dag anskues på, og vil samtidig afspejle, at forældrene i dag i høj grad selv løser disse spørgsmål.

Endelige vurderes forslaget om at fjerne muligheden for at fastsætte uddannelsesbidrag at kunne begrænse antallet af potentielle konflikter mellem forældrene.

Forslagene vedrører alle ændring af materielle regler uden behov for ændring af strukturelle forhold. Ydermere falder ændringsforslagene i deres helhed under Social- og Indenrigsministeriet. Henset hertil og henset til, at der er tale om en tilpasning af systemet til den måde forældre i dag i vid udstrækning agerer på og indretter sig i forhold til børnebidragsspørgsmål, vurderes disse ændringer at kunne gennemføres relativt hurtigt.

7. Forældreansvar

Når forældre får brug for hjælp til at fastlægge forældremyndighed, barnets bopæl og samvær, fordi familien brydes, vil de antageligvis ofte se sagens behandling som ét samlet forløb, selvom sagen skifter myndighed og dermed afsluttes et sted og starter op et nyt sted.

Den eksisterende myndighedsstruktur vil muligvis kunne opleves forvirrende for forældrene, da de afhængigt af, hvor i det samlede forløb de befinder sig, skal henvende sig til forskellige myndigheder – og nogle gange til flere myndigheder på én gang.

Det er også erfaringen, at myndighederne – dvs. Statsforvaltningen, retten og fogedretten – i forældrenes bevidsthed mere eller mindre opfattes som én myndighed. I det omfang virkeligheden ser sådan ud for forældrene, skal de finde hjælpen i et system, der kan opleves uigennemskueligt.

Endvidere giver forældrene ikke sjældent udtryk for, at forløbet er langtrukket. Selvom det forståeligt nok ofte vil være sådan i disse sager, at myndighederne set med forældrenes øjne kun kan handle for langsomt, vil det ud fra et konfliktløsende perspektiv altid være relevant at se på, om sagens forløb kan komprimeres – og samtidig gøres mere gennemskueligt – uden at værdien af indsatsen over for forældrene forringes.

7.1 Afgørelsestyper og kompetente myndigheder

Reglerne om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær findes i forældreansvarsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1820 af 23. december 2015. Hvis forældrene ikke selv aftaler en eventuel ændring af forældremyndigheden, hvor barnet skal bo, og hvor meget barnet skal se den forælder, det ikke bor hos, kan der træffes afgørelse herom i Statsforvaltningen eller i retten afhængigt af, hvad sagen drejer sig om. Sager, hvor forældre ikke på forhånd er enige, starter dog altid i Statsforvaltningen. Derved sikres, at alle forældreansvarssager indledes med en sagsbehandling, der både er afdækkende i forhold til uenighedens karakter og har en støttende funktion i forhold til forældrene, før der træffes afgørelse i sagen enten i Statsforvaltningen eller i retten.

7.1.1 Forligsbestræbelser og sagsbehandling i forældreansvarssager

Når Statsforvaltningen modtager en ansøgning efter forældreansvarsloven, indkaldes parterne til et vejledningsmøde, der afholdes af en jurist og/eller en børnesagkyndig. Under mødet skal det afklares, hvad der er sagens egentlige konflikt.

Det afsæt for sagen, som beskrives i henvendelsen til Statsforvaltningen, er ikke altid den egentlige årsag til konflikten mellem forældrene. Eksempelvis kan en ansøgning om ophævelse af fælles forældremyndighed være udtryk for, at den ene forælder (eller begge) ikke mener, at samværet forløber på en hensigtsmæssig måde for barnet, hvorfor der reelt er tale om en samværs sag. Det kan også være barnets bopæl, der reelt er tvist om. I en sådan situation kan mødet bruges til at få afgrænset problemet til en konflikt, der ikke løses ved ophæ-

velse af den fælles forældremyndighed. Endvidere bemærkes, at uenigheden også kan ændre sig i sagsforløbet

Formålet med vejledningsmødet er at finde frem til løsninger om barnets fremtid, der er til barnets bedste. Forældrene har pligt til at deltage i vejledningsmødet. Hensigten med mødepligten er at fremme begge forældres aktive og loyale medvirken til sagens behandling og at undgå, at sagens proces og afklaring trækker ud.

Et barns henvendelse til Statsforvaltningen kan også være starten på en forældreansvarssag. Et barn, der er fyldt 10 år og oplever, at en aktuel ordning om forældremyndighed, bopæl eller samvær ikke fungerer, kan bede Statsforvaltningen om at indkalde forældrene til et møde herom. Mødet, der indkaldes til, vil typisk være et vejledningsmøde, men det kan også være relevant, at mødet afholdes som en børnesagkyndig rådgivning. Barnet vil indledningsvist blive tilbudt at tale med en børnesagkyndig.

Statsforvaltningen skal på et så tidligt tidspunkt som muligt inddrage barnet i sagen. Inddragelsen af barnet er et grundlæggende princip i forældreansvarsloven, som skal sikre, at barnets perspektiv og eventuelle synspunkter kan komme til udtryk. I alle forhold vedrørende barnet skal der således tages hensyn til dets egne synspunkter alt efter alder og modenhed.

Som led i forligsbestræbelser mellem forældrene vil inddragelse af barnet og dets perspektiv kunne være med til at fastholde fokus på barnets behov og give forældrene mulighed for at anlægge nye vinkler på, hvordan de varetager disse behov bedst muligt. Inddragelsen kan ske ved samtaler med barnet, børnesagkyndige erklæringer eller på anden måde, der belyser barnets perspektiv, eksempelvis indhentelse af oplysninger fra skole eller daginstitution. Forældrenes egne oplysninger om barnet vil også altid være en væsentlig kilde til at få barnets perspektiv belyst.

Hvis forældrene ikke i forbindelse med vejledningsmødet er blevet enige, skal de tilbydes børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling, medmindre Statsforvaltningen vurderer, det er unødvendigt eller u hensigtsmæssigt.

Formålet med rådgivningen er, at forældrene løser konflikten under hensyn til, hvad der er bedst for barnet. Rådgivningen skal ikke kun hjælpe forældrene til at indgå konkrete aftaler om samvær eller forældremyndighed, men kan også medvirke til at dæmpe konfliktniveauet imellem dem. Da børn også kan få rådgivning, giver rådgivningen ligeledes mulighed for at løse konflikten i samarbejde med barnet. Konfliktmægling er møntet på forældre, der ønsker selv at blive i stand til at indgå aftaler om barnet.

Accepterer forældrene konfliktløsningstilbuddet, gennemføres det hurtigst muligt. Når sagen overgår til konfliktmægling eller børnesagkyndig rådgivning, afsluttes sagen ikke men stilles i bero, og rådgiveren eller mægleren skal melde tilbage om, hvorvidt forældrene er blevet enige, eller om Statsforvaltningen skal fortsætte sagsbehandlingen.

Statsforvaltningen skal endvidere vurdere, om der er behov for at oplyse sagen yderligere. Dette er også relevant i forhold til forældremyndigheds- og bopælssager, selvom Statsforvaltningen ikke kan træffe afgørelse i disse sager, da den yderligere sagsoplysning, eksem-

pelvis i form af en børnesagkyndig undersøgelse, både kan danne grundlag for endnu et forligsforsøg eller videresendes til brug for rettens behandling af sagen.

Det bemærkes dog, at så snart det konstateres, at der ikke er udsigt til, at der kan opnås enighed, skal Statsforvaltningen afslutte sagen, så forældrene har mulighed for at få sagen afgjort af retten, jf. nedenfor.

7.1.2 Tværfaglige møder

I sager, hvor Statsforvaltningen vurderer, at forældrene på grund af et højt konfliktniveau ikke vil kunne profitere af børnesagkyndig rådgivning eller konfliktmægling, kan Statsforvaltningen i stedet indkalde forældrene til et tværfagligt møde.

Formålet med det tværfaglige møde er at sikre, at barnets perspektiv får en mere central plads ved afgørelsen af sagen, 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 de tilfælde, hvor forældrene ikke selv når frem til en aftale.

Det tværfaglige møde kan være særlig relevant for forældre, som har et vedvarende højt konfliktniveau, og hvor konfliktniveauet står i vejen for, at de har fokus på barnet og barnets bedste. I tråd hermed er der tilrettelagt et såkaldt særligt spor for de sager, hvor der er et højt konfliktniveau og samtidig svære sociale problemer. Det særlige spor behandles nedenfor i kapitel 8.

7.1.3 Særligt om forældremyndigheds- og bopælssagers videre forløb

Hvis forældrene bliver enige om forældremyndigheden og/eller barnets bopæl, afslutter Statsforvaltningen sagen.

Hvis forældrene fortsat er uenige, kan Statsforvaltningen på eget initiativ afslutte sagen, hvilket også er tilfældet, hvis en af forældrene ikke møder i Statsforvaltningen. Herefter kan Statsforvaltningen efter anmodning fra en forælder, der har deltaget i møde i Statsforvaltningen, indbringe sagen for retten.

En forælder kan kræve, at sagen afsluttes, når forældrene trods Statsforvaltningens forligsbestræbelser ikke er blevet enige, og en af dem ikke ønsker yderligere forligsbestræbelser, eller når modparten (efter 2 indkaldelser) udebliver fra vejledningsmøde m.v. En sådan anmodning vil normalt samtidig være en anmodning om, at sagen om forældremyndighed og/eller barnets bopæl indbringes for retten. Anmodning om indbringelse for retten kan kun fremsættes af en forælder, der har deltaget i et vejledningsmøde.

Statsforvaltningen kan derudover i særlige tilfælde efter anmodning afslutte sagen og indbringe den for retten. Det kan for eksempel være, fordi der for kort tid siden forgæves har været gennemført omfattende forligsbestræbelser, og Statsforvaltningen vurderer, at alle forligsmuligheder er udtømte.

Efter loven er der en frist for anmodning om indbringelse af sagen for retten på 4 uger. Fristen regnes fra det tidspunkt, hvor det er meddelt den pågældende, at sagen er afsluttet.

Statsforvaltningen skal sende eventuelle erklæringer eller udtalelser, der er indhentet til brug for sagens behandling i Statsforvaltningen, til retten, når en sag indbringes der. Det kan være et notat om samtale med barnet, en børnesagkyndig erklæring eller undersøgelse, andre sagkyndige erklæringer, udtalelser fra institution eller skole, udtalelse fra kommune eller udtalelser fra andre relevante myndigheder.

Endvidere skal Statsforvaltningen oplyse retten om antallet af vejledningsmøder, børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling. Statsforvaltningen må ikke videregive oplysninger om indholdet af forligsmæssige bestræbelser. Hvis forældrene samtykker heri, kan referater fra vejledningsmøder i sagen dog medsendes, hvilket i nogle tilfælde kan være hensigtsmæssigt for sagens videre forløb. Forældrene kan ikke – som det er muligt når sagen forbliver i Statsforvaltningen og går tilbage til juridisk behandling fra børnesagkyndig rådgivning – give tilladelse til, at oplysninger fra børnesagkyndig rådgivning videregives til retten.

Hvis Statsforvaltningen har iværksat en børnesagkyndig undersøgelse eller iværksat indhentelse af en sagkyndig erklæring, færdigbehandles dette, selvom sagen bliver indbragt for retten, medmindre retten bestemmer noget andet. Resultatet af undersøgelsen eller den sagkyndige erklæring sendes så blot til retten.

Hvis Statsforvaltningen efter indbringelsen behandler spørgsmål om samvær, kan Statsforvaltningen bede om forældrenes samtykke til at modtage kopi af eventuelle børnesagkyndige undersøgelser, oplysninger om indholdet af en samtale med barnet eller anden form for særlig sagsoplysning, som retten måtte iværksætte.

Forældremyndigheds- og bopælssager behandles i retten efter de almindelige regler i retsplejeloven om behandling af civile sager og efter reglerne i retsplejelovens kapitel 42, som beskrevet ovenfor i afsnit 3.2. I forhold til forældreansvarssager rummer retsplejeloven bl.a. særlige regler om rettens mulighed for at bruge børnesagkyndige i forbindelse med forberedende møder samt bede den sagkyndige om at tale med forældrene eller barnet med henblik på at opnå forlig. Retten kan endvidere beslutte, hvordan sagen skal oplyses, og kan pålægge en part at afgive forklaring efter de samme regler, som gælder for vidner. Som noget særligt har retten mulighed for at udpege en person til at hjælpe barnet under sagens behandling.

7.1.4 Særligt om samværssagers videre forløb

En sag om samvær sendes ikke videre til retten, hvis forældrene ikke kan blive enige om samværet, og forældrene ikke ønsker (yderligere) forligsbestræbelser. I så tilfælde er det Statsforvaltningen, der træffer afgørelse om samværet.

Statsforvaltningen skal efter officialprincippet tilvejebringe et fyldestgørende faktisk og retligt grundlag for afgørelsen. Det beror på en konkret vurdering, hvornår der foreligger et forsvarligt oplysningsgrundlag i forhold til de spørgsmål, der rejses i sagen, oplysningernes art og

omfang, samt det anvendte retsgrundlags mere eller mindre detaljerede karakter. Det vil også kunne indgå i vurderingen, hvor indgribende en afgørelse der kan blive tale om.

Samværsområdet er karakteriseret ved, at afgørelserne i vid udstrækning er skønsmæssige. De generelle hensyn, som afgørelserne om samvær skal træffes efter – barnets bedste – udfyldes i praksis med en række præciserende kriterier.

7.1.5 Afgørelse om forældremyndighed ved død

Selvom retten har kompetence til at træffe afgørelse om forældremyndighed, så er dette fra-veget for så vidt angår afgørelser om forældremyndighed i forbindelse med en forælders død. Disse sager afgøres af Statsforvaltningen.

Hvis en forælder, der har del forældremyndigheden, dør, og barnet ikke bor hos den efterlevende forælder, kan andre i forbindelse med dødsfaldet bede Statsforvaltningen om at få forældremyndigheden over barnet. Endvidere kan Statsforvaltningen træffe afgørelse om, hvem der skal have forældremyndigheden, hvis en forælders død gør, at ingen har forældremyndigheden. Afgørelserne træffes som andre afgørelser efter loven under hensyn til, hvad der er bedst for barnet.

Sagen kan efter anmodning fra en part indbringes for retten inden 4 uger efter, at den pågældende har fået Statsforvaltningens afgørelse meddelt.

7.1.6 Statsforvaltningens mulighed for at afvise en ansøgning

Udover muligheden for at træffe midlertidige afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl samt afgørelse om forældremyndighed ved død, kan Statsforvaltningen afvise en ansøgning om ændring af forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær, hvis forholdene ikke har ændret sig væsentligt.

Formålet med afvisningsmuligheden er at skabe ro om barnet ved at undgå unødige procesførelse i tilfælde, hvor det på forhånd må antages, at det ikke vil være bedst for barnet at foretage ændringer. Dermed kan der dæmmes op for situationer, hvor konflikten mellem forældrene bl.a. holdes i gang ved gentagne ansøgninger om ændring af forældremyndigheden eller barnets bopæl, hvorved barnet skærmes mod fortsat inddragelse i konflikten mellem forældrene.

En afvisning forudsætter, at forholdene ikke har ændret sig væsentligt, siden der blev truffet afgørelse eller indgået en aftale, og at det ud fra de foreliggende oplysninger kan lægges til grund, at det er bedst for barnet at fastholde status quo.

Hvis Statsforvaltningen afviser en ansøgning om forældremyndighed eller barnets bopæl, indbringes sagen efter anmodning for retten, som behandler den på skriftligt grundlag, medmindre retten finder, at der er grund til mundtlig behandling.

7.1.7 Tvangsfuldbyrdelse i forældreansvarssager

Reglerne om tvangsfuldbyrdelse af forældremyndighed, barnets bopæl og samvær findes i retsplejeloven. Tvangsfuldbyrdelse kan bl.a. ske på grundlag af domme og kendelser, retsforlig, aftaler om forældremyndighed og bopæl, der er anmeldt til eller godkendt af Statsforvaltningen eller retten, afgørelser truffet af Statsforvaltningen, aftaler om samvær eller bopæl, der er indgået under et møde i Statsforvaltningen, eller når det udtrykkeligt i aftalen er bestemt, at den kan danne grundlag for fuldbyrdelse.

Fogedretten kan anvende tvangsbøder eller umiddelbar magt som middel til gennemtvungelse af disse domme, kendelser, retsforlig, afgørelser og aftaler. Det er en betingelse for tvangsfuldbyrdelse, at barnets sjælelige eller legemlige sundhed ikke udsættes for alvorlig fare.

Når fogedretten modtager en anmodning om tvangsfuldbyrdelse, indkaldes parterne normalt først til et møde i retten. Fogedretten kan udsætte sagen kortvarigt, f.eks. på forligsbestræbelser. Fogedretten skal afholde en samtale med barnet om tvangsfuldbyrdelsen, hvis barnet har den fornødne alder og modenhed, så barnet får mulighed for at give udtryk for sine egne synspunkter. Fogedretten kan endvidere i tvivlstilfælde udsætte fuldbyrdelsen på en børnesagkyndig undersøgelse.

Hvis fogedretten forgæves har forsøgt at forlige sagen, og næste skridt derfor er tvangsfuldbyrdelse ved umiddelbar magt, kan børnesagkyndig rådgivning i Statsforvaltningen være en mulighed for at undgå anvendelse af umiddelbar magt og den voldsomme oplevelse, som dette kan være for barnet.

Fogedretten kan derfor udsætte fogedsagen på, at Statsforvaltningen tilbyder forældrene rådgivning. I situationer, hvor umiddelbar magt alligevel efterfølgende anvendes, skal rådgivningen medvirke til at sætte forældrene i bedre stand til at håndtere situationen, hvor barnet overgives fra den ene forælder til den anden forælder.

7.2 Sagerne i tal

Statsforvaltningen behandlede i 2015 i alt godt 24.500 forældreansvarssager, hvis der ses bort fra registrering af aftaler om forældremyndighed, jf. tabellen nedenfor.

Der ses at være et fald i Statsforvaltningens samlede sagsantal – et fald der genfindes i alle sagskategorier, dog undtaget rådgivning og konfliktmægling. Samtidig fremgår det af Domstolsstyrelsens opgørelser²⁴, at byretterne i årene 2012-2014 traf mellem ca. 3.800 og 3.900 afgørelser i forældreansvarssager, mens dette tal i 2015 var knap 3.100.

Overordnet set blev ca. 10 pct. af de ca. 24.500 forældreansvarssager, som Statsforvaltningen afsluttede i 2015, sendt videre til retterne samme år.

Mere specifikt gennemførte Statsforvaltningen en forligsindsats i forhold til forældrene i knap 8.750 sager om forældremyndighed og barnets bopæl, hvoraf knap 2.400 sager blev indbragt

²⁴ Statistiske oplysninger fra Domstolsstyrelsens hjemmeside.

for retten. 73 pct. af sagerne om forældremyndighed og barnets bopæl blev således forligt, hvilket svarer til tidligere års forligsniveau.

Endelig er det relevant at nævne, at i knap 1.150 af de sager, der blev oversendt til retten til behandling af en tvist om forældremyndighed eller bopæl, svarende til knap halvdelen, behandlede Statsforvaltningen også spørgsmålet om samvær.

Tabel 4.

Antal afsluttede forældreansvarssager fordelt på afgørelseskoder

	2012	2013	2014	2015
Rådgivning og konfliktmægling	2.870	2.870	2.608	2.323
Samvær	16.947	16.572	15.877	13.562
Forældremyndighed/bopæl – forligsindsats	11.338	11.591	10.018	8.744
Forældremyndighed – registrering	18.437	16.435	9.695	11.965
Forældreansvarsområdet i alt	49.592	47.468	38.198	36.594

Sagsbehandlingstiden for samværssager i Statsforvaltningen var i 2015 i gennemsnit ca. 2,8 måneder. Ved byretterne var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2015 for en forældremyndigheds- eller bopælssag ca. 4,9 måneder. For de sager, der blev afsluttet med en dom eller et forlig efter hovedforhandling, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ca. 5,8 måneder²⁵.

7.3 Overvejelser om ændringer af det eksisterende system

Det følgende afsnit indeholder en vurdering af det eksisterende forældreansvarssystem og overvejelser om mulige ændringer.

Afsættet for afsnittet er, at en forældreansvarssag – uanset hvilken juridisk rubricering uenigheden har fået i form af en ansøgningens indhold – reelt handler om kontakten med barnet. Samtidig tages der afsæt i, at der skal ske en grundig belysning af barnets perspektiv i alle sagstyper, hvilket i et tostrengt system, hvor sagen startes ét sted men afsluttes et andet, kan betyde dobbelt sagsoplysning og dobbelt sagsbehandling.

7.3.1 Betydningen af det eksisterende dobbeltstrengede system

Det tidsmæssige perspektiv i sagerne kan være afgørende for forældrenes konfliktniveau, ligesom det tidsmæssige perspektiv kan være en belastning for de involverede børn. Den samlede sagsbehandlingstid påvirkes af det dobbelte system.

²⁵ Statistiske oplysninger fra Domstolsstyrelsen.

Når en forældremyndigheds- eller bopælssag afsluttes i Statsforvaltningen, har forældrene været til et møde, hvor forligsmulighederne er blevet afdækket, og sagen er blevet oplyst gennem forældrenes udsagn og eventuelt også gennem samtale med barnet og indhentelse af oplysninger hos andre myndigheder. I nogle sager er der endvidere taget stilling til uenigheden ved en midlertidig afgørelse.

Når sagen indbringes for retten, starter en ny sagsbehandling, hvilket betyder, at der ofte går lang tid, før forældrene – og dermed børnene – får en afklaring på familiens situation. I nogle tilfælde vil det endda være nødvendigt, at forældrene efter rettens behandling af spørgsmålet om forældremyndighed og/eller bopæl henvender sig til Statsforvaltningen på ny med henblik på en stillingtagen til uenigheder om samværet, idet barnets bopæl nu er fastlagt.

Samlet set medfører dette lange forløb for familierne, hvor forholdene er uafklarede, mens sagen verserer, og hvor sagen flytter mellem forskellige myndigheder.

Udover en forlængelse af den samlede sagsbehandlingstid betyder det tostrengede system også en dobbeltbehandling, hvor forældrene skal oplyse om og forholde sig til de samme forhold over for forskellige myndigheder. Oplysninger fra Statsforvaltningens sagsbehandling kan i nogen grad videregives og færdiggøres til brug for rettens behandling af sagen, men, som det fremgår ovenfor, ikke altid. Det forhold, at ikke alt kan videregives til retten, kan føre til en oplevelse for forældrene af, at den tidligere del af behandlingen af sagen "går tabt"

Det synes særligt relevant at påpege, at kun en meget begrænset del af alle forældreansvarssager er "rene" domstolsanliggender. I 2015 behandlede Statsforvaltningen således mere end 3.000 sager, hvor der var uenighed både om forældremyndighed eller bopæl og om samværet. Som nævnt ovenfor indbragte Statsforvaltningen knap 2.400 sager vedrørende forældremyndighed og barnets bopæl for retterne og i knap halvdelen af disse tog Statsforvaltningen også stilling til spørgsmålet om samvær.

Statsforvaltningen undersøger således barnets perspektiv for at kunne afgøre, hvilket samvær, der skal fastsættes, hvis forældrene ikke er enige om dette, mens retten i samme familie på tilsvarende vis skal undersøge barnets perspektiv for at kunne afgøre uenighed om forældremyndighed eller bopæl.

Det bemærkes i den forbindelse, at sagsoplysningen i en samværssag ikke sjældent kan være mere omfattende end sagsoplysningen i en sag om forældremyndighed, mens den antageligvis svarer til oplysningsniveauet i en bopælssag.

Endvidere skal det påpeges, at det forhold, at en forældreansvarssag starter i Statsforvaltningen, og at Statsforvaltningen har kompetencen til at træffe afgørelse om samvær, der ofte er en mere omskiftelig størrelse end eksempelvis spørgsmålet om forældremyndighed, betyder, at Statsforvaltningen i mange sager har et indgående kendskab til familien gennem tidligere sager. Statsforvaltningen vil derfor ofte have afholdt flere møder med forældrene.

En gennemgang af 100 sager om forældremyndighed og bopæl, der blev indbragt for retten, viser, at parterne i omkring halvdelen af sagerne tidligere havde haft 1-2 forældreansvarssager i Statsforvaltningen²⁶.

Det opleves, at forældrene efterlyser mere rådgivning og hjælp til at løse deres indbyrdes konflikter og reparere deres skadede samarbejdsrelation og ikke kun få hjælp til at få afklaret en konkret uenighed. Statsforvaltningen igangsatte på denne baggrund i oktober 2014 et arbejde med kvalitetsforbedring.

Formålet var således at understøtte, at forældrenes behov og ønsker imødekommes bedst muligt. Resultatet var bl.a. visitation af sagerne til mere differentierede mødeformer, herunder at sager med manglende forældresamarbejde eller konfliktfyldte forhold i udgangspunktet visiteres til et samarbejds møde, hvor forældrenes samarbejde og kommunikation er i fokus. Endvidere blev Statsforvaltningens ansøgnings skemaer ændret, sådan at der ikke gennem udformningen af skemaerne lægges op til at forældrene skal fremføre konkrete, ultimative krav, men i stedet lægges op til en anskueliggørelse af, hvad man ønsker at drøfte og få hjælp til.

7.3.2 Et enstrengt system – videreførelse af den familieretlige strukturreform

Det lægges som nævnt til grund, at forældreansvarssager i meget vid udstrækning drejer sig om kontakten med barnet. Endvidere må det lægges til grund, at Statsforvaltningen gennem sit kendskab til familien, før sagen sendes i retten, til fulde er i besiddelse af eller kan få de oplysninger, som retten skal bruge til afgørelsen om forældremyndighed eller barnets bopæl, hvorfor Statsforvaltningens forudsætninger for at træffe afgørelse er mindst de samme.

Under hensyn hertil og ikke mindst under hensyn til familiens behov for en hurtig løsning af den konkrete uenighed og hjælp til at løse den underliggende konflikt kan det overvejes at samle kompetencen til at træffe afgørelse efter forældreansvarsloven i Statsforvaltningen, sådan at afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl træffes her.

På samme måde som i forhold til separation og skilsmisse kan det anføres, at der er tale om statusafgørelser, der har betydning for forældrenes beføjelser på en række andre områder, hvorfor sagerne bør behandles ved domstolene. Dette ligger i tråd med tilkendegivelser gennem tiden som omtalt i kapitel 3 om, at egentlige tvister mellem parter bør behandles i domstolene med de retssikkerhedsgarantier, der følger heraf.

En ændring af kompetencen ville betyde et samlet set hurtigere forløb for familierne, hvor der er mulighed for at adressere barnets kontakt med begge forældre i en samlet løsning og dermed i højere grad varetage hensynet til barnets bedste. Statsforvaltningen har således som en administrativ myndighed særlige muligheder for at anvende en fleksibel proces, som er tilpasset den konkrete sag.

²⁶ Se bilag 3.

Et kortere sagsforløb vil også betyde, at den konkrete uenighed hurtigere finder en afklaring, ligesom en eventuel konflikts påvirkning af det tidsmæssige forløb begrænses. Den delte kompetence og den dermed følgende forlængede sagsbehandlingstid må således antages i sig selv at kunne øge presset på familien og forværre forældrenes konflikt.

Det bør dog i den forbindelse også anføres, at en vis tidsmæssig udstrækning af et sagsforløb kan være en fordel i forhold til at nå frem til en enighed mellem forældrene om løsningen på deres uenighed. Det bemærkes herved, at forældreansvarsloven bygger på et princip om, at forældrene er de bedste til at finde gode løsninger for barnet, og at en aftale mellem forældrene alt andet lige er en mere holdbar løsning end en afgørelse. I det lys kan den forlængede sagsbehandlingstid, som opstår ved myndighedsskiftet også anskues som et gode i forhold til den endelige løsning af konflikten.

En samlet kompetence i Statsforvaltningen vil imidlertid betyde, at det ikke er muligt for en forælder at udnytte myndighedsskiftet til at trække sagen ud for herved at fastholde konflikten. I de meget konfliktfyldte sager kan det antageligvis betyde, at forældrene i højere grad er indstillede på at finde en løsning i mindelighed, da der ikke er mulighed for en ny positionering foran en ny myndighed. Endvidere vil det afskære bopælsforælderen fra at kunne "køre frihjul", da Statsforvaltningen også vil have kompetence til at træffe afgørelse om eksempelvis barnets bopæl efter ansøgning og ud fra barnets bedste.

I forlængelse heraf kan det dog også omvendt påpeges, at netop de meget konfliktfyldte sager behandles bedst i retten, hvor der eksempelvis er mulighed for vidneafhøring under vidneansvar. I tilfælde af beskyldninger om vold, stalking eller lign. kan det være en fordel med den mulighed, da det kan være vanskeligt at skabe klarhed over hændelsesforløbene i sådanne sager. I tråd hermed må den særlige autoritet, som dommere og domstole forbindes med, også antages at kunne have visse fordele for så vidt angår en reel afdækning af sagens omstændigheder. Det kan således tænkes, at forældrene agerer anderledes over for en sagsbehandler i Statsforvaltningen end over for en dommer i retten.

Det bemærkes, at det vil være muligt at udforme regler for sagernes behandling i Statsforvaltningen, der modsvarer reglerne om vidneansvar i det omfang, det måtte være relevant.

De hensyn, der gør sig gældende i forhold til en eventuel ændring af kompetencen må anses for at have den samme vægt i forhold til spørgsmålet om ankeadgangen. Statsforvaltningens afgørelser om samvær og midlertidige afgørelser om forældremyndighed eller barnets bopæl kan i dag påklages til Ankestyrelsen. I og med at styrelsen i dag behandler disse afgørelser, ikke mindst samværssagerne, må styrelsen også anses for kompetent i forhold til at fungere som ankeinstans for alle afgørelser efter forældreansvarsloven, hvis kompetencen ændres. Ankestyrelsen behandler i udgangspunktet klagesager på skriftligt grundlag, hvilket også er tilfældet i forhold til klager i samværssager.

De fleste sager i Ankestyrelsen behandles administrativt, men det er også muligt at behandle principielle sager og sager med et vist skønsmæssigt element på ankemøder. Det ville således også være muligt at behandle visse eller alle klagesager om forældremyndighed og barnets bopæl på sådanne ankemøder, eventuelt med deltagelse af børnesagkyndige hvor det

vurderes at være relevant. Dermed ville det børnesagkyndige element også få en mere fremtrædende placering i klagesagsbehandlingen.

Særligt i forhold til muligheden for at indbringe Statsforvaltningens afgørelser om forældremyndighed ved død for retten bemærkes det, at disse afgørelser har en karakter som adskiller sig fra de almindelige forældremyndighedssager, hvor det er forældrene, der er uenige. I sager om forældremyndighed ved død kan der således også opstå situationer, hvor en anden end en efterlevende forælder tillægges forældremyndigheden eller ønsker forældremyndigheden tillagt. Selvom de således i nogen grad adskiller sig fra de almindelige forældremyndighedssager, synes det nærliggende at overveje også at ændre på adgangen til prøvelse af disse, sådan at der kan klages til Ankestyrelsen, hvis kompetencen på forældremyndighed i øvrigt ændres som skitseret.

Endelig bemærkes det, at i et system, hvor Statsforvaltningens afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl kan påklages til Ankestyrelsen, vil der som konsekvens skulle ske en ændring af muligheden for at indbringe Statsforvaltningens afgørelse om afvisning af sådanne ansøgninger for retten. Prøvelsen af, om en ansøgning kan afvises efter forældreansvarslovens § 39, vil således skulle ske i Ankestyrelsen, ligesom det i dag sker ved Statsforvaltningens afgørelser om afvisning af en ansøgning om samvær.

Ganske som i forhold til afgørelser om separation og skilsmisse vil forældre i nogle situationer have behov for en dom til brug for dokumentation af forældremyndighedens placering over for udenlandske myndigheder. Behovet for at kunne dokumentere forældremyndigheden kan i forældreansvarssager i disse situationer være mere presserende, og der kan derfor også være et større behov for at følge den udenlandske myndigheds eventuelle krav om en dom.

Da overvejelserne om en kompetenceændring har sigte på en forenklet proces for forældremyndigheds- og bopælssager generelt, bør de få sager, hvor ovennævnte behov opstår, næppe føre til, at overvejelserne om ændring af systemet forlades i sin helhed.

7.3.3 Andre forenklingstiltag – klagefrist

Forældrene kan klage over Statsforvaltningens afgørelser om samvær og midlertidige afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl til Ankestyrelsen. Der gælder ikke en frist for at indgive en sådan klage.

Det betyder, at der i princippet kan klages relativt lang tid efter, at en afgørelse er truffet, og således også et stykke inde i en periode, hvor afgørelsen er blevet efterlevet. En klage vil i sådanne tilfælde oftest føre til en fornyet behandling i Statsforvaltningen, da der vil være sket en udvikling i sagen, siden afgørelsen blev truffet. Det ses dog også, at klager, hvor der er gået en vis tid, og hvor der således også foreligger nye oplysninger, bliver behandlet af Ankestyrelsen, der inddrager de nye oplysninger for derved at forenkle processen for borgerne.

Da forældreansvarssager er partstvister, gør hensynet til parterne, at de begge så vidt muligt skal kunne indrette sig på en afgørelse. Dette vurderes bl.a. at have betydning for forældrenes samarbejdsforhold og dermed for graden af konflikter.

Det kan derfor overvejes at indføre en klagefrist i forhold til Statsforvaltningens afgørelser om samvær og afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl. En sådan frist kunne sættes til 4 uger, hvilket også er den frist en forælder i dag har til at bede om at få indbragt en sag om forældremyndighed eller bopæl for retten. Det er således i den forbindelse vurderet som værende tilstrækkelig tid til at overveje, om man vil fortsætte sagen, eller om man vil acceptere, at forholdene ikke ændres. En tilsvarende klagefrist findes også i forhold til sager om børnebidrag og i bl.a. § 67 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr.1052 af 8. september 2015

Det vurderes, at en 4-ugers klagefrist giver sagens parter en rimelig frist til at overveje, om en sag ønskes påklaget, og samtidig vil parterne efter udløbet af klagefristen i højere grad end i dag kunne indrette sig i tiltro til den trufne afgørelse. Da der er tale om en partsvist, er der særlig god grund til en kort frist, idet den ene parts fordel er den anden parts ulempe. Samtidig mindskes parternes mulighed for eventuelt at anvende en klage chikanøst over for den anden part.

Det må forventes, at en kortere klagefrist vil være medvirkende til en øget gennemsigtighed for borgerne og en forenklet behandling af klagesagen. En eventuel klagefrist kan overvejes kombineret med en mulighed for, at Ankestyrelsen i særlige tilfælde behandler en klage, selv om klagen er indgivet efter udløb af klagefristen.

7.3.4 Opsamlende om overvejelserne

Det vurderes, at det skitserede forslag til ændring af kompetencen i forældremyndigheds- og bopælssager vil skabe mulighed for at træffe afgørelser, der i højere grad kan tilgodeses hensynet til barnet, end det er tilfældet i det eksisterende system. Samtidig vil muligheden for en samlet løsning nedbringe den samlede sagsbehandlingstid og kunne medvirke til at dæmpe konfliktniveauet. Endvidere vurderes muligheden for en samlet løsning at skabe et bedre fundament for en længerevarende løsning.

Indførelsen af en klagefrist vurderes at ville skabe mere gennemsækelighed for forældrene og en forenklet sagsbehandling, da den vedrører de samme forhold, som lå til grund for Statsforvaltningens afgørelse. Der vil således ikke på grund af tiden være behov for at inddrage en række nye forhold i klagesagen.

Forud for at iværksætte en sådan ændring, der må antages at kunne skabe bedre forløb for de brudte familier, er det dog nødvendigt med yderligere viden om, hvilke konflikter forældrene har, og yderligere viden om, hvorvidt sagerne kan håndteres mere effektivt gennem et andet system. En ændring vurderes således at burde afvente resultatet af det projekt om konflikt håndtering som forebyggelse, der gennemføres i Statsforvaltningen.

Dette vil samtidig give mulighed for at inddrage Domstolsstyrelsen yderligere i analysen af området og bl.a. foretage en afdækning af domstolenes håndtering af sagerne, herunder eventuelle forskelle heri med henblik på, at resultatet foreligger samtidigt med evalueringen af det nævnte projekt.

Indførelsen af en klagefrist vurderes dog at kunne ske relativt hurtigt, da der ikke er tale om ændring af strukturelle forhold. Endvidere skal implementering alene ske i forhold til Social- og Indenrigsministeriets myndigheder.

8. "Det særlige spor" – tværsektoriel behandling af forældreansvarssager med socialretlige problemstillinger

Muligheden for en mere fokuseret behandling af forældreansvarssager, der ud over det familieretlige aspekt rummer komplekse socialretlige problemstillinger, blev understøttet med etableringen af det såkaldte "særlige spor".

Spørgsmålet er, om metoden har fået den forventede udbredelse og effekt, eller om der fortsat er barrierer i forhold til at sikre en sagsbehandling, hvor der tages højde for de samlede behov, der er i familien, med henblik på at skabe gode rammer for børnene. Den løbende debat på området vedrører bl.a. samspillet mellem Statsforvaltning og kommunerne, og debatten giver anledning til at se nærmere på det særlige spor.

8.1 Styrkelse af børns situation i konflikter mellem forældre

I forbindelse med evalueringen af forældreansvarsloven i 2011 og den efterfølgende politiske aftale om ændring af forældreansvarsloven blev der taget initiativ til at udvikle en særlig procedure, et "særligt spor", for behandlingen af de meget konfliktyldte sager.

De meget konfliktyldte sager, som blev gennemgået i forbindelse med evalueringen af forældreansvarsloven, viste således, at forældrene ikke sjældent havde en sag både i Statsforvaltningen og i kommunen, og at både den familieretlige og den socialretlige sag var komplekse.

Evalueringen pegede på, at denne gruppe af sager burde løses hurtigt for herved at begrænse konflikten og graden af belastning af barnet og forældrene.

Det særlige spor blev implementeret som led i et samlet satspuljeinitiativ, der generelt skulle styrke børns situation i konflikter mellem forældre gennem tilbud om børnegrupper i Statsforvaltningen og gennem udvikling af et særligt spor for de meget konfliktyldte sager.

De sager, som er omfattet af "det særlige spor", er sager, hvor forældrene har et vedvarende højt konfliktniveau, og som både fra et familieretligt og fra et socialretligt perspektiv må anses for komplekse. Sagerne er bl.a. kendetegnede ved at rumme en eller flere af følgende faktorer:

- Et vedvarende meget højt konfliktniveau mellem forældrene, der overskygger fokus på barnet
- Vold eller overgreb i familien eller påstand herom
- Misbrugsproblemer i familien
- Tunge sociale problemer i familien
- Særlige behov hos barnet, eksempelvis i form af udviklingsforstyrrelse, psykiske problemer eller andet

Det særlige spor skal skabe grundlag for en fokuseret indsats i forhold til disse sager, hvor der er et skærpet behov for gennem visitation og metode at skærme børnene. Sporet rummer både et særligt metoderedskab (det tværfaglige møde, hvor en børnesagkyndig deltager sammen med en jurist) og et intensiveret samarbejde mellem Statsforvaltningen og det kommunale system, idet en del af de konfliktfyldte sager samtidig rummer komplekse socialretlige problemstillinger.

De sager, hvor både det familieretlige og det socialretlige element må anses for kompleks, bør ifølge proceduren behandles på en måde, hvor de særlige udfordringer i sagerne adresseres mere direkte for at fremme en hurtig løsning af sagen med henblik på at begrænse konflikten og graden af belastning af barnet og forældrene hurtigere.

Dette kan ske i en tværfaglig og tværsektoriel procedure, hvor et forpligtende samarbejde mellem Statsforvaltningen og det sociale system skaber rammen for, at den relevante faglige viden og det konkrete kendskab til familiens forhold hurtigt og smidigt kan samles. I den forbindelse kan der også, hvor det er nødvendigt, bruges tværsektorielle møder med familien. På denne måde sikres en mere fokuseret afdækning af eventuelle yderligere behov for undersøgelser og et solidt grundlag for den mest hensigtsmæssige løsning for parterne i den familieretlige sag.

Det er samtidig intentionen, at løsningen på den familieretlige problemstilling gennem samarbejdet mellem systemerne skal understøttes i det kommunale system i det omfang, dette er nødvendigt.

Det er forudsat, at den tværsektorielle procedure varetages af erfarne sagsbehandlere og af børnesagkyndige. Samtidig skal der hos de involverede myndigheder udpeges kontaktpersoner, ligesom Statsforvaltningen bør have nøglepersoner, der kan sikre en kontinuerlig tilstedeværelse af relevant viden om eksempelvis betydningen af vold i familien²⁷.

²⁷ Samarbejdet mellem Statsforvaltningen og kommunerne er nærmere beskrevet i Ankestyrelsens "Køreplan om det særlige spor", jf. bilag 4.

8.2 Erfaringerne med det særlige spor og det tværsektorielle samarbejde

Overordnet set vurderes det, at det særlige spor anvendes til den type sager, det var tilsigtet. Der er således tale om sager, hvor der er behov for tværfaglige møder, indhentelse af undersøgelser m.v. fra andre professionelle omkring barnet og familien, eksempelvis skoler, myndigheder eller læger. Endvidere gennemføres der ofte børnesagkyndige undersøgelser i de sager, der behandles i det særlige spor.

En gennemgang af de tværsektorielle forløb viser, at sagerne er kendetegnede ved, at familien har flere sociale problemer og i forvejen er kendt hos de kommunale myndigheder.

Samtidig er det den overordnede vurdering, at det tværsektorielle samarbejde mellem kommuner og Statsforvaltningen bidrager med bedre helhedsløsninger for familien, når samarbejdet fungerer. De familier, som kommer gennem forløbene, oplever ifølge Statsforvaltningen en øget trykthed og sammenhæng, når myndighederne omkring familien samarbejder.

Den mere direkte kontakt mellem myndighederne gør det muligt at afklare, om oplysninger, bekymringer, beskyldninger m.v., der kommer frem under Statsforvaltningens behandling af sagen, er relevante og skaber dermed en bedre mulighed for at vurdere de udfordringer, familien måtte have i tilknytning til samvær. I forlængelse heraf er det erfaringen, at det tværsektorielle samarbejde øger mulighederne for at iværksætte samvær og relevante støtteforanstaltninger for barnet eller forældre på en måde, som tager højde for og passer ind i andre tiltag, der er iværksat i forhold til familien.

Statsforvaltningens kontorer indgår alle i tværsektorielle forløb, dog har forløbene i et af kontorerne sjældent deltagelse af kommunale medarbejdere. Der er oprettet kontaktpersonordninger i forhold til så godt som alle kommuner. Ordningerne anvendes ofte; et enkelt sted stort set dagligt. Af andre tiltag inden for det særlige spor kan nævnes, at der generelt afholdes temamøder eller andre former for møder med kommunerne to gange årligt. Der er dog også eksempler på, at samarbejdet er blevet så etableret en arbejdsform, at det ikke opleves nødvendigt med mere faste møder, eller at der er etableret mødefora eller samarbejde omkring børnehuse. Nogle steder er der endvidere tilbud om "praktikordning" i Statsforvaltningen for kommunale medarbejdere.

Der er således forskel på, hvordan det særlige spor udmøntes i Statsforvaltningens kontorer, og stor forskel på, hvordan samarbejdet fungerer på landsplan. Afhængigt af hvor sagen hører hjemme, kan det være let eller vanskeligt at etablere den tilstrækkelige handlekraft, hurtighed og nærhed i samarbejdet mellem Statsforvaltningen og kommunen. I den sammenhæng bør det også nævnes, at personaleudskiftningen hos Statsforvaltningen og i kommunerne er en grundlæggende udfordring.

I forhold til muligheden for at agere hurtigt med relevante tiltag er det endvidere en hindring, hvis sagsbehandlere fra de respektive myndigheder ikke har den fornødne kompetence eller det fornødne mandat til at træffe beslutning om relevante tiltag i forbindelse med et tværsektorielt møde.

Det bemærkes også, at forskellene i kommunernes serviceniveauer betyder, at løsninger, der etableres i én kommune, ikke nødvendigvis etableres i en anden. Hertil kommer, at der til tider opstår uenighed mellem de kommunale myndigheder om, hvorvidt det er barnets hjemkommune eller samværsforælders hjemkommune, der er ansvarlig i forhold til at yde en mere langvarig støtte i forbindelse med samvær.

Dette kan i værste fald føre til afbrydelse eller manglende etablering af samvær, selvom samværet ville være godt for barnet. Det bemærkes i den forbindelse, at Statsforvaltningen har ansvaret for overvågning af eller støtte til et samvær i det omfang, der er tale om overvågning med henblik på oplysning af sagen, eller overvågning/støtte i forbindelse med etablering af et samvær. Kommunen kan derudover efter serviceloven træffe afgørelse om at yde hjælp, når det anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til barnets eller den unges særlige behov for støtte fx i forbindelse med at gennemføre samværet.

Endelig kan der peges på helt praktiske barrierer for en effektiv udbredelse af samarbejdet. Blandt andet har den fysiske afstand mellem de involverede parter betydning. Statsforvaltningens kontorer dækker således større geografiske områder, hvorfor der kan være relativt langt mellem Statsforvaltningen og kommunen. Der opleves derfor en tilbageholdende i forhold til eksempelvis at arrangere netværksmøder.

Ankestyrelsen oplever en del konkrete sager og henvendelser fra både familier og kommunale sagsbehandlere på området for udsatte børn og unge og deres familier, hvor der er problemstillinger og sager, som går på tværs af reglerne i serviceloven og forældreansvarsloven. Der er eksempler på sager, hvor samarbejdet har fungeret, men også eksempler på, at samarbejdet mellem Statsforvaltningen og kommunerne ikke har fungeret. Samtidig har kommunerne ved flere lejligheder efterspurgt en tættere dialog med Statsforvaltningen.

8.3 Overvejelser om mulige tiltag med henblik på at styrke anvendelsen og effekten af det særlige spor

Der synes fortsat at være barrierer for det nødvendige samarbejde mellem Statsforvaltningen og kommunerne. Det vil derfor være relevant at undersøge, hvilke barrierer, der er tale om, og kortlægge, hvad der skal til for at få samarbejdet til at fungere.

For at sikre at alle aspekter belyses bør både kommunerne og Statsforvaltningen inddrages i sådanne undersøgelser og kortlægninger.

En måde at afdække eksisterende barrierer på kunne være at bruge den metode, der kendes fra Ankestyrelsens læringsteamsbesøg i kommunerne. Ankestyrelsen har de seneste år gennemført en række læringsteamsbesøg i kommunerne rettet mod sagsbehandlere af sager om udsatte børn og unge.

Omdrejningspunktet for læringsteamets besøg og dialog med sagsbehandlere er kommunernes konkrete sager og sagsbehandling i de enkelte sager inden for servicelovsområdet. Dette har dannet afsæt for en fælles drøftelse med sagsbehandlere og læring om de for-

skellige problemstillinger knyttet til deres konkrete sagsbehandling af sager om særlig støtte til udsatte børn og unge.

Temaet og målet for dialogen aftales altid med den enkelte kommune, inden undervisningen igangsættes. Oplægget til den konkrete dialog tager som oftest udgangspunkt i en række af kommunens egne konkrete børnesager.

Kommunen sender de sager, som skal være genstand for mødet og undervisningen til Ankestyrelsen, som i samtlige sager foretager en måling af den kommunale sagsbehandling. Ankestyrelsen sender samtidig målemanualerne til kommunen, som laver sin egen måling af sagerne. Ved selve besøget tages der udgangspunkt i de målte sager, og i de problemstillinger som målingerne af sagerne i henholdsvis kommunen og i Ankestyrelsen viser.

Det er erfaringen, at den direkte dialog med sagsbehandlere om konkrete sager, problemstillinger og udfordringer giver et godt afsæt for praksisnær læring og en målrettet dialog om reglerne og praksis i de enkelte sager.

Samme metode vil kunne benyttes i forhold til samarbejdet om sager, der vedrører både kommune og Statsforvaltningen, sådan at Ankestyrelsen i fællesskab med sagsbehandlere fra kommunen og Statsforvaltningen undersøger konkrete cases.

Det vurderes således, at anvendelsen af læringsteams vil skabe viden om hindringer for en bedre og mere udbredt anvendelse af det særlige spor, og at denne viden vil kunne anvendes til en tilpasning og udvikling af proceduren, så den modsvarer de reelle behov og dæmper op for eventuelle udfordringer.

Samtidig vil konkret viden, der på denne måde indhentes om udfordringerne og potentialet i forhold til at styrke sagsbehandlingen af sagerne, efterfølgende kunne anvendes i læringsrettede aktiviteter og undervisningsforløb herunder i form af tilbud om tematiserede læringsteamsbesøg.

Det vurderes at være en fordel at lade Ankestyrelsen stå i spidsen for forløbene for herved at sidestille kommunen og Statsforvaltningen i situationen.

www.sim.dk