

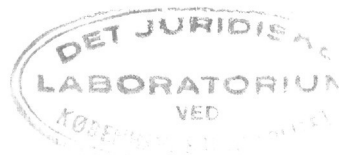
ægteskab

7 fremgangsmåden ved separation og skilsmisse

afgivet af
ægteskabsudvalget af 1969



betænkning nr. 796
københavn 1977



Ju 00-9-bet
ISBN 87-503-2157-9

Indhold

Indledning	7
Kapitel 1. Hovedlinier i udviklingen	9
Kapitel 2. Den nugældende ordning	10
Kapitel 3. Tidligere reformovervejelser	12
Kapitel 4. Vurdering af de gældende kompetenceregler	15
Kapitel 5. Grundprincipper for behandlingen af ægteskabssager	20
Kapitel 6. Grundlaget for afgørelser om forældremyndighed og samkvemsret	30
Kapitel 7. Ankeproblemer	38
Kapitel 8. Delafgørelser og midlertidige afgørelser	40
Kapitel 9. Udgiftsspørgsmål	42
Kapitel 10. Udvalgets stillingtagen	43

Ægteskabsudvalgets medlemmer

ved afgivelsen af denne betænkning.

Byretspræsident *N. C. Bitsch* (formand).
Landsretssagfører *Hanne Budtz*.
Folketingsmedlem *Poul Dam*.
Advokat *Bruno Fjelstrup*.
Statsadvokat *Mogens Hornslet*.
Folketingsmedlem *Kirsten Jacobsen*.
Folketingsmedlem *Elsebeth Kock-Petersen*.
Folketingsmedlem *Inge Krogh*.
Højesteretsagfører *Oluf Lind*.
Overpræsident *Carl Moltke*.
Folketingsmedlem *Inge Fischer Møller*.
Folketingsmedlem *Aase Olesen*.
Amtskontorchef *Bodil Panild*.
Landsdommer *Inger Margrete Pedersen*.
Dommerfuldmægtig *Ulla Påbøl*.
Socialrådgiver *Hanne Reintoft*.

SEKRETARIAT

Statsadvokat *Mogens Hornslet*.
Byretsdommer *Svend Danielsen*.
Fuldmægtig i justitsministeriet *Knud Knudsen*.

Forslag eller bemærkninger kan indsendes **til:**

Ægteskabsudvalgets sekretariat,
Justitsministeriet,
Slotsholmsgade 10,
1216 København K.

Ægteskabsudvalgets opgave

Udvalget skal overveje, i hvilket omfang der på baggrund af de ændrede samfundsf forhold, ændringen af kvindens stilling i samfundet og de heraf følgende ændringer af opfattelsen af ægteskabsinstitutionen er behov for revision af reglerne om ægteskabs indgåelse og opløsning, herunder reglerne om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse, samt reglerne om ægteskabets retsvirkninger og om børnenes retstilling under ægteskabet og efter separation eller skilsmisse.

Udvalget skal samtidig overveje, om der i tilknytning hertil er behov for ændring af regler i den øvrige lovgivning, der har forbindelse med ægteskabslovgivningen, og om nogle af de bestemmelser i lovgivningen, der knytter retsvirkninger til ægteskabet, bør kunne anvendes på visse ægteskabslignende forhold.

Indledning

Den 1. januar 1970 trådte en ny lov om ægteskabs indgåelse og opløsning i kraft (1969-loven). Den tidligere lov var fra 1922. Ved 1969-loven blev der kun foretaget visse mindre ændringer vedrørende fremgangsmåden ved separation og skilsmisse.

Allerede før den nye lov trådte i kraft, havde justitsministeren nedsat et nyt udvalg, som skulle arbejde videre med revisionen af ægteskabslovgivningen. Debatten forud for 1969-loven havde vist, at der var en udbredt interesse for mere dybtgående ændringer.

Udvalget har hidtil afgivet 6 betænkninger. Det drejer sig om betænkning 1 om ægteskabs indgåelse (nr. 691/1973), betænkning 2 om ægteskabs opløsning (nr. 697/1973), betænkning 3 om formueordningen (nr. 716/1974), betænkning 4 om vilkårene for separation og skilsmisse (nr. 719/1974), betænkning 5 om samliv og ægteskab (nr. 720/1974), udarbejdet af et af udvalgets medlemmer, landsdommer Inger Margrete Pedersen, og betænkning 6 om ægteskabet i statistisk og sociologisk belysning (nr. 726/1974). Sidstnævnte betænkning er udarbejdet af socialforskningsinstituttet efter udvalgets anmodning.

I denne betænkning behandles fremgangsmåden ved separation og skilsmisse. I lighed

med de tidligere udsendte betænkninger er historiske redegørelser gjort ret kortfattede. Særligt interesserede henvises til betænkning II fra ægteskabsudvalget af 1957 (nr. 369/1964).

Som nævnt i udvalgets tidligere udsendte betænkninger, har ægteskabsudvalget valgt den arbejdsmetode at fremlægge foreløbige overvejelser til diskussion i nogle ret kortfattede betænkninger om den fremtidige lovgivnings hovedlinier. Det er udvalgets opfattelse, at den endelige stillingtagen bør påvirkes af bl. a. den debat, som man ønsker at skabe grundlag for. Udvalgets betænkninger har derfor i vidt omfang karakter af oplæg til denne debat.

Efter den oprindelige arbejdsplan var det tanken i betænkning 7 at behandle de problemer, der er kortlagt i betænkning 5 om samliv og ægteskab, det vil sige de såkaldte papirløse ægteskaber. Efter nedsættelsen af udvalget vedrørende den statslige administration på amtsplanet, jfr. nedenfor s. 14, har udvalget imidlertid ment at måtte tilrettelægge sit arbejde ud fra den forudsætning, at spørgsmålet om statsamternes fremtid og dermed spørgsmålet om ægteskabssagernes behandling kunne blive aktuelt tidligere end oprindelig forudset. Man har derfor fundet



det rigtigst at ændre arbejdsplanen i overensstemmelse hermed. Dette er også baggrunden for, at de enkelte medlemmer - til forskel fra de tidligere betænkninger - er anført med navn i kap. 10 om udvalgets stillingtagen.

Betænkningen kan opdeles i 7 hovedafsnit. De første 3 kapitler behandler baggrunden for den nuværende ordning. Kapitel 4 indeholder en gennemgang og vurdering af fordele og ulemper ved den gældende tostrengede ordning, hvorefter både overøvrigheden og domstolene har kompetence i ægteskabssager. I kapitel 5 er opstillet de hovedprincipper, hvorefter sagsbehandlingen i fremtiden bør foregå, uanset hvilken myndighed eller hvilke myndigheder der fremover skal behandle ægteskabssagerne. I kapitel 6 behandles de særlige problemer om behandlingen af sager om forældremyndighed og samkvemsret. Kapitel 7 og 8 vedrører visse særlige processuelle spørgsmål. I kapitel 9 omtales kort de økonomiske konsekvenser af de i betænkningen foreslåede ny-

ordninger. Kapitel 10 indeholder de enkelte udvalgsmedlemmers stillingtagen til spørgsmålet om, hvilke myndigheder der fremover skal have kompetence til at behandle ægteskabssager.

Den ændring af ægteskabsalderen til 18 år, der blev foreslået i udvalgets betænkning 1, er nu gennemført ved lov nr. 312 af 10. juni 1976.

Også i Finland, Island, Norge og Sverige arbejder man i disse år med en revision af ægteskabslovgivningen. Der har hidtil på dette lovgivningsområde været tale om nordisk retsenhed i de grundlæggende principper. Repræsentanter for de nedsatte ægteskabsudvalg har derfor helt naturligt drøftet de tanker, man har gjort sig i udvalgene om den fremtidige ægteskabslovgivning. Som nævnt i betænkning 4 er der i 1973 på grundlag af en delbetænkning fra det svenske udvalg gennemført ny lovgivning i Sverige om ægteskabs indgåelse og opløsning. Fra det finske udvalg foreligger to betænkninger fra henholdsvis 1973 og 1976.

København i januar 1977.

Hovedlinier i udviklingen

Før reformationen traf kirken afgørelse i ægteskabssager her i landet. Den kirkelige ret forbød skilsmisser, men gav under visse betingelser adgang til separation, enten for bestemt eller på bestemt eller ubestemt tid.

Efter reformationen indførtes de såkaldte capitler, senere kaldet tamperretter. Disse domstole, der bestod af både gejstlige og verdslige medlemmer, behandlede gennem mere end 250 år ægteskabssager i Danmark. I 1797 ophævedes tamperretterne, og kompetencen i ægteskabssager overgik til de almindelige domstole.

De forskellige lovbestemmelser i ægteskabsordinansen af 1582, Danske Lov og nogle kongelige forordninger kunne give grundlag for skilsmisse eller annullation *ved dom*. Imidlertid udviklede der sig under enevælden ved siden heraf en praksis, hvorefter der kunne meddeles separation eller skilsmisse ved *kongelig bevilling*. Bevillingerne blev oprindeligt givet ved umiddelbar kongelig resolution, men det blev senere overdraget justitsministeriet og senere igen overøvrigheden i et vist omfang at udfærdige bevillingerne.

Den administrative bevillingspraksis var

ikke bundet af lovbestemmelser, men den bemyndigelse, justitsministeriet gav overøvrigheden til at udfærdige separations- og skilsmissebevillinger, blev i tidens løb udøvet efter bestemt udformede og offentliggjorte regler. Det var ikke i alle tilfælde en betingelse, at parterne var enige om at ønske separation eller skilsmisse.

Trods forslag herom fra familieretskommissionen, jfr. kap. 3, betød ægteskabsloven af 1922 ikke et brud med det hidtil fulgte dobbeltsystem, selv om der skete enkelte ændringer. Bortset fra skilsmisse efter forudgående separation blev det således nu en betingelse for, at sagen kunne afgøres administrativt, at parterne var enige om, at afgørelsen blev truffet ved bevilling.

Ved ægteskabsloven af 1969 bevaredes i princippet det hidtil gældende system, men en række sager blev overført til domstolene. Det gælder først og fremmest sager, hvor der er uenighed om forældremyndighed eller ægtefællebidrag, men enighed om selve separationen eller skilsmissen. Før 1969-loven var det her muligt uden fortabelse af adgangen til bevilling at henskyde afgørelsen vedrørende disse spørgsmål til overøvrigheden.

Den nugældende ordning

Efter gældende ret gives separation og skilsmisse enten ved dom eller ved bevilling, meddelt af overøvrigheden, dvs. amtet, i København overpræsidiat.

Ægtefæller afgør selv, om deres ægteskabssag skal behandles på den ene eller den anden måde, men bevillingsvejen står kun åben, hvis der helt igennem er enighed mellem parterne: De skal være enige om at ønske separation eller skilsmisse og om, at afgørelsen skal træffes ved bevilling, og de skal yderligere være enige om de væsentligste vilkår, der skal gælde for deres separation eller skilsmisse. Det gælder navnlig med hensyn til *forældremyndigheden* over eventuelle børn, retten til *lejligheden* og en eventuel indbyrdes *bidragspligt*.

Uenighed om blot et enkelt punkt nødvendiggør et sagsanlæg, også selv om parterne oprindelig var enige, og uenigheden først viser sig, umiddelbart før bevillingen ellers vil kunne meddeles.

Ønsker en ægtefælle fri proces til at anlægge en ægteskabssag ved domstolene, må overøvrigheden meddele bevilling hertil, inden sagen kan gå til retten. Retten beskikker en advokat for den sagsøgte ægtefælle i en ægteskabssag, såfremt denne ikke selv møder ved advokat.

Forud for selve separations- eller skilsmis-sesagen skal der i alle tilfælde forsøges mægling ved præsten eller eventuelt overøvrigheden.

Uanset om separation eller skilsmisse er meddelt ved bevilling eller dom, er det overøvrigheden, der skal afgøre spørgsmålet om *størrelsen* af et eventuelt *bidrag til ægtefællen* og *spørgsmålet om børnebidrag*, såfremt parterne ikke har truffet aftale herom.

Er der uenighed om *samkvemsretten* med børnene, er det også overøvrigheden, der afgør spørgsmålet om omfanget af udøvelsen, og som kan bestemme, at samkvemsretten skal ophæves.

Skifte af ægtefællernes fællesbo henhører i tilfælde af uenighed under skifteretten. Der er mulighed for gennem overøvrigheden at få fri proces til skiftet.

Medens ægtefæller, der er enige om løsningen af de spørgsmål, der opstår under deres ægteskabssag, kun har behov for at henvende sig hos én myndighed - overøvrigheden — vil flere forskellige myndigheder således let blive impliceret i tilfælde af uenighed.

I året 1974 blev der afsagt i alt 3.332 domme til separation og skilsmisse, medens overøvrigheden i perioden fra den 1. april

1973 til den 31. marts 1974 udfærdigede 23.211 separations- og skilsmissebevillinger.

Af domstolenes indberetninger til Danmarks Statistik fremgår det, at der ved skifteretterne i 1974 var 855 sluttede boson-

drings-, separations- og skilsmisseboer. Formentlig er der kun tale om et meget ringe antal bosondringsboer, jfr. betænkning 3, s. 43.

Tidligere reformovervejelser

A. Allerede familieretskommissionen, hvis betænkning dannede grundlag for ægteskabsloven af 1922, foreslog, at dansk lovgivning skulle forlade bevillingssystemet i alle tilfælde, hvor der forelå en retstvist mellem ægtefæller, og alene bibeholde den administrative behandling af disse sager, hvor der kun var tale om en slags registrering af parternes overenskomst eller en officiel bekræftelse af, at en legal tidsfrist var udløbet. Drøftelserne af, om det dobbelte system med dom og bevilling burde bibeholdes, fortsatte i den juridiske debat omkring ægteskabslovsforslagene. Resultatet i 1922-loven blev, som nævnt i kap. 1, at bevillingsvejen blev holdt åben i alle tilfælde, hvor parterne var enige herom.

Ægteskabsudvalget af 1957 henviste i sin betænkning II om ægteskabs indgåelse og opløsning (nr. 369/1964) s. 93 til statistikken, der viser, at bevillingsvejen er så langt den foretrukne. Udvalget fandt allerede under hensyn hertil ikke anledning til at foreslå væsentlige ændringer i det gældende dobbeltsystem. En radikal ændring af systemet burde efter udvalgets opfattelse kun komme på tale i forbindelse med oprettelse af specialdomstole til behandling af familieretlige sager. Ved ægteskabsloven af 1969

bevaredes herefter i princippet den gældende ordning, dog således at uenighed mellem ægtefællerne om forældremyndighed, indbyrdes bidragspligt eller retten til lejligheden altid skal afgøres af domstolene, jfr. kap.1.

Formanden for ægteskabsudvalget af 1957, højesteretspræsident, dr. jur. Jørgen Trolle, offentliggjorde som et bilag til udvalgets betænkning II en skitse til lov om ægteskabsretter. Efter skitsen skulle der i hvert amt oprettes en ægteskabsret med én eller flere dommere. Retten skulle behandle alle separations- og skilsmisssager, uanset om parterne var enige, ligesom retten skulle gennemføre skifte.

Om skitsen anføres i betænkningen, at formålet i første række havde været at nå frem til en forenkling i forhold til det gældende system, hvor en skilsmisssag, som nævnt i kap. 2, ofte må behandles af både domstole, overøvrighed og skifteret. Det havde været den overvejende opfattelse i udvalget, at der ikke for tiden var praktisk mulighed for at gennemføre det.

På linie med et forslag til ændring af reglerne om behandling af ægteskabssager, som tidligere var fremsat af amtskontorchef H. Møller-Hansen (nu Fog) i Ugeskrift for

Retsvæsen 1953 B s. 269-74, foreslog amtsfuldmægtig H. Andrup i Socialt tidsskrift 1967 s. 205-26 en udbygning af overpræsidets og amternes familieretlige kompetence og en omlægning af sagsbehandlingen. Spørgsmålet behandlede også i en artikel i tidsskriftet Juristen 1968 s. 433-49. Alle separations- og skilsmisssager skulle efter Andrups opfattelse behandles af en administrativ myndighed, der skulle udstyres med beføjelse til at optage beviser. Myndigheden skulle også tage sig af andre familieretlige problemer. Afgørelserne skulle kunne indbringes for landsretten. Også dette forslag var begrundet i et ønske om at opnå en forenklet sagsbehandling.

Det folketingsudvalg, der i folketingsåret 1968/69 behandlede lovforslaget om ægteskabs indgåelse og opløsning, fremhævede i sin betænkning, at man havde drøftet højesteretspræsident Trolles og amtsfuldmægtig Andrups tanker. Det var baggrunden for, at spørgsmålet om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse særligt blev fremhævet i ægteskabsudvalgets kommissorium.

Efter gennemførelsen af ægteskabsloven af 1969 har amtsfuldmægtig Andrup og amtskontorchef Jørgen Lassen behandlet problemerne om ægteskabs sagernes behandling i Juristen 1972 henholdsvis s. 520-25 og s. 225-30, ligesom Andrup er inde på det i sin bog »Om ægteskab og underhold«. Amtskontorchef Jørgen Lassen, der også rejser en række specialspørgsmål, tilslutter sig den principielle tanke, at det todelte system ved en kommende ægteskabsrevision erstattes af ét forum.

Socialdemokratisk retsreformudvalg har i juni 1973 i et debatoplæg »Ægteskab, faktisk samliv og storfamilie« også påpeget det hensigtsmæssige i at indføre et »enstrenget

system«. Derfor foreslås oprettet et (mindre) antal særlige familiedomstole spredt over hele landet.

Senest har amtsfuldmægtig Andrup i Ugeskrift for Retsvæsen 1975 B s. 293-305 stillet forslag om en forenklet behandling af ægteskabssager. Hovedsigtet med dette forslag er også, at samtlige ægteskabssager fremtidig skal behandles af ét organ, hvis afgørelser som regel bør træffes ved dom med mulighed for anke til landsretten. Sager om udmåling af bidrag foreslås dog afgjort på samme måde som nu med rekurs til justitsministeriet. Forslaget indebærer, at der oprettes »familieretsdomstole« på basis af de nuværende overøvrigheder. Disse familieretlige afdelinger forudsættes at skulle bestå stort set uændret og blot udbygges med, hvad der er for nødvendigt for at sætte dem i stand til tillige at fungere judicielt.

Universitetsadjunkt Ellen Margrethe Basse har i Ugeskrift for Retsvæsen 1976 B s. 45-49 påpeget visse forfatningsretlige betæneligheder ved en del af amtsfuldmægtig Andrups forslag.

Dommerfuldmægtigforeningen har i skrivelse af 3. oktober 1975 meddelt, at man har drøftet domstolsbehandlingen af ægteskabssager, især spørgsmålet om sagerne burde henlægges til de nuværende retskredse eller til en familiedomstol i hvert amt. Foreningen går ind for, at sagerne bl. a. af hensyn til den bedst mulige betjening af befolkningen bør henlægges til de nuværende retskredse.

I en udtalelse, fremsendt til ægteskabsudvalget den 5. januar 1976, om udvalgets betænkning 3 om formueordningen har Advokatrådets lovudvalg om person- og familieret henstillet til ægteskabsudvalget at overveje, om ikke samme domstol, f. eks. skifteretten med udvidet kompetence, kunne træffe afgø-

reise i alle tvistsspørgsmål, herunder fastsættelse af underholdsbidrag og samkvemsret samt skiftespørgsmål. Lovudvalget fremhæver som sin erfaring, at det er meget belastende for parterne, når ikke alle spørgsmål kan klares i mindelighed ved overøvrigheden, at skulle igennem de mange forskellige myndigheders behandling og derfor ofte gentagne gange fremkomme med de samme oplysninger. En radikal ændring tiltrænges derfor.

B. I juni 1972 nedsatte indenrigsministeren et udvalg vedrørende den statslige administration på amtsplanet. Udvalget skulle beskrive amternes nuværende arbejdsopgaver og redegøre for, til hvilke myndigheder disse opgaver kunne henlægges, såfremt den statslige amtsforvaltning ønskedes ophævet. Udvalget skulle samtidig overveje, om visse af opgaverne kunne omlægges eller ophæves. Udvalget skulle således ikke tage stilling til, om statsamterne bør ophæves.

Udvalget, hvis formand var retspræsident, dr. jur. E. A. Abitz, afgav betænkning i december 1974 (nr. 731/1975). Af betænkningen fremgår, at det samlede antal sager, der årligt behandles af statsamterne og overpræsidiets, kan anslås til omkring

135-145.000. Heraf er ca. 120.000 overøvrighedssager under justitsministeriet, først og fremmest ægteskabsager, der udgør ca. 75.000 sager årligt.

Statsamtsudvalget har ikke foretaget en realitetsdrøftelse om den fremtidige placering af de sager, der overvejes i ægteskabsudvalget, men har alene taget stilling til, hvilken myndighed der bør behandle ægteskabsagerne i vid forstand i en overgangstid, *såfremt* der måtte blive truffet beslutning om at nedlægge statsamterne, før problemerne vedrørende ægteskabsagerne er løst.

Konklusionen i statsamtsudvalgets betænkning kan, for så vidt angår de opgaver, der drøftes i ægteskabsudvalget, kort sammenfattes derhen, at disse opgaver som en *midlertidig ordning* foreslås varetaget af en statslig amtsforvaltning, indtil overvejelserne er afsluttet i ægteskabsudvalget, og en reform af ægteskabslovgivningen er gennemført.

Denne midlertidige ordning skal efter forslaget omfatte samtlige statsamtsopgaver under justitsministeriet, herunder bl. a. sager om navneforandring og adoptionssager, samt sager vedrørende tilsyn med umyndige. Men langt den største sagsgruppe er som oven for nævnt ægteskabsagerne.

Vurdering af de gældende kompetenceregler

Som ved alle tidligere overvejelser om ægteskabssagers behandling er hovedspørgsmålet, om den nuværende ordning, hvorefter kompetencen i ægteskabssager er delt mellem administrative myndigheder og domstolene, skal bevares, eller om der bør indføres en »enstrengt« ordning, således at så vidt muligt alle spørgsmål i forbindelse med separation og skilsmisse, herunder senere ændringer af vilkår, behandles af samme myndighed.

Der kan næppe være tvivl om, at en myndighed, der skulle behandle alle sager, måtte kunne træffe i hvert fald visse afgørelser ved dom (eller kendelse) under sædvanlige judicielle garantier og med appel til højere ret, det vil sige have karakter af en domstol. Udviklingen - senest ved ægteskabsloven af 1969 - har vist, at stadig flere grupper af sager på det familieretlige område er overført til domstolene som den principale myndighed for afgørelse af tvistigheder. En fundamental ændring, således at alle afgørelser f. eks. af tvistigheder om, hvorvidt betingelserne for separation eller skilsmisse er opfyldt, om forældremyndighed eller om deling af fællesboet, henlagdes til administrative myndigheder, vil være i modstrid med den stedfundne udvikling.

I det følgende gengives de synspunkter, som har været fremherskende i udvalgets vurdering af det gældende system over for en reform i den ovenfor angivne retning.

A. 1. Imod at foretage videregående forandringer i kompetencefordelingen taler, at den gældende ordning, hvorefter separation og skilsmisse kan gives både ved dom og ved administrativ bevilling, har århundredgammel hævd i Danmark. I praksis foretrækkes den administrative fremgangsmåde af de fleste. Mindre end 10 pct. af sagerne behandles af domstolene.

Det er hyppigt fremhævet, at bevillingsvejen er en tiltalende uformel, billig og relativt hurtig måde at opnå separation eller skilsmisse på. Den ret formløse behandlingsmåde tiltaler - eller snarere skræmmer ikke - folk. Det er for de fleste en anden og betydelig alvorligere sag at skulle give møde i retten. Den administrative behandlingsmåde føles sikkert også mere diskret.

Det må anses for væsentligt, at ægteskabs-sagen i så begrænset omfang som muligt opfattes som en tvist mellem parterne, og at afgørelsen af så mange spørgsmål som muligt hviler på en aftale mellem ægtefællerne. Selv om mulighederne for en forligsmæssig afgø-

reise principielt er de samme ved overøvrigheden og ved domstolene, er der næppe tvivl om, at de fleste har opfattet overøvrigheden som et mere velegnet forum for forligsmæssige ordninger end domstolene.

2. Den administrative behandling af ægteskabssager i de tilfælde, hvor der er enighed mellem parterne om de væsentlige spørgsmål, er enkel også for myndighederne, og det kan ikke forventes, at sagerne under et ændret system for sagsbehandlingen vil kunne behandles smidigere og med færre udgifter for parterne eller for samfundet til personale og advokathjælp eller anden form for rådgivning og bistand. Reformen med hensyn til sagsbehandlingen kan da heller ikke på nogen måde begrundes i kritik af overøvrighedens varetægelse af de opgaver, som er knyttet til ægteskabssagerne. Tværtimod har den omstændighed, at et så stort antal sager behandles administrativt, betydet, at der ved statsamtene og overpræsidiets i København findes et velkvalificeret og meget erfarent personale, hvis indsats nyder almindelig anerkendelse. Klager til justitsministeriet over afgørelserne fører kun i forholdsvis få tilfælde til ændringer, og klagesagerne har kunnet afgøres hurtigere og med en mindre indsats af personale, end der er tale om med hensyn til de afgørelser, der efter den gældende ordning træffes af domstolene, og som appelleres til landsretterne og eventuelt videre til Højesteret.

3. Den administrative behandling, således som denne traditionelt gennemføres, indebærer betydelige lettelser for parterne, særligt de mindrebemidlede, specielt ved sagens rejsning. Sagen kan påbegyndes blot ved en personlig henvendelse til overøvrigheden eller ved en skriftlig henvendelse, til hvis udformning der ikke stilles formelle krav af

nogen art. Når sagen er rejst, varetager overøvrigheden det videre fornødne ved vejledning og tilsigelse af parterne, gennemførelse af vilkårsforhandling m. v. samtidig med, at erfarne sagsbehandlere påser, at en part ikke indgår på urimelige vilkår, og at alle retlige problemer, som separation eller skilsmisse rejser, bringes frem til drøftelse. Det store flertal af sager - i København således ca. 85 pct. - behandles da også, uden at nogen af parterne har advokatbistand. Skal alle sagerne fremtidig behandles ved domstolene uden forøget besvær og udgifter for parterne eller det offentlige, må der, som det fremgår af kap. 5, ske relativt vidtgående ændringer i den traditionelle domstolsbehandling af disse sager. Det må således betragtes som en fordel, at der gælder en selvstændig oplysningspligt for myndigheden.

4. Ordningen i Danmark (samt i Island og Norge), hvorefter separations- og skilsmisssager i betydeligt omfang behandles administrativt, har specielle historiske forudsætninger, idet den administrative behandling har sin baggrund i enevældens bevillingspraksis, jfr. foran s. 9 og betænkning II fra ægteskabsudvalget af 1957 s. 52-53 og s. 92-95. Den vide anvendelse af administrativ behandling har imidlertid samtidig formentlig bidraget til at fremme den opfattelse, at et ægteskabs opløsning og afgørelsen af de spørgsmål, der knytter sig hertil, ikke nødvendigvis har karakter af en tvist mellem ægtefællerne. Den administrative behandling kan på denne måde have fremmet en udvikling af de materielle regler, således at der ikke i en ægteskabssag nødvendigvis må findes en »skyldig« ægtefælle. I mange sager har overøvrighedens indsats reelt karakter af retshjælp og vejledning til parterne med den følge, at de ordner deres problemer

ved fælles overenskomst, således at bevillingen nærmest har karakter af en registrering af denne aftale. At dette arbejde udføres af en administrativ myndighed - ikke af domstolene, hvis primære samfundsfunktion er at løse tvister på grundlag af bevisførelse og procedure om juridiske tvivlsspørgsmål - kan siges at være i god overensstemmelse med nutidsmenneskers syn på ægteskabet som en af det offentlige registreret aftale mellem to ligestillede parter. Dette syn ligger også bag flere af ægteskabsudvalgets tidligere forslag, særlig om parternes ret til skilsmisse efter fælles overenskomst. Derimod har de regler om domstolsbehandling af alle ægteskabssager (uanset om der fra første færd er enighed mellem parterne på alle punkter), som findes i de fleste af landene i den kulturkreds, hvortil Danmark hører, historisk set en ikke ringe grad af sammenhæng med kirkens og/eller samfundets interesse i at have indseende med ægteskabet som en institution af religiøs og samfundsmæssig betydning.

Man har dog fastholdt kompetencen hos domstolene de steder i udlandet, hvor man nu anerkender, at ægtefæller kan skilles efter overenskomst, selv om der er indført en procesordning, der nærmer sig den danske bevillingsordning.

5. For så vidt angår den talmæssigt meget store gruppe af sager om underholdsbidrags størrelse, indgår der i disse et meget betydeligt skønsmæssigt element. Dette udelukker ganske vist ikke, at sagerne henlægges til domstolene, men kan dog siges at gøre dem velegnede til administrativ behandling, ligesom en ensartet praksis formentlig nemmere kan opnås, såfremt rekursinstansen er en administrativ myndighed med tilsyns- og instruktionsbeføjelse, end hvis afgørelsen af

appelsager henlægges til landsretten. Der henvises herved til statsamtsudvalgets betænkning s. 52.

B. 1. En væsentlig ulempe ved den gældende kompetencefordeling er utvivlsomt, at den er uoverskuelig i sin opbygning. De ulemper, der er forbundet hermed, viser sig ganske vist kun i relativt få tilfælde, men til gengæld kan der i disse tilfælde blive tale om adskillige skift mellem forskellige myndigheder. Et konkret eksempel er måske egnet til at illustrere dette: Ægtefællerne søger i fællesskab separation ved bevilling. De kan under mødet hos overøvrigheden imidlertid ikke blive enige om mandens bidragspligt over for hustruen, og hun nægter fortsat medvirken. Herefter kan amtet ikke fortsætte bevillingssagen. Manden får hos amtet fri proces til anlæggelse af retssag om separation, hvorefter han udtager stævning mod hustruen. Ved dommen pålægges manden bidragspligt over for hustruen, der får forældremyndigheden over børnene. Når retssagen er slut, forsøger parterne at dele fællesboet i mindelighed, men forsøgene strandes, og man må henvende sig til skifteretten.

Manden har hele tiden nægtet at bidrage til hustruens underhold, og hun må efter dommen anmode amtet om at fastsætte bidragets størrelse. Hun må henvende sig sammesteds om fastsættelse af mandens bidrag til børnene.

Manden kan på sin side ikke få samkvemsret med børnene og må anmode amtet om at fastsætte samkvemsretten.

Allerede herved er flere forskellige myndigheder blevet impliceret.

Hertil kommer, at alle de nævnte afgørelser kan indbringes for højere instanser. Un-



derrettens afgørelse i ægteskabssagen og skifterettens afgørelse under skiftet kan påankes til landsretten og (med tredieinstansbevilling fra justitsministeriet) eventuelt til Højesteret. Overøvrighedens afgørelser kan indbringes for justitsministeriet.

Sådanne komplicerede handlingsforløb - eller bare muligheden for sådanne forløb - har både tidligere og nu været baggrunden for overvejelser om ændringer af de regler, der gælder om fremgangsmåden ved behandling af ægteskabssager.

2. At sagen behandles af forskellige myndigheder virker tidkrævende og belastende, også fordi parterne ved hver myndighed påny skal give oplysninger om deres personlige og økonomiske forhold og skal i kontakt med nye sagsbehandlere. Henlæggelse af alle ægteskabssagens spørgsmål til ét organ vil yderligere indebære, at myndigheden vil få et mere bredt, grundigt og umiddelbart kendskab til parterne, end de enkelte myndigheder nu får, og de forskellige vilkår og følger af ægteskabssagen kan bedre afstemmes efter hinanden (f. eks. bidragspligt - bodeling - forældremyndighed - samkvemsret).

3. Som fremhævet i det foregående er udviklingen inden for familieretten i dette århundrede gået i retning af, at flere og flere afgørelser henlægges til domstolene, og det er i dag et alment anerkendt princip, at alle egentlige tvister mellem ægtefæller bør afgøres af domstolene. På denne baggrund vil det kunne betegnes som lidet konsekvent fortsat at henlægge så vidtrækkende spørgsmål som fastsættelse af underholdsbidrag og samkvemsret til en administrativ myndighed og - for så vidt angår sagens realitet - alene med administrativ rekurs. I de fleste sager om fastsættelse af underholdsbidrag er der

tale om en egentlig tvist mellem ægtefællerne, og en tvist af væsentlig større økonomisk rækkevidde for parterne end f. eks. spørgsmål om idømmelse af en bøde på få hundrede kroner eller afgørelse af en mindre incassosag - sager, hvor selv en nok så ringe tvivl om grundlaget medfører, at sagen må behandles af domstolene. I sager, hvor overøvrighedens afgørelser påklages til justitsministeriet, vil der altid foreligge en tvist af en sådan karakter, at sagen efter almindeligt anerkendte retsprincipper burde høre under domstolene.

I mange sager er pålidelige oplysninger om parternes personlige og økonomiske forhold af afgørende betydning for sagens udfald. Det kan derfor siges at være en væsentlig mangel ved det nuværende system, at der ikke i almindelighed sker afhøring af parter eller vidner under strafansvar, således som det finder sted i retten, jfr. dog nedenfor s. 31.

4. Den bestående ordning kan dernæst opfattes som ikke særlig vel stemmende med den overvejende opfattelse af forholdet mellem domstolene og administrationen. Den åbner således mulighed for, at administrationen (overøvrigheden) bestemmer, at der ikke skal betales bidrag, selv om det ved dom er bestemt, at manden skal betale bidrag til hustruens underhold. Dette er en nødvendig konsekvens af, at tvist om selve den abstrakte bidragspligt afgøres af domstolene, medens bidragets størrelse fastsættes af overøvrigheden efter parternes aktuelle økonomiske forhold. Det er derfor nødvendigt, at overøvrigheden har mulighed for eventuelt midlertidigt at fastsætte bidraget til nul. Det kan i denne forbindelse bemærkes, at manden blev pålagt bidragspligt i 31 pct. af bevillingssagerne i 1. kvartal 1971 og

i 55 pct. af domssagerne i samme periode. Af de sager om fastsættelse af hustrubidrag, der i 1971 blev indgivet til overøvrigheden, resulterede de 28 pct. i, at der ikke blev fastsat bidrag.

5. Den omstændighed, at de allerfleste fortrækker bevillingsvejen og er tilbøjelige til at vige tilbage for en retssag, jfr. foran s. 15, kan i sig selv siges at gøre det betænkeligt at opretholde den delte kompetence. Det er og må utvivlsomt også i fremtiden være en betingelse for at gå bevillingsvejen, at der er enighed mellem ægtefællerne om alle væsentlige spørgsmål i sagen. Modviljen mod at indtræde i en retssag efter traditionelt mønster eller i det hele taget imod at skulle begynde sagen forfra ved en anden myndighed vil imidlertid formentlig være så stor, at den blotte udsigt hertil kan bevæge en svagere part til at indgå på vilkår, som han eller hun er dårligt tjent med og ikke ville indgå på, såfremt sagen i alle tilfælde blev færdigbehandlet ved samme myndighed.

6. For ægtefæller, der har eller efter sagen får tilknytning til udlandet, giver bevillings-systemet jævnlig anledning til ulemper. Myndigheder i udlandet, bortset fra de nordiske lande, stiller sig skeptisk over for det danske bevillingssystem, som - utvivlsomt med urette - synes at blive anset for mindre betryggende end snart sagt et hvilket som helst domstolssystem. Dette til trods for, at udenlandske sagkyndige, der har sat sig nærmere ind i det danske system, ikke sjældent har udtrykt anerkendelse af den for parterne

lidet belastende måde, hvorpå en dansk bevillingssag behandles.

Den nævnte skepsis viser sig tillige ved afslutningen af konventioner inden for området, der med det voksende internationale samkvem selvsagt har fået stigende betydning, ikke mindst med henblik på inddrivelse af underholdsbidrag. Ved forhandling om sådanne konventioner og senest i forbindelse med Danmarks tilslutning til EF-konventionen om domstolskompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser volder det til stadighed vanskeligheder at opnå ligestilling af danske administrative afgørelser med domstolsafgørelser.

De nævnte afgørelser er dog anerkendt ved konvention af 1. juni 1970 om anerkendelse af skilsmisser og separationer. Konventionen er imidlertid hidtil kun ratificeret af Storbritannien, Sverige, Danmark, Tjekkoslaviet og Schweiz.

Vanskeligheder opstår tillige bl. a. i forbindelse med indgåelse af nyt ægteskab i udlandet på grundlag af en dansk skilsmisse, der er meddelt ved bevilling. Den omstændighed, at danske myndigheder kun ret sjældent stilles over for enkeltsager med problemer af denne karakter, kan ikke tages som vidnesbyrd om, at de ikke opstår i flere tilfælde. Der er næppe tvivl om, at en del danske bevillingsafgørelser medfører forsinkelser og besvær både for de privatpersoner, for hvem en sådan anerkendelse kan være af vital betydning, og for de udenlandske myndigheder, der skal tage stilling til spørgsmålet om anerkendelse af afgørelsen.

Grundprincipper for behandlingen af ægteskabssager

Af kap. 10 fremgår, at der ikke i udvalget er enighed om, hvorvidt ægteskabssager fremtidig på samme måde som hidtil bør behandles både af administrative myndigheder (overøvrigheden og justitsministeriet) og af domstolene, eller om der bør ske mere omfattende principielle ændringer med hensyn til de myndigheder, der fremtidig skal behandle disse sager. Derimod er der i udvalget i alt væsentligt enighed om, *hvorledes* sagerne bør behandles, uanset hvilken myndighed der er kompetent, og uanset om kompetencen i fremtiden skal være delt mellem forskellige arter af myndigheder. Udvalget har derfor foretrukket i dette kapitel at fremstille de hovedprincipper, hvorefter sagsbehandlingen bør foregå i fremtiden.

Det vil fremgå af det følgende, at den behandlingsform, udvalget går ind for, ligger nær de former, hvorunder de administrativt behandlede sager i dag behandles ved overøvrigheden og således adskiller sig væsentligt fra den traditionelle behandling af ægteskabssager ved domstolene. Den behandlingsmåde, udvalget forestiller sig, er imidlertid ikke ukendt for domstolene, idet den i vidt omfang anvendes af skifteretterne. Her-

til kommer, at de senere års debat har vist, at der også blandt dommere er et udbredt ønske om en mindre formel behandling af visse retssager og da specielt ægteskabssager. Som det fremgår af kap. 10, er det derfor ikke en umiddelbar konsekvens af de opstillede retningslinier, at ægteskabssagerne fortsat bør behandles administrativt.

1. Mægling

Efter § 43 i ægteskabsloven skal der foretages mægling mellem ægtefællerne, før retssag om separation eller skilsmisse kan anlægges, eller bevilling kan meddeles. Det er hovedreglen, at mæglingen skal foretages af præsten, men den kan i visse tilfælde, specielt hvis parterne er enige herom, foretages af overøvrigheden.

Mæglingsinstituttet var genstand for indgående overvejelse i ægteskabsudvalget af 1957 og i et af dette udvalg nedsat arbejdsudvalg, jfr. udvalgets betænkning II s. 96-98 og s. 157-178.

Af betænkningen fremgår, at der allerede dengang var en betydelig skepsis over for mæglingsinstituttet i den form, det havde — og stadig har. De forslag, der forelå,

spændte fra ønske om ændring af bestemmelserne om mægling, således at mæglingen kom til at virke som et alvorligt forsøg på at få folk, der ville skilles, til at opgive deres forehavende, til forslag om helt at afskaffe mæglingen som en praktisk talt betydningsløs og forsinkende formalitet.

Udvalget har drøftet mæglingsinstituttet på baggrund af de forslag til separations- og skilsmissebetingelser, der er fremsat i udvalgets betænkning 2 om ægteskabs opløsning (nr. 697/1973), hvorefter der skal være adgang til separation, når blot én af ægtefællerne ønsker det, og adgang til skilsmisse uden forudgående separation, såfremt ægtefællerne er enige herom.

Separations- og skilsmissebetingelser af dette indhold er ikke i og for sig uforenelige med krav om obligatorisk mægling forud for separation eller skilsmisse. Det er imidlertid en enstemmig opfattelse i udvalget, at mæglingen allerede under de gældende separations- og skilsmissegler ikke har en sådan værdi, at den bør påtvinges ægtefællerne eller en af dem mod deres ønske. Så meget mindre kan udvalget naturligvis gå ind for obligatorisk mægling, såfremt separations- og skilsmissebetingelserne ændres som tidligere foreslået af udvalget.

Udvalgets forslag om afskaffelse af mægling i den nuværende form må ikke tages som et udtryk for, at man undervurderer den betydning, som rådgivning fra udenforstående kan have for løsning af ægtefællernes problemer og dermed i en række tilfælde tillige for bevarelse af ægteskabet. En sådan rådgivning bør imidlertid ske på frivillig basis og ikke påtvinges ægtefæller, som efter at have modtaget tilbud herom ikke ønsker rådgivningen. En rådgivning, som den udvalget har for øje, vil naturligvis indgå i den råd-

givningsbistand, som efter § 28 ff i lov om social bistand kan ydes af det sociale udvalg - i visse tilfælde med bistand fra amtskommunens socialcenter, jfr. socialministeriets cirkulære nr. 191 af 9. oktober 1975 om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven. De myndigheder, der forestår denne rådgivning, vil efter udvalgets forslag ikke komme til at træffe afgørelse i tvistigheder mellem ægtefæller f. eks. om forældremyndighed, underholdsbidrag m. v. og vil bl. a. derfor ofte have gode forudsætninger for at opbygge det tillidsforhold til ægtefællerne, som er en nødvendig forudsætning for en vellykket rådgivning. Endvidere vil der gennem denne form for rådgivning kunne skabes forudsætninger for om fornødent at yde anden form for bistand fra det offentlige.

Det bør være en selvfølge, at de myndigheder, der skal behandle separations- eller skilsmissesagerne, er opmærksomme på et eventuelt behov for rådgivning og gør ægtefællerne bekendt med deres adgang hertil. Det samme bør naturligvis gælde advokater, retshjælpsinstitutioner o. l. Derimod bør der ikke efter udvalgets opfattelse fastsættes regler, hvorefter særlig disse myndigheder m. v. får pligt til at underrette sociale myndigheder om forhold, der giver formodning om, at en person har behov for social bistand, jfr. § 19 i lov om social bistand.

At rådgivningen bør tilbydes ægtefællerne som en frivillig sag, hindrer naturligvis ikke, at den ene ægtefælle endog mod den anden ægtefælles protest søger hjælp hos en rådgivningsinstitution. Udvalget kan derimod ikke gå ind for en ordning, hvorefter rådgivning - som en slags reminiscens af den tvungne mægling - kan påtvinges en ægtefælle, der ikke ønsker den. Man bør her blive stående ved de regler, som den sociale bistandslov

indeholder for de tilfælde, hvor hjælpeforanstaltninger er påkrævede af hensyn til børn og unge, jfr. lovens kap. 8.

2. Sagens begyndelse

Det er efter udvalgets opfattelse af stor værdi for befolkningen, at sagen, som efter den gældende administrative ordning, kan påbegyndes uden særlige formaliteter, såsom udtagelse af stævning eller lignende, og uden at juridisk eller anden sagkyndig bistand er nødvendig. Sagen bør derfor anses for påbegyndt (anlagt) blot ved en af parternes henvendelse til den kompetente myndighed, således at eventuelle frister for sagsanlæg, krav om ændring af tidligere afgørelser m. v. skal anses for afbrudt ved denne henvendelse. Ved personligt fremmøde vil den kompetente myndigheds personale kunne bistå med udfyldning af skemaer med de nødvendige oplysninger stort set svarende til dem, der i dag anvendes af overøvrigheden. Ved uformelle skriftlige henvendelser kan en indledende, eventuelt telefonisk drøftelse om formålet med henvendelsen dog ofte være praktisk før den egentlige forhandling med begge parter.

I de tilfælde, hvor ægtefællerne må antages at være enige om at ønske separation eller skilsmisse eller om enkelte spørgsmål som f. eks. om underholdsbidrag og samkvemsret eller om ændring af tidligere afgørelser eller aftaler om vilkår, bør en egentlig stævning af modparten naturligvis ikke komme på tale. Det samme gælder imidlertid i de fleste af de tilfælde, hvor det på forhånd synes at stå klart, at der ikke vil kunne opnås enighed mellem ægtefællerne. Også i sådanne sager vil begge parter næsten altid

give møde efter tilsigelse. Da endvidere de strenge regler om virkningen af en parts udeblivelse, der gælder i almindelige borgerlige retssager, ikke skal finde anvendelse, må en uformel skriftlig eller telefonisk indkaldelse til møde af mange grunde foretrækkes.

Der vil naturligvis forekomme tilfælde, hvor en ægtefælle har begæret separation eller skilsmisse, og hvor den anden ægtefælle ikke møder efter indkaldelse. Endvidere kan der forekomme tilfælde, hvor en indledende mundtlig forhandling skønnes unødvendig eller ligefrem uhensigtsmæssig. I sådanne tilfælde bør der af den kompetente myndighed tilsendes parten en kortfattet redegørelse om sagen med modpartens påstand og med angivelse af, hvilke oplysninger m. v. der bør tilvejebringes. Endvidere bør det, eventuelt på et senere stadium af sagen - såfremt det er muligt - angives, hvorledes sagen må forventes afgjort, hvis parten fortsat vægrer sig ved at give møde henholdsvis fremkomme med de oplysninger, som må anses for nødvendige. En egentlig forkyndelse efter retsplejelovens regler herom må anvendes, hvis det anses for nødvendigt for at sikre sig, at den pågældende er underrettet om sagen. Egentlig stævning kan efter omstændighederne være nødvendig, hvis sagsøgte opholder sig i udlandet.

I ekstraordinære tilfælde må sagen kunne afgøres, i hvert fald midlertidigt, uden at modparten er forsøgt underrettet eller afkrævet erklæring om sin stilling. Der tænkes her først og fremmest på tilfælde, hvor en af forældrene søger at føre et fællesbarn til udlandet, før der er truffet en eventuelt midlertidig afgørelse om forældremyndigheden, og hvor en forskrift om underretning af modparten inden afgørelsen vil modvirke formålet med afgørelsen.

3. Vejledning og forhandling om sagen

Når bortses fra de relativt få tilfælde, hvor parterne er repræsenteret ved hver sin advokat, vil en efter omstændighederne ret omfattende vejledning fra den kompetente myndigheds side være nødvendig. Der må således i separations- og skilsmisssager søges tilvejebragt enighed om vilkårene, og rækkevidden af vilkårene må - hvad enten de beror på parternes aftale eller myndighedernes afgørelse - klargøres for parterne.

I almindelighed må de indledende stadier i en sag om separation eller skilsmisse herefter - uanset om sagen behandles administrativt eller ved domstolene - forme sig på den måde, at der først søges skabt klarhed over grundlaget for separationen eller skilsmis-sen. Herefter foretages under en drøftelse med parterne en gennemgang af de vilkår, der er aktuelle, for at det kan konstateres, i hvilket omfang der er enighed, og hvori uoverensstemmelser om disse består. De allerfleste sager vil kunne afgøres i umiddelbar tilknytning til denne forhandling. I nogle tilfælde kan der være behov for flere møder, og det må da under den indledende forhandling klarlægges, om der vedrørende ét eller flere spørgsmål er behov for egentlige afhøringer af parter og vidner og behov for advokatbistand for parterne, jfr. nedenfor s. 24 og s. 26 ff.

Er det på forhånd klart, at der er reelle tvister, som ikke kan forventes bilagt ved forhandling med parterne, kan - under forudsætning af, at myndigheden er kompetent til at afgøre tvisten - en egentlig sagsbehandling begynde straks, og der kan da i forbindelse hermed vejledes om de vilkår, hvorom der måtte være enighed. Om nød-

vendigheden af personligt fremmøde henvises til bemærkningerne s. 25 f.

I andre sager, først og fremmest sager om vilkår, der ikke nødvendigvis skal optages i skilsmisseudokumentet, eller sager om ændring af vilkår, f. eks. størrelsen af underholdsbidrag og deling af fællesbo, kan der ligeledes være behov for en uformel drøftelse af baggrunden for henvendelsen og vejledning om reglerne til tilvejebringelse af de nødvendige oplysninger. Det kan dreje sig om vilkår, som i forbindelse med separation eller skilsmisse er udskudt til senere afgørelse, jfr. nedenfor s. 40 f, eller sager om fastsættelse af samkvemsret, hvor en nærmere præcisering af dennes omfang kan vise sig nødvendig. Ansøgninger om fastsættelse eller ændring af underholdsbidrag, der er langt den hyppigst forekommende sagstype, vil imidlertid oftest kunne afgøres alene på skriftligt grundlag, og det samme vil gælde en del sager om fastsættelse af samkvemsret.

Sager om ændring af forældremyndighed og sager, hvor det skønnes, at der kan blive tale om ophævelse af samkvemsret, vil muligvis relativt ofte fremtræde på en sådan måde, at en forhandling med henblik på muligheden for en forligsmæssig løsning på forhånd synes formålsløs. I sådanne tilfælde bør der som regel straks beskikkes en advokat for begge parter, jfr. s. 26 ff.

Både sager af denne karakter og sager om underholdsbidrag kan der dog blive tale om at afvise uden realitetsbehandling, navnlig fordi der kun er gået kort tid, siden afgørelsen blev truffet, og der ikke er tilvejebragt nye oplysninger af væsentlig betydning.

4. De ydre rammer

Uanset om sagerne skal behandles ved domstolene eller administrativt, bør de ydre ram-

mer, både for eventuelle indledende forhandlinger og for den egentlige sagsbehandling, som altovervejende hovedregel svare til de former, hvorunder sagerne hidtil har været behandlet af overøvrigheden. Sceneriet i en retssal forekommer de fleste mennesker fremmed. De former, hvorunder retssager traditionelt behandles, er lidet egnede til drøftelse af de dybt personlige anliggender, som ægteskabssagerne angår, og kan til skade for sagens udfald på uheldig måde give sagen et præg af, at der nødvendigvis er tale om to stridende parter, der står over for hinanden.

Udvalget finder derfor, at også de sager, der i fremtiden skal behandles af domstolene, almindeligvis bør behandles i et lokale, som mere har karakter af mødelokale end af en retssal. Dette gælder, hvadenten der er reel uenighed mellem parterne om de forskellige spørgsmål i sagen eller ej. Også egentlige parts- og vidneforklaringer under strafansvar vil kunne afgives under disse former. Om afhøring af børn under 15 år for domstolene gælder allerede efter retsplejelovens § 183, stk. 3, at retten træffer bestemmelse om, hvordan og ved hvem sådan afhøring finder sted. Den skitserede behandlingsform slår dog ikke til i alle tilfælde. Både ved domstolene og ved den administrative behandling af sagerne, forekommer tilfælde, hvor det er af afgørende betydning, om en part eller et vidne taler sandhed om ganske bestemte faktiske omstændigheder. Det kan f. eks. være tilfældet, når der skal tilvejebringes oplysninger med henblik på afgørelse af spørgsmålet om bidragspligt mellem ægtefællerne. I sådanne sager vil formentlig en afhøring og modafhøring i former, der nærmer sig den sædvanlige afhøring i retssa-

ger, være hensigtsmæssig for sagens oplysning.

5. Sagens oplysning

Det fremhæves ofte som en modsætning mellem den administrative sagsbehandling i almindelighed og domstolsbehandling, at forvaltningens sagsbehandling er præget af det såkaldte *officialprincip*, hvorefter det påhviler myndighederne selv at tilvejebringe de oplysninger, der er nødvendige for sagens afgørelse, eller i hvert fald at foranledige, at parterne tilvejebringer disse oplysninger. I modsætning hertil sættes *forhandlingsprincippet*, som ligger til grund for retsplejelovens regler om domstolens behandling af civile sager. Forhandlingsprincippet indebærer, at det påhviler parterne at tilvejebringe grundlaget for afgørelsen. Denne modsætning er dog ikke absolut. I visse typer af sager, der tildels er beslægtet med ægteskabssager, er det ganske generelt retten, der drager omsorg for sagens oplysning. Det gælder således i faderskabssager, sager om prøvelse af administrativ frihedsberøvelse og sager om domstolsprøvelse af beslutning om adoption uden samtykke. Knap så vidtgående er retsplejelovens regler om ægteskabssager. Efter disse regler påhviler der ikke retten nogen egentlig pligt til at sørge for sagens oplysning, men retten kan opfordre en part til at føre bevis eller pålægge ham at afgive forklaring. Undlader parten dette, kan retten lægge modpartens forklaring til grund for sagens afgørelse. I sager, hvor der er tale om at fordele forældremyndigheden over børn, giver retsplejelovens § 450, stk. 2, en videregående adgang for retten til at træffe bestemmelse om bevisførelse. Retten kan således pålægge en part at afgive forklaring efter samme regler, som gælder for vidner.

Der påhviler derimod ikke retten nogen pligt til at bistå parterne med at fremskaffe bevisligheder eller sørge for indkaldelse af parter og vidner.

Efter udvalgets opfattelse bør en pligt for den myndighed, der behandler sagen, til at bistå parterne med sagens oplysning, lovfæstes i hvert fald for de tilfælde, hvor en part ikke har advokatbistand, jfr. nedenfor s. 26 ff. Dette indebærer ikke, at parternes rådgivning over sagen begrænses i forhold til den nugældende retstilstand. Der bør f. eks. ikke kunne tilkendes en ægtefælle underholdsbidrag mod hans eller hendes ønske, selv om myndigheden finder bidrag velbegrunderet i sagens oplysninger.

6. Parternes fremmøde

Efter de gældende regler medfører den ene parts undladelse af at give møde som altovervejende hovedregel, at sagen ikke kan behandles administrativt af overøvrigheden, men må overgå til domstolsbehandling. Udebliver parten også efter at være indstævnet til retten, kan dette tillægges betydning på den måde, at retten kan lægge modpartens forklaring til grund. Som ovenfor nævnt er der dog i visse tilfælde adgang for retten til at fremtvinge en parts møde med anvendelse af de tvangsmidler, der gælder for vidner.

Det bør efter udvalgets opfattelse fortsat være hovedreglen, at parterne skal møde personligt for den myndighed, der skal træffe afgørelse om selve spørgsmålet om separation eller skilsmisse og om vilkårene herfor. I sager vedrørende forældremyndighed bør der endvidere fortsat, som tilfældet er efter retsplejeloven, være adgang til om nødvendigt at fremtvinge parternes personlige møde. Det samme bør antagelig gælde i sager, hvor der kan blive tale om ophævelse

af samkvemsret. Også i andre sagstyper bør der være hjemmel til at indkalde parterne til personligt møde i hvert fald med den virkning, at udeblivelse kan få virkning til skade for den pågældende.

Det har været nævnt i udvalget, at det i en række tilfælde ville være forsvarligt at afgøre også selve hovedspørgsmålet om separation og skilsmisse samt om vilkårene herfor, uden at parterne behøver at møde personligt. Som eksempel er nævnt tilfælde, hvor der foreligger en fælles ansøgning om skilsmisse eller separation eventuelt i et kortvarigt ægteskab, hvor der ikke er fællesbørn, og hvor der ikke i øvrigt er økonomisk mellemværende mellem parterne, f. eks. om deling af fællesbo. Endvidere tilfælde, hvor parterne er repræsenteret ved hver sin advokat eller af en fælles advokat, og hvor der tillige er enighed om alle spørgsmål. En adgang til en behandling af sagerne alene på det foreliggende skriftlige grundlag vil i ikke helt få sager betyde en væsentlig forenkling af sagsbehandlingen og vil ikke mindst spare ægtefællerne for tidsspilde og eventuelt tab af arbejdsfortjeneste ved at skulle møde. Heroverfor er det imidlertid fremhævet, at man bør bevare den garanti, der ligger i vedståelse af separations- eller skilsmisseønsket direkte for myndigheden, og at det også i tilfælde, hvor der medvirker advokat, kan være hensigtsmæssigt at foretage en gennemgang af vilkårsproblemerne.

7. Udelukkelse af en part fra møder

Efter gældende ret har domstolene ikke mulighed for at udelukke en part i en ægteskabssag fra personligt at være til stede i alle retsmøder under sagen.

I sager, der behandles af overøvrigheden,

kan sagen derimod drøftes med den ene part, uden at den anden er til stede eller på forhånd er orienteret om mødet. Efter reglerne om partsoffentlighed og almindelige forvaltningsretlige principper skal den anden part dog have adgang til at gøre sig bekendt med alle oplysninger i sagen, og en afgørelse ændres i praksis ikke til skade for en part, uden at denne er opfordret til at udtale sig.

Når bortses fra en eventuel indledende vejledning af en af parterne, besvarelse af forespørgsler vedrørende lovregler, sagens behandling o. lign., bør det også i fremtiden være den absolutte hovedregel, at parterne skal have adgang til at deltage i samtlige møder i sagen og adgang til at gøre sig bekendt med samtlige sagens oplysninger. Såfremt der ikke i en almindelig lov om forvaltningens sagsbehandling fastsættes regler herom, kan der blive spørgsmål om at fastsætte sådanne regler for ægteskabssager, enten ved lov eller i administrative retsfor skrifter. Undtagelse fra dette grundlæggende princip bør kun gøres under særlige omstændigheder. Navnlig kan der være tale om, at den, der skal afgøre sagen, kan have behov for at tale med en af parterne, et barn, for hvis vedkommende der skal træffes afgørelse om forældremyndighed eller samkvemsret, eller eventuelt et eller flere vidner, uden at andre er til stede. Praktiske hensyn kan også stille sig hindrende i vejen for en strikte gennemførelse af princippet. Skal der f. eks. aflægges besøg i en af parternes hjem med henblik på vurdering af spørgsmålet om forældremyndighed eller samkvemsret, vil formålet med besøget kunne forskertses, hvis parter, der måske står skarpt over for hinanden, samtidig mødes i hjemmet. I sådanne tilfælde må parterne eller den anden part, inden sagen afgøres, gøres bekendt

med eventuelle fremkomne oplysninger, medmindre dette ville stride mod de hensyn, der har ført til partens udelukkelse. En noget lignende regel findes i retsplejelovens § 475 e, stk. 2, om prøvelse af adoption uden forældres samtykke, og i retsplejelovens § 471, stk. 2, om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse.

Det vil formentlig næsten altid være hensynet til fællesbørnene, der kan begrunde udelukkelse af parten, dvs. i forældremyndigheds- og samkvemsretssager. Det kan dog ikke udelukkes, at en bestemmelse som den nævnte kan finde anvendelse i andre sager.

8. Advokatbistand

Med hensyn til parternes adgang til vederlagsfri advokatbistand er der efter det nuværende system betydelige forskelle på stillingen, eftersom sagen behandles ved domstolene eller administrativt.

I retssager, som angår selve separations- eller skilsmissspørgsmålet, skal der efter retsplejelovens § 449 beskikkes advokat for sagsøgte, såfremt denne ikke selv møder med advokat. Advokat kan endvidere beskikkes og beskikkes i praksis altid for sagsøgte i sager om ændring af en aftale eller afgørelse om forældremyndighed. Derimod kan der ikke umiddelbart beskikkes advokat for sagsøgeren, men denne kan opnå fri proces efter de almindelige regler i retsplejelovens kap. 31. De fleste ansøgninger om fri proces i ægteskabssager, nemlig ca. 75 pct., imødekommes. Af de resterende bortfalder en del, bl. a. derved, at der under sagens behandling opnås enighed om separation eller skilsmisse ved bevilling. Egentlig afslag meddeles kun i et par procent af sagerne.

I sager, der behandles af overøvrigheden,

er der ikke adgang til fri proces, men der er under visse betingelser mulighed for retshjælp ved en advokat.

Denne retshjælp ydes dog i medfør af bekendtgørelse nr. 562 af 19. december 1969 - ligesom fri proces - kun, såfremt visse økonomiske betingelser er opfyldt. Hjælpen omfatter endvidere alene rådgivning og i forbindelse hermed udfærdigelse af sædvanlige henvendelser, såsom ansøgninger og klageskrivelser, hvorimod der ikke er hjemlet mulighed for at få betalt en advokat ved vilkårsforhandlingen eller i andre møder. Spørgsmålet om ændring af retshjælpsordningen er for tiden under overvejelse i justitsministeriet.

De allerfleste sager om bevilling til separation og skilsmisse behandles af overøvrigheden uden medvirken af advokater. En undersøgelse i København for de seneste år viser, at ca. 15 pct. af ansøgningerne er udfærdiget af advokat. Kun i et par procent af sagerne møder begge parterne med advokat under vilkårsforhandlingen.

De sædvanlige retshjælpsforsikringer dækker ikke i egentlige skilsmissesager, men kun hvis der alene er spørgsmål om vilkår. Forsikringen dækker således ved særskilt anke af vilkår eller ved sager om ændring af vilkår. Der skal efter forsikringsbetingelserne søges fri proces, hvis der er mulighed herfor.

De gældende regler vil efter udvalgets opfattelse ikke kunne opretholdes uændrede, end ikke selv om samtlige materielle og processuelle regler om separation og skilsmisse, underholdsbidrag, forældremyndighed og samkvemsret m. v. forblev uændret. Der behandles ved domstolene et betydeligt antal sager, hvor der i realiteten er eller meget hurtigt opnås enighed mellem parterne om separation eller skilsmisse og om ganske

ukomplicerede vilkår, og hvor advokatbistand derfor ikke er påkrævet. Omvendt behandles af overøvrigheden en del sager, særlig om underholdsbidrag og samkvemsret, hvor der kan være et større behov for advokatbistand for parterne, end tilfældet er i mange retssager.

Der er ikke sjældent tale om reelle tvister af betydelig rækkevidde for parterne og tvister, hvor det kan være vanskeligt for parterne selv at varetage deres interesser. Afgørende for spørgsmålet om advokatbistand bør derfor være sagens karakter og ikke det sted, den behandles.

Advokatbistand for begge parter i alle sager, herunder sager om ændring af vilkår, f. eks. størrelsen af et underholdsbidrag, vil blive meget kostbart for parterne og det offentlige. Det samlede antal ægteskabssager, herunder sager om fastsættelse af underholdsbidrag og samkvemsret, er for tiden 75-80.000 årligt.

Efter de af Københavns byret anvendte vejledende takster er minimumssalæret til sagsøgtes advokat 500-550 kr. og til sagsøgerens advokat 600 kr., således at forhøjelse sker i sager, der giver anledning til mere omfattende undersøgelser eller forhandlinger. Regnes der forsigtigvis med en gennemsnitlig udgift på 500 kr. til hver advokat, ville udgifterne, der må forudsættes i det væsentlige at skulle bæres af det offentlige, blive 75-80 mill. kr. årlig. (Til sammenligning kan tjene, at justitsministeriets bevilling til fri proces og retshjælp i finansåret 1976/77 udgør 11 mill. kr.).

En så voldsom forøgelse af udgifterne ligger langt udenfor, hvad udvalget finder rimeligt og påkrævet. Derimod bør der - uanset om sagen skal behandles af retten eller administrativt - beskikkes advokat for

begge parter i alle sager om forældremyndighed og om ophævelse af samkviksret, såfremt myndigheden efter en foreløbig vurdering af sagen skønner, at der kan være væsentlig tvivl om sagens udfald.

Tilsvarende må gælde sager, hvor der kan være væsentlig tvivl om, hvorvidt bidragspligt skal pålægges eller ophæves, men derimod normalt ikke i sager, som angår bidragets størrelse. Endelig bør der være adgang til advokatbistand for parterne eller en af dem i mere komplicerede sager om skiftet mellem ægtefællerne.

I øvrigt må spørgsmålet om advokatbistand bero på et skøn over, hvorvidt der udover den vejledning, der er omtalt ovenfor s. 23, efter sagens beskaffenhed i det enkelte tilfælde er særlig behov for en sådan bistand.

9. Afgørelsens form og begrundelse

Domstolens afgørelse om separation og skilsmisse træffes efter de gældende regler ved dom. Det samme er tilfældet med andre afgørelser i ægteskabssager. Dog træffes midlertidig bestemmelse om forældremyndighed ved kendelse, jfr. ægteskabslovens § 57, **stk.** 1,4. pkt.

Administrativ separation eller skilsmisse meddeles ved bevilling, medens overøvrighedens afgørelse, f. eks. om et bidrags størrelse og om samkviksret, blot meddeles i en skrivelse.

Om begrundelse gælder i retssager den almindelige regel i retsplejelovens § 218 om, at domme og kendelser skal ledsages af grunde, medens andre beslutninger ikke behøver at begrundes, medmindre dette særligt er foreskrevet.

Overøvrighedens afgørelse i f. eks. sager, hvor der er tvist om bidragets størrelse eller om samkviksret, skal ikke begrundes. Der vil imidlertid blive givet begrundelse, evt. efterfølgende, til den part, der anmoder derom.

Spørgsmålet om afgørelsesformen har sammenhæng med begrundelsesproblemet. Valget mellem dom, kendelse og beslutning har tillige betydning for sagens behandling ved domstole i højere instans. Domme ankes, og ankesagen behandles mundtligt, medens kendelser og beslutninger kæres, og kæremålet behandles som hovedregel skriftligt, jfr. retsplejelovens § 435, stk. 1, jfr. § 403, og § 441, stk. 1, jfr. § 421.

Såfremt kompetencen i ægteskabssager også i fremtiden skal være delt mellem domstolene og administrationen, jfr. herom kap. 10, er der næppe anledning til at foreslå videregående principielle ændringer i det ovenfor beskrevne afgørelsessystem. Hensynet til ikke i selve afgørelsen at give udtryk for større uoverensstemmelser mellem parterne, end der faktisk har foreligget, taler dog for at udforme afgørelserne således, at det af disse fremgår, hvad parterne har været enige om. For så vidt angår de administrative afgørelser, der benævnes »bevilling«, bør man søge frem til en betegnelse f. eks. dekret, der er egnet til at afbøde de vanskeligheder, som administrative afgørelser regelmæssigt bereder parterne i udlandet uden for de nordiske lande, hvor administrativ separation og skilsmisse ikke kendes, jfr. s. 19.

Særlig vedrørende spørgsmålet om begrundelse bemærkes, at dette spørgsmål for så vidt angår administrativ sagsbehandling er behandlet i betænkning nr. 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs. Med henblik på mulighe-

den for, at der kan tænkes gennemført videregående almindelige regler om begrundelse af administrative afgørelser med udgangspunkt i denne betænkning, har udvalget fundet det rigtigst at fremsætte nogle bemærkninger herom, specielt med henblik på ægte-skabssager.

For så vidt angår selve hovedspørgsmålet om separation og skilsmisse, vil der, såfremt udvalgets forslag i betænkning 2 om ægteskabs opløsning (nr. 697/1973) gennemføres, kun sjældent være behov for begrundelse af afgørelsen eller for sagsfremstilling i øvrigt udover en henvisning til de lovbestemmelser, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

Med hensyn til afgørelser om vilkårene, herunder afgørelse af spørgsmålet om ændring af tidligere fastsatte eller aftalte vilkår, gælder det samme i det omfang, der er enighed mellem ægtefællerne om spørgsmålet.

Problemet om omfanget af begrundelse og sagsfremstilling har derfor alene interesse, hvor der er uenighed mellem parterne, typisk om forældremyndigheden over fællesbørn, om samkvemsret, om underholdspligt, om størrelsen af underholdsbidrag, om boligen eller om spørgsmål i forbindelse med skiftet. Af disse spørgsmål afgøres spørgsmålet om forældremyndighed, om underholdspligt og om boligen samt spørgsmål i forbindelse med skiftet allerede efter gældende ret af domstolene efter de sædvanlige regler, og der er som nævnt efter udvalgets opfattelse ikke grund til at foreslå principielle ændringer i reglerne eller den praksis med hen-

syn til afgørelsernes affattelse, der gælder for dette område. Efter udvalgets opfattelse bør afgørelser om samkvemsrettens beståen - uanset af hvem afgørelserne træffes - begrundes og ledsages af sagsfremstilling på tilsvarende måde som afgørelser i sager vedrørende forældremyndighed.

Omvendt vil et krav om sagsfremstilling og begrundelse i de talrige sager om størrelsen af underholdsbidrag og om den nærmere fastsættelse af samkvemsrettens omfang eller udøvelse ganske sprænge de personalemæssige rammer for sagernes behandling. Det drejer sig årligt om over 25.000 afgørelser, hvoraf de allerfleste uden videre accepteres som rimelige af parterne, og hvor sagsfremstilling og begrundelse i alt væsentligt ville bestå i en opregning af enkle kendsgerninger, der i forvejen er parterne bekendt. I disse tilfælde bør afgørelserne derfor kunne træffes uden krav om begrundelse eller sagsfremstilling. Derimod bør parterne og appelinstansen som i hidtidig administrativ praksis kunne kræve en efterfølgende begrundelse af afgørelsen. Udvalget har ikke fundet det rimeligt på indeværende tidspunkt at gå ind på de nærmere regler, der eventuelt må fastsættes herom, herunder om, hvorvidt der skal fastsættes frister for kravet om begrundelse, og om et sådant krav bør medføre suspension af eventuelle frister for at påklage afgørelsen til højere myndighed. Disse spørgsmål er, for så vidt angår administrationens sagsbehandling, behandlet i den ovennævnte betænkning om begrundelse af forvaltningsafgørelser.



Grundlaget for afgørelser om forældremyndighed og samkvemsret

Tilvejebringelse af grundlaget for afgørelser af spørgsmålene om separation eller skilsmisse og vilkårene herfor giver i almindelighed ikke anledning til problemer, der er specielle for disse sager. Hvad enten sagen behandles ved domstolene eller administrationen, tilvejebringes de nødvendige oplysninger sædvanligvis direkte ved parternes og eventuelle vidners møde for den kompetente myndighed, ved skriftlig dokumentation af oplysninger om indtægts- og formueforhold, lægeerklæringer om nedsat arbejdsdygtighed på grund af sygdom etc. Som grundlag for overøvrighedens afgørelser specielt vedrørende fastsættelse af underholdsbidrag anvendes for det meste skemaer, men i et vist omfang politirapporter. I justitsministeriets cirkulære nr. 262 af 18. december 1969 om ægteskabs opløsning er det foreskrevet, at der i sager i anledning af ansøgning om separation og skilsmisse i almindelighed ikke bør optages politirapport, og det er særlig fremhævet, at bl. a. sager om størrelsen af bidrag til den anden ægtefælles underhold og om omfanget og udøvelsen af samkvemsret med børn så vidt muligt bør afgøres uden optagelse af politirapport på grundlag af oplysninger, som overøvrigheden indhenter hos parterne. Antallet af ægteskabsretlige sager ved politiet har da også været stærkt fal-

dende. I 1975 behandlede således kun ca. 3.000 sager mod ca. 25.000 årlig før cirkulæret af 1969.

En ordning, hvorefter samtlige sager henlægges til domstolene, behøver i øvrigt ikke i sig selv at indebære, at der ikke længere ville kunne ydes bistand af politiet ved sageres behandling. I faderskabsager, der behandles ved retten, er det således i retsplejelovens § 456 e bestemt, at politiet på begæring skal yde retten bistand til sagens oplysning, herunder til eftersøgning af den opgivne fader.

Særlige problemer med hensyn til sagens oplysning og i det hele tilvejebringelse af grundlaget for afgørelsen foreligger derimod erfaringsmæssigt i sager om afgørelse vedrørende forældremyndighed og samkvemsret, for samkvemsrettens vedkommende først og fremmest spørgsmålet om, hvorvidt retten skal ophæves.

1. Den nugældende ordning

a. Efter gældende ret kan spørgsmålet om *forældremyndigheden* i forbindelse med separation og skilsmisse, når parterne ikke er enige, alene afgøres af *domstolene*. Grundlaget for disse afgørelser tilvejebringes ved, at retten under sagens behandling gennem afhøring af parter og vidner, f. eks. familie og

bekendte til ægtefællerne, søger at danne sig en begrundet opfattelse af, hvem af forældrene der er bedst egnet til at varetage forældremyndigheden.

Herudover vil der jævnligt blive tale om fremlæggelse af erklæringer fra familiens læge, skole, børnehave og lign., jfr. retsplejeloovens § 450, stk. 2, hvorefter retten, såfremt den finder det påkrævet for at kunne afgøre, hvem forældremyndigheden skal tilkomme, kan træffe bestemmelse om foretagelse af bevisførelse, herunder afhøring af vidner og tilvejebringelse af udtalelser fra sagkyndige.

b. Spørgsmålet om *samkvemsret* for den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden, og om eventuel ophævelse af samkvemsretten afgøres efter de gældende regler udelukkende af *overøvrigheden*. Herudover træffer overøvrigheden på begæring afgørelse om *forældremyndighed* i tilfælde, hvor samlivet mellem ægtefællerne er hævet, men hvor separations- eller skilsmisssag endnu ikke er anlagt. Når sag er anlagt, træffes afgørelsen af retten, bortset fra særlige tilfælde, hvor situationen kræver en særlig hurtig indgriben, jfr. nærmere myndighedslovens § 24. Endvidere træffer overøvrigheden efter myndighedslovens kap. 3 en række relativt sjældent forekommende afgørelser vedrørende forældremyndighed, således i tilfælde, hvor den ene af forældrene er forhindret i at deltage i udøvelsen af forældremyndigheden på grund af sygdom, gør sig skyldig i misbrug eller grov forsømmelse ved udøvelse af forældremyndigheden, samt i tilfælde hvor indehaveren af forældremyndigheden dør.

Overøvrighedens midler til sagernes oplysning er her i princippet de samme, som står til rådighed for domstolene, dog med

den modifikation, at overøvrigheden ikke har adgang til at foretage egentlig parts- og vidneafhøring under strafansvar. Betydningen heraf bør dog næppe overvurderes. Politirapporter anvendes, men i aftagende omfang, jfr. s. 30.

c. Specielt med hensyn til det sociale udvalgs (tidligere børne- og ungdomsværnes) medvirken er der i socialministeriets cirkulære nr. 191 af 9. oktober 1975 om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven fastsat følgende retningslinier:

»Anmodninger fra *privatpersoner*, herunder advokater, om oplysninger eller udtalelser til brug i sådanne sager bør ikke imødekommes. Parterne i en eventuel sag i social- og sundhedsforvaltningen vil dog i medfør af lov om offentlighed i forvaltningen have krav på aktindsigt og på at modtage afskrift eller fotokopi af sagens dokumenter.

Såfremt en medarbejder ved social- og sundhedsforvaltningen eller et medlem af socialudvalget indkaldes som *vidne i retten* vedrørende en familie, der er det sociale udvalg bekendt gennem en sag i forvaltningen, bør socialudvalget meddele domstolen, at det i stedet ønsker at afgive skriftlige oplysninger, idet sådanne må anses som fuldt betryggende og mere hensigtsmæssige end vidneførelse. Når det sociale udvalg herefter skal afgive skriftlige oplysninger i en retssag om fordeling af forældremyndighed, bør dette ikke ske i form af fremsendelse af sagens akter, men der bør udarbejdes et resumé af de relevante oplysninger, der foreligger i forvaltningen. Selv om det sociale udvalg ikke efter reglerne om vidnepligt, jfr. retsplejeloovens § 169, er forpligtet til at ajourføre oplysningerne, må det påses, at oplysningerne fortsat stemmer med de faktiske forhold.

Der vil derfor kunne foretages en supplerings af de foreliggende oplysninger i anledning af henvendelsen fra domstolen. Det sociale udvalg erklærer bør alene indeholde faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og ikke udtalelser om, hvorvidt den ene eller den anden af parterne er bedst egnet til at have forældremyndigheden.

Hvis familien ikke er forvaltningen bekendt, bør en henvendelse om at fremskaffe oplysninger eller afgive en udtalelse besvares med, at det sociale udvalg ikke kender familien og derfor ikke kan afgive oplysninger. Domstolen, der har ansvaret for, at sagen bliver forsvarligt oplyst, må herefter tage stilling til, om særligt sagkyndige skal anmodes om at undersøge forholdene.

Tilsvarende retningslinier bør følges ved henvendelse fra *overøvrigheden* i sager om fordeling af forældremyndigheden og om fastsættelse af samkvemsret.

For så vidt angår henvendelser fra *overøvrigheden* til det sociale udvalg om at foranledige *børn afhørt* til brug for disse sager, hvilket særlig kan være aktuelt, når det drejer sig om *ændringer i en samkvemsret*, bør disse i almindelighed ikke efterkommes. Såfremt social- og sundhedsforvaltningen allerede har et samarbejde med forældremyndighedens indehaver, vil en sådan virksomhed kunne kompromittere det fremtidige arbejde. Hvis familien er ukendt i social- og sundhedsforvaltningen, bør henvendelsen ligeledes afvises, idet en afhøring af barnet vil falde uden for de opgaver, der naturligt hører til forvaltningens virksomhed.

Hvis *fogeden* derimod tilkalder en repræsentant for det sociale udvalg til at varetage barnets tarv under en fogedsag om tvangsgennemførelse af samkvemsret, har repræ-

sentanten pligt til at give møde, men kun for at bistå eller berolige barnet i den givne situation. Tilsvarende gælder, hvis et barn under 15 år afhøres i retten som vidne eller sigtet for en forbrydelse.«

I forbindelse med udfærdigelse af de tidligere gældende retningslinier, der i det væsentlige svarer til de ovennævnte, er det af socialstyrelsen fremhævet, at børne- og ungdomsværnene i disse sager bør vise tilbageholdenhed, også fordi deres opgaver ifølge loven er familiestøttende virksomhed med socialpædagogisk sigte, der kan udøves såvel før som efter en eventuel separation eller skilsmisse. Det fremhæves, at familierne bør kunne henvende sig til børne- og ungdomsværnene i krisesituationer uden at befrygte, at deres oplysninger om egne forhold senere vil blive brugt »imod« dem, samt at børne- og ungdomsværnets optræden som egentlig undersøgende og vurderende instans i disse sager vil kunne belaste det senere samarbejde med parterne, således også hvis disse opgiver en påtænkt separation.

d. Såvel ved domstolens som ved *overøvrighedens* behandling af vanskelige sager er spørgsmålet om inddragelse af særlig børnepsykiatrisk sagkundskab af væsentlig betydning. En erklæring fra personer med en sådan særlig sagkundskab vil ofte kunne være et meget værdifuldt supplement til sagens øvrige oplysninger, og de samtaler med parterne, der går forud for erklæringens afgivelse, vil tillige efter omstændighederne kunne gøre det lettere for den »tabende« part at affinde sig med den afgørelse, der træffes. Hertil kommer, at de undersøgelser, der foretages, kan afsløre hidtil skjulte psykiske lidelser hos parterne eller barnet, som kan være af afgørende betydning for sagens

udfald, men som ifølge sagens natur ikke på anden måde kan erkendes hverken af dommeren eller overøvrighedens personale.

Anvendelsen af børnepsykiatrisk sagkundskab i disse sager er imidlertid forbundet med betydelige praktiske vanskeligheder. De undersøgelser og overvejelser, som går forud for erklæringens afgivelse, må nødvendigvis være temmelig tidkrævende, og den heraf følgende udskydelse af afgørelsen indebærer i sig selv en belastning for parterne og barnet. Der er næppe heller tvivl om, at selve undersøgelsen af nogle opleves som en belastning. Endvidere er anvendelse af denne form for sagkundskab i forhold til andre oplysningskilder en ret kostbar fremgangsmåde. Udgifterne til tilvejebringelse af en børnepsykiatrisk erklæring andrager således for tiden ca. 1.000-3.000 kr. pr. sag, afhængig af om undersøgelsen kan udføres af den undersøgende som et led i dennes almindelige tjeneste, eller dette ikke er tilfældet.

For til en vis grad at imødegå de bestående vanskeligheder er der i 1974 efter forslag fra børnepsykiatrisk sektion af Dansk psykiatrisk Selskab etableret en forsøgsordning i en periode af 2 år, hvor børnepsykiaterne påtager sig et fast antal sager årligt. Fremgangsmåden er herefter, at alle begæringer om børnepsykiatrisk assistance fremsendes til et særligt fordelingsudvalg. Med fremsendelsen af sagen angives, hvad der er årsagen til, at man finder børnepsykiatrisk undersøgelse påkrævet. Ordningen er iværksat fra 1. januar 1975, og den vedtagne forsøgsperiode er således afsluttet med udgangen af 1976. Herefter vil der gå nogen tid med bearbejdelse af materialet. Fordelingsudvalget har modtaget begæringer om undersøgelse i ca. 100 sager årligt. Fra fordelingsudvalgets side er der givet udtryk for, at an-

tallet antagelig vil kunne reduceres en del ved gennemførelse af en ordning som skitseret nedenfor under pkt. 3 b.

e. Sagkyndige med uddannelse i psykologi (kliniske psykologer) har hidtil kun været anvendt i begrænset omfang i disse sager. Af de oplysninger, udvalget har indhentet fortrinsvis fra psykologer ved amtskommunale og københavnske rådgivningscentre, fremgår, at nogle psykologer er villige til at foretage undersøgelser og afgive erklæringer på tilsvarende måde som børnepsykiaterne. En del psykologer er derimod utilbøjelige til at påtage sig opgaven, for så vidt denne indebærer, at de skal afgive en erklæring om, hvem forældremyndigheden bør tillægges, eller om samkvemsretten. Man vil oftest være indstillet på at påtage sig rådgivning af forældrene, også evt. med henblik på at opnå en forligsmæssig ordning. På foranledning af ægteskabsudvalgets henvendelse har Dansk Psykologforenings bestyrelse drøftet spørgsmålet, og man har nedsat en arbejdsgruppe, som skal fremkomme med synspunkter herpå.

2. Vurdering

Besvarelsen af spørgsmålet om, hvilke oplysningsmetoder der er nødvendige og hensigtsmæssige som grundlag for afgørelsen af spørgsmål om forældremyndighed og samkvemsret, må naturligvis i betydeligt omfang afhænge af de nærmere omstændigheder i den konkrete sag.

a. Den direkte afhøring af eller samtale med parterne eller barnet samt eventuelle andre med kendskab til familien ved den myndighed, der skal afgøre sagen, er selv sagt i mange sager et værdifuldt middel til tilvejebringelse af grundlaget for afgørelsen.

Værdien vil imidlertid i ikke ringe omfang være afhængig af, om den, der foretager afhøringen eller fører samtalen, har fornøden erfaring og indsigt til, at der herigennem kan skabes et så fyldestgørende indtryk af parterne og deres forhold til barnet, at der på dette grundlag kan træffes en afgørelse i overensstemmelse med barnets tarv. Også forældrenes evne og vilje til at give et troværdigt billede af sig selv og af deres forhold til barnet kan spille ind. Den mere »scenevante« kan efter omstændighederne være i stand til at skabe et gunstigere billede af sig selv end den mere tilbageholdende modpart, der måske alligevel er den bedst egnede til at tage sig af barnet. Det må også nævnes, at virkelig indgående afhøringer eller samtaler naturligvis er tidkrævende både for myndighederne og de implicerede.

b. Om politirapporter som grundlag for afgørelsen gælder noget tilsvarende. Ikke mindst det københavnske civilpoliti yder værdifuld bistand for overøvrigheden gennem optagelse af politirapport som grundlag for sagernes afgørelse. Ydelse af en bistand af denne karakter støder imidlertid på vanskeligheder, bl. a. fordi den forudsætter en ret vidtgående specialisering inden for politiet. Hertil kommer, at det utvivlsomt for nogle føles mindre forståeligt, at politiet skal blandes ind i deres rent »private« forhold. Der er under drøftelserne i udvalget af dette spørgsmål fremsat forskellige vurderinger af de mangeårige bestræbelser i retning af i videst muligt omfang at fritage politiet for dets ikke-politimæssige opgaver, jfr. statsamtsudvalgets betænkning s. 47. Der har dog været enighed om, at der ikke er grundlag for på nuværende tidspunkt at foreslå en forøget anvendelse af politiet ved behandlingen af ægteskabssager.

c. Efter de ovenfor s. 31 f gengivne retningslinier er mulighederne for, at der gennem det sociale udvalg kan tilvejebringes oplysninger til brug for afgørelserne, afhængig af, om familien i forvejen er social- og sundhedsforvaltningen bekendt. Selv i de tilfælde, hvor familierne er forvaltningen bekendt, følger det imidlertid af de nævnte retningslinier, at der alene bør afgives en erklæring indeholdende faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse og ikke udtalelser om, hvorvidt den ene eller den anden af parterne er bedst egnet til at have forældremyndigheden, ligesom man ikke indlader sig på en nærmere vurdering af spørgsmålet om samkvemsret.

Bag disse retningslinier ligger som ovenfor anført tungtvejende hensyn til de opgaver, som i øvrigt påhviler social- og sundhedsforvaltningen, herunder hensynet til ikke at belaste et senere samarbejde med familien. Udvalget anerkender naturligvis vægten af disse hensyn og foreslår ikke ændringer i de i 1975 fastsatte retningslinier.

d. Erklæring fra børnenes skole, børnehave, familiens læge og lign. kan næppe i almindelighed tillægges afgørende betydning ved sagernes afgørelse. Der forekommer ganske vist erklæringer, som er afgivet ud fra et grundigt kendskab til familien og specielt til barnet, og hvor den, der afgiver erklæringen, har bestræbt sig på at se objektivt på sagen. På den anden side vil den myndighed, der skal træffe afgørelse, være opmærksom på, at erklæringer, som er rekvireret af en af parterne, for den, der skal afgøre sagen, kan forekomme ensidigt til gunst for den ene part.

e. Som anført ovenfor s. 32 f anvendes børnepsykiatrisk sagkundskab i en del sager. Det er ligeledes nævnt, at anvendelse af

denne form for sagkundskab er tidkrævende og relativt bekostelig. De hidtidige erfaringer efter nedsættelsen af det nævnte fordelingsudvalg har derimod vist, at der ikke er alvorlige kapacitetsmæssige problemer forbundet hermed. I betragtning heraf burde undersøgelserne dog efter udvalgets opfattelse kunne gennemføres væsentlig hurtigere end det nu er tilfældet. Udvalget ønsker endvidere at fremhæve, at der bør udvises tilbageholdenhed med oplysninger om psykiske eller andre lidelser, der ikke har direkte relevans for afgørelse af forældremyndigheds- eller samkvemsretsspørgsmålet. I de sager, hvor en bistand af denne karakter er til rådighed, er den af betydelig værdi, og den bør fortsat stå til rådighed i særligt vanskelige sager, men vil ikke kunne erstatte andre oplysningsmidler. Navnlig vil en række sager, hvor de eksisterende midler ikke altid slår til, dog ikke være af en sådan karakter, at der er rimelig grund til den forsinkelse af sagen og belastning af parterne, som de nødvendige undersøgelser m. v. nødvendigvis må indebære. Udvalget har derfor fundet det nødvendigt specielt for disse sager at overveje, om der bør ske principielle ændringer med hensyn til sagernes behandling, herunder de midler der er til rådighed ved tilvejebringelse af grundlaget for sagens afgørelse, jfr. nedenfor under pkt. 3.

f. Noget tilsvarende gælder anvendelse af psykologer, jfr. foran s. 33. Udvalget går ud fra, at man ved behandlingen af resultaterne af det s. 33 nævnte fordelingsudvalgs arbejde er opmærksom på, om visse grupper af sager mest hensigtsmæssigt kan henvises til psykologer i stedet for eller sammen med børnepsykiatere. I det omfang, der anvendes psykologer tilknyttet lokale rådgivningscentre, bør man dog være opmærksom på de oven-

for s. 32 nævnte synspunkter, således at psykologernes eventuelle medvirken i arbejdet med afgivelse af erklæringer ikke belaster den rådgivning, som centrene fortrinsvis skal yde.

3. Overvejelser om principielle ændringer

Allerede af det ovenfor anførte fremgår, at de hidtil anvendte oplysningsmidler i betydeligt omfang må forventes anvendt også under en fremtidig lovgivning. I forbindelse med overvejelserne om mulige principielle ændringer vedrørende disse sagers behandling har udvalget drøftet muligheden af at indføre regler om medvirken af sagkyndige »meddommere« i sagerne, spørgsmålet om, hvorvidt der vil være fordele knyttet til, at sagens oplysning sker ved særligt personale knyttet til den myndighed, der skal træffe afgørelsen, og spørgsmålet om barnets stilling som den, afgørelsen mest umiddelbart vedrører.

a. Af sager, der behandles ved domstolene under *medvirken af sagkyndige meddommere*, må i denne forbindelse først og fremmest nævnes sager om anbringelse af børn uden for hjemmet. Efter reglen i § 129 i bistandsloven kan afgørelser truffet af den sociale ankestyrelse kræves forelagt landsretten, og ved behandlingen af disse sager tiltrædes landsretten af en børneforsorgskyndig dommer og en dommer, der er kyndig i børne- og ungdomspsykiatri eller i psykologi. De nævnte sagkyndige dommere beskikkes af justitsministeren for 4 år ad gangen. I 1975 er der ved landsretterne behandlet i alt 27 sager under medvirken af sagkyndige dommere.

Såfremt der skulle indføres en tilsvarende ordning for afgørelser vedrørende forældre-

myndighed og samkvemsret, måtte de sagkyndige deltage i sagens behandling allerede i første instans, dvs. i underretten, henholdsvis ved overøvrighedens afgørelse af spørgsmålet. Som sagkyndige kunne foruden sagkyndige i børnepsykiatri eller psykologi tænkes inddraget personer med særlig erfaring inden for familierådgivning eller anden social praksis.

Skulle sagkyndige medvirke i alle sager om forældremyndighed og samkvemsret, ville der efter de af udvalget tilvejebragte statistiske oplysninger og efter den hidtidige kompetencefordeling blive tale om op mod 1.000 sager ved domstolene og ca. 3.000 sager ved overøvrighederne. Imidlertid frembyder langtfra alle disse sager en sådan tvivl, at der er behov for særlig sagkyndig bistand for den kompetente myndighed. Sagkyndige meddommere bør formentlig i hvert fald kun komme på tale i sager, der frembyder særlig tvivl. En regel herom måtte derfor antagelig gå ud på, at de sagkyndige kun skulle medvirke efter bestemmelse af retten henholdsvis overøvrigheden, og således at denne bestemmelse kunne træffes af myndigheden af egen drift eller efter begæring af en af parterne.

På det grundlag, der foreligger, er det udvalgets opfattelse, at der ikke bør indføres en ordning, hvorefter der deltager sagkyndige meddommere i disse sager. Man ønsker dog at fremhæve, at der ved den endelige stillingtagen må lægges betydelig vægt på indstillingen hos domstolene og overøvrighederne og hos de kredse, hvorfra de sagkyndige meddommere i givet fald skulle hentes. Fra medlemmer af det nævnte fordelingsudvalg er der givet udtryk for, at en del af de fordele, der kunne være knyttet til en sådan ordning, antagelig vil kunne opnås, såfremt

den børnepsykiater, der har afgivet erklæring, i videre omfang end det nu er sædvanligt, kom til stede i retten eller hos overøvrigheden for - normalt i overværelse af parterne - at uddybe erklæringen.

b. Hverken domstolene eller overøvrigheden råder for tiden over *personale ansat med særlig henblik på at tilvejebringe oplysninger i sager om forældremyndighed og samkvemsret*. Derimod er udvalget bekendt med, at en ordning, hvorefter domstolene i sådanne sager bistås af særligt personale, praktiseres i en del andre lande. Ordningen er f. eks. i England nærmere udformet på den måde, at en såkaldt »welfare officer« til brug for sagens afgørelse på grundlag af personlige samtaler udarbejder en rapport, der typisk kan være af et omfang på en halv snes sider, vedrørende parternes boligforhold, økonomi, eventuelt samliv med en anden mand eller kvinde og andre spørgsmål, der kan have betydning for afgørelsen. Ikke sjældent indhentes supplerende oplysninger ved samtaler med lærere, familiens læge eller andre. Rapporten er tilgængelig for parterne og danner grundlag for forhandlingerne i retten om spørgsmålet, og den, der har affattet rapporten, kan efter omstændighederne være til stede i retten for eventuelt at supplere rapporten med mundtlig forklaring. Rapporten kan, men behøver ikke nødvendigvis, konkludere i anbefaling af en bestemt løsning. Ved ordningens indførelse var det forudsat, at en enkelt medarbejder ansat på fuld tid årligt skulle kunne behandle op mod 100 sager, men mange behandler væsentlig flere, undertiden omkring det dobbelte antal. Der lægges vægt på, at alle oplysninger så vidt muligt tilvejebringes af samme medarbejder, selv om dette medfører, at den pågældende må foretage rejser.

Sættes antallet af sager her i landet, hvor myndighederne finder, at der vil være behov for en sådan bistand, til halvdelen af det ovennævnte antal, eller i alt ca. 2.000 årligt, skulle opgaven for hele landet kunne bestrides af 15-20 heltidsansatte eller et tilsvarende højere antal deltidsbeskæftigede medarbejdere, dvs. inden for meget begrænsede udgiftsrammer, i særdeleshed når hensyn tages til den aflastning af andre myndigheder, som ordningen kunne indebære. Antallet af undersøgelser vil formentlig blive væsentlig mindre, men det nævnte personale vil naturligvis også kunne udføre andre arbejdsopgaver i forbindelse med sagsbehandlingen.

Muligheden af at indføre en lignende bistand for myndighederne i Danmark har været drøftet i udvalget, hvor der både har været udtrykt interesse for og usikkerhed over for denne mulighed. Der har dog været enighed om, at nytten af en ordning som den nævnte ikke kan afvises uden nøje overvejelser. Det må dog være en forudsætning, at der viser sig mulighed for at finde medarbejdere med de nødvendige kvalifikationer.

Der bør i givet fald næppe stilles krav om en bestemt teoretisk uddannelse som forudsætning for bestridelse af de opgaver, der ville blive tale om. De krav, der stilles til vejledere i henhold til § 29 i bistsandsloven, kan formentlig være vejledende. Personer med uddannelse i socialforvaltning eller som socialrådgivere må i almindelighed forventes at kunne gøre god fyldest. Også personale med erfaring fra civilpolitiets behandling af sådanne sager vil antagelig kunne anvendes. Det samme gælder personale med tilsvarende erfaring fra domstolene og overøvrigheden.

Der måtte drages omsorg for, at de pågæl-

dende har og vedligeholder et grundigt kendskab til den familieretlige lovgivning og oplæres i samarbejde med erfarne medarbejdere.

Det bør næppe være udelukket at anvende medarbejdere i den kommunale eller amtskommunale socialforvaltning på deltidsbasis til de nævnte opgaver. Ud fra de ovennævnte hensyn, der ligger bag retningslinierne for socialforvaltningernes medvirken ved afgørelse af sager om forældremyndighed og samkvemsret, må det imidlertid sikres, at undersøgelserne ikke sker ved personale i den kommune, hvor parten er bosat.

c. Spørgsmålet om *barnets stilling* i sagen er berørt s. 26-27 i udvalgets betænkning 4 om vilkårene for separation og skilsmisse (betænkning nr. 719/1974). Udvalgets flertal gav her udtryk for den foreløbige indstilling, at man bør overveje en selvstændig lovregel, hvorefter der skal foranlediges indhentet en udtalelse om forældremyndighedsspørgsmålet fra et barn, der er fyldt 12 år, hvis det findes påkrævet. I tilknytning til bemærkningerne i den nævnte betænkning har udvalget henstillet til det ovenfor s. 33 nævnte fordelingsudvalg, at man ved bearbejdelsen af resultaterne af den 2-årige forsøgsordning med børnepsykiatriske undersøgelser er opmærksom på mulighederne for at yde bidrag til det af udvalget rejste spørgsmål vedrørende barnets egen stilling.

Af hensyn til det fremtidige forhold mellem barnet og forældrene kan udvalget ikke gå ind for en ordning, hvorefter et barn bliver part i sagen med mulighed for adgang til at anke afgørelsen ved værgen.

Enkelte medlemmer vil dog ikke afvise en ordning, hvorefter der kan beskikkes en værge til at bistå et barn under sagen.

Ankeproblemer

Efter gældende ret kan underrettens domme i ægteskabssager ankes til landsretten. Det samme kan skifterettens afgørelser under ægtefælleskifte. Med tredieinstansbevilling fra justitsministeriet kan landsrettens afgørelser indbringes for Højesteret. I 1971 behandlede Østre landsret 117 ægteskabssager og Vestre landsret 87.

Overøvrighedens afgørelser kan påklages til justitsministeriet. En detaljeret opgørelse for året 1972 viser, at der inden for ægteskabsområdet blev indgivet 1338 klager til justitsministeriet. Heraf var 928 fra Østre landsrets område og 410 fra Vestre landsrets område. 264 af sagerne vedrørte samkvemsret, 702 ægtefællebidrag og 372 børnebidrag. I 1975 var antallet af klagesager, som dog hver for sig kan vedrøre flere klager, f. eks. både ægtefælle- og børnebidrag, 1250, heraf 296 vedrørende samkvemsret og 954 vedrørende bidrag.

Bevares det nugældende system med dobbeltkompetence, er der antagelig ikke anledning til større ændringer i ankesystemet, se dog nedenfor i kap. 8 om delafgørelser og særudtalelsen s. 45.

Også under en enstrengt ordning anser udvalget det ud fra retssikkerhedssynspunkter for nødvendigt at fastholde princippet

om adgang til behandling af sagerne gennem to instanser. Da sagerne som nævnt ovenfor i kap. 4 under et enstrengt system bør behandles af en domstol, bør overinstansen være landsretten. Af de sager, der hidtil har været undergivet klage til justitsministeriet, vil landsretten kunne afgøre det store flertal på skriftligt grundlag. Det vil navnlig gælde de allerfleste sager om størrelsen af ægtefælle- og børnebidrag. Derimod må sager om forældremyndighed og bidragspligt over for den anden ægtefælle forventes oftest at ville kræve mundtlig forhandling. Dette vil også kunne være tilfældet i sager om samkvemsret.

For at hindre helt urimelige og oplagte apfelsager - vel navnlig sager om bidragsstørrelsen og om samkvemsrettens omfang, der rejses kort tid efter en landsretsafgørelse om samme spørgsmål - har det under udvalgets drøftelser været nævnt, at der kunne fastsættes en afgift, som parten skulle have tilbagebetalt, hvis han fik medhold helt eller delvis. Reglen kunne suppleres med en adgang for landsretten til at behandle en appel, uden at afgiften var betalt, såfremt parten var ganske ubemidlet. Spørgsmålet har i øvrigt nær sammenhæng med, under hvilke betingelser retten under et enstrengt system

skal kunne omgøre sine egne afgørelser, og dette har igen nøje forbindelse med spørgsmålet om de materielle betingelser for ændring af den oprindelige afgørelse.

Med en ordning som den skitserede vil den nødvendige forøgelse af landsrettens

personale bliver begrænset. Samtidig vil der kunne ske en vis reduktion af det personale, der i justitsministeriet er beskæftiget med familieretlige spørgsmål. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne nedenfor i kap. 9 om omkostningerne ved en nyordning.

Delafgørelser og midlertidige afgørelser

1. Delafgørelser

Efter gældende ret, jfr. ægteskabslovens § 42, skal der under ægteskabsagen, hvadenten den behandles ved domstolene eller af overøvrigheden, træffes afgørelse eller indgå aftale om forældremyndigheden over børnene, om ægtefællernes indbyrdes underholdspligt, om retten til at fortsætte lejemålet af den hidtidige fælles lejlighed, ved sær-
 eje om eventuel ydelse af et beløb i henhold til »urimeligt ringe reglen« i ægteskabslovens § 56 og ved skilsmisse om enkepensionsretten.

I forbindelse med separation eller skilsmisse kan der opstå andre problemer. Da afgørelse herom ved domssager træffes af andre myndigheder, må de afgøres efterfølgende, hvilket forudsætter en særlig begæring til disse myndigheder. Det drejer sig om størrelsen af ægtefællebidrag, om samkvemsret med børnene og om, hvorvidt der skal betales børnebidrag, i bekræftende fald hvor meget. Hertil kommer problemer i forbindelse med delingen af ægtefællernes ejendele. Skiftet henhører under skifteretten, medens de øvrige spørgsmål skal afgøres af overøvrigheden.

Selv om det ikke udtrykkeligt er fastslået i nogen lovtekst, er der i dag ikke adgang for

domstolene til at træffe delafgørelser i ægteskabssager, dvs. at træffe afgørelse om selve spørgsmålet om separation eller skilsmisse og eventuelt nogle af vilkårene og udskyde andre, f. eks. forældremyndighedsspørgsmålet. Derimod er der efter retsplejelovens § 454, stk. 2, adgang til særskilt anke af vilkårene eller enkelte af dem.

Ved afgørelsen af, om der bør indføres adgang til delafgørelser og den nærmere udformning af en sådan ordning, gør det nogen forskel, om der indføres en enstrenget ordning eller ej. Viderefører man under et enstrenget system det gældende princip, fører det til, at der skal foreligge en stillingtagen til samtlige spørgsmål - altså f. eks. også spørgsmålet om størrelsen af et underholdsbidrag - inden parterne kan blive skilt eller separeret.

Udvalget finder, at der, uanset om den nuværende kompetenceordning bevares, eller der indføres et enstrenget system, bør gives domstolene adgang til at træffe delafgørelser i ægteskabssager også i første instans, således at et eller flere vilkår udskydes til afgørelse på et senere tidspunkt, og efter at separations- eller skilsmisdommen er faldet. Eksempelvis kan det tænkes, at en af ægtefællerne eller begge har en klar interesse i

snarest at opnå separation eller skilsmisse, selv om det for at afgøre f. eks. spørgsmålet om forældremyndighed eller bidragspligt vil være nødvendigt, at der tilvejebringes yderligere oplysninger. På den anden side bør man tilstræbe, at ægteskabssager ikke spaltes op i for mange delafgørelser. Gennemsnitlig står parterne sig bedst ved, at så meget som muligt afgøres straks. Reglen bør udformes således, at det bliver undtagelsen, at vilkår udskydes, men bør ikke udelukke udskydelse af samtlige vilkår i tilfælde, hvor der er et særligt behov herfor. Udvalget foreslår derfor en regel om, at der skal være adgang for retten til at udskyde enkelte eller samtlige vilkår til senere behandling, efter at parterne har haft lejlighed til at udtale sig herom. Retten bør kun undtagesvis kunne udskyde et spørgsmål til senere behandling, dersom parterne er enige om at ønske spørgsmålet afgjort samtidig med afgørelsen om separationen eller skilsmissen.

Om ankespørgsmålet bemærkes, at en forlodsafgørelse om selve separationen eller skilsmissen formentlig yderst sjældent vil blive appelleret særskilt, dersom udvalgets forslag i betænkning 2 om betingelserne for separation eller skilsmisse gennemføres. Fører en appel til frifindelse for separations- eller skilsmissepåstanden, bortfalder alle vilkårsspørgsmål. Man må gå ud fra, at underretten i givet fald, medens ankesagen verserer, vil undlade at fortsætte behandlingen af vilkårsspørgsmålene. I stedet må man klare sig med midlertidige afgørelser.

Udskydelse af enkelte vilkår til senere påkendelse hindrer naturligvis ikke anke af de afgjorte spørgsmål. Afgjorte og udskudte vil-

kår kan have sammenhæng, og ankefristen for de afgjorte vilkår må regnes fra afgørelsen eller eventuelt dens forkyndelse. For at undgå problemer som følge heraf bør der indføres en regel om, at ankeinstansen under behandlingen af en ankesag vedrørende et vilkår efter begæring eller ex officio undtagesvis kan inddrage et eller flere upåankede vilkår, der måtte skønnes at være af betydning for sagen, selv om ankefristen vedrørende disse er udløbet. Ankeinstansen må tillige have adgang til at hjemvise sagen til fornyet behandling ved underretten, såfremt et eller flere ikke afgjorte vilkår har betydning for afgørelsen af det påankede vilkår.

2. Midlertidige afgørelser

Efter gældende ret kan retten efter ægteskabslovens § 57 træffe midlertidig afgørelse om forældremyndighedsspørgsmålet, medens ægteskabssagen verserer. Ægtefællebidrag kan, også medens retssag verserer, fastsættes af overøvrigheden med hjemmel i lov om ægteskabets retsvirkninger § 6.

Udvalget foreslår en udvidelse af området for midlertidige afgørelser ved indførelse af en adgang for retten til at træffe midlertidig afgørelse om fortsættelse af lejemål af fælles lejlighed i trediemands ejendom. Der kan også blive behov for en midlertidig afgørelse om lejlighed i en ejendom, en af ægtefællerne ejer. Under en enstrengt ordning kan der tillige blive behov for midlertidige afgørelser om samkvemsret. Det tilføjes, at midlertidige afgørelser kan få en forøget betydning med indførelse af adgang til delafgørelser, jfr. ovenfor.

Udgiftsspørgsmål

Uanset om den nuværende ordning bevares i hovedsagen, eller sagerne overføres til domstolene ved gennemførelse af en »enstrenget« ordning, vil der være visse relativt beskudne udgifter forbundet med gennemførelse af de mulige nyordninger, der er omtalt i det foregående.

A. For så vidt angår ansættelse af personale med særligt henblik på tilvejebringelse af oplysninger i sager om forældremyndighed og samkvemsret, skønner udvalget, at denne opgave vil kunne bestrides af ialt 15-20 ansatte, jfr. foran s. 37. Udgiften til 20 medarbejdere på slutløn f. eks. i lønramme 17 vil andrage ca. 1,8 mill. kr. årligt. Der er ved beregningen bortset fra, at disse medarbejdere også vil kunne bestride andre opgaver.

B. I kap. 5, s. 26 ff, behandles spørgsmålet om advokatbistand. Det er vanskeligt at skønne over, hvorvidt det her fremsatte forslag vil medføre merudgifter, jfr. navnlig s. 27, hvor det fremhæves, at der under den gældende ordning beskikkes advokat i en del sager, hvor advokatbistand ikke er påkrævet. Udvalget finder det dog rigtigst at regne med en vis forøgelse af udgifterne.

Justitsministeriets bevilling til fri proces og advokatbistand - der skal dække udgifterne også i andre sager end ægteskabssager

- andrager i finansåret 1976/77 11 mill. kr. Der kan formentlig maksimalt regnes med en forøgelse af denne udgift med 20-25 pct. eller ca. 2,5 mill. kr.

C. 1. Såfremt samtlige sager overføres til domstolene, forudsættes det personale ved amterne og overpræsidiets i København, der behandler ægteskabssagerne, samtidig overført til domstolene, hvilket ikke vil medføre merudgifter af betydning. Derimod vil en forøgelse af antallet af dommere i landsretterne være nødvendig, men der kan efter sagsantallet højst blive tale om 2 landsretsafdelinger for hele landet. Udgiften hertil vil andrage ca. 1,7 mill. kr. årligt, excl. eventuelle lokaleudgifter. Herfra går besparelserne ved eventuel nedlæggelse af stillinger i justitsministeriet, der efter dette forslag ikke længere skal behandle rekursagerne. Det vil imidlertid formentlig være ønskeligt at bevare personale, som gennem en længere periode nøje kan følge den nye lovgivnings virkninger.

2. Ved indførelse af en enstrenget domstolsordning må hovedparten af de nuværende kontorchef stillinger i lønramme 36 ved amterne og overpræsidiets i København omdannes til dommerstillinger, der som hovedregel er klassificeret i lønramme 37. Udgiften hertil vil for 15 stillinger andrage noget under 0,2 mill. kr.

Udvalgets stillingtagen

Som det fremgår af de foregående kapitler, er hovedspørgsmålet, om sagerne i forbindelse med separation og skilsmisse som hidtil skal behandles både af administrative myndigheder og af domstolene, eller om der bør indføres en ordning, hvorefter alle spørgsmål i forbindelse med ægteskabs opløsning behandles af en og samme myndighed, og i så fald en myndighed, der må have karakter af en domstol.

Hvis den nuværende ordning opretholdes i hovedsagen, bør sager, der behandles administrativt, efter flertallets opfattelse fortsat behandles i første instans af de nuværende statsamter eller i hvert fald af statsmyndigheder med en opbygning og et geografisk område, som nogenlunde svarer til disse. Dette gælder, uanset om de opgaver, som påhviler statsamterne uden for det person- og familieretlige område, først og fremmest i forbindelse med tilsynet med primærkommunerne, måtte blive henlagt til andre myndigheder. Det må herved huskes, at ægteskabssagerne sammen med de øvrige person- og familieretlige sager udgør mindst 85 pct. af den samlede sagsmængde ved statsamterne.

Man kan således ikke gå ind for, at de administrative opgaver henlægges til de myndigheder, som er drøftet i statsamtsudvalgets betænkning, dvs. politiet., amtskommunerne og primærkommunerne. Udvalget kan i

denne henseende i alt væsentligt tiltræde bemærkningerne herom i den nævnte betænkning s. 46-53. Det har i denne forbindelse været nævnt, at sagerne, såfremt de blev henlagt til kommunerne, antagelig ville blive behandlet i amtskommunernes socialcentre, og der er fra flere medlemmers side udtrykt betænkelighed ved den tendens, der herved vil kunne vise sig til at betragte enhver ægteskabssag som en »social« sag.

1 medlem (Kirsten Jacobsen) - der som anført nedenfor finder, at ægteskabssagerne bør henlægges til de lokale domstole - bemærker, at hun ikke kan tiltræde en ordning, der indebærer opretholdelse af de nuværende statsamter eller tilsvarende statsmyndigheder. Såfremt den nuværende »tostrengede« ordning ønskes bevaret, finder hun derfor, at de administrative sager bør søges henlagt til primærkommunerne.

Der er herefter følgende muligheder:

1. Bevarelse af den nuværende opdelte kompetenceordning, i hvert fald i hovedtrækkene (»tostrengt« ordning). 5 medlemmer (Elsebeth Kock-Petersen, Inge Krogh, C. Moltke, Aase Olesen og Hanne Reintoft) går ind for denne løsning, jfr. nedenfor under D.
2. Henlæggelse af sagerne til domstolene, enten de almindelige domstole eller

egentlige familieretter («enstrengt» ordning), *11 medlemmer* (N. C. Bitsch, Hanne Budtz, Poul Dam, Bruno Fjelstrup, Mogens Hornslet, Kirsten Jacobsen, Oluf Lind, Inge Fischer Møller, Bodil Panild, Inger Margrete Pedersen og Ulla Påbøl) går ind for en sådan løsning, jfr. nedenfor under A, B og C.

A. *l.N. C. Bitsch, Hanne Budtz, Poul Dam, Mogens Hornslet, Oluf Lind, Bodil Panild og Ulla Påbøl* finder, at tiden nu må være inde til at henlægge sager om separation og skilsmisse og om vilkårene herfor samt skiftet mellem ægtefællerne til en og samme myndighed i alle tilfælde, dvs. uanset om der er enighed mellem ægtefællerne eller ej. På baggrund af de hensyn, der er fremdraget i betænkningen, specielt kap. 4, finder disse medlemmer endvidere, at kompetencen bør henlægges til *de almindelige domstole*. Efter disse medlemmers opfattelse bør dette nærmere ske på den måde, at ægteskabssagerne henlægges til en enkelt af de eksisterende retter, således at retten behandler alle ægteskabssager fra et stedligt område svarende til de nuværende amter. Sagerne bør ved den enkelte ret behandles i en eller flere bestemte afdelinger, som udelukkende eller i hvert fald overvejende behandler familieretlige sager. Kun ved en sådan koncentration hos relativt få myndigheder vil personalet kunne opnå den rutine i sagsbehandlingen, som er en nødvendig forudsætning for, at sagerne kan behandles tilfredsstillende efter de principper, der er redegjort for i kap. 5 om grundprincipperne for sagsbehandlingen. Denne løsning vil endvidere organisatorisk være relativt enkel, idet der i de fleste amter findes en eller flere byer, hvor

der ved den stedlige ret er ansat 2 eller flere dommere, og hvortil ægteskabssagerne vil kunne henlægges mod en moderat udvidelse af antallet af dommere og det øvrige personale, jfr. kap. 9. Det er en forudsætning, at den del af amternes og overpræsidiets personale, der er beskæftiget med ægteskabssagers behandling, overgår til domstolene samtidig med nyordningen.

Afgørende for disse medlemmers stillingtagen har først og fremmest været hensynet til befolkningen. En ordning som den nuværende, hvor ensartede sager behandles af forskellige myndigheder, hyppigt med den konsekvens, at ægtefæller kan komme til at vandre frem og tilbage mellem forskellige myndigheder, jfr. foran s. 17 f, bør ikke oprettholdes uden tvingende grunde. Alle tidligere reformforslag er da også gået i retning af at samle behandlingen af sagerne hos en og samme myndighed. Procentvis behandles ganske vist de allerfleste sager ved overøvrigheden, jfr. s. 10 f. Af de 3-4.000 sager, der årligt afgøres af domstolene, er imidlertid et betydeligt antal påbegyndt ved overøvrigheden som bevillingssager. Mange af sagerne skal tilbage til overøvrigheden med henblik på fastsættelse af ægtefælle- eller børnebidrag og samkvemsret, og et mindre antal af doms- og bevillingssagerne skal til skifteretten med henblik på deling af fællesboet. De ulemper ved opdelingen af kompetencen, der er knyttet til den nuværende ordning, rammer således adskillige tusinde mennesker årligt, uden at der kan anføres en rimelig begrundelse herfor.

De nævnte medlemmer er blandt andet af organisatoriske grunde som anført af den opfattelse, at sagerne bør placeres ved de almindelige domstole og ikke ved specialretter, oprettet udelukkende til behandling af

ægteskabssager. Da man imidlertid tillægger hensynet til en samlet behandling afgørende vægt, går man *subsidiært* ind for denne løsning, der foretrækkes af 1 medlem, jfr. nedenfor under B. Den praktiske udformning af et system med egentlige familieretter vil i realiteten indebære, at amternes og overpræsidiets familieretlige afdelinger omdannes til domstole, der fortsat tager sig af de sager, som overøvrigheden hidtil har behandlet, men som tillige får til opgave at afgøre de ægteskabssager, der hidtil har været behandlet ved de almindelige domstole, herunder skifteretterne.

Disse medlemmers stillingtagen vil ikke være påvirket af, hvilke beslutninger der af andre grunde og uafhængigt af ægteskabsudvalgets overvejelser måtte blive truffet om statsamternes beståen eller nedlæggelse.

Bodil Vanild, der som anført går ind for indførelse af en enstrenget ordning nu, mener, at der måtte foretages en række ændringer - særlig for så vidt angår den administrative sagsbehandling - hvis det måtte blive besluttet i princippet at bevare det nuværende tostrengede system. Overøvrighedens kompetence burde i så fald udvides, således at ægtefæller, der er enige om at ønske separation eller skilsmisse ved bevilling, kan henkyde tvistigheder om forældremyndighed, bidragspligt over for ægtefælle og lejligheden til overøvrighedens afgørelse. Overøvrigheden burde endvidere mod en ægtefælles protest - hvis grundlaget for skilsmisse ikke bestrides - kunne give skilsmisse ved bevilling, når vilkårene for separation også skal gælde for en senere skilsmisse, enten fordi dette er aftalt ved separationsbevillingen, eller fordi separationen er meddelt ved dom, jfr. ægteskabslovens § 45. Endelig burde der gennemføres en ændring for behandlingen af

klagesager, således at overøvrighedens afgørelser, bortset fra sager om bidragsudmåling, indbragtes for landsretten.

2. *Bruno Fjelstrup og Inger Margrete Pedersen* deler i ikke ringe omfang de vurderinger, der har været afgørende for, at de forannævnte medlemmer går ind for at henlægge sagerne til domstolene, og de har da også tilsluttet sig disse medlemmers forslag, selv om den nugældende ordning, hvor sagerne kun forelægges domstolen, når parterne er uenige, er bedre stemmende med det moderne syn på ægteskabet som en af det offentlige registreret aftale mellem ligestillede personer. Heroverfor står imidlertid, at et enstrenget system i en del tilfælde frembyder fordele, som ikke kan opnås i et tostrengt system.

Disse medlemmer vil imidlertid på indeværende tidspunkt foretrække, at sagerne henlægges til by- og herredsretterne, men ønsker ikke at tage endelig stilling til spørgsmålet, før de retsplejemæssige problemer, der er forbundet med den foreslåede nyordning, har været behandlet af Retsplejerådet, Dommerforeningen og Dommerfuldmægtigforeningen. Der tænkes herved særlig på spørgsmålet om dommerfuldmægtiges og retsassessorers kompetence efter retsplejelovens § 17 a og på problemerne med at oprette bitingsteder for »regionsretterne«, således at der sikres befolkningen mulighed for behandling af de familieretlige sager i passende nærhed af deres bopæl.

S.Inge Fischer Møller bemærker, at en separation eller skilsmisse er en social begivenhed, der meget ofte kræver råd og vejledning langt ud over det, der forudsættes i ægte-

skabslovgivningen. De tidligere statsamter havde før socialreformen mulighed for at vejlede parterne i en ægteskabssag langt ud over ægteskabslovens rammer, idet statsamtet ligeledes var ankeinstans vedrørende afgørelser truffet af socialudvalgene i kommunerne.

Dette medlem finder derfor, at hensynet til borgerne gør det rigtigt at indføre et enstrengt system ved oprettelse af et antal *særlige familieretter* spredt over landet med geografiske områder, svarende til de nuværende statsamter, og således at disse familieretter behandler hele problemkomplekset i forbindelse med ægteskabssagen, herunder eventuelt efterfølgende ændringer af f. eks. forældremyndighed, samkøvsret og bi-dragspligt.

En ægteskabssag kan kræve et tæt samarbejde med de sociale myndigheder. Det er derfor nødvendigt, at ægteskabssagen gennemføres på et meget uformelt grundlag og på en sådan måde, at parterne mere oplever familieretten som en hjælpeinstans end som en domstol, der skal træffe en afgørelse, der eventuelt går deres interesser imod. Det ordinære domstolssystem indbyder efter dette medlems opfattelse ikke til en sådan åbenhed. For borgeren er det ordinære domstolsystem knyttet til sanktioner i forbindelse med overtrædelse af lovgivningen og afgørelse af stridigheder borgerne indbyrdes, der kan resultere i, at der gøres udlæg i ens formue, eventuelt foretages egentlige udsættelsesforretninger.

De afgørelser, familieretterne træffer, skal på sædvanlig måde kunne indbringes for landsretten.

C. *Kirsten Jacobsen*, der i øvrigt er enig med *Inge Fischer Møller*, mener, at ægte-

skabsdistrikterne bør svare til **underretskredsene**, for at parterne ikke skal få for stor afstand til sagsbehandlingsstedet (eller sagsbehandlerne til parternes hjem), og at der alt taget i betragtning ikke er tilstrækkelig grund til at oprette nye statsmyndigheder, således at man i stedet klarer sig med de almindelige underretter. Disse kan så tilføres den fornødne kyndighed i forbindelse med den forestående domstolsreform.

D. *Elsebeth Kock-Petersen, Inge Krogh, C. Moltke, Aase Olesen og Hanne Reintoft* anser det under henvisning til de overfor s. 15–17 anførte synspunkter ikke for rigtigt at gennemføre en principiel ændring af den nuværende opdelte kompetenceordning med den konsekvens, at samtlige ægteskabssager skal indbringes for domstolene, når det under den gældende ordning har vist sig, at befolkningen i de allerfleste tilfælde foretrækker en administrativ behandling. Disse medlemmer finder det mindre rimeligt at tvinge parter, der er - eller ved overøvrigheds bistand normalt bliver - enige om løsningen af problemerne i forbindelse med en separation eller skilsmisse, til at gå til domstolene, idet sagerne efter deres karakter efter traditionel opfattelse ikke er at betragte som retstvister.

Løsningen af konflikterne kan da let blive en dom i stedet for en aftale mellem parterne, og dette vil i særlig grad kunne være en ulempe for parter, der også efter ægteskabets sammenbrud skal have en vis form for kontakt. Det er særlig fremhævet, at sager om størrelsen af underholdsbidrag og om omfanget af samkøvsret på grund af deres skønsmæssige karakter forekommer bedre egnet til administrativ behandling end til domstolsbehandling. Der er herved peget på,

at det er hensigtsmæssigt, at der i sager af denne karakter sikres en vis ensartethed i afgørelserne. Dette sker efter den gældende ordning gennem justitsministeriets tilsyns- og instruktionsbeføjelser over for overøvrigheden, men det kunne være vanskeligt at opretholde denne ensartethed under et system, hvor afgørelserne skulle træffes af domstolene.

De nævnte medlemmer har endvidere anført, at den nuværende ordning kun har medført vanskeligheder i en procentvis så ringe andel af sagerne, at dette ikke kan begrunde ophævelse af et system, der i øvrigt har fungeret til borgernes tilfredshed. De mener endelig, at de under A og B foreslåede ordninger må antages at blive ikke uvæsentlig mere bekostelige - såvel for staten som

for borgerne - end den nuværende tostrengede ordning.

Disse medlemmer vil derfor gå ind for *bevarelse af den gældende kompetence] or deling* mellem overøvrigheden og domstolene. De finder navnlig ikke, at der bør ske yderligere beskæring af amternes kompetence, hvorimod det snarere kunne overvejes, om flere sager kunne afgøres administrativt. Herved ville det være muligt at afbøde nogle af de ulemper, der opstår for de ca. 10 pct., der under den nugældende ordning får deres sager afgjort ved domstolene.

C. Moltke anfører, at han, hvis det viser sig uigennemførligt at opretholde den nuværende tostrengede ordning, *subsidiært* kan tilslutte sig en enstrengt domstolsordning som foreslået af flertallet under A.1.

