

BAGGRUNDSNOTAT



København, den 4. december 2018

Bemærkninger til forslag til lov om ændring af forældreansvarsloven

(Forældremyndighed, barnets bopæl og samvær for forældre der er dømt for alvorlig personfarlig kriminalitet).

INLEDENDE BEMÆRKNINGER

Amnesty International finder det som udgangspunkt positivt, at regeringen med dette forslag vil forsøge at finde løsninger på nogle af de modstridende hensyn, som kan gøre sig gældende i situationer, hvor det skal afgøres, hvordan man sikrer børns rettigheder og styrker hensynet til barnets bedste i situationer, hvor barnets forældre ikke længere bor sammen og ikke længere kan eller vil samarbejde om barnets bedste.

Desværre må det konkluderes, at forslaget er inkonsekvent og slet ikke går hele vejen i bestræbelserne på at beskytte børn af forældre, hvor den ene tidligere ægtefælle eller samlever udsætter den anden for vold, psykisk vold m.v.

Efter den gældende forældreansvarslovs § 4 skal afgørelser efter loven træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet.

Efter sin ordlyd er bestemmelsen enkel, men praksis viser, at det kan være svært eller umuligt for forældre, som ikke længere lever sammen, at afgøre (blive enige om), hvad der er bedst for barnet. Det kan især dreje sig om forældremyndighed – om den skal være fælles eller kun tillægges den ene forældre, retten til samvær, skal barnet bo hos den ene forældre eller hos begge og hvor længe?

Heller ikke de ansvarlige myndigheder, som skal træde til, når alle andre muligheder for

konfliktløsning er forsvundet, synes altid at kunne identificere "barnets bedste" i deres afgørelser.

Grevios rapport om Danmark

Grevio, (the Council of Europe's Group of Experts on Action against Women and Domestic Violence) udgav i 2017 sin første rapport om Danmark

I rapporten kritiserer Grevio de danske statsforvaltninger for deres administration af afgørelser om forældremyndigheder i første instans. Grevio peger på, at Statsforvaltningerne ikke gennemfører de nødvendige risikovurderinger, inden forvaltningerne træffer deres afgørelser om fælles forældremyndighed. Grevio anfører i den forbindelse, at selv om den endelige afgørelse ligger hos domstolene, så betyder de langvarige forløb, at man ikke forhindrer voldelig adfærd, inden der er truffet endelig afgørelse om tildelingen af forældremyndighed.

Grevio rapporterer ikke alene om stalking og gentagen vold begået mod kvinder af en voldelig eks-partner som følge af fælles forældremyndighed og samværsret, men rapporterer også om sager, hvor børn sendes tilbage til voldelige fædre, hvor de udsættes for vold, som kunne være forhindret.

Grevio kritiserer Statsforvaltningerne for, for ofte, at tildele fædre udstrakt samværsret, hvor børn kan være hos deres far helt op til



syv dage – med overnatning – ad gangen hos fædre, om hvem man er vidende om, at de er voldelige eller har været voldelige.

Grevio rapporterer videre om, at ofre for vold i hjemmet straffes, nogle med frihedsberøvelse, fordi de nægter at efterkomme en afgørelse om samvær af frygt for, at de selv og deres børn kunne risikere at blive udsat for vold.

Grevio konkluderer herom, at afgørelser om forældremyndighed og samvær, som medfører en sikkerhedsrisiko for ofre for vold i hjemmet og deres børn, udgør en krænkelse af Istanbul-konventionens artikel 31, som pålægger alle de deltagende stater at træffe alle nødvendige, lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger, som kræves for at sikre, at udøvelsen af samværsret og/eller forældremyndighed ikke fører til, at ofrets og barnets sikkerhed bringes i fare.

Grevio opfordrer på den baggrund de danske myndigheder til anerkende, at den ubalance, som er i forhold, der plages af vold, rammer kvinder og børn uforholdsmæssigt hårdt. Grevio opfordrer videre myndighederne til at anerkende behovet for at sikre kvinders og børns sikkerhed i alle afgørelser om forældremyndighed og samvær.

Forslaget til ny forældreansvarslovens § 4a.

Efter forældreansvarslovens § 4, skal afgørelser efter loven træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet.

Det gælder spørgsmål om forældremyndighed, bopæl og samværsret – herunder om samarbejdet mellem de to skal betragtes som kompromitteret i en sådan grad, at det må betragtes som stridende mod barnets tarv at opretholde fælles

forældremyndighed, tidligere aftaler om samværsret m.v.

I bemærkningerne, side 4, gennemgås praksis efter forældreansvarslovens § 11. Det fremgår heraf, at hvis forældre, der har fælles forældremyndighed, og som ikke lever sammen, ikke er enige om forældremyndigheden, kan der træffes afgørelse om, hvorvidt den fælles forældremyndighed skal fortsættes, eller om en af forældrene skal have forældremyndigheden alene. Det understreges, at den fælles forældremyndighed kan kun ophæves, hvis der er holdepunkter for at antage, at forældrene ikke kan samarbejde om barnets forhold til barnets bedste.

Samme grundlæggende krav om, at det skal anses som stridende mod barnets bedste for at kunne ophæves, gør sig gældende i forhold til afgørelser om samværsret.

I bemærkningerne side 5, afsnit 4, anfører ministeriet:

”Afgørelser efter forældreansvarsloven skal træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet. Familieretshuset og Familieretten skal ved afgørelsen have fokus på barnets trivsel og på at skærme barnet mod vold og anden behandling, der udsætter barnet for skade eller fare. Endvidere skal der være fokus på at beskytte barnet mod at blive vidne til vold.

Sidstnævnte kan bl.a. have selvstændig betydning, hvis barnet tidligere har været vidne til vold mellem forældrene, eller hvis der har været vold mellem forældrene, som barnet ikke har været vidne til. Det har ikke betydning, hvem der har været offer for volden, og det skal dermed også tillægges betydning, hvis der f.eks. har været vold i forholdet mellem en forældre og dennes samlever.



Begrebet barnets bedste skal til enhver tid tolkes som den bedst tænkelige løsning for det enkelte barn, og vurderingen af barnets bedste skal altid ske ud fra en individuel vurdering af det enkelte barns forhold. Vurderingen bygger på oplysninger om barnet, herunder oplysninger fra børnesagkyndige undersøgelser og sagkyndige erklæringer, og på barnets egne synspunkter alt efter barnets alder og modenhed.

Ved vurderingen af, hvad der er bedst for barnet, skal der tages hensyn til hovedprincipperne i forældreansvarsloven om, at et barn har ret til to forældre, og at forældrene skal tage ansvar for barnet, dels ved at drage omsorg for barnet, dels ved at samarbejde om væsentlige beslutninger vedrørende barnet. Forældreansvarsloven bygger således på en formodning om, at det er bedst for barnet at have kontakt med begge sine forældre.

Der skal dog altid foretages en konkret vurdering af barnets bedste i den enkelte sag, og der kan således f.eks. træffes afgørelse om at afslå eller ophæve samvær, hvis det er bedst for barnet. Dette vil eksempelvis i udgangspunktet være tilfældet, hvis en forældre har udøvet vold mod barnet, ligesom vold mod den anden forældre kan føre til, at barnets kontakt med den voldelige forældre afskæres. (Vores udhævnings).

Er en samværsforældre dømt for personfarlig kriminalitet, kan dette forhold efter en konkret vurdering også i sig selv føre til, at en ansøgning om samvær afslås, eller at et fastsat samvær ophæves, også selv om kriminaliteten hverken var rettet mod barnet eller barnets nærmeste. Dette vil være særligt aktuelt, hvis der er tale om seksualforbrydelser begået mod børn.

For så vidt angår forældremyndighed, kan der træffes afgørelse om ophævelse af den fælles forældremyndighed, hvis der er holdepunkter for, at forældrene må antages ikke at kunne samarbejde til bedste for barnet. Det vil have betydning for denne vurdering, hvis en forældre har begået seksuelle overgreb eller udøvet vold eller lignende mod den anden forældre, barnet eller andre i familien. (Vores udhævnings).

I bemærkningernes gennemgang af gældende ret afslutter Børne- og Socialministeriet side 6, således:

”Det forhold, at en forældre er idømt ubetinget fængselsstraf for grov personfarlig kriminalitet, herunder manddrab, incest eller en seksualforbrydelse, indgår således i vurderingen af, at hvorvidt det er bedst for barnet, at der fastsættes samvær, at barnet har bopæl hos forælderen, eller at forælderen har forældremyndigheden eller del i forældremyndigheden over barnet.

Efter Amnestys opfattelse illustrerer denne gennemgang af principperne for praksis, at Grevio har fast grund under fødderne, når man kritiserer myndighederne/den danske praksis for ikke at gøre nok for at beskytte voldsramte kvinder og børn tilstrækkeligt i forbindelse med afgørelser om forældremyndighed og samvær. Det forekommer decideret besynderligt, at myndighederne efter praksis skal undersøge, om det vil være bedst for barnet, at der fastsættes samvær eller lignende i sager, hvor den ene forældre har begået personfarlig kriminalitet. Denne praksis synes at lægge større på vægt på forældrenes ret til at se barnet end på barnets bedste.

Man må derfor give ministeriet ret, når det i bemærkningerne, siden 6, pkt. 2.2. om



Børne- og Socialministeriets overvejelser, anføres, at

"Der opstår imidlertid fra tid til anden situationer, hvor det kan overvejes, om beskyttelsen af barnet i sager efter forældreansvarsloven er tilstrækkeligt stærk i situationer, hvor en forælder er dømt for alvorlig personfarlig kriminalitet, og der uanset dette forhold træffes afgørelse om, at den pågældende forælder har del i forældremyndigheden over barnet, eller der fastsættes samvær med den pågældende forælder." (Vores udhævning)

I bemærkningerne, side 6, afsnit 6, anfører ministeriet videre:

"Efter ministeriets opfattelse må der ikke opstå tvivl om muligheden for at beskytte barnet og forpligtelsen til at sætte barnets bedste højest i sager efter forældreansvarsloven, når en forælder er idømt ubetinget fængsel for visse former for alvorlig personfarlig kriminalitet såsom manddrab jf. § 237 i straffeloven, seksualforbrydelser, jf. 24. kapitel i straffeloven, og incest, jf. 210 i straffeloven. Dette gælder uanset, om det strafbare forhold er begået mod egne børn, øvrige familiemedlemmer eller andre. Ministeriet finder på den baggrund, at der bør være en klar formodning imod, at en forælder er egnet til at have samvær eller anden kontakt med barnet, have del i forældremyndigheden eller have barnets bopæl hos sig, hvis forælderen er dømt for visse former for alvorlig personfarlig kriminalitet." (Vores udhævning).

Det fremgår videre, at det er hensigten, at den nye § 4 a skal finde anvendelse, hvis den pågældende forældre er idømt ubetinget fængselsstraf eller anden retsfølge efter straffelovens §§ 68-70 for manddrab, jf. straffelovens § 237, grov vold, jf.

straffelovens 245, vold med døden til følge, jf. straffelovens § 246, omskæring af kvinder, jf. straffelovens § 245 a, incest, jf. straffelovens § 210, seksualforbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 24, (dog § 228 og menneskehandel § 262 a undtaget).

Om simpel vold efter straffelovens § 244. Ubetinget fængselsstraf for simpel vold efter straffelovens § 244 vil derimod indgå fortsat skulle indgå i den almindelige vurdering efter forældreansvarslovens § 4 af, hvad der er bedst for barnet, og i myndighedernes fokus på, at afgørelser efter forældreansvarsloven skal medvirke til barnets trivsel og beskytte barnet mod vold og anden behandling, der udsætter barnet for skade eller fare, herunder at være vidne til vold.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det ikke velbegrunder at holde simpel vold efter straffelovens § 244 ude af området for den foreslåede § 4 a.

Det må antages, at simpel vold er langt det hyppigst forekommende overgreb mellem (tidligere) ægtefæller eller samboende. Det er et meget uheldigt signal at sende, at det "ikke er så slemt", når den ene forældre udsætter den anden for vold – når blot det ikke bliver så groft, at det må anses som egentlig mishandling omfattet af straffelovens § 245 (og 246).

En voldelig eks-mand kan fastholde sin eks-partner og parrets børn i en tilstand af frygt og afhængighed i månedsvis, endog år. Hver eneste gang, barnet skal hentes fra eller bringes til den voldelige eks-partner, står barnet og moderen i en situation af frygt for, om situationen vil udvikle sig til overgreb.

Det er helt afgørende, at "systemet" ikke medvirker til at fastholde kvinden (langt



hyppigst forekommende) og barnet i dette frygtbaserede forhold til manden. Tværtimod bør lovens ordning støtte og beskytte ofrene for volden – ved at have en hovedregel, som siger, at forældre, som udøver vold mod eks-partneren og/eller barnet, fratages forældremyndigheden og samværsretten *uden den nuværende ordnings konkrete vurdering af, om det tjener barnets bedste at se den voldelige far, jf. forældreansvarslovens § 4.*

Disse skridt til at sikre, at moren og barnet ikke tvinges til at have kontakt med den voldelige far, bør ikke være afhængige af, at moren og/eller barnet har det fornødne mod til at tage aktive skridt for at få den voldelige forældre ud af deres dagligdag.

Det er både skræmmende og skadeligt for et barn at overvære sin mor blive slået – ligesom det kan gøre det vanskeligt for moren at stå på sine rettigheder i en eventuel tvist om forældremyndighed og samvær, hvis barnets far anvender vold og trusler om vold.

Samtidig må det understreges, at selve ideen om, at der kan være situationer, hvor det kan være til barnets bedste at være sammen med en forældre, som barnet har set udøve vold mod den anden forældre, forekommer i strid med alle hensyn til barnet – og primært fremstår som en prioritering af den voldelige forældres ”ret” til at se sit barn. Vold efter straffelovens § 244 bør derfor være omfattet af forældreansvarslovens § 4 a.

Som anført af Grevio kan kvinder, som udsættes for vold eller seksuelle overgreb fra ekspartneren, opleve det som en betydelig barriere i forhold til at anmelde ekspartneren for overgrebene, de risikerer at sætte forældremyndigheden samværsretten over for de fælles børn, fordi myndighederne

vurderer, at de ikke samarbejder loyalt. I praksis kan det betyde, at kvinderne oplever, at de ikke har andet valg end at deltage i medieringsmøder hos Statsforvaltningen med den voldelige ekspartner for at sikre en aftale om samvær og forældremyndighed. Det er disse omstændigheder, som får Grevio til at kritisere Danmark for ikke at anerkende, at den ubalance, som er i forhold, der plages af vold, rammer kvinder og børn uforholdsmæssigt hårdt. Den manglende anerkendelse af kvindernes behov for beskyttelse er medvirkende til at gøre det om muligt endnu vanskeligere for kvinderne – ikke blot at forlade partneren – men også at kræve forældremyndigheden alene og fratage den voldelige ekspartner samværsretten.

Om psykisk vold

Det er oplyst, at regeringen agter at fremlægge et forslag til ændring af straffeloven, som vil gøre psykisk vold strafbar med bøde og fængsel indtil tre år. Amnesty International skal opfordre til, at forslaget om psykisk vold og nærværende forslag til ny forældreansvarslovens § 4 a koordineres, således en bestemmelse om psykisk vold efter straffelovens § 243 vil blive omfattet af forældreansvarslovens § 4 a.

Om aflysning og bortfald af samvær

Efter forældreansvarslovens § 21 a, bortfalder fastsat eller aftalt samvær kun, når forældrene har aftalt det, eller Statsforvaltningen (nu Familieretshuset) har truffet afgørelse af samvær efter lovens § 21.

På den ene side er det klart, at en forældre ikke ensidigt skal kunne ændre eller tilsidesætte eksisterende aftaler om (forældremyndighed og) samvær. På den anden side er det helt afgørende, at



myndighederne skal kunne aflyse samvær, herunder ferie, ved en straks-afgørelse, hvis den ene forældre indgiver anmeldelse af vold, risiko eller trusler om vold efter straffelovens 224, 245 og 246.

Denne suspension skal besluttes uden at afvente resultatet af nærmere undersøgelser. Ethvert samvær skal være til barnets bedste, og hensynet til forældrenes ønske om at være sammen med barnet må aldrig føre til, at en anmeldelse eller påstand om (risiko) for vold tilsidesættes eller berostilles med henblik på nærmere undersøgelser af anmeldelsen eller påstanden, jf. Istanbulkonventionens

- artikel 27 om behandlingen af anmeldelser,
- artikel 31, om forældremyndighed, samkvemsret og sikkerhed,
- artikel 45, stk. 2, om ophævelse af forældrerettigheder, hvis dette er den eneste måde hvorpå det kan garanteres, at barnets tarv, herunder eventuelt ofrets sikkerhed, tilgodeses,
- artikel 49, stk.1, om at sikre, at efterforskning og retslige procedurer vedrørende alle former for vold gennemføres uden ugrundet ophold og under hensyntagen til ofrets rettigheder på alle stadier af straffesagen,
- artikel 50, stk. 1, om at sikre, at de ansvarlige retshåndhævelsesorganer reagerer omgående og hensigtsmæssigt på alle former for vold omfattet af denne konvention ved at tilbyde ofret tilstrækkelig og omgående beskyttelse

- artikel 50. stk. 2, om at sikre, at de ansvarlige retshåndhævelsesorganer reagerer omgående og hensigtsmæssigt i forbindelse med forebyggelse af og beskyttelse mod alle former for vold omfattet af denne konvention, herunder ved anvendelse af forebyggende operationelle tiltag og indsamling af bevismateriale.

- artikel 53, stk. 1, om tilhold eller beskyttelse til rådighed for ofre for alle former for vold omfattet af denne konvention.

- Artikel 53, stk. 2, om at sikre, at de i stk. 1 omtalte afgørelser om tilhold eller beskyttelse:

- kan træffes umiddelbart og uden at ofret påføres en urimelig økonomisk eller administrativ belastning derved,

- træffes for en given periode eller indtil de ændres eller ophæves,

- om nødvendigt træffes ex parte (uden varsel) og med øjeblikkelig virkning.

Om oplysning af sagen. Oplysninger om tidligere straffedomme. Indsigt i kriminalregistret.

I bemærkningerne, side 9, om sagens oplysning, anføres det, at Familiehuset ikke af egen drift undersøger, om en forældre er dømt for alvorlig personfarlig kriminalitet, men kun hvis der foreligger eller opstår mistanke om, at den ene forældre er dømt for kriminelle forhold – oplysninger som typisk kommer fra den anden forældre.



Det fremgår videre, at der vil blive etableret hjemmel til videregivelse af oplysninger fra Det Centrale Kriminalregister til Familieretshuset af relevante oplysninger fra både afgørelsesdelen og efterforskningsdelen af Kriminalregistret.

Side 10, øverst, anfører ministeriet:

"Videregivelse af oplysninger fra Kriminalregisteret vil ske efter anmodning fra Familieretshuset, der skal have indhentet samtykke fra den registrerede til videregivelsen. I det videregivelsen sker med samtykke og er nødvendig for Familieretshusets varetagelse af opgaver efter forældreansvarsloven, vil videregivelsen ske i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, og artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelsen af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (Databeskyttelsesforordningen) samt § 8, stk. 2, nr. 1, i databeskyttelsesloven. Såfremt den pågældende forælder ikke ønsker at samtykke til indhentningen af oplysninger fra Kriminalregisteret, vil Familieretshuset kunne tillægge dette processuel skadevirkning i overensstemmelse med § 11 i Familieretshusloven, dvs. at der i sidste ende kan træffes afgørelsen om, at forælderen ikke skal have f.eks. del i forældremyndigheden over barnet."

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det afgørende i strid med de hensyn til barnets bedste, som dette lovforslag angiver at ville styrke og beskytte – hvis en forælder blot (uden nærmere begrundelse) kan nægte Familieretshuset/myndighederne indsigt i Kriminalregisteret for at afklare, om oplysninger (fra den anden forældre) om, at

den ene forældre er idømt fængselsstraf som nævnt ovenfor, (alvorlig personfarlig kriminalitet) er korrekte.

Det yder ikke tilstrækkelig beskyttelse af barnet eller den anden forældre, når ministeriet i bemærkningerne anfører, at myndighederne kan tillægge denne nægtelse af indsigt i Kriminalregistret processuel skadevirkning.

Amnesty International skal opfordre til, at der tilføjes en bestemmelse, som giver hjemmel til, at Familieretshuset kan få indsigt i Kriminalregisteret, når der er begrundet mistanke om, at den ene forældre er dømt for personfarlig kriminalitet, som betyder, at det må anses for at stride mod hensynet til barnets tarv at lade den pågældende have forældremyndighed og samværsret med barnet.

Bestemmelserne kunne følge systematikken i Databeskyttelseslovens § 8, stk. 1, om behandling af oplysninger om strafbare forhold, når oplysningerne er nødvendige for varetagelsen af myndighedens opgaver,

Databeskyttelseslovens § 8, stk. 2, om videregivelse,

DBL § 8, stk. 2, nr. 2, om videregivelse til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger de interesser, som begrunder hemmeligholdelsen, herunder hensynet til den, oplysningerne angår.

DBL § 8, stk. 2, nr. 3, om videregivelse, når videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.



Amnesty International,
Den 4. december 2018/cj