

DECEMBER 2020

RET TIL SAMVÆR – FAMILIERETSSYSTEMET OG DE MENNESKERETLIGE RAMMER

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at flere måneders ventetid på at få etableret samvær er menneskeretligt uacceptabelt. Instituttet anbefaler, at Social- og Indenrigsministeriet tager skridt til at sikre, at sagsbehandlingstider og samværsager i familieretssystemet overholder tidsfristerne i loven, og at sagsbehandlingstiderne samlet set ikke i sig selv belaster eller skader relationen mellem samværsforælderen og barnet. Dette notat giver et overblik over de menneskeretlige problemstillinger forbundet med familieretlige sager om samvær.

Familieretssystemet er blevet kritiseret for at have meget lange sagsbehandlingstider i sager om samvær, og senest har Ombudsmanden taget initiativ til en undersøgelse af området og sagsbehandlingstiderne.¹ Regeringen har i sit udspil til finansloven for 2021 foreslået, at Familieretshusets bevilling øges med henblik på at undgå unødigt lange sagsbehandlingstider.²

De lange sagsbehandlingstider har i nogle tilfælde medført, at forældre og børn har været forhindret i at have fysisk samvær i op til seks måneder.³ Så lange ventetider medfører en række menneskeretlige udfordringer.

Notatet gennemgår de vigtigste menneskeretlige forpligtelser efter FN's Børnekonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der beskriver rammerne for myndighedernes fastlæggelse af samvær mellem forældre og børn.

Baseret på domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har vi fremhævet kriterier, som skal være styrende for myndighedernes behandling af sager om samvær, skilsmisse og sagsbehandling. Kriterierne fremhæver på en række områder både tidsaspektet og statens pligt til at sikre relationen mellem barn og forælder:

- Staten har en pligt til at træffe foranstaltninger med henblik på om muligt at genforene forælder og barn.
- Ineffektive og forsinkede afgørelser af forældremyndighedsspørgsmål kan være et brud på statens positive forpligtelser til at beskytte retten til familieliv.
- Genforening af en familie kan ikke siges at blive tilstrækkeligt understøttet, hvis der er flere uger eller endda måneder imellem hvert samvær.

- Samvær fire-seks gange om året er ikke tilstrækkeligt hyppigt til at kunne fastholde en tæt relation mellem barn og forældre.
- Særligt i sammenhænge, der drejer sig om forældres relationer til deres børn, kræves der hurtig handling, fordi selve den tid, der går, uden at der handles, kan have uoprettelige konsekvenser for forholdet mellem forælder og barn.
- Der er en pligt til at inddrage barnet i beslutningen om samvær, hvis barnets modenhed gør det muligt.
- Varigheden af en sag skal vurderes ud fra sagens samlede omstændigheder.

Instituttet henleder opmærksomheden på, at offentlige myndigheder har en pligt til af egen drift at inddrage menneskeretlige forpligtelser ved retsanvendelsen i konkrete sager.⁴

ANBEFALINGER

Instituttet bemærker, at regeringen med finansloven for 2021 har sat fokus på at nedbringe sagsbehandlingstiderne i det familieretlige system.⁵ Det vil gøre det muligt at sikre, at sagsbehandlingstiderne holder sig inden for, hvad menneskeretten kræver, og i højere grad bliver bragt i overensstemmelse med barnets tarv.

I lyset af Danmarks menneskeretlige forpligtelser anbefaler instituttet, at:

- Social- og Indenrigsministeriet sikrer, at sagsbehandlingstiderne overholder lovens tidsfrister.
- Social- og Indenrigsministeriet sikrer, at de samlede sagsbehandlingstider i familieretssystemet ikke i sig selv belaster eller skader relationen mellem samværsforælderen og barnet.
- Social- og Indenrigsministeriet overvåger sagsbehandlingstider for samværsager, herunder i forbindelse med beslutning om midlertidigt samvær i familieretssystemet, samlet set. Det vil sige både hos Familieretshuset og i familieretten og i samspillet mellem de to.

DET NYE FAMILIERETSSYSTEM – FAMILIERETSHUSET OG FAMILIERETTEN

Den 1. april 2019 blev et nyt familieretssystem etableret.⁶ Formålet var at skabe en større sammenhæng mellem forskellige systemer indenfor samme område, blandt andet med indførelse af en særlig børneenhed.⁷

Det nye system består af Familieretshuset (tidligere Statsforvaltningen) som den administrative enhed, der træffer afgørelser på familieretsområdet. Det omfatter blandt andet sager om adoption, skilsmisse, samvær og forældremyndighed.⁸ Desuden er familieretten, som er placeret under Danmarks domstole, også en del af det nye system. Her træffes afgørelse i de mere komplicerede familieretssager, hvor konfliktniveauet er

højt, og hvor Familieretshuset ikke kan træffe afgørelse. Derudover fungerer familieretten som klageinstans til Familieretshuset.⁹ En dom fra familieretten kan ankes til landsretten.¹⁰

Familieretshuset inddeler sagerne i tre overordnede kategorier i en indledende screeningsproces. Sagerne tildeles forskellige farver afhængig af deres sagsområde og kompleksitet, som også er beskrevet i familieretshusloven:¹¹

- **Grøn** (§ 5-sager) → bevilling af skilsmisse, anerkendelse af faderskab m.m.
- **Gul** (§ 6-sager) → midlertidig forældremyndighed, visse klagesager, barnets bopæl, midlertidigt kontaktbevarende samvær m.m.
- **Rød** (§ 7-sager) → tværfagligt samarbejde primært efter forældreansvarsloven om forældremyndighed, forældreansvarssager, samvær m.m.

De grønne sager er de mest enkle, og de røde er de mest komplicerede. De grønne sager hører i udgangspunktet under Familieretshusets kompetence, mens de mere komplicerede sager – nogle gule sager og de fleste røde – indbringes for familieretten netop på grund af sagernes karakter og den familieretlige konflikt.¹²

Familieretshuset vil altid indledningsvist screene de sager, det modtager. Herfra kan sagen gå videre til familieretten, hvis Familieretshuset ikke selv kan træffe afgørelsen, fordi der er tale om en kompliceret sag (som regel § 6- eller § 7-sager). Efter familieretten har afgjort spørgsmålet om for eksempel samvær, kan der være tilfælde, hvor sagen skal tilbage til Familieretshuset, som fastlægger de nærmere rammer for samværet. Et sådant forløb kan løbe op i flere måneders sagsbehandlingstid, før samværet mellem barn og en forælder bliver en realitet. Netop disse sager har været i fokus i den seneste tid på grund af den lange sagsbehandlingstid.

Barnets ret til personlig kontakt

I børnekonventionens artikel 9 er det beskrevet, hvilke forpligtelser staten har ved beslutning om og håndtering af en adskillelse mellem et barn og dets forældre.

Artikel 9 understreger, at barnet kun må adskilles fra sine forældre, når det er besluttet af kompetente myndigheder, ligesom denne beslutning skal kunne prøves af en domstol. Alle involverede parter skal have mulighed for at blive hørt i processen.

Staten skal desuden sørge for, at barnet kan opretholde regelmæssig personlig kontakt med begge forældre, undtagen hvis det strider mod barnets tarv.

ADSKILLELSE SKAL VÆRE DET BEDSTE FOR BARNET

I FN's Børnekonventions artikel 9, stk. 1 er det beskrevet, at en beslutning om at adskille et barn fra sine forældre skal foretages af kompetente myndigheder, når det er nødvendigt af hensyn til barnets tarv. Det helt afgørende princip i denne sammenhæng er således, at adskillelsen sker af hensyn til barnet. Når hensynet til barnets tarv nævnes udtrykkeligt som formålet med den foranstaltning, artiklen regulerer, er der tale om en stærkere forpligtelse for myndighederne end det generelle krav i medfør af konventionens artikel 3, stk. 1 om i alle foranstaltninger at lægge vægt på barnets tarv.¹³

Artikel 9, stk. 1 beskriver ikke rammerne for varigheden af et barns adskillelse fra sine forældre, men FN's Børnekomité, som overvåger staternes gennemførelse af børnekonventionen, har udtalt i en anbefaling til medlemslandene, at adskillelsen skal være så kort som muligt ("shortest period possible").¹⁴ Komiteen har også i en række ikke juridisk bindende anbefalinger fremhævet, at det er et krav under international ret, at når et barn er fjernet fra dets forældres omsorg, skal staten med alle rimelige midler sikre en genforening.¹⁵

RESPEKT FOR BARNETS RET

Artikel 9, stk. 3 i børnekonventionen forpligter staten til at respektere barnets ret til at opretholde "regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets tarv". Når det er beskrevet i artiklen, at barnets ret skal respekteres, er det en henvisning til, at myndigheder som udgangspunkt skal undlade at intervenere i barnets ret til kontakt. Samtidig skal bestemmelsen også forstås i lyset af det såkaldte effektivitetsprincip. Det vil sige, at staten aktivt skal forsøge at sikre, at barnet kan fastholde en personlig forbindelse med sine forældre.¹⁶

Barnets tarv

Artikel 3, stk. 1 i børnekonventionen kræver, at i alle foranstaltninger vedrørende børn, skal barnets tarv komme i første række. FN's Børnekomite, der overvåger gennemførelsen af konventionen, har udsendt en ikke juridisk bindende 'generel kommentar' om netop artikel 3, stk. 1. Heri fremhæves det, at bestemmelsen er et af de helt grundlæggende principper i børnekonventionen, idet alle konventionens artikler skal tolkes i lyset af, hvad der er bedst for barnet. Komiteen angiver, at uanset at der kan være andre relevante hensyn i en sag, kan barnets tarv ikke betragtes som blot en af flere, ligestillede interesser. Barnets interesser må altid gives en særlig prioritet.¹⁷

Inddragelse af barnet

Artikel 12, stk. 1 i børnekonventionen slår fast, at et barn skal sikres ret til at udtale sig i alle forhold, der vedrører barnet, ligesom dets synspunkter skal tillægges vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed. Artikel 12, stk. 2 beskriver videre, at barnets ret til at udtale sig i særdeleshed gælder overfor en forvaltningsmyndighed eller domstol, der behandler en sag, som berører barnet. Hvis barnet ikke selv kan udtale sig, for eksempel fordi det ikke er modent nok, skal det sikres en repræsentant, der kan tale på barnets vegne.

Artikel 9, stk. 3 beskriver samtidig, at retten til kontakt for barnet gælder *begge* forældre. Dette harmonerer med andre bestemmelser i børnekonventionen, herunder artikel 7 og 18, som henviser til barnets ret til at blive passet af sine forældre og anerkendelsen af forældrenes fælles ansvar for eksempelvis opdragelse. Retten for barnet i artikel 9, stk. 3 betyder, at staten har en pligt til at forhindre, at én af forældrene nægter eller lægger forhindringer i vejen for barnets kontakt med den anden forælder. Denne forpligtelse gælder, uanset hvordan forældrene har organiseret sig med forældremyndigheden, og hvem der er bopælsforælder.¹⁸ Børnekomiteen har ikke præciseret, hvad der menes med 'regelmæssig' forbindelse, som beskrevet i konventionen. Regelmæssig betyder med jævne mellemrum, hvilket dog ikke siger noget om hyppigheden af den personlige kontakt.

DANSK LOVGIVNING OM SAMVÆR OG KONTAKT

I dansk lovgivning er der en række love og bestemmelser, som beskriver retningslinjerne for samvær mellem barn og forældre. Nedenfor er udvalgt lovgivning, som eksemplificerer og direkte forholder sig til kontakt og samvær mellem barn og forældre – særligt i sager om skilsmisse og i sager, hvor Familieretshuset har kompetence.

FAMILIERETSHUSLOVEN

Familieretshusloven er en omfattende lov, som fastsætter regler for behandlingen af sager om blandt andet forældremyndighed, barnets bopæl og samvær efter skilsmisser. Loven blev enstemmigt vedtaget og byggede på en aftale mellem alle Folketingets partier. Det blev understreget i aftalen, "at hensynet til barnet skal være altafgørende i det nye familieretlige system, og at hensynet til barnet skal sættes over andre hensyn".¹⁹

Familieretshusloven har et direkte fokus på betydningen af tidsperspektivet i behandlingen af sager om forældremyndighed, bopæl og samvær. Der er således et særligt afsnit om sagsbehandlingstider beskrevet i lovens kapitel fire. For eksempel skal Familieretshuset stræbe efter at visitere en sag fem dage efter modtagelsen, og i samværssager (§ 6- og § 7-sager) sende en mødeindkaldelse til parterne i sagen inden ti dage efter modtagelse. Derudover skal Familieretshuset hurtigst muligt og så vidt muligt inden ti hverdage efter modtagelsen af en anmodning om at indbringe en afgørelse for familieretten genoptage behandlingen af sagen eller indbringe afgørelsen for familieretten.²⁰

I sager om skilsmisse og samvær er det blandt andet forældreansvarsloven, som Familieretshuset skal vurdere sagen ud fra.²¹

FORÆLDREANSVARSLØVEN

Forældreansvarsloven er i vid udstrækning blevet formuleret med inspiration fra FN's Børnekonvention, og forældreansvarsvejledningen forholder sig eksplicit til, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skal overholdes.²²

Forældreansvarsloven bygger på en formodning om, at det er bedst for barnet at have kontakt med begge sine forældre. Ved vurderingen af, hvad der er bedst for barnet, skal der desuden tages hensyn til et hovedprincip i loven om, at et barn har ret til to forældre, og at forældrene skal tage ansvar for at samarbejde om væsentlige beslutninger vedrørende barnet.²³ Dette princip er blandt andet beskrevet i forældreansvarslovens § 19, som regulerer barnets ret til samvær med den forælder, det ikke bor hos.²⁴

I forældreansvarslovens § 29 er det samtidig beskrevet, at der under behandlingen af en samværs sag efter anmodning kan træffes afgørelse om midlertidigt samvær eller anden kontakt mellem forælder og barn, mens der i bekendtgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær m.v. er taget stilling til, at en sådan afgørelse skal træffes hurtigst muligt, efter at anmodningen herom er modtaget.²⁵

Det er videre beskrevet i forældreansvarslovens § 29 a, at hvis barnet ikke har samvær med den forælder, der anmoder om samvær, "skal Familieretshuset hurtigst muligt og inden tre uger efter modtagelsen af en anmodning om fastsættelse af samvær træffe en midlertidig afgørelse om kontaktbevarende samvær". Kontaktbevarende samvær kan være relevant i den situation, hvor samlivet mellem forældrene er ophørt, uden at der er truffet aftale om samvær.

I forældreansvarsvejledningen er det beskrevet, at det er vigtigt for relationen mellem barn og forælder at træffe midlertidig afgørelse om kontaktbevarende samvær, mens sagen behandles. Det grundlæggende hensyn i vejledningen er således, at barnet skal bevare kontakten med begge sine forældre, selvom forældrenes samliv opløses:

"Når forældre (...) opløser deres samliv, er udgangspunktet således, at barnet ikke bør miste kontakten til den anden forælder. Hvis kontakten er afbrudt uden grund, bør det derfor sikres, at den hurtigst muligt genoprettes, så barnet igen får kontakt med forælderen."²⁶

I både bekendtgørelse om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær samt i forældreansvarsvejledningen er de nærmere rammer for samværet beskrevet.²⁷ Bekendtgørelsen forholder sig eksplicit til de tidsmæssige rammer for samvær, der afhænger af barnets alder:²⁸

- Barnet er under et år: samvær en-to timer hver lørdag/søndag + en-to timer en anden hverdag

- Barnet er et-tre år: samvær syv timer hver anden lørdag/søndag + to timer en hverdag i modsatte uge
- Barnet er fire-seks år: samvær hver anden uge fra lørdag til søndag
- Barnet er fyldt syv år: samvær hver anden uge fra fredag til søndag

Samværet kan begrænses, hvis der foreligger særlige omstændigheder.²⁹

DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION OG -DOMSTOL OM SAMVÆR

Ret til samvær

Artikel 8, stk. 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter retten til familieliv. Beskyttelsen indebærer blandt andet en ret til samvær mellem barnet og dets forældre i sager om skilsmisse.³⁰ Det betyder, at myndighederne kan være nødt til at gribe ind for at sikre samvær. Et sådant indgreb skal retfærdiggøres efter artikel 8, stk. 2. Indgrebet skal således have hjemmel i national lov, forfølge et legitimt formål og være nødvendigt. Kravet om nødvendighed indebærer, at indgrebet skal stå i rimeligt forhold til formålet – en såkaldt proportionalitetsafvejning.

KRAV OM SAMVÆR

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domspraksis bidrager i nogen grad til en mere konkret vejledning om de nedre grænser for, hvor lang tid der kan gå mellem et barns samvær med en forælder. Domstolen har ofte beskæftiget sig med samværsrettigheder og har udtalt, at fire-seks årlige samvær må betragtes som så sjældent, at det ikke er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, som tilsiger, at en kontaktordning skal beskytte, styrke og udvikle familiebånd.³¹ Det betyder også, at flere måneders ventetid på at få etableret samvær er menneskeretligt uacceptabelt i lyset af Menneskerettighedsdomstolens kritik af den ovennævnte samværsfrekvens.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser er altid konkrete i forhold til hver enkelt sag. Vurderingen af et barns behov for kontakt med forældre vil derfor også skulle inddrage barnets alder, udvikling, grad af sårbarhed og personlige forhistorie. Et barns tidsforfølelse vil være afhængig af dets alder og livsomstændigheder, men forskningen viser, at særligt for et barn under tre år er etablering af tilknytning afgørende for dets trivsel og udvikling.³² Det betyder, at langvarige brud på kontakt og samvær med en forælder kan have særlige negative konsekvenser for de små børn.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at forholdet mellem barn og forældre udgør kernen i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, som beskytter retten til respekt for privat- og familieliv.³³ Ethvert indgreb i familielivet skal

være begrundet i tungtvejende forhold, og myndighederne skal lægge afgørende vægt på barnets tarv.

I sager om forældremyndighed har Menneskerettighedsdomstolen blandt andet fastslået, at myndighederne generelt har en bred skønsmargin til at vurdere, hvad der tjener barnets tarv, men at dette skøn er begrænset, når sagen angår vidtgående indgreb i forholdet mellem barnet og dets forældre, herunder med restriktioner i samværsretten eller anden kontakt. Det begrundes i, at betydelige begrænsninger i samværet varigt kan skade forholdet mellem barnet og dets forældre.³⁴ Domstolen stiller samtidig krav til, at beslutningsprocessen skal være retssikkerhedsmæssigt betryggende.³⁵

Domstolen har også i flere domme beskæftiget sig med situationer, hvor hensynet til barnets tarv forhindrer en forælder i at opretholde forældremyndighed eller samvær med sit barn. Domstolen har således understreget, at hvis en sådan situation skyldes, at det er myndighederne selv, der har forhindret samværet, kan der statueres krænkelse af en forælders ret til familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.³⁶

Samtidig påpeger domstolen, at hvis der er gået meget lang tid, kan det være i barnets tarv, at dets de facto familierelationer ikke ændres, og dette hensyn til barnet kan være vigtigere end forældres interesse i at have kontakt til barnet. Dette ændrer imidlertid ikke ved, at det kan være en krænkelse af en forælders ret til familieliv, hvis myndighederne umuliggør kontakten til barnet.

PRINCIPIELLE KRITERIER

Nedenfor er udvalgt en række principielle kriterier, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har tillagt vægt i sager om samvær, skilsmisse og sagsbehandling.

Indenfor rammerne af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 gælder:

- Staten har en pligt til at træffe foranstaltninger med henblik på om muligt at genforene forælder og barn.³⁷
- Ineffektive og forsinkede afgørelser af forældremyndighedsspørgsmål kan være et brud på statens positive forpligtelser til at beskytte retten til familieliv.³⁸
- Genforening af en familie kan ikke siges at blive tilstrækkeligt understøttet, hvis der er flere uger eller endda måneder imellem hvert samvær.³⁹
- Samvær fire-seks gange om året er ikke tilstrækkeligt hyppigt til at kunne fastholde en tæt relation mellem barn og forældre.⁴⁰
- Særligt i sammenhænge, der drejer sig om forældres relationer til deres børn, kræves der hurtig handling, fordi selve den tid, der går, uden at der handles, kan have uoprettelige konsekvenser for forholdet mellem forælder og barn.⁴¹

- Der er en pligt til at inddrage barnet i beslutningen om samvær, hvis barnets modenhed gør det muligt. Eksempelvis statuerede Menneskerettighedsdomstolen krænkelse, hvor et barn ikke var blevet hørt de første fire år i sagen.⁴²
- Varigheden af en sag skal vurderes ud fra sagens samlede omstændigheder: dens kompleksitet, myndighedernes optræden og konsekvenserne for de involverede parter (for eksempel ved brud på retten til familieliv). For eksempel har Menneskerettighedsdomstolen fundet, at en procedure på cirka fem år ikke var rimelig.⁴³

SAGSBEHANDLING

Ret til retfærdig rettergang

Overordnet set beskytter artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention retten til en retfærdig rettergang ved en domstol, men artiklen beskytter også i visse tilfælde under sagsbehandlingen forud for domstolsprøvelsen. Retfærdig rettergang er en fundamental rettighed i et retssamfund som det danske. Det er vigtigt, at man som borger kan forvente at modtage en afgørelse inden for rimelig tid for at undgå at skulle leve i usikkerhed. Derudover er beskyttelsen også med til at sikre et retssystem, der er effektivt og troværdigt.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, har enhver ret til en retfærdig rettergang, når der skal træffes en afgørelse, der vedrører individets borgerlige rettigheder og forpligtelser.

Traditionelt anses familieretlige forhold for at høre under "borgerlige rettigheder og forpligtelser", og samværsager er derfor omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6.⁴⁴

Institutioner, der ikke er en del af det traditionelle domstolshierarki, kan også betragtes som en domstol efter artikel 6, hvis de opfylder de grundlæggende krav, der stilles til en domstol. Dette drejer sig blandt andet om uafhængighed af den udøvende magt, måden, hvorpå medlemmerne udnævnes, udnævnelsens varighed, om der eksisterer garantier mod indblanding udefra, og hvorvidt organet udadtil fremtræder som uafhængigt.⁴⁵ Familieretshuset er en administrativ myndighed og opfylder ikke kravene til at være en domstol efter artikel 6. Der gælder nemlig ikke nogen organisatorisk og funktionel uafhængighed for myndigheden som helhed, samtidig med at der ikke gælder nogen personlig uafhængighed for sagsbehandlerne, der blandt andet træffer afgørelser i samværsager. Familieretten, som hører under Danmarks domstole, opfylder imidlertid de ovennævnte krav, hvorfor sagsbehandlingen i familieretten er omfattet af kravene fastslået efter artikel 6.

SAGSBEHANDLINGSTIDEN

Varigheden af en sag regnes sædvanligvis fra tidspunktet for sagens anlæggelse, og frem til der er afsagt endelig dom.⁴⁶ Har sagen inden domstolens behandling været igennem en forudgående administrativ behandling som for eksempel ved Familieretshuset, beregnes varigheden dog allerede fra, hvornår den tvist, som er genstand for domstolsbehandlingen, opstod her. Staten er således ansvarlig for myndighedernes samlede sagsbehandlingstid.⁴⁷

Perioden, efter at en afgørelse er blevet truffet, kan også inddrages i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols vurdering af tidsforløbet.⁴⁸ Dette kan eksempelvis være, hvis en forælder bliver nødt til at anmode om tvangsfuldbyrdelse af en afgørelse om samvær.

I en sag, hvor familieretten eller landsretten har afgjort, at en forælder skal have samvær med sit barn, vil der således blive kigget på, om samværet rent faktisk er blevet igangsat inden for en rimelig tid. Dette ud fra hensynet til, at retten til retfærdig rettergang efter artikel 6 ellers ville være illusorisk, hvis en endelig og bindende afgørelse ikke bliver fulgt.

En rimelig sagsbehandlingstid

Et år kan indenfor rammerne af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 som tommelfingerregel anses for en rimelig sagsbehandlingstid for hver instans i almindelige sager.⁴⁹

Når Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol skal foretage en vurdering af, hvad der er en "rimelig sagsbehandlingstid", lægger den vægt på følgende:

- 1) sagens kompleksitet
- 2) individets behov for en hurtig afgørelse
- 3) de relevante myndigheders samt klagers ageren under sagen.⁵⁰

Sagens kompleksitet

Sagsbehandlingsprocesser og sagsbehandlingstider varierer i høj grad efter sagens karakter. En simpel sag uden konflikt kan i udgangspunktet afgøres hurtigt og nemt. Men en sag, hvor konfliktniveauet er højt blandt sagens parter, og hvor der eksempelvis skal indhentes lægeerklæringer og udtalelser fra sagkyndige, kan medføre en kompliceret og lang proces.

Ud fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis skal der forholdsvis meget til, før domstolen anerkender, at en sag har været kompleks, og selv i de tilfælde, hvor dette anerkendes, kan sagens kompleksitet normalt ikke i sig selv retfærdiggøre en meget lang sagsbehandlingstid. Det gælder navnlig, hvis der er perioder med inaktivitet i sagsprocesserne.⁵¹

KRAV OM EN GRUNDIG OG HURTIG AFGØRELSE

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at der i visse typer af sager skal tages særligt hensyn til individet, og at sagen derfor skal behandles med exceptionel hurtighed og ekstraordinær omhu.

En sådan hensyntagen er set i sager om adskillelse af forældre og børn, herunder i sager om samvær, da domstolen har lagt vægt på, at parternes langvarige adskillelse permanent kan ødelægge deres forhold til hinanden.⁵² Traditionelt skal der således ikke så meget til, før der statueres krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 i sager om samvær.⁵³

MYNDIGHEDERS OG KLAGERS HÅNDTERING AF SAGEN

Som udgangspunkt er den danske stat ansvarlig for forsinkelse af en sag, som skyldes de myndigheder, som er involveret i sagen. Det kan være domstole, anklagemyndigheden eller andre offentlige instanser.⁵⁴ Hvis en lang sagsbehandlingstid må tilskrives domstolene, kan staten – i dette tilfælde Danmark – ikke undskylde sig med, at domstolene har en ekstraordinært stor sagsbyrde eller utilstrækkelig kapacitet.⁵⁵

Ved vurderingen af myndighedernes adfærd lægger Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vægt på de enkelte stadier af sagsbehandlingen. Domstolen ser især på, om der har været perioder, hvor sagen har ligget stille (såkaldte døde perioder), som kan lægges myndighederne til last.⁵⁶

En forsinkelse af sagen kan også skyldes klageren selv, dennes advokat eller den anden part. Dette skal som udgangspunkt ikke lægges staten til last.⁵⁷ Domstole har dog efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 en selvstændig pligt til at disciplinere eller gribe ind over for en part, der trækker sagen unødigt i langdrag, og en undladelse heraf vil indebære, at staten holdes ansvarlig for sådanne forsinkelser.⁵⁸

Det følger af praksis, at der i sager, hvor der skal udvises særlig omhu (eksempelvis samværssager), kan statueres krænkelse, hvis der er grundlag for kritik af myndighederne, selvom klager i betydeligt omfang selv har været medvirkende til en forsinket proces.⁵⁹

SLUTNOTER

- 1 K-News, 'Regelbrud hos Familieretshuset, siger Ombudsmanden – generel undersøgelse igangsættes', 15. september 2020, tilgængelig på: <https://www.k-news.dk/nyheder/kritik-p%C3%A5-flere-fronter-og-ombudsmandsundersoegelse-af-familieretshuset>.
Se også VIVE, 'Forældres tilfredshed med de familieretlige myndigheder', 7. september 2020, tilgængelig på: <https://www.vive.dk/media/pure/15220/4508432>.
- 2 Finansministeriet, Trygt gennem krisen i fællesskab – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi. Finanslovsforslaget 2021, august 2020, side 5, tilgængelig på: https://fm.dk/media/18146/trygt-gennem-krisen-i-faellesskab-finanslovsforslaget-2021_web.pdf.
- 3 Politiken, 'Far må vente fem måneder på at se sin 4-årige søn – nu griber ombudsmanden ind', 11. september 2020, tilgængelig på: <https://politiken.dk/indland/art7921051/Far-m%C3%A5-vente-fem-m%C3%A5neder-p%C3%A5-at-se-sin-4-%C3%A5rige-s%C3%B8n-%E2%80%93-nu-griber-ombudsmanden-ind>.
- 4 Folketingets Ombudsmands Udtalelse nr. 2005.425, tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/eli/fob/2005/425>.
- 5 Astrid Krag: Finanslovsaftale hjælper børnene, socialt udsatte og mennesker med handicap, 6. december 2020
<https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/dec/astrid-krag-finanslovsaftale-hjaelper-boernene-socialt-udsatte-og-mennesker-med-handicap/>
- 6 Social- og Indenrigsministeriet, 'Nyt familieretligt system slår dørene op for enkle og gennemskuelige forløb med fokus på barnet', 1. april 2019, <https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2019/apr/nyt-familieretligt-system-slaar-doerene-op-for-enkle-og-gennemskuelige-forloeb-med-fokus-paa-barnet/#:~:text=Mandag%20den%201.,sikre%20enkle%20og%20gennemskuelige%20forl%C3%B8b.&text=Derfor%20er%20der%20i%20Familieretshuset,om%20barnet%20gennem%20hele%20processen>.
- 7 Regeringen, 'Aftale om ét samlet familieretligt system', 27. marts 2018, tilgængelig på: <https://www.regeringen.dk/publikationer-og-aftaletekster/aftale-om-%C3%A9t-samlet-familieretligt-system/>.
- 8 Familieretshuset, 'Om Familieretshuset', tilgængelig på: <https://familieretshuset.dk/om-familieretshuset/om-familieretshuset>.
- 9 <https://www.domstol.dk/alle-emner/familieret/familieretshuset-og-familieretten/>.
- 10 Danmarks Domstole, 'Familieretshuset og familieretten', tilgængelig på: <https://www.domstol.dk/media/1173/professionellelight.pdf>.
- 11 Lovbekendtgørelse nr. 766 af 7. august 2018 om Familieretshuset, §§ 5-7.
- 12 Lovbekendtgørelse nr. 766 af 7. august 2018 om Familieretshuset, §§ 5-7, § 13, §§ 25-27, § 32.
- 13 John Tobin (Ed.), 'The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary', Oxford University Press, 1. udgave, 2019, side 319.
- 14 John Tobin (Ed.), 'The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary', Oxford University Press, 1. udgave, 2019, side 326.
- 15 John Tobin (Ed.), 'The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary', Oxford University Press, 1. udgave, 2019, side 326.

- 16 John Tobin (Ed.), 'The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary', Oxford University Press, 1. udgave, 2019, side 111 og 329.
- 17 Committee on the Rights of the Child, 'General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)', art. 37 og 39.
- 18 John Tobin (Ed.), 'The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary', Oxford University Press, 1. udgave, 2019, side 333.
- 19 Børne- og Socialministeriet, Forslag til Lov om Familieretshuset (L 90), 7. november 2018, de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2., tilgængelig på: https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L90/som_fremsat.htm.
- 20 Lovbekendtgørelse nr. 766 af 7. august 2018 om Familieretshuset, § 14, stk. 1, nr. 1, 2 og 6.
- 21 Lovbekendtgørelse nr. 766 af 7. august 2018 om Familieretshuset, § 2, nr. 1, samt Lovbekendtgørelse nr. 776 af 7. august 2019 af forældreansvarsloven, § 29.
- 22 Vejledning nr. 9403 om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær, 26. juni 2020, pkt. 2.1., side 5.
- 23 Forslag til lov om ændring af forældreansvarsloven (Forældremyndighed, barnets bopæl og samvær for forældre der er dømt for visse former for kriminalitet af grovere karakter) (L 137), 9. januar 2019, de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1., tilgængelig på: https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L137/som_fremsat.htm.
- 24 Lovbekendtgørelse nr. 776 af 7. august 2019 af forældreansvarsloven.
- 25 Bekendtgørelse nr. 299 af 20. marts 2019 om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær m.v., § 7, stk. 2.
- 26 Vejledning nr. 9403 om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær, 26. juni 2020, afsnit 7.3.3.
- 27 Vejledning nr. 9403 om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær, 26. juni 2020, afsnit 7.3.
- 28 Bekendtgørelse nr. 299 af 20. marts 2019 om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær m.v., § 8, stk. 2.
- 29 Bekendtgørelse nr. 299 af 20. marts 2019 om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær m.v., § 8, stk. 3.
- 30 Jon Fridrik Kjølbro, 'Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere', 5. udgave, side 920 med henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Elsholz mod Tyskland, dom af 13. juli 2000, sagsnummer: 25/735/94, præmis 43.
- 31 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Abdi Ibrahim mod Norge, dom af 17. december 2019, sagsnummer 15379/16. Domstolen beskriver følgende i dommen i forhold til myndighedernes afgørelse om først 4 og siden 6 årlige samvær: "entailed that there had been minimal contact between the applicant and X from the very outset, contrary to the principle under Article 8 that the regime of contact ought to guard, strengthen and develop family ties", præmis 11 og 61.
- 32 John Tobin (Ed.), 'The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary', Oxford University Press, 1. udgave, 2019, side 334.
- 33 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Sahin mod Tyskland, 8. juli 2003, sagsnummer: 30943/96, præmis 64-66.
- 34 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Sahin mod Tyskland, juli 2003, sagsnummer: 30943/96, 8, præmis 64-66.

- 35 Institut for Menneskerettigheder, høringsvar af 24. oktober 2018 over udkast til lov om ændring af forældreansvarsloven, tilgængelig på: [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/10 oktober 18/26-10-2018_2 hoeringssvar over udkast til lov om aendring af foraeldreansvar. .pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/10_oktober_18/26-10-2018_2_hoeringssvar_over_udkast_til_lov_om_aendring_af_foraeldreansvar_.pdf).
- 36 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Strand Lobben mod Norge, 10. september 2019, sagsnummer: 3728/13, præmis 208. Sagen handlede om fjernelse af et barn fra hjemmet og ikke om samvær i forbindelse med skilsmisse.
- 37 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Cengiz Kılıç mod Tyrkiet, 6. december 2011, sagsnummer: 16192/06.
- 38 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, M og M mod Kroatien, 3. september 2015, sagsnummer: 10161/13, præmis 179.
- 39 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, K.O. og V.M. mod Norge, 19. november 2019, sagsnummer: 64808/16, præmis 69,
- 40 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Strand Lobben mod Norge, 10. september 2019, sagsnummer: 3728/13, præmis 221.
- 41 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Cengiz Kılıç mod Tyrkiet, 6. december 2011, sagsnummer: 16192/06.
- 42 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, M og M mod Kroatien, 3. september 2015, sagsnummer: 10161/13, præmis: 171-172.
- 43 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Kuppinger mod Tyskland [Komité], 21. april 2011, sagsnummer: 41599/09, præmis 42.
- 44 Jens Elo Rytter, 'Individets Grundlæggende Rettigheder', 3. udgave, 2019, side 473f.
- 45 Jens Elo Rytter, 'Individets Grundlæggende Rettigheder', 3. udgave, 2019, side 480.
- 46 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Neumeister mod Østrig, 27. juni 1968, sagsnummer: 1936/63, "As to the law" præmis 19.
- 47 Maria Fonseca m.fl., 'Festskrift til Jens Vedsted-Hansen: Protecting the Rights of Others', 2013, Artiklen: 'EMRK artikel 6 og dansk familieret', side 250.
- 48 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Nuutinen mod Finland, 27. juni 2000, sagsnummer: 32842/96, præmis 109.
- 49 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Hutchison Reid mod Storbritannien, februar 2003, sagsnummer: 50272/9920, præmis 79; Khudoyorov mod Rusland, november 2005, sagsnummer: 6847/028, præmis 193.
- 50 Se bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Frydlender mod Frankrig, 27. juni 2000, sagsnummer: 30979/9627, præmis 43.
- 51 Jon Fridrik Kjølbro, 'Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere', 5. udgave, 2020, side 801.
- 52 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, H. mod Storbritannien, 8. juli 1987, sagsnummer: 9580/81, præmis 85.
- 53 Jon Fridrik Kjølbro, 'Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere', 5. udgave, 2020, side 798.
- 54 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Buchholz mod Tyskland, 6. maj 1981, sagsnummer: 7759/77, præmis 49.
- 55 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Hentrich mod Frankrig, 22. september 1994, sagsnummer: 13616/88, præmis 61.
- 56 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Hasslund mod Danmark, 11. december 2008, sagsnummer: 36244/06, præmis § 46.

- 57 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Deumeland mod Tyskland, 29. maj 1986, sagsnummer: 9384/81, præmis 80.
- 58 Se bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, A m.fl. mod Danmark, 8. februar 1996, sagsnummer: 20826/92, præmis 80; Pishchalnikov mod Rusland, 24. september 2009, sagsnummer: 7025/04, præmis 52.
- 59 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, A m.fl. mod Danmark, 8. februar 1996, sagsnummer: 20826/92, præmis 74.