



JUSTITS MINISTERIET

Udvalg for forberedelse af ny flerårs-
aftale for domstolene

Dato: 12. juni 2023
Sagsbeh: Anne Sofie Brix
Dok.: 2588529

2.1 Behandling af samværssager i 1. instans

Baggrund

I 2019 trådte et nyt familieretligt system i kraft. Statsforvaltningen blev nedlagt, Familieretshuset blev etableret, og under hver byret blev der oprettet en familieret. Intentionen var at skabe et nyt, enstrenget og sammenhængende system, hvor familien alene skal henvende sig ét sted.

Med reformen kategoriseres sager om forældreansvar (forældremyndighed, barnets bopæl og samvær) som henholdsvis enkle sager, typisk om registrering af en aftale (§ 5-sager), mindre enkle sager, hvor Familieretshuset med konflikthåndtering søger at få forældrene til selv at finde en løsning på deres uenigheder (§ 6-sager), og komplekse sager med risikofaktorer, f.eks. vold og misbrug (§ 7-sager).

Det blev fastholdt, at domstolene træffer endelige afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl, men som noget nyt træffer familieretten nu også afgørelse om samvær i nogle af sagerne.¹ Før reformen traf statsforvaltningen afgørelse i alle samværssager.

Familieretshuset træffer således som udgangspunkt afgørelse om samvær i § 6-sager, mens familieretten træffer afgørelse om samvær i § 7-sager.² Fa-

¹ Familieretshuslovens § 27, stk. 1, og § 32.

² Familieretshusets afgørelser kan indbringes for familieretten, jf. familieretshuslovens § 39. En dom afsagt af familieretten i en sag, hvor en afgørelse truffet af Familieretshuset er indbragt for familieretten, kan kun ankes med Procesbevillingsnævnets tilladelse, jf. retsplejelovens § 453, stk. 1. Sager, der behandles i Familieretten som 1. instans, kan ankes til landsretten, jf. retsplejelovens § 368.

milieretshuset træffer afgørelse i § 6-sager om samvær, medmindre afgørelsen er indgribende for barnet og derfor skal træffes af familieretten.³ Det beror på en konkret vurdering, om en samværsafgørelse er indgribende for det enkelte barn, og denne vurdering foretages af den børne- og familiesagkyndige sagsbehandler i Familieretshuset, der har oplyst sagen og derfor kender familien.

Det fremgår af forarbejderne til loven om etablering af det nye familieretlige system i 2019, at det er afgørende ved vurderingen, hvorvidt der er tale om større ændringer, herunder ændringens forholdsmæssige størrelse. En ændring fra en 7-7-ordning til en 6-8-ordning vil som udgangspunkt ikke være indgribende, mens en ændring fra samvær nogle timer en gang hver fjortende dag til samvær hver anden weekend, eller hvor en 7-7-ordning ønskes ændret til en 9-5-ordning, vil betragtes som værende forholdsmæssigt stor og dermed have indgribende karakter for barnet.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at mindre ændringer som f.eks., hvorvidt samvær skal afholdes i lige eller ulige uger, tidspunkt for afhentning til samvær, stillingtagen til enkeltstående samvær eller placering af samvær i ferieperioder, hvor der ikke er uenighed om omfanget af feriesamværet, som udgangspunkt ikke er indgribende for barnet. En vurdering af ændringens forholdsmæssige størrelse vil dog altid være en konkret vurdering i forhold til det enkelte barn, og der kan således være sager, hvor ændringen af antallet af dage umiddelbart synes af mindre væsentlig karakter, men hvor det alligevel ud fra en skønmæssig vurdering af den konkrete families forhold har en indgribende karakter.

Det fremgår desuden af forarbejderne, at karakteren og omfanget af forældrenes konflikt også vil kunne have betydning i den samlede afvejning. Efter omstændighederne kan det i øvrigt indgå som et tungtvejende hensyn, om en afgørelse, som ikke åbenbart må anses for indgribende for barnet, er af hastende karakter.

Om opdelingen af afgørelseskompetencen i § 6-samværs-sager fremgår det af forarbejderne, at langt de fleste samværs-sager vil have en sådan karakter, at sagen bedst egner sig til at blive afgjort administrativt med den fleksibilitet, det indebærer. Sager om samvær er således ofte uafgrænsede, detaljerede og foranderlige, bl.a. fordi forældrene kan være usikre i deres ønsker,

³ Familieretshuslovens § 27, stk. 1, nr. 3.

og fordi de forhold, der skal tages højde for ved fastlæggelse af samvær, kan forandre sig hurtigt.

Dette efterlod dog efter Børne- og Socialministeriets opfattelse en mindre del af § 6-sager om samvær, som efter et konkret skøn måtte anses for egnede til en domstolsafgørelse, f.eks. fordi en ændring af samværets omfang har en indgribende betydning for barnet. I forhold til disse sager fremgik det af forarbejderne, at sagerne bør være klar til afgørelse, når de indbringes for familieretten, og der i lyset heraf oftest ikke vil være behov for bl.a. forbedrende retsmøder, yderligere sagsoplysning og således heller ikke advokatbistand.

Familieretten træffer afgørelse i alle § 7-sager. Sagerne udredes i Familieretshuset, inden de sendes til afgørelse i familieretten.⁴

Familieretshuset sørger for tværfaglig behandling, undersøgelse og oplysning af sagen, herunder belysning af forældrenes personlige egenskaber og deres evne til at drage omsorg for barnet. Familieretshuset samarbejder med kommunerne om oplysning af sagen, hvor det er relevant, og kan bl.a. iværksætte børnesagkyndige undersøgelser og indhente sagkyndige erklæringer om forældrene.

Historisk har samværssagerne været behandlet administrativt med undtagelse af en kortere periode fra 2007 (ikrafttræden af forældreansvarsloven) til 2012, hvor domstolene havde kompetencen til at træffe afgørelse i disse sager. Flytning af samværssagerne skete ved en lovændring i 2012 på baggrund af en evaluering af loven. Begrundelsen for flytningen var baseret på erfaringerne fra praksis forud for 2012 med delt kompetence i samværssager mellem statsforvaltningen og domstolene. Evalueringen viste således, at det med modellen generelt ikke var muligt at sikre familierne et gennemskueligt system med mulighed for hurtigst muligt at finde en samlet løsning og således også at nedbringe den samlede sagsbehandlingstid samt undgå dobbeltbehandling.

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen i 2012, at samværssager efter deres karakter ikke egner sig til behandling ved retterne, der har til opgave at afgøre konkrete, velafgrænsede tvister mellem parterne på baggrund af de påstande, parterne nedlægger. Samværssager har ofte en anden karakter, idet

⁴ Familieretshuslovens kapitel 10.

de typisk er langt mere uafgrænsede og detaljerige, ligesom de forandres undervejs i processen.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at statsforvaltningen og domstolene i evalueringen af forældreansvarsloven pegede på, at forældrene ofte er usikre i deres ønsker, og at praktiske frem for retlige hensyn ofte er afgørende. Som eksempel nævnes, at en part, der fører en sag med det hovedformål at blive bopælsforælder, ofte ikke vil være psykisk parat til at nedlægge en præcis (og detaljeret) påstand om samværet.

Det fremgår desuden af forarbejderne, at det ikke sjældent forekommer, at samvæerspåstanden for retten alene vedrører nogle enkelte punkter, eller at forholdene ændres umiddelbart efter dommen. Dette er i konflikt med, at rettens behandling af sagen er afsluttet med dommens afsigelse, hvilket indebærer, at retten ikke – selvom der måtte vise sig at være behov herfor – kan genåbne sagen og ændre dommen.

Herudover fremgår det af forarbejderne, at det forhold, at der på denne måde ikke sjældent opstår et behov for, at sagen indledes på ny i statsforvaltningen, ikke er i overensstemmelse med intentionerne om en hurtig, samlet løsning og et gennemskueligt system for parterne. Den delte kompetence kan derimod få den effekt, at samværsagen trækker ud, og at systemet bliver uigennemskueligt for parterne.

Det blev i den forbindelse bemærket i forarbejderne, at det ikke sjældent strider mod parternes almindelige retsopfattelse, at en administrativ myndighed umiddelbart efter en domsafsigelse skal tage stilling til spørgsmålet på ny. Der er endvidere i forbindelse med evalueringen af forældreansvarsloven peget på, at dette forhold kan give anledning til principielle betænkeligheder.

I forarbejderne fremhæves det i øvrigt, at et andet karaktertræk ved samværsagerne, der omhandler den egentlige kontakt med barnet, er, at der kan opstå situationer, hvor det af hensyn til barnets bedste er nødvendigt, at myndighederne er i stand til at agere hurtigt og smidigt samt træffe afgørelser omgående eller inden for en meget kort tidsfrist, f.eks. om suspension af et samvær. Domstolssystemet er i modsætning til det administrative system ikke umiddelbart indrettet til en sådan akut håndtering af opståede problemer, ligesom statsforvaltningen på grund af det meget store antal sager om samvær, der behandles der, må antages at besidde den største ekspertise på området.

Anvendelse i praksis

Sager omhandlende samvær kan være omfattende at behandle, særligt hvis der skal tages stilling til beslutninger helt nede i detaljen til den praktiske tilrettelæggelse af samværet med hensyn til tid og sted for afhentning og aflevering. Desuden vil mange sager om samvær i praksis også omhandle barnets bopæl og forældremyndighed, hvorfor kun en del af sagerne alene vedrører samvær. Erfaringerne viser i den forbindelse, at særligt spørgsmålet om samvær og bopæl af familierne opleves som sammenhængende problemstillinger.

Der er planlagt en evaluering af det nye familieretlige system på baggrund af erfaringerne fra de første 4 år. Evaluering forventes at foreligge ultimo 2024.

Af *tabel 1* fremgår et overblik over alle sager, som Familieretshuset oversender til familieretten fordelt på sagernes indhold fra 2020-2022.

Antal sager	2020	2021	2022
Antal sager, i alt	3.945	4.917	4.005
Sager alene omhandlende samvær	1.350	1.358	1.132
Sager alene omhandlende forældremyndighed/bopæl	1.316	1.583	1.217
Sager omhandlende både samvær og forældremyndighed/bopæl	1.279	1.976	1.656

Anm.: Antal sager er opgjort som antal afgørelser, men hvor flere afgørelser afsendt samme dato kun vil tælle med en gang uanset antallet af afgørelser. "Sager alene omhandlende samvær" dækker, at familien ikke på samme dato har fået oversendt afgørelser angående bopæl og/eller forældremyndighed. Hvis familien den samme dato har fået oversendt afgørelser for både samvær og forældremyndighed og/eller bopæl vil familiens sag indgå i "Sager omhandlende både samvær og forældremyndighed/bopæl".

Kilde: Familieretshuset

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om, at alle samværssager afgøres administrativt af Familieretshuset som 1. instans, hvor sagerne forventeligt kan behandles mere omkostningseffektivt. Familieretshusets afgørelse vil kunne indbringes for familieretten efter anmodning fra en part, og familierettens afgørelse i sagen vil kunne appelleres til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse.⁵

⁵ Retsplejelovens § 453.

Det skønnes, at de samlede årlige udgifter til behandling af familieretlige sager, der alene omhandler samvær, ved by- og landsretterne udgør ca. 26,8 mio. kr. Udgifterne kan henføres til løn, øvrig drift og sagsrelaterede udgifter. Det bemærkes, at de samlede udgifter er beregnet på baggrund af data fra retterne i 2022 og er forbundet med usikkerhed.

Det bemærkes, at det på det foreliggende grundlag er vanskeligt at skønne over, hvor mange af de familieretlige sager, der alene omhandler samvær, som vil blive omfattet af reglerne om administrativ behandling i Familieretshuset som 1. instans. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at der i disse sager efter en eventuel regelændring vil være en vis sandsynlighed for, at parterne rejser påstande om bopæl og/eller forældremyndighed med henblik på en behandling af sagen i familieretten. På baggrund af en høring blandt udvalgte retter vurderer Domstolsstyrelsen, at dette vil være tilfældet i størstedelen af § 7-sagerne, der alene omhandler samvær, og i øvrige sager, hvor der er høj konflikt, og hvor parterne har en advokat. Hertil kommer, at en andel af sagerne vil blive indbragt for familieretten til prøvelse af Familieretshusets afgørelse.

Ressourcefrigørelsen ved det foreslåede tiltag vil endvidere afhænge af de økonomiske konsekvenser for Familieretshuset som følge af den foreslåede ordning.

Udvalget anfører, at opgaven med at træffe afgørelser om samvær med børn, når parterne ikke er enige herom, har været placeret forskellige steder. I en årrække før 2007 lå opgaven hos de administrative myndigheder statsamtterne med klageadgang til Civilretsdirektoratet og senere Familiestyrelsen. Den administrative afgørelse kunne indbringes for domstolene ved civilt søgsmål,⁶ men dette skete meget sjældent.

Fra 2007 lå kompetencen til at træffe isolerede afgørelser om samvær stadig hos de administrative myndigheder, nu statsforvaltningen med klageadgang til Familiestyrelsen. Imidlertid fik domstolene mulighed for efter påstand at træffe afgørelse om samvær, når en sag om forældremyndighed eller bopæl var indbragt for domstolene. Formålet hermed var, at forældrene ved én afgørelse i samme regi skulle kunne få afgjort både spørgsmålet om forældremyndighed eller bopæl og spørgsmålet om samvær – fremfor efter domstolenes afgørelse af spørgsmålet om forældremyndighed og bopæl at skulle henvende sig til statsforvaltningen, hvis de ikke var enige om samvær.

⁶ Grundlovens § 63.

I 2012 blev muligheden for at få afgjort spørgsmålet om samvær under en retssag om forældremyndighed eller bopæl afskaffet, sådan at alle afgørelser om samvær igen blev truffet hos de administrative myndigheder,⁷ nu statsforvaltningen med klageadgang til Ankestyrelsen. Der var adgang til domstolsprøvelse ved civilt søgsmål, som blev anvendt meget sjældent.

Den gældende ordning blev indført i 2019, og der forventes i slutningen af 2024 at foreligge en evaluering af det nye familieretlige system.

Udvalget bemærker, at de hidtidige erfaringer med det nye familieretlige system viser, at samværssager fortsat er mindre egnede til domstolsbehandling, fordi forholdene udvikler sig løbende med behov for løbende justeringer i samværet, mens domstolsbehandling er karakteriseret ved en afgrænset tvist, der finder sin endelige afgørelse ved en dom.

Udvalget finder imidlertid, at placeringen af kompetencen til at træffe afgørelse om samvær, når parterne ikke er enige, har en nær sammenhæng med, hvordan det familieretlige system i det hele taget er indrettet. Det vil derfor være uhensigtsmæssigt at gennemføre en isoleret ændring vedrørende domstolens kompetence i samværssager på et tidspunkt, hvor der inden for 1-2 år forventes at foreligge en samlet evaluering, som meget vel kan afføde ændringer i det eksisterende familieretlige system. Det bemærkes endvidere, at Familieretshuset kun kan beskikke en advokat for en part, der har et helt særligt behov for advokatbistand.⁸

Udvalget skal dog pege på, at det kan indgå i evalueringen eller opfølgningen herpå, om den nuværende kompetencefordeling vedrørende afgørelser om samvær er hensigtsmæssig. Det kan f.eks. overvejes, om sådanne afgørelser bør træffes i administrativt regi uden anden adgang til domstolsprøvelse end civilt søgsmål efter grundlovens almindelige regel om domstolsprøvelse af administrative afgørelser. Som nævnt var dette ordningen før 2019 alene med en delvis undtagelse i 2007-2012.

Det kan alternativt overvejes, om familieretten bør få kompetence til at fastsætte et niveau for samvær – f.eks. på en skala fra, at der ikke fastsættes samvær, over minimumssamvær, weekendsamvær henholdsvis weekend- og hverdagsamvær til 7/7-ordning – sådan at hvis parterne ikke kan blive

⁷ Om baggrunden for ændringen i 2012 henvises til afsnittet ”Baggrund” ovenfor.

⁸ Lov om Familieretshuset § 33, stk. 2. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at den snævre adgang til advokatbeskikkelse skal ses i lyset af, at Familieretshuset som forvaltningsmyndighed er omfattet af officialmaksimen, jf. Folketingstidende 2018-19 (1. samling), A, L 90 som fremsat, side 89.

enige om den nærmere udmøntning, når niveauet for samvær er fastsat, skal udmøntningen afgøres af Familieretshuset uden anden adgang til domstolsprøvelse heraf end civilt søgsmål efter grundlovens almindelige regel om domstolsprøvelse af administrative afgørelser.

Udvalget kan på denne baggrund ikke anbefale, at der på nuværende tidspunkt gennemføres en lovændring, sådan at alle samværssager afgøres administrativt af Familieretshuset som 1. instans. Udvalget kan imidlertid anbefale, at spørgsmålet herom sammen med andre muligheder indgår i den kommende evaluering af det familieretlige system eller i opfølgningen herpå.

2. Udvalget har overvejet et forslag om, at afgørelser i familieretten, der udelukkende vedrører samvær, kun skal kunne ankes til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse.

Det forventes at medføre en nettoreduktion på ca. 130 sager i landsretten, hvis afgørelser i familieretten, der alene vedrører samvær, kun vil kunne ankes til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse. Det vurderes at kunne frigøre ca. 3,0 mio. kr. årligt i fuldt indfaset i domstolene. Der er i potentialeberegningen indregnet merudgifter til øget sagsbehandling og øvrig drift i Procesbevillingsnævnet. Skønnet er behæftet med usikkerhed, og det kan ikke udelukkes, at der kan være afledte ressourcemæssige konsekvenser af forslaget i familieretterne.

Forslaget angår de samværssager, som Familieretshuset sender til familieretten uden at træffe afgørelse i sagen, sådan at den første afgørelse om samvær træffes af familieretten. Hvis Familieretshuset har truffet afgørelse om samvær, og sagen indbringes for familieretten, gælder allerede et krav om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet for at kunne anke familierettens afgørelse til landsretten.⁹

Udvalget bemærker, at forslaget fraviger toinstansprincippet, idet familieretten i disse sager i givet fald vil træffe den første og eneste afgørelse om samvær, medmindre Procesbevillingsnævnet tillader anke til landsretten.

Udvalget konstaterer dog samtidig, at sagerne er mindre egnede til domstolsbehandling på grund af behovet for løbende justeringer. Sagerne er også præget af, at der i nogle sager nedlægges meget detaljerede påstande, hvilket

⁹ Retsplejelovens § 453.

kan gøre dem endnu mindre egnede til behandling i landsretten. En hurtig endelig afgørelse af sagen er også vigtig, fordi jo længere tid der er usikkerhed om samværet, fordi der ikke foreligger en endelig afgørelse, jo mere belaster det barnet.

På denne baggrund kan udvalget efter en samlet vurdering anbefale, at afgørelser i familieretten, der udelukkende vedrører samvær, kun skal kunne ankes til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse. Udvalget finder, at en sådan afgrænset ændring ikke bryder afgørende ind i processen for den kommende evaluering.

3. De økonomiske konsekvenser af tiltag er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 2.*

Tabel 2		
Potentiale ved implementering af tiltag		
<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	3,0	-
1. Samværsager kan i fremtiden afgøres administrativt i Familieretshuset	-	-
2. Afgørelser i familieretten, der udelukkende vedrører samvær, skal kun kunne ankes til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse	3,0	-

Kilde: Justitsministeriet