

IV. Undersøgelse af 70 sager fra Familieretsdirektoratet

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Undersøgelsens baggrund og gennemførelse:	251
A. <i>Undersøgelsens retlige grundlag og formål</i>	251
B. <i>Undersøgelsens iværksættelse</i>	253
C. <i>Undersøgelsens afgrænsning, tilrettelæggelse og gennemførelse</i>	254
1) Udvælgelsen af emnekredse	254
a) Sagsbehandlingsspørgsmål	254
b) Hjemmelsspørgsmål	257
c) Rekursproblemer	258
2) Gennemførelsen	258
II. Karakteristik af de udvalgte retsområder	259
A. <i>Myndighederne</i>	259
B. <i>Samværret</i>	259
C. <i>Bidrag</i>	261
1) Børnebidrag	261
2) Ægtefællebidrag	262
III. Undersøgelsens indhold	264
A. <i>Forvaltningsloven m.v.</i>	264
1) Inhabilitet	264
2) Repræsentation	264
3) Vejledning	265
a) Vejledningspligt	265
b) Undersøgelsens resultater	266
c) Afsluttende bemærkninger	266
4) Aktindsigt	267
a) Reglens hovedindhold	267
b) Undersøgelsens resultater	267
c) Afsluttende bemærkninger	268
5) Partshøring	269
a) Partshøringens indhold	269
b) Undersøgelsens resultater	270
c) Afsluttende bemærkninger	275
6) Klagevejledning	276
7) Begrundelse	276
a) Begrundelsespligtens indhold	276
b) Undersøgelsens resultater	277
c) Afsluttende bemærkninger	283
8) Tavshedspligt	283
a) Reglerne om tavshedspligt	283
b) Undersøgelsens resultater	285
c) Afsluttende bemærkninger	287

Frederiksborg
ning, idet Social-
blive orienteret

org Amtsråd, at
til efterretning.
elsen om at un-
idere skete ved-
videlse af antal-
ter fra 2-4.

B. <i>Andre formelle krav</i>	287
1) Officialprincippet	287
a) Princippet hovedindhold	287
b) Undersøgelsens resultater	288
c) Afsluttende bemærkninger	289
2) Behandlingstid	289
a) Normer for behandlingstid	289
b) Undersøgelsens resultater	290
c) Afsluttende bemærkninger	291
3) Skrivelsernes læsbarhed	291
4) Fejltagelser m.v.	291
5) Meddelelse	292
C. <i>Hjemmelskrav</i>	292
1) Hjemmelskravenes hovedindhold	292
2) Undersøgelsens resultater	292
a) Anvendelse af kriterier	292
b) Vilkår	294
c) Fortolkning	294
3) Afsluttende bemærkninger	295
D. <i>Anvendelse af interne regler</i>	295
1) Retlige problemer i forbindelse med anvendelsen af interne regler	295
2) Undersøgelsens resultater	295
3) Afsluttende bemærkninger	298
E. <i>Familieretsdirektoratets varetagelse af opgaven som klageinstans og tilsynsmyndighed</i>	299
1) Familieretsdirektoratets retlige status	299
2) Undersøgelsens resultater	300
a) Rene stadfæstelser	300
b) Stadfæstelser med ændret begrundelse	300
c) Hjemvisning	300
d) Omgørelser	301
e) Stillingtagen til statsamtets sagsbehandling	302
f) Afvisning	303
3) Afsluttende bemærkninger	303
IV. Konklusion	303
V. Resumé	305
A. <i>Undersøgelsens baggrund og gennemførelse</i>	305
B. <i>Undersøgelsens indhold</i>	305
C. <i>Konklusion</i>	307
Bilag I Undersøgelseskema	308
Bilag II Familieretsdirektoratets udtalelse m.v. i anledning af min foreløbige rapport af 21. december 1988	313

I. Undersøgelsens baggrund og gennemførelse

A. Undersøgelsens retlige grundlag og formål

I et notat af 12. november 1987 redegjorde jeg for de lovgivningsmæssige muligheder for, at ombudsmandens egen-drift funktion kunne styrkes, samt for, hvorledes en sådan styrkelse kunne ske. Notatet havde følgende indhold:

- »1. Efter ombudsmandslovens § 1 har ombudsmanden på Folketingets vegne indsendende med statens civile og militære forvaltning samt kommunernes forvaltning. Efter lovens § 4, stk. 1, omfatter ombudsmandens virksomhed ministrene, statens tjenestemænd og alle andre personer, som virker i statens tjeneste. Personer, der er ansat i kommunernes tjeneste, er efter § 4, stk. 2, omfattet af ombudsmandens virksomhed, for så vidt angår de sagsområder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed; den samlede kommunalbestyrelses virksomhed er dog ikke undergivet ombudsmandens kompetence.

Efter lovens § 5 har ombudsmanden indsendende med, om de i § 4 nævnte personer gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser under udøvelsen af deres tjeneste.

2. Tyngdepunktet i ombudsmandens virksomhed er behandlingen af klager over de i § 4 nævnte personer, se herved de formelle klageregler i lovens § 6, stk. 1-4. - I praksis retter ombudsmandens virksomhed sig dog hovedsageligt mod myndigheders (snarere end enkeltpersoners) udøvelse af forvaltningen.

Efter ombudsmandslovens § 6, stk. 5, kan ombudsmanden af *egen drift* optage en sag til undersøgelse. I disse tilfælde gælder § 4, stk. 1-begrænsningen (kommunalt ansatte og kommunalbestyrelsen) ikke, »for så vidt der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser«.

Efter ombudsmandsinstrukens § 3, stk. 3, kan ombudsmanden inspicere ethvert tjenestested under staten, og efter § 3, stk.

2, er han berettiget til efter anmodning eller af egen drift at undersøge enhver civil eller militær virksomhed, der hører under hans embedsområde.

3. I 1984 optog ombudsmanden 673 sager til realitetsbehandling. 36 af sagerne blev optaget af egen drift, heraf 5 vedrørende den kommunale forvaltning. I 1985 realitetsbehandlede 584 sager; 36 af sagerne blev optaget af egen drift, og 9 af dem vedrørte den kommunale forvaltning. For 1986 var tallene henholdsvis 718, 19 og 2. Andelen af egen drift-sager har således udgjort 3-6 pct. af samtlige realitetsbehandlede sager. - Blandt egen drift-sagerne indgår de inspektioner, ombudsmanden har foretaget af bl.a. statsfængslerne.
4. Som det fremgår er ombudsmandens virksomhed i helt overvejende grad bestemt af de klager, der indgives. Dette er for så vidt i god overensstemmelse med forarbejderne til ombudsmandsloven, hvoraf det fremgår, at en væsentlig del af motiveringen for et ombudsmandstilsyn er hensynet til den enkelte borgers retsbeskyttelse i forhold til den offentlige administration. Undersøgelser af egen drift (og inspektioner) tjener imidlertid det samme formål - anledningen til iværksættelse af undersøgelsen er blot en anden - og det er derfor næppe en nødvendig eller naturlig følge af baggrunden for etableringen af ombudsmandstilsynet, at egen drift-sagerne i praksis udgør en så beskeden del af ombudsmandens virksomhed.
5. Spørgsmålet er, om det generelle retssikkerhedshensyn til borgerne - ud over klagebehandlingen - sideløbende kan varetagges på anden måde. Under alle omstændigheder synes det på baggrund af bestemmelsen i ombudsmandslovens § 1 sammenholdt med § 6, stk. 5, ikke uden videre givet,

at klagerstyringen nødvendigvis behøver at være så dominerende, som tilfældet er.

Allerede i en redegørelse af september 1972 til Folketingets Præsidium fremsatte den daværende ombudsmand (Nordskov Nielsen) følgende betragtning:

»At behandlingen af klager ville blive ombudsmandens hovedopgave, var vel forudsat, men efter min mening er det mindre godt stemmende med forudsætningen, hvis institutionen, således som tilfældet har været, udvikler sig til næsten udelukkende at være en klageinstans.«

I en artikel otte år senere (Juristen 1980, side 263) fremhævede Nordskov Nielsen det samme synspunkt.

6. På den anførte baggrund søges det nedenfor belyst, hvorledes ombudsmanden i overensstemmelse med lovens § 1, og § 6, stk. 5, kan styrke egen drift-funktionen. - Det kan i den forbindelse oplyses, at de hidtidige egen drift-undersøgelser især er blevet iværksat på grundlag af bl.a. avisartikler eller artikler i faglige tidsskrifter. Nogle få sager har alene bestået i interne undersøgelser af f.eks. lovgrundlaget for en myndigheds praksis, således som den har foreligget oplyst. Endvidere har konkrete klagesager givet anledning til, at andre spørgsmål end dem, som klagen først og fremmest vedrørte, er taget op.
7. Det retlige tilsyn med forvaltningens virksomhed indebærer dels kontrol med, at sagerne processuelt behandles korrekt, dels kontrol med, at der indholdsmæssigt træffes afgørelser i overensstemmelse med lovgivningen. For så vidt angår selve sagsbehandlingen er der ved gennemførelsen af forvaltningsloven (og offentlighedsloven) nu udtrykkeligt lovfæstet en række generelle forvaltningsprocessuelle regler, der tillægger borgerne forskellige rettigheder og beføjelser i forbindelse med forvaltningens behandling af en sag. Forvaltningsloven er en minimumslov; der stilles ud over loven en række krav til forvaltningen i henseende til, hvad der må anses for at være god forvaltningsskik. Disse krav er hovedsageligt fastlagt og præciseret gennem ombudsmandens praksis. Det er en helt cen-

tral opgave for ombudsmanden at påse, at sagsbehandlingsreglerne overholdes af forvaltningsmyndighederne.

Med hensyn til afgørelsernes indhold - sagernes realitet - påhviler det ligeledes ombudsmanden at påse, at afgørelserne er i overensstemmelse med lovgivningen: mulighederne for at kritisere den del af afgørelsernes indhold, der beror på et administrativt skøn, er begrænset.

8. En styrkelse af den retlige kontrol gennem øget anvendelse af ombudsmandslovens § 6, stk. 5, vil kunne ske ved, at ombudsmanden fra en myndighed indhenter et større antal sager inden for en eller flere sagskategorier, typisk i form af løbende journalnumre inden for en afgrænset tidsperiode. Alle akterne i de pågældende sager skal herefter danne grundlag for en i princippet sædvanlig ombudsmandsmæssig gennemgang særligt med henblik på at vurdere, om sagsbehandlingen er foregået i overensstemmelse med såvel skrevne som uskrevne forvaltningsretlige regler. I et vist omfang vil en sådan gennemgang tillige kunne give anledning til en indholdsmæssig vurdering. - Undersøgelsen skal herefter munde ud i en rapport.

Der skal ikke foretages høringer og udarbejdes skrivelser vedrørende hver enkelt sag; men den afsluttende rapport skal i udkast forelægges myndigheden til udtalelse. Rapporten skal indeholde (fornødent) referat af de sager, der måtte give anledning til bemærkninger af almindelig forvaltningsretlig karakter. Endvidere vil afgørelsernes indhold (realitet) kunne tænkes gjort til genstand for bemærkninger. - Såfremt omstændighederne taler derfor, kan visse sager udskilles til selvstændig undersøgelse og behandles i overensstemmelse med den sædvanlige fremgangsmåde ved undersøgelse af konkrete sager.
9. Udvælgelsen af områder, der gøres til genstand for undersøgelser af den nævnte karakter, kan ske efter følgende kriterier:
 - a. Undersøgelser af områder, der rejser særlige retssikkerhedsmæssige spørgsmål.
 - b. Undersøgelse som ren stikprøvekontrol.
 - c. Undersøgelse på grundlag af formodning om eventuelle mangler (af sagsbe-

handlingsmæssig og/eller indholdsmæssig karakter).

- d. Undersøgelse af områder, som i særlig grad må forventes at indeholde sager med fremtrædende forvaltningsprocessuelle aspekter.
- e. Undersøgelse på baggrund af opfordring fra en styrelse.

De nævnte kriterier er næppe udtømmende og kan i øvrigt være sammenfaldende.

- 10. Den skitserede form for undersøgelser til styrkelse af den *retlige* kontrol med forvaltningens virksomhed kan i visse henseender sammenlignes med den *økonomiske* kontrol med forvaltningens virksomhed, der udøves af rigsrevisionen og statsrevisorerne efter reglerne i rigsrevisorloven og statsrevisorloven (love nr. 321 og 322 af 26. juni 1975).

Rigsrevisionens hovedopgaver omfatter revision, regnskabsgennemgang samt rådgivning og bistand til administrationen i regnskabsmæssige spørgsmål.

Revisionsarbejdet udføres dels som finansiel revision, dels som forvaltningsrevision.

Finansiel revision omfatter hér den grundlæggende kontrol med, at regnskaberne er korrekt ført og afsluttet, og at dokumentationen for de enkelte regnskabsposter er i orden.

Forvaltningsrevision (økonomisk-kritisk revision) omfatter bedømmelsen af, om den regnskabsafledende institutions enkeltdispositioner, aktiviteter, programmer eller samlede opgaver er gennemført på en økonomisk og hensigtsmæssig måde, og om resultaterne svarer til de opstillede mål.

Uanmeldt kasseeftersyn er et væsentligt led i revisionen. Eftersynene giver god lejlighed til at efterprøve, om forretningsgange for behandling af regnskabsbilag samt for bogføring, kassefunktioner m.v. bliver overholdt, og til at vurdere, om området er præget af god orden og intern kontrol.

- 11. I både *Sverige* og *Norge* er ombudsmændenes virksomhed i alt overvejende grad klagestyrede ligesom i Danmark.

I begge lande har ombudsmændene

imidlertid i et vist omfang foretaget undersøgelser af mere generel karakter.

Se således den svenske Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse for 1984/85, side 178 ff., hvor der er omtalt en undersøgelse af 171 sager med henblik på at vurdere, om nogle nye regler om tvangsfjernelse af børn og unge havde virket efter hensigten. Se endvidere beretningen for 1986/87, side 138 ff., og beretningen for 1987/88, side 144 ff., hvor ombudsmanden har gennemgået akterne i samtlige tvangsfjernelsessager i nogle udvalgte kommuner. Se tilige beretningen for 1985/86, side 359f., hvorefter man i en større rapport har gennemgået lovligheden og rimeligheden af efterforskningsmetoderne i skatte- og kronfogedmyndighedernes virksomhed. Se også den norske ombudsmands beretning for 1981, side 13 ff. Her har ombudsmanden på baggrund af kritik i nogle tidligere sager gennemgået 2 måneders afslag på ansøgninger i henhold til jordlovgivningen.

De svenske og norske undersøgelser synes at falde ind under kriterierne a, b eller c som beskrevet ovenfor.«

B. Undersøgelsens iværksættelse

På et møde den 17. november 1987 orienterede jeg Folketingets Retsudvalg om, at jeg havde til hensigt i videre omfang end hidtil at gennemføre undersøgelser af egen drift efter ombudsmandslovens § 6, stk. 5. I forbindelse med mødet uddeltes det ovenfor under A citerede notat.

Under mødet i Retsudvalget henlede nogle af udvalgets medlemmer opmærksomheden på, at det - efter drøftelse med statsrevisorernes sekretariat og Rigsrevisionen - burde sikres, at der ikke opstår uklarhed vedrørende afgrænsningen over for de undersøgelser, som Rigsrevisionen foretager, enten efter eget initiativ eller ifølge begæring fra statsrevisorerne.

På denne baggrund afholdt jeg den 30. november 1987 et møde med sekretariatschef Knud Jensen, Statsrevisorernes Sekretariat og rigsrevisor Jørgen Mohr, hvorunder notatet af 12. november 1987 blev drøftet.

Der var på mødet enighed om, at der ikke bestod generelle problemer med hensyn til afgrænsningen mellem henholdsvis Rigsrevisionens undersøgelser og de af ombudsmanden

påtænkte undersøgelser. Derimod kunne man under undersøgelse udførelse støde på forhold, som kunne have gensidig interesse. Skønnes dette at være tilfældet, ville man underrette hinanden herom.

Den 8. december 1987 holdt jeg et møde med direktøren for Familieretsdirektoratet. På mødet drøftedes mulighederne for at gennemføre en undersøgelse i Familieretsdirektoratet efter de retningslinjer, der er nævnt i notatet af 12. november 1987, som forinden var tilsendt direktoratet. Det aftaltes, at jeg til brug for en indledende undersøgelse modtog akterne i i alt 11 sager.

Foreningen af Statsamtsjurister rettede i skrivelse af 23. december 1987 henvendelse til mig. Under henvisning til, at foreningen havde modtaget oplysning om, at jeg havde til hensigt at gennemgå et antal sager i Familieretsdirektoratet, og at direktoratet i den forbindelse ville udlåne sagsakterne i de nævnte sager herunder statsamternes interne referatark, anførte foreningen, at de interne referatark ikke kunne anses for omfattet af beføjelsen i ombudsmandslovens § 7, stk. 1, for ombudsmanden til at afkræve myndighederne oplysninger.

Jeg svarede i skrivelse af 27. januar 1988, at udlån af statsamternes interne referatark efter min opfattelse ikke skulle give anledning til alvorlige betænkeligheder. Efter en gennemgang af det materiale, jeg havde modtaget, var det min foreløbige opfattelse, at undersøgelsen formentlig kunne gennemføres uden de nævnte referatark.

Jeg fandt derfor ikke anledning til at foretage videre vedrørende dette punkt. Såfremt den mere detaljerede gennemgang af sagerne efterfølgende måtte vise, at statsamternes referatark var nødvendige, ville jeg vende tilbage til sagen. Dette har dog ikke i forbindelse med gennemgangen af de udvalgte sager vist sig nødvendigt.

Samme dag skrev jeg til Familieretsdirektoratet og bad om at måtte modtage yderligere 29 samværsretssager og 30 bidragssager (fortløbende numre). Ved at udvælge sagerne på denne måde er det tilstræbt at sikre, at resultaterne er nogenlunde repræsentative for sagsområdet som helhed. Ved udarbejdelsen af konklusionerne er det dog taget i betragtning, at tallet sammenholdt med det samlede årlige sagsantal er beskedent. Hertil kommer, at det forhold, at der er tale om klagesager, formodentlig kan give nogle forregnede resultater sammenlignet

med sager, der alene er behandlet af et statsamt, dels fordi antallet af ekspeditioner er større, dels fordi netop klagesager ofte er mere konfliktfyldte og dermed udsatte for fejltagelser end sager, der sluttes i statsamtet.

C. Undersøgelsens afgrænsning, tilrettelæggelse og gennemførelse

1) Udvælgelsen af emnekredse

Efter en gennemgang af et antal af de modtagne sager blev der udarbejdet et kontrolskema som grundlag for den endelige undersøgelse. (Et eksemplar af skemaet er optrykt som bilag I).

Skemaet sikrer for hver enkelt sag registrering af eventuelle problemer i forbindelse med sagsbehandlingen, anvendelsen af hjemmelsgrundlaget, Familieretsdirektoratets særlige rolle som rekursmyndighed og en kort karakteristik af eventuelle fejl. Herudover giver skemaet plads for en summarisk beskrivelse af eventuelt andre foreliggende forvaltningsretlige problemer.

De udfyldte skemaer har dannet grundlag for udvælgelse af enkelte problemstillinger til nærmere bearbejdning. Samtidig har de givet et overblik over, hvilke retlige problemer der præger området, og hvorledes de påvirker administrationen.

Ved udvælgelsen af de generelle spørgsmål er der blevet lagt vægt på rapportens dobbelte formål: Dels en mere generel undersøgelse af de undersøgte myndigheders opfyldelse af almindelige forvaltningsretlige krav, dels et overblik over de retlige problemer, det udvalgte sagsområde giver anledning til. Der er derfor medtaget visse problemstillinger af almen forvaltningsretlig interesse, uanset at de på forhånd må forventes at være af mindre praktisk betydning netop i familieretlige sager. Selve konstateringen af, at visse problemer *ikke* er af praktisk betydning på det undersøgte område, hører for så vidt også med til undersøgelsens formål.

På grundlag af disse retningslinjer er følgende spørgsmål blevet inddraget i undersøgelsen:

a) Sagsbehandlingsspørgsmål

1°) Forvaltningsloven og offentlighedsloven

Disse to love er de almene forvaltningsretlige love. De er ydermere nye (trådt i kraft den 1. januar 1987). Det påkalder sig derfor særlig interesse at indsamle oplysninger til belysning af lo-

venes indflydelse og praktiske gennemslagskraft inden for specialområder.

Tilvejebringelsen af de relevante oplysninger må naturligt tage udgangspunkt i lovenes egen systematik.

aa) *Lovenes anvendelsesområde*

Forvaltningsloven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning, jf. lovens § 1, stk. 1. Omvendt gælder den *kun* for offentlige forvaltningsmyndigheder. Offentlighedslovens anvendelsesområde er i alt væsentligt afgrænset på samme måde, jf. herved offentlighedslovens § 1. Uden for lovene falder således private, domstolene og Folketinget.

De vigtigste partsbeføjelser i henhold til forvaltningsloven gælder kun i sager, hvor der er eller vil blive truffet *afgørelse* af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2. I modsætning hertil gælder offentlighedsloven for »al virksomhed«, der udøves af offentlig forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

For hver sag må det således afklares, om lovene finder anvendelse, dvs. om der er tale om offentlige forvaltningsmyndigheder, og for forvaltningslovens vedkommende, om der er tale om en »afgørelsessag«.

bb) *Inhabilitet, forvaltningsloven kapitel 2*

Et retssikkerhedsmæssigt centralt led i forvaltningsloven er lovfæstelsen i kap. 2 af grundsatningerne om speciel inhabilitet. En registrering af forekomsten af inhabilitetsspørgsmål, en beskrivelse af problemernes art samt en konstatering af, om reglerne bliver tilsidesat, må derfor indgå i en undersøgelse som den foreliggende.

Det gælder også de inhabilitetsproblemer, som fortsat er ulovregulerede, dvs. »myndighedsinhabilitet« og almindelig habilitet samt problemer om decorum, »rene hænder« m.v.

cc) *Vejledning, forvaltningsloven §§ 7, 25 og 26*

I forvaltningslovens § 7 er det fastsat, at en forvaltningsmyndighed, »skal . . . yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.«

Bestemmelsen lovfæster i generel form den hidtidige forvaltningsretlige kutyme, hvorefter offentlige myndigheder anses for forpligtede til at vejlede i form af besvarelser af konkrete forespørgsler samt med udfærdigelse af generelle skriftlige vejledninger til borgere, der henven-

der sig til forvaltningen. Endvidere er det i § 7, stk. 2, fastsat, at en myndighed, der modtager en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, så vidt muligt skal videresende henvendelsen til rette myndighed.

På enkelte sagsområder er den almindelige vejledningsforpligtelse reguleret i særlovgivningen, typisk i form af mere veldefinerede pålæg om at yde rådgivning eller besvare spørgsmål. På det familieretlige område er sådanne vejledningspligter bl.a. indeholdt i ægteskabslovens regler om vilkårsforhandling (ægteskabslovens § 44, Justitsministeriets cirkulære nr. 262 af 18. december 1969 samt Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 560 af s.d. som ændret ved bekendtgørelse nr. 39 af 28. januar 1974) og i myndighedslovens § 27 a, hvorefter statsamtet skal tilbyde forældre og børn en børne- og familiesagkyndig rådgivning og vejledning ved uenighed om forældremyndighed og samværsret.

Et vist indtryk af disse vejledningsopgavers omfang, art og betydning for enkeltafgørelser kan fås ved registrering af anmodninger fra parterne og tilbud fra myndighederne herom. Derimod lader det sig næppe gøre generelt at bedømme kvaliteten i vejledningsarbejdet bortset fra konstateringen af eventuelle klager over manglende eller mangelfuld bistand.

I forvaltningslovens §§ 25 og 26 er det foreskrevet, at der skal gives vejledning om rekursmuligheder samt om domstolsprøvelse, når der i loven er fastsat en søgsmålsfrist. Vejledning i de nævnte tilfælde var i de foregående år blevet indarbejdet som fast rutine hos de fleste myndigheder. Disse reglers overholdelse er omfattet af undersøgelsen.

dd) *Partsrepræsentation*

I forvaltningsloven fastslås det, at parten har ret til på ethvert tidspunkt af sagens behandling at lade sig repræsentere eller bistå af andre. Denne adgang må dog vige, når partens personlige medvirken f.eks. til lægeundersøgelser fordres, eller når offentlige eller private interesser på afgørende måde taler imod partsrepræsentationen, jf. § 8, stk. 2.

Med henblik på at kortlægge, hvorledes undtagelsesbestemmelserne administreres - og navnlig hvilken brug, der i praksis gøres af repræsentation, og hvilken type bistand, der er tale om - er det for hver sag noteret, om der er

gjort brug af repræsentant, og hvem der i givet fald optræder i denne funktion.

ee) *Aktindsigt*

Administrationen af de nye aktindsigtsregler i offentlighedsloven og i kapitel 4 i forvaltningsloven indtager en fremtrædende plads i undersøgelsen.

Der er i hver enkelt sag registreret oplysninger om, og i givet fald af hvem, der er søgt aktindsigt, hvilken lov ansøgningen er blevet behandlet efter, om der er givet afslag og i bekræftende fald med hvilken begrundelse, hvilken fremgangsmåde aktindsigten er blevet gennemført efter, samt om lovenes bestemmelser om ekspedition i løbet af ti dage er blevet overholdt.

Endvidere er det registreret, om der er fremsat anmodning om udlevering af oplysninger efter offentlighedslovens § 4, stk. 2 (egen access), samt om myndighederne har imødekommet ansøgninger om aktindsigt udover de tilfælde, lovene påbyder, dvs. om der er givet *meroffentlighed*.

Hvis der er givet partsaktindsigt efter forvaltningslovens kapitel 4, er det kontrolleret, om reglen i § 11 om udsættelse af sagen og reglen i § 17 (om suspension af klagefrister, hvis anmodningen om aktindsigt er fremsat, efter at afgørelsen er truffet, men inden klagefristen er udløbet) er blevet iagttaget.

ff) *Partshøring*

Af særlig vigtighed er det at konstatere, hvorledes de nye regler i forvaltningslovens kapitel 5 om *automatisk partshøring* administreres. Reglerne gav under Folketingets arbejde med lovforslaget anledning til modstand, (især fra de kommunale organisationer), under henvisning til, at reglerne ville være vanskeligt administrerbare og ressourcekrævende. Der er derfor indsamlet oplysninger, som både giver mulighed for at bedømme, om reglerne efterleves, og et indtryk af, hvorledes de påvirker den praktiske administration af området.

Da der netop i sager som de her undersøgte (afgørelse af tvistigheder mellem private) allerede før forvaltningsloven havde udviklet sig en ulovbestemt grundsætning om partshøring, og da denne grundsætning må antages at stille videregående krav til myndighederne end den, der følger af forvaltningslovens kapitel 5, er og-

så oplysninger af relevans for den pågældende grundsætning blevet registreret.

Endelig er det undersøgt, om reglen i § 21 - hvorefter en part kan forlange, at sagen udsættes, indtil han er fremkommet med en udtalelse - har selvstændig betydning ved siden af de ovennævnte bestemmelser om automatisk partshøring. Umiddelbart forekommer det ikke sandsynligt, at bestemmelsen er af væsentlig selvstændig betydning, bl.a. på baggrund af, at de tilsvarende regler i offentlighedsloven af 1970 og partsøffentlighedsloven sjældent blev påberåbt i praksis.

gg) *Begrundelse*

Skriftlige afgørelser, hvorved parten ikke fuldt ud får medhold, skal ifølge forvaltningslovens § 22 være ledsaget af en begrundelse. De undersøgte sager er praktisk taget alle omfattet af begrundelseskravet. Et afgørende led i undersøgelsen er derfor en registrering af, om der er givet en begrundelse, og navnlig om de anvendte begrundelser lever op til de minimumskrav, der i lovens § 24 er stillet til begrundelsernes indhold.

hh) *Tavshedspligt*

De nye regler i forvaltningslovens kapitel 8 om tavshedspligt - især bestemmelserne i §§ 28 og 29 om videregivelse af oplysninger til og indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder - må forventes at gribe dybt ind i sagsbehandlingen på de undersøgte områder. Det er derfor undersøgt, om der i den enkelte sag er sket en *videregivelse* af fortrolige oplysninger, samt om videregivelsen er hjemlet i forvaltningslovens § 28.

Især med henblik på Familieretsdirektoratets sagsbehandling er det desuden undersøgt, hvilken betydning forbudet i forvaltningslovens § 29 mod *indhentelse* af rent private oplysninger i ansøgningssager fra andre forvaltningsmyndigheder har.

2°) *Andre sagsbehandlingsspørgsmål*

Fælles for de under a) anførte sagsbehandlingsspørgsmål er, at de er reguleret i den nye forvaltningslovgivning eller er meget nært beslægtede med udtrykkeligt lovfæstede spørgsmål.

En række centrale punkter inden for forvaltningsprocessen er fortsat ulovregulerede.

aa) *Officialprincippet*

Et afgørende træk ved forvaltningens sagsbehandling er grundsætningen om, at myndighederne bærer ansvaret for, at en sag bliver forsvareligt oplyst - det såkaldte officialprincip. Princippet må sammenholdes med manglen på *almindelige* regler om, hvilke *midler* myndighederne kan anvende til at tilvejebringe de nødvendige oplysninger i den enkelte sag.

I forhold til bestemte afgørelsestyper eller forvaltningsorganer gælder talrige særregler, der tilfører officialprincippet et mere præcist indhold. På familierettens område er der i et vist omfang sket en sådan præcisering, navnlig gennem administrative forskrifter. F.eks. er det i § 8 i bekendtgørelse nr. 560 af 18. december 1969 (opløsningsbekendtgørelsen) fastsat, hvilke oplysninger, der i hvert fald skal medfølge en ansøgning om separationsbevilling, og i § 26 hvilke oplysningstyper en begæring om bidragsfastsættelse bør indeholde.

I undersøgelsen er officialprincippet efterlevelse navnlig blevet inddraget gennem registrering af, *hvilke oplysningsmetoder* der er benyttet i den enkelte sag, herunder *om* parten er blevet bedt om at afgive oplysninger, *om* der til dette brug er udarbejdet en oplysningsblanket, *om* andre myndigheder eller private er blevet hørt, *om* der er foretaget husundersøgelse, foretaget besigtigelse eller personundersøgelse.

bb) *Sagsbehandlingstid*

Et gennemgående tema i klager til ombudsmanden omhandler den tid, myndighederne har brugt til at behandle sagerne.

Det hører derfor med i en undersøgelse som den foreliggende at undersøge perioden fra borgerens første henvendelse til myndighedens første svar herpå og den samlede behandlingstid i hver sag.

cc) *Fejltagelser m.v.*

Det er uundgåeligt, at der sker fejltagelser såsom fejljournalisering, forlægning af sager eller breve; ligeledes vil der tid efter anden optræde misforståelser af faktiske forhold eller ske fejl-anvendelse af regler. Sådanne konkrete fejl viser ikke nødvendigvis noget om sagsbehandlingsløgighed - hverken i den enkelte sag eller i henseende til niveauet hos den pågældende myndighed som helhed.

Konstateringen af sådanne fejl kan dog eventuelt afdække systemfejl, der kan rettes

ved omlægning af sagsbehandlingsrutiner. Bl.a. med henblik herpå er også sådanne fejl inddraget i undersøgelsen.

dd) *Borgervenlighed*

Den overvejende del af de ovennævnte sagsbehandlingskrav tager sigte på at sikre hensynsfuldhed i sagsbehandlingen og samtidig skabe garanti for, at bedømmelsesgrundlaget bliver så pålideligt som muligt. For så vidt afspejler overholdelsen af sådanne regler også myndighedernes holdning til borgerne. Den måde, myndighederne sørger for at holde kontakt med borgeren på, mens sagen verserer, giver imidlertid et mere direkte indtryk af, hvor serviceorienteret myndigheden optræder i forhold til borgerne. Et vist indtryk af myndighedens holdning i så henseende kan derfor opnås gennem en kortlægning af, om der udsendes *anerkendelsesskrivelser* ved sagens start, om *rykkere* besvares prompte, om eventuelle *udsættelser* bliver meddelt de berørte, om anmodninger om *samtaler* eller møder bliver imødekommet, samt om myndighedens breve er skrevet så let *forståeligt* som muligt.

ee) *Afgørelsens meddelelse og form*

Det almindeligste er, at der ikke i lovgivningen er taget stilling til, hvorledes forvaltningsafgørelser skal meddeles. I så fald kræves, at afgørelsen skal meddeles på en måde, der er egnet til at sikre, at den *kommer frem* til afgørelsens adressat. Det normale er, at afgørelsen udfærdiges *skriftligt* og sendes med post til den eller de personer, der berøres af den. For en række afgørelsestyper er der foreskrevet særlig form- og/eller forsendelseskrav.

Det er sjældent, at den afsluttende ekspedition - bekendtgørelsen - giver anledning til retlige problemer.

b) *Hjemmelsspørgsmål*

De problemer, der i forvaltningsretten rubriceres som hjemmelsspørgsmål, omfatter navnlig en række delproblemer vedrørende anvendelse af retskildelæren, dvs. læren om de skrevne regler, om uskrevne regler samt principperne for forståelsen og udfyldningen af reglerne.

I undersøgelsen er på dette område anvendt den samme systematik, som traditionelt benyttes ved fremstillingen af domstolenes prøvelse af hjemmelsspørgsmål. Sags gennemgangen er således rettet mod spørgsmål vedrørende *for-*

tolkning, kriterieanvendelse, fastsættelse af vilkår samt valg af (eventuelt uproportionale) retsfølger.

Forekomsten af et stort antal interne regler kan indebære en risiko for fejlagtig skønsudøvelse enten i form af afskæring af pligtige kriterier, under- eller overbetoning af visse kriterier eller mangelfuld sagsoplysning. Også disse problemer er omfattet af undersøgelsen.

c) Rekursproblemer

Statsamternes afgørelser i samværs- og bidragsager kan af parterne indbringes for Familieretsdirektoratet, der har pligt til at efterprøve afgørelsen. En sådan adgang til at indbringe en forvaltningsafgørelse for en anden forvaltningsmyndighed kaldes *rekurs*.

I praksis opfatter rekursmyndighederne deres opgave som kontrolinstans meget forskelligt. Det retlige udgangspunkt er en nærmest ubegrænset adgang for rekursmyndigheden til at efterprøve de påklagede afgørelser. Såvel retsspørgsmål som rene hensigtsmæssighedsproblemer (samt de mange mellemformer) kan efterprøves. Myndigheden kan inden for meget vide rammer frit inddrage nyt processtof af både faktisk og retlig art i sagsbehandlingen. Sanktionsmulighederne strækker sig fra stadfæstelse over hjemvisning (med henblik på fornyet behandling i underinstansen) til omgørelse. Om den ene eller anden retsfølge anvendes har nøje sammenhæng med, hvorledes rekursmyndigheden selv opfatter og fastlægger sin rolle. Rekursinstanser er dog ikke helt frit stillet i denne henseende.

I undersøgelsen er det registreret, om Familieretsdirektoratets afgørelse hviler på et *nyt grundlag* i forhold til statsamtets stillingtagen, samt hvilket *resultat* direktoratets prøvelse har fået, dvs. om direktoratet har fundet fejl i statsamtets behandling af sagen, og hvorledes direktoratet har valgt at reagere over for eventuelle fejl. Denne del af undersøgelsen danner således grundlag for en karakteristik af den *prøvelsesstil*, Familieretsdirektoratet som rekursinstans har anlagt, samt en vurdering af, om direktoratet herved har overholdt de - i øvrigt meget få - retlige begrænsninger, der er afstukket for dets funktion som rekursmyndighed. Nogle traditionelle rekursproblemer såsom *klageberettigelse* og *suspensiv virkning* er naturligt inddraget i denne del af undersøgelsen.

2) Gennemførelsen

De udvalgte emner er blevet undersøgt på følgende måde: Først er alle sagerne blevet undergivet en foreløbig gennemgang, hvorunder kontrolskemaerne er blevet udfyldt. Herefter er der foretaget en egentlig gennemgang med henblik på en nærmere undersøgelse af de enkelte problemkredse såsom partshøring, begrundelse, anvendelse af interne regler mv. Denne gennemgang har kunnet begrænses til de sager, som ifølge kontrolskemaerne rummede spørgsmål af interesse for den pågældende problemstilling.

Hvert enkelt emne er blevet behandlet på den måde, at der først er udarbejdet en kortfattet redegørelse for de retlige krav, der må antages at gælde på det pågældende område. Dernæst er de udvalgte sager blevet undersøgt på denne baggrund og de fundne resultater præsenteret med en kort gengivelse af den relevante del af de enkelte sager samt en systematisering af sagerne i grupper, typisk efter graden af opfyldelse af de retlige krav.

Resultaterne blev samlet og gengivet i en foreløbig rapport, som jeg med skrivelse af 21. december 1988 forelagde for Familieretsdirektoratet med henblik på, at direktoratet kunne fremkomme med en udtalelse hertil. Samtidig blev akterne i de undersøgte sager tilbagesendt til direktoratet.

Direktoratet sendte kopi af den foreløbige rapport til de 14 statsamter, Københavns Overpræsidium samt Rigsombudsmanden på Grønland for at få disse myndigheders kommentarer til de sager, der var behandlet af den pågældende myndighed.

Statsamternes svar blev videregivet til mig. Derudover blev dele af udtalelserne gengivet i et notat, Familieretsdirektoratet sendte mig samtidig med direktoratets høringssvar i skrivelse af 13. april 1989. (Høringssvaret er optrykt som bilag II).

Forinden var den foreløbige rapport blevet drøftet på møder den 21. og 22. marts samt 5. april 1989 mellem direktoratet, Justitsministeriets lovfdeling og ombudsmandsinstitutionen. Under disse drøftelser opnåedes enighed om en række ændringer i den foreløbige rapport - overvejende vedrørende faktuelle spørgsmål. Direktoratets ovennævnte høringssvar skal ses på baggrund af, at der inden afgivelsen allerede var opnået enighed om foretagelse af ændring.

Statsamterne og direktoratet har i udtalelserne gjort indsigelse mod beskrivelsen af faktiske forhold, og indsigelserne er i en række tilfælde blevet taget til følge. I andre tilfælde er den oprindelige beskrivelse - efter en fornyet undersøgelse - blevet bibeholdt.

Undskyldende momenter i forbindelse med erkendte fejl er ikke blevet refereret i den endelige rapport, men er indgået i overvejelserne af, om enkelte sager burde omtales særskilt i rapporten.

Hvor statsamterne eller direktoratet har givet udtryk for en anden opfattelse af indholdet af de retlige krav end den, der blev udtrykt i den foreløbige rapport, eller gjort indsigelse mod den foreløbige rapport's bedømmelse af den konkrete retsanvendelse, er dette enten taget til følge eller blevet afvist med en gengivelse af myndighedernes afvigende standpunkt og en begrundelse for, hvorfor opfattelsen ikke har kunnet lægges til grund.

Det er ikke undersøgelsens sigte at placere et individuelt ansvar for eventuelle fejl. Ved gengivelsen af undersøgelsesresultaterne er de implicerede ansatte, de underordnede myndigheder samt sagerne derfor blevet anonymiseret. Der er til dette brug blevet anvendt nogle faste forkortelser. Den mandlige part i sagerne er benævnt M, den kvindelige part H, døtre er omtalt som P og sønner som S med talangivelse efter, hvis der er tale om søskende. Den myndighed, der har behandlet sagen i første instans kaldes statsamtet uden angivelse af, hvilket amt der er tale om, og uanset om sagen har været behandlet i Københavns Overpræsidium, af Rigsombudsmanden på Grønland eller i et af de 14 statsamter. Sagerne er identificeret med et internt journalnummer med bogstavbetegnelsen S for samværssager og B for bidragssager og med et løbenummer, der er valgt tilfældigt. Til internt brug er der udarbejdet en nøgle over de interne journalnumre og sagernes journalnumre i Familieretsdirektoratet. Nøglen er ikke medtaget som bilag til rapporten, men har naturligvis været forelagt direktoratet og statsamterne. For at opretholde denne anonymisering er statsamternes udtalelser ikke blevet optrykt som bilag.

II. Karakteristik af de udvalgte retsområder

A. Myndighederne

De administrative afgørelser i familieretlige sager træffes i første instans af landets 14 statsam-

ter, Københavns Overpræsidium og Rigsombudsmanden på Grønland.

Centralt administreres området af Justitsministeriet, der har delt de generelle opgaver mellem ministeriets departement og Familieretsdirektoratet samt henlagt behandlingen af konkrete sager til Familieretsdirektoratet. Direktoratet fungerer som klageinstans i forhold til statsamterne, Overpræsidiets og Rigsombudsmanden på Grønland og forestår den konkrete og generelle vejledning af disse myndigheder.

B. Samværsret

Reglerne om samværsret findes i kapitel 2 i myndighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 443 af 3. oktober 1985). Lovens regler om forældremyndighed og samværsret blev revideret i juni 1985 (ved lov nr. 230 og lov nr. 231). Baggrunden for ændringslovene var bl.a. en Folketingsbeslutning af 24. maj 1984 om børns retsstilling. Beslutningen tilsigtede navnlig to ændringer i de hidtidige bestemmelser om samkvemsret; en smidiggørelse af praksis vedrørende samværsret samt en styrkelse af hensynet til opretholdelsen af barnets forbindelse med begge forældre.

Ifølge lovens § 23 skal barnets forbindelse med begge forældre søges bevaret ved, at den, der ikke har del i forældremyndigheden, har ret til samvær med barnet. Denne ret til samvær gælder for *alle forældre* og er således i modsætning til tidligere ikke afhængig af, om de har været gift.

Loven fastlægger ikke samværsrettens indhold. Dette er overladt til statsamterne, der ifølge § 24, stk. 1, efter anmodning træffer afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværsretten samt fastsætter de nødvendige bestemmelser i forbindelse hermed.

Statsamtet kan afslå at fastsætte samværsret og kan ændre eller ophæve en afgørelse eller aftale om samværsret, hvis hensynet til, hvad der er bedst for barnet, taler derfor. Ved disse afgørelser skal navnlig tages hensyn til den pågældendes hidtidige forbindelse med barnet, jf. § 24, stk. 2.

Statsamterne kan således træffe fire forskellige typer afgørelser om samværsret. *Afslag* på at fastsætte samværsret, afgørelser hvorved samværsretten *konkretiseres*, *ophævelse* af samværsret samt *ændring* af tidligere afgørelser eller aftaler om samværsret.

I selve lovtæksten er det blot anført, at afgørelserne skal træffes under hensyn til 'hvad der er bedst for barnet'. En vis yderligere vejledning fremgår af lovens forarbejder samt af det sidste punktum i § 24, stk. 2. Den hidtidige forbindelse mellem barnet og den samværsberettigede samt den omstændighed, at parterne og barnet har indrettet sig efter en samværsordning, der har fungeret gennem nogen tid, er således fremhævet som elementer i hensynet til barnets tarv, jf. Folketingstidende 1984/85, tillæg A, sp. 581-582.

I forvaltningsretlig henseende er området karakteriseret ved, at afgørelserne i vid udstrækning er skønsmæssige. Lovforslaget blev som anført udformet på baggrund af en Folketingsbeslutning fra 1984. Justitsministeriet forstod beslutningen således, at flertallet ikke ønskede omfanget af samværsret lovreguleret, men fastsat administrativt 'efter et individuelt skøn i hvert enkelt tilfælde'. Folketinget ønskede på dette punkt at forstærke en udvikling i administrativ praksis bort fra en mere standardmæssig udformning af samværsresolutioner.

Forvaltningsretligt er det endvidere et karakteristisk træk ved afgørelserne, at de angår *partstvister*. Da statsamtets indblanding kun er påkrævet, når parterne ikke kan nå frem til en aftalemæssig ordning, betyder det, at alle afgørelser vil rumme bebyrdende elementer for mindst én af parterne. De lempelser i henseende til flere af de forvaltningsretlige garantier, som gælder for begunstigende afgørelser, vil derfor ikke have praktisk relevans på dette sagsområde. Samtidig bliver skønssafvejningen anderledes i sådanne sager end i de traditionelle forvaltningssager, hvor private interesser typisk afvejes over for en række mere eller mindre specielle offentligretlige hensyn.

Sagsbehandlingsspørgsmål er stort set ikke reguleret i *specialregler* for området. - Nogle enkelte regler findes dog:

Inden afgørelse om samværsret træffes, skal børn, der er fyldt 12 år, høres i form af en samtale med barnet, medmindre en sådan samtale må antages at være til skade for barnet eller uden nogen betydning for afgørelsen, jf. lovens § 26.

Hvis forældre er uenige om samværsretsspørgsmålet skal statsamtet tilbyde forældre og barnet en børne- og familiesagkyndig rådgivning og vejledning, jf. § 27 a. I bekendtgørelse nr. 596 af 5. september 1986 om forældremyndighed og samværsret har Justitsministeriet i

kapitel 2 fastsat nærmere regler om denne rådgivning. Af sagsbehandlingsmæssig interesse er især bestemmelsen i bekendtgørelsens § 20. Reglen tager navnlig sigte på at undtage de oplysninger, der tilvejebringes i forbindelse med rådgivningen, fra partsaktindsigt samt sikre, at de ikke uden parternes samtykke kan inddrages i samværsretssagen, i sager om forældremyndighed eller om fri proces.

Bortset fra disse og enkelte andre regler er statsamternes sagsbehandling ikke reguleret i særregler, men er alene omfattet af de almene forvaltningsprocessuelle forskrifter.

Statsamternes skøn over, om der i overensstemmelse med hovedreglen skal være samværsret - og i givet fald i hvilket omfang - beror på, hvad der er bedst for barnet. Dette generelle hensyn udfyldes i praksis med en række andre præciserende kriterier. Som eksempler på sådanne omstændigheder, der i almindelighed og med forskellig vægt inddrages i vurderingen kan nævnes barnets alder, om der er søskende, den hidtidige kontakt mellem barn og samværsberettiget, afstanden mellem forældrenes bopæle, fritidsinteresser, barnets egen holdning til samværsretsspørgsmålet, forældrenes indbyrdes forhold, deres hidtidige overholdelse af samværsordninger, risikoen for at barnet lider overlast, samt hvorvidt parterne har indrettet sig på en etableret ordning. I mindre udstrækning, end tilfældet er i bidragsager (se side 262 og 264), er sådanne hensyn blevet udmøntet i forholdsvis præcise *interne regler*. Nogle findes dog: Udtaler et barn på 12-14 år sig bestemt imod at se den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, vil en samværsresolution ikke blive udstedt, og en gældende samværsordning vil blive ophævet. Ophæves samværsretten for et ældre barn på grund af barnets modvilje mod samvær, kan det få virkning også for yngre søskende. Udgifterne ved transport til samværsstedet skal som hovedregel betales af den samværsberettigede. Samværsret, der ønskes udøvet i udlandet uden for Norden, afslås, hvis forældremyndighedsindehaveren modsætter sig det, medmindre bistand fra de udenlandske myndigheder med sikkerhed kan påregnes, såfremt den berettigede skulle nægte at tilbagelevere barnet. Tidligere aftaler mellem forældrene om samværsret, som faktisk er blevet efterlevet, vil som udgangspunkt ikke blive fraveget, medmindre tungtvejende hensyn til barnet gør sig gældende o.s.v.

Sager om samværsret rummer i højere grad end bidragssager *rent private oplysninger*. Dette skyldes for det første, at sådanne oplysninger er nødvendige for at belyse en række af de foran omtalte kriterier. For det andet frister sagernes følelsesladede og konfliktfyldte natur ofte parterne til at fremsætte meget kritiske personlige oplysninger og vurderinger om den anden part. Sagerne vil derfor typisk være omfattet af de særligt restriktive regler i forvaltningslovens § 28, stk. 1, og § 29, om videregivelse af rent private oplysninger, ligesom de undtagelsesbestemmelser i aktindsigtsreglerne, der tager sigte på beskyttelse af privatlivets fred, har særlig aktualitet.

C. Bidrag

1) Børnebidrag

Reglerne om bidrag til underhold af børn findes i lov om børns retsstilling (lovbekendtgørelse nr. 634 af 15. september 1986). Adgangen til i henhold til lov om ægteskabets retsvirkninger § 6 under faktisk samlivsophævelse at pålægge den, der ikke bor sammen med barnet, at betale et pengebidrag, spiller ingen selvstændig rolle i forhold til reglerne om børns retsstilling.

Ifølge børnelovens § 13 er forældrene hver for sig forpligtet til at forsørge deres børn. Opfylder en af forældrene ikke forsørgelsespligten over for barnet, kan statsamtet pålægge vedkommende at udrede bidrag til barnets forsørgelse. I praksis anses den, der har barnet boende hos sig, for at opfylde sin forsørgelsespligt, mens forældre, der ikke bor sammen med barnet, normalt opfylder betingelserne for at blive pålagt bidragspligt.

Bidragspligten ophører ved barnets 18. år. Dog ophører bidrag til en datter tidligere, hvis hun indgår ægteskab, medmindre statsamtet bestemmer andet, jf. § 14, stk. 2. Bidrag til undervisning eller uddannelse kan pålægges indtil barnets 24. år, jf. § 14, stk. 3.

Begæring om fastsættelse af bidrag kan indgives af den, der afholder udgifterne ved barnets forsørgelse, såfremt vedkommende har forældremyndigheden, ved forældremyndighedens ophør havde denne eller lovligt har barnet i pleje, jf. børnelovens § 18, stk. 2, 1. pkt. Endvidere kan myndigheder, som har afholdt udgifterne til barnets forsørgelse kræve fastsættelse af bidrag, jf. børnelovens § 18, stk. 2, 2. pkt. samt lov om social bistand § 8.

Bidraget tilkommer ifølge børnelovens § 18, stk. 1, barnet (bortset fra de tilfælde, hvor offentlige myndigheder indtræder i retten).

Udmålingen af bidragspligten sker på grundlag af børnelovens §§ 14 og 15.

Bidraget fastsættes under hensyn til *barnets tarv* og *forældrenes økonomiske kår*, herunder deres erhvervsevne. Er begge forældre ubemidlede, fastsættes bidraget i almindelighed til det for barnets opholdssted til enhver tid gældende normalbidrag, jf. § 14, stk. 1, 1. pkt.

Er barnet avlet ved en ved dom fastslået kønsfrihedsforbrydelse, skal faderens bidrag ansættes således, at det dækker samtlige udgifter ved barnets underhold, jf. § 14, stk. 1, 2. pkt.

Bidrag erlægges halvårsvis forud, medmindre andet bestemmes, jf. § 14, stk. 4.

Ifølge § 15 kan bidrag pålægges i anledning af omkostningerne ved dåb, konfirmation, sygdom, begravelse eller i anden særlig anledning (lejlighedsbidrag).

I § 19 er der endvidere hjemmel for statsamtet til at pålægge faderen bidrag til dækning af udgifterne ved fødslen eller ved en eventuel abort. Dette bidrag tilkommer moderen.

Et bidrag bliver - bortset fra lejlighedsbidragene - fastsat indtil videre. Statsamtet kan til enhver tid ændre et bidrag, såfremt der fremkommer en grundet begæring herom. Bidrag, der er forfaldet før begæringens fremsættelse, kan dog kun ændres, når ganske særlige omstændigheder foreligger, jf. § 16, stk. 1. Kun hvis særlige grunde taler derfor, kan bidrag pålægges for mere end 1 år forud for begæringens fremsættelse, jf. § 16, stk. 2.

Eventuelle aftaler om børnebidrag er bindende for parterne, men kan tilsidesættes af statsamtet, såfremt aftalen skønnes åbenbart ubillig, eller når forholdene væsentligt har forandret sig, eller aftalen strider mod barnets tarv, jf. § 17.

Statsamtets afgørelser om børnebidrag vedrører således tre forhold: Om der er *bidragspligt*, bidragets *størrelse* samt *ændringer* i tidligere afgørelser eller aftaler.

For de løbende bidrag er afgørelsen vedrørende selve bidragspligten forholdsvis enkel, idet betingelserne herfor er ret præcist beskrevet i loven. Kun lejlighedsbidrag beror ifølge loven på statsamtets skøn.

Fastsættelsen af begyndelsestidspunktet for bidrag og (navnlig) ændringer i tidligere afgørelser eller aftaler beror i vidt omfang på en skønsmæssig vurdering.

Udmålingsbestemmelsen i § 14 er meget generel i sin udformning og lægger dermed op til et forholdsvis frit skøn. Det samme gælder ændringer i henhold til § 17 af bidragsaftaler.

Ligesom samværsretssagerne har bidragssagerne karakter af tvister mellem private parter (se herom s. 260).

Bortset fra § 18 indeholder børneloven ikke regler om, hvorledes sagsbehandlingen skal foregå. Denne er således overvejende reguleret af de almene forvaltningsprocessuelle regler.

I modsætning til samværsretssager vil det nødvendige oplysningsgrundlag i den enkelte bidragssag være ret begrænset. Oplysninger om *parternes økonomi* er normalt tilstrækkeligt, mens oplysninger til belysning af personlige og sociale forhold sjældent vil være nødvendige for afgørelsen. Rent private oplysninger forekommer således mindre hyppigt i disse sager. Dette forhold har betydning for anvendelsen af aktindsigts- og tavshedspligtsreglerne.

I højere grad end i samværsretssager påvirkes statsamternes skøn i børnebidragssager af *interne regler*. Der er i bidragssagerne ganske mange - præcist og detaljeret udformede - interne regler.

Som eksempel på interne regler kan nævnes, at der så godt som aldrig udmåles bidrag, der er lavere end normalbidraget, at bidraget nedsættes takstmæssigt, når barnet har egen indtægt, og nedskrives til nul, når egenindtægten klart overstiger 2½-3 gange normalbidraget, at bidragene i henhold til § 15 til dåb og konfirmation udmåles efter en fast takst, og at ændringer i bidraget først får virkning fra første forfaldsdag efter afgørelsen. Det hyppigst forekommende skønsspørgsmål - fastsættelsen af størrelsen for de løbende bidrag i henhold til § 14, stk. 1, - sker efter en bestemt formel, hvor beløbstørrelserne ændres hvert år i december. For 1987 (Familieretsdirektoratets cirkulærskrivelse af 9. december 1986) gjaldt følgende retningslinjer:

»Ved behandling af begæringer om fastsættelse af højere bidrag end normalbidraget er det Familieretsdirektoratets hovedsynspunkt, at der kun bør pålægges forhøjet bidrag, såfremt den, der skal betale bidraget, har en væsentlig bedre økonomisk stilling end en arbejder med gennemsnitsindtægt, jfr. herved også bekendtgørelse nr. 634 af 15. september 1986 af lov om børns retsstilling § 14, stk. 1, hvorefter bidraget, når begge forældre er ubemidlede, i alminde-

lighed fastsættes til det for barnets opholdssted til enhver tid gældende normalbidrag.

Under henvisning hertil finder Familieretsdirektoratet, at der med virkning fra den 1. januar 1987 ved fastsættelse af disse bidrag bør tages udgangspunkt i følgende retningslinier:

1 barn:

normalbidraget + 25pct. ca. 200.000 kr.
normalbidraget + 50pct. ca. 215.000 kr.
normalbidraget + 100pct. ca. 240.000 kr.

2 børn:

normalbidraget + 25pct. ca. 215.000 kr.
normalbidraget + 50pct. ca. 240.000 kr.
normalbidraget + 100pct. ca. 275.000 kr.

3 børn:

normalbidraget + 25pct. ca. 240.000 kr.
normalbidraget + 50pct. ca. 275.000 kr.
normalbidraget + 100pct. ca. 320.000 kr.

Ovennævnte vejledende skala anvendes såvel over for bidragspligtige fædre som mødre, således at bidraget ved indtægter som nævnt i skalaen fastsættes til normalbidraget for fædre med tillæg af den i skalaen nævnte procent.

For så vidt angår mødre bør der dog allerede ved en indtægt, der er lavere end 200.000 kr. årligt, fastsættes et bidrag, der er større end normalbidraget for mødre, og Familieretsdirektoratet vil derfor finde det hensigtsmæssigt, at bidraget for bidragspligtige mødre, hvis indtægt overstiger ca. 170.000 kr. årligt, men ikke de beløb, hvor forhøjelse bør ske efter ovenstående skala, fastsættes til normalbidraget for fædre. (Med virkning fra 1. juli 1987 er forskellen på fædres og mødres normalbidrag blevet ophævet. Som følge heraf er det sidste afsnit nu uden praktisk betydning).

I de cirkulærskrivelser, hvori reglerne bliver meddelt til statsamterne, er det understreget, at der er tale om udgangspunkter og vejledninger. Reglernes konkrete og præcise formulering lægger dog op til en forholdsvis håndfast udøvelse af skønsbeføjelserne.

2) Ægtefællebidrag

Ægtefæller har under ægteskabet pligt til at forsørge hinanden, jf. lov om ægteskabets retsvirkninger (lovbekendtgørelse nr. 628 af 15. september 1986) § 2. Forsømmelse af denne pligt kan føre til, at der pålægges den forsømmelige en pligt til at yde den anden ægtefælle et pengebidrag.

arnets opholdssted
malbidrag.
finder Familierets-
kning fra den 1. ja-
af disse bidrag bør
nde retningslinier:

ca. 200.000 kr.
ca. 215.000 kr.
ca. 240.000 kr.

ca. 215.000 kr.
ca. 240.000 kr.
ca. 275.000 kr.

ca. 240.000 kr.
ca. 275.000 kr.
ca. 320.000 kr.

skala anvendes så-
fædre som mødre,
tægter som nævnt i
bidraget for fædre
nævnte procent.
bør der dog allerede
end 200.000 kr. år-
er større end nor-
Familieretsdirekto-
nsigtsmæssigt, at bi-
mødre, hvis indtægt
ligt, men ikke de be-
e efter ovenstående
bidraget for fædre.«
1987 er forskellen på
bidrag blevet ophæ-
idste afsnit nu uden

hvorfor reglerne bliver
det understreget, at
kter og vejledninger.
præcise formulering
ldsvi håndfast ud-
e.

skabet pligt til at for-
ægteskabets retsvirk-
nr. 628 af 15. sep-
nelse af denne pligt
es den forsømmelige
n ægtefælle et penge-

Når ægtefællerne fortsat lever sammen (eller har ophævet samlivet af andre grunde end uoverensstemmelse), er grundlaget for bidragspligten retsvirkningslovens § 5. Bidragspligt kan efter denne bestemmelse pålægges, når ægtefællen ikke opfylder sin forsørgerpligt efter § 2, og bidraget fastsættes til et »omfang, . . . der efter omstændighederne må anses for rimeligt.«

Lever ægtefællerne på grund af uoverensstemmelse ikke sammen, fortsætter forsørgelsespligten, jf. § 6, stk. 1. Opfyldes den ikke, bliver det tilskud, som den ene ægtefælle herefter skal yde til den anden, på begæring at fastsætte til et pengebidrag, jf. § 6, stk. 1, 2. pkt. En ægtefælle, som væsentligt bærer skylden for samlivets ophævelse, har dog ikke krav på bidrag til sit eget underhold, medmindre ganske særlige grunde taler derfor.

Spørgsmål om underholdsbidrag efter §§ 5 og 6 træffes af statsamtet, jf. § 8, stk. 1.

Når forholdene væsentligt har ændret sig, kan bidragsafgørelser i henhold til disse bestemmelser på begæring af en af ægtefællerne ændres til enhver tid. Kun når særlige grunde taler derfor, kan bidraget pålægges for en tid, der ligger mere end et år forud for begæringen, jf. § 8, stk. 3. Eventuelle aftaler mellem ægtefællerne om bidragspligt kan fraviges ved afgørelser i henhold til §§ 5 og 6, »hvis den skønnes åbenbart ubillig, eller hvis forholdene væsentligt har forandret sig«, jf. § 9.

Ifølge § 10 er ægtefællerne pligtige at give hinanden de oplysninger om deres økonomiske forhold, som kræves til bedømmelse af deres underholdspligt.

Også efter ægteskabets opløsning ved separation eller skilsmisse, kan forsørgelsespligten fortsætte i form af en pligt for den ene ægtefælle til at bidrage til den andens underhold. Om der skal bestå en sådan pligt, bestemmes enten ved separations-, skilsmisedom eller ved aftale mellem parterne, jf. lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (lovbekendtgørelse nr. 630 af 15. september 1986), § 50, stk. 1.

Statsamtet er således ikke kompetent, for så vidt angår fastsættelse af selve pligten. Dog kontrollerer statsamtet i forbindelse med udstedelse af bevilling til separation eller skilsmisse, om parterne er enige om en eventuel bidragspligt, idet enighed bl.a. om dette spørgsmål er en betingelse for, at der kan udstedes bevilling, jf. ægteskabslovens § 42, stk. 2. Kontrollen går principielt både på, om der er fornøden enig-

hed og indholdet af eventuel aftale, idet bevilling skal nægtes, hvis det findes betænkeligt at udstede den, jf. § 42, stk. 3.

Udmålingen af bidragets størrelse henhører under statsamtterne, jf. § 50, stk. 1.

Både dom om fastsættelse af pligten og statsamtets afgørelse om størrelsen sker under hensyn til, i hvilket omfang den, der ønsker bidrag, selv kan skaffe sig et efter sine livsvilkår tilstrækkeligt underhold, og hvorvidt den anden part efter sine økonomiske forhold og de øvrige omstændigheder formår at udrede bidrag. Endvidere tages der hensyn til ægteskabets varighed. Der kan tillige tages hensyn til om den, der ønsker bidrag, har behov for støtte til uddannelse el.lign., jf. § 50, stk. 2. Af lovens forarbejder fremgår, at opregningen af hensyn ikke er udtømmende, samt at den konkrete betydning af de enkelte hensyn meget vel kan tænkes at være forskellig, henholdsvis når pligten skal fastslås, og størrelsen fastsættes. Det sidste beror på, at tidsperspektivet i de to afgørelser er forskelligt, jf. betænkning nr. 369 af 1964, s. 108-109 samt Folketingstidende 1968/69, tillæg A, sp. 879.

Eventuelle aftaler om bidragspligt og bidragsstørrelse er bindende, men kan ændres ved dom på grund af bristende eller urigtige forudsætninger, jf. §§ 52 og 58. Betingelserne for ændring er restriktive.

En dom om bidragspligt kan ændres ved en ny dom, såfremt væsentligt forandrede forhold og særlige grunde i øvrigt taler herfor, jf. § 53, stk. 1.

En afgørelse om *bidragsstørrelse* kan ændres af statsamtet, såfremt omstændighederne taler derfor, jf. § 53, stk. 2. Denne bestemmelse antages i praksis også at være anvendelig i tilfælde, hvor parterne har aftalt bidragspligt »indtil videre med et bestemt beløb«. Beløbet kan ændres af statsamtet i overensstemmelse med den praksis, der er udviklet på grundlag af § 53, stk. 2.

Statsamtterne træffer således følgende afgørelser om ægtefællebidrag: Om størrelsen af bidrag efter separation og skilsmisse og om ændring af tidligere afgørelser om bidragsstørrelse. Endvidere træffer statsamtterne afgørelse om bidragspligt under ægteskabet, om ændring af aftaler, om bidragsstørrelse under ægteskabet og i særlige tilfælde om ændring af aftaler vedrørende bidragsstørrelse for tiden efter ægteskabet.

Kun spørgsmålet om bidragspligt under ægteskabet er præcist reguleret i loven. De øvrige afgørelsestyper beror i vidt omfang på et skøn, idet de kun delvist er normeret i loven. Dog er de relevante kriterier beskrevet mere indgående i ægteskabslovens § 50, stk. 2, end i udmålingsreglen i børnelovens § 14.

Afgørelserne rummer de samme forvaltningsretlige træk som afgørelser om børnebidrag. Der er tale om partstvister; oplysningsgrundlaget indeholder kun sjældent *rent private oplysninger*; og der er kun fastsat få regler om sagsbehandlingen.

Udover den foran omtalte regel i retsvirkningslovens § 10 kan som eksempler på de få og spredte sagsbehandlingsregler vedrørende ægtefællebidrag nævnes ægteskabslovens §§ 43 og 44 om mægling og vilkårsforhandling, samt Justitsministeriets bekendtgørelse om ægteskabsopløsning (nr. 560 af 18. december 1969 med senere ændringer) og ministeriets cirkulære om ægteskabs opløsning (cirkulære nr. 262 af 18. december 1969), hvori er indsat en række bestemmelser om indhentelse af oplysninger i sager om udmåling af bidrag, jf. § 26 i bekendtgørelsen og kapitel 5 i cirkulæret. Også på dette sagsområde spiller de almene forvaltningsretlige regler således en direkte og væsentlig rolle for sagsbehandlingen.

Skønsudøvelsen er (som ved børnebidrag) i vidt omfang reguleret ved *interne regler*. Det gælder især bidragsafgørelser vedrørende tiden efter separation eller skilsmisse: For personer med mellemindtægter fastsættes bidraget til en fjerdedel af det beløb, hvormed den bidragspligtiges regulerede bruttoindkomst (med fra- drag af eventuelle underholdsforpligtelser over for børn) overstiger den bidragsberettigedes bruttoindtægt («fjerdedelsreglen»). Yderligere anvendes en regel, der går ud på, at den bidragspligtiges samlede bidragsforpligtelser ikke må overstige en tredjedel af bruttoindkomsten («tredjedelsreglen»). Reglerne er kun vejledende.

Indtræder den bidragsberettigede i et fast samlivsforhold, nedsættes bidraget til nul. Ønskes der på ny bidrag, påhviler bevisbyrden for, at samlivet er ophørt, den berettigede; selv når dette bevis er ført, genindføres bidraget kun under ganske særlige omstændigheder.

Ændringer i bidragsstørrelsen får normalt først virkning fra førstkommande forfaldsdag efter afgørelsen. Kun hvis der foreligger ganske særlige omstændigheder - såsom at modparten

har afgivet urigtige oplysninger, eller at afgørelsen er truffet på et åbenbart urigtigt grundlag - vil ændringen blive tillagt tilbagevirkende kraft.

III. Undersøgelsens indhold

A. Forvaltningsloven m.v.

1) *Inhabilitet*

I tre sager - S-14, S-18 og S-23 - blev der rejst indsigelse om speciel inhabilitet. Indsigelserne gik i alle sagerne ud på, at en person under sagens behandling havde optrådt partisk ved at have holdt med modparten. Det blev gjort gældende, at denne fejl burde rettes ved, at den pågældende ikke deltog i sagen fremover, eller at en undersøgelse, vedkommende havde stået for, burde laves om.

I sagerne S-14 og S-18 var indsigelserne åbenbart grundløse.

I sag S-23 blev indsigelsen rettet imod en psykolog, der havde afgivet en erklæring til brug for statsamtets stillingtagen til en ansøgning fra M om, at samværsretten med hans to børn blev genoptaget. Samværsretten var nogle år tidligere blevet ophævet, da M havde forsøgt at kvæle det ældste af børnene og i den anledning var blevet idømt seks måneders fængsel. Den nævnte erklæring var blevet udfærdiget af en psykolog i den kommune, H og børnene boede i. Psykologen havde fulgt og behandlet børnene igennem længere tid, og erklæringen skulle belyse spørgsmålet, om børnene kunne tåle at få besøg af M under medvirken af en børnesagkyndig. M's advokat pegede på, at psykologerklæringen ikke kunne erstatte en egentlig børnepsykiatrisk undersøgelse - hvilket heller ikke havde været statsamtets hensigt. Statsamtet afslog M's ansøgning om samværsret.

Spørgsmål vedrørende almindelig inhabilitet eller om »rene hænder« har ikke foreligget i nogen af de gennemgåede sager.

Det kan konstateres, at inhabilitet ikke udgør noget væsentligt problem inden for det undersøgte område.

2) *Repræsentation*

Som anført ovenfor s. 255, er det nu udtrykkeligt i forvaltningslovens § 8 bestemt, at en part kan lade sig repræsentere eller bistå af andre på ethvert tidspunkt af sagen. Parten kan selv vælge sin repræsentant, og hvilken måde han vil lade sig bistå på. Myndigheden har dog en be-

grænset mulighed for at nægte parten at optræde ved repræsentant.

I 38 af de undersøgte 70 sager (54pct.) havde den ene eller begge parter på et tidspunkt bistand fra andre til varetagelse af deres partsinteresser. I 33 af sagerne optrådte advokater, i seks kommunalt ansatte, i fire private rådgivningsorganisationer og i én en pårørende som repræsentanter.

I 12 sager var kun H repræsenteret, men ikke M, mens det omvendte kun forekom i én sag.

I ét tilfælde - sag S-30 - nægtedes en part advokatbistand. M ønskede, at advokaten var til stede under en personlig samtale som et led i en børnepsykiatrisk undersøgelse. Afslaget må anses for fuldt berettiget, da hensigten med samtalen var at få et indtryk af nogle personlighedsmæssige forhold hos M.

Hyppigheden af tilfælde, i hvilke der medvirker repræsentant, må anses for relativt høj. Repræsentation i form af advokatbistand benyttes forholdsvis sjældent i administrative sager, idet der dog er store variationer fra sagsområde til sagsområde. Oftest sker det i sager, der berører erhvervsinteresser samt i sager af særlig retssikkerhedsmæssig betydning f.eks. asylsager. Når de familieretlige sager viser en høj repræsentationsfrekvens, skyldes det formentlig især to forhold: Der er tale om privatretlige tvister, og parterne vil ofte i forvejen have haft advokatbistand i forbindelse med, at sagen har været forelagt domstolene til afgørelse af spørgsmål om forældremyndighed, bidragspligt, bodeling eller af selve skilsmisken.

Virkningerne af professionel bistand kan især spores i forbindelse med sagsoplysningen. Advokaterne sørger både for at tilvejebringe og bearbejde oplysninger af økonomisk art og giver dermed en god baggrund for den faste praksis i statsamtterne, hvorefter sagsoplysningen primært sker gennem partsoplysning, også for så vidt angår forhold, som lige så godt kunne belyses gennem indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder, f.eks. skattevæsenet.

Advokatindsatsen synes i de gennemgåede sager at have været mindre mærkbar i henseende til argumentationen. I en del samværssager, f.eks. sag S-30, har advokaterne dog bistået med en vis opstramning og bremset den tendens til at lade argumentationen blive meget vidtløftig, som ofte gør sig gældende i disse sager.

Derimod har gennemgangen ikke givet indtryk af en mere intensiv teknisk juridisk argu-

mentation i de sager, hvor parterne har haft advokatbistand.

I sagen B-35 f.eks. undlod M's advokat at gøre det synspunkt gældende, at den såkaldte »fjerdedelsregel« (se s. 264) slet ikke burde anvendes, da H modtog bistandshjælp, og fjerdedelsreglen kun finder direkte anvendelse på de tilfælde, hvor begge parter har mellemindtægter.

Der er ikke i undersøgelsen fundet holdpunkter for at antage, at den ulighed, der foreligger, når kun den ene part er repræsenteret af en professionel rådgiver, har sat sig afgørende spor i sagsbehandlingen eller resultatet.

3) Vejledning

a) Vejledningspligt

En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Der foreligger kun pligt til vejledning efter denne bestemmelse, hvis en person retter henvendelse til myndigheden og kun i sager, hvori der vil blive truffet afgørelse. Pligtens omfang er ikke nærmere fastlagt. Den omfatter dog i hvert fald oplysninger om de regler der gælder på området, den praksis der følges, den fremgangsmåde der skal følges for at få en sag rejst, tidsfrister, særlige sagsbehandlingsrutiner (såsom høring af en modpart) samt hvilke oplysninger, der skal tilvejebringes af borgeren som led i sagens behandling. Den, der beder om at få den forventede behandlingstid oplyst, skal også have svar herpå.

Ifølge § 7, stk. 2, har myndighederne pligt til på egen hånd at sørge for at videresende en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører myndighedens sagsområde, til rette myndighed.

Ved siden af pligterne i § 7 skal myndighederne i almindelighed sørge for at orientere den kreds af personer, der berøres af de regler, myndigheden administrerer, om reglernes hovedindhold. Denne generelle vejledningspligt vil kunne opfyldes gennem udarbejdelse af brochurer, informationsudsendelser i TV, annoncer i dagblade, udlevering af skriftlige vejledninger eventuelt kombineret med oplysnings- eller ansøgningsblanketter osv.

Repræsentanter for Foreningen Far forelagde under et møde den 16. november 1988 på mit kontor en række generelle synspunkter, for-

eningen mente havde relevans for denne undersøgelse. Bl.a. blev det gjort gældende, at statsamternes praksis i samværssager ikke i tilstrækkelig grad bringes til parternes kendskab. Foreningen foreslog, at der årligt sker en offentliggørelse af praksisdannende afgørelser, samt at den individuelle vejledning i tilknytning til behandlingen af enkeltsager styrkes.

Specielt med henblik på samværs- og forældremyndighedssager blev der i forbindelse med ændringen i 1985 af myndighedsloven gennemført en mere speciel vejledningspligt. Ifølge myndighedslovens § 27 a skal statsamtet tilbyde forældre og barnet en børne- og familiesagkyndig rådgivning og vejledning ved uenighed om forældremyndighed og samværsret. Justitsministeren har fastsat nærmere regler om denne ordning i kapitel 2 i bekendtgørelse nr. 596 af 5. september 1986 om forældremyndighed og samværsret. Der er tale om et tilbud fra det offentlige med henblik på at hjælpe parterne til en konfliktløsning. Det er derfor normalt en betingelse for rådgivningen, at begge parter ønsker at deltage, jf. § 16, stk. 1, i bekendtgørelsen. Rådgivningen skal ifølge bekendtgørelsens § 20 holdes adskilt fra statsamtets behandling af administrative sager, medmindre parterne samtykker i, at de oplysninger, der kommer frem i forbindelse med rådgivningen, inddrages. Parterne skal inden rådgivningen orienteres om indholdet i § 20, stk. 1-3, jf. § 20, stk. 4.

b) *Undersøgelsens resultater*

Gennemgangen af de konkrete sager har ikke kunnet give et systematisk indtryk af myndighedernes opfyldelse af den generelle vejledningspligt. Det har blot kunnet konstateres, at der er udarbejdet fortrykte vejledninger om principperne for fastsættelse af bidrag, og at disse vejledninger er udleveret i forbindelse med behandlingen af sagerne, samt at der for både bidrags- og samværssager er udarbejdet oplysningsblanketter, som rummer en vis almen orientering om reglerne.

Kun i to tilfælde har en af parterne bedt om svar på generelle spørgsmål. I sag B-17 bad M statsamtet om svar på nogle spørgsmål om grundelsespligten i forvaltningslovens §§ 22 og 24 og fik det. I sag B-21 bad H direktoratet om svar på nogle spørgsmål om barnets ret til selv at bestemme opholdssted samt om betingelserne for plejetilladelse. Spørgsmålene blev besvaret af direktoratet.

I sag B-19 vejledte statsamtet på eget initiativ H om, at fastsættelse af bidrag for tiden efter en nyligt afsagt separationsdom krævede en ny ansøgning. Vejledningen blev givet i den skrivelse, der indeholdt statsamtets afgørelse om bidrag i henhold til retsvirkningslovens § 6.

I 41 tilfælde blev der givet tilbud om rådgivning i henhold til myndighedslovens § 27 a. Tilbudene blev fremsat som standardformuleringer, hvori en kort angivelse af rådgivningens formål og indhold var angivet tilligemed en orientering om indholdet af bekendtgørelsens § 20. I 12 tilfælde accepterede begge parter. I fem afslog M, og i 20 tilfælde afslog H at deltage i rådgivningen; i fire afslog begge.

I sagerne S-11, S-13, S-7 blev der ikke givet rådgivningstilbud. I sag S-9 blev tilbud kun givet i forbindelse med en af de første afgørelser om samværsret. I sag S-11 drejede tvisten sig om bagatelagte problemer vedrørende afhentningssted og -måde, hvilket kan have været forklaringen på, at tilbud ikke blev fremsat. Behovet for rådgivning var i sag S-13 mindre presserende, da parterne havde aftalt en ordning under et møde i statsamtet; H mente imidlertid, at M havde brudt aftalen og ønskede derfor resolution. I sag S-7 forelå oplysninger om H's mentale tilstand, som sandsynliggjorde, at en rådgivning ville være nyttesløs. I sag S-9 var parterne i forvejen under vejledning i henhold til bistandsloven, ligesom der havde været gennemført børnepsykiatrisk undersøgelse i forbindelse med retssag om forældremyndighed, hvilket på forhånd overflødiggjorde en rådgivning i henhold til § 27 a.

Det bemærkes, at der hverken i loven eller bekendtgørelsen er taget stilling til, om rådgivningstilbud i særlige tilfælde kan undlades.

c) *Afsluttende bemærkninger*

En del af parternes vejledningsbehov er formentlig blevet dækket af deres advokater eller mundtligt af medarbejderne i statsamtene. Disse vejledningstiltag har ikke kunnet registreres i forbindelse med gennemgangen. Af indlysende grunde har gennemgangen heller ikke kunnet give dækkende oplysninger om myndighedernes almindelige information til offentligheden om retsområdet. Registreringen af gennemført vejledning har derfor kun kunnet give et ufuldstændigt indtryk af vejledningsbehovet samt indholdet og omfanget af myndighedernes vejledningspraksis.

et på eget initiativ
ag for tiden efter en
m krævede en ny
ev givet i den skri-
ntets afgørelse om
ningslovens § 6.
t tilbud om rådgiv-
dslovens § 27 a. Til-
standardformulerin-
e af rådgivningens
et tilligemed en ori-
ekendtgørelsens §
begge parter. I fem
fslog H at deltage i
begge.

blev der ikke givet
-9 blev tilbud kun
af de første afgørel-
-11 drejede tvisten
mer vedrørende af-
lket kan have været
ke blev fremsat. Be-
g S-13 mindre pres-
e aftalt en ordning
H mente imidlertid,
g ønskede derfor re-
plysninger om H's
synliggjorde, at en
sløs. I sag S-9 var
vejledning i henhold
er havde været gen-
undersøgelse i for-
rældremyndighed,
diggjorde en rådgiv-
verken i loven eller
tilling til, om rådgiv-
de kan undlades.

er
dningsbehov er for-
eres advokater eller
rne i statsamtterne.
r ikke kunnet regi-
gennemgangen. Af
ennemgangen heller
de oplysninger om
lige information til
ådet. Registreringen
har derfor kun kun-
indtryk af vejled-
det og omfanget af
gspraksis.

Heller ikke antallet af rådgivningstilbud og gennemførte rådgivninger i henhold til myndighedslovens § 27 a giver grundlag for almene slutninger om, hvorledes denne ordning fungerer. En konklusion er dog sikker: Det er forholdsvis sjældent, at begge parter har været interesseret i at tage imod tilbuddet; modstanden har været størst hos den, der har forældremyndigheden. Det ligger lige for at tro, at afvisningerne skyldes usikkerhed hos de pågældende med hensyn til, hvad rådgivningen skal bruges til.

4) Aktindsigt

a) Reglernes hovedindhold

Parterne i en afgørelsessag har ifølge kapitel 4 i forvaltningsloven ret til at forlange dokumenterne i sagen udleveret i kopi, jf. § 9 sammenholdt med § 16, stk. 3.

Der kan gøres undtagelse for visse dokumenttyper, jf. lovens § 12 og § 14. Af særlig interesse for de familieretlige sager er, at internt arbejdsmateriale kun i begrænset omfang er omfattet af retten til partsaktindsigt. Aktindsigt skal i det væsentlige kun meddeles, såfremt de interne dokumenter indeholder oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene er indeholdt i det interne dokument, jf. herved § 12, stk. 1 og 2. I henhold til § 15 kan endvidere bestemte oplysninger undtages, såfremt afgørende offentlige eller private interesser taler imod partsaktindsigten.

Personer uden partsstatus har ret til dokumentoffentlighed i henhold til offentlighedsloven. Retten omfatter dels dokumentindsigt, jf. lovens § 4, stk. 1, dels adgang til at modtage oplysninger om egne personlige forhold, der er indeholdt i en sags dokumenter (egen acces), jf. lovens § 4, stk. 2.

Adgangen til almindelig aktindsigt er mere begrænset end adgangen til partsaktindsigt; bl.a. omfatter den ikke enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, jf. offentlighedslovens § 12, nr. 1. Dette indebærer, at almenheden i praksis er afskåret fra aktindsigt i sager som de foreliggende.

Adgangen til egen acces er i alt væsentligt begrænset på samme måde som parternes adgang til aktindsigt, dog med den særlige indsnævring som ligger i, at retten alene angår de oplysninger, der er optegnet om ansøgeren.

Aktindsigt afgøres af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen i den pågældende sag, jf. § 16, stk. 1, i forvaltningsloven og § 15, stk. 1, i offentlighedsloven. I klagesager betyder dette, at aktindsigt skal afgøres af klageinstansen, når klage er indgivet.

Ansøgninger om aktindsigt skal afgøres snarest. Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 2.

Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne, jf. forvaltningslovens § 11, stk. 1. I visse særlige tilfælde viger denne pligt til at sætte sagen i bero for hensynet til modstående interesser, jf. § 11, stk. 2.

b) Undersøgelsens resultater

Ansøgninger om aktindsigt eller egen acces i henhold til offentlighedsloven er ikke blevet fremsat i nogen af de undersøgte sager.

I otte sager (S-3, S-10, S-18, S-22, S-33, S-35, B-3 og B-16) blev der fremsat anmodning om partsaktindsigt. Der blev truffet i alt 12 afgørelser om aktindsigt, idet der i sagerne S-3 og B-16 blev truffet to afgørelser om aktindsigt og i sag S-18 tre afgørelser.

Kun fire ansøgninger - Familieretsdirektoratets afgørelse i sag S-3, Familieretsdirektoratets to afgørelser i sag S-18 og statsamtets afgørelse i sag S-33 - blev ekspederet korrekt.

I forbindelse med de øvrige otte afgørelser forelå en eller flere fejl.

I sag B-3 søgte H om aktindsigt den 27. maj 1987. Anmodningen ses ikke at være besvaret. H vendte ikke i den efterfølgende brevveksling tilbage til spørgsmålet.

I sag B-16 søgte M's advokat om at få tilstillet eventuel korrespondance både over for statsamtet og Familieretsdirektoratet. Der var tale om en standardvending, hvilket muligvis er forklaringen på, at ansøgningerne så vidt ses blev ignoreret af begge instanser. For så vidt forelå der både i statsamtet og direktoratet tilsidesættelse af § 11 i forvaltningsloven.

Familieretsdirektoratet har i et notat om den foreløbige rapport om denne sag udtalt:

»En sådan bemærkning i en skrivelse fra en advokat er af Familieretsdirektoratet i overensstemmelse med sædvanlig praksis forstået som en anmodning til statsamtet/Familieretsdirektoratet om, at brevveksling i sagen går til advokaten og ikke til M. Familieretsdirektoratet finder ikke grundlag for at antage, at en anmodning af den nævnte art, der meget hyppigt kommer fra advokater, skal forstås som en anmodning om aktindsigt.«

Hertil bemærkes, at den anvendte formulering efter sin ordlyd omfatter såvel foreliggende korrespondance som fremtidige breve til den pågældendes klient, og at det på den baggrund forekommer betænkeligt at arbejde med en fast formodning om, at sådanne formuleringer skal forstås begrænsende. På denne baggrund må de foreløbige bemærkninger til sagen fastholdes.

Mødrehjælpen af 1982 søgte i sag S-22 for H aktindsigt i et brev af 27. februar 1987. Først den 19. marts - efter at der var blevet rykket - blev ansøgningen imødekommet. Der forelå således en overskridelse af fristen på ti dage i forvaltningslovens § 16, stk. 2.

I sag S-18 bad M den 2. december 1986 telefonisk statsamtet om at få kopi af nogle bestemte dokumenter. Den 28. december rykkede M skriftligt og udvidede anmodningen til 'aktindsigt'. Ansøgningen blev imødekommet ved brev af 21. januar 1987, dvs. efter udløbet af fristen på ti dage. M fik samtidig frist til at fremsætte bemærkninger, hvilket viser, at statsamtet var opmærksom på forvaltningslovens § 11.

Samtidig med klagen til Familieretsdirektoratet i sag S-35 bad M om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende samværssagen. Klagen blev indgivet 7. april 1987 til statsamtet og videreendt 28. april 1987 til direktoratet. S.d. gav statsamtet, hvortil ansøgningen om aktindsigt var stilet, M kopi af sagens akter. Udover overskridelsen af fristen på ti dage blev afgørelsen truffet af den forkerte myndighed, idet afgørelsen burde være truffet af direktoratet, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 1.

Hertil har statsamtet og Familieretsdirektoratet i notat af 13. april 1989 udtalt følgende:

»Henvendelsen om aktindsigt blev stilet til statsamtet i særskilt brev herom. Fremgangsmåden, hvorefter statsamtet selv meddelte aktindsigt og ikke overlod dette til Familieretsdirektoratet, er endvidere udtrykkelig ønsket af Familieretsdirektoratet, jf. Skarrildhusberetning 1987, s. 103.

Familieretsdirektoratet finder herudover anledning til at bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt en begæring om aktindsigt - der fremsættes over for statsamtet i forbindelse med, at statsamtets afgørelse påklages - er en begæring om aktindsigt i Familieretsdirektoratets kommende sag eller en begæring om aktindsigt i statsamtets afsluttede sag, må bero på en fortolkning af begæringen.

I den foreliggende sag, hvor der blev påklaget ved en skrivelse til Familieretsdirektoratet og fremsat begæring om aktindsigt i en særskilt skrivelse til statsamtet, finder Familieretsdirektoratet det mest nærliggende at antage, at begæringen om aktindsigt vedrørte statsamtets afsluttede sag.«

Hertil skal jeg bemærke følgende:

Ved fortolkningen af ansøgninger om aktindsigt i henhold til kapitel 4 i forvaltningsloven må udgangspunktet tages i, at retten til at begære akterne udleveret og de hertil knyttede beføjelser i lovens § 11 (om udsættelse af sagen) og § 21 (om ret til at fremkomme med en udtalelse forinden afgørelse træffes) er tillagt parten med henblik på, at han kan varetage sine interesser under sagen. Det stemmer mindre godt overens med dette udgangspunkt i et tilfælde, hvor der foreligger tvivl med hensyn til rækkevidden af en aktindsigtsansøgning at anlægge en for ansøgeren ugunstig fortolkning. Jeg må derfor opretholde den foreløbige bedømmelse af forholdet.

M søgte i sag S-10 aktindsigt ved skrivelse af 24. marts 1987 til statsamtet, der imødekom ansøgningen ved brev af 31. marts 1987. Dog blev et dokument, der indeholdt H's adresse, undtaget, hvilket blev meddelt M i afgørelsen under henvisning til, at H's adresse var beskyttet. Undtagelsen havde klar hjemmel i forvaltningslovens § 15. I brevet burde der imidlertid have været henvist til bestemmelsen ligesom hovedhensynene bag afslaget på aktindsigt burde være anført tydeligere end sket, jf. forvaltningslovens § 24 og nedenfor under 7).

c) Afsluttende bemærkninger

Der har været meget få ansøgninger om aktindsigt i de undersøgte sager - kun 12 i alt. Det lave tal beror formentlig på, at aktindsigt i henhold til offentlighedsloven reelt er afskåret i sager som de foreliggende, og at modtagne dokumenter efter en fast tradition (som fra 1. januar 1987 desuden er lovfæstet) automatisk bliver forelagt parterne til udtalelse.

nder herudover an-
t spørgsmålet om,
tindsigt - der frem-
forbindelse med, at
es - er en begæring
direktoratets kom-
ng om aktindsigt i
må bero på en for-

vor der blev påkla-
familieretsdirektoratet
tindsigt i en særskilt
r Familieretsdirek-
e at antage, at be-
vorte statsamtets af-

ølgende:
søgninger om ak-
4 i forvaltningslo-
es i, at retten til at
de hertil knyttede
dsættelse af sagen)
omme med en udta-
es) er tillagt parten
varetage sine inter-
nmer mindre godt
punkt i et tilfælde,
l hensyn til række-
øgning at anlægge
ortolkning. Jeg må
øbige bedømmelse

igt ved skrivelse af
der imødekom an-
arts 1987. Dog blev
H's adresse, undta-
i afgørelsen under
sse var beskyttet.
jæmmel i forvalt-
rde der imidlertid
emmelsen ligesom
get på aktindsigt
e end sket, jf. for-
nfor under 7).

ninger om aktind-
n 12 i alt. Det lave
tindsigt i henhold
er afskåret i sager
modtagne doku-
(som fra 1. januar
automatisk bliver

Udgangspunktet i kapitel 4 i forvaltningslo-
ven er klart: Ansøgninger om partsaktindsigt
skal imødekommes. Det er derfor ikke overraskende,
at der kun i ét tilfælde er givet - delvis -
afslag på partsaktindsigt.

Uanset at der er tale om formelle fejl, og selv
om det samlede tal aktindsigtsansøgninger er
lille, må det give anledning til betænkelighed,
at 8 ud af 12 ansøgninger er blevet fejlekspede-
ret.

5) Partshøring

a) Partshøringspligtens indhold

Med forvaltningslovens § 19 er der sket en lov-
fæstelse af en mangeårig ombudsmandsprak-
sis, hvorefter forvaltningsmyndighederne anta-
ges at have pligt til at høre parten, forinden de
træffer bebyrdende afgørelser. Reglen går ud
på følgende: Kan en part i en sag ikke antages
at være bekendt med, at myndigheden er i be-
siddelse af bestemte oplysninger vedrørende
sagens faktiske omstændigheder, må der ikke
træffes afgørelse, før myndigheden har gjort
parten bekendt med oplysningerne og givet
denne lejlighed til at fremkomme med en udta-
lelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne
er til ugunst for parten og af væsentlig betyd-
ning for sagens afgørelse.

Under drøftelse den 5. april 1989 gjorde Fa-
milieretsdirektoratets og Justitsministeriets re-
præsentanter over for mig gældende, at betin-
gelsen om, at parten ikke må antages at være
bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af
oplysningerne, ikke kan anses for opfyldt, hvis
parten på forhånd - af myndigheden eller på
anden måde - er blevet bekendt med, at myn-
digheden agter at foretage eller har foretaget et
bestemt oplysningsskridt. I sådanne tilfælde
må parten begære aktindsigt og benytte sig af
beføjelsen i forvaltningslovens § 21 til at begæ-
re sagen udsat, indtil han har haft lejlighed til at
fremkomme med en udtalelse, og der er således
ikke grund til at pålægge myndigheden på eget
initiativ at forelægge de pågældende oplysning-
erne for parten.

Hertil skal jeg bemærke følgende:

I lovforslagsbemærkningerne til § 19 (FT
1985/86, tillæg A, sp. 151) er der om denne del
af bestemmelsen bl.a. anført følgende:

»De oplysninger, der udløser høringspligten,
kan f.eks. være sådanne, som myndigheden har
modtaget fra private, fra offentlige myndighe-
der, fra forvaltningsgrene inden for samme

myndighed, eller oplysninger, som parten selv
har meddelt den pågældende myndighed til
brug i anden forbindelse, og som parten ikke er
bekendt med indgår i afgørelsesgrundlaget for
den sag, der nu foreligger. Der må i almindelig-
hed antages at bestå en *vis formodning* for, at
parten ikke har kendskab til, at en oplysning
indgår i afgørelsesgrundlaget for en bestemt
sag, medmindre parten selv har givet oplysning-
en til brug for behandlingen af den pågælden-
de sag, eller det i øvrigt *klart fremgår* af om-
stændighederne, at oplysningerne indgår i af-
gørelsesgrundlaget. Er det f.eks. i en ansøg-
ningsblanket eller lignende anført, at nærmere
konkretiserede typer af oplysninger vil blive
indhentet fra nærmere angivne offentlige myn-
digheder som grundlag for sagens afgørelse, vil
der således ikke bestå nogen pligt for den kom-
petente myndighed til at tage initiativet til
partshøring over de pågældende oplysninger.
...«

Såvel bestemmelsens ordlyd som de citerede
bemærkninger fra lovforslaget er udtryk for, at
der gælder en formodning for, at enhver oplys-
ning, hvis indhold parten ikke er bekendt med,
er omfattet af § 19, stk. 1, jf. de af mig fremhæ-
vede udtalelser (»vis formodning«, »klart
fremgår...«). Sammenholdt med det forhold,
at forarbejderne i øvrigt sidestiller de sidst-
nævnte oplysninger med oplysninger meddelt
af parten selv, vil partshøring efter min opfat-
telse kun kunne undlades efter § 19, stk. 1, hvis
det på forhånd meget nøje er præciseret, hvilke
bestemte oplysninger, der vil blive indhentet.
Jeg har herved - i modsætning til Familieretsdi-
rektoratet og Justitsministeriet - ikke fundet at
kunne tillægge det afgørende betydning, at par-
ten kan benytte sig af beføjelserne i kapitel 4 og
§ 21 i forvaltningsloven, idet en sådan benyttel-
se er afhængig ikke alene af, at parten er be-
kendt med, at der verserer en sag, men også at
parten kender sine rettigheder efter forvalt-
ningsloven og er i stand til at udnytte dem. Dis-
se forudsætninger vil erfaringsmæssigt ikke
sjældent svigte. I denne forbindelse skal jeg
desuden henvise til, at nærværende undersø-
gelse har vist, at der forholdsvis sjældent søges
aktindsigt i sager som de foreliggende, jf. oven-
for side 267f.

Om oplysningerne er til ugunst for parterne
giver normalt ikke anledning til praktiske pro-
blemer i de familieretlige sager.

Om en oplysning er af væsentlig betydning
og dermed omfattet af partshøringspligten, vil

ofte være mere tvivlsomt. Oplysninger, der faktisk bliver tillagt afgørende vægt af myndigheden i den enkelte sag, er naturligvis væsentlige. Det samme gælder oplysninger, som myndigheden er forpligtet til at tage i betragtning, fordi de angår kriterier, der er udtrykkeligt angivet i loven, og som derfor er pligtmæssige. Ligeledes må oplysninger, der er afgørende for, om en intern regel kan anvendes i den konkrete sag, anses for væsentlige.

At en oplysning ikke vedrører forhold, der er omhandlet i en intern regel, kan betyde, at oplysningen må anses for uvæsentlig; denne slutning er dog ikke altid berettiget, idet oplysningen kan angå et kriterium, der er omhandlet i loven, men ikke medtaget i den interne regel. Ved udmåling af ægtefællebidrag lægges i praksis (som følge af den ovenfor s. 264 omtalte »fjerdedelsregel«) hovedvægten på parternes indkomstforhold. Da ægteskabslovens § 50 mere generelt taler om den bidragspligtiges økonomiske formåen, kan oplysninger om udgiftsforhold ikke uden videre anses for uvæsentlige. Endelig kan en oplysning være uvæsentlig i den forstand, at der i forvejen er tilstrækkelige oplysninger, som belyser det pågældende forhold. I partstvister som de foreliggende spiller den fjerde betingelse - at der skal være tale om faktiske oplysninger i modsætning til myndighedens egen juridiske bedømmelse - en mindre rolle. Dette hænger sammen med, at forvaltningslovens § 19 antages at være suppleret af et ulovbestemt princip vedrørende kontradiktion i partstvister. Dette princip går ud på, at partssindlæg af væsentlig betydning skal forelægges modparten, uanset om indlægget vedrører sagens faktiske eller retlige spørgsmål.

Ifølge forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, kan partshøring undlades, såfremt det efter oplysningernes karakter og beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse på det foreliggende grundlag. Denne bestemmelse sigter til oplysninger, der er fremskaffet eller registreret på en særligt betryggende måde, således at oplysningerne fremtræder med et autentisk præg. Oplysninger om civilstand, socialindkomst, skattepligtig indkomst (når der er foretaget endelig ligning), nationalitet, fødsel og antallet af børn vil således normalt ikke skulle sendes til partshøring. Ved bedømmelsen af, om det er ubetænkeligt at undlade partshøring, må der også tages hensyn til, hvor vidtgående en afgørelse, der bliver tale om at træffe i det pågældende tilfælde. I de her omhandlede

familieretlige sager vil en del oplysninger kunne undtages fra partshøring i henhold til denne bestemmelse. Det gælder bl.a. indkomstoplysninger, der er dokumenteret ved oplysninger fra skattemyndighederne, lønsedler fra offentlige myndigheder eller større private firmaer.

Pligten til at foretage partshøring bortfalder tillige i en række andre tilfælde, der er omtalt i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 2-5 samt § 20. De pågældende undtagelser er imidlertid af meget ringe praktisk betydning på det her omhandlede område.

Familieretsdirektoratet har vejledt statsamtterne om partshøringsreglerne i cirkulærskrivelser af 30. december 1986 og 18. maj 1987.

b) *Undersøgelsens resultater*

Af undersøgelsen fremgår det, at partshøringsreglerne giver anledning til både retlige og praktiske problemer. I det følgende omtales først en række sager, hvor der ikke er begået partshøringsfejl, dernæst en gruppe, hvor der er sket mindre tilsidesættelser af partshøringsreglerne, og endelig sager, hvor der er begået mere graverende partshøringsfejl. Resultaterne belyses ved kortfattede referater af repræsentative sager; dog er alle de sager, hvor der er fundet grovere fejl, gengivet.

1^o) Sager, i hvilke der ikke er begået partshøringsfejl

Til illustration af partshøringspligtens betydning og virkemåde omtales nogle (blandt mange) sager, hvor partshøringskravet er blevet nøje overholdt.

I sag S-24 nægtedes M samvær med børnene, som han i nogle år havde haft samværsret med på aftalemæssigt grundlag. Derpå indgav M ansøgning om, at statsamtet fastsatte samværsvilkår. Ansøgningen, der blev indgivet på en fortrykt blanket, blev sendt til udtalelse hos H, som samtidig blev bedt om at udfylde et oplysningsskema. H fremsendte dette samt et modindlæg, hvori hun begærede samværsretten helt ophævet. Derpå indkaldte statsamtet begge parter til et møde, hvorunder sagen blev drøftet. Et fyldigt mødereferat blev læst op for og godkendt af parterne. En erklæring fra børnenes daginstitution blev sendt til udtalelse hos M, der telefonisk kommenterede erklæringen - og i den anledning frafaldt et krav om den samme samværshyppighed for begge børn. Statsamtets referat af telefonsamtalen samt daginsti-

tutionserklæringen blev derpå forelagt for H, der afgav et skriftligt indlæg. Da dette blot var en fastholdelse af de tidligere synspunkter, blev det ikke sendt til partshøring hos M, inden statsamtet traf afgørelse. Afgørelsen gik ud på ophævelse af samværsretten for det ene af børnene og fastsættelse af samværsret for det andet.

Navnlig i samværsretssager kan der være behov for, at myndigheden søger at afgrænse partshøringen gennem konkret angivelse af det relevante tema.

Sag S-8 er et eksempel på en sag, der gennem partshøringen blev bragt på afveje. M søgte om samværsret med en pige på knap tre år. M og H havde ikke været gift, og samlivet mellem dem blev ophævet ca. to år før ansøgningen. I statsamtet drejede sagen sig om varigheden af M og H's samliv samt om M's kontakt efter samlivsophævelsen med pigen. Ansøgningen blev sendt til høring hos H, der i et indlæg bestred M's oplysninger om samlivsperioden og kontakten med barnet. Herudover fremsatte H en række negative oplysninger om M's person: han drak, var voldelig osv. Indlægget blev sendt til høring hos M, der i et modindlæg kun strejfedede det, som var væsentligt - hans kontakt med barnet - og i stedet koncentrerede sig om at tilbagevise H's beskyldninger samt fremkomme med modbeskyldninger; H drak, var hysterisk osv. Partshøringen fortsatte med yderligere et indlæg fra hver af parterne, hvori beskyldningerne gentoges og forstærkedes. Denne udvikling i argumentationen, der kan være forståelig og formentlig vanskelig helt at undgå i så følelsesbetonede sager, kunne formentlig have været begrænset, dersom statsamtet havde præciseret, hvori det væsentlige tema bestod.

Familieretsdirektoratet, der fik sag S-8 forelagt som en klage fra M, anmodede i høringskrivelsen til H udtrykkeligt om en så præcis redegørelse som muligt for M's kontakt med pigen. Herudover blev hun bedt om at fremkomme med eventuelle bemærkninger. Styningen af sagsoplysningen kan også ske (som f.eks. i sag S-24, se ovenfor) ved hjælp af oplysningsskemaer eller (som i visse andre af de undersøgte sager) ved afholdelse af møder.

Sagsbehandlingen kan blokeres af en part, der ikke svarer på kontradiktionsskrivelser. Dette problem er i et par af de gennemgåede sager blevet løst ved, at statsamtet har sat en svarfrist (jf. § 19, stk. 1, sidste pkt.) og samtidig meddelt, at amtet agtede at træffe en afgørelse af et

bestemt indhold, såfremt svar ikke fremkom inden fristens udløb. Denne fremgangsmåde blev eksempelvis brugt i sagerne S-13 og B-28.

Sag S-18 er et eksempel på omhyggelig partshøring i en overordentlig vanskelig sag, hvor hovedspørgsmålet var, om M havde haft et incestforhold til en steddatter, og om hans ansøgning om samværsret med fællesbarnet, en pige på seks år, derfor skulle afslås. Partsindlæg, børnepsykiatriske erklæringer samt referater af drøftelser på møder blev omhyggelig sendt til høring hos parterne. Til gengæld trak sagsbehandlingen ud, således at der gik ca. ni måneder fra første ansøgning til første afgørelse i statsamtet.

I 14 af de undersøgte sager (sagerne B-5, B-12, B-13, B-14, B-15, B-19, B-23, B-24, B-27, B-31, B-33, S-4, S-5, S-10) blev der foretaget partshøring, men ikke vedrørende alt foreliggende materiale. Fælles for disse sager er imidlertid, at unkladelsen måtte anses for berettiget, enten fordi det materiale, der ikke blev sendt til partshøring, måtte betragtes som uvæsentligt, eller fordi det måtte anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag, jf. § 19, stk. 2, nr. 1. Det må dog anføres, at det ikke af sagernes akter har kunnet ses, om unkladelsen af partshøring har været undergivet selvstændig vurdering, og om resultatet har været støttet på de nedenfor refererede synspunkter. De pågældende statsamter har i udtalelserne om den foreløbige rapport oplyst, at spørgsmålet om partshøring er blevet undergivet selvstændig vurdering i sagerne B-5, B-15, B-19, B-27, B-33 og S-4.

I sag B-5 søgte H, der havde forældremyndigheden over det pågældende barn, om højere konfirmationsbidrag af M end det takstmæssige (tre gange normalbidraget). Det oplysnings-skema, M indsendte, blev ikke sendt til høring hos H, forinden ansøgningen blev afslået. Oplysningsskemaet rummede oplysning om, at M's indtægt bestod i førtidspension. Denne oplysning måtte betragtes som autentisk (jf. s. 270) og partshøring kunne derfor unklades i henhold til § 19, stk. 2, nr. 1. Derudover havde M oplyst om nogle mindre udgifter. Da fastsættelse af højere konfirmationsbidrag end det takstmæssige i praksis kun besluttes, hvis den bidragspligtiges indkomst er højere end gennemsnitsindkomsten for en faglært arbejder, var udgiftsoplysningerne irrelevante for bedømmelsen af ansøgningen. Der var derfor ik-

ke partshøringspligt, for så vidt angik disse oplysninger.

I sag B-23 tiltrådte Familieretsdirektoratet statsamtets afgørelse vedrørende børnebidrag, uden at M's klage forinden blev forelagt for H. Direktoratet må ved afgørelsen have lagt til grund, at klagen ikke indeholdt oplysninger af væsentlig betydning til ugunst for H.

I sag S-5 var M og H, der havde forældremyndigheden over parrets to piger på ti og seks år, uenige om samværsrettens omfang. Efter i en periode at være gået med til samværsret hver tredje weekend ønskede M den udvidet til den oprindelige ordning, hvorefter han så pigerne hver anden weekend. Statsamtet afslog denne udvidelse, og i klagen til Familieretsdirektoratet fastholdt M sit ønske om en udvidelse. Alternativt foreslog han, at han fik ét barn hver anden weekend og begge børn hver fjerde weekend. I et indlæg til Familieretsdirektoratet udtalte H sig imod denne ordning og henviste til, at børnene også havde udtalt sig imod den. Dette indlæg blev ikke forelagt M, forinden det alternative forslag blev afslået. Amtet kunne tage stilling til arrangementet på grundlag af ansøgningen, og H's og pigernes tilkendegivelse var for så vidt uden betydning.

I sag B-33 havde X kommunes socialforvaltning bedt statsamtet om at udmåle størrelsen af det bidrag, som M som vilkår for en skilsmissebevilling havde påtaget sig at betale til H. Begge parter udfyldte oplysningsskemaer. M opgav, at han alene havde indtægter i form af sygedagpenge, og sendte som dokumentation herfor afregningssedler fra Sygesikringen. Samtidig vedlagde han slutopgørelser fra de seneste år, der viste en betydelig højere indkomst end sygedagpengene, samt at han havde haft både lønindkomst og indkomst som selvstændig. Statsamtet traf - uden at sende oplysningerne til kontradiktion - afgørelse om ikke at udmåle bidrag. Både størrelsen af M's aktuelle og hidtidige indkomst og årsagen til, at M's aktuelle indkomst for tiden var væsentligt lavere, end den havde været inden skilsmissem, må anses for autentiske oplysninger.

I visse tilfælde har partshøring kunnet undlades vedrørende en oplysning, der måtte anses for uvæsentlig, fordi den vedrørte et forhold, der i forvejen var grundigt belyst i sagen, eller fordi oplysningen konkret bedømt ikke var tilstrækkeligt overbevisende.

Sag S-10 angik M's ansøgning om samværsret med to børn på henholdsvis fire og tre år. M,

der havde været straffet eller tiltalt mange gange for politivedtægtsovertrædelser, spirituskørsel og vold, havde tilhold om ikke at opsøge H. H påberåbte sig forfølgelse som grundlag for, at der ikke blev fastsat samværsvilkår. Parternes konfliktfyldte forhold var belyst gennem partsindlæg fra denne og tidligere sager samt gennem en udskrift fra kriminalregisteret. Inden statsamtet traf afgørelse, indhentede det en erklæring fra social- og sundhedsforvaltningen i den pågældende kommune. Erklæringen var meget kort og neutral og gik blot ud på, at forvaltningen vidste, at M og H havde et konfliktfyldt forhold, og bemærkede, at dette forhold 'naturligvis kunne påvirke et eventuelt samvær'. Erklæringen blev ikke sendt til partshøring hos M, forinden statsamtet traf afgørelse om ikke at fastsætte samværsret. Erklæringen måtte anses for uvæsentlig i den forstand, at den angik et forhold, der i forvejen var tilstrækkeligt belyst.

Sag B-24 angik fastsættelse af bidrag i henhold til retsvirkningslovens § 6. Statsamtet afslog en ansøgning fra H om at fastsætte bidrag under henvisning til, at M alene oppebar arbejdsløshedsunderstøttelse. I klagen til Familieretsdirektoratet blev det gjort gældende af vedkommende kommunes social- og sundhedsforvaltning, at H (som var udlænding og ikke kunne dansk) ville være uhyre ringe stillet efter samlivsophævelsen, og at bidrag derfor burde pålægges, selv om M for tiden havde en lav indkomst. Denne argumentation kunne ikke på forhånd afvises som uvæsentlig, og var naturligvis til skade for M. Da direktoratet stadfæstede statsamtets afgørelse, har man øjensynligt ikke fundet argumentationen tilstrækkelig overbevisende til at ændre resultatet og dermed ej heller haft anledning til at forelægge den for M.

2^o) Sager, i hvilke der er sket mindre partshøringsfejl

I 12 sager er der begået partshøringsfejl af mindre graverende karakter. Nedenfor er omtalt fem af disse sager.

I sagen B-3 søgte M om, at det bidrag, det påhvilede ham at betale til H, blev nedsat til nul under henvisning til, at H havde et økonomisk og personligt fællesskab med en anden mand, T. I den anledning blev der optaget politirapport på grundlag af besøg, en politiassistent havde aflagt i H's og T's boliger. Rapporten in-

deholdt en lang række oplysninger af bevis-mæssig betydning vedrørende et eventuelt økonomisk fællesskab mellem H og T; oplysninger om indholdet af køleskab, tøj, pasning af have, tilstedeværelse af den anden part ved besøget osv. M blev partshørt på den måde, at han selv ringede til politiassistenten, og at denne under samtalen fortalte dels, at H og T benægtede et økonomisk fællesskab, dels oplyste, at begge lejligheder var gennemført, og at der intet tegn var på, at der var noget økonomisk interessefællesskab. Da der ikke var givet mere indgående oplysninger om politiundersøgelsens indhold, burde han have haft rapporten forelagt til udtalelse med henblik på at kunne kommentere de konkrete bevisligheder og ikke blot politiets samlede vurdering heraf.

I sag B-4 havde statsamtet den 3. december 1986 pålagt M i henhold til retsvirkningslovens § 6 med virkning fra den 1. november 1986 og indtil videre at betale 3.000 kr. månedlig til H. Den 22. december anmodede M's advokat statsamtet om at ændre afgørelsen. Denne skrivelse blev forelagt H's advokat, som i et brev af 6. januar 1987 fremsatte bemærkninger til anmodningen. Bl.a. tilbageviste H's advokat, at det kunne tillægges betydning, at H foretog træk på en kassekredit, samt bestred at H skulle have ladet sin forretnings omsætning gå uden om kassekrediten. Samtidig bekræftede han, at H havde betalt forskellige kreditter, men at der havde været tale om betaling af varegæld. Selv om bemærkningerne var relaterede til nogle af M's advokat fremsatte synspunkter – som i praksis har mindre betydning for bidrags-spørgsmål – kunne det dog ikke udelukkes, at oplysningerne kunne være tillagt betydning for statsamtets stillingtagen til anmodningen om at ophæve den første afgørelse. Statsamtet fandt da også anledning til at gengive oplysningerne, i brevet af 6. januar 1987, i deres helhed i afgørelsen af 5. marts 1987, som gik ud på at afslå anmodningen og således opretholde afgørelsen af 3. december 1986.

I sag B-6 sendte statsamtet H kopi af det hvide ansøgningsskema, M havde indgivet den 25. januar 1987 om nedsættelse af et aftalt børnebidrag, men ikke det gule oplysningsskema, hvori M's begrundelse for at ansøge mere udførligt var angivet.

Statsamtet har i udtalelsen om den foreløbige rapport henvist til, at M's begrundelse var summarisk gengivet på det hvide ansøgningsskema, og at statsamtet derfor ikke fandt

grundlag for tillige at fremsende kopi af det fire sider lange oplysningsskema. Da der ikke kan bortses fra, at begrundelsen i sin helhed - bl.a. et anbringende fra M om, at skattereformen kostede ham 10.000 kr. årligt, - kunne have betydning for H's udformning af sit modindlæg, forelå der på dette punkt en (mindre betydende) fejl.

H søgte i sag B-11 om forhøjelse af børnebidrag. Det oplysningsskema, som i den anledning blev indhentet fra M blev ikke forelagt for H, inden der blev truffet afgørelse om ikke at imødekomme ansøgningen. Blandt de oplysninger, der herefter ikke blev forelagt H, var en oplysning om, at M's forretning var lukket den 1. juli 1987.

Statsamtet traf i sag B-20 afgørelse uden forinden at have forelagt M's ansøgning om nedsættelse af ægtefællebidrag eller det oplysningsskema, M udfyldte, for H og uden at have forelagt H's oplysningsskema for M. De nævnte dokumenter indeholdt både autentiske og andre oplysninger.

I en del tilfælde blev partshøringen gennemført ved afholdelse af et møde, hvori begge parter deltog og havde lejlighed til at udveksle synspunkter og oplysninger. I sagerne S-33 og S-35 blev denne fremgangsmåde benyttet. Statsamtterne udarbejdede i begge sager referat af mødet, men undlod at sikre, at parterne kunne godkende referatet, og den manglende godkendelse var i begge sager med til at skabe usikkerhed hos en af parterne med hensyn til mødets betydning for behandlingen af sagen, se i øvrigt s. 288f.

I sagen S-11 måtte statsamtet løbende træffe afgørelser mellem M og H om samværsrettens omfang og udøvelse. På et tidspunkt bad M statsamtet undersøge H's bopælsforhold, idet han mente, at hun ikke længere beboede den adresse, som i samværsresolutionen var afhentningssted. Meningen med M's henvendelse var uklar, men måtte mest nærliggende forstås som en anmodning om, at afhentningsstedet blev ændret. Statsamtet forelagde hans brev for H, hvis advokat fremkom med en skriftlig forklaring om bopælsforholdene, som statsamtet fandt tilfredsstillende. Herefter meddelte statsamtet M, at det ikke foretog sig videre, og sendte samtidig en kopi af advokatens brev til orientering. Advokatens brev burde have været sendt til partshøring, forinden statsamtet traf afgørelsen, som formelt var et afslag på at ændre samværsvilkårene. Sagens forløb og hen-

vendelsens uklare formulering taget i betragtning er denne undladelse dog forståelig.

3^o) *Sager, i hvilke der er begået betydelige partshøringsfejl*

I de nedenfor refererede fem sager forelå mere graverende partshøringsfejl.

I sagen B-32 undlod statsamtet at sende oplysningsskemaer, der var tilvejebragt i forbindelse med en ansøgning fra H om forhøjelse af et ægtefællebidrag, til kontradiktion. Oplysningerne i det oplysningsskema, M havde udfyldt, vedrørte indkomstens størrelse, men var ikke dokumenteret i form af lønsedler el.lign. For H's vedkommende viste oplysningerne en indtægtsnedgang, fordi hun havde påbegyndt en uddannelse og alene havde uddannelsesstøtte (SU) som indkomst. Oplysningerne, der utvivlsomt var omfattet af partshøringspligten i forvaltningslovens § 19, udgjorde hele bedømmelsesgrundlaget.

Statsamtet har om sag B-32 bemærket, at det kan ses af bidragsafgørelsens referat af oplysningerne om M's indkomst i en bestemt periode sammenholdt med skrivelsens afsluttende bemærkning om tilbagesendelse af bilag til M, at oplysningerne havde været behørigt dokumenteret ved bilag fremsendt af M. Statsamtet har dog beklaget, at det ikke ved afkrydsning på oplysningsskemaet var markeret, hvilken dokumentation, der havde været indsendt. Statsamtet mente ikke, at der forelå partshøringspligt, da »parterne i nærværende sag (ikke) - ca. 1½ år efter separationen - . . . kunne antages at være i stand til at supplere eller korrigerende modpartens oplysninger, ligesom indholdet af oplysningsskemaerne ikke gav særlig grund til at foretage kontradiktion.«

Udgangspunktet efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, er, at der foreligger partshøringspligt, medmindre der er klare holdepunkter for at anse undtagelsesbetingelserne i stk. 2 - i dette tilfælde nr. 1 - for opfyldt. Der skal således ikke, når betingelserne i § 19, stk. 1, er opfyldt, foreligge særlig grund til at foretage partshøring. Da der ikke, som sagen nu foreligger oplyst, er dokumentation for, at § 19, stk. 2, nr. 1, kunne anvendes, og M's henvendelse desuden indeholdt ikke-autoritativt dokumenterede oplysninger bl.a. om, at M var blevet forsørgelsespligtig over for endnu et barn, samt at nogle oplysninger fra en arbejdsgiver indeholdt fejl, må

det fastholdes, at der i denne sag skete en tilsidesættelse af § 19.

Sag S-9 angik et fraskilt ægtepar, hvor M havde fået forældremyndigheden over to drenge, og H forældremyndigheden over en pige. Parterne lå i konstant strid om samværsretten. Uenigheden gjaldt navnlig praktiske detaljer om betaling for transport, børnenes adgang til at rejse alene, tidspunkter for samvær osv. Både M og H gjorde et noget ubehjælpeligt indtryk. Formentlig derfor gennemførtes partshøringen ved afholdelse af et stort antal møder med parterne, henholdsvis sammen og hver for sig. På et tidspunkt anmodede H om, at M's samværsret med pigen blev ophævet. Under et møde i statsamtet erklærede pigen, som da var knap 16 år, at hun modsatte sig samvær med M, ikke på grund af modvilje mod ham, men mod hans nye samlever og dennes barn. Denne udtalelse førte til, at statsamtet ophævede samværsretten uden forinden at have forelagt pigens erklæring for M. Selv om statsamtets behandling af den pågældende sag som helhed var præget af en omhyggelig iagttagelse af partshøringspligten, og selv om der uafslutteligt skulle træffes afgørelser i sagen, må fejlen betragtes som væsentlig.

I anledning af omtalen af sag S-9 henviste statsamtet til, at barnets oplysninger til statsamtet efter en konkret vurdering var blevet undtaget fra partshøring i henhold til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, sammenholdt med forvaltningslovens § 15.

Ifølge § 19, stk. 2, nr. 4, gælder stk. 1 (om partshøring) ikke, hvis parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger. Efter forvaltningslovens § 15 kan retten til aktindsigt bl.a. begrænses »i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private interesser . . .«. Bestemmelsen åbner en snæver adgang til at undtage oplysninger fra parters ret til aktindsigt. I det konkrete tilfælde forelå ikke holdepunkter for at antage, at hensynet til barnet på afgørende måde talte for at begrænse M's interesse i at få udleveret oplysning om barnets forklaring om sit syn på samværsretten. Ifølge referatet havde pigen forklaret, at hun 'egentlig godt ville besøge manden og brødrene . . . nemlig hvis de havde boet alene. Men så længe manden boede sammen med (en ny samlever), så ville hun ikke besøge manden.« Det er vanskeligt at se, at oplysning om denne sam-

tale i højere grad ville belaste forholdet mellem barnet og M end henvisningen i statsamtets oplysningsafgørelse til, at barnet under samtalen i statsamtet havde givet udtryk for, »at hun ikke ønskede samværsret fastsat . . .«. Herefter må det fastholdes, at § 19, stk. 1, er blevet tilsidesat.

I sagen B-9 gjorde M gældende, at der forelå et økonomisk og personligt interessefællesskab mellem H og en anden mand T. Der blev taget stilling til dette spørgsmål to gange af statsamtet og optaget i alt fire politirapporter til brug for statsamtets afgørelser. Forud for den første afgørelse blev der optaget to rapporter. Rapporterne blev ikke forelagt M inden afgørelsen, der gik ud på at opretholde bidraget. M søgte i øvrigt dagen efter afgørelsen aktindsigt i rapporterne og kritiserede efter at have modtaget og gennemlæst dem i en klage til Familieretsdirektoratet både statsamtets bedømmelse af rapportoplysningerne og politiets afhøring.

I sag B-1 blev H, som havde forældremyndigheden over datteren P, pålagt at betale børnebidrag til M, da både M og P oplyste til statsamtet, at P nu boede hos ham. Denne oplysning modtog H inden afgørelsen. Hun gjorde over for Familieretsdirektoratet indsigelse mod, at oplysningen blev lagt til grund. Mens sagen verserede i Familieretsdirektoratet, fremsendte H's advokat til statsamtet en erklæring, underskrevet af P. Af erklæringen fremgik det, at oplysningen om, at P boede hos M, var usand. Derpå ophævede statsamtet bidragsafgørelsen med tilbagevirkende kraft og pålagde M bidragspligt - uden forinden at forelægge erklæringen for M.

I sagen S-7 havde M forældremyndigheden over en dreng, som på det tidspunkt, da H søgte samværsret, var knap to år. Fra en familieplejer og H's læge modtog statsamtet oplysning om, at H af helbredsmæssige og psykiske grunde ikke var i stand til at tage sig af barnet på forsvarlig måde. Herefter fik H samværsret 2 gange 3 timer om måneden, betinget af, at besøget fandt sted hos M, og at han var til stede. Afgørelsen blev truffet, uden at H havde haft lejlighed til at udtale sig om oplysningerne. Heller ikke Familieretsdirektoratet, hvortil H klagede, forelagde de utvivlsomt væsentlige og negative oplysninger om H's helbredsforhold for hende, forinden samværsafgørelsen blev stadfæstet. Det kan ikke udelukkes, at oplysningerne efter omstændighederne kunne have været undtaget fra partshøring i henhold til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, jf. § 15, hvorefter partshøring

kan begrænses eller bortfalde, såfremt udlevering af oplysningerne ville stride mod afgørelse af private eller offentlige hensyn. Spørgsmålet ses imidlertid ikke at have været overvejet af myndighederne.

c) Afsluttende bemærkninger

Som det fremgår, er der i undersøgelsen konstateret 13 tilfælde af tilsidesættelse af partshøringsreglerne. Tallet skal sammenholdes med, at undersøgelsen omfatter 70 sager, og at der i hver sag typisk er truffet afgørelser både i statsamtet og Familieretsdirektoratet, samt at der i nogle af sagerne er truffet flere afgørelser af samme instans. Det må heroverfor tages i betragtning, at der ikke har været partshøringspligt forud for alle afgørelserne, jf. ovenfor under 1^o). Bedømt ud fra disse forudsætninger forekommer antallet af partshøringsfejl at være relativt stort.

En forklaring herpå kunne være, at der er tale om sager fra første halvdel af 1987, dvs. tiden umiddelbart efter forvaltningslovens ikrafttræden, og at en kontradiktorisk sagsbehandling endnu ikke har været indarbejdet på dette tidspunkt. En sådan forklaring er dog næppe holdbar, idet der inden for det familieretlige område i mange år har været tilstræbt en praksis, hvor efter en parts oplysninger og synspunkter, som har betydning for sagen, er blevet forelagt for den anden part, forinden afgørelse er blevet truffet, jf. herved Folketingets Ombudsmands Beretning for 1974, s. 311 og 1982, s. 121 samt Amtsjuristernes Årsberetning for 1974, s. 72-75. Gennemgangen af sagerne har da også vist, at flere af statsamtterne - men ikke alle - gennem udfærdigelse af fortrykte kontradiktionsblanketter og lignende har tilrettelagt faste rutiner, der kan sikre, at partshøringsreglerne bliver iagttaget.

Stort set alle fejlene er begået i forbindelse med statsamtternes behandling af sagerne, dvs. i første instans. Heri er der ikke noget overraskende. Den grundlæggende tilvejebringelse af sagens faktiske oplysninger foretages her, ligesom der er en tendens til, at parterne afgiver flere indlæg på dette tidspunkt af sagsbehandlingen end under behandlingen i anden instans. Pligten til partshøring vil derfor i praksis også være mere omfattende og risikoen for fejltagelser tilsvarende større end i forbindelse med Familieretsdirektoratets behandling af sagen.

Familieretsdirektoratet har så vidt ses ikke i noget tilfælde påtalt partshøringsfejl i statsamterne eller reageret ved hjemvisning af sagen til fornyet behandling. I en del tilfælde er den manglende partshøring blevet rettet ved, at direktoratet i forbindelse med sin behandling har sørget for kontradiktion. Idet jeg i øvrigt henviser til bemærkningerne nedenfor under afsnit V, E), skal jeg i denne forbindelse konstatere, at direktoratet synes at begrænse sin opgave i disse sager til en stillingtagen til det, der er påberåbt i klagen, og kun sjældent på eget initiativ undersøger og reagerer over for sagsbehandlingsfejl.

Uanset det relativt høje antal af konstaterede fejl efterlader gennemgangen dog det helhedsindtryk, at partshøring er et indarbejdet element i behandlingen af de familieretlige sager. Det forekommer imidlertid, som om beslutningen om, hvorvidt der skal gives kontradiktion, i højere grad bygger på en bred vurdering af, om parten kan forventes at fremkomme med væsentligt nyt i forbindelse med kontradiktion, end på en omhyggelig anvendelse af forvaltningslovens § 19. Denne vurderingsmåde er ikke - som det fremgår - altid tilstrækkelig til at sikre overholdelsen af den lovbestemte pligt til partshøring.

6) Klagevejledning

Efter forvaltningslovens § 25 skal afgørelser, der kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåde ved indgivelse af klage. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen giver den pågældende fuldt ud medhold.

Statsamternes afgørelser i de undersøgte sagstyper kan påklages af parterne til Familieretsdirektoratet som et led i det over- og underordningsforhold, der er etableret mellem dette og statsamterne. Familieretsdirektoratet har bestemt, at klager skal indgives til statsamtet, hvorfra sagen videresendes med akterne og statsamtets eventuelle bemærkninger til direktoratet.

Det følger af forvaltningslovens § 25, at statsamterne skal vejlede om klagemuligheden samt om, at klagen indgives gennem statsamtet.

Familieretsdirektoratets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Direktoratet har således ikke klagevejledningspligt i henhold til § 25.

I tre sager - S-11, B-12 og B-31 - blev der ikke givet klagevejledning af statsamtet i overensstemmelse med ovenstående retningslinjer. Disse tre tilfælde fremtræder som undtagelser.

Det pågældende statsamt har om sagerne B-12 og B-31 oplyst, at klagevejledning må anses for givet ved, at 'bidragsafgørelserne formentlig har været vedlagt et eksemplar af blanket JU 98' (der bl.a. indeholder klagevejledning). Da det ikke af sagerne kan ses, at den nævnte blanket er blevet udleveret, må det fastholdes, at klagevejledning ikke kan anses for meddelt i disse sager.

7) Begrundelse

a) Begrundelsespligtens indhold

Ifølge forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold.

I sager, der som de undersøgte involverer to parter og nærmest undtagelsesfrit meddeles skriftligt, vil der praktisk taget altid være begrundelsespligt.

Ifølge § 24 skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke, afgørelsen er truffet. Reglen gælder naturligvis ikke for de tilfælde, hvor afgørelsen træffes på ulovbestemt grundlag. Da de heromhandlede afgørelser altid vil have et lovgrundlag, skal begrundelserne undtagelsesfrit indeholde henvisning til en eller flere paragraffer i lov eller bekendtgørelse. Beror anvendelsen af reglen på en særlig fortolkning, skal der redegøres herfor.

I det omfang, afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt. Såvel samværs- som bidragsafgørelser beror i vid udstrækning på skønsudøvelse. Afgørelserne skal således ofte indeholde en angivelse af de kriterier, der har været inddraget, og som har haft afgørende betydning for afgørelsens resultat. Dette gælder for så vidt både kriterier, der taler for, og kriterier, der taler imod resultatet; men almindeligvis vil kun de hensyn, der understøtter udfaldet, have været bestemmende og dermed være omfattet af begrundelsespligten.

Beror skønsudøvelsen på anvendelsen af en intern regel - hvad enten det er en fast praksis, retningslinier, der er fastsat i cirkulærer el.lign. - skal begrundelsen indeholde en redegørelse for reglens indhold, og hvis den er offentliggjort, oplysning om offentliggørelsesstedet. Det familieretlige område er som nævnt ovenfor under afsnit IV præget af mange interne regler; ofte indebærer begrundelsespligten derfor, at der skal redegøres for indholdet af en sådan regel og for, hvorledes, den er blevet anvendt i det konkrete tilfælde.

Forvaltningslovens § 24 pålægger ikke myndighederne udtrykkeligt at tage stilling til alt, hvad parterne har gjort gældende, herunder anbringender, som ikke vedrører hovedhensynerne bag skønsudøvelsen.

Om fornødent skal begrundelsen indeholde en »kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen«, jf. § 24, stk. 2. Denne pligt til en kort sagsfremstilling gælder kun, når der er et behov herfor. Dette vil ikke være tilfældet, hvis parten i forvejen kender hele oplysningsgrundlaget f.eks. gennem partshøring eller partsaktindsigt, og oplysningerne bevismæssigt er afklaret. Er de centrale oplysninger i sagen omtvistede, kan en redegørelse derimod være påkrævet med henblik på, at det klargøres over for den pågældende part, hvad myndigheden har lagt til grund.

Det siger sig selv, at begrundelsen skal være rigtig. Det betyder, at de hovedhensyn, der angives som bestemmende, også faktisk skal have været det, samt at henvisningen til og omtalen af afgørelsens retlige grundlag skal være korrekt. Begrundelsen må heller ikke være misvisende ved f.eks. at medtage visse, men ikke alle hovedhensyn, eller gengive fejlagtige oplysninger.

Begrundelsens indhold kan begrænses i det omfang, partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. forvaltningslovens § 15. Det må antages, at sådanne modhensyn kun i ekstraordinære situationer vil medføre en begrænsning af begrundelsespligten.

Loven foreskriver ikke, i hvilken form begrundelsen skal meddeles. Almindeligvis vil den fremtræde som et led i afgørelsesskrivelsen i form af en kort argumentation for afgørelsens resultat. Den kan også gives i form af en for-

trykt vejledning om praksis eller en standardformulering. Sådanne forhåndsformuleringer skal dog normalt suppleres med de konkrete forhold, der har været tillagt betydning i den foreliggende sag.

Den 3. december 1986 udsendte Familieretsdirektoratet til statsamtene en cirkulærskrivelse om begrundelser i henhold til forvaltningsloven. Med skrivelsen fulgte en lang række eksempler på, hvorledes begrundelse kan udformes i de forskellige typer af sager, hvori statsamtene og Familieretsdirektoratet træffer afgørelse. I skrivelsen anmodede direktoratet statsamtene om, at statsamternes skriftlige begrundelser i henhold til forvaltningslovens § 22 indeholder tilsvarende oplysninger som de af direktoratet udarbejdede eksempler på begrundelser. Samtidig blev det understreget, »at den sproglige formulering i de udarbejdede begrundelseskoncepter på ingen måde er bindende for statsamtene.«

b) *Undersøgelsens resultater*

1^o) *Tilfredsstillende begrundelser*

I langt den overvejende del af de undersøgte sager er afgørelserne ledsaget af en begrundelse, der opfylder kravene i § 24.

Den (tætte) forekomst af interne regler letter opfyldelsen af begrundelsespligten, idet der for en lang række sagstyper kunne udfærdiges standardformuleringer, der kan bruges som hovedbestanddel af den ledsagende begrundelse. Standardformuleringen skal herefter blot suppleres med nogle kortfattede bemærkninger møntet på den konkrete sag.

Et eksempel herpå er statsamtets begrundelse i sag B-18 for ikke at nedsætte et aftalt børnebidrag:

» . . .

Afgørelsen er truffet i medfør af børnelovens § 17, hvorefter aftalen om børnebidrag kan tilsidesættes, såfremt aftalen skønnes åbenbart ubillig, eller når forholdene væsentligt har forandret sig, eller aftalen strider mod barnets tarv.

For Deres vedkommende har statsamtet lagt til grund, at De på tidspunktet for aftalens indgåelse havde en årlig indtægt på 165.000 kr. brutto.

Man har endvidere lagt vægt på, at De nu har en årlig indtægt på 203.000 kr. brutto.

For (H's) vedkommende har man lagt til

grund, at hun har en årlig indtægt på 174.000 kr. brutto.

Statsamtet har ved afgørelsen lagt vægt på disse forhold.«

Begrundelsen er acceptabel, selv om forbindelsen mellem indkomstoplysningerne og det relevante led i § 17 - den manglende ændring af forholdene - kunne have været gjort tydeligere.

I adskillige sager, bl.a. sag B-3, har begrundelsen for fastsættelse af størrelsen af et ægtefællebidrag kunnet formuleres som en redegørelse for 'fjerdedelsreglen' suppleret med oplysning om, hvilke indkomster statsamtet havde lagt til grund i det konkrete tilfælde:

»Efter at have gennemgået sagen bestemmer Statsamtet, at bidraget med virkning fra 1. marts 1987 og indtil videre nedsættes til 1.200 kr. månedlig.

Afgørelsen er truffet i medfør af ægteskabslovens § 50. Bidragets størrelse fastsættes under hensyn til, i hvilket omfang den, der ønsker bidrag, selv kan skaffe sig et efter sine livsvilkår tilstrækkeligt underhold, og hvorvidt den anden part efter sine økonomiske forhold og de øvrige omstændigheder formår at udrede bidrag. Der tages endvidere hensyn til ægteskabets varighed.

Ved bidragsudmålingen lægger man som vejledende princip hovedvægten på parternes bruttoindkomst, herunder arbejdsløshedsunderstøttelse, eller efter omstændighederne den indtægt, de kunne have, hvis de udnyttede deres erhvervsevne og øvrige indtægtsmuligheder, mens udgifterne spiller en mindre rolle, bortset fra de underholdsforpligtelser, som parterne har over for børn. Er der tale om »mellemindtægter«, vil udgangspunktet ved fastsættelsen af bidragets størrelse være et beløb svarende til 1/4 af forskellen mellem den bidragsberettigedes og den bidragspligtiges indtægter. En ægtefælles samlede underholdsforpligtelser vil dog i reglen ikke komme til at overstige 1/3 af indtægten. For Deres vedkommende har Statsamtet lagt til grund, at De i forbindelse med aftalen om hustrubidraget oplyste, at De tjente ca. 15.000 kr. månedlig, og at De nu ifølge indsendte lønsedler tjener ca. 15.200 kr. månedlig.

For Deres tidligere hustru vedkommende har man lagt til grund, at hun i forbindelse med aftalen om hustrubidraget oplyste, at hun tjente ca. 9.000 kr. månedlig, og at hun nu efter indsendte lønsedler tjener ca. 10.100 kr. månedlig.

Statsamtet har ved afgørelsen lagt vægt på disse forhold.«

Samværsagerne kan være vanskeligere at begrunde på denne måde. Begrundelseskravet er i tre sager blevet opfyldt ved en opregning af lovens hovedhensyn og en angivelse af det eller de kriterier, der har været udslagsgivende i den konkrete sag. Sag S-33 indeholder et eksempel herpå:

M søgte om fastsættelse af en ret omfattende samværsordning, mens H, der havde forældremyndigheden, ønskede en mindre vidtgående samværsordning. Statsamtet imødekom M's ønske og begrundede afgørelsen således:

»Ifølge myndighedslovens § 23 skal et barns forbindelse med begge forældre søges bevaret ved, at den, der ikke har del i forældremyndigheden, har ret til samvær med barnet. Statsamtet træffer jævnfør lovens § 24, efter anmodning afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværsretten og kan fastsætte de nødvendige bestemmelser i forbindelse hermed. Afgørelsen træffes under hensyn til, hvad der er bedst for barnet. Ved afgørelsen tages navnlig hensyn til den pågældendes hidtidige forbindelse med barnet.

Statsamtets afgørelse om samværsret træffes efter en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Der tages herved navnlig hensyn til barnets alder, forældrenes hidtidige forbindelse med barnet og afstanden mellem forældrenes bopæl.

Det fremgår af sagen, at samværet hidtil har været udøvet i ulige weekender fra fredag aften til tirsdag morgen samt at (H) er indforstået med, at De får samvær fra 2. juledag til dagen før første normale skoledag, 14 dage i sommerferien, påsken i lige år og efterårsferien i ulige år gående fra sidste skoledags eftermiddag til dagen før første skoledag.

Statsamtet har ved afgørelsen lagt vægt på disse forhold.«

Navnlig i klageinstansen kan der være behov for en mere indgående redegørelse for, hvorledes den foreliggende sags bevisligheder er blevet bedømt i forhold til den praksis, der følges vedrørende det omstridte punkt. Dette behov er blevet imødekommet i en række af de undersøgte sager.

I sag S-25 begrundede Familieretsdirektoratet en afgørelse om fastsættelse af en samværsordning, der var væsentligt videregående end normalt, således:

»Afgørelsen er truffet efter de i Statsamtets skrivelse anførte bestemmelser.

Der har udviklet sig en praksis med hensyn til omfanget af samværsretten, når forældrene ikke er enige herom. Ifølge denne praksis fastsættes samvær med overnatning til hver anden eller tredje weekend fra fredag aften til søndag aften, nogle dage i julen og i påsken samt 2 uger i sommerferien. Dette udelukker dog ikke, at der i særlige tilfælde kan gøres undtagelser herfra, således at der fastsættes samvær i større eller mindre udstrækning end anført.

Det følger videre af administrativ praksis, at der ikke fastsættes samvær i efterårsferien, når forældremyndighedsindehaveren protesterer. Det samme gør sig gældende for så vidt angår samvær juleaften, idet denne praksis hviler på det synspunkt, at det i almindelighed vil være bedst stemmende med barnets interesse at tilbringe juleaften i sit hjemlige miljø.

Familieretsdirektoratet har ved afgørelsen om at tillægge Dem samvær hver anden weekend lagt vægt på den hidtidige kontakt mellem Dem og (P), idet De har anført, at De fra august 1985 til august 1986 havde samvær hver anden weekend, mens (H) har oplyst, at De i august 1985 havde samvær 1 gang, at De i perioden september til december 1985 havde samvær 2 gange 1 nat, og i øvrigt så (P) ca. en halv dag hveranden uge. (H) har videre oplyst, at De i julen 1985 holdt juleaften og nytårsaften med hende og (P), at De i perioden januar til marts 1986 var sammen med (P) 2 eller 3 dage med overnatning, og at De i april-maj 1986 havde samvær med (P) hver anden weekend fra torsdag til mandag. Man har endvidere lagt vægt på, at De havde samvær 2 uger i sommeren 1986.

Det følger videre af sagen, at der ikke har været udøvet samvær på hverdage i et sådant omfang, at man har fundet grundlag for at fravige den ovenfor beskrevne praksis i Deres sag og fastsætte hverdagssamvær.

Med hensyn til Deres ønske om samvær med (P) i 3 uger om sommeren har Familieretsdirektoratet ikke fundet anledning til at fastsætte yderligere én uge, da den hidtil præciserede ordning har fungeret med 2 ugers sommerferie og for så vidt angår jule-, påske- og efterårsferien, har Familieretsdirektoratet ikke mod forældremyndighedsindehaverens protest fundet anledning til at fravige sædvanlig praksis.

Endelig har Familieretsdirektoratet for så vidt angår (H's) anmodning om, at sommerfe-

riesamværet fastsættes som 2 gange 1 uge, ikke fundet grundlag for at fravige praksis, hvorefter sommerferien afholdes samlet af hensyn til (M's) mulighed for at planlægge sommerferien med (P).«

I sag B-7 skulle Familieretsdirektoratet tage stilling til, om et uddannelsesbidrag burde ophæves med tilbagevirkende kraft. Statsamtet havde ladet bidraget bortfalde fra den førstkommende forfaldsdag efter statsamtets afgørelse, dvs. 1. februar 1987. Familieretsdirektoratet ændrede afgørelsen og lod bidraget bortfalde med virkning fra 1. november 1986. Direktorateret begrundede afgørelsen på denne måde:

»Afgørelsen er truffet efter de bestemmelser og retningslinier og på grundlag af de økonomiske forhold, der er angivet i Statsamtets skrivelser af 28. januar 1987 og 10. marts 1987.

Til Deres orientering kan Familieretsdirektoratet oplyse, at det i sager om bidragsfastsættelse, hvori der er grundlag for at ændre et fastsat bidrag, er statsamternes og Familieretsdirektoratets praksis, at en ændring normalt tidligst tillægges virkning fra førstkommende forfaldsdag efter den trufne afgørelse. Det gælder både ved forhøjelse, nedsættelse eller bortfald af bidraget.

Fravigelse herfra vil navnlig kunne ske i tilfælde, 1) hvor en part har givet bevidst urigtige oplysninger, 2) hvor den påklagede afgørelse efter Familieretsdirektoratets opfattelse er åbenbart urigtig, eller 3) hvor sagsbehandlingen på grund af forhold, der kan lægges den bidragsfastsættende myndighed eller en af sagens parter til last, har trukket urimeligt længe ud.

Den nævnte praksis hviler på det synspunkt, at der kun bør ske en ændring af *forfaldne* bidrag, såfremt der foreligger ganske særlige omstændigheder. Dette gælder, uanset om bidraget er forfaldet før indgivelsen af en ansøgning om ændring af bidraget, eller bidraget forfalder mellem tidspunkterne for ansøgningens indgivelse og afgørelsen.

Familieretsdirektoratet har ved afgørelsen om at ophæve Statsamtets afgørelse af 12. november 1986 fundet, at De ved oprettelsen og indbetalingen på (S's) børneopsparingskonto, der er udbetalt med ca. 84.000 kr. den 8. november 1986, har opfyldt Deres forpligtelse til at bidrage til (D's) fortsatte uddannelse.«

2°) *Manglende eller mangelfuld begrundelse*aa) *Manglende begrundelse*

I fem tilfælde var den truffe afgørelse slet ikke ledsaget af en begrundelse:

- Sag B-12 (statsamtets afgørelse af 6. marts 1987),
 sag B-31 (statsamtets afgørelse af 16. marts 1987),
 sag S-10 (statsamtets afgørelse af 31. marts 1987 om delvis afslag på aktindsigt),
 sag S-11 (statsamtets afgørelse af 5. august 1987),
 sag S-12 (statsamtets afgørelse af 10. februar 1987).

I sag B-31 blev sagen af Familieretsdirektoratet hjemvist med henblik på, at statsamtet gav en begrundelse. I sag S-11 fik M på begæring en begrundelse af statsamtet to dage efter afgørelsen.

I sag B-12 blev den manglende begrundelse påtalt af Familieretsdirektoratet. Det overvejedes endvidere at hjemvise sagen, men direktoratet valgte under hensyn til den tid, der var medgået, i stedet selv at give en begrundelse. I sag S-12 bemærkede Familieretsdirektoratet i det interne referatark, at der ikke var givet begrundelse og meddelte derpå selv parterne begrundelsen. Den manglende begrundelse i sag S-10 blev ikke konstateret af Familieretsdirektoratet, da klagen blev tilbagekaldt, inden direktoratet havde realitetsbehandlet sagen.

bb) *Manglende lovhenvi sning*

I fire tilfælde var der ikke i begrundelsen givet henvisning til den anvendte lovbestemmelse.

I sag B-1 (statsamtets afgørelser af 18. marts 1987 og 16. juni 1987), sag B-3 (statsamtets afgørelse af 16. juli 1987) og sag S-18 (statsamtets afgørelse af 19. marts 1987).

Det pågældende statsamt har erkendt, at der i sag B-3 manglede henvisning til de relevante lovbestemmelser i afgørelsen af 16. juli 1987, men samtidig anført, at der i denne afgørelse blev henvist til en tidligere afgørelse af 16. juni 1987, og at denne afgørelse indeholdt den pligtige lovhenvi sning.

Efter min mening er det rigtigst at forstå kravet i forvaltningslovens § 24 således, at henvisningen til den relevante bestemmelse skal være indeholdt i hver enkelt af de skrivelser, hvorved der meddeles parten en afgørelse om sagens realitet. Det må derfor fastholdes, at der i denne

sag foreligger en - mindre - tilsidesættelse af begrundelsespligten.

Den manglende henvisning til den relevante lovbestemmelse har i intet af tilfældene haft betydning for parternes mulighed for at varetage deres interesser, bl.a. fordi der var tale om sager, hvor statsamtet tidligere havde truffet afgørelse i forhold til parterne og i den forbindelse oplyst om regelgrundlaget.

cc) *Manglende angivelse af hovedhensyn eller sagsfremstilling*

I 13 tilfælde har begrundelserne manglet henvisning til de forhold af retlig og faktisk karakter, der har været bestemmende for sagens udfald.

Sag S-5 (statsamtets afgørelse af 19. marts 1987), sag S-18 (statsamtets afgørelse af 19. marts 1987), sag S-27 (statsamtets afgørelse af 19. marts 1987), sag B-2 (statsamtets afgørelse af 20. februar 1987), sag B-12 (Familieretsdirektoratets afgørelse af 10. juni 1987), sag B-11 (statsamtets afgørelse af 17. marts 1987 og Familieretsdirektoratets afgørelse af 24. april 1987), sag B-17 (statsamtets afgørelse af 19. marts 1987 og Familieretsdirektoratets afgørelse af 29. juni 1987), sag B-26 (statsamtets afgørelse af 27. marts 1987), sag B-27 (statsamtets afgørelse af 25. marts 1987 og Familieretsdirektoratets afgørelse af 19. juni 1987) samt sag B-30 (statsamtets afgørelse af 12. marts 1987).

I sag S-5 fik M ikke samvær, i det omfang han havde søgt. Statsamtet begrundede afgørelsen således:

»Ifølge myndighedslovens § 23 skal et barns forbindelse med begge forældre søges bevaret ved, at den, der ikke har del i forældremyndigheden, har ret til samvær med barnet. Statsamtet træffer, jfr. lovens § 24, efter anmodning afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværsretten og kan fastsætte de nødvendige bestemmelser i forbindelse hermed. Afgørelsen træffes under hensyn til, hvad der er bedst for barnet. Ved afgørelsen tages navnlig hensyn til den pågældendes hidtidige forbindelse med barnet.

Afgørelsen træffes efter en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Der tages herved navnlig hensyn til barnets alder, forældrenes hidtidige forbindelse med barnet og afstanden mellem forældrenes bopæle.«

I sag S-18 afslog statsamtet en ansøgning fra M om fastsættelse af samvær under henvisning til, »at der (ikke) er indtrådt sådanne nye om-

stændigheder i sagen, der for øjeblikket kan be-
grunde en ændring af statsamtets afgørelse af 7.
august 1986.«

Statsamtet har til sag S-18 gjort gældende, at
den omtalte afgørelse drejede sig om genoptagelse af en omfangsrig sag, og at skrivelsen
»ikke nødvendigvis, efter statsamtets opfattelse
på det tidspunkt, behøvede at indeholde en
fuldstændig henvisning til de (i øvrigt) relevante
retlige og faktiske forhold.« Dette synspunkt
savner holdepunkt i § 24 og kan derfor ikke give
grundlag for en ændret bedømmelse.

I sag S-27 fik M en samværsordning, der var
væsentligt mere restriktiv, end han havde an-
søgt om - tre timer hver anden lørdag i stedet
for hver anden weekend fra fredag aften til søn-
dag aften. Afgørelsen var begrundet således:

»Ifølge myndighedslovens § 23 skal et barns
forbindelse med begge forældre søges bevaret
ved, at den, der ikke har del i forældremyndig-
heden, har ret til samvær med barnet. Statsamtet
træffer, jævnfør lovens § 24, efter anmodning
af afgørelse om omfanget og udøvelsen af
samværsretten og kan fastsætte de nødvendige
bestemmelser i forbindelse hermed. Ved afgørelsen
tages navnlig hensyn til den pågældendes
hittidige forbindelse med barnet.

Statsamtets afgørelse om samværsret træffes
efter en konkret vurdering af sagens omstændigheder.
Der tages herved navnlig hensyn til barnets
alder, forældrenes hidtidige forbindelse
med barnet og afstanden mellem forældrenes
bopæl.

Det fremgår af sagen, at forældrene har boet
sammen fra barnets fødsel til 1. juli 1986, og at
faderen har søgt samvær fastsat den 16. september
1986.

Statsamtet har ved afgørelsen lagt vægt på
disse forhold.«

Det burde i afgørelsen være præciseret, hvilken
betydning for udfaldet de anførte oplysninger
havde samt tydeliggjort, hvilket blandt de
foran opregnede hensyn, der i denne sag havde
ført til en så væsentlig afvigelse fra normalt
samværsomfang.

Sagerne B-11, B-17 og B-27 drejede sig om
udmåling af højere børnebidrag end normalbidraget
på grundlag af de retningslinier som fastsættes i
Justitsministeriets årlige cirkulære, jf. ovenfor
under afsnit IV, C). Det fremgår, at der er tale om
en meget præcis regel med faste takster knyttet til
bestemte indkomstgrænser og forsørgerbyrder. I de
heromhandlede sager blev denne praksis refereret væsentlig mere

summarisk i begrundelsen for afgørelsen. De
benyttede formuleringer var i alt væsentligt
ens. Som eksempel kan nævnes statsamtets be-
skrivelse af praksis i sagen B-27:

»Det er statsamternes og Familieretsdirektoratets
praksis at pålægge en bidragspligtig at betale et
forhøjet bidrag, såfremt den bidragspligtige har
en væsentlig bedre økonomisk stilling end en
arbejder med gennemsnitsindtægt. Som udgangspunkt
forhøjes normalbidraget med 25 pct., 50 pct. eller
100 pct. eller i særlige tilfælde mere under hensyn
til parternes indtægtsforhold og omfanget af de
bidragsforpligtelser over for børn, som i øvrigt
påhviler dem. Bortset fra underholdsforpligtelserne
tillægges parternes udgifter mindre betydning ved
bidragsfastsættelsen end indtægterne, men oplysningerne
om udgifter indgår dog i det samlede skøn, der
ligger til grund for afgørelsen.«

Den anførte formulering dækker kun hovedprincipperne,
mens formuleringen i det årlige cirkulære giver
parterne mulighed for direkte at aflæse resultatet.
Det er da også betegnende, at M i sag B-17 bad om
en uddybende begrundelse og i den anledning fik
det dagældende cirkulære udleveret.

I anledning af disse bemærkninger anførte
det statsamt, der behandlede sag B-17, »at afgørelsen
blev begrundet i overensstemmelse med sædvanlig
praksis ved herværende statsamt og med Familieretsdirektoratets
direktiver til statsamterne i forbindelse med
forvaltningslovens ikrafttræden. Der henvises herved
til Familieretsdirektoratets standardkoncept Abb.3.

Det tilføjes, at statsamtet ikke finder det
hensigtsmæssigt at udsende Familieretsdirektoratets
cirkulærskrivelse om forhøjet børnebidrag end
normalbidraget.

Statsamtets afgørelse om størrelsen af børnebidrag
er skønsmæssig, jf. lov om børns retsstilling § 14,
og selv om der findes en række interne retningslinier
for statsamternes behandling af disse sager, udøves
et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde og særligt
i sager, der befinder sig i »grænseområder«.

Hvis de vejledende satser udsendes til parterne
i alle sager om forhøjet børnebidrag, kan det frygtes,
at det gennem klientpres vil medvirke til, at
satserne i endnu højere grad, end det er tilfældet
nu, vil få karakter af faste regler.

En forøgelse af det materiale, der skal udsendes

des fra statsamterne, vil endvidere være resourcekrævende.«

Hertil skal jeg udtale:

Mine bemærkninger om de her nævnte sager sigter alene på de tilfælde, hvor afgørelsen er truffet på grundlag af det omtalte cirkulære. I sådanne tilfælde må kravet i § 24 om en angivelse af hovedhensyn føre til, at den benyttede interne regel gengives præcist og ikke i en form som den citerede. Det tilføjes, at en udlevering eller et mere udførligt referat af cirkulæret ikke ses at påføre statsamterne nævneværdigt større besvær end den anvendte formulering samt, at risikoen for, at en orientering om reglens indhold skaber klientpres, må kunne afværges på anden måde end en summarisk gengivelse af reglen.

I sagerne B-2 og B-12 blev Familieretsdirektoratets afgørelser truffet på grundlag af en praksis, hvorefter der regnes med en maksimumsgrænse for den bidragsberettigedes forsørgelsesbehov på dengang ca. 160.000 kr. I almindelighed vil der ikke blive udmålt et bidrag, der bevirker, at den berettigedes indtægter overstiger denne grænse. Anvendelsen af denne praksis kom i begge sager til udtryk i direktoratets begrundelser i form af en henvisning til, »at De er i stand til samt bør kunne forsørge Dem selv.« At dette udsagn byggede på en ret håndfast praksis, fremgik imidlertid ikke af formuleringen.

I sagerne B-26, B-30 og som et delspørgsmål i sag B-17 blev det afgjort, om M skulle betale konfirmationsbidrag og i bekræftende fald med hvilket beløb. Familieretsdirektoratets afgørelse i sag B-30, som gengives nedenfor, er et eksempel på en udmærket beskrivelse af praksis og dens baggrund:

»Afgørelsen er truffet i medfør af børnelovens § 15, stk. 1, hvorefter særligt bidrag bl.a. kan pålægges i anledning af omkostningerne ved barnets konfirmation.

I tilfælde, hvor der ansøges om fastsættelse af sædvanligt konfirmationsbidrag, vil der som udgangspunkt ikke blive søgt indhentet oplysninger om den bidragspligtiges og den bidragsberettigedes personlige og økonomiske forhold.

Baggrunden herfor er, at konfirmationsbidraget må betragtes som et led i den almindelige bidragsforpligtelse over for børn, forstået således, at der uanset den bidragspligtiges personlige og økonomiske forhold fastsættes sæd-

vanligt konfirmationsbidrag, når der i forvejen betales bidrag til et barns underhold.

Størrelsen af det sædvanlige konfirmationsbidrag, der er beregnet til delvis dækning af udgifterne ved konfirmation, fastsættes ifølge praksis til 3 gange det ved årets begyndelse gældende normalbidrag, medmindre bidragspligtige er pålagt at betale normalbidrag med tillæg af 50 pct. eller derover.«

Statsamtet havde i samme sag blot henvist til, at »Afgørelsen er truffet i medfør af børnelovens § 15, stk. 1, hvorefter særligt bidrag bl.a. kan pålægges i anledning af omkostningerne ved barnets konfirmation.«

I sag B-17 blev der henvist til en vejledning, der tilsvarende summarisk omtalte muligheden for at pålægge konfirmationsbidrag.

I sag B-26 henviste statsamtet i afgørelseskrivelsen til den kontradiktionsskrivelse, der var blevet sendt til M, og som indeholdt følgende fremstilling af retsgrundlaget for konfirmationsbidrag:

»Efter børnelovens § 15 skal De betale konfirmationsbidraget, hvis De ikke allerede har betalt det, eventuelt gennem betaling af præmier på en konfirmationsforsikring.« Familieretsdirektoratet gav i sin tiltrædelse af statsamtets afgørelse en udførlig begrundelse svarende til den ovenfor citerede i sag B-30.

dd) *Urigtige eller misvisende begrundelser*

I fire sager er der givet urigtige eller misvisende begrundelser.

I tre af sagerne blev ikke alle de synspunkter, der havde været bestemmende for afgørelsen, nævnt i begrundelsen. I den fjerde sag blev en intern regel gengivet forkert.

I sag S-21 henviste statsamtet som begrundelse for at afslå samværsret til oplysningerne om M's samliv med barnet. Af Familieretsdirektoratets interne referatark ses, at statsamtet telefonisk havde oplyst direktoratet om, at der også var lagt vægt på »den udokumenterede vold«.

Familieretsdirektoratet tiltrådte i sag S-26 statsamtets afgørelse vedrørende omfanget af M's samværsret med en pige og en dreng; direktoratet tiltrådte samtidig statsamtets begrundelse. Statsamtet havde i sin begrundelse for afgørelsen henvist til parternes oplysninger om, i hvilket omfang der hidtil havde været samvær. Af direktoratets interne referatark fremgår, at direktoratet udover oplysningerne

om det hidtidige samvær - som var usikre - havde lagt vægt på barnets alder og på, at M havde samvær med barnet en hverdag om ugen.

Af Familieretsdirektoratets interne referatark i sag S-27 ses, at statsamtets afgørelse om at fastsætte en ordning med meget lidt samvær ikke blot som angivet i statsamtets begrundelse beroede på oplysningerne om kontakten mellem M og barnet, men også på, at H ikke havde nogen konkret begrundelse for at nægte ham samvær, samt at hun havde trukket sagen ud.

Statsamtet har i sin udtalelse vedrørende sagen oplyst, at »de i referatarket omtalte oplysninger ikke har influeret på afgørelsen, der, hvis de havde været tillagt betydning, muligvis kunne være blevet mere gunstig for faderen«.

I direktoratets referatark er det anført, at den pågældende medarbejder i statsamtet under en telefonsamtale havde oplyst, »at man har lagt vægt på, at der har været samliv i over 1 år efter b.s fødsel, at BM har trukket sagen, og at BM ikke har nogen konkret begrundelse for at nægte sr. (Samværsret, min bemærkning).«

På denne baggrund må det lægges til grund, at de i referatarket anførte forhold har været inddraget i den skønsafvejning, der gik forud for afgørelsen, og at der var tale om hovedhensyn, der burde have været anført som et led i begrundelsen for afgørelsen.

I sag B-25 blev »fjerdedelsreglen« ukorrekt gengivet. Som et korrektiv til hovedreglen om, at bidraget sættes til 1/4 af forskellen mellem parternes indkomster gælder, at den bidragspligtiges samlede underholdsforpligtelser ikke må overstige 1/3 af indtægten, jf. s. 264). I begrundelsen blev denne brøk oplyst som 1/4.

c) Afsluttende bemærkninger

I undersøgelsen er der konstateret 29 tilfælde af begrundelsesfejl. I 5 tilfælde har fejlen bestået i, at begrundelse helt mangler. Den overvejende del af fejlene består i afvigelser fra de krav med hensyn til begrundelsernes indhold, der følger af forvaltningslovens § 24.

Tallene må sammenholdes med, at undersøgelsen omfatter et væsentligt større antal afgørelser end 70, da hver sag typisk rummer to eller flere afgørelser. I modsætning til partshøringspligten (jf. s. 270) har der ikke forud for forvaltningslovens ikrafttræden været tradition for udformning af samtidige begrundelser på det familieretlige område. På baggrund heraf og i betragtning af fejlenes art giver undersøgelses-

resultatet ikke anledning til alvorlig betænkelighed og kritik.

Ligesom partshøringsfejlene er hovedparten af begrundelsesfejlene begået i statsamtterne.

Familieretsdirektoratet har i de undersøgte sager viet begrundelsesfejl betydelig opmærksomhed. I to tilfælde er der reageret over for undladt begrundelse med hjemvisning eller påtale, og begrundelser er i en del tilfælde blevet rettet af direktoratet. Der er dog ikke udtalt egentlig kritik over for mangelfulde begrundelser, formentlig ud fra den opfattelse, at sådanne fejl sjældent vil påvirke den påklagede afgørelses udfald. Derimod kunne der være anledning til for direktoratet at overveje en ny generel vejledning over for statsamtterne om begrundelsespligtens betydning for de familieretlige sager som en opfølgning af direktoratets cirkulærskrivelse af 3. december 1986 samt den vejledning om pligtens indhold, direktoratet gav på amtsjuristernes årsmøde i oktober 1987 (s. 106-108 i Skarrildhusrapporten 1987).

8) Tavshedspligt m.v.

a) Reglerne om tavshedspligt

Reglerne i forvaltningslovens kapitel 8 om tavshedspligt m.v. gælder for al forvaltningsvirksomhed og ikke blot - som hovedparten af lovens bestemmelser - for sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. s. 255. En del af reglerne (§§ 28-32) angår myndighedernes udveksling af fortrolige oplysninger og griber dermed direkte ind i den del af sagsbehandlingsrutinerne, der består i myndighedernes indhentelse af oplysninger hos hverandre.

Ifølge § 28, stk. 1, må oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af narkotikamidler og lignende ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

Statsamtterne, Familieretsdirektoratet, politiet samt kommunale og amtskommunale myndigheder er indbyrdes forskellige myndigheder og kan derfor som udgangspunkt ikke udveksle de anførte oplysningstyper. Forbudet gælder bl.a. oplysninger om alvorligere familiære problemer, mens rent økonomiske oplysninger og lignende falder udenfor. I ganske mange af de gennemgåede sager - især samværssager - er

størstedelen af oplysningerne omfattet af bestemmelsen.

Videregivelse af rent private oplysninger kan dog ske,

a) hvis den, oplysningen angår, har givet samtykke hertil, jf. § 28, stk. 2, nr. 1; samtykket skal som hovedregel være skriftligt og altid være specificeret, dvs. indeholde oplysning om hvilke typer af oplysninger, der må videregives, til hvem oplysningen må videregives, og til hvilket formål, jf. § 28, stk. 4;

b) hvis videregivelsen følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, jf. § 28, stk. 2, nr. 2;

c) hvis videregivelse sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, jf. § 28, stk. 2, nr. 3;

d) hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolgaver, jf. § 28, stk. 2, nr. 4.

Der er i enkelte tilfælde pålagt statsamtterne pligt til at afgive oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, f.eks. (i medfør af bistandslovens § 19) underretning til det sociale udvalg om, at børn eller unge under 18 år har behov for social bistand, jf. Socialministeriets bekendtgørelse nr. 889 af 11. december 1986. Der ses ikke at være regler om oplysningspligt for andre myndigheder i forhold til statsamtterne i sager som de undersøgte. Undtagelsesbestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 2, har dermed ringe praktisk betydning for statsamtternes oplysning af sagerne.

De strenge betingelser i § 28, stk. 2, nr. 3, vil kun i sjældne tilfælde være opfyldt og muliggøre videregivelse af rent private oplysninger.

En videregivelse af rent private oplysninger kan være nødvendig, hvor statsamtet er nødsaget til at inddrage en anden myndighed enten med henblik på indhentelse af en sagkyndig erklæring eller for at låne den anden myndigheds akter. Forudsætningen er dog, at inddragelsen af den anden myndighed har en tvingende karakter, samt at videregivelsen ikke omfatter flere oplysninger, end formålet tilsiger. I denne begrænsede udstrækning er videregivelse tilladt i henhold til § 28, stk. 2, nr. 4, 1. led. Disse betingelser vil ofte være opfyldt, når der videregives oplysninger fra Familieretsdirektoratet til statsamtet, f.eks. til udfærdigelse af bidragsresolution.

Videregivelse fra et statsamt til Familieretsdirektoratet til brug for direktoratets behandling af klagesager eller sager, som direktoratet har optaget til behandling som et led i sin tilsynsvirksomhed, er hjemlet i § 28, stk. 2, nr. 4, 2. led.

I praksis vil udveksling af rent private oplysninger dog normalt skulle ske på grundlag af samtykke efter § 28, stk. 2, nr. 1.

Andre fortrolige oplysninger end de rent private må ud over i de tilfælde, der er omhandlet i § 28, stk. 2, videregives, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe, jf. § 28, stk. 3.

I lang tid er statsamtternes sager blevet oplyst ved politiets bistand i form af rapportoptagelse. Denne fremgangsmåde bør dog så vidt muligt undgås, jf. cirkulære nr. 262 af 18. december 1969 om ægteskabs opløsning, § 23 og Skarrildhusberetningen 1969, s. 48, 1972 s. 18, 1982 s. 9 og 1983 s. 3. Det følger af § 28, at videregivelse af rent private oplysninger til politiet enten derved, at sagens akter overlades til politiet, eller ved at der gives politiet en orientering om sagen, som udgangspunkt kræver den pågældendes samtykke. I den udstrækning, politiets medvirken må anses for nødvendig, og videregivelsen er påkrævet i den forbindelse, er samtykke dog uforment. En sådan videregivelse må forudsætte, at der foretages en konkret vurdering både af, om inddragelsen af politiet er nødvendig, og hvilke oplysninger politiet i den forbindelse har brug for.

I sager, der rejses ved ansøgning må oplysninger om ansøgerens rent private forhold ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 1. Bestemmelsen gælder dog ikke i tilfælde af, at ansøgeren har givet samtykke hertil, at andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, eller at særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes, jf. § 29, stk. 2.

For de familieretlige sager betyder denne regel, at den, der har rejst sagen i første instans ved en ansøgning - f.eks. om nedsættelse af ægtefællebidrag - i almindelighed skal samtykke heri, dersom statsamtet eller Familieretsdirektoratet ønsker at indhente rent private oplysninger om ansøgeren fra andre forvaltningsmyndigheder. Statsamtterne indhenter dog hovedsagelig sagsoplysning gennem forespørgs-

ler til parterne og har forholdsvis sjældent brug for at rekvirere rent private oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. § 29 spiller derfor ikke nogen særlig rolle for sagsbehandlingen i første instans.

Direktoratets behandling af klager sker hovedsagelig på grundlag af akter, der rekvireres fra statsamtet. Hverken praktiske hensyn eller betragtninger på baggrund af formålet med § 29 taler for at anse direktoratets modtagelse af statsamtets akter for en »indhentelse« i den forstand, § 29 anvender udtrykket. Konsekvensen af denne opfattelse er, at § 29 alene er relevant for direktoratet i de tilfælde, hvor direktoratet indhenter supplerende oplysninger fra andre end første instansen.

Som anført kan hensynet til den pågældende selv eller tredjemand i begrænset udstrækning berettiget til indhentelse af rent private oplysninger uden samtykke. Undtagelsen vil bl.a. kunne benyttes i partstvister for at modvirke, at en part ved at nægte samtykke hindrer sagens oplysning.

For samværs- og forældremyndighedssager gælder en specialbestemmelse om indhentelse og videregivelse af oplysninger. Ifølge § 20, stk. 1-3, i bekendtgørelse nr. 596 af 5. september 1986 må der ikke til brug for statsamtets afgørelse af en sag om samværsret, forældremyndighed eller fri proces, indhentes oplysninger, som parterne har givet under rådgivning i henhold til myndighedslovens § 27 a. Sådanne oplysninger må heller ikke af rådgiveren videregives til brug for afgørelsen. Internt arbejdsmateriale vedrørende sådanne oplysninger må heller ikke udleveres til parterne. Ovennævnte gælder dog ikke, hvis parterne har givet samtykke til, at oplysningerne indhentes eller videregives.

Statsamtets jurist kan anmodes om at deltage i rådgivningen. En sådan anmodning virker som samtykke til inddragelse af oplysningerne i den administrative sag, idet det er bestemt, at såfremt juristen deltager - og der mundtligt under denne del af rådgivningen meddeles oplysninger vedrørende faktiske omstændigheder, der er af betydning for statsamtets afgørelse om samværsret, forældremyndighed eller fri proces - skal der gøres notat herom på en sådan måde, at oplysningerne kan anvendes til brug ved sagens afgørelse og meddeles parterne i overensstemmelse med den forvaltningsretlige lovgivning.

Reglen er mere restriktiv end forvaltningslovens kapitel 8, idet forbudet gælder alle oplysninger (uanset om de vedrører rent private forhold) og gælder for al videregivelse - ikke blot videregivelse mellem selvstændige myndigheder. Desuden er der kun hjemlet undtagelse i den situation, hvor parterne indvilliger i indhentelsen/videregivelsen.

b) *Undersøgelsens resultater*

1^o) I hovedparten af sagerne er der sket videregivelse af fortrolige oplysningerne fra statsamtet til Familieretsdirektoratet til brug for direktoratets behandling af klagen over statsamtets afgørelse. Denne videregivelse kan ske uden samtykke i henhold til forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4, for så vidt angår rent private oplysninger, og i henhold til § 28, stk. 3, for så vidt angår andre fortrolige oplysninger.

I et stort antal sager er der sket videregivelse fra Familieretsdirektoratet til statsamtet i forbindelse med, at sagen er blevet tilbagesendt til statsamtet, efter at klagen er blevet færdigbehandlet. Det drejer sig om oplysninger, som først er blevet tilvejebragt af direktoratet i forbindelse med behandlingen af klagesagen. Også denne videregivelse må antages at være omfattet af § 28, stk. 2, nr. 4, og § 28, stk. 3, og er således berettiget uden samtykke.

2^o) I en del tilfælde er der sket videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger fra statsamtet til andre myndigheder end Familieretsdirektoratet.

I to sager skete der i forbindelse med sådan videregivelse nogle formelle tilsidesættelser af § 28.

I sagerne S-28 og S-30 blev der indhentet en sagkyndig psykiatrisk eller psykologisk erklæring til brug for statsamtets afgørelse af samværsspørgsmål. I den forbindelse overlod statsamtet sagens akter - usorterede - til den myndighed, der skulle udfærdige den sagkyndige erklæring. Da både M og H i begge sager havde givet deres principielle tilslutning til at deltage i den undersøgelse, som skulle danne grundlag for erklæringens udfærdigelse, måtte de antages i princippet at have tilsluttet sig, at også rent private oplysninger fra samværssagen blev videregivet til den erklæringsafgivende myndighed. Strengt taget krævede videregivelsen dog skriftligt og specificeret samtykke i henhold til § 28, stk. 2, nr. 1, jf. stk. 4.

I tre sager forelå klare overtrædelser af § 28.

I sagerne B-3 og B-9 videregav statsamtet sagens akter til politiet med henblik på undersøgelse af M's påstand om, at H havde et økonomisk og personligt fællesskab med en tredje mand. Der ses ikke i nogen af sagerne at have foreligget samtykke til en usorteret videregivelse. En sådan videregivelse kunne heller ikke anses for et nødvendigt led i sagens behandling, jf. ovenfor under a).

I sag S-10 sendte statsamtet akterne 'vedrørende ansøgning fra (M) om samværsret' til kommunens socialforvaltning for at få en udtalelse. Fremsendelsen omfattede utvivlsomt oplysninger af rent privat karakter. Der forelå ikke samtykke til fremsendelse; dog var overladelse af visse oplysninger hjemlet i § 28, stk. 2, nr. 4 - men ikke den helt usorterede videregivelse af akterne til kommunen.

3^o) Således som sagsbehandlingen er lagt til rette i statsamtet og Familieretsdirektoratet, er *indhentelse* af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder eller dele af en forvaltningsmyndighed sjældent forekommende. Dermed opstår kun få spørgsmål om overholdelse af reglen i forvaltningslovens § 29 om ansøgnings-sager.

I en del tilfælde har der foreligget indhentelse af andre end rent private oplysninger, typisk om økonomi eller bopælsforhold. Disse situationer falder uden for § 29, der kun gælder oplysninger om rent private forhold.

I to sager er der sket helt formelle tilsidesættelser af § 29:

I sag S-10 indhentede statsamtet en udtalelse om forholdet mellem M og H og dets betydning for en eventuel samværsret fra social- og sundhedsforvaltningen i den kommune, hvor parterne boede. Rent faktisk fremkom der ikke derved nye oplysninger om M's rent private forhold, men det beroede på, at kommunen valgte at svare meget kortfattet og neutralt. Statsamtets anmodning kunne have udløst, at en række oplysninger af rent privat karakter blev afgivet til statsamtet. Da der ikke forelå samtykke til indhentelsen, forelå der en tilsidesættelse af § 29.

I sagen S-30 indhentede statsamtet en erklæring fra amtskommunens børnerådgivning vedrørende M's ansøgning om samværsret. Erklæringen indeholdt oplysninger af rent privat karakter om M's forhold - disse oplysninger havde amtskommunen i forvejen i sin besiddelse - samt oplysninger, som parterne afgav under samtaler med børnerådgivningen. Formelt fo-

relå en tilsidesættelse af § 29 derved, at M ikke havde givet udtrykkeligt samtykke til indhentelsen af oplysninger fra amtskommunen. Da både han og H frivilligt havde medvirket til undersøgelsen, må det dog anses for sandsynligt, at et sådant samtykke ville være blevet givet.

Det pågældende statsamt har om sag S-10 bemærket, at den sagkyndige tilvejebragte en erklæring fra M's tidligere ægteskabssag »med mandens udtrykkelige omend ikke skriftlige samtykke.«

Som anført i bemærkningerne om sagen, fremgik det klart af situationen, at *statsamtet* i kraft af parternes frivillige medvirken - herunder M's samtykke til, at den sagkyndige indhentede den nævnte erklæring - kunne gå ud fra, at den indhentelse, der forelå i kraft af statsamtets beslutning om at lade en børnepsykiatrisk undersøgelse foretage, ville være blevet accepteret, hvis parterne var blevet spurgt.

I tre sager er der foretaget sagsekspeditioner, som er så nært beslægtede med den i § 29 beskrevne situation, at det kunne overvejes, om tilsvarende regler burde finde anvendelse.

I sag S-7 modtog statsamtet telefonisk en række oplysninger om H's helbredsforhold fra bl.a. en familievejleder. Det fremgår ikke af telefonnotatet, hvem der havde taget initiativet til opringningen og dermed heller ikke, om der var tale om indhentelse af rent private oplysninger i strid med § 29.

I to sager, B-24 og B-35, indtrådte social- og sundhedsforvaltningen i H's ret til ægtefællebidrag og førte sagen over for de familieretlige myndigheder. I begge sager videregav kommunerne en række private oplysninger om H til statsamtet/Familieretsdirektoratet til dels på myndighedernes anmodning. Kommunernes adgang til at indtræde i retten til at kræve bidrag fastsat er hjemlet i bistandslovens § 8 og tilkommer kommunerne som en selvstændig beføjelse. Under hensyn hertil må det antages, at særreglen i § 29 ikke omfatter de her omtalte situationer. Sagerne illustrerer imidlertid, at de sociale myndigheders indtræden i private rettigheder kan være problematisk, idet de kan inddrage oplysninger vedrørende private forhold i sagen, som parten selv i henhold til § 29 kunne hindre blev brugt i denne sammenhæng.

Gennemgangen har vist, at det skriftlige materiale om rådgivning i henhold til myndighedslovens § 27 a gennemgående er sparsomt og i øvrigt meget forskelligt fra sag til sag. Det har derfor været vanskeligt i forbindelse med

29 derved, at M ikke samtykke til indhentes for sandsynligt, alle være blevet givet. M har om sag S-10 tidige tilvejebragte en ægteskabssag »med mænd ikke skriftlige

ninger om sagen, ionen, at statsamtet i e medvirken - herunder den sagkyndige indæring - kunne gå ud forelå i kraft af statslade en børnepsyki-ge, ville være blevet var blevet spurgt. et sagsekspeditioner, e med den i § 29 be- kunne overvejes, om nde anvendelse.

amtet telefonisk en s helbredsforhold fra et fremgår ikke af te- de taget initiativet til heller ikke, om der f rent private oplys-

indrådte social- og 's ret til ægtefællebi- for de familieretlige r videregav kommu- plysninger om H til ktoratet til dels på ing. Kommunernes etten til at kræve bi- standslovens § 8 og som en selvstændig ertil må det antages, fatter de her omtalte rer imidlertid, at de ræden i private ret- matisk, idet de kan ørende private for- lv i henhold til § 29 enne sammenhæng. at det skriftlige ma- enhold til myndig- gående er sparsomt t fra sag til sag. Det t i forbindelse med

gennemgangen at skaffe sikre oplysninger om eventuel videregivelse af oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med rådgivningen. Der kan f.eks. være videregivet oplysninger mundtligt fra rådgiveren til statsamtets sagsbehandler, uden at det kan ses af sagens akter.

Det har dog kunnet konstateres, at der i tre sager - S-2, S-12 og S-32 - forelå skriftligt referat fra rådgivningsmøder i henhold til myndighedslovens § 27 a. I alle sagerne var statsamtets jurist til stede under rådgivningen, og optagelse af referat til brug for samværssagen var således hjemlet i forældremyndighedsbekendtgørelsens (bekendtgørelse nr. 596 af 5. september 1986) § 20.

Til sikring af bevis for, at de specielle regler i kapitel 2 i bekendtgørelse nr. 596 er iagttaget, kan det formentlig være nyttigt at anvende et afkrydsningsskema, som lægges ved sagen. Et sådant skema blev bl.a. anvendt i sag S-25. Dette skema indeholdt oplysning om følgende: Uenighedens art, datoerne for rådgivningens start og afslutning, antallet af afholdte møder, mødernes samlede varighed, møderesultat (enighed/enighed ikke opnået), om statsamtets jurist havde deltaget, om der havde været notatpligt under mødet, om rådgiverens udtalelse var vedlagt i sagen, samt om udleverede bilag var leveret tilbage fra rådgivningsafdelingen. Et skema som dette suppleret med oplysning om, hvorvidt samtykke til udveksling af oplysninger foreligger, kunne med fordel anvendes generelt i samværssagerne.

c) Afsluttende bemærkninger

Antallet af fejl (fem tilfælde af videregivelse i strid med forvaltningslovens § 28 og ét tilfælde af indhentelse af oplysninger i strid med forvaltningslovens § 29), og fejlenes karakter (formelle og/eller ubetydelige krænkelser af de interesser, videregivelsesreglerne tilsigter at beskytte) viser, at tavshedspligtsproblemerne er meget beskedne inden for det undersøgte område. Denne vurdering skal ses på baggrund af, at reglerne er forholdsvis komplicerede, samt at der er tale om sagstyper, der rummer mange oplysninger om rent private forhold.

Den lave fejlprocent har formentlig en vis sammenhæng med den måde, hvorpå sagsoplysningen er lagt til rette i de familieretlige sager, idet der i udstrakt grad gøres brug af indhentelse af oplysninger gennem parterne selv.

B. Andre formelle krav

1) Officialprincippet

a) Princippet hovedindhold

I den udstrækning, der ikke er fastsat udtrykkelige regler om sagsoplysningen, gælder det såkaldte officialprincip, hvorefter myndigheden har ansvaret for, at der sker en forsvarlig oplysning af sagen, forinden der træffes afgørelse. Som anført ovenfor (s. 256f) er der kun få udtrykkelige regler om indhentelse af oplysninger i de familieretlige sager. Disse regler er samtidig fragmentariske, idet de blot virker som punktvis præciseringer af det generelle officialprincip.

Til et forsvarligt oplysningsgrundlag hører for det første, at de forhold, som er af betydning i forhold til det anvendte retsgrundlag er relevante, bliver belyst. Er retsgrundlaget - som i de familieretlige sager - mindre detaljeret formuleret, bliver afgrænsningen af de relevante oplysningstyper tilsvarende usikker. En vis præcisering kan ske gennem udvikling af interne regler; idet det almindeligvis vil være tilstrækkeligt, at der foreligger oplysninger, som viser, at sagen ligger inden for den interne regels område, og som dermed giver grundlag for at anvende reglen. Dette gælder dog ikke, hvis der er tvivl om, hvilke af flere mulige bestemmelser i loven eller anordningen, der skal anvendes; ej heller hvis der foreligger momenter, som tyder på, at den interne regel ikke kan anvendes, og som myndigheden må forfølge nærmere, enten fordi de er blevet udtrykkeligt påberåbt af en af parterne, eller fordi de foreligger underbygget i de allerede modtagne oplysninger.

Også i bevismæssig henseende skal oplysningsgrundlaget være forsvarligt, dvs. det skal være både sammenhængende og troværdigt. Selv om det ikke kan forlanges, at sagen skal være fuldstændig oplyst, kræves det dog, at løse ender, indbyrdes modstridende, utroværdige udsagn og lignende er afklaret, forinden oplysningerne bliver lagt til grund.

Hvorvidt der foreligger et forsvarligt oplysningsgrundlag beror således på en skønsmæssig vurdering, der bygger på oplysningernes art og mængde, afgørelsens art samt det anvendte retsgrundlags mere eller mindre detaljerede karakter.

Tilvejebringelsen af oplysningerne vil i sager som de familieretlige navnlig ske gennem indhentelse af oplysninger fra parterne. Da der træffes et stort antal ensartede afgørelser, vil

der med fordel kunne benyttes fortrykte blanketter som grundlag for parternes afgivelse af oplysninger. I sager, hvor der optræder flere parter, kan det endvidere være nyttigt at lade en del af sagsoplysningen ske gennem afholdelse af møder. Det er ikke ganske afklaret, i hvilken udstrækning parten uden udtrykkelig hjemmel kan pålægges at bidrage til sagsoplysningen. Parten må i hvert fald kunne pålægges at afgive oplysninger, der i forvejen er i hans besiddelse, eller som parten uden uforholdsmæssigt besvær eller omkostninger kan fremskaffe. Manglende medvirken fra partens side kan tillægges processuel skadevirkning, dvs. at et for parten ugunstigt faktum lægges til grund på det pågældende punkt.

Hypptigt vil relevante oplysninger kunne rekvireres fra andre myndigheder. I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden imødekomme en sådan begæring om udlevering af oplysninger, hvis den er af betydning for den anmodende myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. forvaltningslovens § 31, stk. 1. Dette gælder dog ikke, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne, jf. § 31, stk. 2.

I sagens oplysning vil ofte indgå sagkyndige erklæringer fra andre myndigheder. Der er ikke en almindelig regel (svarende til § 31) i forvaltningsloven om de øvrige myndigheders pligt til at bistå på denne måde. En sådan pligt følger i visse tilfælde af specialregler og i andre af instrukser fra overordnede myndigheder. I praksis vil der desuden være en flydende overgang mellem anmodninger om henholdsvis sagkyndige udtalelser og faktiske oplysninger. Endelig er det kutyme, at myndighederne - medmindre andre regler er til hinder herfor - bistår hverandre.

Det kan i visse tilfælde blive aktuelt i familieretlige sager at indhente oplysninger og/eller udtalelser fra private virksomheder eller enkeltpersoner. Oftest vil parten blive bedt om selv at fremskaffe sådant materiale, men myndigheden kan vælge selv at kontakte den private. I så fald må myndigheden sørge for, at en henvendelse ikke indebærer en røbelse af fortrolige oplysninger over for uvedkommende.

Især i de såkaldte tredjemandssager kan det være nødvendigt, at myndigheden foretager særlige undersøgelser, f.eks. i form af husun-

dersøgelser. Sådanne oplysningsskridt kræver enten særlig hjemmel eller samtykke fra den pågældende. Da denne oplysningsmåde er uomtalt i den familieretlige lovgivning, forudsættes i disse sager parternes frivillige medvirken hertil. Det samme gælder personundersøgelser, der især kan komme på tale i samværs-sager.

b) *Undersøgelsens resultater*

Sagsgennemgangen har ikke vist eksempler på, at sagsoplysningen eller bevisbedømmelsen har været uforsvarlig.

Langt den overvejende del af sagsoplysningen er i de undersøgte sager foregået ved, at myndighederne har anmodet parterne om at fremkomme med nærmere bestemte oplysninger. I en del af sagerne - navnlig samværs-sagerne - har der været holdt møder med parterne, hvorunder de har afgivet oplysninger og fået lejlighed til at fremsætte deres synspunkter. Denne oplysningsmetode, der ofte samtidig har fungeret som mæglingforsøg, har især været benyttet i særlig konfliktfyldte samværs-sager. Oplysningsmetoden forudsætter, at der udarbejdes et referat af, hvad der er passeret på mødet, og normalt at referatet forelægges parterne til godkendelse. I sagerne S-33 og S-35 var referatet ikke blevet godkendt, og den manglende godkendelse var i begge sager med til at skabe usikkerhed hos en af parterne med hensyn til mødets betydning for myndighedens behandling af sagen, sammenhold i øvrigt s. 273.

I sager om udmåling af ægtefællebidrag anvendes en oplysningsblanket (JU 96), som er udarbejdet af Justitsministeriet. Blanketten består af fire sider. De første tre indeholder rubrikker, hvis udfyldelse sikrer, at der tilvejebringes identifikationsoplysninger, oplysninger om husstandens størrelse, ægteskabelig status, oplysninger om forsørgerpligter samt om parternes indkomstmæssige forhold. Herudover stilles spørgsmål om skattemæssige forhold samt oplysninger om større faste udgifter. Den sidste side indeholder en rubrik for særlige bemærkninger. Blanketten sikrer en række nødvendige grundoplysninger og giver samtidig parterne en vis orientering om, hvilke forhold der især er relevante i denne sagstype. Spørgsmålene om skattemæssige og udgiftsmæssige forhold kan dog give anledning til misforståelser, idet det vil være nærliggende for

oplysningsskridt kræver
eller samtykke fra den
oplysningsmåde er
lige lovgivning, forud-
rnes frivillige medvir-
ælder personundersø-
me på tale i samværs-

ter

ikke vist eksempler på,
er bevisbedømmelsen

de del af sagsoplysnin-
sager foregået ved, at
modet parterne om at
re bestemte oplysnin-
navnlig samværs-sager-
møder med parterne,
et oplysninger og fået
de deres synspunkter.
le, der ofte samtidig
gsforsøg, har især væ-
fliktfyldte samværs-sa-
forudsætter, at der ud-
ad der er passeret på
erateret forelægges par-
sagerne S-33 og S-35
et godkendt, og den
var i begge sager med
os en af parterne med
ing for myndighedens
ammenhold i øvrigt s.

f ægtefællebidrag an-
nket (JU 96), som er
steriet. Blanketten be-
ste tre indeholder ru-
sikrer, at der tilveje-
oplysninger, oplysnin-
else, ægteskabelig sta-
ørgerpligter samt om
lige forhold. Herud-
n skattemæssige for-
n større faste udgifter.
r en rubrik for særlige
en sikrer en række
inger og giver samti-
ering om, hvilke for-
te i denne sagstype.
mæssige og udgifts-
g give anledning til
være nærliggende for

parterne at gå ud fra, at disse oplysninger har samme betydning for sagens udfald som de øvrige oplysninger. Da udmålingen af ægtefællebidrag i langt de fleste sager foretages på grundlag af den s. 264 beskrevne 'fjerdedelsregel' - ifølge hvilken alene oplysninger om parternes bruttoindkomster samt udgifter til forsørgelse af børn er relevante - kan blanketten på visse punkter virke vildledende. Det må samtidig erkendes, at praksis ikke er så fast, at udgifter og skatteforhold helt er afskåret fra at komme i betragtning ved skønsudøvelsen. Dette informationsproblem kunne muligvis løses ved, at 'fjerdedelsreglen' og andre udmålingsregler blev gengivet på blanketten.

Nogle, men ikke alle statsamter, har udarbejdet blanketter til brug ved behandlingen af ansøgninger om samværsret. Blanketterne er stort set ens og begrænser sig til de nødvendige grundoplysninger, såsom forældremyndighed, tidligere samværsresolutioner, det hidtidige samværs faktiske omfang osv. Blankettens anden side indeholder partens forslag til samværets omfang opdelt på tre forskellige forslagsmodeller for månedligt samvær og afkrydningsmuligheder for samværshyppigheder i helligdage og ferier. Denne oplysningsblanket repræsenterer en rimelig afbalancering af på den ene side hensynet til, at der sikres tilvejebringelse af et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag, og på den anden hensynet til, at der ikke bibringes parterne et fejlagtigt indtryk af, hvilke kriterier der indgår i afgørelsen, og hvilken vægt der i praksis tillægges dem.

I fire af de undersøgte samværs-sager blev der foretaget personundersøgelse. Undersøgelserne er blevet foretaget i sager, hvor der har foreligget indicier for, at samværet kunne være skadeligt for barnet. Undersøgelser har typisk været gennemført som samtaler med forældrene og børnene samt observation af børnene. Det er forskelligt, hvem der har foretaget undersøgelserne; de er blevet udført af psykologer eller psykiatere med tilknytning til amtskommunale institutioner, af en speciallæge eller en privat praktiserende psykolog. Indikationen for at foranstalte en personundersøgelse har i de omtalte fire sager været ydre tegn på, at samværet kunne være risikabelt for barnet (sag S-23, vold over for børnene; sag S-18, incest med en sted-datter; sag S-32 trusler mod H; sag S-28, en særlig intens strid mellem M og H).

I de sager, hvor M har påberåbt sig, at H har etableret økonomisk og personligt fællesskab

med en anden mand (sagerne B-3 og B-9) blev der foretaget husundersøgelse. I nogle af de sager, hvori der er foretaget personundersøgelse, har der til brug for den sagkyndige erklæring været foretaget observation af børnene i hjemmet, bl.a. med henblik på at vurdere børnene i de vantede omgivelser. Tilsyneladende har der ikke i de undersøgte sager været rejst spørgsmål om, hvorvidt parterne er forpligtet til at medvirke til undersøgelsen.

I et mindre antal sager har statsamtet og/eller Familieretsdirektoratet anmodet myndigheder uden for den familieretlige sektor om oplysninger eller udtalelser. De myndigheder, der på denne måde er blevet inddraget, er det kommunale Folkeregister (sagerne S-8, S-10, S-17, S-21 og B-14), anklagemyndigheden (sag S-21), social- og sundhedsforvaltningen i en af parternes hjemkommune (sagerne S-10, B-16 og B-35) samt skatteforvaltningen (sag B-31). Der har overvejende været tale om telefonisk indhentelse af faktiske oplysninger; kun sjældent er der blevet indhentet sagkyndige udtalelser, bortset fra de situationer, hvor en anden myndighed har gennemført en personundersøgelse.

I nogle af sagerne har myndighederne afslået anmodninger fra parterne om høring af andre myndigheder. I sag S-21 foreslog både H og M således, at en række voldsomme episoder blev belyst gennem afhøring af navngivne vidner.

Indhentelse af oplysninger eller udtalelser fra private virksomheder eller private enkeltpersoner ses ikke at være sket i de undersøgte sager. I sag S-7 fremsatte en privat praktiserende læge ganske vist oplysninger om H, men tilsyneladende på lægens eget initiativ.

c) Afsluttende bemærkninger

Sagsoplysningen er i høj grad præget af tendensen til at lade sagerne faktiske bedømmelsesgrundlag tilvejebringe gennem partsoplysninger. Dette træk ved sagsbehandlingen indebærer en styrkelse af parternes indflydelse på sagsforløbet og nedsætter samtidig risikoen for, at der sker en spredning af sagerne ofte meget følsomme personoplysninger. Når en bestemt oplysningsmetode i den grad dominerer sagsoplysningen fremkalder det imidlertid en risiko for, at sagsoplysningen bliver mindre fuldstændig.

2) Behandlingstid

a) Normer for behandlingstid

Bortset fra enkelte særregler som f.eks. forvaltningslovens § 16, stk. 2, er der ikke i lovgivningen fastlagt normer for, hvor længe myndighederne må være om at behandle sagerne.

Hvad der er acceptabel behandlingstid, må vurderes konkret under hensyn til, hvor mange ekspeditioner en forsvarlig oplysning af sagen kræver, om der foreligger faktiske hindringer for ekspeditionerne, om særligt tidskrævende undersøgelser er påkrævede, om sagen efter sin art er hastende samt forholdet mellem myndighedens ressourcer og arbejdsopgaver.

Ved vurdering af ekspeditionstiden i de foreliggende sager er udgangspunktet taget i, at fire måneder må anses for »normalt«, således at forstå, at kortere behandlingstider ikke påkalder sig særlig interesse. Perioden er valgt under indtryk dels af, hvad der er normalt på det her omhandlede område, dels de behandlingstider, ombudsmandsinstitutionen har erfaring med fra andre områder.

Det siger sig selv, at en sådan norm ikke kan bruges som egentlig målestok for, om der er grundlag for at kritisere behandlingstiden i den enkelte sag, idet behandlingstider udover fire måneder kan være forklaret i særlige forhold, ligesom kortere sagsbehandlingstider konkret vurderet efter omstændighederne kan anses for kritisable. Normen er i denne undersøgelse brugt til at udskille nogle sager til mere indgående bedømmelse.

b) Undersøgelsens resultater

a) Langt hovedparten af de afgørelser, der er indeholdt i de undersøgte sager, er behandlet inden for en periode af 4 måneder og har således ikke givet anledning til særlige bemærkninger.

Der er fundet 23 tilfælde af behandlingstider på 4 måneder eller derover.

I sagerne S-33, S-30, S-17, S-21, S-27, S-25, S-18, S-32, S-10 og S-9 forelå der behandlingstider på henholdsvis lidt over 5 måneder (statsamtet), 7 måneder (statsamtet), 6½ måned (statsamtet), 5 måneder (statsamtet), 6 måneder (statsamtet), lidt over 5 måneder (statsamtet), 6 måneder (statsamtet), 15 måneder (statsamtet), 6 måneder (statsamtet) samt 5 måneder (statsamtet). I alle tilfælde må den længere behandlingstid anses for begrundet i enten, at der var foretaget mange og/eller tidskrævende ekspe-

ditioner eller mere komplicerede interne undersøgelser.

I sag B-19 var statsamtet 7½ måned om at behandle sagen. I sag B-34 gik der lidt over 4 måneder til Familieretsdirektoratets sagsbehandling. I begge tilfælde beroede behandlingstiden på, at en af parterne var sen til at sende oplysninger.

I sag B-23 medgik der 19 måneder til statsamtets behandling af sagen. I en stor del af denne tid beroede sagen på afklaring af faderskab til barnet.

I de nedenfor kort refererede sager synes der ikke at være nogen tilfredsstillende forklaring på den forholdsvis lange sagsbehandlingstid.

I sag B-7 medgik der lidt over 5 måneder til Familieretsdirektoratets afgørelse af en sag om børnebidrag. Da sagen ikke frembød særlige tvivlsspørgsmål, kan den længere behandlingstid vanskeligt forklares med forhold, der udspringer af sagen. Afgørelsen gik ud på, at et børnebidrag blev ophævet med tilbagevirkende kraft fra 1. december 1986. Behandlingstiden fik således ikke økonomisk skadevirkning for M, der var klager.

Familieretsdirektoratet var i sag B-15 7½ måned om at træffe afgørelse. Der blev ikke foretaget andre ekspeditioner end modtagelsen af klagen samt lavet notat om to telefonsamtaler. Sagen var hverken faktisk eller retligt set indviklet. Da direktoratet tiltrådte statsamtets afgørelse betød den lange behandlingstid ikke tab for klageren.

Statsamtet var i sag S-15 lidt over 5 måneder om at behandle ansøgninger om samværsret, uden at der ses at have været særlige forhold, der kunne begrunde, at sagerne trak ud.

Sag S-1 havde ét hovedproblem: Om barnets erklæring mod samvær var oprigtigt ment. Dette spørgsmål koncentrerede Familieretsdirektoratet sig om at afklare. Det skete ved, at direktoratet bad statsamtet indkalde pigen til ny samtale. Klagen blev modtaget i april 1987, men først den 29. oktober 1987 blev samtalen holdt. Selv om der gik nogen tid med at få H, der havde forældremyndigheden, overtalt til at lade pigen udtale sig på ny, er det vanskeligt at finde en forklaring på, at den centrale ekspedition i sagen blev foretaget så sent.

I sag S-25 forelå en række vanskelige spørgsmål, som krævede en ret omfattende sagsoplysning. Dette kunne begrunde, at statsamtet var ca. 5 måneder om sagen. For Familieretsdirektoratet skete der derimod ikke nogen nævne-

plicerede interne un-

mtet 7½ måned om at
34 gik der lidt over 4
direktoratets sagsbe-
de beroede behand-
terne var sen til at sen-

19 måneder til stats-
n. I en stor del af den-
afklaring af faderska-

erede sager synes der
dsstillende forklaring
e sagsbehandlingstid.
dt over 5 måneder til
afgørelse af en sag om
kke frembød særlige
længere behandlings-
ned forhold, der ud-
lsen gik ud på, at et
med tilbagevirkende
86. Behandlingstiden
sk skadevirkning for

var i sag B-15 7½ må-
Der blev ikke foreta-
end modtagelsen af
n to telefonsamtaler.
t eller retligt set ind-
rådde statsamtets af-
behandlingstid ikke

lidt over 5 måneder
ger om samværsret,
eret særlige forhold,
gerne trak ud.

problem: Om barnets
oprigtigt ment. Det-
de Familieretsdirek-
et skete ved, at direk-
kalde pigen til ny
dtaget i april 1987,
1987 blev samtalen
gen tid med at få H,
heden, overtalt til at
er det vanskeligt at
en centrale ekspedi-
så sent.

e vanskelige spørgs-
mfattende sagsoplys-
le, at statsamtet var
for Familieretsdirek-
ikke nogen nævne-

værdig ny sagsoplysning; ikke desto mindre var direktoratet lidt over 5 måneder om at behandle sagen.

Statsamtets sagsbehandling tog i sag S-29 ca. 5 måneder, så vidt ses fordi der blev brugt lidt længere tid til hver af de foretagne ekspeditioner end normalt. En vis forklaring kan ligge i, at behandlingstiden omfattede december måned, der har færre arbejdsdage end de øvrige måneder.

Der gik i sag S-6 5½ måned, fra M klagede, til direktoratet traf afgørelse. Sagsoplysningen var tilendebragt to måneder før direktoratets afgørelse. Da sagen angik juleferiesamvær, og afgørelsen blev truffet flere måneder før jul, var skaden ved den længere behandlingstid ikke stor.

Familieretsdirektoratet var over 6 måneder om at behandle sag B-20. Hovedparten af tiden kan forklares med, at direktoratet måtte indhente lønoplysninger fra parterne. En del af behandlingstiden skyldtes dog, at klagen først blev sendt til kontradiktion 1½ måned efter dens modtagelse.

I sag B-22 medgik der 5½ måned til Familieretsdirektoratets behandling. Sagen var klar til realitetsbehandling 2½ måned før afgørelsen blev afsendt.

I sag S-8 klagede M 26. marts 1987 over et afslag på samværsret. Klagen blev sendt til kontradiktion 18. august dvs. knap 5 måneder efter dens modtagelse. Kontradiktionssvaret forelå et par dage senere. Alligevel blev den endelige afgørelse først truffet i skrivelse af 11. november 1987, hvilket betød en samlet behandlingstid i direktoratet på ca. 8 måneder.

c) Afsluttende bemærkninger

Hovedparten af de undersøgte sager er blevet ekspederet på under 4 måneder; og det almindelige tidsforbrug i forbindelse med afgørelserne har været lavere; 2 til 3 måneder. Dette må anses for tilfredsstillende.

I 23 tilfælde var behandlingstiden længere end den opstillede norm på 4 måneder. Heraf vedrørte 13 af tilfældene forhold, der rummede en plausibel begrundelse for, at sagerne trak ud. De sidste ti tilfælde kan ikke uden videre forklares med forhold, som udspringer af den enkelte sag.

At der blandt de ca. 150 afgørelser, der er indeholdt i de gennemgåede sager, er fundet ti tilfælde af lang behandlingstid, bekræfter for så vidt indtrykket af en tilfredsstillende hurtig ek-

spedition af sagerne. Dog er der grund til at hæfte sig ved, at de 7 af de 10 tilfælde stammer fra Familieretsdirektoratets behandling af sagerne.

3) Skrivelsernes læsbarhed

Både retlige og praktiske grunde taler for, at de breve, der sendes til borgerne af offentlige myndigheder, formuleres i et sprog, der er let at læse og forstå og samtidig virker venligt og hensynsfuldt, jf. herved pkt. 214-217 i Vejledning om Forvaltningsloven.

I undersøgelsen har opmærksomheden været rettet mod den sproglige udformning af især de breve, der indeholder myndighedernes afgørelser.

Helhedsindtrykket er, at brevene er formuleret klart og forståeligt. Dette er selvsagt ikke ensbetydende med, at brevene er formuleret i et sprog, som uden videre er letlæseligt. Det er imidlertid en del af en mere generel problemstilling, der falder uden for undersøgelsens formål.

4) Fejltagelser m.v.

Henigten med at registrere fejl, der kan henregnes til denne lidt uklare kategori er som anført foran under afsnit III, A, at skaffe overblik over, om de pågældende fejltagelser vidner om systemfejl i forbindelse med myndighedernes tilrettelæggelse af sagsbehandlingen.

Der er noteret nogle få (og meget forskelligartede) forhold, som kan henregnes til denne gruppe. De fleste forhold er enkeltstående fejl, såsom fejlskrift (eksempelvis i sagerne B-3, B-25 og B-35) og forglemmelser (sagerne B-16, S-3 og S-30), der lod sig rette.

Fejltagelser med muligt vidererækkende konsekvenser er fundet i fire sager.

I direktoratets interne referatark i sag B-31 ses, at sagsbehandleren i statsamtet forklarede en manglende begrundelse for statsamtets afgørelse med, at der var tale om en førstegangsfastsættelse af bidrag, og at afgørelsen således ikke gik nogen af parterne imod. Betragtningen dækker over en alvorlig misforståelse af bestemmelsen i forvaltningslovens § 22. Generelt er der dog i de undersøgte sager givet begrundelse også i disse tilfælde.

I tre sager (B-2, B-6 og B-17) var det på oplysningsskemaerne oplyst, at den pågældende part måtte påregne, at modparten ville blive gjort bekendt med de oplysninger, der blev af-

givet til sagen, og som forklaring herpå henvist til 'offentlighedslovens § 10'. Da skemaerne i alle tre sager blev udsendt efter 1. januar 1987 var der tale om en fejlhenvisning, idet offentlighedsloven på dette tidspunkt var blevet afløst af forvaltningsloven, og den korrekte henvisning måtte herefter være forvaltningslovens § 19 sammenholdt med § 9. Den fortrykte eller påstemplede information burde derfor være rettet, forinden skemaet blev afsendt. Problemet blev behandlet på Amtsjuristernes møde 1987 og henstillet løst ved, at der blev rettet i påskriften, indtil et nyt skema forelå, jf. Skarildhusberetningen 1987, s. 106.

De anførte tilfælde tyder ikke på, at der generelt udvises manglende omhu i sagsbehandlingen. Tværtimod må antallet af denne type fejl anses for at være lavt i betragtning af, at både statsamterne og Familieretsdirektoratet behandler et meget stort antal sager og udfører et tilsvarende stort antal enkelt ekspeditioner.

5) Meddelelse

Den afgørelse, myndigheden træffer, skal for at blive gyldig meddeles adressaten. Hvis ikke der er fastsat udtrykkelige regler, kræves det blot, at meddelelse om afgørelsens indhold kommer frem til den pågældende. Der er ikke i den familieretlige lovgivning fastsat regler om bekendtgørelsesmåden. Da såvel samværs- som bidragsafgørelser kan tvangsfuldbyrdes umiddelbart, skal de som følge heraf være skriftlige.

Meddelelse om afgørelsen skal gives til de personer, der har retlig interesse i sagen, dvs. de personer, der ved afgørelsen bliver tillagt rettigheder eller pålagt pligter. Er en part repræsenteret af en advokat eller en anden person, skal bekendtgørelsen ske til denne person, ligesom meddelelse til denne vil være tilstrækkelig til at opfylde kravet om bekendtgørelse.

Det fremgår af undersøgelsen, at afgørelserne næsten undtagelsesfrit meddeles skriftligt, og at meddelelse om afgørelsen gives til parternes repræsentanter, når der foreligger repræsentation.

I en enkelt sag, sag B-25, er der sket mundtlig bekendtgørelse, idet Familieretsdirektoratet telefonisk afslog en anmodning om at tillægge klagen opsættende virkning. En efterfølgende skriftlig bekræftelse af afgørelsen ville have været både hensynsfuld over for parten og have haft en bevissikrende funktion.

Statsamtets afgørelse i sag B-4 om det bidrag, som M skulle betale til H's underhold, blev alene meddelt M og ikke den advokat, der repræsenterede M over for statsamtet. Der er tale om en formel fejl uden betydning for afgørelsens gyldighed.

Det almindelige indtryk af undersøgelsen er, at bekendtgørelse ikke i praksis udgør noget problem i forbindelse med de undersøgte sags typer.

C. Hjemmelskrav

1) Hjemmelskravenes hovedindhold

Forvaltningens konkrete afgørelsesvirksomhed er underlagt en række almene retlige begrænsninger. Den vigtigste er legalitetsprincippet, som kort går ud på, at afgørelser, der pålægger borgerne byrder eller tillægger dem rettigheder, skal have hjemmel typisk i lov eller bekendtgørelse.

I den udstrækning afgørelsernes retlige forudsætninger eller deres indhold ikke er beskrevet i hjemmelsgrundlaget, er det overladt til forvaltningen selv at fastlægge de relevante kriterier og foretage afvejningen samt udforme afgørelsens indhold. Denne udfyldende eller skønsmæssige virksomhed er styret af nogle grundprincipper, der navnlig er udviklet i domstolenes og ombudsmandens praksis. Som eksempel kan nævnes forbudet mod, at der lægges vægt på uvedkommende hensyn, kravet om ligelig behandling af ensartede tilfælde, kravet om, at afgørelsen skal have en vis bestemthed samt proportionalitetsgrundsætningen (dvs. kravet om, at retsfølgen ikke gøres mere byrdefuld end formålet tilsiger). Skønsværdien kan tillige være reguleret af almindelige lovregler, f.eks. ligestillingsloven, samt specielle lovbestemmelser, der udpeger bestemte hensyn som obligatoriske og særligt tungtvejende. Endelig følger visse begrænsninger af grundlovens bestemmelser om frihedsrettigheder samt af internationale konventioner, f.eks. Den europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det er tidligere omtalt, at den familieretlige lovgivning indeholder en del mindre præcise bestemmelser, og at afgørelserne derfor i tilsvarende grad beror på forvaltningens skønsværdi. I forbindelse med sagsgennemgangen er det undersøgt, om skønsværdien er foregået inden for de ovennævnte retlige rammer.

2) Undersøgelsens resultater

a) Anvendelse af kriterier

I tre sager er der holdepunkter for at antage, at der har været inddraget ulovlige kriterier i skønsafvejningen.

I sag B-19 lagde statsamtet vægt på, at M ikke ligningsmæssigt kunne fradrage ægtefællebidraget i sin indkomst for 1986 og fastsatte derfor et lavere bidrag i henhold til retsvirkningslovens § 6 end normale udmålingsprincipper ville have ført til. Dette kriterium tog Familieretsdirektoratet afstand fra; men fejlen gav dog ikke grundlag for at nedsætte bidragene.

I sagerne S-16 og S-17 fremgår det af Familieretsdirektoratets interne referatark, at det ved afgørelsen af, om M skulle have samværsret, blev tillagt betydning, at der var tale om et barn født uden for ægteskab. Efter ændringen i 1985 af myndighedsloven, hvor den tidligere retlige skelnen mellem børn født i og uden for ægteskab blev afskaffet, må dette kriterium i sig selv anses for ulovligt. I begge sager var afgørelsens udfald dog tilstrækkeligt begrundet i andre - klart lovlige hensyn - nemlig oplysningerne om den hidtidige forbindelse mellem barnet og M.

Nedenfor omtales otte tilfælde af kriterieanvendelse (hvorom der må antages at herske retlig tvivl), men som dog efter omstændighederne må anses for berettiget.

I sagerne B-3 og B-9 blev det af statsamtene og Familieretsdirektoratet lagt til grund, at et økonomisk og personligt fællesskab mellem H og en tredjemand måtte føre til, at ægtefællebidraget blev nedsat til nul. I ingen af sagerne blev denne konsekvens draget, fordi der ikke forelå tilstrækkeligt bevis for et sådant fællesskab.

Det anvendte kriterium, økonomisk og personligt fællesskab, som indgår i en fast praksis, har ikke uden videre dækning i ægteskabsloven. Ifølge ægteskabslovens § 50 skal bidrag fastsættes under hensyn til, om den, der ønsker bidrag, selv kan skaffe sig et efter sine livsvilkår tilstrækkeligt underhold. At den berettigede har økonomisk fællesskab med en anden kan være ensbetydende med, at der ikke længere er et bidragsbehov; men det gælder kun de økonomiske fællesskaber, der indebærer besparelser for den pågældende eller ligefrem en forsørgelse. Det økonomiske fællesskab rummer imidlertid langt fra altid sådanne økonomiske

fordele; tværtimod kan det være økonomisk tabgivende. Om fællesskabet virker på den ene eller anden måde undersøges imidlertid ikke i disse sager, som afgøres på grundlag af en bredere rimelighedsbetragtning, hvorefter den tidligere ægtefælle ikke skal betale til den bidragsberettigedes nye samlever. Et sådant hensyn kan ikke udledes af § 50. Da det udtrykkeligt i lovens § 51 er bestemt, at bidragspligten bortfalder, hvis den berettigede indgår nyt ægteskab, er der i tilfælde af papirløst samliv for så vidt tale om et valg mellem en analogi-slutning fra denne bestemmelse - således som det er sket i praksis - eller en modsætningslutning.

Den omhandlede praksis er imidlertid af ældre dato og har flere gange været forelagt domstolene og ombudsmanden uden i den forbindelse at være blevet underkendt som ulovlig. På den baggrund må kriteriet anerkendes som lovligt. Lovens ordlyd giver imidlertid ikke utvetydigt støtte for kriteriet; en lovgivningsmæssig stillingtagen til praksis i forbindelse med en kommende lovrevision kunne derfor være ønskelig med henblik på at klargøre retstilstanden.

I sag B-35 fraveg statsamtet en fast praksis, hvorefter der pålægges bidrag i henhold til retsvirkningslovens § 6 med virkning fra samlivsophævelsen, såfremt ansøgningen om bidrag er fremsat inden tre måneder efter, at parterne er flyttet fra hinanden, og pålagde M bidrag længere tilbage end tre måneder før ansøgningen. Statsamtet lagde herved bl.a. vægt på, at hustruen fra samlivets ophævelse fra (x) kommune har oppebåret bistandshjælp . . . «. Hvis der herved sigtedes til, at bidragsfastsættelsen tjente til at dække en offentlig udgift dækker bemærkningen over et ulovligt finansielt hensyn. Hvis vendingen i stedet udtrykker den opfattelse, at M - som af kommunen var blevet orienteret om, at H fik bistandshjælp, og at kommunen indtrådte i bidraget i henhold til bistandslovens § 8 - var blevet behørigt varslet og derfor havde kunnet indrette sig på at skulle betale til H's forsørgelse, er der tale om benyttelse af et lovligt kriterium, jf. nedenfor s. 296 om samme sag. Det pågældende statsamt har oplyst, at den sidste forståelse er korrekt.

Som begrundelse for ikke at tillægge M samværsret henviste statsamtet i sag S-15 til, at M først havde anerkendt faderskabet ca. ni måneder efter barnets fødsel. Som selvstændigt kriterium måtte dette forhold anses for ulovligt. Henvisningen kan imidlertid også læses som et

bevisdatum til underbyggelse af H's påstand om, at der havde været ringe kontakt mellem M og barnet. - Statsamtet har oplyst, at henvisningen skal forstås som et bevisdatum.

I sag S-32 tillagdes det betydning, at M var udlænding, og at han havde taget ophold her i landet for at kunne være sammen med børnene, som H havde taget med fra Frankrig, hvor parret havde boet indtil samlivsophævelsen. At en af parterne er udlænding er ved vurdering af spørgsmålet om samværsret ikke i sig selv et lovligt kriterium, men det kan lovligt tillægges betydning for statsamtets vurdering af, om der foreligger risiko for bortførelse. Der kan derfor ikke indvendes noget imod, at M's samværsret blev betinget af, at han onsdagen inden hvert weekendsamvær skulle deponere sit pas i statsamtet.

M blev i sag S-21 nægtet samvær med sin datter på fire år. Af det interne referatark i Familieretsdirektoratet fremgår, at statsamtet bl.a. havde lagt vægt på den »udokumenterede vold.« Det er klart, at risiko for vold mod barnet er et lovligt kriterium ved vurderingen af spørgsmålet om samværsret, men at en personligheds-vurdering af M, der bygger på rene postulater herom, ikke kan inddrages. Afslaget på samværsret kunne i øvrigt støttes på manglende kontakt med barnet, og resultatet er dermed ukritisabelt.

I sag S-27 havde M haft ringe kontakt med barnet, som var ca. to år. M fik tillagt samværsret. Statsamtet, men ikke Familieretsdirektoratet lagde vægt på, at H havde forhalet sagen. Umiddelbart harmonerer dette kriterium ikke med det centrale hensyn i samværssagerne: Barnets tarv. Kriteriet kan dog efter omstændighederne tillægges en vis vægt ud fra almene håndhævelses- og konsekvensbetragtninger, såfremt det ikke fører til afgørelser i strid med barnets tarv, se i øvrigt s. 283.

Statsamtet fastsatte i sag B-15 bidrag i henhold til retsvirkningens § 6 i retsvirkningsloven for en periode på fire måneder og afslog at forlænge bidraget i tre måneder, dvs. indtil der faldt separationsdom. Der blev herved lagt vægt på to forhold, dels at der var tale om et kortvarigt ægteskab, og at der følgelig næppe ville blive tale om bidragspligt efter separationen, dels at H's advokat havde accepteret et tilbud fra M om at betale 1.500 kr. i de første fire måneder. Afgørelserne bygger dermed på ønsket om at opnå en forligsmæssig ordning mellem parterne. Kriteriet er usædvanligt og ikke

uden retlige betænkeligheder; det må formentlig accepteres som lovligt, navnlig da det i denne sag blev brugt i kombination med et utvivlsomt lovligt kriterium, ægteskabets varighed.

b) *Vilkår*

I langt de fleste af de gennemgåede sager har der været fastsat vilkår, som har haft sikker støtte i lovgivningen. Der er typisk tale om forfaldstider i forbindelse med bidragsafgørelser og bestemmelser om afhentnings- og afleveringsforholdene i forbindelse med samværsgørelser. I enkelte sager er der benyttet vilkår, der må betragtes som retligt set tvivlsomme:

I sag S-18 nægtedes M samværsret med sin datter på seks år under henvisning til, at det fandtes godtgjort, at han havde haft et seksuelt forhold til en ældre steddatter. Afslaget blev meddelt »for tiden« med bemærkning om, at sagen ville kunne tages op til fornyet vurdering »hvis De hos kvalificeret psykolog/psykiater gennemfører et behandlingsforløb . . . idet det i så fald ikke kan udelukkes, at samvær med Dem vil være positivt for (barnet).« Bemærkningen må forstås som en minimumsbetingelse, der skulle være opfyldt for, at en fornyet ansøgning om samvær ville blive optaget til realitetsbehandling. Det må anses for tvivlsomt, i hvilken udstrækning der kan knyttes behandlingsmæssige vilkår til samværsgørelser, men det her nævnte vilkår må i hvert fald anses for ulovligt, idet dets indhold var for ubestemt og dets tidsmæssige udstrækning for omfattende.

I sag S-32 stillede statsamtet som vilkår for M's samværsret med tre børn, at han deponerede sit pas i statsamtet senest om onsdagen før weekendsamværet. Vilkåret er som type lovligt. I den foreliggende sag angik tvivlen, om der var faktisk belæg for at stille det. Der sås ikke at være godtgjort en konkret risiko for, at M skulle bortføre børnene. Derimod rummede selve situationen elementer, som erfaringsmæssigt kan indeholde en mere almindelig bortførelsesrisiko, idet M var udenlandsk statsborger. M tog kun ophold her i landet for at være i nærheden af børnene, men havde i øvrigt ikke særlig tilknytning hertil. På denne baggrund må vilkåret anses for lovligt.

c) *Fortolkning*

I undersøgelsen er der stort set ikke fundet eksempler på egentlige fortolkningsproblemer.

Et enkelt fortolkningsmæssigt tvivlsspørgsmål er dog fremkommet. I sag B-10 ansøgte H om fastsættelse af »beklædningsbidrag«, dvs. bidrag, som i henhold til børnelovens § 15 ydes i stedet for et egentligt konfirmationsbidrag til børn, der ikke skal konfirmeres. Ifølge § 15, stk. 2, skal ansøgning om et sådant bidrag fremsættes for statsamtet »inden 3 måneder efter udgiftens afholdelse.« Statsamtet afslog ansøgningen under henvisning til, at ansøgningen var indgivet for sent. I denne forbindelse oplystes det, at reglen i praksis fortolkes på den måde, at fristen regnes fra det tidspunkt, hvor venner og klassekammerater bliver konfirmeret. I den konkrete sag kunne der imidlertid rejses tvivl om, hvorvidt fristen var overskredet, idet sønnen på ansøgningstidspunktet var 15 år og gik i 8. klasse.

3) Afsluttende bemærkninger

I undersøgelsen er der fundet 14 tilfælde af hjemmelsproblemer. Et af de fundne hjemmelsproblemer indeholder et mere principielt aspekt: Benyttelsen af økonomisk og personligt fællesskab med tredjemand som kriterium for afgørelser om ægtefællebidrag (sagerne B-3 og B-9).

Resultaterne tyder på, at hjemmelsproblemerne er relativt få inden for de undersøgte sagsområder og knyttet til atypiske sager. Der er grund til at tro, at dette forhold har sammenhæng med den intense styring af retsanvendelsen gennem interne regler. Som påpeget nedenfor under D) er anvendelsen af interne regler forbundet med en vis risiko for, at bedømmelsen af enkelttilfælde bliver stereotyp. Til gengæld peger resultaterne i dette afsnit på, at der samtidig opnås en høj grad af sikkerhed i retsanvendelsen netop i de typiske tilfælde.

D. Anvendelse af interne regler

1) Retlige problemer i forbindelse med anvendelsen af interne regler

Skønsudøvelsen har i hovedparten af de undersøgte sager været foretaget på grundlag af interne regler, dvs. en fastlagt praksis. Ovenfor afsnit II, B) og C) er gengivet en række af de praktisk mest betydningsfulde interne regler på de undersøgte sagsområder.

Anvendelsen af sådanne faste normer for skønsafvejningen rejser forskellige retlige problemer. For det første må den interne regel ikke stride mod den lovbestemmelse eller bekendt-

gørelse, som udgør hjemmelsgrundlaget for den afgørelse, der skal træffes. En sådan normstrid vil bl.a. foreligge, hvis loven må forstås således, at afgørelsen skal træffes på grundlag af en individuel bedømmelse af det foreliggende tilfælde, og den interne regel helt afskærer en sådan bedømmelse eller dog begrænser den meget betydeligt. De skønsmæssige beføjelser i henhold til den familieretlige lovgivning kan ikke lovligt erstattes af faste regler, der på den beskrevne måde afskærer eller væsentligt indsnævrer skønsudøvelsen.

Ofte vil interne regler få en anvendelse, der går ud over deres eget indhold. En blot vejledende regel vil i praksis ofte blive benyttet som en egentlig afskæringsregel. En sådan situation vil f.eks. foreligge, såfremt den tidligere omtalte »fjerdedelsregel« stort set aldrig fraviges. Sådanne anvendelse af interne regler kan resultere i en fejlagtig afvejning af de foreliggende kriterier.

Hvor der foreligger en intern regel af nogenlunde præcis indhold, er anvendelsen af reglen i en vis udstrækning obligatorisk, idet en vilkårlig undladelse af at benytte den vil indebære et brud på den almindelige lighedsgrundsætning. Derimod vil en sagligt begrundet fravigelse være berettiget, og som anført i visse tilfælde ligefrem pligtmæssig.

2) Undersøgelsens resultater

Undersøgelsen giver ikke grundlag for at antage, at der skulle være opstillet interne regler, som afskærer eller indsnævrer skønsudøvelsen i strid med lovgivningens forudsætninger herom.

I langt den største del af de undersøgte sager har afgørelsen kunnet træffes direkte på grundlag af en praksisregel, uden at der kan rejses tvivl om berettigelsen heraf. Der har med andre ord været tale om netop de typetilfælde, som praksis og den interne regel er udformet med henblik på. Til denne kategori er henregnet ikke alene sager, der er omfattet af den interne reglerings hovedregel, men også sager, der er blevet henført til de undtagelser, som er beskrevet i den interne regulering. I nogle sager er eksempelvis et børnebidrag blevet ændret med virkning forud for statsamtets ændringsafgørelse, fordi der var handlet svigagtigt af den bidragsberettigede. Dette er en fravigelse af hovedreglen, men svarer til en af de faste undtagelser, der er etableret i praksis.

I fem sager har statsamtet/Familieretsdirektoratet undladt at benytte interne regler, uanset at sagerne for så vidt var omfattet af sådanne regler.

Sag B-35 angik ægtefællebidrag efter retsvirkningslovens § 6. I praksis pålægges bidrag fra samlivsophævelsen, forudsat at ansøgningen er fremsat inden tre måneder. I dette tilfælde pålagdes bidrag fra samlivsophævelsen, uanset at ansøgningen var indgivet senere end tre måneder efter, at parterne var flyttet fra hinanden. Fravigelsen var begrundet i, at H, som var bidragsmodtager, fra samlivsophævelsen havde modtaget kontanthjælp fra kommunen, at kommunen var indtrådt i hendes krav på bidrag, og at M på et tidligt tidspunkt var blevet underrettet af kommunen herom. Familieretsdirektoratet har om sag B-35 bemærket, »at praksis, hvorefter bidrag som hovedregel kun fastsættes fra samlivsophævelsen, hvis ansøgning indsendes en kortere tid efter denne, er begrundet i den bidragspligtiges forventning til bidragsspørgsmålet. I den foreliggende sag er det imidlertid fundet rigtigt at fravige praksis, idet ansøgning om fastsættelse af hustrubidrag blev indgivet tre dage efter samlivsophævelsen, og idet M af kommunen fik underretning om, at ansøgning var indgivet. M måtte på baggrund af denne underretning og situationen iøvrigt, navnlig parternes indtægtsforhold, være forberedt på at skulle betale bidrag. Familieretsdirektoratet har på denne baggrund ikke bemærkninger til, at bidraget blev fastsat med virkning fra samlivsophævelsen.« (Se i øvrigt s. 293).- Denne opfattelse giver mig ikke grundlag for bemærkninger.

I sag B-14 påhvilede det H at betale børnebidrag til M, hos hvem datteren P boede. Den 1. januar 1987 flyttede P ind hos H. Herefter blev M pålagt at betale bidrag fra 1. januar 1987, i overensstemmelse med fast praksis. Samtidig ophævedes - ligeledes med virkning fra 1. januar - det bidrag, H skulle betale til M. Der var tale om en fravigelse af praksis, hvorefter ændringer normalt først gennemføres med virkning fra førstkommende forfaldsdag efter afgørelsen. Fravigelsen forekommer velbegrundet, idet M, når P var flyttet og blev forsorget af H, måtte påregne både at skulle betale bidrag og affinde sig med ikke at få bidrag og eventuelt tilbagebetale et allerede modtaget bidrag.

I sag S-28 ophævede statsamtet M's samværsret med tre børn på 11, otte og tre år. Indtil ophævelsen i december 1987 havde M haft

samværsret hver anden week-end. Ophævelsen var begrundet med, at en børnepsykiatrisk erklæring havde konkluderet, »at ingen af børnene bør have samkvem med faderen. Der eksisterer fortsat en massiv og meget negativ og følelsesladet stemning mellem forældrene, hvilket sammenholdt med børnenes afstandtagen fra faderen gør udsigten til et positivt samvær til en utopi. Vi har overvejet mulighederne for et begrænset samkvem eller et overvåget samkvem, men vi har ingen tro på, at børnene vil få noget positivt ud af dette.« Ophævelsen repræsenterer et klart brud på den almindelige praksis, hvorefter en sådan afgørelse forudsætter, at der foreligger klare holdpunkter for, at samværsretten vil være skadelig for børnene. Afgørelsen er siden - i maj 1988 - blevet ændret af Familieretsdirektoratet, for så vidt angår de to yngste børn. Ophævelsen opretholdtes vedrørende det ældste barn, som var fyldt 12 år og erklærede sig imod samværsretten.

Statsamtet fastsatte i sag S-25 kun én uges sommerferiesamvær; normalt fastsættes der to til tre uger. Fravigelsen skete under henvisning til »uro omkring barnet«. Fravigelsen virker ikke overbevisende begrundet, og afgørelsen blev da også ændret af Familieretsdirektoratet til samvær i to uger.

I sag S-30 fastsatte statsamtet samværsret én lørdag om måneden for M. Denne betydelige afvigelse fra almindelig praksis, var begrundet med en børnepsykiatrisk erklæring, der anbefalede begrænsningen, bl.a. under henvisning til M's »nuværende følelsesmæssige anspændte situation.« Ligesom i den ovennævnte sag S-28 blev samværsretten reelt henskudt til de sagskyndige, der foretog den børnepsykiatriske undersøgelse, og som naturligt nok ikke tog udgangspunkt i statsamtets faste praksis. Fravigelsen forekommer ikke velbegrundet.

I adskillige af de undersøgte sager har statsamtet/Familieretsdirektoratet brugt en intern regel, uanset at parterne har påberåbt sig synspunkter, der falder uden for den interne regels anvendelsesområde. I hovedparten af disse sager, har sådanne partsanbringender kunnet afvises enten som irrelevante ifølge loven, som faktisk helt uunderbyggede eller som ulovlige kriterier. I de nedennævnte fem sager forelå der imidlertid omstændigheder, som ikke uden videre kunne affærdiges på denne måde, og hvor det derfor alene har været den vejledende interne regel, der har ført til en afskæring af parternes særlige synspunkter.

week-end. Ophævelsen af børnebidraget er en børnepsykiatrisk erklæring, »at ingen af børnene har mistet faderen. Der eksisterer ingen meget negativ og følelsesfuld mellem forældrene, hvilket børnenes afstandtagen til et positivt samvær og de muligheder der er for at overvåge samværet på, at børnene vil få en god opvækst.« Ophævelsen repræsenterer den almindelige praksis og forudsætter, at samværet er positivt for børnene. Afgørelsen af 1988 - blevet ændret af domstolene - for så vidt angår de to børn, der opretholdtes vedrørende børnebidraget var fyldt 12 år og er i retten.

I sag S-25 kun én uges bidrag fastsættes der to uger under henvisning til den fravigelse virker ikke, og afgørelsen blev ændret af familieretsdirektoratet til

statsamtet samværsret én uge. Denne betydelige ændring i praksis, var begrundet i en erklæring, der anbefalede under henvisning til den fravigelse anspændte og ovennævnte sag S-28 blev ændret til de sag om børnepsykiatriske undersøgelser nok ikke tog udgangspunkt i faste praksis. Fravigelsen blev begrundet.

I disse sager har statsamtet brugt en intern regel om den interne regelsætningen af disse sager, som er i overensstemmelse med loven, som er ulovlige og som fem sager forelå der, som ikke uden videre på denne måde, og hvor den vejledende interaktion af parter

I sag B-29 betalte M et børnebidrag svarende til normalbidraget med tillæg af 25 pct.. Statsamtet traf beslutning om nedsættelse fra 15. juli 1987. M ønskede imidlertid at nedsættelsen blev gennemført med virkning fra 1. marts 1987, selv om hans ansøgning først var indgivet senere, og afgørelsen således ligeledes truffet på et senere tidspunkt. M's begrundelse for, at ændringen skete med tilbagevirkende kraft, var, at han fra 1. marts havde mistet sit arbejde og fra denne dato modtog kontanthjælp. Kontanthjælpen dækker - hævdede M - kun normalbidraget og således ikke de overskydende 25 pct. Når han ikke kunne få hjælp til at dække udgiften, fandt han en fravigelse fra praksis velbegrundet. Af det interne referatark i Familieretsdirektoratets sag ses, at dette synspunkt ikke blev taget under overvejelse, idet det blot blev gengivet som et ønske fra M om ændring med tilbagevirkende kraft, »idet M pr. 1. marts 1987 er arbejdsledig u/ret til dagpenge.«

I sag B-13 søgte M om bortfald af børnebidrag til sønnen S. Ansøgningen blev indgivet i januar 1987, men gjaldt tiden efter 26. oktober 1986, da S var flyttet ind hos ham. Samtidig bad han om, at H blev pålagt bidraget fra den 26. oktober 1986. Statsamtet pålagde H en moders normalbidrag med virkning fra 26. oktober 1986 og ophævede i overensstemmelse med almindelig praksis det M påhvilede bidrag fra 1. april 1987. Den 1. april flyttede S tilbage til H, som derpå søgte om og fik pålagt M bidrag fra 1. april. M's begrundelse for ophævelsen af det bidrag, det påhvilede ham at betale for perioden oktober - april, var dels, at han faktisk forsørgede S, dels at han også havde haft S boende fra 1. maj 1986 til 19. september 1986. Fastholdelsen af praksis medførte et urimeligt resultat; en fravigelse havde kunnet begrundes på samme måde som ændringen med tilbagevirkende kraft i den ovennævnte sag B-14 (se. s. 296): at H ikke kunne regne med at beholde et bidrag, når hun ikke forsørgede S.

Familieretsdirektoratet har i notat af 13. april 1989 på baggrund af omtalen af sagerne B-13, B-14 og B-29 meddelt følgende:

»Praksis i disse sager er, at en ændring normalt tidligst tillægges virkning fra førstkommande forfaldsdag efter den trufne afgørelse eller eventuelt varslingen. Det gælder både ved forhøjelse, nedsættelse eller bortfald af bidraget.

Fravigelse herfra vil navnlig kunne ske i tilfælde, 1) hvor en part har givet bevidst urigtige oplysninger, 2) hvor den påklagede afgørelse

efter Familieretsdirektoratets opfattelse er åbenbar urigtig, eller 3) hvor sagsbehandlingen på grund af forhold, der kan lægges den bidragsfastsættende myndighed eller en af sagens parter til last, har trukket urimeligt længe ud. Den nævnte praksis hviler på det synspunkt, at der kun bør ske ændring af *forfaldne* bidrag, såfremt der foreligger ganske særlige omstændigheder. Dette gælder, uanset om bidraget er forfaldet før indgivelsen af en ansøgning om ændring af bidraget, eller bidraget forfalder mellem tidspunkterne for ansøgningens indgivelse og afgørelsen eller eventuelt varslingen.

Begrundelsen for denne praksis er en afvejning af de hensyn, der gør sig gældende for så vidt angår den bidragsberettigede henholdsvis den bidragspligtige.

Navnlig i tilfælde, hvor bidraget er betalt, tilsiger hensynet til den, der har modtaget beløbet - ud fra tilsvarende synspunkter som læren om *condictio indebiti* vedrørende beløb, der er modtaget i god tro til forsørgelse - at man i videst muligt omfang undgår at ændre bidrag med tilbagevirkende kraft.

Tilsvarende synspunkter gør sig imidlertid også gældende, hvis beløbet ikke er betalt ved forfaldstid.

Hertil kommer, at nok vedrører børnebidrag en bestemt periode, men en del af udgifterne til et barns forsørgelse afholdes ikke jævnt over en periode, men har karakter af lidt større enkeltudgifter. Såfremt der f.eks. ved et barns flytning fra den ene forælder til den anden i almindelighed burde ske ændring af et allerede forfaldent bidrag med virkning fra indflytningdagen, måtte man formentlig i hvert enkelt tilfælde nøje skulle undersøge, hvorvidt den oprindelige bidragsberettigede havde anvendt beløbet eller en del heraf til lidt større enkeltudgifter ved barnets forsørgelse. I praksis ville det næppe være muligt at tilvejebringe sådanne oplysninger, der er nødvendige for at administrere en sådan ordning.«

Til bemærkningerne om sag B-29 anførte Familieretsdirektoratet i notatet af 13. april 1989 følgende:

»Det bemærkes hertil, at bidraget til børnenes underhold forfaldt halvårsvis forud hver den 15. januar og 15. juli, og at M søgte »midlertidigt bortfald« i skrivelse af 24. februar 1987.

De reale grunde bag den interne regel fører efter Familieretsdirektoratets opfattelse til, at der i den konkrete sag ikke kunne være anledning til særlig overvejelse. (I den konkrete sag

fremgår det forøvrigt yderligere af akterne, at M den 24. november 1986 skriftligt var opsagt til fratrædelse med udgangen af februar 1987, hvorfor han blot kunne have søgt før den 15. januar 1987.)«

Hertil bemærkes:

Praksis går som anført af direktoratet ud på, at der i almindelighed ikke sker ændring af forfaldne bidrag, men at sådanne ændringer i praksis kan ske, hvis der foreligger særlige omstændigheder. De forhold, der kan begrunde en fravigelse, er ikke udtømmende opregnet i praksisbeskrivelsen, jf. udtrykket »navnlig«. Praksis afskærer således ikke andre synspunkter fra at komme i betragtning, og det må derfor fastholdes, at M's anbringende i sag B-29 til støtte for en ændring burde være inddraget i overvejelserne, inden der blev truffet afgørelse om ændringstidspunktet. Det tilføjes, at der ikke hermed er taget stilling til, om inddragelsen burde have ført til, at M's ansøgning blev imødekommet.

Vedrørende sag B-13 anførte direktoratet, »at H i B-13 på forfaldstidspunktet den 1. oktober 1986 forsørgede S - bidraget var da også af kommunen forskudsvis udbetalt til H for perioden fra den 1. oktober 1986 til den 1. april 1987. Bidraget, der bl.a. vedrører perioden fra den 1. maj 1986 til den 19. september 1986, forfaldt den 1. april 1986, hvor S boede hos H, hvorfor H også for dette bidrags vedkommende på forfaldstidspunktet kunne regne med at beholde bidraget.«

Jeg er enig med direktoratet i, at afgørelsen stemte overens med den almindelige praksis, men må fortsat mene, at sagens særlige forløb og især den endelige fordeling af forsørgerbyrden mellem M og H kunne tale for en fravigelse af praksis.

M var i sag B-20 blevet pålagt et månedligt bidrag på 4.500 kr. til H. Han fandt en lavere udmåling berettiget, idet han havde tegnet skibsanparter, som havde vist sig at påføre ham betydelige udgifter. Synspunktet - som for så vidt blot er en variant af det ofte forekommende synspunkt, at udgifter som den bidragspligtige ikke uden videre kan frigøre sig fra, lige så vel som bruttoindkomsten, er relevant ved bedømmelsen af vedkommendes betalingsevne - blev ifølge Familieretsdirektoratets begrundelse for afgørelsen ikke tillagt betydning.

M var i sag B-35 af statsamtet pålagt et månedligt bidrag på 6.000 kr. i henhold til retsvirkningslovens § 6. Der var tale om et kortvarigt

ægteskab, og H kunne derfor ikke påregne at få bidrag efter separation eller skilsmisse. Parret ophævede samlivet den 7. februar 1986 og blev separeret ved dom af 3. september 1986. Bidraget blev udmålt på grundlag af »fjerdedelsreglen«, selv om H ikke havde indtægter, men modtog kontanthjælp. M's advokat gjorde i klagen til Familieretsdirektoratet bl.a. gældende, at H havde forhalet separationssagen med henblik på at opnå bidrag efter § 6 så længe som muligt. Bidraget burde derfor nedsættes eller bortfalde. Dette synspunkt ses ikke at være bedømt af direktoratet i forbindelse med afgørelsen, der stadfæstede statsamtets afgørelse. I det interne referatark gengives advokatens standpunkt alene som et argument for, at bidraget skulle bortfalde på et tidligere tidspunkt end separationsdommen.

I sag B-4 gjorde M gældende, at H efter samlivsophævelsen brugte af en kassekredit, og at dette burde føre til en lavere udmåling af bidrag i henhold til retsvirkningslovens § 6. Statsamtet henviste til, at H's brug af kassekrediten alene kunne tillægges betydning for bodelingen. Da bodelingen endnu ikke var foretaget, og da kassekrediten for så vidt kunne betragtes som forbrug af formuen og dermed også M's andel af formuen, forekommer det rimeligt at sidestille forbruget med, at M på denne måde medvirkede til H's forsørgelse.

3) Afsluttende bemærkninger

De mange interne regler inden for de undersøgte sagsområder indebærer, at afgørelserne er betydeligt mere regelbundne, end lovens ordlyd synes at forudsætte.

Til fordel for denne regulering af skønnet taler to tungtvejende synspunkter. Administrationen af området forenkles væsentligt gennem opstillingen af centralt koordinerede retningslinjer, hvorved der opnås betydelige ressourcibesparelser. Dertil kommer, at fastsættelsen af interne regler med henblik på typetilfælde sikrer en ligeartet behandling af nogenlunde ensartede tilfælde.

På den anden side må lovens forudsætninger om en vis individualisering i bedømmelsen også søges tilgodeset. Dette sker i praksis ved, at de interne regler blot er formuleret som vejledende udgangspunkter, samt at størsteparten af reglerne rummer en vis elasticitet. Det må dog fremhæves, at de vigtigste regler om udmåling af bidrag - for ægtefællebidrags vedkommende,

»fjerdedelsreglen«, og for børnebidrags vedkommende det årlige cirkulære om udmåling af højere bidrag end normalbidraget - er ret faste i deres afgrænsning og afvejning af de kriterier, afgørelserne bør bygge på.

Gennemgangen har vist flere eksempler på, at de interne regler bliver brugt i overensstemmelse med forudsætningen om, at der uanset reguleringen skal være plads for individuelle bedømmelser og resultater, der afviger fra den almindelige praksis. Samtidig må det nævnes, at eksemplerne på sådanne fravigelser fra praksis har været få.

Ved gennemgangen er der også fundet eksempler på, at de interne reglers eksistens kan bevirke, at relevante atypiske forhold overses eller ignoreres. Risikoen herfor synes at være størst i bidragssagerne, hvilket må ses i sammenhæng med, at de interne regler på dette område har fået en mere kategorisk formulering end praksis på samværsområdet. Især rummer udmålingsreglerne en fare for, at hensynet til parternes faste udgifter, bortset fra udgifter til forsørgelse af børn, helt afskæres fra at komme i betragtning. En sådan total afskæring forekommer ikke vel forenelig med lovgrundlaget.

E. Familieretsdirektoratets varetagelse af opgaven som klageinstans og tilsynsmyndighed

1) Familieretsdirektoratets retlige status

Familiereftsdirektoratet blev med virkning fra 1. oktober 1982 oprettet ved beslutning truffet af justitsministeren.

Direktøren har i visse sager umiddelbart referat til ministeren og er i andre underlagt Justitsministeriets departement. Den nærmere opdeling af sagerne er foretaget i en skrivelse af 27. september 1982 fra Justitsministeriet til direktoratet:

»Direktøren for Familieretsdirektoratet står i sit embede i nedenfor anførte omfang under justitsministeren.

1. Afgørelse af konkrete og generelle sager vedrørende familie-, adoptions- og navneret samt vedrørende svangerskabsafbrydelse, sterilisation og kastration. Endvidere afgørelse af konkrete og generelle sager vedrørende tilsyn og kontrol med umyndiges midler, vedrørende båndlagt arv, lenskontrol og tilsyn med og revision af eksekutorboer i København. Undtaget er dog udfærdigelse af generelle forskrifter samt andre afgørelser, der har større principiel betydning, eller

som må antages at medføre ikke uvæsentlige økonomiske konsekvenser, eller som i øvrigt stiller krav om en samlet vurdering, i hvilken der i væsentlig omfang skal inddrages synspunkter og hensyn, der normalt varetages af andre myndigheder end familieretsdirektoratet.

2. Afgørelse af personalesager vedrørende uddannelse og intern rokering samt vedrørende ansættelse af kontoruddannet personale i stillinger i lønramme 7 eller hertil svarende stillinger reguleret ved overenskomst. Undtaget er dog sager, hvis afgørelser må antages at indebære ikke uvæsentlige økonomiske eller administrative konsekvenser eller i øvrigt bør samordnes med tilsvarende sager indenfor andre områder af justitsministeriet. Alle dekoreringssager forelægges justitsministeriets departementschef.

I andre sager samt de i punkt 1 og 2 nævnte undtagelsestilfælde står direktøren for familieretsdirektoratet i sit embede under justitsministeriets departementschef.«

En af de vigtigste konsekvenser af denne indplacering af direktoratet er, at direktoratets afgørelser i sager som de undersøgte ikke kan påklages til Justitsministeriets departement.

Forholdet mellem statsamterne og direktoratet er hverken reguleret i loven eller ved administrative beslutninger. Det følger imidlertid af den ovenfor beskrevne opgavetildeling, at direktoratet har overtaget de beføjelser som overordnet myndighed, der tidligere tilkom Justitsministeriets familieretskontor. Statsamternes afgørelser kan derfor på ulovbestemt grundlag påklages til direktoratet, ligesom direktoratet på eget initiativ kan omgøre konkrete afgørelser; endvidere kan direktoratet udstede generelle og konkrete tjenestebefalinger både vedrørende statsamternes sagsbehandling og vedrørende indholdet af de afgørelser, statsamterne træffer.

Adgangen til at indgive klage tilkommer parterne dvs. de personer, der har en individuel retlig interesse i sagernes udfald.

I mangel af lovbestemmelser om klageordningen må det antages, at de almindelige ulovfæstede principper om rekurs gælder. Dette indebærer bl.a., at der ikke gælder egentlige klagefrister, at direktoratets prøvelse af de påklagede afgørelser omfatter både retlige spørgsmål og rene hensigtsmæssighedsspørgsmål, at der i udstrakt grad kan inddrages nyt processtof under sagens behandling i klageinstansen, samt at

direktoratet kan reagere med stadfæstelse, omgørelse, hjemvisning samt afvisning.

2) Undersøgelsens resultater

a) Rene stadfæstelser

I 43 af de gennemgåede sager endte Familieretsdirektoratets behandling af sagen med, at direktoratet tiltrådte statsamtets afgørelse uden at tage forbehold over for de præmisser, som lå til grund for afgørelsen.

I de fleste af disse sager blev tiltrædelsen af såvel præmisser som resultat udtrykkeligt tilkendegivet. I en del tilfælde blev afgørelsen tiltrådt samtidig med, at direktoratet fremkom med uddybende bemærkninger eller begrundelser for resultatet. Der synes ikke i disse bemærkninger at ligge en afstandtagen fra de overvejelser, der havde ført statsamtet til samme resultat (se dog herved nedenfor, afsnit b). Årsagen til, at direktoratet har givet mere indgående redegørelser, har i nogle af sagerne været et ønske om at give parterne en bedre og mere individuelt betonet forklaring på sagens udfald. I andre tilfælde har der været tale om præciserende bemærkninger i relation til nye oplysninger, der er fremkommet under sagens behandling i direktoratet. Endelig retter bemærkningerne i enkelte sager sig mod mere specielle anbringender fra en af parterne, som direktoratet - uanset at de ikke har ført til en ændring af den påklagede afgørelse - dog har ment at måtte tage udtrykkelig stilling til

b) Stadfæstelser med ændret begrundelse

Fem af sagerne indeholder en underkendelse af statsamtets begrundelse, i form af enten en fuldstændig forkastelse eller en supplerende af præmisserne for førsteinstansafgørelsen. De nævnte fem sager er klare eksempler; det kan imidlertid ikke udelukkes, at der blandt de under a) nævnte 43 sager er tilfælde, som burde henregnes til denne gruppe, men hvor der har manglet tilstrækkeligt sikre holdepunkter for at antage, at direktoratet har lagt afstand til den anvendte begrundelse i underinstansen.

M blev i sag B-20 pålagt at betale 4.500 kr. månedligt til H. Statsamtet tog ved denne afgørelse udgangspunkt i »fjerdedelsreglen«, men udmålte bidraget en anelse lavere, under hensyn til, at M havde en særlig høj indkomst og dermed ikke hørte til mellemindtægtsområdet. Udover til »fjerdedelsreglen« henviste direktoratet i sin begrundelse til, at H's behov for for-

sørgelse måtte anses for dækket af det fastsatte (lavere) bidrag og hendes egne indtægter.

I sag S-28 tiltrådte Familieretsdirektoratet, at M ikke fik samværsret med det ældste barn, der var 12 år. I modsætning til statsamtet lagde direktoratet ikke vægt på, at ophævelsen var anbefalet i en børnepsykiatrisk erklæring, men på, at drengen havde erklæret sig imod samværet.

Statsamtet ophævede i sag S-1 M's samvær med to døtre, fordi begge pigerne havde udtalt sig imod samværet. Da den yngste pige kun var 11 år gammel, skete der herved en fravigelse af praksis. Direktoratet stadfæstede ophævelsen for begge piger, men for den yngstes vedkommende med henvisning til den ringe aldersforskel på børnene og samhørigheden mellem dem.

I sag B-19 tog Familieretsdirektoratet udtrykkelig afstand fra, at statsamtet ved fastsættelsen af ægtefællebidrag i henhold til retsvirkningslovens § 6 havde lagt vægt på, at M ikke kunne trække bidraget fra i skat. I øvrigt blev udmålingen tiltrådt.

Et afslag på bidrag under samlivsophævelse blev i sag B-15 tiltrådt med en tilføjelse om, at direktoratet udover det, statsamtet havde lagt vægt på, havde tillagt det betydning, at H's advokat havde accepteret et tilbud om et månedligt bidrag på 1.500 kr. for en periode på fire måneder efter samlivsophævelsen.

c) Hjemvisning

I ti tilfælde har direktoratet helt eller delvis hjemvist de indbragte sager.

Hjemvisningssagerne fordeler sig efter deres begrundelse i tre grupper.

To sager (S-2 og S-19) blev hjemvist, fordi der var gået mere end tre måneder fra statsamtets afgørelse til klagen blev indgivet. Hjemvisningen stemmer med en almindelig praksis, hvorefter klageinstansen skal tage stilling på samme grundlag, som forelå på tidspunktet for den påklagede afgørelse. I sager som de foreliggende indtræffer der løbende nye omstændigheder, og selve tidsfaktoren må derfor tillægges betydning ved bedømmelsen af, om der foreligger en ny sag.

I fem sager skete der hjemvisning, fordi der forelå enten nye oplysninger eller nye anbringender.

I sag S-17 tiltrådte direktoratet statsamtets fastsættelse af omfanget af M's samværsret. Da

H, mens sagen verserede i direktoratet, var flyttet til en anden del af landet, hjemviste direktoratet sagen til ny behandling i statsamtet, med henblik på at statsamtet tog stilling til, om denne nye oplysning kunne føre til den indskrænkning af samværets omfang, som H havde ønsket.

Direktoratet tiltrådte i sag S-7 en meget restriktiv samværsordning for H med hendes to år gamle søn. Da der forelå nye oplysninger om H's sindstilstand, hjemviste direktoratet sagen til ny behandling i statsamtet.

M klagede i sag S-11 over flere afgørelser vedrørende hans samværsret, bl.a. en afgørelse, hvorved statsamtet afslog at forlænge week-endsamværet fra søndag kl. 17.00 til kl. 19.00. Da M i et senere indlæg ytrede ønske om en udvidelse i weekendens begyndelse, således at barnet kunne hentes fredag kl. 17.00 i stedet for lørdag kl. 8.30, hjemviste direktoratet hele sagen til ny behandling, uden at direktoratet forinden tog stilling til klagen. Den manglende stillingtagen til de indbragte klager adskiller denne sag fra både sag S-17 og sag S-7.

M klagede i sag B-3 over størrelsen af det bidrag, han af statsamtet var blevet pålagt at betale til H. I klagen anførte han bl.a., at H havde etableret et økonomisk og personligt fællesskab med en anden mand. Dette nye anbringende førte direktoratet til at hjemvise hele sagen. Denne øjeblikkelige hjemvisning var velbegrundet, idet anbringendet, hvis det blev fulgt, ville føre til en nedsættelse af bidraget til nul, og en forhaling af sagen kunne påføre M et økonomisk tab.

M's begæring om en børnepsykiatrisk undersøgelse førte i sag S-23 til hjemvisning, idet en sådan begæring ikke havde været fremsat over for statsamtet.

I de resterende tre hjemvisningssager var årsagen til hjemvisningen, at der efter direktoratets opfattelse var begået en fejl i underinstansen. Hjemvisningsreaktionen var således udtryk for, at direktoratet ikke selv rettede fejlene.

I sag B-31 pålagde statsamtet M at betale 1.500 kr. månedligt til H's underhold. Afgørelsen var imidlertid ikke som foreskrevet i forvaltningslovens § 22 ledsaget af en begrundelse. I stedet for selv at træffe afgørelsen og give en begrundelse, hjemviste direktoratet sagen til statsamtet, som derpå gav den pligtige begrundelse. M's fornyede klage førte til en nedsættelse, men først fra førstkommende forfaldsdag efter direktoratets afgørelse. Statsamtets tilside-

sættelse af begrundelsespligten i forhold til M blev således sanktioneret på en måde, der påførte M et økonomisk tab. Sagen bør sammenholdes med den nedenfor under e) omtalte sag B-12.

Statsamtet nægtede i sag S-28 M samværsret under hensyn til, at en børnepsykiatrisk erklæring havde konkluderet, at børnene ikke kunne påregne at få noget positivt ud af samværet. Der forelå en klar tilsidesættelse af almindelig praksis, og afgørelsen blev da også ophævet af direktoratet for så vidt angik de to yngste børn. Direktoratet hjemviste derpå sagen til statsamtet med henblik på, at omfanget af samværsretten blev fastsat. At direktoratet nøjedes med at tage stilling til det grundlæggende spørgsmål om samværsret, mens detailudformningen blev overladt til statsamtet, forsinkede ikke den sidste ekspedition og var hensigtsmæssig i den forstand, at den fornødne yderligere sagsoplysning formentlig mere effektivt kunne foretages af statsamtet.

Familieretsdirektoratet blev i sag S-9 opmærksom på, at det barn, samværsretten omfattede, var fyldt 12 år og derfor burde have været hørt, jf. myndighedslovens § 26. Herefter hjemvistes sagen på den særlige måde, at direktoratet tog initiativ til, at det blev aftalt med klagerens advokat, at sagen blev sendt til statsamtet til fornyet behandling.

d) Omgørelse

I nedennævnte 11 sager ændrede Familieretsdirektoratet statsamtets afgørelse. Kun i én af sagerne var omgørelsen begrundet i, at sagen havde ændret karakter i direktoratet. Ændringerne beroede således i de øvrige ti tilfælde på, at direktoratet vurderede sagen anderledes end statsamtet.

I fem af sagerne må direktoratets afgørelser forstås således, at statsamtets afgørelse var fejlagtig som stridende mod loven eller en intern regel.

M's samværsret med tre børn var i sag S-28 blevet ophævet af statsamtet på grundlag af konklusionen i en psykiatrisk erklæring. Da erklæringen var afgivet uden hensyntagen til den almindelige praksis, hvorefter der skal særligt tungtvejende grunde til for at ophæve en samværsordning, der har været praktiseret nogen tid, var også statsamtets afgørelse i strid med denne praksis. Direktoratet ophævede afgørelsen for så vidt angik de to yngste børn. For det

ældste barn kunne afgørelsen opretholdes, fordi barnet havde afgivet en erklæring imod samværet.

I sag S-24 ændrede Familieretsdirektoratet en afgørelse, som gik ud på, at M fik samværsret med sønnen på otte år, men ikke med datteren på fire. Statsamtet havde lagt vægt på den ringe kontakt mellem M og barnet. Direktoratet tillagde det betydning, at der dog havde været nogen kontakt. Endvidere henvises der til, at der ikke forelå forhold, som talte imod samværsret, og M fik samværsret også med pigen.

M blev i sag B-7 af statsamtet pålagt at betale uddannelsesbidrag, selv om det var oplyst, at M havde medvirket til oprettelse af og indbetaling på en børneopsparingskonto, og at der seks dage før statsamtets afgørelse var hævet 84.000 kr. til barnet. Disse oplysninger førte direktoratet til at ophæve bidraget under henvisning til, at M havde opfyldt sin pligt til at deltage i uddannelsen af barnet.

Familieretsdirektoratet nedsatte i sag B-32 et ægtefællebidrag fra 1.500 kr. til 700 kr. Direktoratet fandt, at M's indkomst var for lav til, at »fjerdedelsreglen« kunne benyttes direkte.

M blev i sag B-28 af statsamtet fritaget for et børnebidrag med virkning fra 8. juni 1987. Direktoratet lagde vægt på, at begæringen til statsamtet var indgivet og bekendtgjort for den bidragsberettigede før forfaldsdagen den 8. december 1986, og at bidraget derfor i overensstemmelse med praksis burde ændres allerede fra denne dato.

Ændringen i de seks øvrige sager skyldtes så vidt ses, at direktoratet bedømte sagens faktum anderledes end statsamtet, men efter samme retningslinjer, som var benyttet af statsamtet.

I sag S-22 ændrede direktoratet en samværsresolution, der bl.a. gav H ret til juleferiesamvær hvert år fra den 26. december kl. 9.00 til 29. december til kl. 19.00, til at samværet hvert andet år skulle strække sig fra den 29. december kl. 9.00 til 1. januar kl. 19.00. Ændringen dækkede så vidt ses over en anden måde at afbalancere parternes indbyrdes modstridende ønsker på.

I sag B-31 nedsatte Familieretsdirektoratet ægtefællebidraget fra 1.500 kr. månedlig til 1.000 kr., fordi direktoratet tolkede de foreliggende oplysninger om parternes indkomstforhold anderledes end statsamtet.

I sag S-25 ændrede direktoratet en samværsordning, fordi direktoratet bedømte oplysning-

erne om det hidtidige samvær mellem M og børnene anderledes end statsamtet.

Direktoratet ændrede nogle detaljer i en samværsordning i sag S-3 - så vidt ses, fordi direktoratet bedømte oplysningerne om den frivillige ordning anderledes end statsamtet. På et punkt forelå en ny oplysning, nemlig at pigen ikke havde vinterferie fra skolen. Denne oplysning bevirkede, at direktoratet ophævede et fastsat vinterferiesamvær.

I modsætning til statsamtet fandt direktoratet i sag S-29, at oplysningerne om M's kontakt med barnet burde føre til en ophævelse af samværsretten i stedet for den begrænsede samværsret, statsamtet havde tillagt ham.

I sag S-18 fandt statsamtet, at samværsret burde nægtes, fordi der var bestyrket mistanke om, at M havde haft et seksuelt forhold til en ældre steddatter. Direktoratet fandt, at risikoen for M's egen datter var mindre og tillagde samværsret, men uden overnatning og i en overgangsperiode af kortere varighed.

e) *Stillingtagen til statsamtets sagsbehandling*

I seks sager har Familieretsdirektoratet taget stilling til, om statsamtet havde begået sagsbehandlingsfejl. I tre af disse sager førte direktoratets stillingtagen til, at sagen blev hjemvist. Disse sager er gengivet ovenfor under c). I de øvrige tre var spørgsmålet, om der skulle udtales kritik.

M's advokat kritiserede i sag S-32, at H ikke i tilstrækkelig udstrækning havde fået lejlighed til at udtale sig inden statsamtet traf afgørelse, samt at børnene ikke havde fået underretning om, at samværet skulle gennemføres uden H's tilstedeværelse. Direktoratet undersøgte klagepunkterne, men fandt ikke at kunne give H medhold.

I sag S-6 klagede M over den tid, der var medgået til statsamtets behandling af hans ansøgning om samværsret. Direktoratet indhente- de en udtalelse og datoliste over sagens ekspeditioner og fandt herefter at kunne afvise kritikken.

Statsamtet havde i sag B-12 undladt at begrunde afgørelsen. Direktoratet rettede fejlen ved i sin afgørelse at formulere en begrundelse. I underretningsskrivelsen til statsamtet påtalte direktoratet den manglende begrundelse. Der blev ikke givet H, som var klager, underretning om påtalen - sandsynligvis fordi hun ikke havde klaget over den manglende begrundelse.

te og ulovbestemte forvaltningsretlige krav inden for dette retsområde, der administreres af statsamterne og Familieretsdirektoratet.

Gennemgangen og undersøgelsen af de pågældende sager er nu afsluttet.

I overensstemmelse med det almindelige udgangspunkt for ombudsmandens bedømmelse af forvaltningens forhold har undersøgelsen været rettet mod statsamternes og Familieretsdirektoratets efterlevelse af de krav, retsreglerne sætter til sagsbehandlingen og afgørelsernes indhold. Dermed har undersøgelsen fået en uundgåelig - begrænsning i vurderingsgrundlaget, idet der ikke direkte har kunnet tages højde for, at de undersøgte sager angår personlige og ofte stærkt følelsesladede forhold, og at andre faktorer end regelefterlevelse kan være af mindst lige så væsentlig betydning for bedømmelsen af, om myndighederne løser deres opgaver med tilfredsstillende resultater. I denne forbindelse spiller spørgsmål om hensynsfuld optræden, smidig og taktfuld tilrettelæggelse af sags ekspeditionen, åbenhed og klarhed i kontakten med de berørte en ganske afgørende rolle. Ofte vil sådanne almene rimelighedshensyn være sammenfaldende med en iagttagelse af de retlige krav, men det må erkendes, at de ikke altid er fuldt forenelige. Selv om undersøgelsen ikke har kunnet omfatte disse mere almene hensyn, er det ved bedømmelsen af undersøgelsesresultaterne taget i betragtning, at området er præget af denne indbyggede dobbeltheden mellem behandlingsmæssige og mere teknisk prægede retssikkerhedsbetragtninger.

Undersøgelsen har ikke tilvejebragt oplysninger, der mere alment har kunnet belyse, hvorledes den almindelige vejledningspraksis i henhold til forvaltningslovens § 7 og den specielle rådgivningsordning efter forvaltningslovens § 27 a fungerer.

Det har dog vist sig i de undersøgte sager, at begge parter kun sjældent har været interesseret i at tage imod tilbuddet om rådgivning. Det er derfor nærliggende at antage, at den afvisende holdning skyldes usikkerhed hos parterne om, hvad rådgivningen skal bruges til, hvorfor det kunne overvejes i orienteringen til parterne at præcisere indholdet af Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 596 af 5. september 1986 § 20, hvoraf det fremgår, at rådgivningen skal holdes adskilt fra statsamternes behandling af administrative sager, medmindre parterne samtykker i, at oplysningerne inddrages i sagernes afgørelsesgrundlag.

Undersøgelsen har vist, at afgørelserne gennemgående formuleres i klart og forståeligt sprog, at der begås ganske få tekniske ekspeditionsfejl, samt at der gives klagevejledning som foreskrevet i forvaltningslovens § 25. Tilsvarende viser undersøgelsen en lav fejlprocent i forhold til overholdelse af forvaltningslovens regler om videregivelse af fortrolige oplysninger. Sagsoplysningen synes i det hele at være tilrettelagt på en tilfredsstillende måde, og det er hovedindtrykket, at der foretages en rimelig hurtig behandling af sagerne.

De undersøgte sager har frembudt få problemer med hensyn til overholdelse af lovgrundlaget, hvilket tyder på, at der for området som helhed sker en tilfredsstillende iagttagelse af de indholdsmæssige krav. Dette har nær sammenhæng med, at der fra centralt hold er opstillet forholdsvis mange og fintmaskede interne regler med henblik på de almindeligt forekommende situationer. Netop anvendelsen af interne regler rummer dog en risiko for, at atypiske tilfælde ikke undergives den i loven forudsatte individuelle bedømmelse. Dette har givet sig udslag ved udmåling af bidrag, hvor der generelt ses bort fra oplysninger om andre udgifter end udgifterne til forsørgelse af børn. Tilsvarende må den håndfaste betydning, der i praksis tillægges bidragsberettigedes etablering af et personligt og økonomisk fællesskab med tredjemand, for udmålingen af ægtefællebidrag anses for problematisk. Der kunne på begge disse punkter være anledning til ved en kommende revision af loven at sikre en lovgivningsmæssig stillingtagen til praksis.

Af undersøgelsen fremgår, at de generelle regler om aktindsigt, partshøring og begrundelse især i statsamterne efterleves mindre nøjagtigt, og at der i relation til disse spørgsmål kan være behov for bl.a. øget vejledning i forhold til sagsbehandlerne om reglernes indhold.

Om Familieretsdirektoratets rolle som klage- og tilsynsmyndighed viser gennemgangen, at direktoratet for så vidt underkaster de påklagede sager en indgående prøvelse, men er tilbageholdende i reaktionsvalget.

Sammenfattende kan det konkluderes, at det undersøgte retsområde administreres omhyggeligt og med en rimelig afbalancering af på den ene side hensynet til smidig sagsbehandling over for efterlevelsen af retssikkerhedsmæssige krav i lovgivningen.

Det bør tilføjes, at undersøgelsen har efterladt det almindelige indtryk, at administratio-

nen både i den konkrete retsanvendelse og den generelle regulering er præget af bestræbelser på, at der bliver vist hensynsfuldhed og forståelse over for parternes ofte meget sårbare situation.

V. Resume

A. Undersøgelsens baggrund og gennemførelse
Ved notat af 12. november 1987 redegjorde jeg over for Folketingets Retsudvalg for de lovgivningsmæssige muligheder for, at ombudsmandens funktion i henseende til optagelse af sager af egen drift blev styrket; jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 5. Baggrunden herfor var, at jeg anså det for ønskeligt, at der etableredes en ordning, hvor ombudsmanden kunne gøre samlede retsområder til genstand for en almen undersøgelse uden specielt sigte på at placere ansvar for eventuelle fejl, men med henblik på en bedømmelse af områdets administrative stand.

Den 27. januar 1988 indhentede jeg 35 samværsretssager og 35 sager om underholdsbidrag i fortløbende journalnumre fra Familieretsdirektoratet for at undersøge og påvise eventuelle problemer i forhold til lovbestemte og ulovbestemte forvaltningsretlige krav inden for dette retsområde, der administreres af statsamterne som første instans og af Familieretsdirektoratet som tilsyns- og klageinstans.

Gennemgangen og undersøgelsen af de pågældende sager er nu afsluttet og fremlægges i denne rapport.

B. Undersøgelsens indhold

1) Undersøgelsen viser, at der kun sjældent opstår spørgsmål om de implicerede myndigheder og myndighedspersoners almindelige eller specielle *habilitet*.

Det samme gælder problemer vedrørende parternes adgang til at lade sig *repræsentere* under sagen.

Det har ikke i forbindelse med undersøgelsen været muligt at registrere, i hvilket omfang statsamterne opfylder den pligt til at yde borgerne *vejledning*, som følger dels af forvaltningslovens § 7, dels af ulovfæstede principper. Der har derfor ikke kunnet drages almindelige konklusioner om vejledningsbehovet og om omfanget og indholdet af myndighedernes vejledningspraksis.

Heller ikke antallet af rådgivningstilbud eller gennemførte rådgivninger i henhold til den

særlige rådgivningsordning i myndighedslovens § 27 a giver grundlag for generelle antagelser om, hvorledes denne ordning fungerer. Det har dog kunnet konstateres, at *begge* parter sjældent har været interesseret i at tage imod tilbuddet om rådgivning, og at modstanden har været størst hos den, der har forældremyndigheden. Det er nærliggende at antage, at den afvisende holdning hos de implicerede parter skyldes usikkerhed om, hvad rådgivningen skal bruges til.

Statsamterne og Familieretsdirektoratets afgørelser er som helhed formuleret i et klart og forståeligt *sprog*, ligesom de truffne afgørelser *meddeles* de implicerede parter i overensstemmelse med kravene herom.

Antallet af konkrete *ekspeditionsfejl* er lavt og tyder på, at der udvises omhu i sagsbehandlingen.

2) Der er fundet tre eksempler på, at statsamterne ikke som foreskrevet i forvaltningslovens § 25 har vejledt om adgangen til at påklage afgørelserne til Familieretsdirektoratet. Disse tilfælde fremtræder dog som undtagelser, idet *klagevejledningspligten* har været opfyldt i alle de øvrige sager.

I fem tilfælde er der sket *videregivelse af fortlørlige oplysninger* i strid med forvaltningslovens § 28, og i to tilfælde er der indhentet oplysninger i strid med forvaltningslovens § 29. Fejlens karakter af formelle krænkelser af reglerne, sammenholdt med reglernes komplicerede indhold og sagstypernes betragtelige indhold af rent private oplysninger, bevirker, at disse tilsidesættelser må betegnes som beskedne. Den lave fejlprocent på dette område har formentlig sammenhæng med, at sagsoplysningen i udstrakt grad sker ved indhentelse af oplysninger fra parterne selv.

Sagsoplysningen i de undersøgte sager er i høj grad præget af, at sagernes faktiske bedømmelsesgrundlag tilvejebringes gennem partsoplysninger. Dette træk ved sagsbehandlingen indebærer en styrkelse af parternes indflydelse på sagsforløbet og nedsætter samtidig risikoen for, at der sker en spredning af sagernes ofte meget følsomme oplysninger. Når en bestemt fremgangsmåde i den grad dominerer sagsoplysningen, fremkalder det imidlertid en risiko for, at sagsoplysningen bliver mindre fuldstændig.

Hovedparten af de undersøgte sager er blevet ekspederet inden for fire måneder, hvilket må anses for tilfredsstillende. I 23 tilfælde har

behandlingstiden været længere end fire måneder. Heraf vedrørte 13 af tilfældene forhold, der rummede en plausibel begrundelse for, at sagerne trak ud, f.eks. at sagens ekspedition afventede partsindlæg. I de resterende ti sager kunne behandlingstiden ikke uden videre forklares på grundlag af omstændigheder, der udsprang af den enkelte sag. Det samlede indtryk er, at der inden for området sker en tilfredsstillende hurtig ekspedition af sagerne.

Undersøgelsens resultater tyder på, at afgørelsernes *overensstemmelse med de familieretlige regler* sjældent udgør et problem. Der er således kun fundet 14 tilfælde af hjemmelsproblemer. I ingen af disse tilfælde har det kunnet konstateres, at afgørelsen var forkert.

Der har dog været anledning til at pege på et principielt hjemmelsproblem:

I sager om ægtefællebidrag følges den praksis, at bidraget nedsættes til nul, hvis den bidragsberettigede - uden at indgå ægteskab - etablerer *økonomisk og personligt fællesskab med en tredje person*. Har fællesskabet været etableret i nogen tid, genindføres bidragspligten kun i særlige tilfælde, såfremt fællesskabet ophæves.

Det anvendte kriterium (økonomisk og personligt fællesskab) har ikke uden videre dækning i ægteskabsloven. Ifølge ægteskabslovens § 50 skal bidrag fastsættes under hensyn til, om den, der ønsker bidrag, selv kan skaffe sig et efter sine livsvilkår tilstrækkeligt underhold. At den berettigede har et økonomisk fællesskab med en anden, kan være ensbetydende med, at der ikke længere er et bidragsbehov; men det gælder kun de fællesskaber, der indebærer besparelser for den pågældende eller ligefrem en forsørgelse. Dette er imidlertid langt fra altid tilfældet. De økonomiske konsekvenser af det nye fællesskab undersøges ikke, således som det ellers synes at følge af § 50. Herved anvender man i realiteten reglen i § 51 - hvorefter bidragspligten bortfalder, såfremt den berettigede indgår nyt ægteskab - også i tilfælde, hvor der ikke foreligger ægteskab.

Den nugældende praksis er af ældre dato og har flere gange været forelagt domstolene og ombudsmanden, uden i den forbindelse at være blevet underkendt som ulovlig. En lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet i forbindelse med en kommende lovrevision vil imidlertid være ønskelig med henblik på en afklaring af retstilstanden.

3) Der har været meget få ansøgninger i de gennemgæede sager om *aktindsigt* - kun 12 i alt. Uanset, at der er tale om fejl af mere formel karakter, må det dog give anledning til betænkelighed, at otte ud af de 12 tilfælde er blevet fejlekspederet.

Der er i undersøgelsen konstateret 14 tilfælde af tilsidesættelse af *partshøringsreglerne*.

Stort set alle fejlene er begået i forbindelse med statsamternes behandling af sagerne, dvs. i første instans. Dette må ses på baggrund af, at den grundlæggende tilvejebringelse af sagens faktiske oplysninger foretages her, ligesom der er en tendens til, at parterne afgiver flere indlæg på dette tidspunkt af sagsbehandlingen end under behandlingen i anden instans. Pligten til partshøring vil derfor i praksis også være mere omfattende og risikoen for fejltagelser tilsvarende større end i forbindelse med Familieretsdirektoratets behandling af sager.

Familieretsdirektoratet har så vidt ses ikke i noget tilfælde påtalt partshøringsfejl i statsamterne eller reageret ved hjemvisning af sagen til fornyet behandling. I en del tilfælde er den manglende partshøring blevet rettet ved, at direktoratet i forbindelse med sin behandling har sørget for kontradiktion.

Uanset det relativt høje antal af konstaterede fejl efterlader gennemgangen dog det helhedsindtryk, at partshøring er et indarbejdet element i behandlingen af de familieretlige sager. Samtidig forekommer det imidlertid, som om beslutningen om, hvorvidt der skal gives kontradiktion, i højere grad bygger på en bred vurdering af, om parten kan forventes at fremkomme med væsentligt nyt i forbindelse med kontradiktion, end på en omhyggelig anvendelse af forvaltningslovens § 19. Denne vurderingsmåde er ikke - som det fremgår af undersøgelsen - altid tilstrækkelig til at sikre overholdelsen af den lovbestemte pligt til partshøring.

I undersøgelsen er der konstateret 29 tilfælde af *begrundelsesfejl*. I fem tilfælde har fejlen bestået i, at afgørelserne helt har manglet begrundelse, mens der i de resterende 24 tilfælde har været tale om fejl med hensyn til begrundelsernes indhold.

I betragtning af de begåede fejls karakter, og under hensyn til, at der ikke på det familieretlige område forud for forvaltningslovens ikrafttræden har været tradition for udformning af samtidige begrundelser for de trufne administrative afgørelser, giver undersøgelsesresulta-

tet dog ikke anledning til alvorlige betænkeligheder.

Hovedparten af begrundelsesfejlene er begået i statsamterne.

Direktoratet har i de undersøgte sager viet begrundelsesfejl betydelig opmærksomhed. I to tilfælde er der reageret over for undladt begrundelse med hjemvisning eller påtale, og begrundelser er i en del tilfælde blevet rettet af direktoratet. Der er dog ikke udtalt egentlig kritik i anledning af mangelfulde begrundelser, formentlig ud fra den opfattelse, at sådanne fejl forholdsvis sjældent vil påvirke den påklagede afgørelses udfald. Derimod kunne der være anledning til for direktoratet at overveje en ny generel vejledning over for statsamterne om begrundelsespligtens betydning for de familieretlige sager som en opfølgning af den vejledning, direktoratet tidligere har givet.

Det undersøgte retsomsråde bærer i høj grad præg af en tæt *intern regulering af rets* anvendelsen. Dette er ensbetydende med, at de trufne afgørelser er betydeligt mere regelbundne, end lovgrundlagets ordlyd synes at forudsætte. To tungtvejende synspunkter taler for den indgående regulering af skønsudøvelsen; administrationen forenkles samtidig med, at der sikres en ligeartet behandling af nogenlunde ensartede tilfælde. Således kan der opnås betydelige ressourcebesparelser samtidig med, at der sikres en vis ligelighed og forudberegnelighed i de trufne afgørelser.

Det bør dog også sikres, at lovgrundlagets forudsætninger om en vis individualisering af bedømmelsen iagttages. Dette er i nogen grad sket ved, at de interne regler er formuleret som vejledende udgangspunkter med et vist spillerum. De gennemgåede sager bærer dog præg

af, at de interne regler kun meget sjældent fraviges.

Ved gennemgangen er der også fundet eksempler på, at man som følge af de interne regler overser eller ignorerer relevante, men atypiske forhold. Især rummer de interne udmålingsregler på bidragsområdet en fare for, at hensynet til parternes faste udgifter, bortset fra udgifter til forsørgelse af børn, helt afskæres fra at komme i betragtning ved sagernes afgørelse, hvilket ikke forekommer at være vel foreneligt med lovgrundlaget.

4) Det fremgår af gennemgangen, at *Familieretsdirektoratet* for så vidt foretager en indgående undersøgelse og bedømmelse af de påklagede sager, men er tilbageholdende med at gribe ind over for mindre fejl eller afvigelser fra praksis. I næsten alle de undersøgte sager har direktoratet undersøgt, om reglerne (især de interne regler) er blevet efterlevet, om faktum er blevet behandlet korrekt, og om de foreliggende oplysninger er blevet korrekt behandlet. Derimod indgår andre sagsbehandlingsspørgsmål end spørgsmål om begrundelse stort set ikke i direktoratets vurderinger.

C. Konklusion

Sammenfattende kan det konstateres, at det undersøgte retsomsråde administreres omhyggeligt og med en rimelig afbalancering af på den ene side hensynet til smidig sagsbehandling over for efterlevelsen af retssikkerhedsmæssige krav i lovgivningen. Det tilføjes, at undersøgelsen har efterladt det almindelige indtryk, at administrationen både i den konkrete anvendelse og den generelle regulering er præget af bestræbelserne på, at der bliver vist hensynsfuldhed og forståelse over for parternes ofte meget sårbare situation.

Undersøgelseskema

1 Navn:		afgørelsestype:	FD's sag:
Klager: <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> M H T		SA:	SA's sag:
2 Afgørelsessag		Forvaltningsmyndighed domstol privat	
Nej <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Ja		<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
3 Speciel inhabilitet		Alm. inhabilitet	Myndighedsinhabilitet
Nej <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Ja FVL §		Nej <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Ja	Nej <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Ja
4 Partsrepræsentation		5 Vejledning	
Nej <input type="checkbox"/> Advokat <input type="checkbox"/>		Ikke anmodning <input type="checkbox"/> Jus <input type="checkbox"/>	
Ja <input type="checkbox"/> Andre <input type="checkbox"/>		Anmodning <input type="checkbox"/> Tolk <input type="checkbox"/>	
Afslået <input type="checkbox"/>		Skr. <input type="checkbox"/>	
		Mat. <input type="checkbox"/>	
		Andet <input type="checkbox"/>	
6 Partsaktindsigt		Ekspederet inden for 10 dage:	
Ikke søgt <input type="checkbox"/>		Nej <input type="checkbox"/> Tid:	
søgt <input type="checkbox"/>		Ja <input type="checkbox"/> Kopier <input type="checkbox"/>	
Afslået i hh til §		Gennemsyn <input type="checkbox"/>	
FVL's § 11 overholdt:			
Nej <input type="checkbox"/>			
Ja <input type="checkbox"/>			
7 Egen Access		Ekspederet inden for 10 dage:	
Ikke søgt <input type="checkbox"/>		Nej <input type="checkbox"/> Tid:	
søgt <input type="checkbox"/>		Ja <input type="checkbox"/> Kopier <input type="checkbox"/>	
Afslag i hh til §		Gennemsyn <input type="checkbox"/>	
8 Almindelig aktindsigt		Ekspederet inden for 10 dage:	
Ikke søgt <input type="checkbox"/>		Nej <input type="checkbox"/> Tid:	
søgt <input type="checkbox"/>		Ja <input type="checkbox"/> Ansøger:	
Afslag i hh til §			
9 Vejledning om rekurs		Vejledning om domstolsprøvelse og/eller O.	
Ikke givet <input type="checkbox"/>		Ikke givet <input type="checkbox"/>	
givet <input type="checkbox"/>		givet <input type="checkbox"/>	
Arsag:			

10	Begrundelse	Ikke givet <input type="checkbox"/>	Givet <input type="checkbox"/>
			Lovbestemmelse:
	Arsag:		Nej <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/>
			Sagsfremstilling <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
			Referat af praksis <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
			Udpegning af hovedhensyn <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
			Stillingtagen til øvrige partsanbringender <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
11	Tavshedspligt		
	Ingen fortrolige oplysninger <input type="checkbox"/>		Fortrolige oplysninger <input type="checkbox"/>
			a) Videregivelse til anden forvaltningsmyndighed <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/>
			Hvis ja § 28,1 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> \$ 28,3
	Samtykke: <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Intet	skriftligt	mundtligt
	Fra:		
	Hvis ikke samtykke:	§ 28, stk. 2, nr. 2 <input type="checkbox"/>	§ 28, stk. 2, nr. 3, <input type="checkbox"/>
		§ 28, stk. 2, nr. 4 <input type="checkbox"/>	§ 28, stk. 3, <input type="checkbox"/>
			b) Indhentelse af rent private oplysninger
		Nej <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>
	Samtykke: <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Intet	skriftligt	mundtligt
	stiltiende		
	Fra:		
	Arsag: § 29, stk. 2, nr. 2 <input type="checkbox"/>		
	§ 29, stk. 2, nr. 3 <input type="checkbox"/>		
			c) Videregivelse til andre:
		Domstolene <input type="checkbox"/>	
		Private <input type="checkbox"/>	
		Folketinget <input type="checkbox"/>	
		Udenlandske myndigheder <input type="checkbox"/>	
12	Partshøring efter FVL's § 19		
	Ikke givet <input type="checkbox"/>		Givet <input type="checkbox"/>
	Arsag:		Akter sendt <input type="checkbox"/>
			Ekstrakt sendt <input type="checkbox"/>
			Gennemsyn <input type="checkbox"/>
			Tidsfrist for udtalelse: <input type="checkbox"/>

13	Partshøring efter FVL's § 21	
	Ikke anmodning <input type="checkbox"/>	Anmodning <input type="checkbox"/>
		Ikke imødekommet rettidigt <input type="checkbox"/>
		Imødekommet <input type="checkbox"/>
		Tidsfrist for udtalelse:
14	Efter følgende partshøring efter FVL's § 20	
	Ikke givet <input type="checkbox"/>	Givet <input type="checkbox"/>
		Arsag:
15	Partshøring om JUS	
	Ikke givet <input type="checkbox"/>	Givet <input type="checkbox"/>
		Partstvist <input type="checkbox"/>
		Sanktionssag <input type="checkbox"/>
		Specialbestemmelse <input type="checkbox"/> §
		Andre tilfælde <input type="checkbox"/>
16	Officialprincippet	
	Ansøgningsblanket <input type="checkbox"/>	Ikke ansøgningsblanket <input type="checkbox"/>
	Suppl. oplysninger <input type="checkbox"/>	
	Høring <input type="checkbox"/>	Husundersøgelse <input type="checkbox"/>
	af forv.mdheder <input type="checkbox"/>	
	af private <input type="checkbox"/>	
	Møde <input type="checkbox"/>	Besigtigelse <input type="checkbox"/>
	Personundersøgelse <input type="checkbox"/>	Egne oplysninger <input type="checkbox"/>
		Målinger <input type="checkbox"/>
17	Vildfarelser og sjuusk	
	Faktisk vildfarelse <input type="checkbox"/>	Retsvildførelse <input type="checkbox"/>
	Sagen bortkommet <input type="checkbox"/>	Fejljournalisering <input type="checkbox"/>
	Andet <input type="checkbox"/> :	
18	Borgervenlighed	
	Tid før svar på første henvendelse:	
	Samlet ekspeditionstid:	
	Svar på rykkere	Nej <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/>
	Ur. når sag trækker ud	Nej <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/>
	Anmodning om samtale	imødekommet <input type="checkbox"/> ikke imødekommet <input type="checkbox"/>
	Skrivelserne: Let af læse <input type="checkbox"/>	læselig <input type="checkbox"/> ulæselig <input type="checkbox"/>
19	Bekendtgørelse og form	
	Mundtlig <input type="checkbox"/>	Skriftlig <input type="checkbox"/>
	Sendt <input type="checkbox"/>	Offentliggjort <input type="checkbox"/>

20	Bemyndigelse Retsgrundlag:	Ikke tvivl <input type="checkbox"/>	Tvivl <input type="checkbox"/>
21	Fortolkning	Ikke tvivl <input type="checkbox"/>	Tvivl <input type="checkbox"/>
			Forarbejder <input type="checkbox"/>
			Praksis <input type="checkbox"/>
			Formål <input type="checkbox"/>
			Kontekst <input type="checkbox"/>
			Konsekvens <input type="checkbox"/>
22	Anvendte kriterier	Lovlige <input type="checkbox"/>	Ulovlige <input type="checkbox"/>
			Lovstrid <input type="checkbox"/>
			Formålsbetragtninger <input type="checkbox"/>
			Lighedsbetragtninger <input type="checkbox"/>
23	Afvejning:	Pligtmæssige kriterier ikke inddraget	
		Nej <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>
			Brug af intern regel <input type="checkbox"/>
			Fravigelse af intern regel <input type="checkbox"/> i
			Anden årsag <input type="checkbox"/>
	Fejlvægtning:	Nej <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>
			Opprioritering af bikriterier <input type="checkbox"/>
			Nedprioritering af hovedkriterier <input type="checkbox"/>
			Brug af intern regel <input type="checkbox"/>
			Fravigelse af intern regel <input type="checkbox"/>
			Anden årsag <input type="checkbox"/>
24	Retsfølge	Ikke vilkår <input type="checkbox"/>	Vilkår <input type="checkbox"/>
			lovlig <input type="checkbox"/>
			Ikke lovlig <input type="checkbox"/>
			Uforenelig m. afgørelsestype <input type="checkbox"/>
	Uproportional retsfølge	Nej <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>
		Bestemt <input type="checkbox"/>	Ubestemt <input type="checkbox"/>
			Indhold <input type="checkbox"/>

25	Rekurs				
	Ulovbestemt	<input type="checkbox"/>		Lovbestemt	<input type="checkbox"/>
	Suspensiv virkning	Nej <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>		
	Nyt faktum	Nej <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>		
	Nyt Jus	Nej <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>		
	Stadfæstelse	<input type="checkbox"/>	Hjemvisning	<input type="checkbox"/>	Omgørelse <input type="checkbox"/>
	Præmisser	<input type="checkbox"/>	Arsag:		Ændret bedømmelse <input type="checkbox"/>
	Konklusion	<input type="checkbox"/>			Nye oplysninger <input type="checkbox"/>
					Kritik <input type="checkbox"/>

Familieretsdirektoratets udtalelse m.v. i anledning af min foreløbige rapport af 21. december 1988:
(Sidehenvisningerne er ændret, så de svarer til undersøgelsen, som den fremtræder i denne beretning)

»I rapporten er på side 40 sagen S-13 opført som et eksempel på en sag, hvor der ikke er afgivet rådgivningstilbud. Det er videre anført, at behovet for rådgivning i sagen var mindre presserende, da parterne havde aftalt en ordning under et møde i statsamtet. H mente imidlertid, at M havde brudt aftalen og ønskede derfor resolution.

Statsamtet har hertil bemærket, at »tilbud om rådgivning i henhold til myndighedslovens § 27 a var påtænkt udsendt til parterne, efter at manden var blevet tilskrevet den 29. oktober 1986 og den 11. november 1986 vedrørende hustruens ansøgning om ophævelse af samværsretten uden at have reageret herpå. Rådgivningstilbudet var skrevet og dateret den 27. november 1986.

Da manden imidlertid samme dato telefonisk meddelte statsamtet, at han ikke havde modtaget statsamtets skrivelse af 29. oktober 1986, blev tilbudet tilbageholdt, og manden fik tilsendt skrivelsen af 29. oktober 1986 på ny.

Statsamtet overså beklageligvis at afgive det tidligere påtænkte rådgivningstilbud til parterne, inden afgørelsen, der dels var begrundet i, at manden ikke havde udnyttet den i sin tid fastlagte samværsret og dels i hans passivitet under behandlingen af den aktuelle sag, blev truffet.

I rapporten på side 42 og 43 er det anført, at statsamtets afgørelse om aktindsigt i sagerne S-18 og S-22 ikke er korrekt behandlet.

Statsamtet har hertil bemærket, at det i begge sager erkendes, at der foreligger en overskridelse af 10 dages fristen i forvaltningslovens § 16, stk. 2.

Ligeledes på side 42 i rapporten er sagen B-16 anført som et eksempel på en sag om aktindsigt, hvor der foreligger en eller flere fejl.

Statsamtet har udtalt:

»Det må beklages, at mandens advokat ikke i fuldt omfang er tilstillet kopi af al korrespon-

dance i sagen, idet det dog bemærkes, at han indtrådte i sagen på et ret sent tidspunkt, og at advokatens formulering blev fortolket som omfattende fremtidig korrespondance.« Familieretsdirektoratet går ud fra, at det som Ombudsmanden siger til, når Ombudsmanden finder, at der er fremsat en begæring om aktindsigt, er advokatens skrivelser af henholdsvis 19. december 1986 og 25. marts 1987.

I disse skrivelser anfører advokaten, at han var advokat for M, og at eventuel korrespondance i sagen (høfligst) bedes tilstillet advokaten.

En sådan bemærkning i en skrivelse fra en advokat er af Familieretsdirektoratet i overensstemmelse med sædvanlig praksis forstået som en anmodning til statsamtet/Familieretsdirektoratet om, at brevveksling i sagen går til advokaten og ikke til M. Familieretsdirektoratet finder ikke grundlag for at antage, at en anmodning af den nævnte art, der meget hyppigt kommer fra advokater, skal forstås som en anmodning om aktindsigt.

I rapporten er det på side 43 anført vedrørende sagen S-35, at der er sket en overskridelse af fristen i forvaltningslovens § 16, stk. 2, og at afgørelsen om aktindsigt er truffet af den forkerte myndighed, idet afgørelsen burde være truffet af direktoratet.

Statsamtet har hertil bemærket, at

»Statsamtet er opmærksom på 10-dages fristen i forvaltningslovens § 16, stk. 2, og beklager, at fristen ikke blev overholdt. Den konkrete forklaring er, at ansøgning blev modtaget den 9. april 1987 umiddelbart før påsken 1987, hvor pågældende sagsbehandler afholdt ferie. Statsamtet burde straks have beklaget fejlen over for ansøgeren.

Henvendelsen om aktindsigt blev stilet til statsamtet i særskilt brev herom. Fremgangsmåden, hvorefter statsamtet selv meddelte aktindsigt og ikke overlod dette til Familieretsdi-

rektoratet, er endvidere udtrykkelig ønsket af Familieretsdirektoratet, jf. Skarrildhusberetning 1987, s. 103.«

Familieretsdirektoratet finder herudover anledning til at bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt en begæring om aktindsigt – der fremsættes over for statsamtet i forbindelse med, at statsamtets afgørelse påklages – er en begæring om aktindsigt i Familieretsdirektoratets kommende sag eller en begæring om aktindsigt i statsamtets afsluttede sag, må bero på en fortolkning af begæringen.

I den foreliggende sag, hvor der blev påklaget ved en skrivelse til Familieretsdirektoratet og fremsat begæring om aktindsigt i en særskilt skrivelse til statsamtet, finder Familieretsdirektoratet det mest nærliggende at antage, at begæringen om aktindsigt vedrørte statsamtets afsluttede sag.

Vedrørende *B-19*, der er anført på side 50, har statsamtet oplyst følgende:

»I almindelighed er statsamtet særdeles opmærksom på, at der sker fuld partshøring.

I sagen er en skrivelse af 3. februar 1987 fra manden ikke forelagt for hustruen, idet statsamtet udtrykkeligt vurderede, at indholdet var irrelevant for sagens afgørelse, der allerede var væsentligt forsinket.«

Til sagerne *B-15*, *B-27* og *B-5* – ligeledes nævnt på side 50 – har statsamtet anført, at der i hver af sagerne har fundet en selvstændig vurdering sted af, om og hvorledes partshøringen kunne (burde) begrænses, f.eks. fordi en oplysning var uvæsentlig eller irrelevant.

Tilsvarende fremgår af statsamtets udtalelse vedrørende *S-4*.

Vedrørende sagen *S-10* på side 52 har statsamtet alene bemærket, at kopi af socialforvaltningens udtalelse blev sendt til faderen til orientering som bilag til afgørelsen af 10. marts 1987.

Vedrørende sagen *B-24* har statsamtet anført følgende:

»Den af Slagelse Kommune anførte betragtning om hustruens særlig svage stilling som udlænding ses først at være fremkommet i forbindelse med klagen til Familieretsdirektoratet over statsamtets afgørelse, hvorefter statsamtet ikke på det tidspunkt har fundet grundlag for at gennemføre partshøring«.

Ombudsmanden bemærker på side 53 og 54, at der i sagerne *B-4*, *B-6*, *B-11* og *B-20* er begået mindre partshøringsfejl.

Til sagen *B-4* har statsamtet oplyst følgende:

»Statsamtet kan ikke på det foreliggende grundlag erkende, at der i sagen er begået en mindre partshøringsfejl, som anført af Ombudsmanden i rapporten på side 53. Statsamtets kommentar til kritikken vanskeliggøres dog noget af, at Ombudsmanden ikke mere konkret nævner, hvori fejlen består, men blot anfører sagen som et eksempel på en sag, hvori der er begået en mindre partshøringsfejl.

Med det forbehold går statsamtet ud fra, at den manglende partshøring drejer sig om en skrivelse af 7. oktober 1986 fra hustruens advokat til statsamtet, hvilken skrivelse med 1 bilag mandens advokat ikke blev underrettet om.

Denne skrivelse med bilag indeholdt som det vigtigste oplysning om, at manden havde bedt hustruen om at flytte, hvilket efter statsamtets opfattelse var uden væsentlig betydning, da bidrag under alle omstændigheder ikke ville blive fastsat, før der forelå en mere sikker oplysning om en præcis fraflytningsdato.

Denne oplysning fremkom på det med begge ægtefæller afholdte møde den 23. oktober 1986, hvor hustruen oplyste, at hun agtede at flytte til en anden bolig den 1. november 1986. Statsamtet traf derefter den 3. december 1986 afgørelse om hustrubidrag med virkning fra den 1. november 1986, hvilken dato manden som nævnt grundet sin tilstedeværelse på mødet var bekendt med.

Statsamtet må derfor være af den opfattelse, at tilfældet ikke var omfattet af nogen partshøringspligt, heller ikke som denne nu er beskrevet i forvaltningslovens § 19, stk. 1, som iøvrigt først trådte i kraft den 1. januar 1987.«

Statsamtet, der har truffet afgørelse i sagen *B-6*, har bemærket:

»Det anføres i rapporten side 54, at der er sket en mindre partshøringsfejl i sagen.

Fejlen er ikke nærmere konkretiseret.

Statsamtet går ud fra, at der sigtes til, at man, da hustruen blev hørt om mandens ansøgning af 25. januar 1987 om nedsættelse af det aftalte børnebidrag, alene sendte hustruen kopi af mandens hvide ansøgningsskema og ikke af det gule oplysningsskema, hvori begrundelsen for ansøgningen blev udførlig anført.

I den anledning skal man udtale, at mandens begrundelse (bortset fra en henvisning til skattereformen) var summarisk anført i det hvide ansøgningsskema fra manden. Man fandt derfor ikke grundlag for tillige at fremsende kopi af det 4 sider lange oplysningsskema.«

Til sagen *B-11* har 1. instansen udtalt, at det »har ment at burde bringe forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, i anvendelse, idet man anså sagen for moden til afgørelse uden yderligere partshøring, in casu bidragsberettigedes erklæring over den indhentede erklæring fra bidragspligtiges arbejdsgiver.«

I afsnittet »Sager, hvor der er begået betydelige partshøringsfejl« på side 55 f. nævner Ombudsmanden sagen *B-32*.

Statsamtet har i sin udtalelse vedrørende denne sag anført følgende:

»Ombudsmanden er af den opfattelse, at der er begået »mere graverende partshøringsfejl« ved, at statsamtet undlod at gøre parterne bekendt med modpartens oplysningsskema.

Desuden postulerer Ombudsmanden, at der ikke forelå dokumentation for størrelsen af den bidragspligtiges indtægt.

I denne anledning skal man bemærke, at pligten til at foretage partshøring efter forvaltningslovens § 19 ikke er ubetinget, idet høring kan undlades, hvis »det efter oplysningernes karakter . . . må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag« (stk. 2, nr. 1).

Herved tænkes bl.a. på tilfælde, hvor der ikke er rimelig grund til at tro, at den pågældende part vil kunne korrigerer eller supplere de pågældende oplysninger, jf. den kommenterede forvaltningslov side 194 og Familieretsdirektoratets cirkulæreskrivelse af 30. december 1986, næstsidste afsnit.

Statsamtet har fundet, at parterne i nærværende sag – ca. 1½ år efter separationen – ikke kunne antages at være i stand til at supplere eller korrigerer modpartens oplysninger, ligesom indholdet af oplysningsskemaerne ikke gav særlig grund til at foretage kontradiktion.

Vedrørende den mangelfulde dokumentation for den bidragspligtiges indtægter må Ombudsmandens opfattelse formentlig bero på en fejltagelse.

I afgørelsen er refereret størrelsen af den bidragspligtiges indtægt i ugerne 3-6 (incl.) i 1987. Disse oplysninger fremgår imidlertid ikke af oplysningsskemaet »g kan derfor kun hidrøre fra de bilag, der er tilbagesendt til den bidragspligtige med skrivelsen af 23. marts 1987, jf. dennes sidste linie.

Statsamtet skal beklage, at det ikke ved afkrydsning i oplysningsskemaet er markeret, hvilken dokumentation der har været indsendt.«

Til Ombudsmandens udtalelser vedrørende sagen *S-9* har det pågældende statsamt anført:

»I denne anledning skal statsamtet indledningsvis udtale, at det ved behandlingen af samværssager er fast praksis at forelægge oplysninger, indhentet hos den ene af forældrene for den anden, forinden afgørelse træffes. Statsamtet følger herved de gældende regler om parthøring fastlagt i forvaltningsloven.

For så vidt angår oplysninger indhentet hos børn i medfør af myndighedslovens § 26, vil hensynet til at beskytte barnet ofte tilsige en fravigelse af de almindelige høringsregler.

Det følger således af forvaltningslovens § 15, at oplysninger i medfør af myndighedslovens § 26 – efter en konkret vurdering – i vidt omfang vil kunne undtages fra aktindsigt, ligesom der ikke er parthøringspligt med hensyn til oplysninger, der er undtaget fra den pågældende parts adgang til aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Efter statsamtets opfattelse har hensynet til at beskytte barnet i den foreliggende sag (*S-9*) været afgørende, således at afgørelse i sagen blev truffet uden, at barnets udtalelse i statsamtet blev forelagt for faderen.

Det bemærkes tillige, at faderen var bekendt med, at barnet var indkaldt til et møde i statsamtet med henblik på en drøftelse af forholdene omkring samværsretten.

Statsamtet henviser iøvrigt om dette spørgsmål til Familieretsdirektoratets Cirkulæreskrivelse af 18. maj 1987 om samtaler med børn og partshøring m.v. i samværssager samt til Svend Danielsen: Forældremyndighed og Samværseret 1986, side 225.«

I rapporten er på side 60 anført sagerne – *S-11*, *B-12* og *B-31* – og det er angivet, at der i sagerne ikke er givet klagevejledning.

Vedrørende sagen *S-11* har statsamtet anført, at det ved gennemgangen af den meget omfattende sag er kommet til den slutning, at Ombudsmandens påtale af manglende klagevejledning formentlig vedrører en afgørelse af 5. august 1987. »Faderen bad efter modtagelsen af afgørelsen telefonisk om en begrundelse/klagevejledning, hvilken blev givet ham i skrivelse af 7. august«.

Vedrørende sagerne *B-12* og *B-31* er det af 1. instansen oplyst, at »den i disse sager manglende begrundelse og klagevejledning var i overensstemmelse med en på forespørgsel meddelt telefonisk tilkendegivelse af februar 1987 fra Familieretsdirektoratet om, at begrundelse (der

jo altid indeholder klagevejledning) ikke var nødvendig, når parterne – typisk under et ægteskabsmøde – var enige om, at bidragets størrelse skulle afgøres af statsamtet, altså i en situation, hvor der ikke var en egentlig konflikt.

Denne tilkendegivelse blev dog på statsamtsjuristernes årsmøde i maj 1988 af Familieretsdirektoratet korrigeret derhen, at skriftlige begrundelser kun kan undlades, når parterne under vilkårsforhandlingen er vejledt om beregningsmåden for fastsættelse af bidrag og om ankemuligheden.

I øvrigt må klagevejledningen i de to sager anses opfyldt derved, at bidragsafgørelserne formentlig har været vedlagt et eksemplar af blanket JU 98 (vedlægges).

(Den omtalte blanket JU 98 er fremsendt til Ombudsmanden den 14. marts 1989 sammen med en kopi af 1. instansens udtalelse).

Familieretsdirektoratet finder anledning til at bemærke, at der vedrørende det af 1. instansen anførte formentlig må foreligge en misforståelse.

I rapporten er under afsnittet »Manglende begrundelse« anført sagerne *B-31* og *B-12*.

Den pågældende 1. instans har hertil bemærket således, som det fremgår af citatet medtaget ovenfor, hvor de samme sager er omtalt for manglende klagevejledning.

Under afsnittet »Manglende lovhenviisning« er sagen *B-3* medtaget (rapportens side 68) og der er henvist til statsamtets afgørelse af 16. juli 1987.

Det pågældende statsamt har hertil udtalt følgende:

»Side 68 i rapporten omtales sagen, idet Ombudsmanden påpeger, at statsamtets afgørelse af 16. juli 1987 i begrundelsen mangler henvisning til anvendte lovbestemmelser, således som det er foreskrevet i forvaltningslovens § 24, stk. 1. Dette erkendes, idet statsamtet dog skal bemærke, at afgørelsen af 16. juli 1987 blev truffet i fortsættelse af afgørelsen af 19. juni 1987, og at den skal ses i sammenhæng med denne afgørelse. I afgørelsen af 16. juli 1987 blev udtrykkeligt henvist til afgørelsen af 19. juni 1987, og i denne afgørelse er de relevante lovbestemmelser, ægteskabslovens §§ 50 og 53, nævnt.«

I rapporten på side 68 er under samme afsnit medtaget sagen *S-18*.

Det pågældende statsamt har hertil fremført, at »rapportens bemærkninger side 68-69 tages til efterretning, idet dog bemærkes, at skrivelser, der drejede sig om statsamtets stillingtagen

til en genoptagelse af behandlingen af en meget omfangsrig sag, ikke nødvendigvis, efter statsamtets opfattelse på det tidspunkt, behøvede at indeholde en fuldstændig henvisning til de (iøvrigt) relevante retlige og faktiske forhold«.

Under overskriften »Manglende angivelse af hovedhensyn eller sagsfremstilling« er der i rapporten på side 69 ff. anført en række sager.

Sagen *S-18* er af statsamtet kommenteret som anført ovenfor.

Sag *B-17* er anført på siderne 70, 71 og 73.

Statsamtet har overfor det af Ombudsmanden anførte udtalt følgende:

»Statsamtet går ud fra, at der sigtes til, at statsamtet ikke i sin begrundelse refererede Familieretsdirektoratets cirkulærskrivelse om fastsættelse af højere børnebidrag end normalbidraget.

I den anledning skal statsamtet udtale, at afgørelsen blev begrundet i overensstemmelse med sædvanlig praksis ved herværende statsamt og med Familieretsdirektoratets direktiver til statsamterne i forbindelse med forvaltningslovens ikrafttræden. Der henvises herved til Familieretsdirektoratets standardkoncept Abb. 3.

Det tilføjes, at statsamtet ikke finder det hensigtsmæssigt at udsende Familieretsdirektoratets cirkulærskrivelse om forhøjet børnebidrag i alle sager om fastsættelse af højere børnebidrag end normalbidraget.

Statsamtets afgørelse om størrelsen af børnebidrag er skønsmæssig, jf. lov om børns retsstilling § 14, og selv om der findes en række interne retningslinier for statsamternes behandling af disse sager, udøves et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde og særligt i sager, der befinder sig i »grænseområder«.

Hvis de vejledende satser udsendes til parterne i alle sager om forhøjet børnebidrag, kan det frygtes, at det gennem klientpres vil medvirke til, at satserne i endnu højere grad, end det er tilfælde nu, vil få karakter af faste regler.

En forøgelse af det materiale, der skal udsendes fra statsamterne, vil endvidere være ressourcekrævende.«

Det i statsamtets svar anførte standardkoncept Abb. 3 vedlægges i kopi.

Familieretsdirektoratet kan tilslutte sig statsamtets udtalelse. Man skal særligt fremhæve, at det skøn, der i praksis supplerer den interne regel, der er nævnt i cirkulærskrivelsen, har væsentlig større betydning, end det skøn, der supplerer f.eks. 1/4-reglen. Hertil kommer, at den interne regel til stadighed ændres, hvorfor par-

behandlingen af en meget
 nødvendigvis, efter stats-
 tidspunkt, behøvede at
 ndig henvisning til de
 ge og faktiske forhold«.
 Manglende angivelse af
 s fremstilling« er der i
 anført en række sager.
 statsamtet kommenteret

på siderne 70, 71 og 73.
 for det af Ombudsman-
 ende:

fra, at der sigtes til, at
 grundelse refererede Fa-
 cirkulærskrivelse om
 børnebidrag end normal-

statsamtet udtale, at af-
 et i overensstemmelse
 ved herværende stats-
 direktoratets direktiver
 delse med forvaltnings-
 henvises herved til Fa-
 andardkoncept Abb. 3.
 et ikke finder det hen-
 e Familieretsdirekto-
 forhøjet børnebidrag
 else af højere børnebi-

om størrelsen af børne-
 f. lov om børns retstil-
 findes en række interne
 nternes behandling af
 onkret skøn i hvert en-
 sager, der befinder sig i

tses udsendes til par-
 øjet børnebidrag, kan
 klientpres vil medvir-
 højere grad, end det er
 er af faste regler.

eriale, der skal udsen-
 endvidere være res-

anførte standardkon-
 opi.

kan tilslutte sig stats-
 l særligt fremhæve, at
 plerer den interne re-
 ærskrivelsen, har væ-
 nd det skøn, der sup-
 Hertil kommer, at den
 ændres, hvorfor par-

terne kun i begrænset omfang kan være interes-
 serede i at kende de enkelte sats.

I sagen B-22 traf statsamtet den 16. marts
 1987 afgørelse, hvorefter børnebidraget blev
 forhøjet fra normalbidraget med tillæg af 25%
 til normalbidraget med tillæg af 100% til hvert
 af to børn. Det fremgår af afgørelsen, at M i
 hjemmet forsørgede et tredje barn. Statsamtet
 har i afgørelsen endvidere angivet følgende:

»Det er statsamternes og Familieretsdirekto-
 ratets praksis at pålægge en bidragspligtig at
 betale et forhøjet bidrag, såfremt den bidrags-
 pligtige har en væsentlig bedre økonomisk stil-
 ling end en arbejder med gennemsnitsindtægt.
 Som udgangspunkt forhøjes normalbidraget
 med 25%, 50% og 100% eller i særlige tilfælde
 mere under hensyn til parternes indtægtsfor-
 hold og omfanget af de bidragsforpligtelser
 over for børn, som iøvrigt påhviler dem. Ek-
 sempelvis forhøjes bidraget, hvor der er forsør-
 ger og/eller bidragspligt over for 3 børn til nor-
 malbidraget med tillæg af 100% ved en ind-
 komst på brutto ca. 320.000 kr. Bortset fra un-
 derholdsforpligtelserne tillægges parternes ud-
 gifter mindre betydning ved bidragsfastsættel-
 sen end indtægterne, men oplysningerne om
 udgifter indgår dog i det samlede skøn, der lig-
 ger til grund for afgørelsen.

For Deres vedkommende har statsamtet lagt
 til grund, at De årligt tjener ca. 115.500 kr., og
 at børnene er uden indtægter.

For Deres tidligere mands vedkommende
 har man lagt til grund, at han årligt brutto tje-
 ner ca. 372.000 kr. og i hjemmet forsørger et
 barn.«

Familieretsdirektoratet tiltrådte ved sin skri-
 velse af 15. september 1987 afgørelsen og be-
 grundelsen for denne.

Familieretsdirektoratet finder, at statsamtets
 afgørelse af 16. marts 1987 og Direktoratets
 egen afgørelse af 15. september 1987 opfylder
 forvaltningslovens krav om angivelse af hoved-
 hensyn og sagsfremstilling.

Slutteligt er i dette afsnit medtaget sagen
 B-23. (Familieretsdirektoratets afgørelse af 1.
 maj 1987).

Hertil skal Familieretsdirektoratet bemærke,
 at forvaltningsloven ikke finder anvendelse for
 sager om færøske og grønlandske omliggende,
 jf. forvaltningslovens § 37.

Efter Familieretsdirektoratets opfattelse
 gælder dette ligeledes, når en sag om færøske
 og grønlandske anliggender behandles ved en
 ankeinstans i Danmark. Familieretsdirekto-

rat har imidlertid – uagtet at forvaltningsloven
 ikke kræver det – fundet det rettest at begrunde
 sin afgørelse af 1. maj 1987.

Under afsnittet »Urigtige eller misvisende
 begrundelser« er i rapporten på side 73 sagen
 S-27 nævnt således:

»Af Familieretsdirektoratets interne referat-
 tark i sag S-27 ses, at statsamtets afgørelse om
 at fastsætte en ordning med meget lidt samvær
 ikke blot som angivet i statsamtets begrundelse
 beroede på oplysningerne om kontakten mel-
 lem M og barnet, men også på, at H ikke havde
 nogen konkret begrundelse for at nægte ham
 samvær, samt at hun havde trukket sagen ud.«

Statsamtet har i sin udtalelse vedrørende sa-
 gen oplyst, at »de i referatarket omtalte oplys-
 ninger ikke har influeret på afgørelsen, der,
 hvis de havde været tillagt betydning, muligvis
 kunne være blevet mere gunstig for faderen«.

Familieretsdirektoratet, der stadfæstede af-
 gørelsen og begrundelsen herfor, har ikke be-
 mærkninger til statsamtets udtalelse.

I afsnittet »Afsluttende bemærkninger« er
 det på side 74-75 angivet, der kunne være an-
 ledning til for Direktoratet at overveje et mere
 generelt initiativ over for statsamterne med
 henblik på at højne begrundelsernes kvalitet –
 enten ved at yde bistand til statsamternes ud-
 formning af standardkoncepter eller ved at stil-
 le de koncepter, Direktoratet selv benytter, til
 rådighed for statsamterne. Det er ligeledes an-
 ført, at et sådant initiativ ville ligge i naturlig
 forlængelse af den vejledning om begrundel-
 sespligtens indhold, Direktoratet gav på amts-
 juristernes årsmøde i oktober 1987 (s. 106-108 i
 Skarrildhusrapporten).

Som det fremgår af omtalte Skarrildhusrap-
 port side 106 har Familieretsdirektoratet ud-
 sendt paradigmaer til begrundelsesskrivelser.

Udsendelsen er sket ved cirkulærskrivelse af
 3. december 1986, hvorved de af Direktoratet
 udarbejdede eksempler på begrundelser i for-
 skellige typer af sager blev vedlagt til oriente-
 ring. Direktoratet anmodede samtidig om, at
 statsamternes skriftlige begrundelse i henhold
 til forvaltningslovens § 22 indeholdt tilsvaren-
 de oplysninger som de af Direktoratet udarbej-
 dede eksempler på begrundelser.

I afsnittet om tavshedspligt m.v. nævner Om-
 budsmanden på side 81 sagerne B-3 og B-9 og
 anfører, at statsamtet i sagerne videregav sa-
 gens akter til politiet med henblik på undersø-
 gelse af M's påstand om, at H havde et økono-

misk og personligt fællesskab med en tredje-
mand.

De berørte statsamter har om sagerne udtalt:
Vedrørende B-3:

»Statsamtet tager Ombudsmandens udtalelse til efterretning for så vidt angår den usorterede videregivelse af akter til politiet.

Statsamtet bør formentlig i de sager, hvor politiet anmodes om bistand, tematisere henvendelsen og kun medsende relevante sagsakter, således at politiet har tilstrækkelig baggrund for at foretage den ønskede afhøring til rapport.«

Vedrørende B-9:

»Man er enig i, at den konkrete sags akter ikke burde være videregivet til politimesteren, idet der ikke forelå behørigt samtykke hertil, og da videregivelse af samtlige akter i det konkrete tilfælde heller ikke kunne anses for at være nødvendig, for at politiet kunne foretage afhøring af hustruen og trediemanden.«

Om sagens S-10 anfører Ombudsmanden på side 81 bl.a., at statsamtets fremsendelse af akterne i en samværssag utvivlsomt omfattede oplysninger af rent privat karakter.

Statsamtet har hertil bemærket følgende:

»Det er i rapporten side 81 anført, at der foreligger en klar overtrædelse af forvaltningslovens § 28 ved statsamtets anmodning af 11. februar 1987 til social- og sundhedsforvaltningen om en udtalelse, jf. ovenfor, idet det forhold, at overladelse af visse oplysninger til forvaltningen uden samtykke fra parterne var hjemlet i § 28, stk. 2, nr. 4, ikke kunne begrunde en usorteret videregivelse af akterne til kommunen. Statsamtet kan tiltræde denne udtalelse, men skal dog anføre, at der i forvejen til sagen forelå udtalelser, der ikke var rekvireret af statsamtet, nemlig dels fra kommunens »hjemme-hospædagog«, dels fra forstanderen på »Sanderumhus«, således at socialforvaltningen kunne antages i forvejen og med parternes viden at være involveret i problemerne i forbindelse med opløsningen af parternes ægteskab og problemerne om børnene.«

På side 82 i rapporten er sagen S-10 angivet. Det er anført, at der forelå en tilsidesættelse af forvaltningslovens § 29. Situationen var den, at statsamtet uden samtykke fra M anmodede en social- og sundhedsforvaltning om en udtalelse i anledning af M's ansøgning om samvær.

Statsamtet har hertil bemærket:

»Om statsamtets henvendelse til social- og sundhedsforvaltningen anfører Ombudsman-

den side 81, at det var en overtrædelse af forvaltningslovens § 29, at henvendelsen skete uden parternes samtykke. Statsamtet kan tiltræde dette, men skal dog henvise til det ovenfor anførte ad forvaltningslovens § 28.

Det skal sluttelig bemærkes, at samværsretssagen indledtes i 1985, afbrudt af parternes genoptagelse af samlivet og ny separationssag, og at den først blev afsluttet marts 1987 eller kort tid efter forvaltningslovens ikrafttræden.«

Til sagen S-30 har statsamtet udtalt, »at statsamtet ikke har kunnet konstatere hvilke oplysninger, der sigtes til, når det anføres, at den sagkyndige i forbindelse med erklæringen uden samtykke har anvendt oplysninger, som amtskommunen i forvejen var i besiddelse af. En omhandlet erklæring fra mandens tidligere ægteskabssag er af den sagkyndige tilvejebragt med mandens udtrykkelige, omend ikke skriftlige, samtykke.«

På side 83 er medtaget et afsnit om sager, hvori der er foretaget sagsekspeditioner, som er så nært beslægtede med den i § 29 beskrevne situation, at det forekommer rimeligt, at tilsvarende regler finder anvendelse.

Til sagen S-7 har det pågældende statsamt udtalt, at familievejlederen kontaktede statsamtet på eget initiativ. Det er samtidig bemærket, at familievejlederen var til stede under vilkårsforhandlingen i forbindelse med ægtefællernes separation.

Til sagen B-24 skal Familieretsdirektoratet bemærke, at det ikke ses, at kommunen har videregivet en række oplysninger om H til statsamtet. Kommunen ses derimod i forbindelse med den direkte anke til Familieretsdirektoratet at have vedlagt kopi af sagens akter.

Til sagen B-35 kan Familieretsdirektoratet bemærke følgende. Blandt sagens akter ses foruden de to kommuners ansøgning om fastsættelse af bidrag alene et telefonnotat af 8. august 1988 (må efter sammenhængen være den 8. august 1986), hvorved kommunen på forespørgsel af statsamtet oplyser størrelsen af den til H udbetalte bistandshjælp. Endvidere foreligger der fra kommunen svar af 1. juni 1987 på Familieretsdirektoratets varslingskrivelse i anledning af den rejste klage. Kommunen oplyser i dette svar fra hvilket tidspunkt H har modtaget hjælpen og efter hvilken bestemmelse i bilstandsloven, hjælpen er ydet.

Under afsnittet »Behandlingstid« er i rapporten på side 91 anført sagerne S-33 og S-15.

Det er anført, at statsamtet var lidt over 5 måneder om at behandle ansøgninger om samværsret, uden at der ses at have været særlige forhold, der kunne begrunde, at sagerne trak ud.

Vedrørende sag *S-33* har det pågældende statsamt oplyst følgende:

»Opmærksomheden henledes på, at parterne, forinden afgørelse blev truffet, modtog rådgivning i henhold til myndighedslovens § 27 a.

Rådgivningssag blev oprettet den 7. januar 1987 efter at have været forelagt det daværende interne visitationsudvalg, hvorefter der blev afholdt møder den 30. januar 1987, den 9. februar 1987 og den 13. marts 1987. Endnu et møde blev aftalt til den 27. marts 1987, men blev aflyst få dage forinden. Afgørelse blev herefter truffet den 9. april 1987.«

Det bemærkes, at ansøgningen om fastsættelse af samvær var modtaget i statsamtet den 27. oktober 1986.

Vedrørende sag *S-15* har statsamtet oplyst, »at der løbende er foretaget ekspeditioner i sagen, herunder tilbud om rådgivning i henhold til myndighedslovens § 27 a, og at man af hensyn til sagens fulde oplysning ikke mente at kunne træffe afgørelse på et tidligere tidspunkt«.

I rapporten er det på side 93 anført, at statsamtet i sag *S-6* først videresendte sagen til Familieretsdirektoratet efter en måneds forløb.

Det pågældende statsamt har hertil oplyst, at klagen blev modtaget af statsamtet den 30. marts 1987 og videresendt til Familieretsdirektoratet den 6. april 1987, altså efter en uges – og ikke en måneds – forløb.

I afsnittet »Fejltagelser m.v.« er i rapporten på side 95 anført sagen *B-35* som et eksempel på fejlskrift.

Sagen *B-16* er anført som et eksempel på forglemmelse, der lod sig rette.

Til sagen *B-35* har statsamtet bemærket, »at det ikke har været statsamtet muligt at konstatere, hvilken fejlskrift der hentydes til«.

Til sagen *B-16* skal Familieretsdirektoratet bemærke, at det ikke ses, hvad der nærmere refereres til.

I afsnittet med hovedoverskriften »Hjemmelskrav« omtales på side 99 sag *B-35*. Der synes at blive stillet spørgsmålstegn ved, hvorvidt statsamtet har lagt vægt på et lovligt kriterium ved fastsættelse af hustrubidrag med virkning længere tilbage end 3 måneder for ansøgningen.

I sin udtalelse til sagen har statsamtet anført følgende:

»Ombudsmanden kritiserer, at statsamtet ved resolution af 21. juli 1986 fastsatte bidraget til hustruens underhold med tilbagevirkende kraft fra samlivsophævelsen den 7. februar 1986 til trods for, at ansøgningen fra hustruen om fastsættelse af bidrag først indkom til statsamtet den 16. maj 1986, og at manden blev varslat ved skrivelse af 29. maj 1986.

Baggrunden for statsamtets afgørelse om begrundelsestidspunktet for hustrubidraget var, at statsamtet fra (xx) Kommune den 11. februar 1986 modtog en den 10. februar 1986 dateret underretning om, at der fra den 28. januar 1986 var blevet ydet hustruen hjælp i medfør af loven om social bistand, hvorfor kommunens social- og sundhedsforvaltning anmodede om, at det måtte blive pålagt manden at svare bidrag til hustruens underhold, at statsamtet den 27. maj 1986 ligeledes fra (yy) Kommune modtog en fornyet anmodning om fastsættelse af bidrag, at bidragspligtige havde modtaget genpart af de fremsendte anmodninger, og at kommunen i henhold til bistandslovens § 8 var indtrådt i retten til at kræve bidrag fastsat.

I den kommenterede lov om ægteskabets retsvirkninger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1986, er side 39 anført, at bidrag kun kan fastsættes med tilbagevirkende kraft fra samlivsophævelsen, hvis ansøgning indgives i forbindelse med denne eller senest 1-2 måneder efter. Fremsættes begæringen senere, vil bidrag normalt først blive fastsat fra varslingen af manden. Dette begrundes med, at manden med nogen føje kan have regnet med, at hustruen kunne klare sig uden bidrag.

Den i statsamtets skrivelse af 14. august 1986 benyttede vending, som citeres i rapporten side 99, er udtryk for, at statsamtet lagde vægt på, at manden fra Kommunens social- og sundhedsforvaltning havde modtaget underretning om, at hustruen oppebar bistandshjælp, og at forvaltningen havde anmodet statsamtet om at pålægge ham bidragspligt. Det var derfor statsamtets opfattelse, ganske som det er udtrykt i rapporten side 99 for oven, at manden var blevet behørigt varslet og derfor havde kunnet indrette sig på at skulle betale til hustruens forsørgelse. Statsamtet har noteret sig, at der efter Ombudsmandens opfattelse er tale om benyttelse af et lovligt kriterium.«

På side 99 anføres det vedrørende sag *S-15*, at statsamtet i sagen henviser til, at M først hav-

de anerkendt faderskabet ca. 9 måneder efter barnets fødsel, og at dette forhold som et selvstændigt kriterium må anses for ulovligt. Ombudsmanden anfører imidlertid, at henvisningen også kan læses som et bevisdatum til underbyggelse af H's påstand om, at der havde været ringe kontakt mellem M og barnet.

Det pågældende statsamt har hertil udtalt, at man »støttet på et referat i sagen skal bekræfte, at henvisningen til den sene faderskabsanerkendelse er ment som bevisdatum for moderens påstand om faderens manglende interesse for og hans ringe kontakt til barnet«.

På side 100 er omtalt sagen S-27. Det er angivet, at statsamtet og Familieretsdirektoratet ved fastsættelse af samværsret for M havde lagt vægt på, at H havde forhalet sagen, og at dette kriterium ikke umiddelbart harmonerer med det centrale hensyn i samværssagerne: Barnets tarv.

Statsamtets bemærkninger hertil fremgår ovenfor på side 317.

Familieretsdirektoratet har ikke lagt vægt på andre momenter end dem, der er nævnt i statsamtets afgørelse.

Under omtalen af sag S-18 i rapporten på side 100 f. anføres det generelt, at det må anses for tvivlsomt, om der i det hele taget kan knyttes behandlingsmæssige vilkår til samværsafgørelser.

Familieretsdirektoratet er enig i, at der næppe kan stilles betingelser af den nævnte art for genoptagelse af samværssager, således som det skete i S-18.

Familieretsdirektoratet finder imidlertid ikke helt at kunne udelukke, at der knyttes behandlingsmæssige vilkår til samværsafgørelser. Der tænkes navnlig på vilkår om antabusbehandling, som anvendes i praksis i et vist omfang.

På side 104 i rapporten er sagen B-35 omtalt som et eksempel på, at statsamtet/Familieretsdirektoratet har undladt at benytte interne regler, uanset at sagerne for så vidt var omfattet af sådanne regler.

Ombudsmanden anfører, at fravigelsen var begrundet i, at H, som var bidragsmodtager, fra samlivsophævelsen havde modtaget kontanthjælp fra kommunen, at kommunen var indtrådt i hendes krav på bidrag, og at M på et tidligt tidspunkt havde fået underretning af kommunen herom. Denne fravigelse af den almindelige ordning forekommer ifølge Ombudsmanden ikke umiddelbart velbegrunderet.

Vedrørende statsamtets udtalelse til sagen henvises der til det ovenfor på side 319 anførte. Statsamtet har yderligere anført, at det efter fornyet overvejelse må erkende, at man straks efter den 11. februar 1986, da man som nævnt modtog anmodningen fra (xx) Kommune, burde have taget de til bidragsfastsættelse fornødne skridt.

Familieretsdirektoratet skal bemærke, at praksis, hvorefter bidrag som hovedregel kun fastsættes fra samlivsophævelsen, hvis ansøgning indsendes en kortere tid efter denne, er begrundet i den bidragspligtiges forventning til bidragsspørgsmålet. I den foreliggende sag er det imidlertid fundet rigtigt at fravige praksis, idet ansøgning om fastsættelse af hustrubidrag blev indgivet 3 dage efter samlivsophævelsen, og idet M af kommunen fik underretning om, at ansøgning var indgivet. M måtte på baggrund af denne underretning og situationen iøvrigt, navnlig parternes indtægtsforhold, være forbedret på at skulle betale bidrag. Familieretsdirektoratet har på denne baggrund ikke bemærkninger til, at bidraget blev fastsat med virkning fra samlivsophævelsen.

På side 105 i rapporten anfører Ombudsmanden, at statsamtet/Familieretsdirektoratet i adskillige af de undersøgte sager har brugt en intern regel, uanset at parterne har påberåbt sig synspunkter, der efter parternes opfattelse betyder, at sagen falder uden for den interne regels anvendelsesområde. Der er anført 6 sager, og det er angivet, at der i disse sager forelå omstændigheder, som ikke uden videre kunne afsluttes enten som irrelevante ifølge loven, som faktisk helt uunderbyggede eller som ulovlige kriterier. Det er anført, at alene den vejledende interne regel har ført til en afskæring af parternes særlige synspunkter.

Familieretsdirektoratet finder, at det ikke i alle tilfælde alene har været den interne regel, der har ført til en afskæring af parternes særlige synspunkter.

Efter Familieretsdirektoratets opfattelse har de reale grunde, der ligger bag de vejledende interne regler, i vidt omfang haft væsentlig betydning for sagerens udfald.

Familieretsdirektoratet finder særlig på baggrund af Ombudsmandens omtale af sagerne B-29, B-13 og B-14 anledning til at redegøre nærmere for praksis vedrørende tidspunktet for ændring af et børnebidrag.

Praksis i disse sager er, at en ændring normalt tidligst tillægges virkning fra førstkom-

mende forfaldsdag efter den trufne afgørelse eller eventuelt varslingen. Det gælder både ved forhøjelse, nedsættelse eller bortfald af bidraget.

Fravigelse herfra vil navnlig kunne ske i tilfælde, 1) hvor en part har givet bevidst urigtige oplysninger, 2) hvor den påklagede afgørelse efter Familieretsdirektoratets opfattelse er åbenbar urigtig, eller 3) hvor sagsbehandlingen på grund af forhold, der kan lægges den bidragsfastsættende myndighed eller en af sagens parter til last, har trukket urimeligt længe ud. Den nævnte praksis hviler på det synspunkt, at der kun bør ske ændring af *forfaldne* bidrag, såfremt der foreligger ganske særlige omstændigheder. Dette gælder, uanset om bidraget er forfaldet før indgivelsen af en ansøgning om ændring af bidraget, eller bidraget forfalder mellem tidspunkterne for ansøgningens indgivelse og afgørelsen eller eventuelt varslingen.

Begrundelsen for denne praksis er en afvejning af de hensyn, der gør sig gældende for så vidt angår den bidragsberettigede henholdsvis den bidragspligtige.

Navnlig i tilfælde, hvor bidraget er betalt, tilsiger hensynet til den, der har modtaget beløbet – ud fra tilsvarende synspunkter som læren om *condictio indebiti* vedrørende beløb, der er modtaget i god tro til forsørgelse – at man i videst muligt omfang undgår at ændre bidrag med tilbagevirkende kraft.

Tilsvarende synspunkter gør sig imidlertid også gældende, hvis beløbet ikke er betalt ved forfaldstid.

Hertil kommer, at nok vedrører børnebidrag en bestemt periode, men en del af udgifterne til et barns forsørgelse afholdes ikke jævnt over en periode, men har karakter af lidt større enkeltudgifter. Såfremt der f.eks. ved et barns flytning fra den ene forælder til den anden i almindelighed burde ske ændring af et allerede forfaldent bidrag med virkning fra indflytningdagen, måtte man formentlig i hvert enkelt tilfælde nøje skulle undersøge, hvorvidt den oprindelige bidragsberettigede havde anvendt beløbet eller den del heraf til lidt større enkeltudgifter ved barnets forsørgelse. I praksis ville det næppe være muligt at tilvejebringe sådanne oplysninger, der er nødvendige for at administrere en sådan ordning.

Praksis i disse sager har været forelagt for Ombudsmanden; bl.a. i sagen 1988-1175-62 (1988-460-815), hvor Ombudsmanden anfører,

at praksis på området ikke kan give anledning til bemærkninger.

Vedrørende sagen *B-29* er det af Ombudsmanden angivet, at det af det interne referatark i Familieretsdirektoratets sag ses, at det synspunkt, M havde gjort gældende, ikke blev taget under overvejelse, og at det blot blev gengivet som et ønske fra M om ændring med tilbagevirkende kraft, »idet M pr. 1. marts 1987 er arbejdsledig u/ret til dagpenge«.

Det bemærkes hertil, at bidraget til børnenes underhold forfaldt halvårsvis forud hver den 15. januar og 15. juli, og at M søgte »midlertidigt bortfald« i skrivelse af 24. februar 1987.

De reale grunde bag den interne regel fører efter Familieretsdirektoratets opfattelse til, at der i den konkrete sag ikke kunne være anledning til særlig overvejelse. (I den konkrete sag fremgår det forøvrigt yderligere af akterne, at M den 24. november 1986 skriftligt var opsagt til fratrædelse med udgangen af februar 1987, hvorfor han blot kunne have søgt før den 15. januar 1987).

Vedrørende sagen *B-13* anføres det, at fastholdelsen af praksis medførte et urimeligt resultat, og at en fravigelse havde kunne begrundes på samme måde som ændringen med tilbagevirkende kraft i *B-14*: at H ikke kunne regne med at beholde et bidrag, når hun ikke forsørgede S.

Familieretsdirektoratet kan hertil bemærke, at H i *B-13* på forfaldstidspunktet den 1. oktober 1986 forsørgede S – bidraget var da også af kommunen forskudsvis udbetalt til H for perioden fra den 1. oktober 1986 til den 1. april 1987. Bidraget, der bl.a. vedrører perioden fra den 1. maj 1986 til den 19. september 1986, forfaldt den 1. april 1986, hvor S boede hos H, hvorfor H også for dette bidrags vedkommende på forfaldstidspunktet kunne regne med at beholde bidraget.

I sagen *B-14* bortfaldt H's bidrag til D den 1. januar 1987, hvilken afgørelse af M blev påklaget til Familieretsdirektoratet. Bidraget til D's underhold forfaldt til betaling hver den 1. april og 1. oktober. Afgørelsen blev af Familieretsdirektoratet stadfæstet, idet det af såvel H som M i sagen var oplyst, at D forud for den 1. oktober 1986 havde taget ophold på en døgninstitution og således blev forsørgt af det offentlige. M var herefter ikke berettiget til bidraget pr. 1. oktober 1986, da det offentlige var indtrådt i M's krav. Efter det i sagen oplyste måtte Familie-

retsdirektoratet endvidere lægge til grund, at D den 1. januar 1987 flyttede til H.

Familieretsdirektoratet finder, at sagen ikke kan sammenlignes med sagen B-13, men er mere konkret begrundet – omend det må medgives, at den konkrete begrundelse ikke tydeligt fremgår af selve afgørelsen.

Som et yderligere eksempel er omtalt sagen B-6. Det er anført, at M's anbringende om, at skattereformen havde kostet ham en merskat på årligt 10.000 kr., så vidt ses ikke blev nærmere vurderet.

Familieretsdirektoratet skal i den forbindelse henvise til udtalelsen fra statsamtet, hvor følgende er oplyst:

»I den anledning bemærkes, at man ved behandlingen af sagen var opmærksom på mandens anbringende.

Under en telefonsamtale med manden den 9. marts 1987, 14 dage inden afgørelse i sagen forelå, blev sagen drøftet med ham. Notatet af 9. marts 1987 er udformet som sket netop for at angive, at mandens anbringender har været drøftet med ham, og at det herunder blev tilkendegivet fra statsamtets side, at afgørelsen måtte træffes efter kriterierne i lov om børns retsstilling § 17, som manden iøvrigt tillige var blevet grundigt vejledt om, da børnebidragstalen blev indgået den 25. februar 1983, jf. forhandlingsprotokollen af denne dato.

Statsamtet fandt herefter ikke anledning til skriftligt at tage stilling til mandens anbringende om skattereformen, blandt andet under hen syn til, at det arbejdsmæssigt er hensigtsmæssigt, at så mange afgørelser som muligt kan udarbejdes ved anvendelse af standardkoncepter.«

...«