

Børne- og Socialministeriet  
Holmens Kanal 22  
1060 København K  
Danmark

Att.: [masz@sm.dk](mailto:masz@sm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 91325626  
CBA@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/02200-2

24. OKTOBER 2018

## **HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL LOV OM ÆNDRING AF FORÆLDREANSVARSLØVEN**

Børne- og Socialministeriet har ved e-mail af 20. september 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lov om ændring af forældreansvarsloven (Forældremyndighed, barnets bopæl og samvær for forældre der er dømt for alvorlig personfarlig kriminalitet).

Instituttet har en række bemærkninger til udkastet.

### **SAMMENFATNING**

Med udkastet foreslås en ændring af forældreansvarsloven, således at der som § 4 a i forældreansvarsloven indsættes en bestemmelse om, at der er en klar formodning imod, at der kan træffes afgørelse om forældremyndighed, bopæl, samvær eller anden kontakt, hvis en forældre er idømt ubetinget fængselsstraf eller en anden retsfølge for visse former for alvorlig personfarlig kriminalitet. Reglen vil dog kunne fraviges, hvis det findes at være i barnets bedste. Denne undtagelsesmulighed skal anvendes restriktivt.

Lovudkastet indebærer et indgreb i retten til respekt for familielivet, som blandt andet er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og Børnekonventionens artikel 9, som foreskriver at børn ikke må adskilles fra deres forældre.

Det er instituttets vurdering, at reglen efter omstændighederne, har et pønalt element, der kan forvride proportionalitetsafvejningen ganske betydeligt og skabe en alvorlig risiko for, at der ikke sker en konkret hensynsafvejning mellem karakteren af den begåede forbrydelse og barnets tarv. Instituttet bemærker, at reglerne i forældreansvarsloven allerede i dag fastslår, at alle afgørelser efter loven skal træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet.

Bestemmelsen foreslås alene anvendt i tilfælde af alvorlig personfarlig kriminalitet, men afgrænsning omfatter handlinger af forskelligartet karakter, som er kriminaliseret i bestemmelser med meget varierende strafferammer. Det er derfor instituttets opfattelse, at reglens opregning af den brede vifte af – alvorlige – straffeforseelser og en manglende kvalificering af, om kriminaliteten har indflydelse på forældrenes ansvar/forpligtelser over for barnet, fører til en risiko for uproportionale indgreb.

- Instituttet anbefaler, at den foreslåede bestemmelse, hvorefter der indføres en klar formodning imod, at en forælder, der er dømt for visse former for alvorlig personfarlig kriminalitet, er egnet til at have forældremyndighed, bopæl, samvær eller anden kontakt, ikke vedtages i sin nuværende form.
- Instituttet anbefaler, at ministeriet – såfremt bestemmelsen vedtages – i lovteksten indarbejder, at vurderingen af barnets tarv er forskellig, alt afhængig af, om der er tale om retten til forældremyndighed, bopæl, samvær eller anden kontakt med forælderen.

Den foreslåede regel finder anvendelse for personer som er idømt en ubetinget fængselsstraf eller personer, som er idømt en særforanstaltning efter straffelovens § 68 og § 69. De sidstnævnte personer er i reglen personer med handicap. Reglen indebærer, at en person, der er idømt en særforanstaltning (som for eksempel ambulante behandling) vil blive ramt hårdere end en person, der idømmes for eksempel en betinget fængselsstraf eller en bøde. I henhold til navnlig diskriminationsforbuddet i FN's Handicapkonventions artikel 5 er det instituttets vurdering, at det er nødvendigt at sikre, at den foreslåede ordning tager hensyn til kriminalitetens grovhed i forhold til personer som er idømt en særforanstaltning.

- Instituttet anbefaler – såfremt bestemmelsen vedtages – at ministeriet sikrer overholdelse af forbuddet mod diskrimination på grund af handicap, eventuelt ved at begrænse gruppen af personer, som er idømt en særforanstaltning, til personer, som er idømt en dom til anbringelse efter straffelovens §§ 68 og 69.

## **DEN FORESLÅEDE ORDNING**

Med udkastet foreslås en ændring af forældreansvarsloven med henblik på at styrke beskyttelsen af børn i brudte familier. Det foreslås, at der som § 4 a i forældreansvarsloven indsættes en bestemmelse om, at der er *en klar formodning imod*, at der kan træffes afgørelse om, at en forælder har forældremyndigheden eller del i forældremyndighed over et barn, at barnet har bopæl hos en forælder, eller at der fastsættes

samvær eller anden kontakt med en forælder, hvis forælderen er idømt ubetinget fængselsstraf eller en anden retsfølge efter straffelovens §§ 68-70 for visse former for alvorlig personfarlig kriminalitet.

Bestemmelsen vil finde anvendelse, hvis forælderen er dømt for manddrab (straffelovens § 237), grov vold (straffelovens § 245), vold med døden til følge (§ 246 i straffeloven), omskæring af kvinder (straffelovens § 245 a), incest (straffelovens § 210), en seksualforbrydelse omfattet af 24. kapitel i straffeloven (med visse undtagelser) eller menneskehandel (straffelovens § 262 a).

Bestemmelsen finder anvendelse ved forsøg eller medvirken, ligesom bestemmelsen ifølge bemærkningerne også skal omfatte udenlandske domme om strafforseelser, der i deres gerningsindhold svarer til de nævnte bestemmelser i straffeloven, medmindre anerkendelsen af den udenlandske dom ville være uforenelig med ordre public.

Den gældende forældreansvarslov bygger på en formodning om, at det er bedst for barnet at have kontakt med begge sine forældre, idet der dog altid skal foretages en konkret vurdering af barnets bedste i den enkelte sag.

Af ministeriets redegørelse for gældende ret i afsnit 2.1. fremgår således, at det forhold, at en forælder er idømt ubetinget fængselsstraf for grov personfarlig kriminalitet, herunder manddrab, incest eller en seksualforbrydelse, indgår i vurderingen af om det er bedst for barnet, at der fastsættes samvær, at barnet har bopæl hos forælderen, eller at forælderen har forældremyndigheden eller del i forældremyndigheden over barnet.

Om samværsretten anføres det samme sted, at en konkret vurdering kan føre til ophævelse af samvær, hvis en forældre udøver vold mod barnet, ligesom vold mod den anden forældre kan føre til, at kontakten afskæres. På samme måde vil en samværsforældre, der er dømt for personfarlig kriminalitet efter en konkret vurdering blive afskåret fra samvær mv., selvom kriminaliteten ikke er rettet mod barnet eller dets nærmeste. Dette er særligt aktuelt, hvis der er tale om seksualforbrydelser begået mod børn.

Den foreslåede bestemmelse i § 4 a regulerer alene afgørelser, hvor der foreligger en konflikt om, hvilken af barnets to forældre der skal have del i forældremyndigheden, barnets bopæl og samvær.

Videre fremgår det af udkastet, at den nævnte formodningsregel *undtagelsesvist* vil kunne fraviges, hvis det efter en *konkret vurdering* vil være bedst for barnet. Det følger af bemærkningerne til udkastet, at der i vurderingen af barnets bedste blandt andet skal indgå barnets relation til den pågældende forælder og barnets interesse i at bevare

kontakten med denne og at barnets egne synspunkter skal tillægges passende vægt.

### **DEN MENNESKERETLIGE RAMME**

Ministeriet har i bemærkningerne redegjort for en række centrale menneskeretlige bestemmelser. Ministeriet har således behandlet lovforslaget i lyset af FN's Børnekonvention (artikel 3 om barnets tarv, artikel 9 om barnets ret til familieliv, artikel 19 om beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuelt misbrug, artikel 34 om beskyttelse af barnet mod alle former for seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug. Endvidere har ministeriet inddraget FN's verdensmål for bæredygtighed (delmål 5.2 om beskyttelse af kvinder og piger mod alle former for vold og delmål 16.2 om at stoppe for mishandling, udnyttelse og menneskehandel, og alle former for vold og tortur mod børn). Yderligere har ministeriet redegjort for artikel 8 om retten til respekt for familieliv i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Instituttet skal supplerende bemærke, at det af artikel 8 i FN's Børnekonvention fremgår, at staterne skal påtage sig at respektere barnets ret til at bevare sin identitet, herunder blandt andet familieforhold, som anerkendt af loven og uden ulovlig indblanding.

Endvidere skal instituttet bemærke, at artikel 8 i EMRK beskytter børn og forældres ret til familieliv. Rettigheden er ikke absolut, jf. EMRK artikel 8, stk. 2 men ethvert indgreb i retten til respekt for familieliv skal dog 1) have klar hjemmel i national ret, 2) forfølge et af de opregnede legitime hensyn og 3) være nødvendig i et demokratisk samfund (proportionalitet). Kravet om proportionalitet indebærer blandt andet, at indgrebet skal være rimeligt og egnet til at opnå det det formål, som begrunder indgrebet. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har således fastslået, at et indgreb ikke vil være proportionalt, hvis der findes andre og mindre indgribende foranstaltninger, der er egnede til at opfylde det forfulgte formål.<sup>1</sup>

Et proportionalitetsprincip findes tillige i dansk forvaltningsret. Princippet sætter grænser for myndighedernes skøn i konkrete sager, herunder særligt når der er tale om indgribende forvaltningsretlige beslutninger.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Association Rhino og andre mod Schweiz, sagsnr.: 48848/07 af 8. Marts 2012, præmis 65.

<sup>2</sup> Niels Fenger, Forvaltningsret, 1 udgave 2018, side 360 f.

EMD har fastslået, at beskyttelse af forholdet mellem barn og forældre udgør kernen i artikel 8.<sup>3</sup> Ethvert indgreb i familielivet skal være begrundet i tungtvejende forhold, og myndighederne skal lægge afgørende vægt på barnets interesser (barnets tarv).<sup>4</sup>

EMD har i en række sager forholdt sig til spørgsmålet om forældres ret til forældremyndighed og samvær med barnet efter artikel 8. I sager, der omhandler forældremyndighed har EMD blandt andet fastslået, at myndighederne generelt nyder en bred skønsmargin i forhold til hvad der tjener barnets tarv, men at dette skøn er begrænset, når sagen angår yderligere restriktioner i forholdet mellem barnet og dets forældre, herunder i form af restriktioner i samværsretten eller anden kontakt, idet yderligere restriktioner kan udgøre en fare for, at barnet og dennes forældre vil blive varigt splittet.<sup>5</sup> EMD stiller endvidere krav til, at beslutningsprocessen skal være retssikkerhedsmæssig betryggende.<sup>6</sup>

Endvidere har EMD anerkendt, at det efter omstændighederne kan være nødvendigt og rimeligt at fratage forældre retten til at udøve forældremyndighed mv., såfremt forælderen er dømt for overtrædelse af strafbare forhold.<sup>7</sup> EMD har imidlertid fastslået, at en automatisk og uflexibel anvendelse af nationale regler, der medfører, at en forældre, der er idømt straffedom, fortaber retten til forældremyndighed, er uforenelig med EMRK artikel 8.<sup>8</sup> En sådan regel vil ifølge EMD have karakter af at være en yderligere straf af forælderen. Der skal derfor altid foretages en konkret vurdering af på den ene side karakteren af den begåede forbrydelse og på den anden side barnets tarv.<sup>9</sup>

Det har derfor betydning for vurderingen, hvorvidt det strafbare forhold relaterer sig til spørgsmålet om forældrens ansvar/forpligtigelser overfor barnet og, hvorvidt der tidligere er

---

<sup>3</sup> EMD, *Margareta and Roger Andersson mod Sverige*, sagsnr.: 12963/87 af 25. februar 1992, præmis 72

<sup>4</sup> EMD, *Sahin mod Tyskland*, sagsnr.: 30943/96 af 8. juli 2003, præmis 64-66

<sup>5</sup> EMD, *Sahin mod Tyskland*, sagsnr.: 30943/96 af 8. juli 2003, præmis 64-66

<sup>6</sup> EMD, *Sahin mod Tyskland*, sagsnr.: 30943/96 af 8. juli 2003, præmis 68

<sup>7</sup> EMD, *Sabou og Pircalab mod Rumænien*, sagsnr. 46572/99 af 28. september 2004, præmis 46-49.

<sup>8</sup> EMD, *Sabou og Pircalab mod Rumænien*, 28. september 2004, sagsnr. 46572/99, præmis 46-49, EMD, *M.D. og andre mod Malta*, sagsnr.: 64791/10 af 17. oktober 2012 17/10/2012, præmis 73-79, EMD, *Campagnano mod Italien*, sagsnr.: 77955/01 af 3. juli 2006, præmis 65-66.

<sup>9</sup> *Ibid*

fremført påstand om manglende omsorg eller anden dårlig behandling af barnet.<sup>10</sup>

## **INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER**

### **Indførelsen af en klar formodningsregel**

Som redegjort for, har EMD fastslået, at en automatisk og ufleksibel anvendelse af nationale regler, der medfører, at en forældre, der er idømt straffedom, fortaber retten til forældremyndighed, er uforenelig med EMRK artikel 8.<sup>11</sup> Bestemmelsen stiller således krav om, at der i hver enkelt sag foretages en konkret vurdering af på den ene side karakteren af den begåede forbrydelse og på den anden side barnets tarv.

Udgangspunktet efter Børnekonventionens artikel 9 og EMRK artikel 8 er, at børn ikke adskilles fra deres forældre, og at de ved en eventuel adskillelse forsat bevarer kontakten til dem. Efter begge konventioner nyder forholdet mellem forældre og børn særlig stærk beskyttelse. Såfremt det strider mod barnets tarv at bevare kontakt med sine forældre, vil der efter Børnekonventionens artikel 9, stk. 3 og EMRK artikel 8 stk. 2 kunne gøres undtagelser.

Det er instituttets vurdering, at udformningen af den foreslåede bestemmelse i § 4 a fraviger fra udgangspunktet i Børnekonventionen og EMRK. Den foreslåede bestemmelse indfører således et udgangspunkt om, at det ikke er i barnets tarv at have kontakt med sine forældre, og at det alene i undtagelsestilfælde kan være i barnets tarv at bevare kontakten.

Et indgreb i retten til familieliv, herunder navnlig i relation til forholdet mellem forældre og barn skal opfylde kravene i EMRK artikel 8, herunder særligt proportionalitetsprincippet. Indgrebet skal ligeledes opfylde det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Som nævnt indebærer proportionalitetskravet blandt andet, at mindre indgribende foranstaltninger altid skal tages i brug førend, at et indgreb må foretages.

Ordlyden af den foreslåede bestemmelse er udformet således, at der gælder en formodning for brugen af den mest indgribende

---

<sup>10</sup> EMD, Sabou og Pircalab mod Rumænien, 28. september 2004, sagsnr. 46572/99, præmis 46-49.

<sup>11</sup> EMD, Sabou og Pircalab mod Rumænien, 28. september 2004, sagsnr. 46572/99, præmis 46-49, EMD, M.D. og andre mod Malta, sagsnr.: 64791/10 af 17. oktober 2012 17/10/2012, præmis 73-79, EMD, Campagnano mod Italien, sagsnr.: 77955/01 af 3. juli 2006, præmis 65-66.

foranstaltning i stedet for formodningen for, at en mindre indgribende foranstaltning skal anvendes.

Det bemærkes, at forældreansvarslovens § 4 allerede i dag fastslår, at alle afgørelser efter loven skal træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet.

Uanset, at bestemmelsen alene foreslås anvendt i tilfælde af alvorlig personfarlig kriminalitet, så omfatter denne afgrænsning trods alt handlinger af forskelligartet karakter, som er kriminaliseret i bestemmelser med meget varierende strafferammer.

Reglens opregning af den brede vifte af – alvorlige – straffeforseelser og en manglende kvalificering af, om kriminaliteten har indflydelse på forældrenes ansvar/forpligtelser over for barnet, fører til en risiko for uproportionale indgreb. Det samme gør det forhold, at der ikke gælder en tidsgrænse, hvorefter det strafbare forhold ikke længere er relevant. Det er således anført i bemærkninger, at det er uden betydning om forælderen var meget ung, da kriminaliteten blev begået, eller at der er gået lang tid siden forælderenes løsladelse.

Instituttet finder samlet set, at formodningsreglen må anses for at have et pønalt element, forvrider proportionalitetsafvejningen ganske betydeligt og skaber en alvorlig risiko for, at formodningsreglen vil træde i stedet for en konkret hensynsafvejning mellem karakteren af den begåede forbrydelse og barnets tarv. Denne risiko bestyrkes af, at det af bemærkningerne fremgår, at undtagelsesmuligheden skal anvendes restriktivt.

Endelig skal instituttet bemærke, at forskning i for eksempel anbragte børns relationer til deres forældre viser, at det for en stor del af de anbragte børn er af positiv betydning, og forældrenes vedkommende tillige af resocialiserende værdi, at bevare kontakten, uanset at nogle forældre ikke har magtet forældreopgaven til fulde.<sup>12</sup> Ministeriet ses ikke at have inddraget disse perspektiver i sine overvejelser.

- Instituttet anbefaler, at den foreslåede bestemmelse, hvorefter der indføres en klar formodning imod, at en forælder, der er dømt for visse former for alvorlig personfarlig kriminalitet, er egnet til at have forældremyndighed, bopæl, samvær eller anden kontakt, ikke vedtages i sin nuværende form.

---

<sup>12</sup> Se blandt andet M. Lausten m.fl.: Anbragte børn og unges trivsel 2016, VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, 1. februar 2017, s. 22 ff.

## **Vurdering af barnet tarv i forskellige typer af sager**

Som nævnt ovenfor vil formodningsreglen kunne fraviges undtagelsesvis, hvis det findes at være i barnets bedste.

EMD har fastslået, at myndighederne generelt nyder en bred skønsmargin i sager vedrørende forældremyndighed, men at dette skøn er begrænset i sager vedrørende restriktioner i samværsretten eller anden kontakt, jf. EMRK artikel 8.

I udkastet er det ikke behandlet, at myndighedernes vurderingen af barnets tarv varierer afhængig af om der er tale om en sag der angår forældremyndighed, bopæl eller samvær.

Instituttet finder, at der vil kunne opstå sager, hvor det kan være berettiget at fratage forældremyndigheden eller bopæl, men alligevel fastsætte samvær, herunder eventuelt overvåget samvær, eller anden form for kontakt mellem barnet og forælderen, navnlig af hensyn til barnets ret til identitet og kontakt til sine forældre, jf. artikel 8 i FN's Børnekonvention og EMRK artikel 8 om retten til respekt for familielivet.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet – såfremt bestemmelsen vedtages – i lovtæksten indarbejder, at vurderingen af barnets tarv er forskellig, alt afhængig af, om der er tale om retten til forældremyndighed, bopæl, samvær eller anden kontakt med forælderen.

## **Problemstillinger i forhold til personer med handicap**

Den foreslåede bestemmelse i udkastets § 4 a finder anvendelse for personer, som er idømt en særforanstaltning efter straffelovens § 68 og § 69. Disse bestemmelser finder anvendelse for personer som grundet sindssygdom eller mental retardering var utilregnelige i gerningsøjeblikket, jf. straffelovens § 16, samt personer der i gerningsøjeblikket var i en tilstand betinget af mangelfuld udvikling, svækkelse eller forstyrrelse af de psykiske funktioner, jf. straffelovens § 69. Personer der idømmes en særforanstaltning efter straffelovens § 68 og § 69 er således i reglen personer med handicap.

Danmark er i medfør af FN's Handicapkonventionens artikel 5 forpligtet til at beskytte personer med handicap mod enhver form diskrimination. Herudover er staten efter Handicapkonventionens artikel 8 forpligtet til at arbejde for bekæmpelse af stereotyper, fordomme og skadelig praksis i forhold til personer med handicap. Endvidere beskytter handicapkonventionens artikel 23 retten til familieliv. Bestemmelsen fastslår blandt andet, at personer med handicap har ret til at være forældre på lige vilkår med andre mennesker.

Efter instituttets opfattelse er det problematisk, at der med den foreslåede ordning sker en sammenkædning af det forhold, at en

person er idømt en særforanstaltning, med personens generelle retsstilling efter forældreansvarsloven.

Til eksempel vil udkastet i princippet indebære, at en person, der i en alder af 18 år i en psykotisk tilstand begår en forbrydelse, 20 år senere i forbindelse med en samværssag vil blive omfattet af den foreslåede formodningsregel, uanset at den idømte særforanstaltningsdom for længst er ophævet, og personen siden da har været velbehandlet.

Efter instituttets opfattelse er denne sammenkædning en vidtrækkende konsekvens, som kan understøtte negative forestillinger om personer med handicaps evne til at være forældre, herunder særligt for så vidt angår personer, der tidligere har lidt under langvarig psykisk sygdom.

Den foreslåede bestemmelse finder kun anvendelse, efter et skærpende kriterium om, at personen skal være idømt ubetinget fængselsstraf. Dette kriterium gælder imidlertid ikke hvis den kriminelle handling har ført til en særforanstaltning efter straffelovens § 68 og § 69. Det betyder i princippet, at en utilregnelig person, som bliver idømt en særforanstaltning for en forbrydelse, som sædvanligvis ville føre til en betinget dom, vil være omfattet af den foreslåede formodningsregel. Personer med handicap, der er idømt en særforanstaltningsdom, risikerer således at blive stillet ringere end andre personer.

I henhold til diskriminationsforbuddet i artikel 5 set i lyset af konventionens artikel 8 artikel 23 er det instituttets vurdering, at det er nødvendigt at sikre, at den foreslåede ordning tager hensyn til kriminalitetens grovhed i forhold til personer som er idømt en særforanstaltning, eksempelvis ved at begrænse gruppen af personer, som er idømt en foranstaltning efter straffelovens § 68 og § 69, til personer som er idømt en dom til anbringelse efter disse bestemmelser.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet i lovudkastets bemærkninger redegør for forslagets forhold til FN's Handicapkonventions artikel 5, 8 og 23.
- Instituttet anbefaler – såfremt bestemmelsen vedtages – at ministeriet sikrer overholdelse af forbuddet mod diskrimination på grund af handicap, eventuelt ved at begrænse gruppen af personer, som er idømt en særforanstaltning, til personer, som er idømt en dom til anbringelse efter straffelovens §§ 68 og 69.

Der henvises til ministeriets sagsnr.: 2018-3499.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse  
MONITORERINGSCHEF