



Statsamts behandling af sag om bortfald af hustrubidrag

Et statsamts og justitsministeriets behandling af en sag om nedsættelse (bortfald) af et hustrubidrag gav på nogle punkter anledning til kritik.

FOB nr. 82.117

Over for justitsministeriet rejst spørgsmål om, hvorvidt statsamterne og justitsministeriet ikke i alle tilfælde, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt parterne er bekendt med grundlaget for en afgørelse om bortfald af hustrubidrag, bør angive grundlaget for afgørelsen.

(J. nr. 1982-48-62 og 1982-1229-62).

M klagede over, at justitsministeriet havde tiltrådt, at Københavns statsamt ved en resolution havde bestemt (bl.a.), at det bidrag, som det påhvilede ham at betale til sin fraskilte hustru H's underhold, skulle bortfalde med virkning fra den 1. august 1981 og indtil videre. M havde anmodet justitsministeriet om, at begyndelsestidspunktet for bidragets bortfald måtte blive ændret til den 1. juni 1981.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at M og H ved Københavns statsamts bevilling af 14. september 1979 blev separeret. Bl.a. følgende vilkår skulle være gældende for separationen:

»...

Manden har bidragspligt over for hustruen efter overøvrighedens bestemmelse i 21/2 år fra den 1. oktober 1979 at regne.

Bidraget udgør indtil videre 2.300 kr. månedlig at erlægge månedsvis forud fra den 1. oktober 1979.

...»

Ved Københavns statsamts bevilling af 30. oktober 1980 blev parterne skilt. De for separationen gældende vilkår skulle også gælde for skilsmissen.

Den 4. maj 1981 ansøgte M Københavns statsamt om bortfald af hustrubidraget til H og om nedsættelse af bidrag til parternes fælles barn. Københavns statsamt anmodede i skrivelse af 19. maj 1981 M om at udfylde og indsende et oplysningsskema vedrørende hans personlige og økonomiske forhold. H modtog en tilsvarende skrivelse fra Københavns statsamt.

Under en telefonsamtale den 21. maj 1981 med Københavns statsamt oplyste M, at det ville være vanskeligt at skaffe de ønskede oplysninger, da han - sammen med to andre - skulle starte en virksomhed.

Den 22. maj 1981 modtog Københavns statsamt de ønskede oplysninger fra H. I oplysningsskemaet udfyldte H en rubrik med teksten: »Jeg har fælles bolig og eller husholdning med ...« således: »1/6 A fra d. 1/6 1981«.

I skrivelse af 21. juni 1981 rykkede Københavns statsamt M for svar på skrivelser af 19. maj 1981. På statsamtets genpart af skrivelserne er af statsamtet noteret: »M telefonerer. Øk. oplysninger kommer om få dage 29/6-81 ...«.

Den 7. juli 1981 modtog Københavns statsamt de ønskede oplysninger fra M. I oplysningsskemaet anførte M bl.a., at hans bruttoindtægt i 1980 havde været godt 181.000 kr., at hans forventede bruttoindtægt var ca. 100.000 kr., at det firma, som han havde været ansat i, var gået konkurs, at han derefter havde startet selvstændig virksomhed, og at hans økonomi nu var så dårlig, at han ikke så sig i stand til at svare de hidtidige bidrag. M anførte endvidere, »at min forhenværende ægtefælle har bofællesskab med en anden mand«.

Ved resolution af 10. august 1981 bestemte Københavns statsamt (bl.a.), at M's bidrag til H's underhold skulle bortfalde med virkning fra den 1. august 1981 og indtil videre.

M klagede til justitsministeriet over statsamtets afgørelse. Som begrundelse for klagen anførte han:

»... at jeg i slutningen af maj måned, fik tilsendt oplysningsskema fra Københavns amt, hvori jeg skulle anføre mine indtægtsforhold. Da jeg er selvstændig erhvervsdrivende, fik jeg fra amtet at vide, at firmaets revisor skulle dokumentere mine indtægter for den periode, firmaet havde eksisteret. Da jeg derpå ringede til revisoren, viste det sig, at han var på ferie og først kunne træffes 10 dage senere. Derfor gik der en måned før jeg kunne indsende oplysningsskemaet til amtet, som pålagde mig at svare hustrubidrag til (H) for juni og juli måned uden hensyntagen til mine økonomiske forhold ...«.

I skrivelser af 7. januar 1982 til M meddelte justitsministeriet - efter at have indhentet en udtalelse fra Københavns statsamt om sagen - at ministeriet ikke fandt grundlag for at ændre statsamtets afgørelse.

I en udtalelse i anledning af klagen til mig oplyste Københavns statsamt, »at statsamtet netop i denne sag har fraveget praksis for ændring af et fastsat bidrag, hvorefter hovedreglen er, at ændringen får virkning fra førstkommande forfaldsdag efter afgørelsen«.

I en udtalelse til mig henholdt justitsministeriet sig til sin afgørelse af 7. januar 1982.

I en skrivelse til justitsministeriet anførte jeg følgende:

»Under behandlingen af (M's) ansøgning af 4. maj 1981 (en ansøgning, som jeg går ud fra var begrundet med (M's) økonomiske forhold) oplyste (M's) tidli-

gere ægtefælle (H) den 22. maj 1981 Københavns amt om, at hun fra den 1. juni 1981 havde »fælles bolig og/eller husholdning med ... (A)«.

Jeg beder oplyst, om det er dette forhold, der var begrundelsen for statsamtets og justitsministeriets afgørelser om bortfald af hustrubidrag indtil videre.

I bekræftende fald foreligger spørgsmålet, om Københavns statsamt ikke straks efter modtagelsen af oplysningen i slutningen af maj måned 1981 kunne have truffet afgørelse i sagen uden at afvente (og rykke for) oplysninger om (M's) økonomiske forhold. (M), som - går jeg ud fra - ansøgte om bortfald af bidrag med henvisning til sine økonomiske forhold, ses ikke af statsamtet eller af justitsministeriet at være gjort bekendt med, at baggrunden for statsamtets og ministeriets afgørelser var det forhold, at (H) fra den 1. juni 1981 levede i fast samlivsforhold med (A). Jeg beder justitsministeriet om at udtale sig om, hvorvidt det ikke under disse omstændigheder havde været rigtigst, om det i statsamtets og justitsministeriets afgørelser havde været anført, at det udslagsgivende for afgørelserne var disse andre forhold, og ikke de forhold, som (M) havde anført til støtte for sin ansøgning.

Endelig beder jeg oplyst, hvilke forhold der er lagt vægt på ved afgørelsen af 10. august 1981 om, at bidraget bortfaldt med virkning fra den 1. august 1981.«

I en supplerende udtalelse til mig anførte justitsministeriet herefter følgende:

»... statsamtets og justitsministeriets afgørelser er truffet på baggrund af (M's) oplysning om hans tidligere hustrus bofællesskab med en anden mand, samt hustruens oplysninger vedrørende samme forhold.

Under hensyn til, at (M) ikke før den 7. juli 1981 i forbindelse med indsendelsen af gult oplysningsskema til statsamtet til brug for behandlingen af hans ansøgning om bl.a. bortfald af hustrubidraget som begrundelse for ansøgningen anførte, at hans tidligere ægtefælle havde bofællesskab med en anden mand, finder justitsministeriet ikke, at statsamtet - alene på baggrund af (H's) oplysninger i oplysningsskemaet - burde havde truffet afgørelse på et tidligere tidspunkt. Statsamtet lod bidraget bortfalde fra første forfaldsdag efter modtagelsen af (M's) oplysningsskema.

Justitsministeriet har ikke fundet tilstrækkelig anledning til, uden anmodning herom, i afgørelsen af 7. januar 1982, at meddele (M) en nærmere begrundelse for afgørelsen. Det fremgår derimod af justitsministeriets notater i sagen, at (M) den 12. januar 1982 ved en telefonsamtale med en af familieretskontorets medarbejdere har fået meddelt begrundelse for afgørelsen.«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til M:

»Om ændring af afgørelser om størrelsen af hustrubidrag gælder bestemmelsen i § 53, stk. 2, i lov nr. 256 af 4. juni 1969 (med senere ændringer) om ægteskabs indgåelse og opløsning, hvorefter en af overøv-

righeden truffen afgørelse om bidrags størrelse kan ændres af overøvrigheden, såfremt omstændighederne taler derfor.

Afgørelsen om bidragets størrelse samt om ændring heraf træffes bl.a. under hensyn til, i hvilket omfang den, der ønsker bidrag, selv kan skaffe sig et efter sine livsvilkår tilstrækkeligt økonomisk underhold, og hvorvidt den anden part efter sine økonomiske forhold og de øvrige omstændigheder formår at udrede bidrag, jfr. herved ægteskabslovens § 50, stk. 2.

Det er statsamternes og justitsministeriets praksis i tilfælde, hvor en bidragsberettiget kvinde har et vist økonomisk og personligt interessefælleskab med en anden mand, at afslå at fastsætte hustrubidrag og at lade et allerede fastsat bidrag bortfalde efter anmodning fra den bidragspligtige mand. Dette gælder uanset parternes økonomiske forhold. Er bidraget først bortfaldet, er statsamterne og justitsministeriet meget tilbageholdende med på ny at fastsætte bidrag.

Det fremgår af justitsministeriets (supplerende) udtalelse ..., at statsamtets og ministeriets afgørelser er truffet på grundlag af denne praksis, og at ministeriet under en telefonsamtale den 12. januar 1982 gjorde Dem bekendt med, at grunden til, at statsamtet og ministeriet har ladet hustrubidraget bortfalde, var oplysningerne om Deres tidligere hustrus bofællesskab med en anden mand.

Med hensyn til spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt bidraget til Deres tidligere hustru skulle bortfalde, skal jeg udtale følgende:

Statsamterne og justitsministeriet følger den praksis, at ændringer, (herunder bortfald) af hustrubidrag, normalt tillægges virkning fra førstkomende forfaldsdag efter afgørelsen. Fravigelse af dette udgangspunkt kan gøres, når særlige omstændigheder taler derfor, f.eks. hvis sagsbehandlingen på grund af forhold, der kan lægges den bidragsfastsættende myndighed til last, er trukket urimeligt længe ud.

Den nævnte praksis hviler på det synspunkt, at der kun bør ske ændring (bortfald) af forfaldne bidrag, hvis der foreligger særlige omstændigheder.

I den foreliggende sag er forholdet det, at De havde ansøgt statsamtet om bortfald af hustrubidrag og nedsættelse af børnebidrag med henvisning til Deres økonomiske forhold. En afgørelse i anledning af Deres ansøgning måtte bygge på nærmere oplysninger om Deres og (H's) personlige og økonomiske forhold, og dette var baggrunden for, at statsamtet den 19. maj 1982 sendte Dem og (H) oplysningsskemaer.

Ved (H's) meddelelse på det oplysnings-skema, som statsamtet modtog den 22. maj 1981, om, at hun fra den 1. juni 1981 boede sammen med en anden mand, skiftede sagen vedrørende hustrubidrag til en vis grad karakter. En stillingtagen til denne del af sagen var nu ikke længere nødvendigvis afhængig af oplysningerne om parternes økonomiske forhold; såfremt det måtte anses for godtgjort, at (H) fra den 1. juni 1981 havde etableret et vist økonomisk og personligt interessefællesskab med en anden mand, ville dette forhold i sig selv kunne danne grundlag for at imødekomme Deres ansøgning om bortfald af hustrubidraget.

Det kan for så vidt ikke give mig anledning til bemærkning, at statsamtet ikke fandt, at oplysningerne i (H's) skema uden videre var et tilstrækkeligt grundlag for at træffe afgørelse om bortfald af hustrubidraget, men man må rejse det spørgsmål, om statsamtet i så fald ikke selv burde have taget skridt til at tilvejebringe et tilstrækkeligt afgørelsesgrundlag vedrørende denne del af sagen fremfor at sætte sagen i bero og fortsat holde den i erindring på Deres fremsendelse af oplysninger om Deres økonomiske og personlige forhold, som muligvis kun ville være af betydning for afgørelsen af Deres ansøgning om nedsættelse af børnebidraget. Det bemærkes herved, at en eventuel ændring af bidragets størrelse efter sædvanlig praksis først kunne tillægges virkning fra den første forfaldsdag efter statsamtets afgørelse, at hustrubidraget forfaldt månedsvist forud, hvorimod børnebidragene forfaldt halvårlig forud, næste gang den 1. oktober 1981, og at hustrubidraget udgjorde 2.300 kr. pr. måned.

I almindelighed må et statsamt kunne påregne, at den bidragspligtige, som har ansøgt om nedsættelse af bidrag, selv hurtigt vil følge sin ansøgning op med meddelelse af de udbedte økonomiske oplysninger.

Et statsamt vil således også i et tilfælde som det foreliggende - hvor der er mulighed for, at den bidragspligtige tilvejebringer det yderligere nødvendige grundlag for en afgørelse om bortfald af hustrubidrag - normalt kunne gå ud fra, at den bidragspligtiges oplysninger fremkommer i løbet af kort tid. Statsamtet vil derfor normalt - i en kortere tid - blot kunne afvente den bidragspligtiges oplysninger, inden der tages stilling til, hvilke yderligere skridt der bør tages.

I den foreliggende sag havde De imidlertid allerede den 21. maj 1981, det vil sige dagen før statsamtet modtog (H's) oplysning, telefonisk oplyst statsamtet om, at det ville være vanskeligt for Dem at fremskaffe de udbedte økonomiske oplysninger. Statsamtet kunne således ikke påregne, at Deres oplysninger kom i løbet af kort tid.

Under disse omstændigheder finder jeg, at statsamtet efter modtagelsen den 22. maj 1981 af (H's) oplysninger selv burde have taget skridt til at

søge afklaret, om der fortsat var behov for at tilvejebringe oplysninger om Deres økonomiske forhold af hensyn til afgørelsen vedrørende hustrubidraget, eller om hustrubidraget kunne bortfalde på grundlag af det oplyste om (H's) forhold til en anden mand.

Jeg har gjort justitsministeriet og Københavns statsamt bekendt med min opfattelse, men jeg finder ikke at have tilstrækkelig anledning til i øvrigt at foretage videre vedrørende dette forhold. Jeg skal herved bemærke følgende:

Som anført ovenfor, er det den sædvanlige praksis, at en afgørelse om ændring af bidrag (eventuel bortfald) først tillægges virkning fra den førstkommende forfaldsdag efter afgørelsen. Statsamtet traf afgørelse den 10. august 1981, og efter sædvanlig praksis skulle bidraget da bortfalde fra den 1. september 1981. Bidraget bortfaldt imidlertid allerede fra den 1. august 1981, og statsamtet har i udtalelsen af 1. februar 1982 fremhævet, at statsamtet herved netop fraveg den sædvanlige praksis.

Jeg må forstå, at det er de ovennævnte forhold vedrørende statsamtets sagsbehandling, der var baggrunden for fravigelsen.

At statsamtet ikke lod hustrubidraget falde bort helt tilbage fra den 1. juli eller den 1. juni 1981 kan ikke give mig anledning til kritik. Jeg bemærker herved, at det må henstå som usikkert, på hvilket tidspunkt statsamtet ville have haft et tilstrækkeligt afgørelsesgrundlag, dersom amtet havde behandlet sagen i overensstemmelse med det ovenfor anførte, og at en sagsbehandlingstid, der havde indebåret, at afgørelsen i sagen først var truffet kort tid efter den 1. juli 1981, efter min opfattelse ikke ville kunne karakteriseres som urimeligt langvarig.

Statsamtets afgørelse i skrivelsen af 10. august 1981 og justitsministeriets afgørelse i skrivelsen af 7. januar 1982 indeholdt ikke en angivelse af, hvad grundlaget for afgørelserne var. Derimod modtog De - efter det oplyste - den 12. januar 1982 efter Deres anmodning telefonisk af justitsministeriet oplysning om, hvad grundlaget for afgørelserne var.

Som nævnt ovenfor er statsamterne og justitsministeriet meget tilbageholdende med på ny at fastsætte hustrubidrag i de tilfælde, hvor bidrag er bortfaldet under hensyn til, at den bidragsberettigede kvinde har et vist økonomisk og personligt interessefællesskab med en anden mand, og hvor forholdet senere ophører. Er bidraget derimod bortfaldet på grundlag af oplysninger om parternes økonomiske forhold, vil ændringer heri oftere kunne føre til, at bidrag fastsættes på ny.

En bidragspligtig, hvis ansøgning om bortfald af bidrag imødekommes, vil derfor have en betydelig interesse i at have kendskab til grundlaget for afgørelsen: Er grundlaget den bidragsberettigedes personlige og økonomiske interessefællesskab med en anden mand, vil den bidragspligtige i vidt omfang kunne påregne, at bidrag ikke på ny vil blive pålagt. Er bidragsbortfaldet derimod sket på grundlag af oplysninger om parternes økonomiske forhold, må den bidragspligtige være forberedt på, at bidrag kan pålægges på ny ved ændrede økonomiske forhold.

På denne baggrund finder jeg, at i hvert fald justitsministeriet - da det af Deres skrivelse ... til ministeriet fremgik, at det var Deres opfattelse, at statsamtets afgørelse havde baggrund i det oplyste om de økonomiske forhold - i skrivelser af 7. januar 1982 burde have angivet grundlaget for ministeriets (og statsamtets) afgørelse.

Jeg har gjort justitsministeriet bekendt med min opfattelse.«

I en samtidig skrivelse til justitsministeriet meddelte jeg ministeriet, at jeg i henhold til ombudsmandslovens § 6, stk. 5, havde fundet at burde anmode ministeriet om en udtalelse om, hvorvidt statsamtets og justitsministeriets ikke i alle tilfælde, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt parterne er bekendt med grundlaget for en afgørelse om bortfald af hustrubidrag, bør angive grundlaget i afgørelsen.

I skrivelser henviste jeg til den konkrete sag.

I den anledning anførte familieretsdirektoratet følgende i en skrivelse til mig:

»... familieretsdirektoratet er enig med Dem i, at grundlaget for en afgørelse om bortfald af hustrubidrag også i et tilfælde som det foreliggende burde være anført i afgørelsen.

Det bemærkes herved, at grundlaget for en afgørelse om bortfald af hustrubidrag normalt anføres i selve afgørelsen, herunder i de tilfælde, hvor bidragets bortfald begrundes i, at den bidragsberettigede har etableret et personligt og økonomisk interessefællesskab med en anden person.

Familieretsdirektoratet vil dog på den givne foranledning tage spørgsmålet op til drøftelse på det kommende Skarrildhusmøde.»

Jeg meddelte familieretsdirektoratet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

Supplerende oplysninger om sagen

I den årlige beretning (1983) om kursus for amtsjurister på Skarildhus er sagen omtalt s. 37-38. Efter en gennemgang af den konkrete sag, der gav anledning til min henstilling, er der anført følgende:

»Som følge af klagen har ombudsmanden over for familieretsdirektoratet rejst spørgsmålet, om man ikke i alle tilfælde, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt parterne er bekendt med grundlaget for en afgørelse om bortfald af hustrubi- drag, bør angive grundlaget i afgørelsen.

Ombudsmanden har herved henvist til, at en bidragspligtig har en betydelig interesse i at have kendskab til grundlaget for afgørelsen, idet den bidragspligtige i vidt omfang vil kunne påregne, at bidrag ikke på ny vil blive pålagt, såfremt grundlaget for afgørelsen er den bidragsberettigedes personlige og økonomiske interessefællesskab med en anden mand, medens den bidragspligtige, såfremt bidraget er bortfaldet som følge af parternes økonomiske forhold, må være forberedt på, at bidrag kan pålægges på ny ved ændrede økonomiske forhold.

I overensstemmelse med det af ombudsmanden anførte skal familieretsdirektoratet anmode om, at grundlaget for statsamternes afgørelser i sager som den her nævnte angives i afgørelserne.«