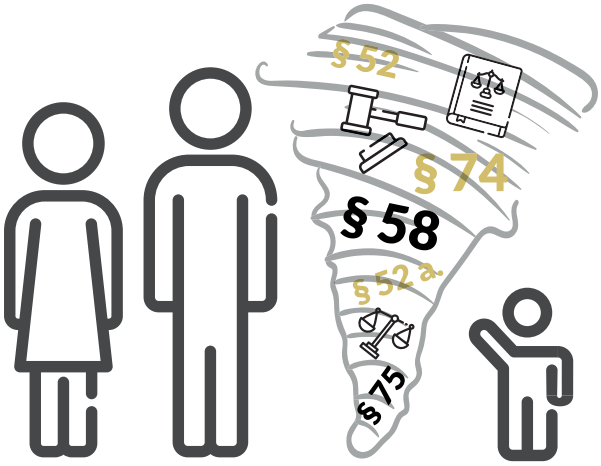
JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK



Rapport

TVANGSANBRINGELSER

Retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces

Af vicedirektør Birgitte Arent Eiriksson og jurist Sofie Kryger | 7. september 2018

Om hovedforfatteren

Birgitte Arent Eiriksson er advokat og vicedirektør i Justitia, hvor hun blandt andet er ansvarlig for projekterne om socialt udsattes retssikkerhed og borgeres mulighed for at få prøvet deres ret (effektiv domsstolsprøvelse). Tidligere har Birgitte i en lang årrække besiddet en række forskellige stillinger på Justitsministeriets område.

birgitte@justitita-int.org

+4530868497

@BAEiriksson

Tvangsanbringelser - retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces

© Justitia og forfatterne, september 2018

e-ISBN: 978-87-970849-0-8

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank
Lautrupsgade 13, 2. sal. 2100 København Ø
www.justitia-int.org
info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Rapporten er en del af projekterne Socialt udsattes retssikkerhed og Effektiv domstolsprøvelse. Projekterne støttes af:

Det Obelske Familiefond

Aage og Johanne Louis-Hansens Fond

Med støtte fra TrygFonden

Herudover støttes projekterne yderligere af:

15. Juni Fonden

Aase og Ejnar Danielsens Fond

Susi og Peter Robinsohns Fond

Indhold:

1 Sammenfatning **3**

2 Indledning **5**

2.1 Hvordan opstår en tvangsanbringelsessag? 6

2.2 Hvornår må man tvangsanbringe? 10

2.3 Hvem træffer afgørelsen om tvangsanbringelse? 11

2.4 Hvor mange børn tvangsanbringes? 12

3 Samtykkesituationen – valget mellem frivillig anbringelse og tvangsanbringelse **16**

3.1 Krav til samtykke 16

3.2 Vurdering af sagsbehandlingen ved indhentelse af samtykke til anbringelse 17

4 Tvangsanbringelsessagens forløb og oplysning **25**

4.1 Tvangsanbringelsessagens forløb 25

4.2 Tvangsanbringelsessagens oplysning 27

4.3 Vurdering af sagens oplysning og kvalitet 30

4.4 Vurdering af børneinddragelsen i den indledende proces 35

4.5 Vurdering af retssikkerheden ved forældrekompetenceundersøgelser 37

4.6 Vurdering af parternes mulighed for at forberede sig 40

5 Retten til gratis advokat **41**

5.1 Reglerne om retten til advokat 41

5.2 Vurdering af retten til advokat 42

5.3 Vurdering af advokaternes kvalifikationer 45

6 Retten til bisidder **46**

6.1 Forældrenes ret til bisidder 46

6.2 Barnets ret til bisidder 46

6.3 Vurdering af behovet for bisiddere og regelændringer i den forbindelse 49

6.4 Vurdering af mulige krav til bisiddere 52

7 Børn og unge-udvalgets afgørelser **54**

7.1 Børn og unge-udvalgenes sammensætning 54

7.2 Vurdering af sammensætning 56

7.3 Processen i børn og unge-udvalget 59

7.4 Vurdering af processen 62

7.5 Børn og unge-udvalgets kompetence 66
7.6 Vurdering af børn og ungeudvalgets kompetence 67
7.7 Skal børn og unge-udvalgene erstattes af andre organer? 68
8 Ankestyrelsen som klageinstans 74
8.1 Klagesagsbehandlingen hos Ankestyrelsen 74
8.2 Vurdering af Ankestyrelsen som klageinstans 78
8.3 Vurdering af muligheden for at gøre klagesystemet mere børnevenligt 82
9 Akutte tvangsanbringelser 84
9.1 Hvornår anvendes akutanbringelser? 84
9.2 Akutanbringelsernes forløb 85
9.3 Vurdering af de kompetencemæssige forudsætninger for at træffe akutafgørelser 89
9.4 Vurdering af godkendelses- og klagesystemet 93
10 Domstolsprøvelse 95
10.1 Adgangen til domstolsprøvelse 95
10.2 Vurdering af adgangen til domstolsprøvelse 97
10.3 Vurdering af ankebegrænsning til landsretten 98
11 Konklusion 100
12 Metode 106
12.1 Formål og afgrænsning 106
12.2 Den anvendte metode 106

1 Sammenfatning

I Danmark har det samlede antal anbragte børn været faldende de seneste år (2011-2017), men det skyldes alene et fald i de frivillige anbringelser. I samme periode er antallet af tvangsanbringelser steget med 41 procent, og i 2017 var der således minimum 2.557 tvangsanbragte børn.

Tvangsmæssig adskillelse af børn fra deres forældre må anses for at være en af de mest indgribende afgørelser, man kan opleve som borger i Danmark. På den ene side står hensynet til parternes ret til familieliv og respekten for det nære bånd mellem barn og forældre. På den anden side står hensynet til barnets sundhed og udvikling, som i nogle tilfælde kan lide alvorlig skade ved fortsat ophold i hjemmet. Samtidig befinder både børn og forældre sig i en yderst sårbar og udsat situation, mens de gennemgår den komplicerede proces, som skal danne grundlag for en afgørelse om tvangsanbringelse.

Det er derfor også helt afgørende, at processen er omgivet af den højst tænkelige grad af retssikkerhed, og at der ydes den fornødne støtte til forældre og børn.

I denne rapport har Justitia analyseret og vurderet de forskellige retssikkerhedsgarantier, som kendetegner den nuværende proces, når der skal træffes afgørelse om tvangsanbringelse af et barn.

Der er i den forbindelse konstateret en række forskellige retssikkerhedsmæssige udfordringer ved den nuværende ordning, herunder:

- At der begås fejl i forbindelse med vejledningen om samtykke til frivillig anbringelse, samt at der er forældre, som ikke forstår konsekvenserne af deres samtykke og/eller føler sig vildledt eller presset til at give samtykke. Det betyder, at der kan være børn, som anbringes på et frivilligt grundlag, selv om der reelt ikke er opbakning hertil fra forældrene, og at forældrene mister de retssikkerhedsgarantier, som de er garanteret i tvangsprocessen.
- At der er store problemer med den generelle sagsbehandlingskvalitet på anbringelsesområdet, ligesom der i flere sager er påpeget problemer med at få tvangsanbringelsessagerne tilstrækkeligt oplyst, særligt med forældrenes synspunkter. Det kan betyde, at ikke alle relevante oplysninger og synspunkter bliver inddraget ved afgørelsen.
- At der ikke stilles kvalifikationskrav til de sagsbehandlere, der skal gennemføre børnesamtaler i tvangsanbringelsessager. Da børnene samtidig befinder sig i en yderst udsat situation, hvor de kan have svært ved at deltage i processen, svækker det børnenes mulighed for at blive hørt.
- At forældrene ikke er tillagt rettigheder i forhold til de forældrekompetenceundersøgelser, som forvaltningen i nogle sager foranlediger udarbejdet, selvom disse undersøgelser har

afgørende betydning for børn og unge-udvalgets vurdering af sagen. Hermed risikeres det, at det reelt er den undersøgende psykolog, som kommer til at afgøre sagen.

- At der på trods af det meget omfattende materiale kun er meget kort tid til at forberede tvangsanbringelsessagen, inden der skal træffes afgørelse (1-2 uger). Det kan derfor være svært for både parterne og børn og unge-udvalgets medlemmer at møde tilpas forberedte.
- At der i mindre omfang er forældre og børn, som er tilbageholdende med at tage imod tilbud om gratis advokat, som ellers er af afgørende betydning for deres muligheder for at forstå sagen og dens mulige konsekvenser samt deres mulighed for at påvirke processen.
- At der ikke stilles kvalifikationskrav til de advokater, som skal repræsentere forældre og børn i tvangsanbringelsessager. Det kan være et problem henset til områdets kompleksitet og sagernes meget alvorlige konsekvenser for parterne, som står i en yderst udsat situation. Hertil kommer vigtigheden af, at advokaten er i stand til tale med barnet og forstå barnets synspunkter i lyset af sagens omstændigheder samt barnets alder og modenhed.
- At der er problemer med forvaltningens vejledning om retten til bisidder, og at det langt fra er alle børn, som har en bisidder med til møder med myndighederne. Det kan få alvorlige konsekvenser for barnets mulighed for at få tilkendegivet sin mening.
- At børn og unge-udvalget ikke fremstår uafhængig af den forvaltning, som har oplyst sagen, hvilket kan give anledning til mistanke om usaglige hensyn og skabe mistillid til systemet. Det kan også få betydning for det videre samarbejde om barnet mellem forvaltningen og forældrene.
- At børn og unge-udvalget ikke nødvendigvis har nogen særlig indsigt i sagsbehandlingen på tvangsanbringelsesområdet, hvilket kan have betydning for udvalgets mulighed for at identificere fejl og mangler i forvaltningens sagsbehandling.
- At børn og unge-udvalgene ikke formelt kan påtale sagsbehandlingsfejl og udtale kritik af forvaltningen, hvilket kan betyde, at fejl og mangler ikke tillægges helt den betydning for sagen, som de måske burde, og at der skabes mistillid til systemet. Det kan også betyde, at forvaltningen ikke får imødekommet kritik på et mere generelt plan, hvilket kan få betydning for den fremtidige sagsbehandling.
- At der ikke er mere detaljerede retningslinjer for processen i børn og unge-udvalgene, som på tværs af kommunegrænser vil kunne en sikre en mere børnevenlig proces og dermed mere inddragelse af børnenes stemme samt styrke retssikkerheden, når børnene høres uden forældrenes tilstedeværelse.
- At afgørelser om foreløbige tvangsanbringelser, som skal træffes akut og på et noget mindre oplyst grundlag, er overladt til en kommunalpolitiker, som ikke har faglig viden om området.

Dette kan også være medvirkende til, at det kun er under halvdelen af de påklagede formandsafgørelser, som stadfæstes af Ankestyrelsen.

- At klagesystemet består af flere instanser, hvilket giver anledning til lange sagsbehandlingstider, ligesom der kan stilles spørgsmål ved både kompetencesammensætningen og børnevenligheden.

På denne baggrund foreslås en ny ordning, hvor afgørelser om tvangsanbringelser i første instans træffes af et organ, som er uafhængig af forvaltningen, og hvor der samtidig er sikret brede kompetencer og et forenklet klagesystem.

Den primære anbefaling er, at kompetencen henlægges til det kommende nye familieretlige system, hvor sagen i givet fald vil blive forberedt og oplyst i familieretshuset, som også har en børneenhed med særlig fokus på barnets trivsel og rettigheder. Endvidere vil afgørelsen skulle træffes af særligt uddannede dommere i familieretterne, dvs. de 24 byretter, som i det nye system også skal træffe afgørelse i de mest indgribende og konfliktfyldte sager som følge af skilsmisse og samlivsophævelse.

Den sekundære anbefaling er, at kompetencen henlægges til et eller flere børn og unge-nævn (landsdækkende eller regionale) med et selvstændigt sekretariat, der kan foretage en intens prøvelse af, om sagen er tilstrækkelig oplyst fra forvaltningen og foranledige eventuelle yderligere undersøgelser foretaget. Endvidere skal sekretariatet vurdere, om der fejl og mangler, som kan føre til en kritik fra nævnet.

Herudover er der fremsat en lang række anbefalinger, der på forskellig vis skal imødegå de konstaterede problemer og således forbedre retssikkerheden for sagens parter. Anbefalingerne fremgår af rapportens enkelte kapitler, og en samlet oversigt over anbefalingerne findes i kapitel 11.

Om rapportens afgrænsning henvises til indledningen nedenfor og metodeafsnittet i kapitel 12.

2 Indledning

Når et barn har behov for støtte på grund af mistrivsel eller lignende, kan forvaltningen efter servicelovens regler træffe afgørelse om, at barnet og/eller barnets familie skal have støtte for at afhjælpe problemerne. Valget af støtte træffes ud fra barnets behov. Forvaltningen skal vælge den støtte, der bedst kan løse de problemer og behov, som barnet/familien har.[1] Samtidig skal der vælges den eller de mindst indgribende foranstaltninger, der er tilstrækkelige til at løse problemerne.[2] Som

[1] Bekendtgørelse 01-29-2018 nr. 102 af lov om social service med senere ændringer (herefter serviceloven) § 52, stk. 1, jf. § 50, stk. 4.
[2] Proportionalitetsprincippet. Se lovforslag 2010-03-24 nr. L178, bem. til § 1, nr. 18.

udgangspunkt skal forældremyndighedens indehaver og unge, der er fyldt 15 år, give deres samtykke, før der kan træffes afgørelse om støtteforanstaltninger.[3] Det gælder også i tilfælde, hvor forvaltningen vurderer, at der er behov for en anbringelse. I særligt alvorlige tilfælde kan børn dog anbringes, selvom der ikke er givet samtykke. Sådanne afgørelser om tvangsanbringelse er særdeles indgribende, og der er derfor også særlige betingelser, som skal være opfyldt. Samtidig gælder der i tvangsanbringelsessager en række særlige retssikkerhedsgarantier, der både skal sikre forældrenes og barnets rettigheder, og at de inddrages tilstrækkeligt i sagen.

Denne rapport indeholder en juridisk vurdering af parternes retssikkerhed og de enkelte retssikkerhedsgarantier i forbindelse med afgørelser om tvangsanbringelse af børn. Vurderingen bygger på kvantitative og kvalitative data samt juridiske undersøgelser af regelgrundlaget. De materielle betingelser for tvangsanbringelse og det socialfaglige arbejde på området er derimod ikke omfattet af rapporten. Det samme gælder de øvrige afgørelser, som kommunen skal træffe i forbindelse med en afgørelse om tvangsanbringelse for eksempel om anbringelsessted og samvær. Rapporten omfatter heller ikke forhold under og efter anbringelsen eller betragtninger om den generelle finansiering af området, selvom det selvfølgelig ikke kan afvises, at økonomiske hensyn kan have en indflydelse på retssikkerhedsniveauet i de konkrete sager.

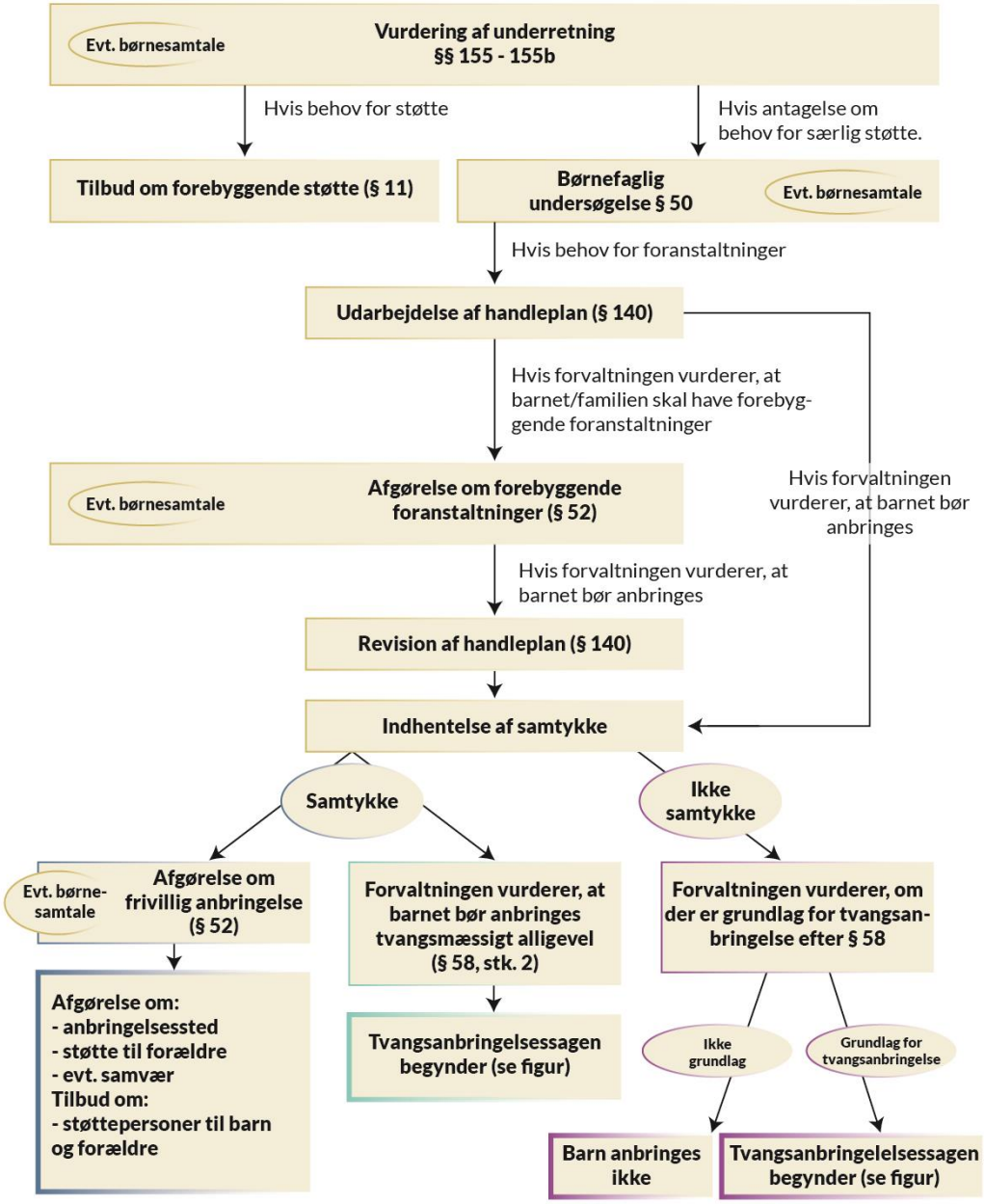
2.1 Hvordan opstår en tvangsanbringelsessag?

Sager, der ender med tvangsanbringelse, kan starte op forskelligt, ligesom forløbet frem til det tidspunkt, hvor der opstår spørgsmål om tvangsanbringelse, kan være af meget forskellig varighed og karakter. Figuren nedenfor illustrerer forskellige variationer af et sagsforløb, inden en tvangsanbringelsessag begynder.

Figur 1: Sagens start og forløb frem til tvangsanbringelsessag[4]

[3] Serviceloven § 52, stk. 1.

[4] Figuren er udarbejdet på baggrund af servicelovens regler og de af Justitia gennemførte interviews med socialrådgivere. For de fleste sagsbehandlingskrav gælder der visse undtagelser, herunder hvis der er behov for akutte foranstaltninger, hvilket ikke indgår i figuren.



Forvaltningen kan på flere måder blive opmærksom på, at et barn har behov for støtte, for eksempel gennem en underretning eller en henvendelse fra barnet eller forældrene selv. Når sagen starter med en underretning, skal forvaltningen senest inden 24 timer vurdere, om der er behov for at iværksætte

akutte foranstaltninger.[5] Ud over akutvurderingen skal kommunen sikre en rettidig og systematisk vurdering af alle underretninger med henblik på at afklare, om barnet har behov for særlig støtte.[6] Forvaltningen kan vurdere, at underretningen ikke giver anledning til at iværksætte en undersøgelse. Forvaltningen kan også vurdere, at barnets eller familiens behov for støtte kan imødekommes ved foranstaltninger, der ikke kræver en børnefaglig undersøgelse, men eksempelvis konsulentbistand, netværks- eller samtalegrupper eller rådgivning om familieplanlægning.[7] Hvis forvaltningen derimod vurderer, at et barn har behov for *særlig støtte*, skal der iværksættes en børnefaglig undersøgelse.[8]

Nedenfor introduceres de børnefaglige undersøgelser, børnesamtalerne og handleplanerne, som normalt skal være foretaget, inden forvaltningen træffer afgørelse om forebyggende foranstaltninger eller anbringelse.

BØRNEFAGLIG UNDERSØGELSE

Der kan som udgangspunkt ikke iværksættes *særlig støtte* til barnet, herunder en anbringelse, før der er gennemført en børnefaglig undersøgelse. Tidsfristen for udarbejdelse af undersøgelsen er 4 måneder, fra kommunen blev opmærksom på barnets behov for særlig støtte. Kan fristen ikke overholdes, skal der udarbejdes en foreløbig vurdering.[9] Den børnefaglige undersøgelse skal afdække ressourcer og problemer hos barnet, familien og netværket. Fagfolk, der har viden om barnet eller familien, skal inddrages i undersøgelsen. Hvis det er nødvendigt, skal der også iværksættes yderligere undersøgelser af barnet hos en læge eller autoriseret psykolog.[10] Som det klare udgangspunkt skal der også gennemføres en samtale med barnet. Hvis samtalen ikke kan gennemføres, skal forvaltningen forsøge at indhente barnets synspunkter på anden måde. Den børnefaglige undersøgelse skal munde ud i en redegørelse med en begrundet stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger og i givet fald hvilken art foranstaltninger. Den børnefaglige undersøgelse ligger dermed til grund for, hvilke foranstaltninger forvaltningen beslutter at iværksætte, herunder om der skal iværksættes forebyggende foranstaltninger, eller om barnet bør anbringes. Tilsidesættelse af reglerne om børnefaglige undersøgelser kan medføre ugyldighed af senere trufne afgørelser.[11]

[5] Serviceloven § 155, stk. 2.
[6] Serviceloven § 155, stk. 1.
[7] Serviceloven § 11.
[8] Serviceloven § 50. Der gælder særlige regler for undersøgelsen og iværksættelse af foranstaltninger for vordende forældre, hvis det antages, at der opstår et behov for særlig støtte umiddelbart efter fødslen, jf. serviceloven § 50, stk. 9 og § 52, stk. 4.
[9] Serviceloven § 50, stk. 7.
[10] Serviceloven § 50, stk. 4 og 5.
[11] 'Socialret - Børn og unge' af Trine Schultz, Hanne Hartoft, John Klausen og Nina von Hielmcrone (2017), s. 194, 'Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge. Endelig Rapport' Københavns Borgerrådgiver (2017), s. 9

BØRNESAMTALER

Inddragelse af barnet er et grundlæggende princip ved tilrettelæggelsen af støtte til barnet.[12] Dette princip udmønter sig blandt andet ved, at det er et krav, at forvaltningen i en række situationer gennemfører en samtale med barnet (børnesamtale), herunder når der træffes afgørelse om tvangsanbringelse.[13] Formålet med samtalen er at give forvaltningen et førstehåndskendskab til barnet, så der ikke går væsentlige oplysninger tabt, og barnets holdninger til den påtænkte foranstaltning kommer frem.[14] Der gælder ingen aldersgrænse for, hvornår børn skal høres, men samtalen kan undlades, hvis barnets modenhed eller sagens karakter i afgørende grad taler imod, at den afholdes. I så fald skal forvaltningen forsøge at tilvejebringe barnets holdning på en anden måde.[15] Manglende afholdelse af en børnesamtale kan medføre, at afgørelsen bliver ugyldig, eller Ankestyrelsen kan udtale kritik af manglen.[16]

HANDLEPLANER

På baggrund af resultaterne af den børnefaglige undersøgelse skal forvaltningen udarbejde en handleplan for barnet, inden der træffes afgørelse om foranstaltninger.[17] Hvis dette ikke kan vente af hensyn til barnet, er det tilstrækkeligt, at der udarbejdes en kortfattet angivelse af formålet med den konkrete foranstaltning, inden afgørelsen træffes.[18] I disse tilfælde skal forvaltningen udarbejde en handleplan snarest muligt og senest inden 4 måneder.[19] Handleplanen skal blandt andet angive, hvad *formålet* med indsatsen er, *hvilken* indsats og foranstaltninger der er nødvendige for at opnå formålet, samt indeholde konkrete *mål* i forhold til barnets trivsel og udvikling.[20] Der skal ikke indhentes samtykke til handleplanen, men den skal så vidt muligt udarbejdes i samarbejde med forældrene og barnet, da dette også giver de bedste betingelser for, at indsatsen lykkedes.[21] Det skal også angives i handleplanen, hvor længe indsatsen forventes at vare. Hvis indsatsen er en anbringelse, skal det yderligere angives, hvilken støtte der skal iværksættes over for barnets familie i forbindelse med barnet anbringelse og i tiden efter, at barnet er blevet hjemgivet.[22] Tilsidesættelse

[12] Serviceloven § 46, stk. 3.
[13] Serviceloven § 48, stk. 1.
[14] Vejledning 2014-01-07 nr. 9007 om særlig støtte til børn og unge og deres familier med senere ændringer (vejledning nr. 3 til serviceloven), pkt. 283. Hvis der er blevet gennemført en samtale med barnet i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse umiddelbart forinden, kan en børnesamtale dog undlades.
[15] For hele afsnittet se serviceloven § 48.
[16] Ankestyrelsens principafgørelse nr. O-40-98 og vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 288.
[17] Serviceloven § 140, stk. 1 og 3, jf. § 52.
[18] Serviceloven § 140, stk. 1.
[19] Serviceloven § 140, stk. 1.
[20] Serviceloven § 140, stk. 3.
[21] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 337.
[22] Serviceloven § 140, stk. 4.

af reglerne kan i visse tilfælde medføre en afgørelses ugyldighed.[23] Hvis barnet anbringes, skal der foruden handleplanen til barnet udarbejdes en særskilt plan for støtten, der ydes til forældrene.[24]

2.2 Hvornår må man tvangsanbringe?

Hovedbetingelsen for, at myndighederne kan tvangsanbringe et barn, er, at der skal være en åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling ellers vil lide alvorlig skade.[25] Begrebet *sundhed* dækker over barnets almentilstand, såsom helbredsmæssige forhold, og med begrebet *udvikling* forstås både barnets nuværende tilstand og fremtidige opvækstbetingelser.[26] Den *åbenbare risiko* skal skyldes enten utilstrækkelig omsorg eller overgreb, som barnet har været ude for, eller visse problemer vedrørende barnets egne forhold, såsom misbrugsproblemer. Desuden skal der være en begrundet formodning om, at problemerne ikke kan løses, hvis barnet bliver i hjemmet.

SERVICELOVENS § 58, stk. 1

Er der en åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet eller den unge, overgreb, som barnet eller den unge har været udsat for, misbrugsproblemer, kriminel adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet eller den unge eller andre adfærds eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge, kan børn og unge-udvalget uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og den unge, der er fyldt 15 år, træffe afgørelse om, at barnet eller den unge anbringes uden for hjemmet, jf. § 52, stk. 3, nr. 7. Der kan kun træffes en afgørelse efter 1. pkt., når der er begrundet formodning om, at problemerne ikke kan løses under barnets eller den unges fortsatte ophold i hjemmet.

[23] I sagen U1995.151V fandt landsretten, at en handleplan led af så væsentlige mangler, i forhold til kravene i den dagældende bestemmelse i bistandsloven, at en afgørelse om tvangsfjernelse var ugyldig. Modsat U.2008.1208H hvor Højesteret fandt, at handleplanerne for to tvangsanbragte børn i det væsentligste var i overensstemmelse fra forskrifterne i den dagældende bestemmelse om handleplaner, og at de ikke led af mangler af en sådan karakter, at afgørelserne om tvangsanbringelse var ugyldige. Se også 'Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge. Endelig Rapport' Københavns Borgerrådgiver (2017), s. 9.
[24] Serviceloven § 54, stk. 2.
[25] Serviceloven § 58, stk. 1.
[26] Betænkning nr. 1212/1990 om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge, s. 76, lovforslag 1992-01-29 nr. L214 om ændring af lov om social bistand og lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender samt lov om påligningen af indkomst- og formueskat til staten (ligningsloven) m.m., bem. til § 35, stk. 1 og lovforslag 1997-04-16 nr. L229 om lov om social service, bem. til § 40.

Forvaltningen skal altid forsøge at opnå samtykke til anbringelsen, uanset om betingelserne for tvangsanbringelse anses for opfyldt.[27] Det er dog muligt at træffe afgørelse om tvangsanbringelse, selv om der gives samtykke, når hensynet til barnet på afgørende måde taler for det.[28] Denne regel tager særligt sigte på situationer, hvor forvaltningen vurderer, at der er behov for en længerevarende indsats, men hvor det kan frygtes, at forældrene straks efter anbringelsen, vil kræve, at barnet skal hjem.[29] Betingelserne for tvangsanbringelse skal dog stadig være opfyldt.

Endvidere kan unge, der er fyldt 15 år, og selv gerne vil anbringes, blive anbragt uden forældrenes samtykke, hvis det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges særlige behov, og problemerne ikke kan løses, hvis den unge bliver i hjemmet.[30] I denne situation behøver betingelserne for tvangsanbringelse i servicelovens § 58, stk. 1, ikke være opfyldt, men her sikres forældrenes retssikkerhed ved, at anbringelsen alligevel gennemføres efter reglerne om tvangsanbringelse.[31]

2.3 Hvem træffer afgørelsen om tvangsanbringelse?

Det er forvaltningen og dermed de enkelte sagsbehandlere, der træffer afgørelse om frivillige anbringelser og forebyggende foranstaltninger.[32] Forvaltningen kan derimod ikke træffe afgørelse om tvangsanbringelse. Når forvaltningen vurderer, at betingelserne for tvangsanbringelse er opfyldt, skal der udarbejdes en indstilling til børn og unge-udvalget herom.[33] Kommunens børn og unge-udvalg træffer så afgørelsen på et møde, hvor også forældrene og børn, der er fyldt 12 år, kan deltage, eventuelt med advokater.[34] Om møder i børn og unge-udvalget henvises til kapitel 7.

Hvis der er akut behov for, at et barn anbringes uden for hjemmet, og forældrene ikke vil give samtykke, kan formanden for børn og unge-udvalget træffe afgørelsen alene.[35] Betingelserne for tvangsanbringelse i servicelovens § 58 skal stadig være opfyldt, og så skal afgørelsen *af hensyn til*

---

[27] Dette skyldes, at en frivillig anbringelse ud fra en proportionalitetsbetragtning er mindre indgribende.
[28] Serviceloven § 58, stk. 2.
[29] Lovforslag 1992-01-29 nr. L214, bem. til § 35, stk. 2. Af vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 402 fremgår det videre, at det særlige hensyn til barnet kan være, at barnet har et særligt behov for at vide, hvor det skal bo. Bestemmelsen har fået mindre betydning efter, at hjemgivelsesreglerne blev ændret således, at der altid skal fastsættes en hjemgivelsesperiode.
[30] Serviceloven § 58, stk. 3.
[31] Lovforslag 1992-01-29 nr. L214, bem. til § 35, stk. 3.
[32] Forvaltningen træffer afgørelser i sager om frivillige foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3 og § 11.
[33] Serviceloven § 59.
[34] Serviceloven § 58, stk. 1 og § 74, stk. 1, nr. 2 og stk. 2. Børn og unge-udvalget træffer også afgørelse om en række andre tvangsindgreb og særligt indgribende forhold primært inden for anbringelsesområdet.
[35] Serviceloven § 58, stk. 4 og § 75, stk. 1. I formandens fravær, er det næstformanden, der træffer afgørelsen.

barnets øjeblikkelige behov ikke kunne afvente, at sagen behandles i børn og unge-udvalget.[36] Om akutafgørelser henvises til kapitel 9.

Endvidere har Ankestyrelsen under visse omstændigheder adgang til af egen drift at træffe afgørelse om tvangsanbringelse,[37] ligesom Ankestyrelsens direktør kan træffe afgørelser om akutte tvangsanbringelser.[38] Ankestyrelsens tvangsanbringelser er dog ikke behandlet i denne rapport.

2.4 Hvor mange børn tvangsanbringes?

Som det fremgår ovenfor, kan børn efter servicelovens regler både anbringes frivilligt og tvangsmæssigt, og der er flere aktører, der kan træffe afgørelsen. I tabellen nedenfor ses på udviklingen i antallet af børn, der er anbragt efter servicelovens regler fordelt på de forskellige typer.

Tabel 1.[39] Antal anbragte børn (0-17 år) pr. 31. december fordelt efter anbringelsesgrundlag

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tvangsanbragte (§ 58, stk. 1-3)	1809	1995	2129	2254	2362	2459	2557
Frivilligt anbragte (§ 52, stk. 3, nr. 7)	10580	10239	9755	9229	8963	8928	8701
Formandsafgørelser (§ 75, stk. 1, jf. § 58, stk. 4)[40]	0	1	0	0	1	1	1
Ankestyrelsens afgørelse (§ 65)	0	4	1	1	0	2	18
Uoplyst[41]	361	393	433	481	451	420	371
I alt	**12750**	**12632**	**12318**	**11965**	**11777**	**11810**	**11648**

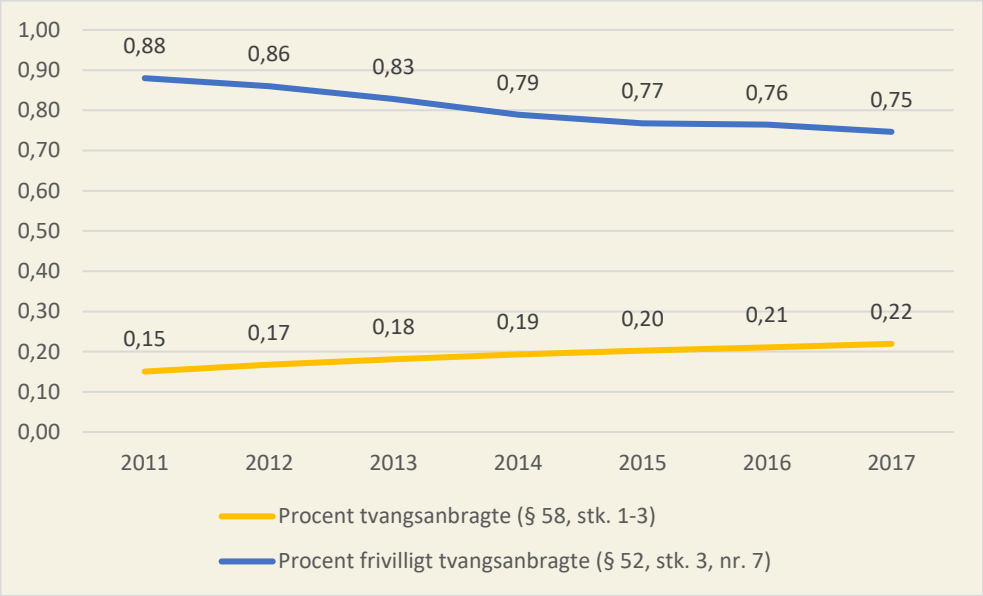
Det fremgår af tabellen, at det samlede antal anbringelser er faldet fra 2011 til 2017. Det skyldes dog et fald i de frivillige anbringelser, da antallet af tvangsanbringelser i samme periode har været stigende og i 2017 var oppe på minimum 2.557 børn. Det hører dog med til billedet, at der er en vis

[36] Serviceloven § 75, stk. 1.
[37] Serviceloven § 65, stk. 1 og 3.
[38] Serviceloven § 75, stk. 5.
[39] Beregninger på baggrund af Danmarks Statistisk tabel ANBAAR3, som opdateret pr. 3. september 2018. Børn, hvis alder er uoplyst indgår ikke. Der er dog den undtagelse, at der for 2017 indgår ét barn med uoplyst alder, der er registreret som tvangsanbragt.
[40] Det lave antal formandsafgørelserne er nærmere omtalt nedenfor i forbindelse med figur 2.
[41] De anbringelser, hvor anbringelsesgrundlaget er uoplyst, kan også dække andre typer anbringelse, end de anførte: ungdomssanktion, afsoning, surrogat for varetægtsfængsling og anbringelser efter udlændingelovens §§ 36 og 37.

usikkerhed omkring fordelingen af tvangsanbragte og frivilligt anbragte, idet Ankestyrelsens anbringelser kan indeholde begge dele,[42] ligesom anbringelsesgrundlaget er uoplyst for en stor del af de anbragte børn.

Figuren nedenfor viser frivillige og tvangsanbragte børn i forhold til det samlede antal børn.

Figur 2.[43] Børn (0-17 år) anbragt frivilligt og tvangsmæssigt, procentuel udvikling



Figuren viser, at andelen af tvangsanbragte børn i Danmark er steget fra 0,15 procent til 0,22 procent i perioden 2011 til 2017. Det vil sige en stigning fra, at 1,5 børn ud af 1.000 børn er tvangsanbragt til, at 2,1 børn ud af 1.000 børn er tvangsanbragt. Omvendt er andelen af frivilligt anbragte børn faldet fra 0,88 procent til 0,75 procent i samme periode.
Der kan være flere forskellige årsager til denne udvikling, og det er umiddelbart ikke muligt at vurdere, om tallene er udtryk for en positiv eller negativ udvikling. Det vil nemlig afhænge af, hvor mange børn, der reelt er grundlag for at anbringe frivilligt eller ved tvang. Hvis anbringelse må anses for nødvendig, og forældrene ikke vil give samtykke, vil det kunne skade barnet og dets udvikling,

[42] Ankestyrelsen kan efter serviceloven § 65 selv træffe afgørelse om blandt andet anbringelse efter servicelovens §§ 52 eller 58, hvis der er behov for det, og kommunen har undladt at iværksætte det i fornødent omfang. Det vides ikke, om tallene vedr. Ankestyrelsens anbringelser dækker over tvangsanbringelser eller frivillige anbringelser.
[43] Tallene bygger på beregninger på baggrund af Danmarks Statistisk tabeller ANBAAR3 og BY2, som opdateret pr. 3. september 2018. Antal anbragte børn i ANBAAR3 er opgjort pr. 31. december de pågældende år, hvorimod befolkningstallene i BY2 er opgjort pr. 1. januar det efterfølgende år i forhold til det, der fremgår af tabellen. Formandsafgørelser, anbringelser af udlændinge under 15 år, afgørelser hvor anbringelsesgrundlaget er uoplyst og de strafferetlige anbringelser indgår ikke i beregningen, der ligger til grund for figuren.

hvis tvangsanbringelse undlades. Modsat vil det selvfølgelig også skade barnet og dets familie, hvis tvangsanbringelse gennemføres uden det fornødne grundlag.

Stigningen i antal tvangsanbringelser tyder på, at det fortsat er meget relevant at være opmærksom på behandlingen af disse sager – også ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv.

Det fremgik af tabel 1 ovenfor, at der var ganske få børn anbragt ved formandsafgørelser (akutte afgørelser). Det skyldes dog, at formandsafgørelser kun er gyldige i kort tid, og at en opgørelse over antal anbragte børn på én bestemt dato i løbet af året derfor ikke vil være retvisende. Tallet er derfor også noget højere i tabel 2 nedenfor, hvor der i stedet ses på antal afgørelser.[44]

Tabel 2.[45] Antal afgørelser om anbringelse af børn og unge 0-17 år, 2011-2016, efter anbringelsesgrundlag

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Tvangsanbringelse (§ 58, stk. 1-3)	280	313	245	276	308	328
Frivillig anbringelse (§ 52, stk. 3, nr. 7)	2506	2316	1978	1973	2105	2329
Formandsafgørelse (§75, stk. 1, jf. § 58, stk. 4)	115	113	125	115	74	83
Ankestyrelsens afgørelse (§ 65)	-	1	1	37	23	28
Uoplyste[46]	1	1	0	42	14	8

[44] I stedet for afgørelser kunne man have set på *iværksatte* anbringelser. Tallene er nogenlunde de samme, dog er de ikke identiske, hvilket ifølge Danmarks Statistik kan skyldes den måde tallene indberettes på samt mangelfuld indberetning fra kommunerne, jf. mail til Justitia fra Danmarks Statistik af 5. juli 2018. Børne- og Socialminister Mai Mercado har i et folketingssvar for nylig (SOU Alm.del, 2016/17 svar på spørgsmål nr. 512) oplyst nogle noget højere tal for iværksatte tvangsanbringelser i 2007-2015. Danmarks Statistik har imidlertid oplyst Justitia i mail af 5. juli 2018, at disse tal stammer fra et tidligere og mindre retvisende register.

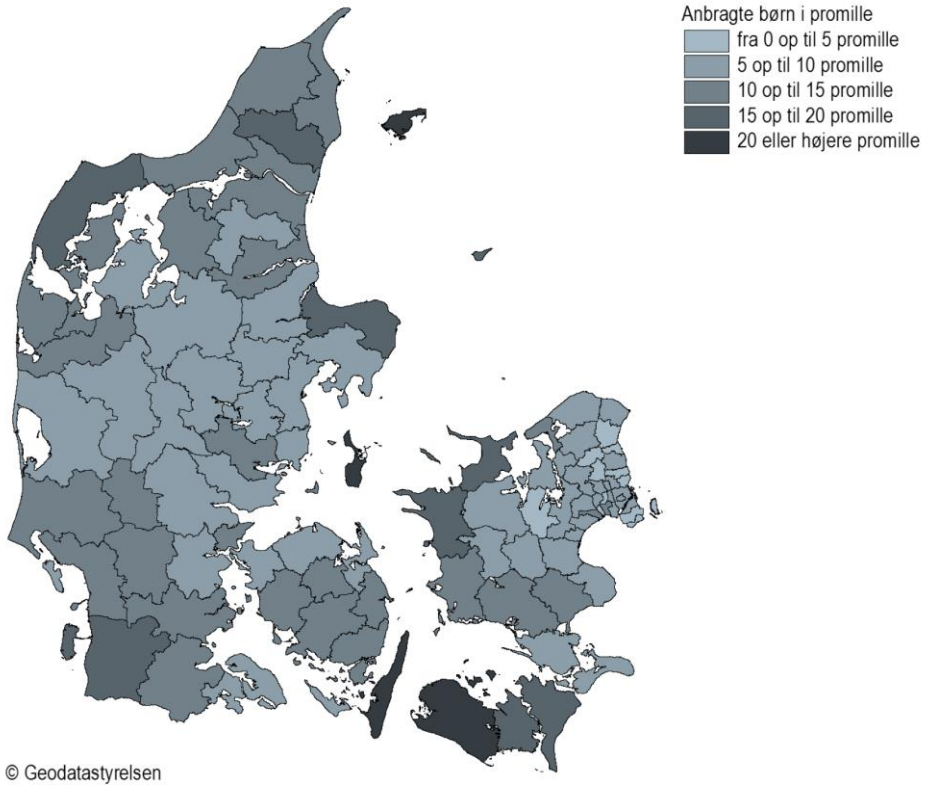
[45] Opgørelsen for årerne 2011-2013 stammer fra 'Anbringelsesstatistik - Årsstatistik 2015', Ankestyrelsen (2016) s. 4. Opgørelsen for årerne 2014-2016 bygger på tal fra Danmarks Statistiks anbringelsesstatistik opgjort den 13. september 2017, som tilsendt Justitia pr. mail den 4. juni 2018. Tallene fra Ankestyrelsens årsstatistik og de tal, som Danmarks Statistik har sendt Justitia, kan sammenlignes, men det er alene er tallene for årene 2014-2016, der er opdateret pr. 13. september 2017. Tallene fra Ankestyrelsens anbringelsesstatistik er baseret på indberetninger frem til 26. oktober 2016, jf. 'Anbringelsesstatistik - Årsstatistik 2015', Ankestyrelsen (2016), s. 1. Ingen af tallene stammer således fra det nyeste register, der er opdateret pr. 3. september 2018. Tallene er opgjort pr. afgørelse, og det samme barn kan godt have haft flere afgørelser det samme år, hvis eksempelvis barnet er blevet hjemtaget og anbragt igen, eller anbringelsesgrundlaget er blevet ændret.

[46] Antallet af uoplyste anbringelser kan også dække over strafferetlige anbringelser: ungdomssanktion, afsoning og surrogat for varetægtsfængsling.

Tabellen viser, at der i 2015 og 2016 er sket et fald i antallet af formandsafgørelser i forhold til de tidligere år. Det ses også, at formandsafgørelserne udgør en væsentlig del af afgørelserne om tvangsanbringelse. Formandsafgørelserne udgjorde således ca. 20 procent af alle afgørelserne tvangsanbringelserne i 2016.[47]

Tallene ovenfor er nationale, men der kan være store forskelle kommunernes imellem. Figur 3 nedenfor viser, hvor mange børn fra 0-17 år, der ved udgangen af 2015 var anbragt pr. kommune i promille.

Figur 3[48]: Anbringelseshyppighed fordelt på kommuner, 2015 (promille)



Som det fremgår, er der store kommunale forskelle på, hvor mange af kommunens børn, der anbringes. Der ses en tendens til, at børn hyppigere anbringes i udkantsområderne.

[47] Heri indgår børn og unge-udvalgets tvangsanbringelser og formandsafgørelserne. Der indgår ikke eventuelle tvangsanbringelser foretaget af Ankestyrelsen eller eventuelle tvangsanbringelser, der er uoplyste.

[48] Kortet stammer fra 'Anbringelsesstatistik - Årsstatistik 2015', Ankestyrelsen (2016) s. 13. Det er ikke helt klart, hvilke anbringelsestyper, der er omfattet.

Uanset hvor i landet, der opstår behov for tvangsanbringelse af et barn, vil der naturligvis være tale om meget forskellige familier og problemer. Problemerne kan blandt andet skyldes, at forældrene på grund af egen dårlig opvækst eller dårlig begavelse har svært ved at udfylde forældrerollen, men det kan også skyldes overgreb på barnet eller misbrug af alkohol og euforiserende stoffer mv. hos enten forældre eller børn.

> *"Jeg er blevet overrasket over, at så mange forældre til anbragte børn blot er en konsekvens af deres negative sociale arv, og hvor få forældre der tilhører en egentlig misbrugsgruppe."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

3 Samtykkesituationen – valget mellem frivillig anbringelse og tvangsanbringelse

3.1 Krav til samtykke

Hvis forvaltningen vurderer, at barnet bør anbringes, skal forvaltningen forsøge at indhente samtykke til anbringelsen. Dette gælder uanset, om forvaltningen mener, at betingelserne for tvangsanbringelse er opfyldt. Der skal indhentes samtykke fra både forældremyndighedsindehaverne og den unge, der er fyldt 15 år. Hvis begge forældre har forældremyndighed, er det begge forældre, der skal give samtykke. Hvis kun den ene samtykker, skal der træffes afgørelse om tvangsanbringelse over for begge.[49]

Samtykket skal være informeret. Deri ligger, at samtykket skal omfatte formålet med anbringelsen, som dette er beskrevet i handleplanen.[50] Samtykket skal ifølge vejledningen ikke omfatte alle dele af handleplanen, men det bør indgå som en vigtig del af sagsbehandlingen, at forældrene og barnet/den unge orienteres grundigt om de enkelte dele af denne.[51] Der er ikke i regelgrundlaget eller vejledningen yderligere regler om, hvad der skal vejledes om i forbindelse med indhentelse af samtykke, men det fremgår af betænkning nr. 1212/1990, at det også ligger i kravet om informeret samtykke, at forældrene skal orienteres om de umiddelbare konsekvenser af en anbringelse.[52]

---

[49] 'Guide – Anbringelse uden samtykke. Eksempler fra Ankestyrelsens praksis' Ankestyrelsen (2008), s. 12
[50] Serviceloven § 53, jf. § 140, stk. 3, 1. pkt.
[51] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 372.
[52] Betænkning nr. 1212/1990, s. 167-168. I det efterfølgende lovforslag var der henvist til udvalgets bemærkninger vedrørende baggrunden for forslaget om indførelse af kvalitative krav til samtykket, jf. 1992-01-29 nr. L214, bem. til § 66 c.

Der gælder ikke formkrav til samtykket, men det fremgår af vejledningen, at det er formålstjenligt, at få det på skrift.[53] Den praktiske fremgangsmåde for indhentelse af samtykke er op til kommunen, men ofte vil man indkalde forældremyndighedsindehaverne og den unge, der er fyldt 15 år, til et møde, hvor dette drøftes.[54]

3.2 Vurdering af sagsbehandlingen ved indhentelse af samtykke til anbringelse

Hvis forældrene giver samtykke til anbringelse, bliver sagen ikke en tvangsanbringelsessag, og så træder de særlige retssikkerhedsgarantier ikke i kraft. Det er derfor afgørende, at forvaltningen vejleder forældrene korrekt, og at forældrene forstår konsekvenserne af, at barnet anbringes henholdsvis med eller uden samtykke.

FAKTABOKS

Graversen-udvalget udtalte i betænkning 1212/1990 om emnet: "Når der er tale om anbringelse uden for hjemmet efter § 33 (svarer til servicelovens § 52 i dag), betyder samtykket i realiteten et afkald på retssikkerhedsgarantierne i loven. Dette behøver ikke umiddelbart at være et problem, hvis forældremyndighedsindehaveren er fuldt informeret om og indforstået med en given foranstaltning. Anderledes forholder det sig imidlertid med de tilfælde, hvor indehaveren af forældremyndigheden føler sig presset til at give sit samtykke, fordi pågældende får indtryk af, at barnet ellers vil blive tvangsfjernet."[55]

Ifølge en praksisundersøgelse fra Ankestyrelsen i 2011 manglede der samtykke fra forældremyndighedsindehaver(ne) i 24 procent af sagerne om frivillig anbringelse, heraf var problemet i lidt under halvdelen af disse sager, at samtykke manglede fra den ene forældremyndighedsindehaver, mens problemet i lidt over halvdelen af sagerne var, at der ikke var dokumentation for samtykke fra forældremyndighedsindehaver(ne).[56] I en undersøgelse fra 2009

[53] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 372.
[54] Ankestyrelsens hjemmeside under fanen 'Juridisk hotline for sagsbehandlere', 'børn og unge', 'Diverse børn og unge' i besvarelsen af spørgsmålet "*Skal parterne høres forud for forelæggelsen i børn og unge-udvalget, hvor de i forvejen har en høringsret?*", samt Justitias interviews med en række socialrådgivere.
[55] Betænkning 1212/1990 s. 165-166.
[56] Inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger' Ankestyrelsen (2011), s. 48-49, Ankestyrelsen bemærkede, at en af de oftest anførte grunde til, at der ikke var indhentet samtykke fra begge forældremyndighedsindehavere, var, at den ene forælder havde overladt ansvaret for barnet til den anden, at det var den forælder barnet boede hos, som havde kontakt til kommunen, hvorfor man havde "glemt" at inddrage den anden forælder, eller at det ikke havde været muligt at få kontakt til den anden forælder.

fandt Ankestyrelsen, at der i 9 procent af sagerne om frivillig anbringelse, ikke var indhentet samtykke fra alle relevante parter, [57] mens der året før (2008) manglede samtykke fra forældremyndighedsindehavere(n), som omfattede formålet med anbringelsen, i 11 procent af sagerne, ligesom 18 procent af sagerne med unge fyldt 15 år manglede samtykke fra den unge, der omfattede formålet med anbringelsen.[58]

I en række af de undersøgte sager i 2008, 2009 og 2011, har der altså manglet enten samtykke fra alle parter eller dokumentation herfor.[59]

Også en undersøgelse fra Københavns Kommunes borgerrådgiver fra 2017[60] påviste fejl i forbindelse med dette sagsbehandlingsskridt, idet der i vidt omfang manglede vejledning om konsekvenserne af at give eller ikke give samtykke til anbringelse.

> *"Jeg finder det stærkt kritisabelt, at 7 ud af 10 forældre/forældrepar ikke er vejledt om reglerne om frivillighed og tvang og om konsekvenserne af at afgive henholdsvis ikke afgive samtykke (50 ud af 70 børns sager)."* **Johan Busse, Københavns Kommunes Borgerrådgiver**[61]

Det fremgik desuden af borgerrådgiverens undersøgelse, at 68 procent af de forældre, der havde givet samtykke til anbringelse, ikke på forhånd var blevet vejledt om de relevante regler og konsekvenser ved at samtykke. Samtidig havde 75 procent af de forældre, der *ikke* havde givet samtykke, ikke modtaget forudgående vejledning.[62]

---

[57] 'Anbringelse af børn og unge' Ankestyrelsen (2009), s. 8 og 18.

[58] 'Anbringelse af børn og unge' Ankestyrelsen (2008), s. 5 og 20-21.

[59] I disse tre undersøgelser fra Ankestyrelsen, var der fokus på anbringelsessager (dog således at der også blev set på andre frivillige foranstaltninger i undersøgelsen fra 2011), og her blev en større mængde sager om frivillig anbringelse blandt andet undersøgt for om samtykkekravet var opfyldt. Det bemærkes, at det også blev fundet i en tilsvarende praksisundersøgelse fra 2006, at 23 procent af anbringelsessagerne indeholdt så alvorlige sagsbehandlingsfejl, at de samlet set var forkerte, og at det især var fordi, der manglede samtykke, jf. 'Ankestyrelsens praksisundersøgelse om anbringelse af børn og unge' Ankestyrelsen (2006), s. 6

[60] 'Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge. Endelig Rapport' Københavns Borgerrådgiver (2017)

[61] 'Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge. Endelig Rapport' Københavns Borgerrådgiver (2017), s. 6-7.

[62] Borgerrådgiveren har i undersøgelsens metodeafsnit afvist, at resultaterne kan forklares med, at der reelt blot er tale om manglende dokumentation.

.

Borgerrådgiveren påpegede også i undersøgelsen, at konsekvenserne af ikke at være vejledt tilstrækkeligt kan være, at samtykket ikke kan betragtes som informeret og dermed ikke lever op til kravene.[63]

Også andre fagpersoner, herunder nogle af dem, som Justitia har interviewet i forbindelse med rapporten, peger på problemer med mangelfuld og fejlagtig vejledning:

> *"Vi oplever mange eksempler på, at forældrene giver samtykke på baggrund af fejlinformation fra forvaltningen om for eksempel at opnå bedre samværsvilkår, mulighed for bedre inddragelse m.m., hvis de giver samtykke. Dette blandt andet som en konsekvens af, at man ikke kan få tildelt advokatbistand på dette tidspunkt vedrørende spørgsmålet om samtykke."* **Rikke Skovgaard-Bech og Susanne Munck, § 54-støttepersoner.**[64]

> *"Der er brug for bedre vejledning om, hvad det betyder at anbringe med tvang eller frivilligt. Flere bliver overraskede over, at en frivillig anbringelse også betyder, at kommunen kan fastsætte samvær og egenbetaling."* **Socialfaglig konsulent hos DUKH og tidligere sagsbehandler i en kommune.**

> *"Vi oplever meget ofte, at forældre modtager fejlagtig rådgivning fra kommunen, når de skal vejledes i, om de skal give samtykke til anbringelse. Forældre, som ikke ønsker en anbringelse, oplyser meget ofte, at de fik at vide af kommunen, at de ville have langt bedre rettigheder ved samtykke til anbringelse, herunder mere samvær og bedre muligheder for hjemgivelse. Meget sjældent modtager forældre skriftlig vejledning om deres rettigheder – selvom der findes fx materiale udarbejdet af Socialstyrelsen, som kunne udleveres. En frivillig anbringelse er betydeligt nemmere for socialrådgiveren at håndtere, hvorfor forældre ofte udsættes for et unødigt stort pres – og desværre er der klare indikationer på klar fejlrådgivning fra kommunen for at presse til et samtykke – selvom forælderen egentlig ikke er enig i anbringelsen."* **Advokat Thorbjørn Thomsen og advokat Anders Brøndtved**[65]

> *"Forældre føler sig ofte presset til at gå med til frivillig anbringelse. De får at vide, at så får de mere samvær med barnet, end hvis det er en tvangsmæssig afgørelse."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Jeg synes, at meget handler om måden, man snakker med forældrene om samtykket på. Forældrene er altid bange for, at hvis de er negative, bliver det hele værre. Kommunen har magten over mange ting."* **Susanne Munck, § 54-støtteperson.**

---

[63] 'Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge. Endelig Rapport' Københavns Borgerrådgiver (2017), s. 9-10.

[64] Casesamlingen 'Sat ud på et sidespor – om manglende retssikkerhed i anbringelsessager' Foreningen RIFT, Retssikkerhed i familiers trivsel (2016), s. 13.

[65] Notits af 5. april 2017 af advokat Thorbjørn Thomsen og advokat Anders Brøntved sendt til Social- Indenrigs og Børneudvalget til brug for møde i Social- Indenrigs og Børneudvalget vedr. børnesager den 27. april 2017 (SOU Alm.del, 2016-17, bilag 196).

"Samtykke under tvang - det sker ikke i ond mening, men det kan foregå i praksis. Det kan også være en måde at passe på forældrene. Samarbejdet med kommunen og anbringelsesstedet er oftest bedre fra start, hvis anbringelsen er med samtykke." **Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune.**

"Jeg oplever, at mange forældre siger, at de ikke ville give samtykke, men at de fik at vide, at de i så fald ville få mindre samvær – så bruges der udtryk som "så tvangsfjerner vi." **Thorbjørn Thomsen, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

CASE[66]

Forvaltningen modtog en underretning om et par, der ventede deres første barn. Efter forelæggelse af underretningen overfor parret, blev der udarbejdet en børnefaglig undersøgelse og derefter en forældrekompetenceundersøgelse. Parret blev orienteret om, at forvaltningen mente, at deres barn skulle anbringes, at de havde tre dage til at give samtykke til dette, og at de ville få to timer sammen med deres barn, inden det blev overdraget til en plejefamilie. Det blev samtidig oplyst, at hvis de ikke ville give samtykke, ville barnet blive anbragt ved tvang straks efter fødslen. Derudover blev de oplyst om, at de ville få mere samvær efter anbringelsen, hvis de samtykkede, da det ville blive betragtet som samarbejde, hvilket ville give dem ret til mere samvær end ved en tvangsanbringelse. Parret gav samtykke til anbringelsen, men en uge senere meddelte de sagsbehandleren, at de trak samtykket tilbage. En time senere modtog de et telefonopkald fra sagsbehandleren. Denne spurgte, om de ikke kunne lave en aftale, hvorefter de fortsat gav samtykke til en anbringelse, og de ville så få 4 timer sammen med barnet, inden det blev overdraget til plejeforældrene. Parret afslog. 1½ time efter fødslen ankom forvaltningen på fødegangen med en formandsbeslutning, og efter yderligere en ½ time blev barnet overdraget.

CASE[67]

Vordende forældre fik under graviditet foretaget en forældrekompetenceundersøgelse, der pegede på manglende kompetence til at varetage det kommende barns behov. Forvaltningen fortalte forældrene i forlængelse af dette, at de som myndighedsindehavere ville få en større grad af indflydelse på valg i forhold til barnets hverdag i plejefamilien, hvis de gav samtykke til anbringelsen, samt hyppigere og mere længerevarende samvær. Forældrene ville ikke samtykke. En time efter fødslen ankom forvaltningen med en formandsbeslutning om akut anbringelse. Ved behandling i børn og unge-udvalget seks dage senere blev formandsbeslutningen tiltrådt. Ved behandling i Ankestyrelsen blev formandsbeslutningen erklæret ugyldig, da barnet ikke var i akut fare, så længe forældrene havde ophold på sygehuset.

[66] Casesamlingen "Sat ud på et sidespor – om manglende retssikkerhed i anbringelsessager" december 2016, s. 12, af Foreningen RIFT, Retssikkerhed i familiers trivsel (forkortet).
[67] Case fra Rikke Skovgaard-Bech, § 54-støtteperson.

Når man ser på cases om forvaltningens vejledning i forbindelse med samtykke, skal det dog holdes for øje, at det er svært at afgøre, om der i de enkelte tilfælde er ydet en egentlig fejlagtig rådgivning, om forældrene er blevet presset til at give samtykke, eller om det alene er sådan, som det er blevet opfattet af forældrene. Under alle omstændigheder er det meget problematisk, at forældrene har sådanne oplevelser af samtykkesituationen. Man skal i den forbindelse også være opmærksom på, at der vil være et ulige magtforhold mellem sagsbehandleren og forældrene i disse situationer. Forvaltningen har på tidspunktet for indhentelse af samtykke en idé om, hvad der bør ske, og de har også en meget stor indflydelse på resultatet. Forældrene har på dette tidspunkt ikke ret til en advokat,[68] og de kan derfor sidde overfor forvaltningen alene, og når først forældrene har givet samtykke, kan forvaltningen træffe afgørelse om anbringelse, forældrebetaling og samvær.[69] Hvis forældrene senere fortryder deres samtykke, kan de ikke nødvendigvis få deres barn hjem igen med det samme. For eksempel skal forvaltningen fastsætte længden af en hjemgivelsesperiode, der kan vare op til 6 måneder.[70]

Tabellen nedenfor viser en opgørelse over antal børn, der har været anbragt uden for hjemmet med samtykke (frivillig anbringelse), og som på et senere tidspunkt samme år er blevet tvangsanbragt. I disse tilfælde har forældrene altså ændret mening om, hvorvidt de vil give samtykke til anbringelsen.[71] Ligeledes viser tabellen den omvendte situation med børn, der har været tvangsanbragt, og som på et senere tidspunkt samme år er blevet anbragt med samtykke.[72] I disse tilfælde har sagen været igennem hele den proces, der gælder for tvangsanbringelserne, hvor forældrene og eventuelt barnet vil have haft en advokat, og børn og unge-udvalget har truffet afgørelse om tvangsanbringelse, inden der gives samtykke til en frivillig anbringelse.

Tabel 3:[73] Anbragte børn og unge 0-17 år, hvor samtykkegrundlaget er blevet ændret i løbet af året (2011-2016)

[68] Jf. kapitel 5.1. Ved førstegangsanbringelser har de heller ikke ret til en støtteperson, idet en sådan først tilbyde i forbindelse med anbringelsen, jf. serviceloven § 54.
[69] Serviceloven § 52, stk. 3, nr. 7 (frivillig anbringelse), serviceloven § 71, stk. 2 (samvær) samt serviceloven § 159 og bekendtgørelse 2013-06-19 nr. 712 om betaling for ophold i anbringelssteder for børn og unge under 18 år samt for døgnophold og udslusningsophold for unge i alderen 18 til og med 22 år (forældrebetaling).
[70] Serviceloven § 68.
[71] Det kan dog også skyldes, at forvaltningen i nogle tilfælde ønsker at ændre anbringelsesgrundlaget, jf. servicelovens § 58, stk. 2, eller at der opstår et nyt anbringelsesgrundlag efter en hjemgivelse.
[72] Der er visse anbringelser, der ikke indgår: Strafferetlige anbringelser, formandsafgørelser, afgørelser hvor samtykkegrundlaget er uoplyst, og afgørelser for personer, hvor der ikke findes cpr-oplysninger.
[73] Kilde: § 71 Alm.del, 2017-18, endeligt svar på spørgsmål 36.

År	**Anbringelse med samtykke ændret til tvangsanbringelse**	**Tvangsanbringelse ændret til anbringelse med samtykke**
2011	67	88
2012	70	95
2013	84	79
2014	85	50
2015	62	74
2016	59	61

I det folketingssvar, som tabellen stammer fra, blev det konkluderet, at tallene ligger på nogenlunde samme niveau.[74] Tallene må dog ses i lyset af, at der er væsentligt færre tvangsanbragte end frivilligt anbragte (ved udgangen af 2017 var 2557 børn tvangsanbragt og 8701 børn var frivilligt anbragt, jf. tabel 1 i kapitel 2.4). Set i det lys er der forholdsmæssigt en væsentlig større andel af de tvangsanbragte børn, der tidligere har været frivilligt anbragte, end omvendt. I denne situation har forældrene i første omgang, da der forelå samtykke, disponeret uden de særlige retssikkerhedsgarantier, der gælder ved tvangsanbringelser, og selvom forældrene trækker deres samtykke tilbage, vil barnet uden forældrenes samtykke fortsat kunne have være anbragt frem til mødet i børn og unge-udvalget, hvor der skal træffes afgørelse om tvangsanbringelse.[75]

Der kan naturligvis være mange årsager til, at samtykke trækkes tilbage. De fagpersoner, som Justitia har interviewet i forbindelse med analysen, har blandt andet peget på følgende:

> *"Det er sjældent, at et samtykke trækkes tilbage. Hvis det sker, vil det være forvaltningens ansvar."*
> **Helle Stage, socialrådgiver i en mindre kommune**

> *"Årsagen til, at et samtykke trækkes tilbage, kan blandt være netværkets og familiens påvirkning samt uoverensstemmelser i samarbejdet med kommunen og anbringelsesstedet."* **Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune**

> *"En del advokater går ind for at alle sager skal for børn og unge-udvalget, det ser jeg ikke som en fordel. Det sker også, at advokaten trækker samtykket tilbage, så sagen kommer for børn og unge-udvalget,*

[74] § 71 Alm.del, 2017-18, endeligt svar på spørgsmål 36.
[75] Serviceloven § 68, stk. 4, nr. 3: Forvaltningen kan fastsætte en hjemgivelsesperiode på op til 6 måneder, og længden fastsættes blandt andet under hensyn til forvaltningens mulighed for at vurdere, om der er grundlag for en tvangsanbringelsessag, når forældrene har tilbagekaldt samtykket.

selvom forældrene allerede har givet samtykke, og alle var enige om, at barnet fortsat skulle være anbragt." **Anonym socialrådgiver i en mindre kommune**

"Der er en del sager, hvor forældrene har givet samtykke til anbringelse, men hvor samtykket senere bliver trukket tilbage, når forældrene har talt med en advokat. Det kan få betydning for konfliktniveauet mellem forældrene og forvaltningen ved det videre samarbejde." ***Christian Lundblad, retspræsident, Retten på Frederiksberg***

Det kan selvfølgelig ikke afvises, at advokatbistand kan være en af årsagerne til, at der er flere forældre, som vælger ikke at give samtykke til en frivillig anbringelse. Hertil bemærkes, at advokaten selvfølgelig skal varetage sin klients interesser, og det indebærer også en tydeliggørelse af konsekvenserne af at få et barn anbragt frivilligt eller ved tvang. Advokaten kan dermed også sikre, at en eventuel aftale om frivillig anbringelse bygger på en reel opbakning fra forældrene og ikke skyldes misforståelser, eller at forældrene har følt sig pressede til at give samtykke eller lignende. Samtidig skal det ikke glemmes, at advokatbistand i samtykkefasen også kan føre til, at forældrene bliver mere trygge ved at give samtykke til anbringelse, hvilket kan få antallet af tvangsanbringelser til at falde. Derfor er der også allerede i dag forældre, der selv betaler for advokat (når de har mulighed for det), og kommuner der tilbyder at betale for en advokat til forældrene.

"Vi siger til forældrene, at vi gerne vil betale for, at en advokat deltager i et møde allerede inden beslutningen om at indbringe sagen for børn og unge-udvalget. Her føler forældrene, at de har nogen, der forklarer juraen. Advokaten kan hjælpe med at give samtykke, hvis det f.eks. er tydeligt, at forældrene vil tabe i børn og unge-udvalget. Så siger nogle advokater – lad os i stedet få en ny forældrekompetenceundersøgelse og en ny handleplan." **Helle Stage, socialrådgiver i en mindre kommune**

"Hvis man som advokat bliver inddraget i forbindelse med samtykke til en eventuel frivillig anbringelse, så er det fordi, at forældrene selv får fat i en advokat. Forældrene har typisk en anden tiltro til deres uafhængige partsrepræsentant, og advokaten kan forklare, hvad der foregår. Forældrene ser ofte kommunen som deres fjende. Som advokat kan man arbejde for at finde en løsning. Måske ender det med en frivillig anbringelse eller en mindre indgribende foranstaltning." **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

"Retten til gratis advokat træder ikke i kraft tidligt nok. Hvis man turde, skulle man åbne op for, at de kunne komme ind tidligere. De kan sætte sig ind i forældrenes situation og tør tale med forældrene om andre muligheder, hvis det er tydeligt, at der er anbringelsesgrundlag. Fordelen er, at advokaten ikke på samme måde som socialrådgiveren tænker på, hvordan man skal samarbejde bagefter. Advokaten kan være meget direkte." **Hanne Hartoft, adjunkt, ph.d., Aalborg Universitet**

Se også nedenstående om det generelle syn på advokatens rolle i tvangsanbringelsessager:

> *"Advokaten vil have en dialog med kommunen. De kan tale med forældrene om eventuelle hjælpetiltag, så det i fremtiden måske vil være muligt at få børnene hjem. De kan få forældre til at se eventuelle fordele ved en anbringelse."* **Jacob Waage, administrerende dommer, Retten på Frederiksberg**

Ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning må det anses for yderst problematisk, at der begås fejl i forbindelse med vejledningen om samtykke til anbringelse, samt at der er forældre, som ikke forstår konsekvenserne af deres samtykke og/eller føler sig vildledt/presset til at give samtykke. En beslutning om at give samtykke til anbringelse har vidtrækkende konsekvenser både for parterne personligt og for de retssikkerhedsgarantier, som gælder i processen. Hertil kommer, at når forældrene først har givet samtykke, kan forvaltningen træffe en række afgørelser om blandt andet betaling og samvær, hvilket i flere tilfælde kommer bag på forældrene. Desuden kan forældrene ikke straks få deres barn hjem, hvis de fortryder og trækker samtykket tilbage.

Det anbefales derfor, at pligten til at vejlede om konsekvenserne af en anbringelse med og uden samtykke skrives direkte ind i serviceloven.

Endvidere anbefales det, at forældremyndighedsindehavere og unge over 15 år skal tilbydes mulighed for gratis at kunne konsultere en advokat i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt de vil give samtykke til en anbringelse.[76]

Det bemærkes, at advokat i samtykkefasen også blev overvejet i betænkning nr. 1212/1990, men betænkningsudvalget valgte ikke at fremsætte nogen anbefaling herom, da det ville medføre en voldsom forøgelse af udgifterne til advokatbistand, ligesom det ikke fandtes teknisk muligt at begrænse adgangen til sager, hvor der bestod et særligt behov for bistand, eksempelvis fordi forældrene udtrykker meget tvivl om samtykket.[77]

Det er selvfølgelig korrekt, at tilbud om gratis advokat i samtykkefasen vil kunne medføre en forøgelse af udgifterne til gratis advokat. Udgifterne skal dog ses i lyset af, at der er tale om et indgreb af meget vidtgående karakter, som må modsvares af en meget høj grad af retssikkerhed. Advokat i samtykkefasen vil kunne sikre, at de frivillige anbringelser bygger på det rette fundament og forældrenes opbakning. Det vil formentlig betyde, at der er nogle forældre, som vælger ikke at give samtykke til frivillig anbringelse, og hvor barnet ender med at blive tvangsanbragt. På den anden side kan der også være forældre, som vil føle sig mere trygge ved at give samtykke til frivillig

[76] Dette er også blevet anbefalet af advokaterne Thorbjørn Thomsen og Anders Brøntved, jf. notits af 5. april 2017 af advokat Thorbjørn Thomsen og advokat Anders Brøntved sendt til Social- Indenrigs og Børneudvalget til brug for møde i Social- Indenrigs og Børneudvalget vedr. børnesager den 27. april 2017, s. 2 (SOU Alm.del, 2016-17, bilag 196).
[77] Betænkning 1212/1990 s. 167.

anbringelse, og som derfor vælger at samarbejde med forvaltningen om dette i stedet for at modsætte sig en frivillig anbringelse. Hertil kommer, at det formentlig ikke være alle forældre, som vil takke ja til et tilbud om advokatbistand i samtykkefasen, og at konsultationen vil kunne begrænses tidsmæssigt.

Der henvises i øvrigt til kapitel 5.3 om krav til advokatens kvalifikationer.

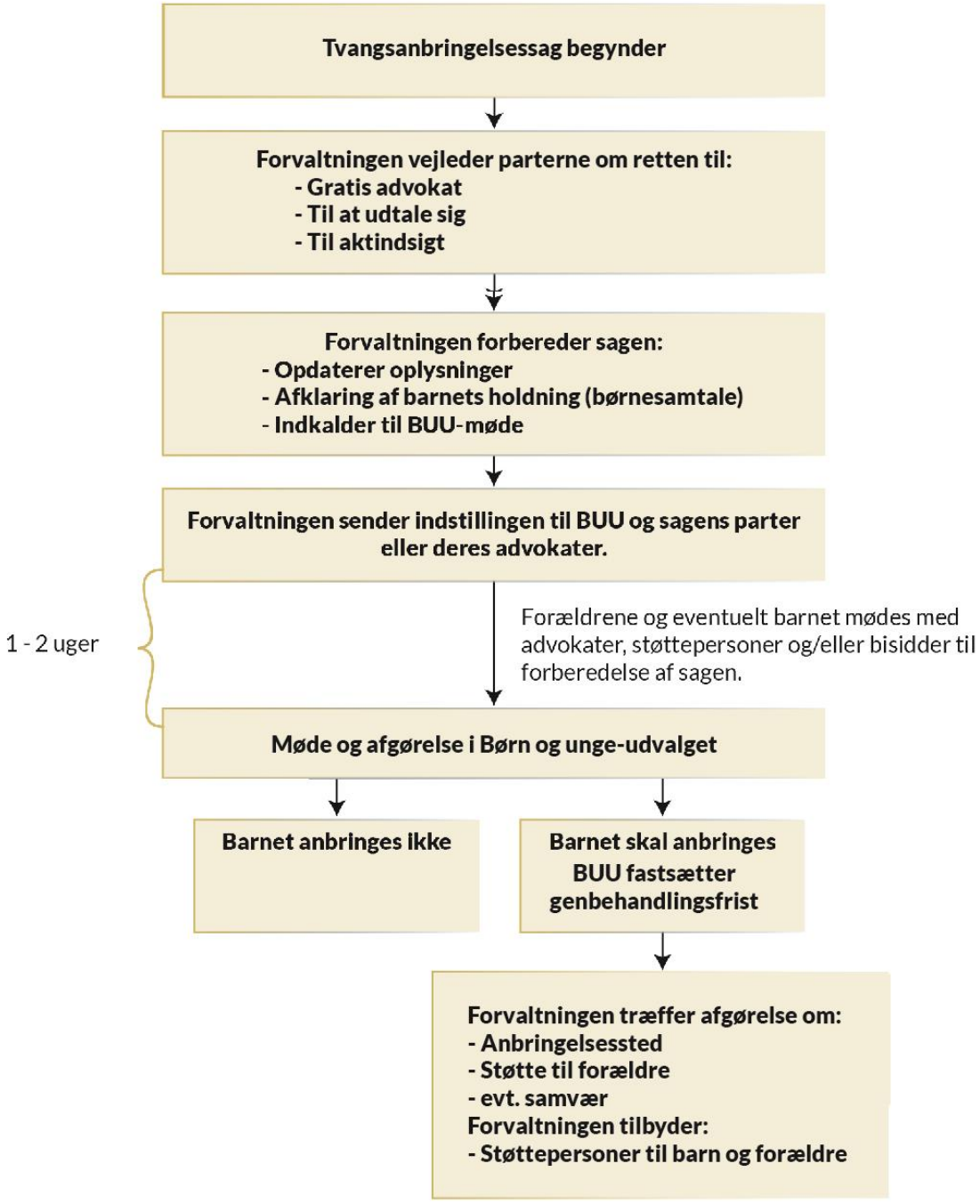
4 Tvangsanbringelsessagens forløb og oplysning

4.1 Tvangsanbringelsessagens forløb

En tvangsanbringelsessag opstår i denne rapports forstand, når det bliver klart for forvaltningen, at man vil indstille til tvangsanbringelse, og beskrivelsen her omfatter tiden til børn og unge-udvalget træffer afgørelse. Nedenfor i figur 4 ses, hvordan en sådan sag kan forløbe. Figuren viser således det videre forløb efter det indledende forløb i kapitel 2.1, figur 1.

Figur 4:[78] Forløb ved børn og unge-udvalgets tvangsanbringelser

[78] Figuren er udarbejdet på baggrund af servicelovens regler og de af Justitia gennemførte interviews med fagpersoner.



Når tvangsanbringelsessagen begynder, træder der en række særlige retssikkerhedsgarantier i kraft.

Forvaltningen skal for eksempel vejlede parterne om deres særlige rettigheder til blandt andet aktindsigt og advokat. Forvaltningen oplyser sagen ved at opdatere oplysningerne og udarbejde en indstilling, der sendes til børn og unge-udvalget og sagens parter (eller deres advokater), jf. nærmere kapitel 4.2 nedenfor.

4.2 Tvangsanbringelsessagens oplysning

Indstilling om tvangsanbringelse til børn og unge-udvalget

Når sagen bliver en tvangsanbringelsessag, der skal afgøres i børn og unge-udvalget, er det stadig forvaltningen, der skal oplyse sagen. Det sker ved, at forvaltningen udarbejder en indstilling til børn og unge-udvalget om tvangsanbringelse, der herefter udgør det skriftlige grundlag for udvalgets afgørelse.[79]

Indstillingen skal indeholde den børnefaglige undersøgelse, inklusiv en beskrivelse af, hvorfor forvaltningen anser betingelserne for tvangsanbringelse for opfyldt, og en beskrivelse af de ressourcer hos barnet, familien og netværket, som kan bidrage til at klare vanskelighederne under anbringelsen.[80] Derudover skal indstillingen indeholde handleplanen for anbringelsen, herunder den påtænkte støtte til barnet og familien under anbringelsen og i tiden efter.[81] Handleplanen indgår således som en væsentlig del af grundlaget for afgørelsen om tvangsanbringelse.[82]

Barnets holdning til tvangsanbringelsen skal også fremgå af indstillingen[83] Der gælder ingen aldersgrænse for, hvornår barnets holdning skal indgå, og det er fremhævet i forarbejderne og vejledningen til serviceloven, at selv små børn har behov for og ret til at blive orienteret.[84] Tilvejebringelsen af barnets holdning vil ske ved en eller flere børnesamtaler, afholdt og refereret af sagsbehandleren.[85]

Indstillingerne kan være ganske omfattende, ofte på flere hundrede sider.[86] En socialrådgiver har også oplyst, at det typisk tager en uge at lave en indstilling om tvangsanbringelse.[87]

---

[79] Serviceloven § 59.
[80] Serviceloven § 59, nr. 1.
[81] Serviceloven § 59, nr. 2.
[82] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 337.
[83] Serviceloven § 59, nr. 3.
[84] Lovforslag 1997-04-16 nr. L229, bem. til § 57, nr. 5, vejledningen nr. 3 til serviceloven, pkt. 425.
[85] Det er oplyst under de af Justitia afholdte interviews med en række fagpersoner.
[86] De af Justitia gennemførte interviews.
[87] De af Justitia gennemførte interviews.

Indstillingen sendes til forældremyndighedens indehaver og barnet (hvis det er fyldt 12 år og derfor har partsstatus) eller deres advokater, ligesom den sendes til børn og unge-udvalget.[88] Dette sker i praksis 1-2 uger før mødet i børn og unge-udvalget.[89]

Særligt om forældrekompetenceundersøgelser

Når kommunen behandler en sag om særlig støtte til børn og unge, herunder anbringelse, kan der til brug for sagsoplysningen også iværksættes en forældrekompetenceundersøgelse, som er en undersøgelse af forældrenes evne til at tage vare på deres barn under hensyn til barnets behov.[90] Erklæringen skal ikke anbefale konkrete foranstaltninger, men indeholde konklusioner om barnets behov sammenholdt med en vurdering af forældrenes muligheder for at varetage disse behov.[91] Når undersøgelsen er udarbejdet, vil den således indgå som del af sagsoplysningen og i vurderingen af, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes. Hvis der udarbejdes en sådan undersøgelse i en tvangsanbringelsessag, vil den også indgå som en del af det skriftlige grundlag, der sendes til børn og unge-udvalget.

Gennemførelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser er ikke lovreguleret. Socialministeriet har dog udarbejdet nogle ikke-bindende retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser, som kommunerne kan anvende helt eller delvist.[92] Undersøgelserne gennemføres ofte i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse, og ifølge retningslinjerne gælder de generelle krav til den børnefaglige undersøgelse derfor også her.[93] Det følger af retningslinjerne, at der generelt skal stilles store krav til kvaliteten af disse undersøgelser, blandt andet fordi forældrekompetenceundersøgelsernes konklusioner typisk tillægges stor vægt, når de indgår i sagens oplysningsgrundlag.[94] Det følger desuden af retningslinjerne, at en god opstart på en forældrekompetenceundersøgelse ofte vil være afgørende for det videre forløb. Det skal derfor tilstræbes, at forældrene har tillid til undersøgeren, og at undersøgelsen iværksættes på en sådan måde, at forældrene føler sig orienteret, hørt og inddraget i så vidt omfang, som de konkrete forhold muliggør.[95]

---

[88] Vejledning nr. 3 til serviceloven pkt. 424 og de af Justitia gennemførte interviews. Vedrørende partsstatus se eksempelvis serviceloven §§ 72, 73 og 168, stk. 2.
[89] De af Justitia gennemførte interviews.
[90] Socialstyrelsens hjemmeside > vidensportalen > børn og unge > omsorgssvigt > forældrekompetenceundersøgelse
[91] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 4.
[92] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 5.
[93] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 6.
[94] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 7.
[95] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 12.

Det er forvaltningen, der beslutter, om det er nødvendigt og hensigtsmæssigt at iværksætte en forældrekompetenceundersøgelse.[96] Ifølge retningslinjerne bør den børnefaglige undersøgelse som udgangspunkt være tilstrækkelig som oplysningsgrundlag.[97] Det fremgår endvidere, at der kun skal udarbejdes en undersøgelse, når kommunen har behov for yderligere indsigt i, hvad der skal til for at bringe barnet ind i en god udvikling, og når en psykologisk undersøgelse i den forbindelse er nødvendig, eksempelvis hvis der er tvivl om anbringelsesgrundlaget.[98]

Forældrene kan ikke kræve, at der udarbejdes en forældrekompetenceundersøgelse på kommunens foranledning, hvis kommunen modsætter sig det. Forældrene kan heller ikke klage over denne beslutning til Ankestyrelsen, men alene til kommunen/borgmesteren. Dette skyldes, at beslutningen ikke anses for en afgørelse, men en processuel beslutning.[99] Hvis der ikke indhentes en forældrekompetenceundersøgelse i forbindelse med sagens afgørelse i børn og unge-udvalgsbehandlingen, kan forældrene dog efterfølgende påklage (hele) afgørelsen om tvangsanbringelse til Ankestyrelsen, og Ankestyrelsen vil i den forbindelse også tage stilling til oplysningsgrundlaget.[100]

Når en forældrekompetenceundersøgelse iværksættes, er det sagsbehandleren, der fastlægger, hvad undersøgelsen konkret skal belyse.[101] Det gælder ingen lovkrav til indholdet af undersøgelsen. I retningslinjerne er dog beskrevet en række forhold, der som udgangspunkt skal indgå.[102] Forvaltningens bestillingsbeskrivelse *bør* ifølge retningslinjerne forelægges forældrene, således at forældrene så vidt muligt indvilger i at samarbejde med kommunen om undersøgelsen.[103] Forældrene har dog ikke krav på indflydelse i forhold til undersøgelsens indhold.

Det er også forvaltningen, der vælger, hvem der skal udarbejde undersøgelsen, og hvilke kvalifikationer denne skal have. Forældrene har ikke indflydelse herpå.[104] Ifølge retningslinjerne skal undersøgeren til slut gennemgå erklæringen grundigt med forældrene, inden den sendes til

---

[96] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 8 og 10.
[97] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 8.
[98] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 4 og 7.
[99] Ankestyrelsens principafgørelse 94-13 og 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 26.
[100] Dette påpegede Ankestyrelsen også i principafgørelse 94-13.
[101] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 10-11.
[102] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 14-19.
[103] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 10.
[104] I Socialministeriets retningslinjer opstilles en række kvalifikationer, som undersøgeren *bør* have. Her nævnes også blandt andet, at det bør være autoriserede psykologer, at der bør være to undersøgere, og at undersøgerne bør have en grundlæggende viden om de retlige og administrative forhold inden for området, jf. 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 7.

sagsbehandleren.[105] Alene faktuelle fejl og graverende misforståelser kan rettes i den forbindelse. Forældrenes kommentarer til erklæringen kan *eventuelt* vedlægges.[106]

Oplysning om retten til aktindsigt og retten til at udtale sig

Foruden den indstilling, som forvaltningen udarbejder og fremsender, har parterne ret til aktindsigt efter de almindelige forvaltningsretlige regler, ligesom de har ret til at udtale sig om sagen. Som en særlig retssikkerhedsgaranti gælder det i tvangsanbringelsessager, at kommunen, inden der træffes afgørelse i en tvangsanbringelsessag, skal gøre forældremyndighedsindehaverne og børn, der er fyldt 12 år, opmærksom på disse rettigheder.[107] Kommunen har således en eksplicit oplysningsforpligtelse, mens selve rettighederne som nævnt følger af de almindelige forvaltningsretlige regler.[108]

4.3 Vurdering af sagens oplysning og kvalitet

Sagsbehandlingens kvalitet har afgørende betydning i tvangsanbringelsessager. Det gælder i alle sagens faser – det vil sige, inden sagen udvikler sig til at blive en tvangsanbringelsessag, under afgørelsesprocessen og efter anbringelsen.

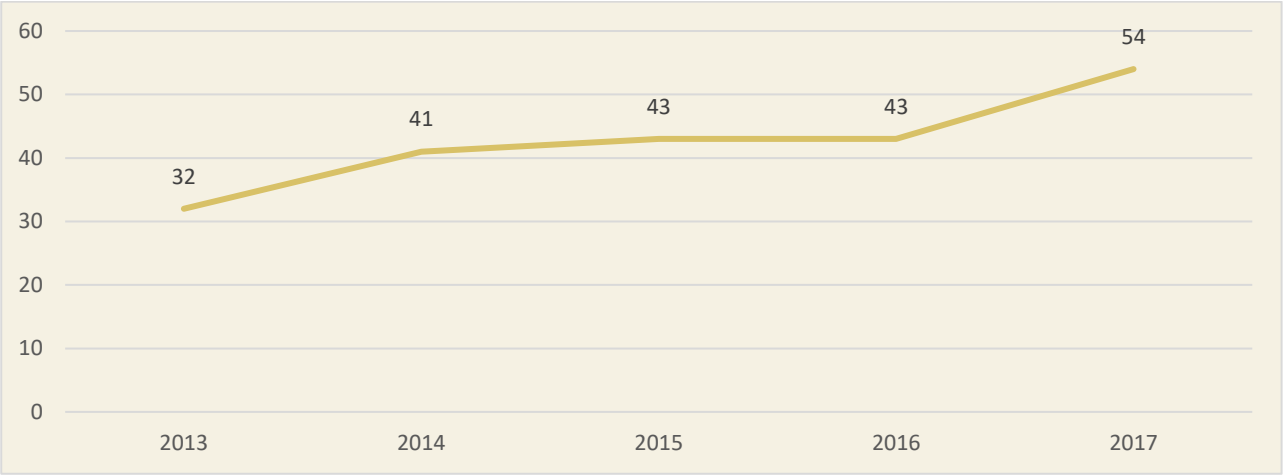
Indledende fase – inden sagen kan blive en tvangsanbringelsessag

Figur 5 nedenfor viser omfanget af de sager, som Ankestyrelsen årligt omgør, det vil sige ændrer eller hjemviser til fornyet behandling i kommunen. Det kan eksempelvis skyldes, at der har manglet oplysninger eller var alvorlige sagsbehandlingsfejl.[109] Her er der ikke tale om afgørelser om tvangsanbringelser, men afgørelser om forebyggende foranstaltninger, frivillig anbringelse, ydelse under døgnophold og afgørelser om ændring af anbringelsessted. Figuren giver således et billede af den generelle kvalitet af sagsbehandlingen, når forvaltningen skal træffe afgørelser om andre foranstaltninger til børn og unge, og tvangsanbringelse (endnu) ikke er relevant.

Figur 5[110] Omgjorte sager om foranstaltninger til børn og unge i procent

---

[105] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 19.
[106] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 19.
[107] Servicelovens § 73.
[108] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 414.
[109] Ankestyrelsens hjemmeside > tal og undersøgelser > statistik > afgørelsestyper og omgørelsesprocent.
[110] Kilde: Ankestyrelsens tabel ANKEAST7, "*1.5 Børn - foranstaltninger - §§ 52 stk. 3 nr. 1-9, 55, 69 stk.1*" trukket den 6. juni 2018. Tallene for 2013 dækker kun 2. halvår. (Ankestyrelsens hjemmeside > tal og undersøgelser > tal fra Ankestyrelsen > klager over kommunernes afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet).



Som det fremgår, er det en stor del af kommunernes afgørelser om andre foranstaltninger til børn og unge, som bliver omgjort i Ankestyrelsen. Der har samtidig været tale om en stigende udvikling i omgørelserne frem til 2017, hvor over halvdelen af de påklagede afgørelser blev omgjort.

Anbringelsessagerne (frivillige og tvang)

Ankestyrelsen har også lavet en række forskellige praksisundersøgelser på anbringelsesområdet,[111] der viser, at der har været problemer med overholdelse af de lovgivningsmæssige sagsbehandlingskrav.[112] Undersøgelserne har blandt andet vist særlige problemer med manglende eller ikke rettidig udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser og handleplaner.[113] I en undersøgelse fra 2012 bestilt af Social- og Integrationsministeriet og KL som opfølgning på Barnets Reform, var der desuden fundet problemer med indhentelse af barnets holdning.[114] inden afgørelsen om

[111] Disse undersøgelser omfatter både frivillige anbringelser og tvangsanbringelser, men primært førstnævnte.

[112] Af undersøgelser, der specifikt vedrører anbringelse (primært frivillig anbringelse) kan nævnes 'Anbringelse af børn og unge' af Ankestyrelsen (2006), 'Anbringelse af børn og unge' af Ankestyrelsen (2008), 'Anbringelse af børn og unge' af Ankestyrelsen (2009) samt 'Inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger' af Ankestyrelsen (2011). Praksisundersøgelsen fra 2011 adskiller sig fra de andre, idet der heri blev undersøgt sager om to typer frivillige foranstaltninger ud over frivillige anbringelser (aflastningsordning og fast kontaktperson). I undersøgelserne fra 2006, 2008 og 2009 indgik alene anbringelsessager (kun helt få tvangsanbringelsessager). Se også 'Opfølgning på implementering af Barnets Reform' bestilt af Social- og Integrationsministeriet med bidrag fra Ankestyrelsen og Socialstyrelsen (2012), hvor Ankestyrelsen blandt andet undersøgte en række konkrete sager, hvor der var truffet afgørelse om anbringelse, jf. s. 5.

[113] Se eksempelvis 'Anbringelse af børn og unge' af Ankestyrelsen (2008), s. 22, 'Anbringelse af børn og unge' af Ankestyrelsen (2009), s. 7, 'Inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger' af Ankestyrelsen (2011), s. 5 og 'Opfølgning på implementering af Barnets Reform" bestilt af Social- og Integrationsministeriet med bidrag fra Ankestyrelsen og Socialstyrelsen (2012), s. 6. Det er ikke oplyst i sidstnævnte undersøgelse, hvordan fordelingen er mellem hhv. frivillige og tvangsmæssige anbringelse, men alene at begge dele er søgt indhentet, jf. s. 5.

[114] 'Opfølgning på implementering af Barnets Reform", bestilt af Social- og Integrationsministeriet med bidrag fra Ankestyrelsen og Socialstyrelsen (2012), s. 8-10. Se også 'Anbringelse af børn og unge' af Ankestyrelsen (2009), s. 65.

anbringelse er truffet. Undersøgelse viste, at der manglede tilvejebringelse af barnets holdning i 13 procent af de anbringelsessager, hvor der var gennemført en børnesamtale. Samtidig var barnets holdning ikke tilvejebragt i 54 procent af de sager, hvor der enten ikke var afholdt børnesamtale, eller hvor barnets holdning ikke var blevet tilvejebragt ved samtalen. Herefter konkluderede Ankestyrelsen, at barnets holdning samlet set ikke var tilvejebragt ved i ca. en fjerdedel af alle sager.

Herudover kan det vedrørende anbringelsessagerne nævnes, at Rigsrevisionen i 2016 afgav en beretning om indsatsen over for anbragte børn.[115] Statsrevisorerne kritiserede i deres bemærkninger til rapporten blandt andet, at Social- og Indenrigsministeriet – efter 10 års indsats siden Anbringelsesreformen trådte i kraft – ikke havde kunne dokumentere, at kommunernes sagsbehandling i forhold til anbringelse af børn var blevet bedre, eller at indsatsen havde haft den tilsigtede effekt. De kritiserede også, at kommunernes sagsbehandling i mange anbringelsessager ikke overholdt lovens krav om børnesamtaler, handleplaner og børnefaglige undersøgelser.[116]

Endvidere undersøgte Københavns Borgerrådgiver i 2017 kvaliteten af sagsbehandlingen i 77 anbragte børns sager og fandt, at der var fejl i 100% af sagerne:[117]

> *"Ikke en eneste af børnenes sager lever op til alle de sagsbehandlingsmæssige krav, som er inddraget i Borgerrådgiverens undersøgelse. Der er således fejl i 100 % af sagerne."* **Johan Busse, borgerrådgiver i Københavns Kommune**

Tvangsanbringelsessagerne

Når børn og unge-udvalget skal træffe afgørelse om tvangsanbringelse, udgør forvaltningens indstilling beslutningsgrundlaget sammen med de oplysninger, som dommeren i udvalget måtte finde nødvendige at indhente inden sagens behandling,[118] og de oplysninger der kommer frem på selve mødet. Hvis dommeren i børn og unge-udvalget ikke synes, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, vil sagen blive afvist,[119] eller udvalget kan fastsætte en kortere genbehandlingsfrist for sagen, således at forvaltningen kan indhente yderligere undersøgelser inden sagens næste behandling.[120]

---

[115] 'Rigsrevisionens beretning om indsatsen over for anbragte børn' af Rigsrevisionen afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger, nr. 21/2015, (2016).
[116] 'Rigsrevisionens beretning om indsatsen over for anbragte børn' af Rigsrevisionen afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger, nr. 21/2015, (2016), Statsrevisorernes bemærkning.
[117] 'Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge. Endelig Rapport' Københavns Borgerrådgiver (2017). Sagerne var jævnt fordelt i forhold til om barnet var anbragt frivilligt eller tvangsmæssigt, jf. s. 12.
[118] Lovbekendtgørelse 2018-08-21 nr. 1064 om retssikkerhed og administration på det sociale område (den sociale retssikkerhedslov) § 20, stk. 2 og bekendtgørelse 2016-12-14 nr. 1615 om forretningsorden for børn og unge-udvalgene (forretningsorden for børn og unge-udvalgene) § 6, stk. 1.
[119] Kapitel 7.3.
[120] Serviceloven § 62, stk. 3, 2. pkt. og U2006.1329V.

> *"Det er ikke altid, at der er lavet en forældreevneundersøgelse, fordi kommunen ikke har vurderet det var nødvendigt, og der synes vi nogle gange i udvalget, at den vil vi gerne have. Så kan vi udsætte sagen, for eksempel med 3 måneder."* **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

Det har ikke været muligt at skaffe data på, hvor ofte børn og unge-udvalget fastsætter en kort genbehandlingsfrist på grund af utilstrækkelige oplysninger eller af denne grund vælger at afvise tvangsanbringelse. Det har heller ikke været muligt at skaffe data på, i hvilket omfang fejl og mangler i oplysningsgrundlaget bliver udbedret i forbindelse med børn og ungeudvalgets behandling. Sidstnævnte formodes dog ikke at ske i særligt vidt omfang på grund af den korte forberedelsestid (1-2 uger fra materialet modtages).

Ifølge de af Justitia gennemførte interviews med en række fagpersoner, er det dog forholdsvis sjældent, at forvaltningens indstilling ikke følges i børn og unge-udvalget. Se for eksempel:

> *"Det er sjældent, at kommunens indstilling ikke følges."* **Jacob Waage, administrerende dommer, Retten på Frederiksberg**

> *"Langt størstedelen af sagerne går igennem."* **Anonym socialrådgiver i en mellemstor kommune**

> *"I langt de fleste sager følges forvaltningens indstilling, evt. med enkelte justeringer i f.eks. genbehandlingsfristens længde."* **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

> *"Jeg har oplevet to indstillinger, der ikke gik igennem – den første på grund af forældede oplysninger, og den anden fordi der var sket en positiv udvikling efter udarbejdelsen af indstillingen til mødet. Derudover har jeg prøvet, at det ikke har været hele indstillingen, der er blevet imødekommet."* **Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune**

Ud fra de foretagne interviews er der således ikke noget, som tyder på, at forvaltningens indstillinger i mærkbart omfang afvises i børn og unge-udvalgene på grund af manglende oplysninger. På tilsvarende vis ses det, at langt de fleste påklagede sager bliver stadfæstet i Ankestyrelsen. Som det fremgår af kapitel 8.2 lå stadfæstelsesprocenterne i Ankestyrelsen i 2016 og 2017 på henholdsvis 97 og 98 procent. De høje stadfæstelsesprocenter skal dog ses i lyset af, at Ankestyrelsen kan udbedre fejl og mangler under sagernes behandling, hvilket ikke vil fremgå af statistikken.

På trods af de høje stadfæstelsesprocenter havde de interviewede fagpersoner forskellige meninger om kvaliteten af forvaltningens sagsoplysning. Mens dommerne var overvejende positive, var parternes advokater og støttepersoner mere kritiske.

> *"Det er en enorm mængde, ganske omfattende. Man kan ikke klage over arbejdet, der ligger forud. Der er generelt set tale om en grundig og ordentlig sagsbehandling. Dog kunne børnenes stemme godt komme tydeligere frem."* **Christian Lundblad, retspræsident, Retten på Frederiksberg**

> *"De sager, der kommer fra vores kommune er alvorlige, og de ved hvordan de skal oplyse sagerne, så det er sjældent, at der mangler noget. Nogle gange sætter vi en kortere frist, hvis vi ikke føler os på helt sikker grund."* **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

> *"Det, der mangler i forvaltningens sagsfremstilling, er forældrenes holdning og deres argumenter for, at anbringelsesgrundlaget ikke er tilstede."* **Thorbjørn Thomsen, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Et barn blev akutanbragt i september. Da sagen kom for børn og unge-udvalget til genbehandling i foråret 1½ år senere, var det med den samme handleplan som før akutanbringelsen bare med en ny dato og navnet på den nye sagsbehandler. Børn og unge-udvalget opretholdte anbringelsen, men nedsatte genbehandlingstiden."* **Susanne Munck, § 54-støtteperson**

> *"I forbindelse med indstillinger til børn og unge-udvalget, er det generelt kendetegnende, at handleplaner udfærdiget på børnene er mangelfulde. Blandt andet er det sjældent, at handleplanerne indeholder oplysninger om foranstaltningernes forventede varighed, trods lovens krav herom. Det fremgår endvidere af Servicelovens § 54, stk. 2, at der skal udfærdiges en selvstændig handleplan for forældrene, hvilket sjældent er tilfældet."* **Advokat Anders Brøndtved**[121]

Konklusion om sagsbehandlingens kvalitet

De kvantitative data viser, at der er alvorlige retssikkerhedsmæssige problemer med kommunernes generelle sagsbehandling på foranstaltningsområdet, og at også anbringelsesområdet er berørt heraf. Dette billede bekræftes særligt af de interviewpersoner, som repræsenterer eller på anden måde støtter børnene og deres forældre.

Fejl og mangler i sagsbehandlingen *under det indledende forløb*, inden sagen kan blive en tvangsanbringelsessag, kan imidlertid have betydning for, om sagen overhovedet udvikler sig til en tvangsanbringelsessag. Hvis familien havde fået den fornødne hjælp og støtte, kunne anbringelse muligvis være undgået. Samtidig kan fejl og mangler i denne fase betyde, at alvorlige sager, hvor børn burde have været anbragt, eventuelt tvangsanbragt, ikke bliver det tids nok, fordi problemernes fulde omfang ikke bliver afdækket.[122]

---

[121] Notat af 20. december 2013 af advokat Anders Brøndtved sendt til til Socialudvalget (SOU Alm.del, 2013-14, bilag 209), s. 2.

[122] Se også Københavns Borgerrådgiverens bemærkninger til mulige konsekvenser i 'Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge. Endelig Rapport' Københavns Borgerrådgiver (2017), s. 8.

Når *sagen har udviklet sig til en tvangsanbringelsessag*, er fejl og mangler naturligvis lige så problematiske. Hvis sagen ikke bliver oplyst godt nok, kan afgørelsen om tvangsanbringelse blive truffet på et utilstrækkeligt grundlag. Det gælder for eksempel, hvis forældrenes holdning og modargumenter ikke fremgår af indstillingen, men først kommer frem på mødet. Det betyder, at forældrenes argumenter ikke er indgået i udvalgsmedlemmernes overvejelser under sagsforberedelsen, hvilket kan slække deres betydning.

Fejl og mangler i sagsbehandlingen kan i sidste ende betyde, at børn, der ikke burde være blevet tvangsanbragt alligevel bliver det – eller omvendt, at tvangsanbringelse undlades i tilfælde, hvor det reelt var påkrævet.

Da afgørelser om tvangsanbringelse er et af de mest vidtgående indgreb, som man kan blive udsat for i Danmark, er det selvfølgelig retssikkerhedsmæssigt meget betænkeligt, at der er problemer med sagsbehandlingens kvalitet. En utilstrækkelig oplysning af sagen kan hurtigt få stor betydning for både sagens udvikling og den eventuelle efterfølgende afgørelse om, hvorvidt et barn skal tvangsanbringes.[123] Man kan også forestille sig, at manglende overholdelse af sagsbehandlingskrav kan føre til rettighedstab for forældrene eller børnene, der i disse sager er særligt udsatte og ofte ikke vil være bevidste om deres rettigheder.

Det anbefales, at Børne- og Socialministeriet iværksætter tiltag med henblik på at skabe hurtige og synlige forbedringer af sagsbehandlingens kvalitet. Det kan for eksempel være gennem styrkelse af eksisterende vejledninger og udstedelse af nye vejledninger, der kan forbedre sagsbehandlingens kvalitet på nationalt plan. Det kan også være gennem mere konkret hjælp til de kommuner, som vedvarende måtte være udfordret af fejl og mangler i sagsbehandlingen, f.eks. en udvidelse af den eksisterende task force-ordning, som skal understøtte kommunerne i at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen på børneområdet.[124] Samtidig bør der sikres et bredere datagrundlag og flere undersøgelser af den konkrete sagsbehandling med henblik på at følge udviklingen i sagernes kvalitet.

4.4 Vurdering af børneinddragelsen

[123] Det skal dog samtidig understreges, at fejl i anbringelsessager ikke nødvendigvis betyder, at anbringelserne ikke burde have fundet sted. Uanset fejl i sagsbehandlingen kan selve beslutningen om anbringelse nemlig være korrekt.

[124] Brev af 23. januar 2018 til samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer fra økonomi- og indenrigsministeren samt børne- og socialministeren (SOU 2017-18, Alm.del, bilag 137).

Som det fremgik af kapitel 4.2 ovenfor, skal barnets holdning til anbringelsen fremgå af forvaltningens indstilling til børn og unge-udvalget. Børneinddragelse er dog et af de områder, som der er blevet påpeget fejl ved i anbringelsessager i form af manglende afholdelse af børnesamtaler og – når dette ikke er sket – manglende tilvejebringelse af barnets holdning på anden vis, inden der træffes afgørelse om anbringelse, jf. kapitel 4.3. Blandt andet havde en undersøgelse fra 2012 vist, at barnets holdning ikke var tilvejebragt ved børnesamtale eller på anden vis i ca. en fjerdedel af de undersøgte sager. Selv i de tilfælde, hvor forvaltningen har inddraget barnet, kan der, afhængig af barnets forhold og sagsbehandlerens kvalifikationer, opstå problemer med, at få barnets holdning tilstrækkeligt tydeligt frem ved samtalen, og/eller at få referatet til at afspejle barnets holdning i tilstrækkelig grad. Det kan imidlertid få betydning for afgørelsen om tvangsanbringelse, særligt når barnet ikke må eller vil deltage i børn og unge-udvalgsmødet, og måske ovenikøbet ikke har en advokat, der kan repræsentere barnet på mødet. I denne situation vil det referat, der indgår i indstillingen sammen med tidligere børnesamtaler mv., være den eneste dokumentation af barnets oplysninger og holdning.

Der må derfor stilles store krav til kvaliteten af børnesamtalerne og referaterne heraf. Det kan dog være svært at honorere, når der ikke stilles krav til sagsbehandlerne om uddannelse i, hvordan man bedst gennemfører en børnesamtale. Det er op til kommunernes selv at vurdere, om der skal tilbydes efteruddannelse, og om dette skal foregå via interne kurser, eller om man vil benytte andre kursustilbud.

> *"Ens forudsætninger for at afholde gode børnesamtaler vil være grunduddannelsen og ens erfaring med det. Eventuelt kan man have fået noget undervisning tilbudt af arbejdspladsen. Man kan sagtens forestille sig en ung, nyuddannet socialrådgiver, der ikke har nogen erfaring eller anden uddannelse end grunduddannelsen, som så skal sidde og tale med barnet om, hvorvidt det er blevet slået."* **Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune**

Det anbefales, at kommunerne pålægges at sikre, at de sagsbehandlere, der skal gennemføre børnesamtaler, skal have modtaget særlig forudgående undervisning i samtalernes gennemførelse.[125] Det bemærkes i den forbindelse, at kommunerne allerede har mulighed for at give sine medarbejdere kurser via for eksempel Socialstyrelsen, der udbyder gratis kurser som en del af Børnekataloget.[126] I tilfælde af, at kommunerne skal kunne leve op til kravet ved at gennemføre interne kurser, bør der stilles krav til varigheden og indholdet heraf.

[125] Børns Vilkår har også foreslået, at der indføres egentlig certificering til afholdelse af børnesamtaler, 'Minirapport med politiske anbefalinger – Ret til inddragelse' af Børns Vilkår (2017), s. 35.

[126] Det er herigennem gratis for kommunerne at rekvirere praksiskurser, der afholdes i egen kommune, dog skal de betale forplejning og lokaler, og så skal de undvære medarbejderne i tiden kurset varer. Ifølge VIA University Colleges beskrivelse af praksiskurset i

Anvendelse af bisidder kan naturligvis også have væsentlig betydning for børnesamtalens forløb og kvalitet. Dette er nærmere behandlet i kapitel 6.

4.5 Vurdering af retssikkerheden ved forældrekompetenceundersøgelser

Processen ved udarbejdelse af forældrekompetenceundersøgelserne kritiseres af flere advokater og § 54-støttepersoner. Kritikken går blandt andet på, at selv om undersøgelsen indgår med stor vægt i afgørelserne, har forældrene meget få rettigheder i forhold til at få indflydelse på undersøgelsen.

> *"Vi oplever, at særligt forældrekompetenceundersøgelser ofte er det afgørende dokument, som afgør, om der skal være en anbringelse eller ej."* **Advokat Thorbjørn Thomsen og advokat Anders Brøndtved**[127]

> *"Forældrekompetenceundersøgelsen tillægges ofte meget stor vægt, men vi kender til mange eksempler på, at to forskellige psykologer når frem til meget forskellige anbefalinger."* **Rikke Skovgaard-Bech og Susanne Munck, § 54-støttepersoner**[128]

> *"Det ses, at forskellige psykologer vurderer samme forældre forskelligt."* **Thorbjørn Thomsen, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Det, som forældrene typisk taler meget om, er forældrekompetenceundersøgelsen. At undersøgelsen er forældet, eller at de havde det meget dårligt på det tidspunkt."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Reelt er det psykologen, der laver forældrekompetenceundersøgelsen, der er dommer. Den har en kæmpe betydning."* **Thorbjørn Thomsen, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Skal forældrene have lov til at være med til at vælge psykolog? I retssager har man ved syn og skøn mulighed for at diskutere, hvem det skal være. Sådan er det også i personskadesager. Men her er det 100 procent kommunen, der bestemmer. Skal forældrene have lov til at foreslå en psykolog? Så kan*

---

børnesamtalen, varer kurset 5 dage. Se Socialstyrelsens hjemmeside > Tværgående områder > Efteruddannelse > Om efteruddannelse > Børnekatalog og VIA University Colleges hjemmeside > Efter- og videreuddannelse > Uddannelsestilbud > Kurser > Børnesamtalen

[127] Notits af 5. april 2017 af advokat Thorbjørn Thomsen og advokat Anders Brøntved sendt til Social- Indenrigs og Børneudvalget til brug for møde i Social- Indenrigs og Børneudvalget vedr. børnesager den 27. april 2017, s. 2 (SOU Alm.del, 2016-17, bilag 196)

[128] Casesamlingen 'Sat ud på et sidespor – om manglende retssikkerhed i anbringelsessager' af Foreningen RIFT (2016) s. 9.

kommunen give afslag, hvis der er en saglig begrundelse." **Thorbjørn Thomsen, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

"I forbindelse med behandling af tvangsfjernelser bliver der ofte udfærdiget forældreressourceundersøgelser til belysning af forældres forhold. Ofte bruger kommunerne de samme psykologer i samtlige sager, hvorved opstår en så nær relation mellem psykolog og kommune, at psykologerne ikke kan betragtes som uvildige, og det ses også, at psykologerne ofte når det resultat, som forvaltningen har måttet ønske." **Advokat Anders Brøndtved**[129]

CASE[130]

Et forældrepar fra Roskilde fik fjernet deres nyfødte datter, mens familien var indlagt på neonatal-afdelingen på Roskilde Sygehus. Under graviditeten havde kommunen fået foretaget psykologiske undersøgelser af begge forældre, som viste, at de havde store vanskeligheder, og at de aktuelt eller på sigt ikke kunne varetage den primære omsorg for et barn. Kommunen havde også bedt hospitalspersonalet om at observere og notere parrets evner som forældre, og her var opfattelsen en helt anden, idet personalet beskrev forældrene som velorganiserede med hensyn til at passe barnet, at de søgte øjenkontakt med barnet, og at de var opmærksomme og omsorgsfulde. Men efter de tre uger på hospitalet blev datteren alligevel anbragt hos en plejefamilie. En psykolog med speciale i forældrekompetencer kritiserede efterfølgende de test, som kommunen havde fået udført. Kritikken gik blandt andet på, at den psykolog, der havde udført testen af moderen, burde have taget højde for, at den blev foretaget under graviditeten, hvor de fleste kvinder kan vise tegn på personlighedsforstyrrelse, at indlæringsvanskeligheder hos moderen ikke var relevante i denne sammenhæng, og at faderens tidligere historie med hashmisbrug og tvangsfjernelse af et barn havde fyldt uforholdsvis meget i kommunens vurdering af hans evner som forælder i den senere sag. Sagen blev senere prøvet i byretten, hvor retten kom frem til, at der ikke havde været grundlag for tvangsfjernelse. Efter 5 måneder blev forældre og barn genforenet.

At forældrekompetenceundersøgelsen typisk tillægges stor vægt fremgår som tidligere nævnt også direkte af Socialministeriets retningslinjer for udarbejdelse af forældrekompetenceundersøgelser.[131] Set i dette lys er det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at forældrene ikke er tillagt særlige rettigheder i forhold til dette sagsbehandlingsskridt, herunder at forældrene ikke har krav på at deltage i udvælgelsen af den eller de fagpersoner, der skal foretage undersøgelsen. Desuden har forældrene som udgangspunkt ikke krav på at blive partshørt over dette sagsskridt. Dette skyldes, at reglerne om partshøring i forvaltningslovens § 19, ikke omfatter den situation, hvor borgeren er bekendt med, at forvaltningen er i besiddelse af de pågældende oplysninger. Og det vil forældrene

[129] Notat af 20. december 2013 af advokat Anders Brøndtved sendt til til Socialudvalget (SOU Alm.del, 2013-14, bilag 209), s. 3.
[130] Astrid Ildor på Dr.dk den 5. juni 2018 https://www.dr.dk/mitliv/kommunen-tog-fejl-kevin-og-catrines-datter-blev-tvangsfjernet-paa-neonatalafdelingen.
[131] 'Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser' af Socialministeriet (2011), s. 7.

typisk være, idet undersøgeren ifølge retningslinjerne skal gennemgå undersøgelsen med forældrene, inden den sendes videre. Undersøgeren har dog ikke pligt til at notere forældrenes bemærkninger.[132] Derved sikres det ikke i tilstrækkelig grad, at forvaltningen er bekendt med forældrenes bemærkninger til undersøgelsen, og at disse bemærkninger indgår i indstillingen til børn og unge-udvalget. Desuden kan forældrene ikke klage særskilt over, at der ikke bliver udarbejdet en forældrekompetenceundersøgelse på kommunens foranledning, eller at en allerede udarbejdet undersøgelse, som forældrene er utilfredse med, ikke kan blive suppleret af en ny undersøgelse.[133]

Sådanne rettigheder kan medføre længere sagsbehandlingstider, ekstra sagsbehandlingsskridt, flere klager og – hvis forældre får medhold i deres klage – omkostninger til udfærdigelse af yderligere forældrekompetenceundersøgelser. Dette skal dog ses i lyset af, at undersøgelserne som nævnt har afgørende betydning for tvangsanbringelsessagens udfald, og at processen dermed også er afgørende for forældrenes retssikkerhed. Fastsættelse af frister for forældrene i dette forløb vil muligvis også kunne afbøde en del af problemet med sagsbehandlingstiderne. Samtidig kan antallet af klager til Ankestyrelsen, hvor der klages over hele afgørelsen alene for at få vurderet et enkelt sagsbehandlingsskridt, formentlig falde, når der bliver mulighed for at klage over manglende forældrekompetenceundersøgelse. Udgifterne forventes derfor ikke at være af betydeligt omfang.

Det anbefales derfor:

- at når der skal udarbejdes en forældrekompetenceundersøgelse, skal forældrene have ret til (inden for en fastsat frist) at kommentere kommunens valg af undersøger, så forældrenes bemærkninger kan indgå i kommunens endelige vurdering af, hvem der skal forestå undersøgelsen.

- at der indføres krav om partshøring over indholdet af forældrekompetenceundersøgelser i tvangsanbringelsessager.

- at afslag på anmodninger om udarbejdelse en forældrekompetenceundersøgelse i tvangsanbringelsessager skal kunne påklages af forældrene til Ankestyrelsen.

[132] Se kapitel 4.2. En af de socialrådgivere, som Justitia har interviewet har dog oplyst, at undersøgeren indhenter forældrenes bemærkninger til undersøgelsen, og skriver dem ind i den færdige undersøgelse, inden den sendes til forvaltningen.
[133] Se kapitel 4.2.

4.6 Vurdering af parternes mulighed for at forberede sig

Som tidligere nævnt kan en indstilling til børn og unge-udvalget være på flere hundrede sider, og indstillingen sendes typisk til parterne (eller deres advokater) og børn og unge-udvalget 1-2 uger før selve mødet.[134] Flere interviewpersoner påpeger da også, at der er problemer med sagernes omfang i forhold til parternes mulighed for at forberede sagerne til børn og unge-udvalget.

> *"Man får akterne, 400-500 sider, en uge før, og man møder forældrene nogle dage før. Der er ofte ikke en reel mulighed for, at forældrene selv kan komme med noget. Det er ikke samme forberedelse som en retssag"* **Thorbjørn Thomsen, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> "Det er en kæmpe dyne af akter, 200-500 sider til at læse på kort tid." **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Akterne kommer en uge før mødet. Nogle kommer senere løbende. Kender forældrene reelt grundlaget? Fejl er svære at fange. Jeg læser materialet sammen med forældrene og prøver at fange eventuelle fejl. Så holdes der et formøde med advokaten."* **Susanne Munck, § 54-støtteperson**[135]

Det anbefales derfor, at der indsættes en bestemmelse i lovgivningen om, at indstillingen så vidt muligt sendes til parterne 14 dage før børn og unge-udvalgsmødet, og at forberedelsestiden aldrig må være under 10 dage. Dette vil kunne sikre en vis sagsbehandlingstid for både parterne samt børn og unge-udvalget.

Det bemærkes i den forbindelse, at det i kapitel 7.5 er foreslået, at børn og unge-udvalget – udover at påse at de materielle og formelle betingelser for tvangsanbringelse er opfyldt – fremover også skal foretage en mere grundig gennemgang af sagens oplysning med henblik på at konstatere fejl og mangler, som kan have betydning for den konkrete sag og/eller fremtidige sager i forvaltningen. Selv om en sådan ændring formentlig vil reducere en del af advokatens arbejdsbyrde, vil der fortsat være tale om et stort arbejde, som også advokaten skal kunne afsætte den fornødne tid til.

[134] De af Justitia gennemførte interviews med fagpersoner

[135] Det bemærkes, at en § 54-støtteperson først bevilliges i forbindelse med anbringelsen, og at denne således som udgangspunkt ikke vil være tilstede i forbindelse med den processuelle behandling af første anbringelse.

5 Retten til gratis advokat

5.1 Reglerne om retten til advokat

Når en sag har udviklet sig til at blive en tvangsanbringelsessag, skal forvaltningen tilbyde gratis advokatbistand til forældremyndighedsindehavere og børn, der er fyldt 12 år.[136] Forældrene har haft ret til gratis advokatbistand siden 1982.[137] Retten blev udvidet til at gælde unge fyldt 15 år i 1992, og i 2010 blev den igen udvidet til – som i dag – at gælde børn fyldt 12 år.[138] Retten til gratis advokatbistand skal ifølge ordningens forarbejder sikre, at parterne får tilstrækkelig adgang til at gøre indsigelse i forhold til sagens faktiske og retlige omstændigheder.[139] Der er således tale om en væsentlig retssikkerhedsgaranti for både børn og forældre.

Advokatens rolle er at være partsrepræsentant og varetage sin klients interesser. Advokaten kan således handle på klienten vegne og eksempelvis give møde i børn og unge-udvalget uden sin klients tilstedeværelse, hvis klienten ønsker dette.

Ankestyrelsen har tidligere slået fast, at retten til gratis advokat først træder i kraft, når det er besluttet at beramme møde i børn og unge-udvalget.[140] Dette skyldes, at advokaten efter Ankestyrelsens opfattelse først og fremmest er tænkt som en støtte i forbindelse med mødet i børn og unge-udvalget. Advokatbistanden skal dog også tilbydes så tidligt, at den valgte advokat har rimelig tid til at sætte sig ind i sagen inden mødet.

Det er op til forældremyndighedsindehaveren og den unge selv at bestemme, om de vil tage imod tilbuddet om gratis advokatbistand, og hvilken advokat de vil vælge.[141] Af retssikkerhedsmæssige årsager vil være uhensigtsmæssigt og formentligt også i strid med de advokatetiske regler, at forældre og barn har den samme advokat, da de kan have modsatrettede interesser.[142] Kommunen

---

[136] Serviceloven § 72, stk. 1, nr. 2. Såfremt forældrene bor sammen og er enige, er de alene berettiget til én gratis advokat, jf. vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 415.

[137] 'Socialret - Børn og unge' af Trine Schultz, Hanne Hartoft, John Klausen og Nina von Hielmcrone (2017), s. 373 og betænkning nr. 1212/1990, s. 204.

[138] Lov 2010-06-11 nr. 628 § 1, nr. 55 og lov 1992-06-25 nr. 501 § 1, nr. 12.

[139] Lovforslag 1997-04-16 nr. L229, bem. til kapitel 9, § 58.

[140] Principafgørelse C-5-00 og vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 415.

[141] Lovforslag 1997-04-16 nr. L229, bem. til kapitel 9, § 58, Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 415.

[142] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 415, lovforslag 1997-04-16 nr. L229, bem. til kapitel 9, § 58. Social- og Indenrigsministerens svar på et folketingsspørgsmål, SOU Alm.del, 2015-16, endeligt svar på spørgsmål 337, hvor vejledningens formulering er gengivet. I 'Socialret - Børn og unge' af Trine Schultz, Hanne Hartoft, John Klausen og Nina von Hielmcrone (2017) s. 373-374, er det angivet, at det ikke kan være den samme advokat, der repræsenterer forældrene og barnet, selvom de tilsyneladende har samme standpunkt, idet det kan ske, at en af parterne ændrer mening undervejs.

kan opfordre parterne til at tage imod tilbuddet, og kommunen kan også hjælpe med at skaffe en advokat.[143]

Der er ikke pligt til at tage imod tilbuddet om gratis advokatbistand, og derfor er det heller ikke en ugyldighedsgrund, at en part møder op til mødet i børn og unge-udvalget uden en advokat, såfremt parten ønsker mødet gennemført, og der er sket tilstrækkelig vejledning.[144]

Advokatens salær og godtgørelse for udlæg fastsættes af dommeren ved børn og unge-udvalgsmødet efter reglerne om fri proces.[145] Grundtaksten ligger pr. 2017 på kr. 1.690 pr. time, og et almindeligt førstegangsmøde i en tvangsanbringelsessag er fastsat til 6 timer.[146] Taksterne kan fraviges, hvis sagen har været usædvanlig vanskelig eller usædvanlig enkelt.

5.2 Vurdering af retten til advokat

Retten til gratis advokat er en væsentlig retssikkerhedsgaranti i disse sager, fordi forældrene og børn (der er fyldt 12 år) derved kan få en uafhængig partsrepræsentant med juridisk viden og erfaring, som kan repræsentere dem ved børn og unge-udvalgsmøderne.

Ifølge de af Justitia foretagne interviews med en række fagpersoner er der generel enighed om, at retten til gratis advokat i det væsentligste udnyttes.

> *"Det opleves, at nogle vælger advokat fra, men det vil typisk være, hvis der er fælles forældremyndighed, og den ene samtykker. Det opleves, at børnene benytter advokatretten på anbefaling af deres forældre. Og børnene har som regel den samme påstand – hjemgivelse – som forældrene. Der er naturligvis også undtagelser."* **Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune**

> *"Det opleves ikke, at forældrene ikke vil have en advokat. Nogle gange vil barnet ikke. En hel del børn faktisk. Det er tit en situation, de ikke kan overskue. Det kan være alle aldre, hvor de vælger ikke at ville have en advokat. Børn har det tit sådan at, hvis vi lukker øjnene, går det væk. Nogle gange presser forældrene på."* **Anonym socialrådgiver i en mellemstor kommune**

> *"Det opleves, at forældrene vælger ikke at antage en advokat, men ikke så tit. Det opleves også med børn, men ikke så tit."* **Helle Stage, socialrådgiver i en mindre kommune**

[143] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 415.
[144] Vejledningen nr. 3 til serviceloven, pkt. 415.
[145] Serviceloven § 72, stk. 4 og forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 9. Reglerne om fri proces findes i retsplejelovens kapitel 31.
[146] 'Vejledende takster pr. 1. juli 2017 for salærer til forsvarere i straffesager, bistandsadvokater samt til beskikkede advokater i ægteskabs-, forældreansvars- og børnefjernelsessager' af præsidenterne for Vestre og Østre Landsret af 30. juni 2017 og 'Notat om vejledende salær m.v. til advokater i tvangsfjernelsessager, der behandles i Børn og unge-udvalget' udarbejdet af en arbejdsgruppe, nedsat af Byretspræsidenterne, bestående af byretsdommere, der er medlem af Børn og unge-udvalg i 5 forskellige retskredse (2015).

> *"Børn vil typisk have en advokat med, hvis de vælger at tale med børn og unge-udvalget."* **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

> *"Et barn på 12-13 år har typisk svært ved at forstå, hvad man skal bruge en advokat til. De børn som har det godt vil helst leve et almindeligt børneliv og have så lidt postyr som overhovedet muligt. Det kan opleves som et svært dilemma for barnet, at forældrene har en advokat, og barnet så skal have en anden advokat. Nogle forældre inddrager børnene i sagen på en måde, der gør det endnu sværere at være et anbragt barn. Det er vigtigt at understrege over for barnet, at jeg kun er deres advokat, og at forældrene har en anden advokat, der hjælper dem."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Det er min erfaring, at børnene er repræsenteret af en advokat i børn og unge-udvalget, men det er ikke altid, at barnet selv er med."* **Anonym socialrådgiver i en mellemstor kommune**

> *"Hvis børnene er over 12 år og ønsker at deltage i børn og unge-udvalgets møder, har de gerne en advokat med."* **Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune**

Det sker dog, at manglende vejledning om retten til gratis advokat giver anledning til problemer.

> *"Jeg har haft enkelte sager hos DUKH[147], hvor der ikke var vejledt om det, og så kommer advokaten jo først på sent."* **Socialfaglig konsulent hos DUKH og tidligere sagsbehandler i en kommune**

> *"Jeg finder det beklageligt, at der i 3 af de sager, hvor det har været relevant (35 sager), ikke er vejledt om adgangen til gratis advokatbistand."* **Johan Busse, borgerrådgiver i Københavns Kommune**[148]

Selvom børn som udgangspunkt benytter sig af advokatbistanden, i hvert fald når de møder op i børn og unge-udvalget, kan der være børn, som af forskellige årsager ikke har lyst til advokatbistand eller i det hele taget at deltage i processen. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at børn normalt ikke selv vil kunne varetage deres interesser i en retlig proces. Endvidere vil advokatbistand være nødvendig, hvis barnets stemme skal blive hørt på et børn og unge-udvalgsmøde, hvor barnet ikke selv deltager. Ellers vil barnets holdning alene fremgå af det skriftlige materiale i sagen, som eksempelvis et referat af en børnesamtale. Som nævnt i kapitel 4.4 kan det imidlertid være svært at få børnenes oplysninger holdning tilstrækkeligt frem ved møder i forvaltningen.

Advokatbistand kan således være afgørende for, om barnets stemme og holdninger bliver hørt i processen. Derfor må det anses for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, hvis der er børn, som "af de

[147] Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet.
[148] 'Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge. Endelig Rapport' Københavns Borgerrådgiver (2017), s. 22.

forkerte grunde" er tilbageholdende med at tage imod tilbud om advokatbistand, for eksempel fordi de ikke kan overskue situationen, er utrygge ved processen, ikke er blevet vejledt tilstrækkeligt om deres rettighed eller ikke kan se vigtigheden af advokatbistand, når de ikke selv deltager i børn og unge-udvalgets møde.

Det anbefales, at børn, der er fyldt 12 år, skal have beskikket en advokat i sager om tvangsanbringelse, medmindre barnet direkte frabeder sig dette. Denne løsning vil indebære, at advokatbistand til børn vil blive udgangspunktet og ikke et tilvalg. Det vil forhåbentligt også give barnet en følelse af, at det er helt normalt at være repræsenteret af en advokat i denne type sager.

Ved denne løsning vil man samtidig i videre omfang kunne undgå den situation, at børn der er fyldt 12 år, og derfor har partsstatus, men som har valgt ikke tage imod advokatbistand, får tilsendt indstillingen til børn og unge-udvalget, hvilket kan være en voldsom oplevelse. Selv om advokater også i nogle tilfælde sender indstillingen videre til barnet, kan advokaten dog forberede barnet og eventuelt lave aftaler om, hvilke dele der bør læses.

> *"Hvis barnet ikke har en advokat, skal barnet have indstillingen med alle bilag, og det er ikke altid hensigtsmæssigt."* **Anonym socialrådgiver i en mindre kommune**

> *"Børn, der er fyldt 12 år, får tilsendt indstillingen, hvis de ikke har en advokat, og ellers sender advokaten den. Dette er meget voldsomt for nogle. Mange anbringes jo på grund af forhold hos deres forældre, og der står ofte ting, som børn ikke bør vide. Det kan være hele familiehistorien. Nogle gange ligger indstillingerne på børnenes værelser på institutionen. Det er nærmest et overgreb."*
> **Joan Birgit Nielsen og Anette Brøndum, børnebisiddere hos Børns Vilkår**

Selvom forældrene umiddelbart synes at tage imod advokatbistand i endnu videre omfang end børnene, vurderes det – af hensynet til afgørelsernes meget indgribende karakter og betydningen af en eventuel manglende vejledning – nødvendigt også at intensivere forældrenes retssikkerhed.

Det anbefales derfor, at forældremyndighedens indehaver(e) skal have beskikket en advokat i sager om tvangsanbringelse, medmindre forældrene direkte frabeder sig dette. Advokatbistand til forældrene vil således blive udgangspunktet og ikke et tilvalg.

5.3 Vurdering af advokaternes kvalifikationer

For at kunne varetage parternes interesser så godt som muligt er det vigtigt, at advokaterne er fortrolige med området og vant til at rådgive i sådanne meget komplekse sager, som kan have meget alvorlige konsekvenser for parterne. For børnenes advokater er det desuden væsentligt, at advokaten er i stand til tale med barnet og forstå barnets synspunkter i lyset af både sagens alvor og omstændigheder samt barnets alder og modenhed. Det er her væsentligt at holde sig for øje, at advokaten ikke vil have ret lang tid til at lære barnet at kende. I en sag om førstegangsanbringelse honoreres advokaten som udgangspunkt for 6 timer, hvilket inkluderer hele sagsforberedelsen og mødet i børn og unge-udvalget.

I dag stilles der ingen særlige krav til, hvilke advokater der kan tage disse sager.

> *"Nogle kommuner udleverer lister, og der kan være et sammenfald med de beneficerede advokater. Problemet er, at disse ikke nødvendigvis har forstand på børnesager. Der er ikke kvalitetskrav til de advokater, der kommer på listen."* **Thorbjørn Thomsen, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Vi har en liste over advokater, der har mødt for børn og unge-udvalget. Vi er ikke selektive. Dem, der har deltaget for børn og unge-udvalget, står på listen. Også nogle advokater, som jeg ikke mener laver arbejde til gavn for familien. Vi siger til forældrene og barnet/den unge, at de gerne må få en anden end en fra listen."* **Anonym socialrådgiver i en mindre kommune**

> *"Der er en del penge i det for advokaterne, hvilket også kan have betydning for, hvor meget sagerne problematiseres."* ***Christian Lundblad, retspræsident, Retten på Frederiksberg***

Da sagerne som nævnt kan have meget alvorlige konsekvenser for både barnet og dets forældre, er det ekstra vigtigt, at deres advokater har et sådant kendskab til området, at de kan rådgive dem i lyset af sagens mulige udfald og udvikling, så de kan varetage deres interesser på den bedst mulige måde. Hertil kommer, at samspillet mellem barnet og dets advokat kan være helt afgørende for, om – og i hvilket omfang – barnets stemme bliver en del af processen i børn og unge-udvalget.

Det vurderes derfor, at der er behov for en særlig kvalificering af de advokater, som påtager sig at repræsentere forældre og børn i tvangsanbringelsessager. Det kan for eksempel ske ved en egentlig beneficeringsordning – som kendes fra straffesagerne og de civile sager med fri proces – eller ved at stille krav om dokumentation af relevant efteruddannelse for at blive optaget på de advokatlister, som mange kommuner udleverer til forældre og børn, som skal vælge advokat.[149]

[149] Mange af de fagpersoner, som Justitia har interviewet i forbindelse med rapporten, har oplyst, at mange kommuner stiller sådanne lister til rådighed for sagens parter.

Det anbefales, at der etableres en beneficeringsordning for de advokater, der skal repræsentere forældre og børn i tvangsanbringelsessager. Sekundært anbefales det, at advokaterne skal gennemgå en relevant efteruddannelse for at kunne blive optaget på de lister, som kommunen udleverer til forældre og børn i forbindelse med vejledningen om advokatbistand. Efteruddannelsen bør bestå i undervisning om sagsområdet, og hvordan man taler med børn og varetager mindreårige klienters interesser.

6 Retten til bisidder

6.1 Forældrenes ret til bisidder

Foruden den særlige ret til gratis advokatbistand har forældrene ifølge de almindelige forvaltningsretlige regler også ret til en bisidder i forbindelse med tvangsanbringelsessagen.[150]

En bisidder kan eksempelvis være en ven eller et familiemedlem, som man ønsker at medtage til møder i forvaltningen som støtte. Hvis forældrene vælger at have en bisidder, har denne som udgangspunkt ret til at sidde med ved mødet i børn og unge-udvalget og udtale sig overfor udvalget.[151] Se også nedenfor om barnets ret til en bisidder.

6.2 Barnets ret til bisidder

I 2007 blev det indført i serviceloven, at også barnet som det klare udgangspunkt har ret til en bisidder i sager om særlig støtte til børn.[152] Før denne lovændring, var det uklart, om barnet havde en selvstændig adgang til at medtage den bisidder barnet ønskede, hvis forældrene modsatte sig det konkrete valg.[153] Barnets ret til bisidder omfatter i dag alle sager efter serviceloven, og ikke kun

[150] Forvaltningsloven § 8.
[151] Serviceloven § 74, stk. 2. Dommeren kan dog beslutte at begrænse antallet af bisiddere for de personer, der har ret til at udtale sig, jf. forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 6, stk. 3.
[152] Lov 2007-06-06 nr. 542 om ændring af lov om social service og lov om tilbageholdelse af stofmisbrugere i behandling (Forbedret indsats for udsatte børn og unge samt tilbageholdelse af gravide stofmisbrugere i behandling m.v.) § 1, nr. 2. Lovforslag 2007-01-31 nr. L135 om ændring af lov om social service og lov om tilbageholdelse af stofmisbrugere i behandling (Forbedret indsats for udsatte børn og unge samt tilbageholdelse af gravide stofmisbrugere i behandling m.v.), bem., pkt. 4.1.
[153] Betænkning nr. 1463/2005 om retssikkerhed i anbringelsessager, s. 53.

sager om særlig støtte,[154] og barnet kan gøre brug af retten på et hvilket som helst tidspunkt af en sags behandling.[155] Der er ikke en nedre aldersgrænse for, hvornår barnet har ret til en bisidder, hvilket primært skyldes, at der ikke gælder en nedre aldersgrænse for, hvornår barnet skal høres.[156] Det kræver ikke samtykke fra forældrene at antage en bisidder, ligesom forældrene ikke skal godkende, hvem der konkret udvælges.[157]

Det følger ikke direkte af serviceloven, at kommunen har pligt til at vejlede barnet om sin ret til bisidder, men det anses for omfattet af kommunens generelle pligt til at rådgive borgerne om deres rettigheder.[158] Pligten fremgår også af vejledningen til serviceloven,[159] hvor det blandt andet også er anført, at det er vigtigt, at sagsbehandleren taler med barnet eller den unge om den støtte, som en bisidder kan give, og om de forskellige former for bisidning, der findes.[160]

Bisidderen har ret til, sammen med barnet, at deltage i alle møder i forvaltningen.[161] Bisidderen skal dog ikke kommunikere med forvaltningen udenom barnet.[162] Bisidderen kan også deltage i børn og unge-udvalgsmødet og udtale sig overfor udvalget, hvis barnet også deltager.[163] Foruden at fungere som en støtte under selve mødet kan bisidderen inden mødet tale med barnet om, hvad det gerne vil sige, og bisidderen kan hjælpe efterfølgende med at samle op på det, der blev sagt på mødet.

I tvangsanbringelsessager kan en bisidder, hvis denne kommer ind i sagen i tide, være en mere gennemgående person for barnet end en eventuel advokat, idet advokatens opdrag er afgrænset til forberedelse af og gennemførelse af et møde i børn og unge-udvalget.[164] En bisidder kan således være tilstede for barnet fra et meget tidligere tidspunkt i sagen og yde støtte, råd og vejledning ud fra de forudsætninger, som den pågældende person har, mens en advokat kan yde juridisk vejledning og repræsentere barnet på børn og unge-udvalgsmødet, uanset om barnet deltager eller ej.

---

[154] Serviceloven § 48 a, stk. 1.
[155] Serviceloven § 48 a, stk. 1.
[156] Lovforslag 2007-01-31 nr. L135, bem. til § 1, nr. 2.
[157] Lovforslag 2007-01-31 nr. L135, bem. til § 1, nr. 2.
[158] Lovforslag 2007-01-31 nr. L135, bem. til § 1, nr. 2.
[159] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 417.
[160] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 417.
[161] Bisidderens beføjelser består kun i at være til stede under møderne, jf. lovforslag 2007-01-31 nr. L135, bem. til § 1, nr. 2.
[162] Lovforslag 2007-01-31 nr. L135, bem. til § 1, nr. 2. Det kan dog aftales mellem barnet og kommunen, at kommunen udsender mødeindkaldelser mv. til bisidderen.
[163] Serviceloven § 74, stk. 2. Dommeren kan dog beslutte at begrænse antallet af bisiddere, for de personer, der har ret til at udtale sig, jf. jf. forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 6, stk. 3.
[164] Se kapitel 5.

> *"Advokaten vil ofte være en fremmed for barnet. I forhold til at få noget frem vil det ofte være bedre med en støtteperson. Det er meget tydeligt, at det er forskellige roller."* **Anonym socialrådgiver i en mellemstor kommune**

> *"En bisidder hjælper både under mødet og samler op bagefter. Større børn har også mulighed for at kontakte sagsbehandleren, men det sker sjældent og først, når de kender sagsbehandleren."* **Helle Stage, socialrådgiver i en mindre kommune**

> *"Advokaten har som partsrepræsentant alle sagsakterne – dem får bisidderen ikke."* **Joan Birgit Nielsen og Anette Brøndum, børnebisiddere hos Børns Vilkår**

De eneste krav, som bisidderen skal opfylde, er, at vedkommende skal være fyldt 15 år.[165]

> *"Jeg har oplevet, at kommunen havde godkendt en bisidder på under 15 år i en tvangsanbringelsessag."* **Socialfaglig konsulent hos DUKH og tidligere sagsbehandler i en kommune**

Derudover pålægges vedkommende tavshedspligt.[166] Der er ingen bestemte grupper af personer, der på forhånd er udelukket.[167] I vejledningen er fremhævet muligheden for at anvende en person i barnets netværk samt muligheden for at anvende Børns Vilkårs bisidderkorps.[168]

FAKTABOKS

Inden indførelsen af barnets selvstændige ret til en bisidder, blev det i betænkning nr. 1463/2005 overvejet, om der var behov for, at barnet fik en reel juridisk repræsentant, eller om det skulle være en bisidder, der kunne støtte barnet personligt. Udvalget anførte, at det uden tvivl ville sikre retssikkerheden, at børn fik en juridisk bisidder, men at der var tvivl om, hvorvidt det var det, som børnene havde behov for. Udvalget havde spurgt de relevante organisationer, hvilken ordning, man mente, der var behov for, og mange havde angivet, at der i højere grad var behov for mere personlig kontakt. Udvalget føjede hertil, at en ordning med juridiske bisiddere ville være omkostningskrævende. Bisidderordningen blev da heller ikke udformet som en ret til en juridisk bisidder, men ifølge vejledningen som en ret til personlig støtte for barnet, der kan give barnet råd og vejledning eller som ved sin tilstedeværelse kan gøre, at barnet føler sig trygt. I lovforslaget er bisidderrollen beskrevet som en tillidsperson. Det hører med, at det alene var børn fyldt 15 år, der havde partsstatus og dermed ret til gratis advokat, da betænkningen blev udarbejdet. Denne aldersgrænse blev nedsat til 12 år ved Barnets Reform i 2011, og en større del af de unge, har således fået ret til juridisk bistand ved advokat.

[165] Serviceloven § 48 a, stk. 5.
[166] Serviceloven § 48 a, stk. 5.
[167] Lovforslag 2007-01-31 nr. L135, bem. til § 1, nr. 2.
[168] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 417.

Der gælder således ikke mange krav til bisidderen, men forvaltningen kan konkret tilsidesætte barnets valg af bisidder, hvis der er bestemte grunde til at antage, at bisidderen vil varetage andre interesser end barnets.[169] Det kan være tilfældet, hvis bisidderen reelt er valgt af forældrene i strid med barnets interesser, eller hvis det konkret vurderes, at forældrene eller for eksempel personale fra et anbringelsessted lægger pres på barnet. Der skal foretages en konkret afvejning af henholdsvis barnets interesse i at lade sig bistå af den pågældende og hensynet, der taler for at afskære dette. Udgangspunktet for vurderingen skal være barnets tarv.[170] Forvaltningen kan yderligere udelukke en bisidder helt eller delvist fra et konkret møde, hvis det skønnes af betydning for at få barnets eller den unges uforbeholdne mening belyst.[171] Børn, der er fyldt 12 år, har ret til at klage til Ankestyrelsen over sådanne afgørelser.[172]

6.3 Vurdering af behovet for bisiddere og regelændringer i den forbindelse

Barnets og forældrenes ret til at antage en bisidder må anses for at være en vigtig retssikkerhedsgaranti. Der kan i disse sager være tale om udsatte og sårbare personer, for hvem det kan være særdeles belastende at deltage i processen. Dette gælder ikke mindst for børnene, som på grund af deres unge alder, loyalitetskonflikter og andre problemer kan føle sig utrygge ved at deltage i samtaler med forvaltningen eller børn og unge-udvalget og tilkendegive deres uforbeholdne mening.[173] En bisidder kan få barnet til at føle sig mere tryg, hvorved det også bliver lettere for barnet at deltage i samtaler og sige sin mening. Bisidderen kan også hjælpe barnet med at huske at få sagt alle de ting, som barnet gerne vil sige.[174]

> *"For mindre børn er det svært at sige, hvad de ønsker. De er i højere grad i en loyalitetsklemme. Fra 12-13 år og ned er det rigtig svært."* **Joan Birgit Nielsen og Anette Brøndum, børnebisiddere hos Børns Vilkår**

> *"Vejledning af barnet om retten til en bisidder kan være et væsentligt bidrag til at sikre barnets tryghed i samtalen og samarbejdet med kommunen. Vejledning om bisidder kan således også være medvirkende*

[169] Serviceloven § 48 a, stk. 2.
[170] Lovforslag nr. 135 af 31. januar 2007, bem. til § 1, nr. 2.
[171] Servicelovens § 48 a, stk. 3.
[172] Serviceloven § 48 a, jf. serviceloven § 167, stk. 3.
[173] Se også vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 417.
[174] Dette er blevet oplyst under de af Justitia gennemførte interviews med en række fagpersoner.

til at sikre, at barnets holdning til anbringelsen tilvejebringes, og dermed at sagen oplyses tilstrækkeligt, inden der træffes afgørelse." **Johan Busse, borgerrådgiver i Københavns Kommune**[175]

"Børn kan lægge skylden over på sig selv bagefter og tænke, at de ikke var tydelige nok. Det kan en professionel bisidder så bekræfte, at de var." **Joan Birgit Nielsen og Anette Brøndum, børnebisiddere hos Børns Vilkår**

Endvidere vil det ikke være alle børn, der har en advokat, da retten til advokat kun omfatter børn, der er fyldt 12 år, ligesom det ikke er alle børn, som tager imod tilbuddet. I disse situationer kan en bisidder – hvis denne har de fornødne kompetencer – også hjælpe barnet med at kende sine rettigheder og få en større forståelse for, hvad der sker i sagen, samt hvad de mulige udfald og konsekvenser kan være.

Det fremgår af en undersøgelse fra Ankestyrelsen i 2009, at kommunerne på dette tidspunkt vurderede, at børn og unge medbragte en bisidder i 58 procent af de sager, som vedrørte tvangsmæssige foranstaltninger.[176] Dette tal skal dog ses i lyset af, at der for kommunerne havde været nogen tvivl om, hvilken rolle eksempelvis forældre, plejeforældre og ansatte på institutioner havde haft, når de var med, herunder om de var bisiddere.[177] Det er derfor nogen usikkerhed om det reelle antal.

Det har ikke være muligt at finde nyere data på, hvor ofte bisiddere anvendes i tvangsanbringelsessager, og der har også været forskellige opfattelser af dette hos blandt andet de fagpersoner, som Justitia har interviewet i forbindelse med rapporten.

"Alt for ofte oplever vi, at børn ikke har nogen bisidder – og ofte får det alt for sent. Det er meget almindeligt at opleve, at børn først modtager en bisidder nogle gange efter over 1 års anbringelse. Det kunne være hensigtsmæssigt at tilføje i serviceloven, at kommunen har pligt til at oplyse barnet om retten til at have en bisidder." **Advokaterne Anders Brøntved og Thorbjørn Thomsen**

"Børn har typisk en bisidder med til børn og unge-udvalgsmødet, men ofte kraftigt opfordret af advokaten." **Anonym socialrådgiver i en mellemstor kommune**

"Der kan være både forældre og børn, der møder uden bisiddere til børn og unge-udvalgsmødet." **Helle Stage, socialrådgiver i en mindre kommune**

---

[175] 'Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge. Endelig Rapport' Københavns Borgerrådgiver (2017), s. 21.
[176] 'Undersøgelse af bisidderordningen for børn og unge' af Ankestyrelsen (2009), s. 17.
[177] 'Undersøgelse af bisidderordningen for børn og unge' af Ankestyrelsen (2009), s. 17.

> *"De færreste børn medbringer på egen hånd en bisidder til møder, men de vil forholdsvis ofte gerne have en med, hvis de bliver opfordret til det."* **Anonym socialrådgiver i en mellemstor kommune**

> *"Det er sjældent, at jeg oplever, at børn har en bisidder med til møder med forvaltningen. Som rådgiver spørger jeg gerne børnene, om de kunne tænke sig at have en voksen med, hvis de skal tale med mig. Her tager de gerne en pædagog eller andre med. Andre gange kan børn pege på forældrene, hvilket ikke altid er hensigtsmæssigt i forhold til samtalens indhold."* **Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune**

> *"Ved samtaler med barnet i skolen/institutionen vælger barnet ofte af have en lærer/pædagog med til samtalen. Når forældre tager barnet med til forvaltningen til samtale, er der sjældent en bisidder med."* **Anonym socialrådgiver i en mindre kommune**

> *"Bisidderne giver ofte barnet/den unge noget tryghed. Tit vil de anbragte unge gerne have deres kontaktperson fra opholdsstedet eller en plejeforældre med."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

Det er således langt fra alle børn, som har en bisidder med til møder i forvaltningen eller børn og unge-udvalget. Det kan muligvis skyldes, at barnet ikke har ønsket en bisidder, eller at det ikke har været muligt for barnet at pege på én, men det kan også skyldes, at barnet ikke er blevet vejledt tilstrækkeligt om retten til en bisidder.

FAKTABOKS

Ifølge Københavns Kommunes borgerrådgivers undersøgelse af anbragte børns sager var et sted mellem 6-9 ud af 10 børn ikke blevet vejledt om deres ret til en bisidder (mellem 48-70 ud af 77 sager).[178]

Som nævnt ovenfor må retten til bisidder, ligesom retten til advokat, anses for at være en væsentlig retssikkerhedsgaranti. Det gælder ikke mindst for børnene, der befinder sig i en særledes udsat situation, hvor det kan være belastende og utrygt at deltage i samtaler med fremmede og tilkendegive sin uforbeholdne mening. En bisidder vil kunne få barnet til at føle sig mere tryg, så det bliver lettere at sige sin mening under møder med kommunen eller børn og unge-udvalget. Bisidderen kan således være afgørende for, at barnets stemme bliver hørt i processen. Ved møderne i børn og unge-udvalget har børn, der er fyldt 12 år, ret til at udtale sig, men også mindre børn kan

[178] 'Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge. Endelig Rapport' Københavns Borgerrådgiver (2017), s. 21.

efter omstændighederne deltage.[179] Her må det anses for særligt betænkeligt, at børn under 12 år, der ikke har ret til gratis advokatbistand, møder uden bisidder.

Det anbefales derfor, at kommunernes pligt til at vejlede børnene om retten til bisidder skrives direkte ind i serviceloven med en tilføjelse om, at forvaltningen samtidig skal oplyse børnene om fordelene ved dette og opfordre dem til at benytte sig af tilbuddet.

For så vidt angår børn under 12 år, som ikke har ret til en advokat, anbefales det endvidere, at der i serviceloven indføres en formodningsregel om, at barnet skal have en besidder ved møder i forvaltningen og børn og unge-udvalget, således at forvaltningen sammen med barnet skal sørge for dette, medmindre barnet frabeder sig en bisidder.

6.4 Vurdering af mulige krav til bisiddere

Det kan også overvejes, om der skal stilles særlige krav til kvalifikationerne for de bisidderne, der medvirker i tvangsanbringelsessager. Ankestyrelsens undersøgelse fra 2009 viste, at når børn medbragte en bisidder ved tvangsmæssige foranstaltninger var det oftest plejeforældre/ansatte på anbringelsesstedet (kun relevant, hvis barnet allerede er anbragt), derefter var det advokat, dernæst forældre og så "andre".[180] Dette skal dog ses i lyset af de ovenfornævnte forbehold omkring kommunernes forståelse af begrebet bisidder. Eksempelvis vil en advokat typisk ikke være "bisidder", men partsrepræsentant.

Børns Vilkår har et offentligt lønnet bisidderkorps, hvor bisidderne alle er uddannede socialrådgivere, som har erfaring med børn og unge.[181] De er således vant til at tale med børn og kender samtidig systemet og reglerne. Derimod kender de ikke barnet i forvejen og vil derfor – særligt i starten – fremstå som en fremmed, men også uafhængig person, for barnet.

> *"Den professionelle børnebisidders rolle er at kende til lovgivningen, men mest af alt at kunne lytte til barnet, hvad vil de gerne have hjælp til? Og hvad vil de gerne have hjælp til at sige højt?"* **Børnebisidder hos Børns Vilkår**

> *"Børnebisidderens rolle er at støtte børnene til møder med forvaltningen. Hjælpe dem med at sige, hvad de gerne vil sige, sikre at deres rettigheder overholdes, og sikre der er en ordentlig tone. Vi hjælper også med at få klarlagt, hvad der er næste skridt og sikre fremdrift ved eksempelvis at hjælpe med at ringe og rykke for afgørelser."* **Joan Birgit Nielsen og Anette Brøndum, børnebisiddere hos Børns Vilkår**

[179] Se kapitel 7.3.
[180] 'Undersøgelse af bisidderordningen for børn og unge' af Ankestyrelsen (2009), s. 18.
[181] Børns Vilkårs hjemmeside > det gør vi > Bisidning fra Børns Vilkår.

Andre typer af bisiddere vil selv sagt have vidt forskellige baggrunde og kompetencer. Personer, der har en faglig tilknytning til barnet, såsom lærere, pædagoger og ansatte på anbringelsesinstitutioner vil – ud over deres faglighed – have kendskab til barnet og eventuelt også familien. Forældre, anden familie, venner og bekendte, vil typisk have et kendskab til barnet og familien, men har ikke nødvendigvis nogen faglige kvalifikationer.

Tvangsanbringelsessager kan være meget forskellige, ligesom det er forskelligt, hvilken støtte barnet primært har behov for. Nogle gange vil det primære behov kunne bestå i tryghed, som måske bedst ydes af en person, som barnet kender godt, og andre gange vil det primære behov kunne være at have en bisidder, der har kendskab til reglerne og systemet.

> *"Ved mindre børn er det godt, at de har en pædagog, som de er trygge ved."* **Joan Birgit Nielsen og Anette Brøndum, børnebisiddere hos Børns Vilkår**

> *"Nogle gange gør det ikke noget, at en bisidder er personligt involveret, men der kan være situationer, hvor en person kan have en agenda på barnets vegne, og her er mange børn loyale og tro mod deres omgivelser."* **Børnebisidder hos Børns Vilkår**

> *"Private bisiddere har sværere ved at forholde sig neutrale."* **Joan Birgit Nielsen og Anette Brøndum, børnebisiddere hos Børns Vilkår**

> *"De professionelle kan noget andet, end dem der er personligt involveret. De professionelle er ofte bedre til at læne sig tilbage og lade barnet tale og så kun springe ind, hvis de synes barnet glemmer at fortælle noget vigtigt, eller hvis de tænker barnet har brug for en pause. De personligt involverede har ofte selv behov for at sige noget og afbryder barnet."* **Anonym socialrådgiver i en mellemstor kommune**

Forskelligheder i sagerne og børnenes behov taler for, at der ikke fastsættes konkrete kvalifikationskrav til børnenes bisiddere. I stedet kan der ske en styrkelse af vejledningen.

Det følger i dag af vejledningen til serviceloven, at kommunen *kan* oplyse om, at Børns Vilkår tilbyder professionelle bisiddere til børn og unge, der eksempelvis ikke har en person i sit netværk, de ønsker at lade sig bistå af, og at børn og unge derfor *bør* oplyses om denne mulighed for at inddrage en ekstern person, der kan hjælpe og støtte barnet eller den unge gennem sagens behandling.[182]

Da valget af besidder kan være afgørende for børnenes mulighed for at blive hørt i processen, må det ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning anses for væsentligt, at det bliver obligatorisk for

[182] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 417.

kommunerne at vejlede om de forskellige typer bisidning og oplyse om fordele og ulemper, der i barnets konkrete situation kan være ved at benytte henholdsvis 1) familie, venner mv. eller 2) pædagoger, lærere mv. som bisiddere eller 3) antage en mere professionel bisidder. Det gælder ikke mindst i den situation, hvor barnet på grund af sin alder ikke kan få gratis advokatbistand, og barnet skal deltage i møder hos forvaltningen og eventuelt børn og unge-udvalget, hvor der kan være særligt behov for en professionel bisidders kvalifikationer.

Det anbefales, at vejledningen til serviceloven ændres, således at det bliver obligatorisk for forvaltningen at vejlede om de forskellige typer bisidning, herunder professionel bisidning, samt hvilke fordele og ulemper, der i barnets konkrete situation kan være ved de forskellige typer bisidning.

7 Børn og unge-udvalgets afgørelser

7.1 Børn og unge-udvalgenes sammensætning

Sager om tvangsanbringelse af børn og unge behandles og afgøres ved møder i de enkelte kommuners børn og unge-udvalg, der også træffer andre tvangsafgørelser, eksempelvis om lægeunderundersøgelser uden samtykke.[183]

Børn og unge-udvalgene er selvstændige forvaltningsmyndigheder [184] og består af to kommunalbestyrelsesmedlemmer valgt af kommunalbestyrelsen, to pædagogisk-psykologisk sagkyndige udpeget af statsforvaltningen og en byretsdommer udpeget af retskredsens byretspræsident. [185] Formanden og næstformanden vælges af udvalget selv mellem de to kommunalbestyrelsesmedlemmer.[186] Det er således de to kommunalpolitikere, der er henholdsvis formand og næstformand.

Kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i disse sager har en lang historisk tradition. I mange år var det alene kommunalbestyrelsesmedlemmer, der deltog i afgørelserne, men senere blev også en børnesagkyndig og en dommer først tilknyttet udvalget og derefter egentlige medlemmer af

[183] Serviceloven § 74, stk. 1.
[184] Lovforslag 1992-01-29 nr. L214, bem. til 'Barnets retsstilling', betænkning nr. 1463/2005, pkt. 4.1.1 og vejledning nr. 3 til serviceloven pkt. 29.
[185] Den sociale retssikkerhedslov § 19, stk. 1.
[186] Den sociale retssikkerhedslov § 20, stk. 1.

udvalget.[187] I en årrække bestod udvalget herefter af en dommer, en børnesagkyndig og tre kommunalbestyrelsesmedlemmer, men det blev ændret til den nuværende sammensætning i forbindelse med Barnets Reform, der trådte i kraft i 2011.[188] Et af de overordnede formål med reformen var at sikre en større børnesagkyndig ekspertise i sager om særlig støtte til børn og unge.[189] I den forbindelse fandt man det også nødvendigt at sikre, at børn og unge-udvalgenes afgørelser i fornødent omfang kunne tage hensyn til barnets bedste i overensstemmelse med formålet med at yde særlig støtte. Derfor blev udvalget tilført et ekstra sagkyndigt medlem på bekostning af et kommunalbestyrelsesmedlem. De to øvrige pladser i udvalget til kommunalbestyrelsesmedlemmer blev opretholdt, da det stadig fandtes hensigtsmæssigt med lægmænd i udvalget.[190]

DOMMEREN

Byretsdommeren varetager mødelederrollen. Dommeren påser desuden, at der er foretaget de nødvendige undersøgelser, beslutter om der skal indhentes flere oplysninger og kan forlange, at der optages et retsligt forhør efter retsplejelovens § 1018. Det er således dommerens opgave at påse, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en retssikkerhedsmæssig forsvarlig afgørelse. Dommeren skal også vejlede om, hvordan reglerne skal forstås og anvendes, samt give en vurdering af de i sagen foreliggende oplysninger.[191]

DE BØRNESAGKYNDIGE

De børnesagkyndige yder vejledning med hensyn til, om der er indhentet de fornødne sagkyndige udtalelser og undersøgelser til at belyse sagen, samt hvilke foranstaltninger der ud fra en sagkyndig vurdering må anses for bedst egnede til at fremme barnets/den unges udvikling. Der stilles ingen krav til de sagkyndiges uddannelse, og der kan ifølge lovforarbejderne være tale om personer med psykologisk eller psykiatrisk uddannelse eller personer med børnefaglige uddannelser, som kan være eksperter i kraft af mangeårige erfaring som eksempelvis pædagoger eller skolelærere og efteruddannelse inden for området.[192]

[187] Betænkning nr. 1463/2005, pkt. 4.4.3.
[188] Lov 2010-06-11 nr. 628 § 2, nr. 2-4.
[189] Lovforslag 2010-03-24 nr. L178, bem. pkt. 3.4.11.2.
[190] Lovforslag 2010-03-24 nr. L178, bem. pkt. 3.4.11.2 og 3.4.11.3.
[191] Den sociale retssikkerhedslov § 20, stk. 2, forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 6 og vejledning nr. 3 til serviceloven pkt. 429.
[192] Lovforslag 2010-03-24 nr. L178, bem. § 2, nr. 2-4 og vejledning nr. 3 til serviceloven pkt. 23 og 430.

KOMMUNALPOLITIKERNE

Kommunalpolitikerne fungerer som lægmænd. Det er også dem, der er henholdsvis formand og næstformand for børn og unge-udvalget. Det er formanden, som fastsætter tid og sted for møderne samt sørger for, at dagsorden og sagsmateriale udsendes med et rimeligt varsel. Det er også formanden, der træffer foreløbige afgørelser i akutte sager om tvangsanbringelse, hvilket er nærmere behandlet i kapitel 9.[193]

7.2 Vurdering af sammensætning

Som det fremgår ovenfor har de forskellige udvalgsmedlemmer hver deres rolle og kompetencer at byde ind med. Dommeren skal blandt andet sørge for, at alle formelle regler bliver overholdt, at juraen fortolkes korrekt, og at afgørelsen bliver truffet på et tilstrækkelig oplyst grundlag. Dommeren må dermed anses for en garant for parternes retssikkerhed. De børnesagkyndige skal sikre, at sagen er tilstrækkeligt belyst ud fra et sagkyndigt perspektiv, ligesom de sagkyndige vejleder om, hvordan barnets behov kan tilgodeses.

"Ofte er der psykiske problemer hos børnene og/eller de voksne. Så det er meget vigtigt, at de børnesagkyndige (psykologerne) er med, fordi de kan forklare, hvordan folk reagerer, når de har forskellige diagnoser, for eksempel om der er mulighed for noget støtte i stedet for tvangsanbringelse, når der er en bestemt diagnose. De er helt uundværlige." **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

Der er lidt forskellige holdninger til kommunalbestyrelsesmedlemmernes medvirken i processen.

"Det er også fint med politikere, selvom det er "komplekst", at de nogle gange ikke har nogen erfaring. De kan være tungen på vægtskålen. Det kan være en udfordring." **Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune**

"Politikerne er den demokratiske legitimation, mens dommeren og psykologerne giver børn og unge-udvalget den faglige legitimation." **Jacob Waage, administrerende dommer, Retten på Frederiksberg**

"Sammensætningen af børn og unge-udvalget er god. Det giver mening, at der også er politikere med som repræsentanter for kommunen. Men det er mange mennesker med to psykologer, to politikere, en dommer og en protokolfører. Det kan virke overvældende." **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

[193] Den sociale retssikkerhedslov § 20, stk. 1, forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 3, stk. 3 og serviceloven § 75.

"Politikerne er ligesom domsmænd, de kan vurdere beviser, men overlader generelt juraen til fagpersonerne." **Jacob Waage, administrerende dommer, Retten på Frederiksberg**

"For så vidt angår de to medlemmer udpeget af byrådet har disse ingen saglige kvalifikationer til at træffe afgørelse og vil ofte tiltræde forvaltningens/politikernes egne embedsmænds indstilling." **Advokat Anders Brøndtved**[194]

"Politikere – det er umiddelbart fint med nogen udefra, der ser tingene med andre briller. Lidt ligesom naboen. De er ikke fagligt farvede af situationen. De kan stille opklarende spørgsmål, men ikke faglige." **Anonym socialrådgiver i en mellemstor kommune**

"Der kan måske sidde et kommunalbestyrelsesmedlem, der har en forudindtaget indstilling til forældrene, grundet det lokale kendskab." **Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune**

"Politikerne tilfører sund fornuft i forhold til, hvor i landet man er, og hvad der er et godt børneliv der. Men at forestille sig, at de gennemgår alle sagens akter er nærmest utopisk." **Hanne Hartoft, adjunkt, ph.d., Aalborg Universitet**

"Jeg har indtryk af, at politikerne kan blive overvældet af sagens alvor, og så holder objektiviteten op. Det er ikke hensigtsmæssigt for retssikkerheden." **Helle Stage, socialrådgiver i en mindre kommune**

"Politikerne sidder på pengekassen og tilfører common sense." **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

Der kan næppe herske tvivl om, at lægmænd generelt tilfører et positivt element i beslutningskompetencen. De repræsenterer den almindelige befolknings synspunkter og kan sikre, at afgørelserne ikke bliver truffet af en lukket faglig kreds uden kontakt til det omgivende samfund. Man kan imidlertid stille spørgsmålstegn ved, om det ud fra en retssikkerhedsmæssig vurdering er hensigtsmæssigt, at et udvalg med politisk repræsentation skal træffe sådanne indgribende afgørelser på et komplekst område.

Dette blev også overvejet i betænkning nr. 1463/2005 om retssikkerhed i anbringelsessager, hvor der blev drøftet både fordele og ulemper ved kommunalpolitikere som medlemmer af børn og unge-udvalgene. Blandt ulemperne blev blandt andet nævnt risikoen for usaglige økonomiske hensyn både ved beslutningerne i børn og unge-udvalgene og i forbindelse med udpegningen (honorartænkning). Endvidere blev nævnt risikoen for at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ville

[194] Notat af 20. december 2013 af advokat Anders Brøndtved sendt til til Socialudvalget (SOU Alm.del, 2013-14, bilag 209).

lade politiske holdninger indgå i afgørelsen samt manglen på kontinuitet.[195] Vedrørende sidstnævnte bemærkes, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne er på valg hvert fjerde år.[196] Det betyder, at den viden om sagerne, som de vil kunne have opbygget i løbet af perioden, vil gå tabt, hvis de erstattes af et nyt medlem uden erfaring på området. Hertil kommer, at der er meget stor forskel på, hvor mange møder, der holdes i de enkelte børn og unge-udvalg. For eksempel afholdes der over 200 møder om året i Københavns Kommune, mens der i Hørsholm Kommune højest afholdes 4 møder.[197] Der er således også stor forskel på, hvor meget viden kommunalbestyrelsesmedlemmerne kan nå at oparbejde i løbet af en periode. De øvrige medlemmer af børn og unge-udvalget bliver selvfølgelig også løbende udskiftet, men her gør betænkelighederne sig ikke gældende i samme omfang, da de er der i kraft af deres faglige viden om henholdsvis retssikkerhed og børns behov. En anden ulempe ved politisk repræsentation i udvalget er, at forældrene kan få mistillid til et system, hvor der kan stilles spørgsmål ved udvalgets upartiskhed og uafhængighed af den forvaltning, som har oplyst sagen, hvilket vil kunne være en hindring i det videre samarbejde mellem forældre og forvaltning.

Det kan på denne baggrund overvejes, om kommunalbestyrelsesmedlemmerne bør erstattes af andre lægfolk, for eksempel personer med anseelse i lokalområdet og med interesse for og indsigt i børnefamiliers forhold udpeget af kommunalbestyrelsen eller lægmedlemmer fra nævninge- og domsmandslisten. Dette indgik i overvejelserne hos udvalget bag betænkning nr. 1463/2005.

Det kan også overvejes helt eller delvist at fjerne lægmandsmedlemmerne. Det vil give mulighed for tilførsel af yderligere faglig viden, uden at udvalget bliver så stort, at det bliver for overvældende for sagens parter. Den yderligere faglige viden kan for eksempel bestå i tilførsel af en socialrådgiver eller jurist (eksempelvis med erfaring fra Ankestyrelsen) med særlig viden om sagsbehandlingen på området.[198] Sådanne faglige kompetencer vil både kunne styrke udvalgets faglige fundament ved sagernes vurdering og muligheden for at vurdere kvaliteten af forvaltningens sagsbehandling. Der henvises herved til, at der som nævnt i kapitel 4.3 ofte er problemer med sagsbehandlingens kvalitet på området generelt. Hertil kommer, at der som nævnt i kapitel 4.2 og 4.6 er tale om et sagsmateriale på flere hundrede sider, som udvalgsmedlemmerne typisk kun har 1-2 uger til at sætte sig ind i. Det kan derfor næppe forventes, at dommeren i børn og unge-udvalget, der i forvejen har en meget central rolle, også vil kunne afsætte tid til en mere gennemgribende gennemgang af sagen med henblik på også at finde sagsbehandlingsfejl mv.

Det anbefales, at én af børn og unge-udvalgets lægmandspladser erstattes af en anden faglighed, der kan styrke børn og unge-udvalgets faglige vurdering af sagerne og udvalgets

[195] Betænkning nr. 1463/2005, pkt. 4.4.3.
[196] Valget af medlemmer fra kommunalbestyrelsen og de børnesagkyndige følger den kommunale valgperiode, jf. forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 1, stk. 2.
[197] Tal fra 2017 fra henholdsvis aktindsigt og interview med fagperson.
[198] Socialrådgiveren bør af habilitetsmæssige årsager ikke være ansat i kommunen.

mulighed for at vurdere sagsbehandlingens kvalitet. Den pågældende kan eksempelvis være en socialrådgiver eller en jurist med særlig viden om sagsbehandlingen på området.

Samtidig bør den sidste lægmandsplads i børn og unge-udvalget besættes af en person, der i højere grad er uafhængig af forvaltningen, det vil sige en person der ikke er lokalpolitiker i den pågældende kommune.

Anbefalingerne vil kunne sikre en yderligere faglig styrkelse af børn og unge-udvalgene, herunder mulighed for en vurdering af sagsbehandlingens kvalitet. Samtidig vil der fortsat være et medlem af udvalget, der repræsenterer den almindelige befolknings synspunkter, uden at der opstår risiko for eller mistanke om usaglige hensyn eller manglende forståelse af områdets kompleksitet og modsatrettede hensyn.

Formanden for et sådant udvalg bør være dommermedlemmet. Dommeren er i forvejen mødeleder, og har samtidig den fornødne faglige indsigt og erfaring til at træffe afgørelse i akutte sager, jf. kapitel 9, hvilket er en af formandens hovedopgaver. Grundet udvalgets beskedne størrelse finder der ikke at være grundlag for at foreslå en næstformand, men der skal selvfølgelig være en stedfortræder for formanden ved de akutte sager, hvilket i kapitel 7.7 foreslås at være en bagvagt i retskredsen.

7.3 Processen i børn og unge-udvalget

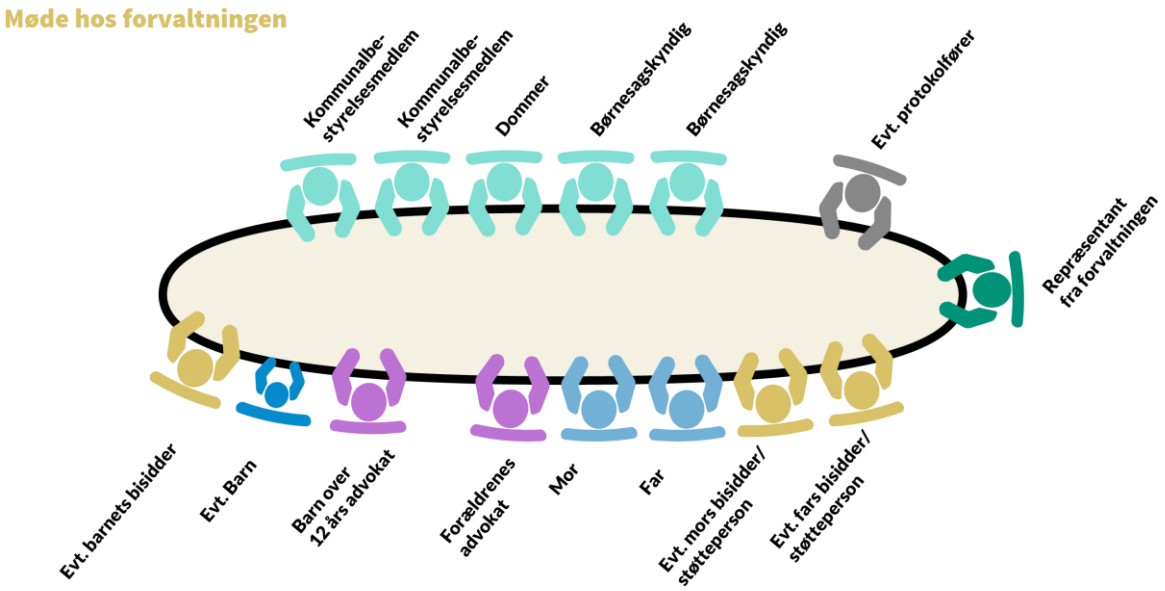
Det er forvaltningen, der beslutter, om en sag skal forelægges børn og unge-udvalget, ligesom det er forvaltningen, der sørger for, at sagen bliver forelagt med sagens akter og indstilling.[199]

Børn og unge-udvalget behandler sagen på et møde, der normalt finder sted hos forvaltningen. Parterne indkaldes til mødet, der typisk vil vare en times tid. Der er ikke fastsat nærmere regler for processen, og der kan derfor være stor forskel på, hvordan det foregår i de enkelte kommuner.[200]

Der er mange aktører til stede ved mødet. Børn kan deltage, afhængig af alder og udvalgets konkrete vurdering, eventuelt sammen med en bisidder.[201] Endvidere er barnets advokat, de fem udvalgsmedlemmer samt forældrene og deres advokat/advokater og eventuelle bisiddere til stede. Herudover kan der være en eller to repræsentanter fra forvaltningen og en protokolfører.[202]

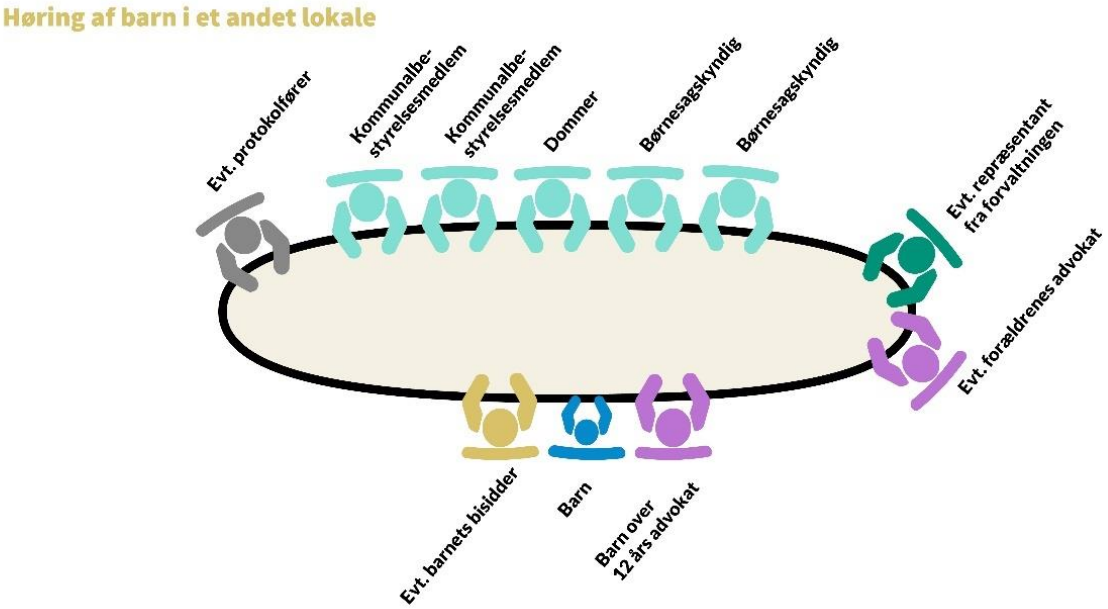
Figur 6: Børn og unge-udvalgsmøde hos forvaltningen

[199] Forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 3, stk. 1.
[200] Dette fremgik også af de af Justitia gennemførte interviews med en række fagpersoner.
[201] Serviceloven § 74, stk. 2 og § 48 a.
[202] De af Justitia gennemførte interviews med en række fagpersoner.



Samtalen med barnet kan i praksis også forgå i et andet rum med færre deltagere, herunder barnet og dennes eventuelle advokat og bisidder samt udvalgets fem medlemmer. Normalt – men ikke altid – deltager også forældrenes advokat og eventuelt en repræsentant fra forvaltningen.[203]

Figur 7: Samtale med barnet i særskilt lokale under børn og unge-udvalgsmøde



[203] De af Justitia gennemførte interviews med en række fagpersoner.

På mødet har forvaltningen ret til at fremføre uddybende oplysninger.[204] Endvidere har forældremyndighedsindehaverne, barnet samt disses advokater og eventuelle bisiddere ret til at udtale sig, inden der træffes afgørelse.[205] Tilbud til barnet om at udtale sig kan dog undlades, hvis barnet er under 12 år, eller hvis det må antages at være til skade for barnet/den unge. Det er dommeren, der som mødeleder sørger for, at alle de taleberettigede får ordet under mødet. Af hensyn til sagens oplysning kan dommeren bestemme, at andre personer også skal have lejlighed til at udtale sig.[206] Typisk vil udvalgsmedlemmerne have spørgsmål til barnet og dets forældre og evt. også forvaltningen.

Børn og unge-udvalgene er et ja/nej udvalg, hvilket vil sige, at de alene kan beslutte at afvise eller følge forvaltningens indstilling.[207] Børn og unge-udvalgene kan således ikke træffe afgørelser vedrørende barnet, der ligger uden for kommunens indstilling.[208]

Hvis dommeren finder, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, og at de nødvendige oplysninger ikke kan indhentes i forbindelse med mødet, skal børn og unge-udvalget afvise indstillingen om tvangsanbringelse.

FAKTABOKS

Ankestyrelsen har i et svar på den juridiske hotline udtalt: Hvis dommeren vurderer, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, og at dette ikke kan ske i forbindelse med det eksisterende møde, kan dommeren, eventuelt efter vejledning fra de børnesagkyndige, beslutte, at der skal indhentes flere oplysninger, herunder eventuelt indkalde personer til afhøring, jf. retsplejelovens § 1018. I denne situation – hvor sagen ikke er tilstrækkelig oplyst – kan børn og unge-udvalget ikke træffe afgørelse om en tvangsmæssig anbringelse eller nogen anden afgørelse efter servicelovens § 74 eller § 68 f. Efter indhentelse af de nye oplysninger kan sagen igen forelægges for udvalget, hvis forvaltningen fortsat vurderer, at betingelserne er opfyldt.[209]

[204] Forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 3, stk. 2.
[205] Serviceloven § 74, stk. 2.
[206] Forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 6, stk. 1.
[207] Ankestyrelsens hjemmeside > Børn & familie > Sager om børn og unge > Anbringelse uden samtykke > Sagens behandling i børn og unge-udvalget
[208] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 424. Ifølge Ankestyrelsens praksis vil afgørelsen være ugyldig, hvis børn og unge-udvalget træffer afgørelser uden for indstillingen, jf. principafgørelse 128-10 og C-38-02.
[209] Ankestyrelsens hjemmeside under fanen 'Juridisk hotline for sagsbehandlere', 'børn og unge', 'Diverse børn og unge' i besvarelsen af spørgsmålet "*Hvad er dommerens rolle i forbindelse med sagens behandling i børn og unge-udvalget*".

En afgørelse om tvangsanbringelse efter servicelovens § 58 kræver, at mindst 4 ud af de 5 medlemmer stemmer for afgørelsen.[210] Der skal således mindst være 4 medlemmer til stede, og blandt disse medlemmer skal være dommeren, en af de pædagogisk-psykologisk sagkyndige eller disses stedfortrædere samt et af medlemmerne valgt af kommunalbestyrelsen eller disses stedfortrædere.[211]

Møderne i børn og unge-udvalget er ikke offentlige, og under voteringen må ingen ud over medlemmerne og protokolføreren være til stede.[212] Udvalgets afgørelser skal tilføres protokollen, og et medlem kan kræve, at få sit standpunkt med en kort begrundelse tilføjet.[213] Hvis dommeren ikke er enig i afgørelsen, skal dette anføres i protokollen, og det skal fremgå af meddelelsen af afgørelsen.[214]

Afgørelsen meddeles parterne mundtligt efter voteringen i udvalget. Herefter skal afgørelsen meddeles skriftligt med begrundelse og oplysning om klageadgangen.[215] Der er ikke fastsat en lovbestemt frist for forkyndelsen af afgørelsen, men ifølge vejledningen, skal dette ske snarest muligt.[216]

Afgørelsen kan påklages til Ankestyrelsen og indbringes for domstolene, hvilket er nærmere behandlet i kapitel 8 og kapitel 10.

7.4 Vurdering af processen

Som nævnt ovenfor kan der være store forskelle på processen i de enkelte kommuners børn og unge-udvalg. Det gælder for eksempel, i hvilket omfang barnet må deltage og udtale sig på møderne i børn og unge-udvalget.

> *"Mange kommuner tilbyder også børn under 12 år at deltage, men de siger oftest nej. Jeg har oplevet, at en dommer nægtede et barn på 11,5 år at udtale sig, selv om denne var mødt op på dagen. Andre steder spørges helt ned til 8-10 årige børn, om de vil med."* **Joan Birgit Nielsen, børnebisidder hos Børns Vilkår**

> *"Jeg har oplevet høring af børn under 12 år, men slet ikke i samme omfang som i statsforvaltningen. En på 7 år en enkelt gang, men når de er så små, så fatter de ikke hvad der foregår. De kan dog typisk svare på et eller andet plan."* **Børnebisidder hos Børns Vilkår**

[210] Serviceloven § 74, stk. 4.
[211] Forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 7, stk. 1. Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 431.
[212] Forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 7, stk. 3.
[213] Forretningsorden for børn og unge-udvalgene § 8.
[214] Serviceloven § 74, stk. 5.
[215] Serviceloven § 74, stk. 6.
[216] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 431.

Selv i de tilfælde, hvor barnet får tilbud om at deltage i mødet, er der mange som afstår, eller som (reelt) ikke siger noget under mødet.

> *"Der er ikke så mange børn, der tager med til mødet."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Der er mange, der ikke vil deltage i børn og unge-udvalget. Det gør de typisk kun, hvis de gerne vil blive hos deres forældre/er enige med deres forældre."* **Joan Birgit Nielsen og Anette Brøndum, børnebisiddere hos Børns Vilkår**

> *"Der er ikke mange børn, der vil deltage, og de tilfælde, hvor de deltager, er det ofte, at de ikke har lyst til at sige noget."* **Anonym socialrådgiver i en mindre kommune**

> *"Mange børn ønsker ikke at få ribbet op i det hele tiden. Foruden anbringelsen og genbehandlinger af denne, kører der måske også en sag om afbrudt samvær hvert halve år. En stor del af børnene ønsker bare at få fred. Det er særlig problematisk i de sager, hvor det er umuligt, at der nogensinde kommer til at ske en ændring."* **Joan Birgit Nielsen og Anette Brøndum, børnebisiddere hos Børns Vilkår**[217]

> *"Nogle gange har man fornemmelsen af, at barnet siger, hvad forældrene gerne vil høre."* **Christian Lundblad, retspræsident, Retten på Frederiksberg**

Se på den anden side:

> *"Børn får mulighed for at tale med børn og unge-udvalget, når de er fyldt 12 år, og de kommer oftest til udvalgsmødet."* **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

Der kan være mange grunde til, at børn ikke vil deltage i møderne eller ikke har lyst til at sige noget, når de er med. Det kan for eksempel være udfordrende for børnene at tale om personlige forhold i et rum med så mange fremmede voksne. Det kan også være svært for børnene at se deres forældre være frustrerede og kede af det, ligesom børnene kan være splittede mellem deres loyalitet overfor forældrene og en ny plejefamilie. I de tilfælde, hvor børnene ikke er enige med forældrene, kan det også skyldes frygt for, at deres forældre vil overvære deres høring, eller at de vil møde dem i venterum eller lignende. Der er i praksis forskel på, i hvilket omfang barnet høres med eller uden forældrenes tilstedeværelse, herunder i et separat rum, og om forældre og barn ser hinanden under mødet.

[217] Der kan selvfølgelig være forskel på barnets lyst til at involvere sig, blandt andet afhængig af, om det er en førstegangssag eller en genbehandlingssag, hvor barnet kan trives på det anbragte sted og ønsker at passe sin skole mv.

> *"Typisk høres barnet først. Jeg har også oplevet, at barnet blev hørt, mens forældrene var der.Børn og unge-udvalget er ikke børnevenligt indrettet"* **Hanne Hartoft, adjunkt, ph.d., Aalborg Universitet**

> *"Barnet kommer ind som det første og høres, og så sender man barnet hjem med sin eventuelle bisidder. Nogle gange foregår samtalen med barnet i et andet rum – eventuelt en sagsbehandlers kontor."* **Jacob Waage, administrerende dommer, Retten på Frederiksberg**

> *"Mange børn vil ikke med, fordi de er bange for at møde deres forældre."* **Joan Birgit Nielsen og Anette Brøndum, børnebisiddere hos Børns Vilkår**

> *"Det er forskelligt fra kommune til kommune, hvor ordentligt man bliver behandlet. For eksempel om der er et rum, som forældrene kan vente i, og et andet til barnet."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Nogle gange møder børnene mor i døren."* **Joan Birgit Nielsen og Anette Brøndum, børnebisiddere hos Børns Vilkår.**

> *"De børn, som er velanbragte og glade for det sted, hvor de er, vil helst have så lidt postyr som overhovedet muligt og leve et så normalt liv som muligt."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

Det må anses for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at processen i børn og unge-udvalgene generelt ikke tilrettelægges på en måde, der i videst muligt omfang sikrer høring af de børn, som ud fra en modenhedsmæssig og psykologisk vurdering er i stand til at fortælle om deres personlige forhold og eventuelt tilkendegive deres holdninger. Det gælder både af hensyn til børn og unge-udvalgenes mulighed for at danne sig et indtryk af barnet og stille supplerende spørgsmål af betydning for sagens vurdering, og af hensyn til barnet selv, der herved får mulighed for at påvirke processen direkte over for den myndighed, som skal træffe afgørelsen. Barnet har selvfølgelig talt med forvaltningens sagsbehandler under sagens oplysning, ligesom de børn, der kan få en advokat, normalt også vil have talt med denne inden mødet i børn og unge-udvalget. Dette kan dog ikke fuldt ud erstatte personligt fremmøde i udvalget, hvor afgørelsen skal træffes.

> *"Børnenes stemme bliver overhørt en gang imellem. Nogle gange også, når de taler meget tydeligt. Når det bliver læst, er det ikke lige så tydeligt, som når børnene har sagt det."* **Anonym socialrådgiver i en mindre kommune**

Et andet retssikkerhedsmæssigt problem, hvor der opleves forskellig praksis i børn og unge-udvalgene, er adgangen for forældrenes advokat til at overvære høringer af børn, som foregår uden forældrenes tilstedeværelse, eventuelt i et separat rum.

> *"Nogle steder foregår det sådan, at forældrenes advokat ikke er til stede under afhøringen af barnet. Det sker af hensyn til beskyttelsen af barnet, men det er et retssikkerhedsmæssigt problem."* **Thorbjørn Thomsen, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

At forældrenes advokat i nogle tilfælde ikke får adgang til at overvære høringer af børn, som finder sted uden forældrenes tilstedeværelse, udfordrer advokatens muligheder for at varetage sine klienters interesser i sagen. Samtidig kan en sådan proces skabe utryghed for forældrene, som ofte i forvejen er utilfredse med forvaltningens behandling og vurdering af sagen, og som derfor kan mangle tillid til forvaltningen/systemet.[218]

Det anbefales, at der udarbejdes fælles retningslinjer for processen i børn og unge-udvalgene, som på tværs af kommunegrænser kan en sikre en mere børnevenlig proces, og dermed mere inddragelse af børnenes stemme, samt styrke retssikkerheden, når børnene høres uden forældrenes tilstedeværelse.

Retningslinjerne bør blandt andet omfatte:

- Børnevenlig indretning af mødelokale og procedurer.
- Hvordan høringer af børn i praksis bør afvikles, herunder at høringen af barnet skal finde sted som det første, og at barnet herefter kan vælge at forlade mødet.
- At høringen af barnet bør foregå uden forældrenes tilstedeværelse, hvis barnet ønsker dette, eventuelt i et separat børnevenlig indrettet rum, og at der skal kunne anmodes om dette på forhånd.
- Sikring af, at barnet kan undgå at møde sine forældre i de tilfælde, hvor dette er afgørende for barnets lyst til at deltage, herunder anvendelse af separate venterum og lignende.
- Ændring af praksis for, hvornår børn har ret til at deltage i møder i børn og unge-udvalget, således at børn som udgangspunkt kan deltage, medmindre deltagelsen må antages at være til skade for barnet. Det gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor barnet udtrykkeligt tilkendegiver, at det gerne vil deltage.[219]
- Sikring af, at forældrenes advokat kan være til stede ved høringer af børn uden forældrenes tilstedeværelse.

[218] De af Justitia gennemførte interviews med fagpersoner.

[219] Samtidig bør anvendelsen af bisiddere styrkes, jf. kapitel 6, så det i højere grad kan sikres, at barnet har en tryghedsperson med til mødet.

- Hvilken information barnet og forældrene skal have inden mødet i børn og unge-udvalget, for eksempel om hvilke personer der er tilstede, de enkelte dele i processen og deres muligheder for medinddragelse.
- Eventuelle andre emner af betydning for børns og forældres retssikkerhed og medinddragelse.

7.5 Børn og unge-udvalgets kompetence

Som tidligere nævnt kan børn og unge-udvalgene alene beslutte at afvise eller følge forvaltningens indstilling. Børn og unge-udvalgene kan således ikke påtale sagsbehandlingsfejl, udtale kritik af forvaltningen eller lignende. Kun i de tilfælde, hvor en sagsbehandlingsfejl har resulteret i, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, og de nødvendige oplysninger ikke kan indhentes i forbindelse med mødet, får fejlen konsekvenser. I så fald skal børn og unge-udvalget nemlig afvise indstillingen om tvangsanbringelse. Der er flere advokater, som finder det beklageligt, at der ikke i videre omfang bliver taget stilling til sagsbehandlingsfejl i forvaltningens sagsbehandling. Se for eksempel nedenfor:

> *"Sagsbehandlingsfejl indgår ikke – det handler alene om betingelserne for tvangsanbringelse er opfyldt. Hvis der er noget med handleplanen, siger de: det skal vi ikke forholde os til. Nogle gange henstiller de dog til, at kommunen får styr på det."* **Thorbjørn Thomsen, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Alle de formelle indsigelser man kan have om, at der ikke er lavet handleplan eller børnesamtale, betyder ofte ikke noget for børne og unge-udvalget. Hvis der er et anbringelsesgrundlag, godkender de indstillingen, og så siger de bare, at eksempelvis handleplanen skal laves snarest."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Det er almindeligt kendt, at der i børnesager hos kommunerne er særdeles mange fejl – og lovbrud (...). Generelt opleves det stort set aldrig at have nogen konsekvens."* **Advokat Anders Brøndtved og advokat Thorbjørn Thomsen**[220]

Se på den anden side:

[220] Notits af 5. april 2017 af advokat Thorbjørn Thomsen og advokat Anders Brøntved sendt til Social- Indenrigs og Børneudvalget til brug for møde i Social- Indenrigs og Børneudvalget vedr. børnesager den 27. april 2017, s. 2 (SOU Alm.del, 2016-17, bilag 196).

> *"Børn og unge-udvalget kan godt tilkendegive over for forvaltningens repræsentanter, at der har været mangler, eller noget som burde have været undersøgt bedre. Det kan f.eks. ske efter mødet, men det vil ikke fremgå af afgørelsen."* **Christian Lundblad, retspræsident, Retten på Frederiksberg**

I nogle tilfælde, hvor anbringelsesgrundlaget er til stede, kan sagsbehandlingsfejl som eksempelvis mangelfuld sagsoplysning også resultere i kortere genbehandlingsfrister.[221]

> *"Nogle gange sætter vi en kortere frist til indhentelse af yderligere oplysninger, hvis vi ikke føler os helt på sikker grund."* **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

7.6 Vurdering af børn og ungeudvalgets kompetence

Som det fremgår af kapitel 4.3 er der generelt store retssikkerhedsmæssige problemer med kommunernes sagsbehandling på området. Det er derfor også helt forståeligt, at der kan være forældre, som ikke forstår, hvorfor deres barn kan blive tvangsanbragt, når forvaltningens sagsbehandling lider af fejl og mangler. Hvis børn og unge-udvalget finder, at betingelserne for tvangsanbringelse er opfyldt, herunder at der er en åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling vil lide alvorlig skade, vil det dog være yderst problematisk, hvis tvangsanbringelse skulle undlades alene på grund af formelle fejl i sagsbehandlingen.

I dag træffer børn og unge-udvalgene afgørelser uden formelt at forholde sig til eventuelle større fejl i sagsbehandlingen. Selvom børn og unge-udvalget måske på anden måde påtaler sagsbehandlingsfejl overfor forvaltningen, kan den manglende formelle stillingtagen hertil muligvis medføre, at fejl og mangler ikke tillægges helt den betydning for sagen, som de måske burde. Samtidig kan forældrene miste tilliden til forvaltningen/systemet, hvis deres børn fjernes, uden at der over for dem tages synligt stilling til de fejl og mangler ved sagen, som forældrene kan have drøftet med deres advokat eller på anden måde er blevet opmærksom på. Det kan få stor betydning for det videre samarbejde om barnet og tillidsforholdet mellem forældrene og forvaltningen.

Det anbefales derfor, at børn og unge-udvalgene får kompetence til formelt at påtale sagsbehandlingsfejl og udtale kritik af forvaltningen, når der er grundlag herfor. Samtidig skal børn og unge-udvalgene fortsat kunne vælge at fastsætte kortere genbehandlingsfrister, hvis udvalgene på det foreliggende grundlag finder det forsvarligt at træffe afgørelse om tvangsanbringelse, men fejl og mangler taler for en hurtigere genvurdering af sagen.

[221] Serviceloven § 62, stk. 3 og U.2006.1329V. At dette også sker i praksis i forbindelse med børn og unge-udvalgets afgørelser er bekræftet af de af Justitia foretagne interviews med en række fagpersoner.

Denne anbefaling skal ses i sammenhæng med anbefalingen i kapitel 7.2 om tilførsel af juridisk viden om forvaltningen på det sociale område til børn og unge-udvalget. Som nævnt der, kan det næppe forventes, at udvalgets dommermedlem i løbet af 1-2 uger kan nå at foretage en mere gennemgribende gennemgang af det meget omfattende materiale på flere hundrede sider med henblik på at finde og notere sagsbehandlingsfejl og eventuelle andre mangler.

7.7 Skal børn og unge-udvalgene erstattes af andre organer?

Afgørelser om anbringelse af børn udenfor hjemmet uden forældrenes samtykke er særdeles indgribende for både børn og forældre. Derfor må der også stilles høje krav til retssikkerheden. Det gælder ikke alene i forhold til inddragelse af børn og forældre i sagen, aktindsigt og partsrettigheder mv., men også i forhold til den myndighed, som skal træffe afgørelse i sagen.

I Danmark har man valgt en ordning, hvor det er en selvstændig forvaltningsmyndighed på kommunalt niveau, som træffer afgørelse.

Ved lovændringen i 1992 havde det såkaldte Graversen-udvalg opstillet to forskellige modeller i betænkning nr. 1212/1990 om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge.

Efter *model 1* skulle der oprettes et selvstændigt børne- og ungdomsnævn på amtsplan med den primære opgave efter indstilling fra kommunen at træffe beslutning om iværksættelse af tvangsmæssige foranstaltninger. Nævnet – som efter forslaget skulle sammensættes af en byretsdommer, en pædagogisk-psykologisk konsulent og en person udpeget af amtsrådet – ville som administrativt organ være omfattet af forvaltningsloven, men være sammensat og placeret på en sådan måde, at det var uafhængigt af det kommunale system. Dette skyldtes, at udvalget af retssikkerhedsmæssige grunde fandt det ønskeligt, at selve vurderingen af, om lovens betingelser er opfyldt, blev udskilt til et uvildigt organ. Som et yderligere argument for denne model anførte udvalget, at antallet af tvangsanbringelsessager i mindre og mellemstore kommuner var så lavt, at de daværende børn og unge-udvalg kun fik et beskedent kendskab til de særlige problemer i sagerne. Et børn- og ungdomsnævn på amtsplan ville derimod få større erfaring, der kunne udnyttes i den enkelte sag.[222] Det blev desuden foreslået, at børn- og ungdomsnævnet skulle have et sekretariat, der var uafhængigt af kommunen, og som skulle påse, at sagen er tilstrækkeligt oplyst og selv foranledige undersøgelser foretaget, herunder imødekomme begæringer fra forældrene om at få foretaget en af kommunen uafhængig undersøgelse.[223]

Efter *model 2* skulle alle beslutninger om tvangsmæssige foranstaltninger fortsat træffes af et udvalg i kommunen, benævnt børn og unge-udvalget. Det var en videreførelse af den dagældende ordning,

[222] Betænkning nr. 1212/1990, s. 117.
[223] Betænkning nr. 1212/1990, s. 119.

dog med den ændring, at byretsdommeren og den pædagogisk-psykologiske konsulent skulle indgå i udvalget som egentlige medlemmer med stemmeret.[224] Nogle af hensynene bag denne model var, at henlæggelsen af beslutningskompetencen til et selvstændigt niveau på amtsplan kunne rumme risiko for retsliggørelse af processen, hvor forældre og børn opfattes - og opfatter hinanden - som to modstående parter, og hvor forældrene vil opfatte forvaltningens indsats som en sanktion, hvilket ville vanskeliggøre det videre samarbejde med forældrene.[225] Det var denne model, der blev valgt ved den efterfølgende lovændring[226].

I de nordiske lande, som vi normalt sammenligner os med, er der valgt andre løsninger. I Finland er det en forvaltningsdomstol på regionalt niveau, der træffer afgørelse, mens det i Norge er et uafhængigt, domstolslignende regionalt nævn. I Sverige bliver sagerne behandlet af et lokalt socialnævn bestående af lægfolk udpeget af "kommunalbestyrelsen" (dvs. politisk udvalgte), der afgør, om sagen skal henvises til en regional forvaltningsdomstol. I Island træffes afgørelser om tvangsmæssig anbringelse i mere end to måneder af en domstol, mens afgørelser om tvangsfjernelse i op til to måneder træffes af kommunale børneværnsudvalg. [227]

Det er således kun Sverige, at beslutningskompetencen i et vist omfang overlades til politisk udpegede lægfolk, herunder kompetencen til at træffe beslutning om oversendelse til en domstol, mens afgørelsen i de øvrige nordiske lande bliver truffet af domstolslignende nævn eller egentlige domstole (Island dog kun ved tvangsanbringelse i mere end 2 måneder).

Tvangsanbringelse af et barn er et af de mest vidtgående indgreb, man kan blive udsat for som borger i Danmark. Derfor er det også vigtigt, at der – udover de materielle og sagsbehandlingsmæssige krav – stilles strenge krav til de processuelle retsgarantier. Det har man i Danmark blandt andet forsøgt at imødekomme ved at henlægge afgørelseskompetencen til en selvstændigt forvaltningsmyndighed bestående af faglige kompetencer og lægmænd. Så længe afgørelserne træffes af et udvalg, hvor to af udvalgets fem medlemmer (herunder formanden og næstformanden) repræsenterer kommunalbestyrelsen i den kommune, som har forberedt sagen, kan der imidlertid stilles spørgsmål ved udvalgets upartiskhed og afhængighed, herunder om der indgår usaglige hensyn i vurderingen. Derfor er der også foreslået en anden sammensætning af udvalget i kapitel 7.2 ovenfor. Uanset, om udvalgets sammensætning ændres som foreslået, vil der være spørgsmål om børn og unge-udvalgets uafhængighed, blandt andet fordi det fortsat vil være forvaltningen i den samme kommune, der er ansvarlig for sagens oplysning, og fordi møderne afholdes hos forvaltningen. Samtidig vil der særligt for lægmandsmedlemmer i de mindre

[224] Betænkning nr. 1212/1990, s. 119.
[225] Betænkning nr. 1212/1990, s. 121.
[226] Lov 1992-06-24 nr. 501 § 1, nr. 12. Der kom dog alene til at deltage 3 kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvor udvalget havde foreslået 5 (evt. 7), jf. lovforslag 1992-01-29 nr. L214, bem. til 'udvalgets forslag'.
[227] Oplyst pr. mail af Anne-Dorthe Hestbæk, seniorforsker ved Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVA).

kommuner, uden så mange møder i børn og unge-udvalgene, kunne opstå risiko for, at der ikke oparbejdes den fornødne erfaring og indsigt i sagerne.

Det kan derfor overvejes, om afgørelser om tvangsanbringelse i stedet bør henlægges til et andet organ, således at der også i første instans sikres en uafhængig retlig efterprøvelse af oplysnings- og beslutningsgrundlaget. Det kan for eksempel være et nævn eller en særlig domstol, der er helt uafhængig af forvaltningen, og som kan specialisere sig i denne type sager. I det følgende opstilles to alternative modeller til den nuværende, som vurderes at styrke de involverede parters retssikkerhed betragteligt:

FORSLAG 1: NÆVNSBEHANDLING

Kompetencen til at træffe afgørelse i sager om tvangsanbringelse henlægges til børn og unge-nævn. Det kan enten være et landsdækkende nævn, som af hensyn til sagens parter bør rejse rundt i landet, eller regionale nævn som behandler sager indenfor et nærmere geografisk område. Nævnene/nævnet kunne for eksempel sammensættes med en dommer, to børnesagkyndige, en jurist/socialrådgiver med særlig viden om sagsbehandlingen på det sociale område samt en lægmand (5 medlemmer).[228] Alternativt kan nævnet sammensættes af en dommer, en børnesagkyndig og en lægmand (3 medlemmer). Formanden for nævnet bør under alle omstændigheder være dommermedlemmet, som derved også får kompetencen til at træffe de akutte formandsafgørelser om tvangsanbringelse, jf. kapitel 9. Det vil fortsat være forvaltningen, som oplyser sagen og udarbejder indstilling. Nævnene/Nævnet bør dog have et selvstændigt sekretariat med juridiske/forvaltningsretlige kompetencer, så sekretariatet kan foretage en intens prøvelse af, om sagen er tilstrækkeligt oplyst og foranledige eventuelle yderligere undersøgelser foretaget, herunder behandle begæringer fra forældrene om at få foretaget undersøgelser. Sekretariatet kan også vurdere, om der er fejl og mangler, som kan føre til en kritik fra nævnet. Nævnets afgørelser bør kunne indbringes direkte for domstolene, hvilket er uddybet i kapitel 8.

Ved denne løsning vil afgørelserne i langt højere grad fremstå uafhængige og upartiske i forhold til forvaltningen. Endvidere vil alle nævnsmedlemmer hurtigt kunne få oparbejdet erfaring og indsigt i sagsområdet, hvilket kan sikre ensartede afgørelser af høj kvalitet. Nævnsbehandlingen vil muligvis kunne opleves som en højere grad af retsliggørelse af processen[229], men det vurderes, at hensynet til parternes retssikkerhed og retsfølelse må prioriteres højere. Forhåbentligt vil processen samtidig kunne betyde, at forældrene får en større tiltro til systemet, som i sidste ende kan have en positiv betydning for det videre samarbejde mellem forældre og forvaltning.

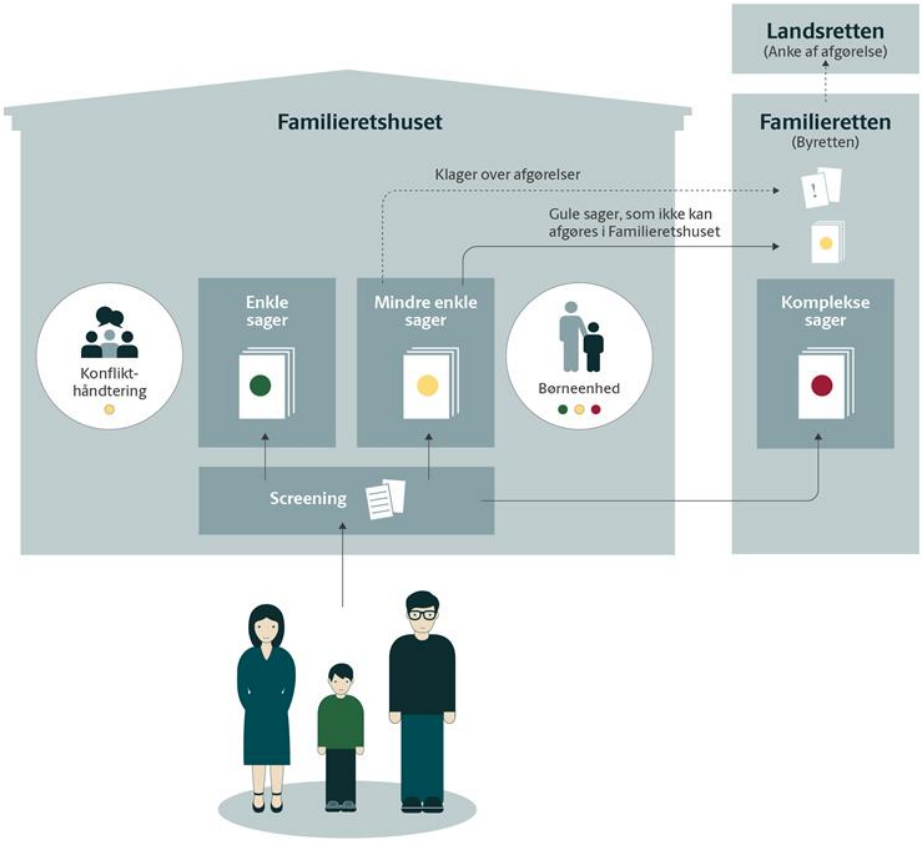
[228] Dette svarer til den foreslåede sammensætning af børn og unge-udvalgene ovenfor i kapitel 7.2.
[229] Betænkning nr. 1212/1990, s. 120-121.

FORSLAG 2: DET KOMMENDE FAMILIERETSSYSTEM

Regeringen (Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti indgik den 27. marts 2018 en aftale om et nyt familieretligt system, som skal behandle og træffe afgørelse i forskellige typer sager foranlediget af skilsmisse og samlivsophævelse. Det nye system består af et familieretshus, der er en administrativ myndighed, som skal håndtere de helt enkle sager, hvor parterne er enige på forhånd (grønt spor), og de mindre enkle sager, hvor parterne med støtte og rådgivning forventes at kunne løse uenigheder selv, men hvor det også kan blive nødvendigt at træffe en afgørelse (gult spor). Endvidere er der familieretten, dvs. de 24 byretter, som skal træffe afgørelse i de indgribende og mest konfliktfyldte sager, hvor børnene er særligt udsatte (rødt spor). Familieretten er samtidig klageinstans for afgørelser truffet af familieretshuset. Udkast til de relevante lovforslag er i skrivende stund i høring.[230]

Figur 8: Det nye familieretssystem[231]

[230] Udkast til forslag til lov om Familieretshuset og udkast til forslag til lov om ændring af forældreansvarsloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love (SOU Alm.del 2017-18, bilag 301).
[231] Regeringen.dk (27.03.2018) - Nyt system for skilsmisser. Nyheder > Aftale om nyt skilsmissesystem.



Det nye familieretssystem har en række åbenlyse fordele, som også vurderes egnet til sager om tvangsanbringelser af børn (og eventuelt andre tvangsafgørelser i forhold til familier). Tvangsanbringelsessagerne må i så fald anses for at tilhøre gruppen af de mest indgribende og konfliktfyldte sager (det røde spor), hvor familieretten træffer afgørelse i første instans med ankemulighed til landsretten.

Blandt fordelene ved denne løsning kan blandt andet nævnes:

- Både familieretshuset og familieretten er specialiseret indenfor et sammenligneligt område, og denne specialisering vil forholdsvis let kunne udvides til sager om tvangsanbringelse. For eksempel vil der i familieretshuset være en tung vægtning af børne- og familiefaglige medarbejdere, og i familieretterne vil der være tale om dommere med en særlig interesse i og kompetencer indenfor det familieretlige område, herunder i form af obligatorisk efteruddannelse, og betydelig erfaring med at afgøre komplekse og indgribende sager. [232]

[232] Børne- og Socialministeriets hjemmeside > Nyheder > Nyhedsarkiv > 2018 > mar > Mai Mercado: Skilsmissebørnene kommer i centrum med nyt system > nærmere om aftal: Tema 1: Kompetencer i det nye system.

- Inden familieretten skal afgøre sagen, kan det særligt faglige personale i de administrative familieretshuse forberede sagen, herunder indhente de nødvendige oplysninger fra forvaltningen mv., selv foranledige undersøgelser foretaget og holde møder med forvaltningen og sagens parter.[233]
- Familieretshusets børneenhed kan sikre barnet sin egen indgang i systemet, hvor der allerede fra sagens start kan være det nødvendige fokus på barnet og dets trivsel i processen, ligesom børneenheden kan sørge for, at barnets perspektiv inddrages. Der vil også være en række forskellige redskaber og tilbud til barnet, ligesom barnet vil kunne blive orienteret om sine rettigheder mv.[234]

Ved denne løsning igangsætter forvaltningen sagen i familieretssystemet, men det er familiehuset som oplyser sagen til familieretten. Det er herved også den af de to modeller, som har den højeste grad af uafhængighed i forhold til forvaltningen. Samtidig vil sagen blive afgjort af særlige dommere med interesse og erfaring på området, som derfor kan foretage en intens prøvelse af sagen i første instans. Hertil kommer, at modellen sikrer en styrkelse af barnets stemme og barnets deltagelse i processen. Se i øvrigt kapitel 10 om fastsættelse af sagsbehandlingstider for familieretterne og prøvelsens intensitet.

Grundet sagernes særligt indgribende og komplekse karakter vurderes det hensigtsmæssigt, at familieretten udover byretsdommeren beklædes af to sagkyndige dommere, ligesom når byretterne i dag tager stilling til Ankestyrelsens afgørelser Det vil sige en sagkyndig i børneforsorg og en sagkyndig i børne- eller ungdomspsykiatri eller psykologi.[235]

I akutte sager vil det være dommeren, der skal træffe den foreløbige afgørelse om tvangsanbringelse, jf. også kapitel 9. Der bør derfor være en bagvagt i retskredsen i tilfælde af, at dommeren ikke kan træffes i akutte tilfælde.

ANBEFALING

Begge alternative modeller vurderes at indebære en væsentlig styrkelse af retssikkerheden i forhold til den nuværende ordning med børn og unge-udvalg og bringe den danske ordning på niveau med ordningerne i Finland og Norge. Det skyldes primært, at begge løsninger skaber en

[233] Børne- og Socialministeriets hjemmeside > Nyheder > Nyhedsarkiv > 2018 > mar > Mai Mercado: Skilsmissebørnene kommer i centrum med nyt system > nærmere om aftal: Tema 3 Sagsforløb i de tre spor.
[234] Børne- og Socialministeriets hjemmeside > Nyheder > Nyhedsarkiv > 2018 > mar > Mai Mercado: Skilsmissebørnene kommer i centrum med nyt system > nærmere om aftal: Tema 7 Børneenheden.
[235] Serviceloven § 170, stk. 1.

højere grad af uafhængighed til forvaltningen. Samtidig vil begge løsninger med deres færre organer kunne forkorte den samlede sagsbehandlingstid i påklagede sager.

Det er imidlertid forslag 2 (familieretssystemet), som vil indebære den højeste grad af uafhængighed. Samtidig vil dette forslag medføre, at sagen allerede i første instans prøves af en domstol med særligt kvalificerede dommere på området. Hertil kommer, at forslaget også vil betyde en væsentlig forbedring af barnets rolle i processen gennem både mere støtte og inddragelse.

På denne baggrund er den primære anbefaling, at kompetencen til at træffe afgørelse om tvangsanbringelse af børn henlægges til familieretterne (det vil sige de 24 byretter) i det det kommende familieretssystem med mulighed for at anke familierettens dom til landsretten.

Sekundært anbefales det, at kompetencen til at træffe afgørelse henlægges til et eller flere børn og unge-nævn (regionale eller landsdækkende nævn) med eget sekretariat. Nævnets afgørelse bør kunne indbringes direkte for domstolene, gerne med familieretten som ankeinstans.

8 Ankestyrelsen som klageinstans

8.1 Klagesagsbehandlingen hos Ankestyrelsen

Almindeligvis skal klager over de sociale myndigheders afgørelser indsendes til den myndighed, der traf afgørelsen. Den pågældende myndighed skal så genvurdere sagen, og kun i de tilfælde, hvor myndigheden ikke giver klageren medhold ved genvurderingen, skal myndigheden sende klagen videre til ankeinstansen.[236] Det gælder imidlertid ikke afgørelser truffet af børn og unge-udvalgene, som kommunen straks skal sende videre til Ankestyrelsen,[237] som er en styrelse under Økonomi- og Indenrigsministeriet.[238]

Klager over afgørelser om tvangsanbringelser kan indbringes for Ankestyrelsen af forældremyndighedsindehaveren og den unge, hvis denne er fyldt 12 år.[239] Hvis barnet er fyldt 12 år inden Ankestyrelsens afgørelse, skal barnet have partsstatus.[240] Forvaltningen kan ikke klage over

[236] Den sociale retssikkerhedslov § 66.
[237] Bekendtgørelse 2017-11-13 nr. 1249 om retssikkerhed og administration på det sociale område § 11, stk. 1.
[238] Det vil sige, at en administrativ klagemyndighed fra et andet ressortministerium (Økonomi- og Indenrigsministeriet) træffer afgørelser, der kan have økonomiske konsekvenser for ressortministeriet på et andet område (Børne- og Socialministeriet).
[239] Serviceloven § 168, stk. 2.
[240] U.2000.1228V.

afgørelsen, men myndigheden og den enkelte medarbejder har i særlige tilfælde pligt til at underrette Ankestyrelsen om sager.[241] Der gælder ingen formkrav til klagen, som derfor også kan ske mundtligt.[242] Klagen har som udgangspunkt ikke opsættende virkning.[243]

Sagen skal være indbragt for Ankestyrelsen inden 4 uger efter, at klageren fik meddelelse om afgørelsen. Efter modtagelsen af klagen sender Ankestyrelsen en skriftlig bekræftelse til parterne med angivelse af den forventede sagsbehandlingstid. Ankestyrelsen orienterer desuden parterne om deres rettigheder og om deres eventuelle pligt til at give oplysninger.[244]

Når sagen forberedes i Ankestyrelsen, er det Ankestyrelsen, der har ansvaret for sagsoplysningen, herunder med hensyn til lægelige udtalelser, andre sagkyndige udtalelser og parternes udtalelser.[245] Parterne har mulighed for at medvirke, herunder at komme med bemærkninger til nye oplysninger.

En række af de retssikkerhedsgarantier, der gælder under forvaltningens og børn og unge-udvalgets sagsbehandling, gælder tilsvarende under Ankestyrelsens behandling af sagen. Parterne har således ret til gratis advokat, og de skal oplyses om retten til aktindsigt og retten til at udtale sig.[246] Indehaveren af forældremyndigheden, barnet samt parternes advokater og bisiddere skal have tilbud om at udtale sig.[247]

Klager over børn og unge-udvalgets afgørelser, behandles på et møde med udvidet votering.[248] Det betyder, at der fra Ankestyrelsen deltager to medlemmer og to ankechefer, hvoraf den ene er formand. I tilfælde af stemmelighed, er det formandens stemme, der er afgørende. Ankecheferne skal have bestået en juridisk, statsvidenskabelig, økonomisk eller anden dermed ligestillet eksamen.[249] De beskikkede medlemmer udpeges af socialministeren efter indstilling fra henholdsvis Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, KL og Danske Handicaporganisationer. Derudover skal der på mødet deltage en børnesagkyndig, der er kyndig i børne- eller ungdomspsykiatri, psykologi eller pædagogik eller have en lignende relevant uddannelse.[250] Den børnesagkyndige kan rådgive og

---

[241] Ankestyrelsens hjemmeside under fanen 'Juridisk hotline for sagsbehandlere', 'børn og unge', 'Diverse børn og unge' i besvarelsen af spørgsmålet "*Kan forvaltningen påklage en afgørelse truffet af børn og unge-udvalget*".

[242] Vejledning 2017-12-07 nr. 10283 om retssikkerhed og administration på det sociale område (vejledning til den sociale retssikkerhedslov), pkt. 290; "Socialret, Børn og unge" af Trine Schultz, Hanne Hartoft, John Klausen og Nina von Hielmcrone (2017) s. 375.

[243] Serviceloven § 168, stk. 3. Dog kan Ankestyrelsens direktør under ganske særlige omstændigheder bestemme, at en afgørelse ikke må iværksættes, før Ankestyrelsen har truffet afgørelse i sagen.

[244] Bekendtgørelse 2015-12-22 nr. 1839 om forretningsorden for Ankestyrelsen (forretningsorden for Ankestyrelsen) § 15, stk. 1.

[245] Forretningsorden for Ankestyrelsen § 17.

[246] Serviceloven § 168, stk. 4.

[247] Serviceloven § 168, stk. 4, jf. § 74, stk. 2 og 3.

[248] Den sociale retssikkerhedslov § 55.

[249] Den sociale retssikkerhedslov § 51, stk. 3. De to ankechefer, der deltager på disse møder, er jurister, jf. Nyt fra Ankestyrelsen nr. 2, april 2018 'Anbringelse uden for hjemmet – sådan forløber sagen' af souchef Margrethe Sanning.

[250] Forretningsorden for Ankestyrelsen § 22, stk. 2.

vejlede ankemødets medlemmer, før de træffer afgørelse, men har ikke selv stemmeret. Endvidere kan Ankestyrelsen, hvis det vurderes nødvendigt for en sag, anmode private med kendskab til barnet/den unge om at deltage på mødet.[251]

Der afholdes møde i Ankestyrelsen umiddelbart inden, at afgørelsen træffes, hvor indehaveren af forældremyndigheden, barnet/den unge, advokaterne og eventuelle bisiddere får mulighed for at udtale sig over for Ankestyrelsen.[252] Møderne er ikke offentlige. Indehaveren af forældremyndigheden og den unge, der er fyldt 12 år, har ret til at få dækket sine transportudgifter.[253]

I sin prøvelse af sagen er Ankestyrelsen ikke begrænset af parternes påstande.[254] Ankestyrelsen efterprøver de retlige spørgsmål.[255] Ankestyrelsen undersøger i den forbindelse, om en afgørelse lider af retlige mangler ud fra en bedømmelse af gældende ret. Ankestyrelsen skal blandt andet tage stilling til almene juridiske spørgsmål, for eksempel spørgsmål om lovens ikrafttræden og forældelse mv., lovens fortolkning, om de almindelige forvaltningsretlige principper om lovlig forvaltning er fulgt, om reglerne for sagsbehandlingen er fulgt, om sagen er tilstrækkeligt oplyst, og om de faktiske omstændigheder, som en afgørelse bygger på, er korrekte.[256] I de tilfælde, hvor lovgivningen indeholder mulighed for at foretage et skøn, skal Ankestyrelsen også efterprøve:

- Om der er blevet foretaget et individuelt skøn.
- Om de kriterier, der er blevet anvendt, er lovlige.
- Om der er taget uvedkommende hensyn.
- Hvilke kriterier, der skal indgå i den konkrete vurdering.
- Om alle relevante kriterier er inddraget.
- Om prioriteringen mellem de valgte kriterier er i overensstemmelse med almindelige retsprincipper, for eksempel lighedsgrundsætningen.
- Om afvejningen er i overensstemmelse med de prioriteringsregler, der eventuelt måtte være forudsat i den sociale lovgivning.[257]

---

[251] Forretningsorden for Ankestyrelsen § 22, stk. 4.

[252] Serviceloven § 168, stk. 4, jf. § 74, stk. 2 og 3, jf. forretningsorden for Ankestyrelsen § 21, stk. 2.

[253] Servicelovens § 168, stk. 5.

[254] Retssikkerhedslovens § 68, stk. 1.

[255] Retssikkerhedslovens § 69.

[256] Vejledning til den sociale retssikkerhedslov, pkt. 281 og 282. Lovforslag 2002-03-20 nr. L169 om ændring af lov om retssikkerhed på det sociale område (Grundlaget for efterprøvelse af skønsmæssige afgørelser) bem. til 'Nærmere om prøvelsens omfang'.

[257] Vejledning til den sociale retssikkerhedslov, pkt. 287.

På dette område kan Ankestyrelsen ifølge vejledningen også tilsidesætte et lovligt skøn, som er foretaget i sagen i første instans.[258]

Afgørelsen, der skal være skriftlig og begrundet, skal foreligge inden 8 uger efter, at Ankestyrelsen har modtaget klagen.[259] Afgørelsen kan gå ud på afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring af den påklagede afgørelse.[260] *Afvisning* anvendes, hvis Ankestyrelsen ikke er kompetent til at behandle sagen, og *stadfæstelse* anvendes, hvis Ankestyrelsen er enig med børn og unge-udvalget. Hvis der sker *hjemvisning*, skal kommunen behandle sagen igen. Det kan eksempelvis være i tilfælde, hvor sagsbehandlingen i forbindelse med den oprindelige afgørelse har været mangelfuld, hvis der for eksempel har manglet væsentlige oplysninger. Hjemvisning kan også ske som følge af, at der er indkommet nye væsentlige oplysninger af betydning for den oprindelige afgørelse eller som følge af væsentlige sagsbehandlingsfejl eller hjemmelsmangler.[261] Afgørelsen vil i så fald som udgangspunkt blive *ophævet*. Ankestyrelsen kan også vælge at *ændre* afgørelsen.

Det er desværre ikke muligt at sige noget om, hvor stor en del af de samlede antal afgørelser om tvangsanbringelser, der påklages til Ankestyrelsen, da kommunerne ikke længere indberetter data om det samlede antal afgørelser om tvangsanbringelse til Danmarks Statistik.[262] Ankestyrelsen har dog oplyst, at styrelsen i 2016 og 2017 behandlede henholdsvis 674 og 632 klager over børn og unge-udvalgenes afgørelser om tvangsanbringelse.

Tabel 4.[263] Indkomne klager over børn og unge-udvalgets afgørelser om tvangsanbringelse

År	**Antal indkomne sager**
2016	674
2017	632

Ankestyrelsen kan også tage sager op af egen drift, hvilket dog ikke er nærmere behandlet i denne rapport.

[258] Vejledning til den sociale retssikkerhedslov, pkt. 288.

[259] Den sociale retssikkerhedslov § 70 og 73. Se også vejledning til den sociale retssikkerhedslov, pkt. 301.

[260] Den sociale retssikkerhedslov § 68, stk. 2.

[261] Vejledning til den sociale retssikkerhedslov, pkt. 278.

[262] Indberetningerne omfatter for eksempel ikke længere genbehandlingssagerne.

[263] Kilde: Ankestyrelsens svar på aktindsigtsanmodning af 26. juni 2018. Tabellen viser fordelingen af børn og unge-udvalgets afgørelser om tvangsanbringelse efter § 58 i serviceloven. Formandens foreløbige afgørelser indgår ikke i statistikken. Der er registreret én sag pr. barn. Genbehandlingssager indgår også i opgørelsen. Ankestyrelsen ændrede sin registreringspraksis fra 2016, og det er derfor ikke muligt at sammenligne med tidligere år.

8.2 Vurdering af Ankestyrelsen som klageinstans

Ankestyrelsen omgør væsentlig færre afgørelser om tvangsanbringelse end om øvrige foranstaltninger. Som det fremgik af kapitel 4.3 omgjorde Ankestyrelsen i 2017 54 procent af kommunernes afgørelse om frivillige foranstaltninger. Som det fremgår af tabel 5 og 6 nedenfor ligger omgørelsesprocenterne i tvangsanbringelsessagerne derimod meget lavt og var i 2017 helt nede på 2 procent.

Tabel 5:[264] Stadfæstelsesprocenten for klager over alle børn og unge-udvalgets afgørelser

År	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Stadfæstelse sprocent	96%	97%	96%	98%	94%	96%	97%	93%	93%	91%

Tabel 6:[265] Stadfæstelsesprocenten for klagesager over børn og unge-udvalgets afgørelser om tvangsanbringelse

År	**2016**	**2017**
Stadfæstelsesprocent	97%	98%

De høje stadfæstelsesprocenter skal dog ses i lyset af, at Ankestyrelsen kan have udbedret fejl og mangler i oplysningsgrundlaget under sagens behandling. Hvis der for eksempel bliver fundet fejl i handleplanen eller forældrekompetenceundersøgelsen, kan Ankestyrelsen opfordre kommunen til at indhente nye oplysninger, der kan indgå ved næste behandling. Se til illustration heraf nedenstående case, som Justitia har modtaget fra en § 54-støtteperson:

---

[264] Kilde: Ankestyrelsens svar på aktindsigtsanmodning af 26. juni 2018. Tallene omfatter alle klager over afgørelser fra børn og unge-udvalget, da det pga. Ankestyrelsens daværende opgørelsesmetoder ikke er muligt at afgrænse tallene til alene at omfatte klager over afgørelser om tvangsanbringelse, for eksempel indgår også klager over formandsafgørelser og overvåget samvær. Ankestyrelsen har dog telefonisk oplyst den 13. august 2018, at hovedvægten af sagerne vedrører tvangsanbringelser, og at når der har været en delafgørelse om tvangsanbringelse, er det udfaldet af denne delafgørelse, der har været afgørende for, om sagen er blevet registreret som stadfæstet. Tallet for 2013 er udregnet på baggrund af oplysninger om en stadfæstelsesprocent 2013, 1. halvår på 96 procent og 2. halvår på 90 procent.

[265] Kilde: Ankestyrelsens svar på aktindsigtsanmodning af 26. juni 2018. Ankestyrelsen ændrede registreringspraksis fra 2016, og tallene fra 2016 og 2017 omfatter således alene klager over børn og unge-udvalgets afgørelser om tvangsanbringelse. Afgørelser over akutafgørelser om tvangsanbringelse truffet af formanden for børn og unge-udvalget indgår *ikke* i statistikken. Der er registreret én sag pr. barn. En sag er registreret som en stadfæstelse, hvis afgørelsen om tvangsanbringelse er stadfæstet. Er der i forbindelse med sagen behandlet klager over andre afgørelser er disse registreret separat.

CASE[266]

Vordende forældre får under graviditet foretaget en forældrekompetenceundersøgelse. Af denne fremgår gode ressourcer, men den peger samtidig på nogle risikofaktorer. Forvaltningen anmoder om samtykke til anbringelse, hvilken afslås. Lige efter fødslen ankommer forvaltningen med en foreløbig formandsafgørelse om tvangsanbringelse. Denne bliver efterfølgende godkendt i børn og unge-udvalget for fire uger. Herefter bliver sagen igen behandlet i børn og unge-udvalget, og der fastsættes en genbehandlingsfrist på 1 år. Ankestyrelsen nedsætter genbehandlingsfristen til et halvt år og pålægger forvaltningen at foretage en supplerende forældrekompetenceundersøgelse. Denne viser, at forældrene med støtte selv vil kunne varetage barnets behov og anbefaler hjemgivelse. Barnet hjemgives efter 11 måneders anbringelse.

På trods af de meget høje stadfæstelsesprocenter bliver en stor del af Ankestyrelsens afgørelser om tvangsanbringelse indbragt for domstolene. I et svar til Folketingets Retsudvalg i 2016, oplyste den daværende social- og indenrigsminister Karen Ellemann, at Ankestyrelsen årligt behandlede over 700 sager om tvangsanbringelse af et barn eller en ung under 18 år,[267] og at lidt over 80 procent af Ankestyrelsens afgørelser i 2015 blev indbragt for byretten.[268]

Det betyder samtidig, at det tidsmæssige forløb kan blive langt. Efter Ankestyrelsens afgørelse har parterne 4 uger til at kræve afgørelsen indbragt for byretten. Der gælder imidlertid ingen faste frister for, hvor hurtigt sagen skal behandles i byretten. I forbindelse med et folketingsspørgsmål har Ankestyrelsen i 2016 opgjort det gennemsnitlige tidsforløb for en klage/ankesag for tvangsanbringelsessager afgjort i byretten i 2015.[269] Opgørelsen viste, at der i gennemsnit forløb 205 dage, fra børn og unge-udvalget traf afgørelse om tvangsanbringelsen til sagen blev afgjort i byretten. Heraf udgjorde tiden fra Ankestyrelsens afgørelse til byrettens dom i gennemsnit 132 dage.[270]

Blandt de fagpersoner, som Justitia har interviewet i forbindelse med rapporten, har der været forskellige opfattelser af klagesystemet og Ankestyrelsens rolle.

> *"Klageprocessen er som i mange andre råd og nævn – det er det system, der er. Det er ikke problematisk med Ankestyrelsen som klageinstans. Det er et glimrende et administrativt klagesystem. De er meget kompetente i Ankestyrelsen."* **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

> *" De påklagede afgørelser kommer i Ankestyrelsen, og så eventuelt i byretten, og dette kan køre indtil sagen skal i børn og unge-udvalget igen. De børn er så meget i klemme, at man overvejer at hjemgive dem af hensyn til deres trivsel."* **Helle Stage, socialrådgiver i en mindre kommune**

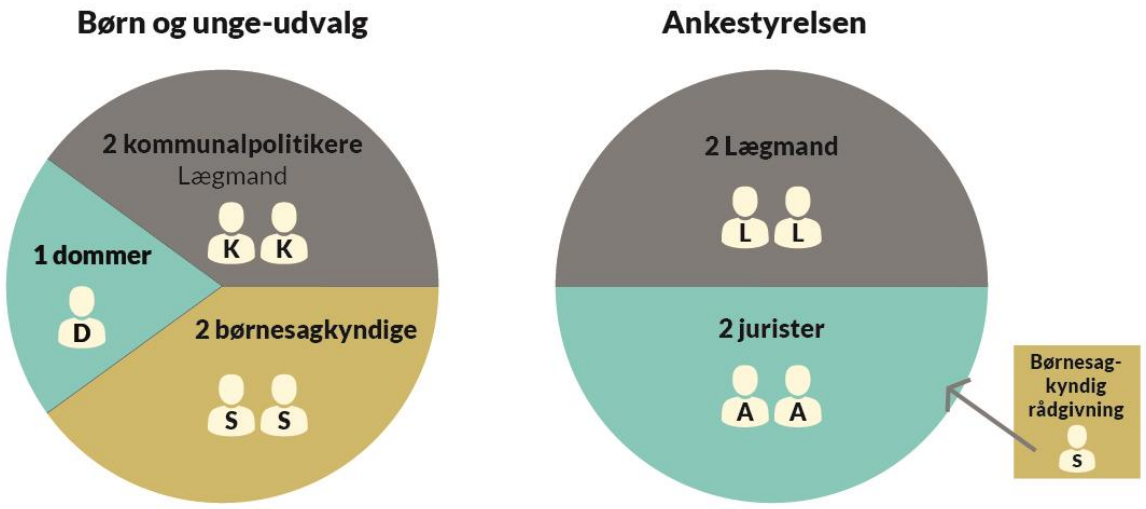
[266] Case fra Rikke Skovgaard-Bech, § 54-støtteperson
[267] Førstegangsanbringelse eller en afgørelse om fortsat anbringelse.
[268] REU Alm.del 2015-16, endeligt svar på spørgsmål nr. 352.
[269] SOU Alm.del 2015-16, endeligt svar på spørgsmål nr. 225.
[270] SOU Alm.del 2015-16, endeligt svar på spørgsmål nr. 225.

> *"Man kan spørge sig selv, hvilken funktion Ankestyrelsen har. De fleste advokater har nok den holdning, at det er noget, der skal overstås, så man kan gå i retten. Men mange forældre oplever det som fint nok at møde i Ankestyrelsen, og de bliver behandlet ordentligt."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Det kan af nogle anses for en anomali, at sagen skal behandles i et forum, der ikke nødvendigvis besidder de samme kundskaber som medlemmerne af underinstansen (børn og unge-udvalget). Og indbringes sagen efterfølgende for domstolene, vil sagen jo atter skulle behandles af en dommer (og to sagkyndige psykologer mv.). Det kunne måske være relevant at se på merværdien af klageadgangen til Ankestyrelsen."* **Jacob Waage, administrerende dommer, Retten på Frederiksberg**

Figuren nedenfor illustrerer forskellen på kompetencerne i henholdsvis børn og unge-udvalgene og Ankestyrelsen.

Figur 9: Kompetencerne i henholdsvis børn og unge-udvalgene og Ankestyrelsen



Som det fremgår, har flertallet af de stemmeberettigede medlemmer i børn og udvalgene en faglig baggrund. Samtidig er den børnesagkyndige repræsentation vægtet højt (to ud af fem medlemmer), og den juridiske repræsentation udgøres af en dommer, der må anses for at være en særlig garant for retssikkerheden. Ved afgørelsen af klager i Ankestyrelsen er der derimod en ligelig fordeling af lægmandsmedlemmer og faglige medlemmer i form af jurister. Der er adgang til rådgivning hos en børnesagkyndig person, men vedkommende er ikke stemmeberettiget. Ud fra en teoretisk betragtning kan det således overvejes, om Ankestyrelsens sammensætning er egnet til at træffe mere kompetente afgørelser end børn og unge-udvalgene. Måske er Ankestyrelsens styrke i disse sager snarere en større viden om sagsbehandlingen på det sociale område, og at Ankestyrelsen bedømmer sager på tværs af kommunegrænser og dermed kan sikre en mere ensartet praksis på landsplan.

Selvom Ankestyrelsen som klageinstans på flere måder tilfører retssikkerhed for sagens parter – herunder ved sikring af sagens oplysning, eventuelt udbedring af fejl og mangler og en intens prøvelse af førsteinstansen afgørelse – kan det overvejes, om det nuværende klagesystem på tvangsanbringelsesområdet kan anses for hensigtsmæssigt. Som det er fremgået ovenfor, kan Ankestyrelsens sammensætning ud fra en teoretisk betragtning næppe anses for mere egnet end børn og unge-udvalget. Endvidere kan de gode forvaltningsretlige kompetencer i Ankestyrelsen også tilføres børn og unge-udvalgene, hvilket er foreslået i kapitel 7.2. Hertil kommer, at 97-98 procent af børn og unge-udvalgenes afgørelser om tvangsanbringelse bliver stadfæstet, at 80 procent af Ankestyrelsens afgørelser bliver indbragt for domstolene, og at der i gennemsnit forløber 205 dage, fra børn og unge-udvalget træffer afgørelse om tvangsanbringelse til sagen er afgjort i byretten. Disse forhold tyder på, at der er brug for nytænkning af klagesystemet.

Som det fremgår af kapitel 7.7, er der i denne rapport foreslået to alternative løsninger. Det første forslag er, at børn og unge-udvalgene erstattes af regionale børn og unge-nævn eller et landsdækkende nævn, som rejser rundt i landet. I dette forslag er det således fortsat forvaltningen, som oplyser sagen, men nævnene skal have et selvstændigt sekretariat, der på samme måde som Ankestyrelsen foretager en intens prøvelse af sagens oplysning, som kan påse, om der fejl og mangler, der kan føre til en kritik fra nævnet, og som kan foretage en høj faglig vurdering af sagen. Endvidere forudsættes prøvelsen af afgørelsen at være på samme intense niveau som Ankestyrelsens. Hvis denne model - som er rapportens sekundære anbefaling - vælges, må Ankestyrelsens betydning som klageinstans anses for at blive væsentligt reduceret, idet Ankestyrelsens nuværende klagesagsbehandling næppe vil kunne matche nævnsbehandlingen (hvor kompetencerne fra Ankestyrelsen til gengæld vil kunne indgå). Her vil det i stedet være relevant at indbringe nævnsafgørelsen direkte for domstolene, gerne de kommende familieretter.

Det andet forslag – som samtidig er den primære anbefaling – er at henlægge kompetencen til at træffe afgørelse i første instans til de kommende familieretter med ankeadgang til landsretten. I dette forslag vil det være familieretshusene, der oplyser sagen, og familieretten der som særlig domstol på området træffer afgørelse i sagen. Hvis denne model vælges, fjernes afgørelseskompetencen helt fra det administrative system og overføres til domstolssystemet.

Det anbefales derfor, at Ankestyrelsen udgår som klageinstans, hvis børn og unge-udvalgene erstattes med et eller flere børn og unge-nævn, idet disse afgørelser bør kunne indbringes direkte for de kommende familieretsdomstole. Hvis kompetencen til at træffe afgørelse i første instans i stedet overføres til familieretterne, er Ankestyrelsen som klageinstans selvsagt ikke relevant.

I tilfælde af, at børn og unge-udvalgene ønskes bevaret – eventuelt med en faglig styrkelse af udvalgene og en udvidelse af deres kompetencer til at påse og vurdere sagsbehandlingsfejl –

anbefales den samme løsning som ved nævnene, således at også udvalgenes afgørelser kan indbringes direkte for de kommende familieretter.

8.3 Vurdering af muligheden for at gøre klagesystemet mere børnevenligt

Hvis den nuværende ordning med børn og unge-udvalg og Ankestyrelsen bevares er det vigtigt, at der sikres en lige og reel adgang til at få prøvet sin sag i anden instans. Ankestyrelsen har tidligere undersøgt, hvem der i årene 2009-2013 havde benyttet sig af klageadgangen.

Tabel 7.[271] Afsluttede klagesager i Ankestyrelsen fordelt efter, hvem der har klaget

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Antal	**Pct.**	**Antal**	**Pct.**	**Antal**	**Pct.**	**Antal**	**Pct.**	**Antal**	**Pct.**
Begge forældre	201	42	198	39	259	41	295	39	243	36
Kun mor	219	46	238	47	263	42	292	39	280	42
Kun far	39	8	60	12	64	10	72	10	65	10
Forældre og ung	5	1	3	1	24	4	56	7	58	9
Kun ung	5	1	3	1	4	1	20	3	15	2
Uoplyst	8	2	1	0	14	2	12	2	8	1
I alt	**477**	**100**	**503**	**100**	**628**	**100**	**747**	**100**	**669**	**100**

Som det fremgår, er det oftest kun moderen og derefter begge forældre, der klager over afgørelser truffet af børn og unge-udvalget. Den unge alene har i 2009-2013 kun klaget i 1-3 % af sagerne. Se også nedenstående udtalelse fra 2015.

[271] 'Anbringelsesstatistik, årsstatistik 2013' Ankestyrelsen (2013), s. 54. Tallene er beregnet ud fra alle afgjorte sager på anbringelsesområdet, hvor der blev klaget over en afgørelse truffet af børn og unge-udvalget, dvs. eks. også klager over overvåget samvær. Det har ikke været muligt at skaffe yderligere data på dette for de seneste år, jf. Ankestyrelsens svar på aktindsigtsanmodning af 26. juni 2018.

> *"Jeg har siddet på det sociale område siden 2005, og jeg tror, jeg kan tælle på én hånd det antal klager, jeg har fået fra børn. Det er meget få."* **Helle Mamsen, chefkonsulent Københavns Kommunes socialforvaltning, Berlingske 2015**[272]

De børn, der er klageberettigede, tager således kun i meget beskedent omfang del i klager over børn og unge-udvalgets afgørelser, selv om afgørelserne har afgørende indflydelse på deres liv.

Til sammenligning kan nævnes, at henvendelser fra børn tilsyneladende ligger på ca. 7,4 % hos børnekontoret ved Folketingets Ombudsmand.[273] Denne trods alt noget højere andel kan muligvis skyldes, at Ankestyrelsen ikke på samme måde som ombudsmandens børnekontor formidler viden om klagemuligheder mv. direkte til børn via deres hjemmeside og på anden måde står mere synligt til rådighed for børn.

> *"Er børnekontoret så i »øjenhøjde« med børn? Nej, det er vi næppe helt. Børnekontoret er nemlig en del af en samlet ombudsmandsinstitution, hvis kernekompetence er jura på højt niveau og stærk autoritet over for myndighederne. Det er ikke opskriften på børnehøjde. Men vi gør os umage for at være så godt og tydeligt til rådighed for børn, som vi kan. Det er ikke svært for børn at komme i kontakt med os. De kan for eksempel ringe, skrive eller chatte – så får de svar med det samme. Og på vores tilsynsbesøg taler vi med børn, som nok aldrig selv ville kontakte myndighederne."* **Jørgen Steen Sørensen, Folketingets Ombudsmand**

Selvom en klage kan fremføres mundtligt overfor forvaltningen, kan det eksisterende klagesystem på tvangsanbringelsesområdet ikke anses for udpræget børnevenligt, og det kan på ingen måde afvises, at dette kan være én af grundene til, at der er så få børn, der klager over børn og unge-udvalgets afgørelser.

Hvis det nuværende klagesystem bevares, **anbefales det**, at klageadgangen gøres mere børnevenlig, herunder at Ankestyrelsen står mere synligt til rådighed for børnehenvendelser og formidler mere information direkte til børnene, som også øvrige myndigheder og advokater kan henvise til. Det kan i den forbindelse også overvejes at henvise til sådant materiale i afgørelserne fra første instans.

Det er ikke fundet nødvendigt med en lignende anbefaling i tilfælde af, at afgørelseskompetencen i første instans overføres til de kommende familieretter, da familieretssystemet i forvejen vil være meget børneretligt indrettet med børneenheder, der har særlig fokus på støtte til barnet og barnets

[272] 'København om klager fra børn: Der er plads til forbedring' Berlingske den 25. januar 2015.
[273] Det fremgår således af en kronik af Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen i Berlingske den 31. januar 2015 'Børnekontor eller børneombudsmand', at ca. 100 af børnekontorets 1.350 børnesager var klager indgivet af børn.

rettigheder. I tilfælde af, at afgørelseskompetencen overføres til et eller flere nævn, vil der imidlertid kunne opstå de samme udfordringer som i det nuværende klagesystem. Forhåbentligt vil det kommende familieretssystem også kunne stå til rådighed med støtte og vejledning til barnet i denne situation, hvor familieretterne foreslås som anden instans for nævnsafgørelserne.

9 Akutte tvangsanbringelser

9.1 Hvornår anvendes akutanbringelser?

I de tilfælde, hvor det vurderes, at hensynet til barnets eller den unges øjeblikkelige behov ikke kan afvente, at sagen behandles i børn og unge-udvalget, kan formanden for udvalget træffe afgørelse om en foreløbig akut tvangsanbringelse.[274] Cirka 20 procent af alle afgørelser om tvangsanbringelse i 2016 var sådanne formandsafgørelser, jf. kapitel 2.4.

Behovet for akut tvangsanbringelse kan opstå i en række forskellige situationer. Det kan dreje sig om akut opståede behov for en ganske kortvarig foranstaltning, men også om situationer, hvor der udover det øjeblikkelige behov kan være behov for en længerevarende indsats, for eksempel hvis der er viden eller formodning om overgreb.[275] Ifølge de af Justitia foretagne interviews med en række fagpersoner, anvendes akutanbringelser for eksempel ved mistanke om vold og misbrug eller forældre, der misbruger narkotiske stoffer. Akutanbringelser anvendes for eksempel også, når der er tale om spædbørn, som skal fjernes, inden forældrene tager hjem fra fødegangen.

> *"Jeg har oplevet det i en sag med mistanke om vold, hvor tingene eskalerede, og man skulle have gjort noget tidligere, men der havde været ventelister."* **Socialfaglig konsulent hos DUKH og tidligere sagsbehandler i en kommune**

> *"Det kan blandt andet anvendes ved spædbørn/ufødte børn, hvis forvaltningen har kendskab til forældrene, og man via en undersøgelse ved, at forældrene ikke kan varetage omsorgen og sikkerheden for barnet frem til et møde i børn og unge-udvalget. Akutanbringelser bruges også ved ældre børn."* **Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune.**

[274] Serviceloven § 58, stk. 4, jf. § 75. Formanden har foruden tvangsanbringelse adgang til at træffe foreløbig afgørelse om tvangsmæssig gennemførelse af en undersøgelse (serviceloven § 51), tvangsmæssig undersøgelse eller behandling for bl.a. livstruende sygdom (serviceloven § 63), anbringelse på delvist lukke døgninstitutioner og afdelinger, på sikrede døgn institutioner og særligt sikrede afdelinger (serviceloven § 63a(1), § 63b(1) og § 63c(1 og 3)), videreført anbringelse (serviceloven § 68a), ændring af anbringelsessted uden samtykke (serviceloven § 69(3)), samvær og kontakt (serviceloven § 71(3-5)), afgørelse om ikke at flytte eller hjemtage et barn efter serviceloven § 78(4), samt visse afgørelser efter lovbekendtgørelse 2017-05-02 nr. 507 om voksenansvar for anbragte børn og unge med senere ændringer (§ 11 (1-2) og § 15(1)).
[275] Betænkning nr. 1212/1990, s. 156 og vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 434.

"Hvis det ikke er fra fødegangen er det typisk på grund af en voldsom begivenhed eller et overgreb, der kommer frem i lyset." **Hanne Hartoft, adjunkt, ph.d., Aalborg Universitet**

"Hvis politiet er tilkaldt, og forholdene er helt uacceptable for et barn at leve i." **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

9.2 Akutanbringelsernes forløb

Det er formanden for børn og unge-udvalget, eller i dennes fravær næstformanden, der træffer afgørelse om foreløbige, akutte tvangsanbringelser. Da disse udvalgsposter altid er besat af to kommunalbestyrelsesmedlemmer, vil det altid være en politiker, som træffer denne afgørelse.[276]

Da der er tale om et øjeblikkeligt behov for anbringelse, vil situationen, hvor afgørelsen skal træffes, selvsagt kunne forekomme på alle tider af døgnet og i weekenden. Kommunerne skal derfor sikre, at det er muligt at få fat i en medarbejder samt børn og unge-udvalgets formand eller næstformand på alle tidspunkter.[277] Ankestyrelsen har også en døgntelefon, som man kan ringe til, hvis man ikke kan komme i kontakt med formanden eller næstformanden, eller disse vælger ikke at iværksætte foranstaltninger over for et barn, der har akut behov for støtte.[278]

Sagen vil på dette tidspunkt typisk være langt mindre oplyst end almindelige sager om tvangsanbringelse, for eksempel kan der mangle en børnefaglig undersøgelse eller andre væsentlige undersøgelser, der kan bidrage til vurderingen af barnet og dets forældre.[279] Det gælder dog i mindre grad, når der er tale om vordende forældre, som forvaltningen har haft mulighed for at følge i graviditeten, men disse sager kan af andre årsager være svære at bedømme.

"Ved spædbørn, skal det virkelig være grundigt undersøgt - jordemor, barselsafsnit, observationer. For et spædbarn er det jo ikke nok, at det får mad, og det er svært at dokumentere, at der ikke stimuleres nok med eksempelvis øjenkontakt. Man skal vise, at det går dårligt, før det kan komme til at gå godt."
Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune

[276] Serviceloven § 75, stk. 1. Ankestyrelsens direktør har dog også en særlig kompetence til at træffe disse afgørelser, men dette behandles ikke nærmere i denne rapport.
[277] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 434.
[278] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 434-435.
[279] Formanden har ikke hjemmel til at iværksætte egentlige undersøgelser til brug for sin afgørelse om eksempelvis akut tvangsanbringelse. Hvis formanden ikke synes, at der er tilstrækkelige oplysninger til, at vedkommende kan træffe afgørelsen, kan forvaltningen dog selv indhente flere oplysninger, og forelægge sagen for formanden igen.

Der er ikke lovfæstede formkrav, herunder om skriftlighed til formandsafgørelsen, og denne kan således også meddeles mundtligt.[280]

Inden der er gået 24 timer, skal forældremyndighedsindehaveren og barnet, der er fyldt 12 år, have skriftlig meddelelse om afgørelsen og vejledes om retten til aktindsigt, retten til at udtale sig samt retten til gratis advokat.[281] Fristen beregnes fra iværksættelsen af beslutningen, eller hvis beslutningen ikke umiddelbart kan iværksættes, fra forvaltningen tager skridt til at iværksætte beslutningen.[282] Hvis det ikke har været muligt at overbringe meddelelsen til forældremyndighedens indehaver eller eventuelle andre parter, inden der er gået 24 timer, fordi det – på trods af en aktiv indsats – ikke har været muligt at lokalisere den pågældende, vil dette dog ikke være en ugyldighedsgrund.[283]

Den foreløbige afgørelse, som formanden eller næstformanden har truffet, skal snarest muligt og senest inden 7 dage efter iværksættelsen af afgørelsen forelægges børn og unge-udvalget til godkendelse.[284] Dette gælder uanset, om foranstaltningen er ophørt. Afgørelsen bortfalder, hvis der ikke er taget stilling inden 7 dags-fristen.[285]

Børn og unge-udvalget prøver alene beslutningen på baggrund af det beslutningsgrundlag, som forelå, da den foreløbige afgørelse blev truffet. Ved godkendelsen skal udvalget tage stilling til, om betingelserne for den pågældende foranstaltning var opfyldt, og om foranstaltningen af hensyn til barnets eller den unges øjeblikkelige behov ikke kunne afvente, at der blev holdt møde i børn og unge-udvalget.[286]

Kommunen skal udarbejde en indstilling til godkendelsen og sørge for, at børn og unge-udvalget forelægges de akter i sagen, som dannede grundlag for formandens beslutning. Undladelse af dette kan ifølge Ankestyrelsens praksis medføre ugyldighed af børn og unge-udvalgets afgørelse.[287]

---

[280] Ankestyrelsens hjemmeside under fanen 'Juridisk hotline for sagsbehandlere', 'børn og unge', 'Formandsafgørelse' Ankestyrelsens besvarelse af spørgsmålet "*Kan borgmesteren træffe afgørelse efter servicelovens § 75? Skal afgørelsen underskrives af formanden*?"

[281] Serviceloven § 75, stk. 2.

[282] Se blandt andet lovforslag 1997-04-16 nr. L229, bem. til § 4, betænkning nr. 1212/1990 s. 158 og vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 436.

[283] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 436.

[284] Servicelovens § 75, stk. 3.

[285] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 437. Se også Ankestyrelsens principafgørelse C-1-99, hvor en godkendelse på 8. dagen ikke var tilstrækkelig.

[286] Lovforslag 1997-04-16 nr. L 229 bem. til § 43 og vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 437.

[287] Ankestyrelsens principafgørelse nr. 94-17.

Hvis børn og unge-udvalget godkender beslutningen, har den gyldighed i 1 måned fra godkendelsen.[288] Hvis afgørelsen derimod ikke godkendes, bortfalder anbringelsesgrundlaget, og barnet skal hjemgives[289]

Hvis forvaltningen mener, at anbringelsen skal fortsætte efter udløbet af den godkendte formandsafgørelse, skal forvaltningen forelægge sagen for børn og unge-udvalget som en ordinær tvangsanbringelsessag.[290]

Formanden eller næstformanden, der traf den foreløbige afgørelse, er ikke inhabil i en sådan efterfølgende ordinær tvangsanbringelsessag.[291]

Figur 10: Forløb ved akut tvangsanbringelse (foreløbige afgørelser)

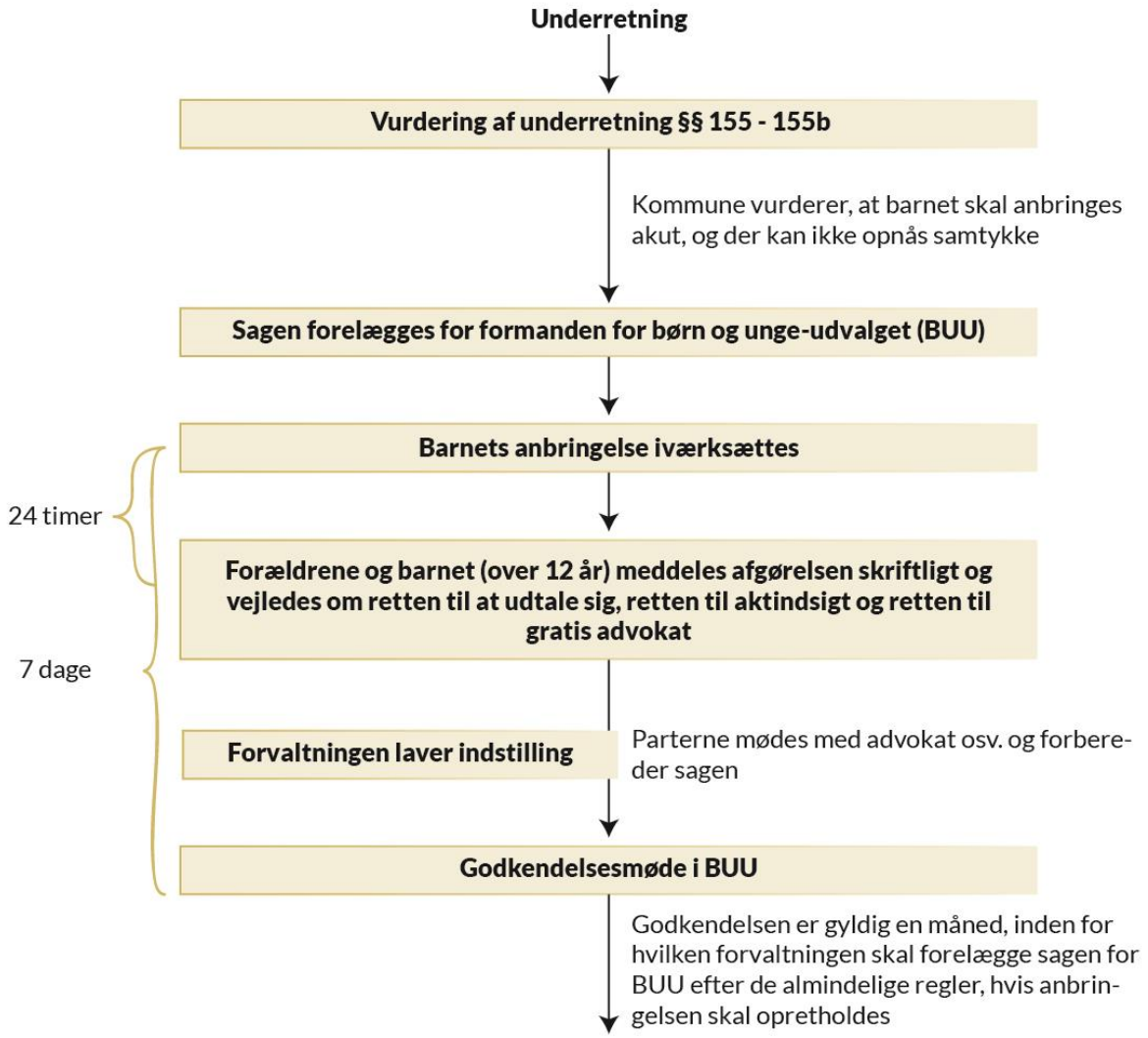
[288] Serviceloven § 75, stk. 4, og lovforslag 1997-04-16 nr. L229, bem. til § 43.

[289] Kommunen har i så fald ikke hjemmel til at træffe afgørelse om hjemgivelse og hjemgivelsesperiode, jf. Ankestyrelsens principafgørelse 84-14.

[290] Hvis anbringelsen er ophørt inden udløbet af 1-månedsfristen vil sagen ikke blive forelagt børn og unge-udvalget igen, jf. også lovforslag 1997-04-16 nr. L229, bem. til § 43.

[291] Vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 437.

Forløb ved akut tvangsanbringelse



Børn og unge-udvalgets afgørelse om godkendelse af formandsbeslutningen kan påklages til Ankestyrelsen, som udgangspunkt efter de samme regler som andre afgørelser truffet af børn og unge-udvalget. Fristen for klage er 4 uger fra meddelelsen af afgørelsen, dog kan klager over denne type afgørelser ikke behandles af Ankestyrelsen, så længe der verserer en sag om ordinær tvangsanbringelse for børn og unge-udvalget.[292] Det betyder, at Ankestyrelsens behandling af en klage over en foreløbig afgørelse udskydes, såfremt kommunen indstiller til ordinær/endelig

[292] Serviceloven § 168, stk. 1.

tvangsanbringelse, og denne sag behandles i børn og unge-udvalget inden udløbet af 1-månedsfristen.

Ankestyrelsens afgørelse kan indbringes for domstolene efter de samme regler som Ankestyrelsens afgørelser i sager om ordinær tvangsanbringelse for udvalgets godkendelse af formandsafgørelsen.[293]

9.3 Vurdering af de kompetencemæssige forudsætninger for at træffe akutafgørelser

Beslutningen om iværksættelse af foreløbige akutte tvangsanbringelser træffes som nævnt af formanden eller næstformanden, der altid vil være en kommunalpolitiker. Sagen vil typisk være langt mindre oplyst, for eksempel kan der mangle undersøgelser og egentlige børnesamtaler mv. Samtidig skal beslutningen træffes uden rådgivning om barnets behov mv. fra de børnesagkyndige og uden dommerens juridiske og retssikkerhedsmæssige input.

De fagpersoner, som Justitia har interviewet i forbindelse med rapporten, har overvejende givet udtryk for, at formanden i disse situationer reelt er tvunget til at stole på forvaltningens vurdering og godkende indstillingen.

> *"Formandens afgørelse vil blive truffet på et meget ufuldstændigt grundlag og vil i den helt overvejende del af tilfældene føre til, at forvaltningens indstilling følges. Formanden har ikke særlige forudsætninger for at træffe akutafgørelsen, men dette ville gælde uanset, hvem der havde kompetencen hertil. Måske ville det tabe legitimation, hvis det ikke var en politiker, som traf afgørelsen."* **Jacob Waage, administrerende dommer, Retten på Frederiksberg**

> *"Det går meget stærkt. Formanden læner sig meget op ad kommunen. Man gør det jo kun, når der virkelig er grund til det."* **Socialfaglig konsulent hos DUKH og tidligere sagsbehandler i en kommune**

> *"Formanden er nødt til at stole rigtig meget på forvaltningens vurdering, for de har ikke dommeren eller de børnesagkyndige."* **Anonym socialrådgiver i en mellemstor kommune**

> *"Formanden er 100 procent afhængig af sin forvaltning. Det er helt overvejende forvaltningen, der træffer den beslutning."* **Hanne Hartoft, adjunkt, ph.d., Aalborg Universitet**

[293] Serviceloven § 169, stk. 1.

"Ingen problemer, sagerne er godt oplyst, og beslutningerne træffes på ordentligt grundlag." **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

"Jeg har aldrig oplevet, at en formand har sagt nej. Jeg har heller ikke kendskab til, at en formandsbeslutning er blevet underkendt i børn og unge-udvalget. Måske var der én, som Ankestyrelsen underkendte. Men den ordinære anbringelse skal først for børn og unge-udvalget indenfor 30 dage, og først derefter prøver Ankestyrelsen formandsbeslutningen. Så når Ankestyrelsen ser sagen er barnet jo for længst anbragt." **Malena Mortensen, socialrådgiver i en nordjysk kommune**

"I de akutte sager er formanden meget afhængig af sekretariatets sagsoplysning og vurdering. Jeg kan umiddelbart ikke komme i tanke om en eneste gang, hvor jeg ikke har godkendt en formandsafgørelse." **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

"Det er ikke kun de to sagsbehandlere, der rykker ud ved bekymringen, som vurderer sagen. Det er også fagchefen. Fagchefen kontakter formanden, der skal træffe afgørelse. Formanden står alene med afgørelsen, men ikke vurderingen." **Anonym socialrådgiver i en mindre kommune**

"Sagerne falder typisk ud til godkendelse i børn og unge-udvalget."
Helle Stage, socialrådgiver i en mindre kommune

Som det fremgår af citaterne ovenfor, er der også nogle fagpersoner, der gør opmærksom på, at børn og unge-udvalgene normalt godkender formandens beslutninger efterfølgende.

Det ser umiddelbart lidt anderledes ud for de sager, der påklages til Ankestyrelsen. I hvert fald viser tabellen nedenfor en generel lav stadfæstelsesprocent, når det gælder klager over formandsafgørelser, der er godkendt i børn og unge-udvalget. I 2016 og 2017 lå stadfæstelsesprocenten således kun på henholdsvis 46 og 51 procent, hvilket svarer et gennemsnit på 49 procent. Selv om tabellen omfatter alle formandsafgørelser (og ikke kun formandsafgørelser om tvangsanbringelse), giver den en stærk indikation af, at kvaliteten af formandsafgørelserne ligger på et noget lavt niveau. Det gælder ikke mindst, når det sammenlignes med Ankestyrelsens stadfæstelsesprocent for børn og unge-udvalgets afgørelser om tvangsanbringelse (her er der kun tale om sager om tvangsanbringelser), der i 2016 og 2017 lå på henholdsvis 97 procent og 98 procent.[294]

[294] Se kapitel 8.2. Desværre har det ikke været muligt at skaffe fuldt ud sammenlignelige tal, idet Ankestyrelsen har forskellige opgørelsesmetoder afhængig af, om der er tale om formandsafgørelser eller afgørelser fra børn og unge-udvalget.

Tabel 8:[295] Ankestyrelsens delafgørelser og stadfæstelsesprocenter for sager om godkendelse af formandsafgørelser 2016-2017

	2016	2017	I alt
Delafgørelse med udfaldet *ophævelse*	51	57	108
Delafgørelse med udfaldet *Stadfæstelse*	44	60	104
Delafgørelse med udfaldet *ændring*		1	1
Delafgørel-ser i alt	95	118	213
Antal sager i alt	90	100	190
Stadfæstelsesprocent	46%	51%	49%

De af Justitia foretagne interviews med en række fagpersoner understøtter dette billede, se for eksempel udtalelserne nedenfor.

> *"Det ses jævnligt, at Ankestyrelsen ophæver akutafgørelser. Oftere end ordinære anbringelser."*
> **Thorbjørn Thomsen, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"Der er en ret høj omgørelsesprocent på disse sager i Ankestyrelsen."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

Den lave stadfæstelsesprocent kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt kompetencen til at træffe foreløbig afgørelse om tvangsanbringelse i stedet bør overlades til børn og unge-udvalget (eller børn og unge-nævnet eller familieretten, jf. kapitel 7.7). En sådan ændring vil dog næppe være hensigtsmæssig set i lyset af, at der er tale om akutte afgørelser, der skal kunne træffes på alle tidspunkter, herunder om natten og i weekender mv., hvor det kan være umuligt at samle et beslutningsdygtigt udvalg.

Det kan også overvejes, om en kommunalpolitiker har de rette forudsætninger. I forbindelse med et folketingsspørgsmål om dette emne i april 2016, fandt den daværende social- og indenrigsminister Karen Ellemann, at den nuværende proces med efterfølgende prøvelse sikrede forældres og børns retssikkerhed.

[295] Kilde: Ankestyrelsens svar på aktindsigtsanmodning af 9. juli 2018. Der kan være flere delafgørelser på samme sag, ligesom der kan være flere klager på samme sag. Der kan eksempelvis være tale om godkendelse af en formandsafgørelse om både anbringelse og overvåget samvær. Hvis delafgørelsen om anbringelse stadfæstes, vil det påvirke delafgørelsen om overvåget samvær, hvis denne ikke godkendes, da sagen så vil fremstå som stadfæstet. Det er imidlertid det langt hyppigste, at en sag omhandler godkendelse af formandsafgørelse om anbringelse.

FAKTABOKS

Folketingets social- og indenrigsudvalg stillede den 20. april 2016 et spørgsmål til den daværende social- og indenrigsminister Karen Ellemann om, hvorvidt ministeren, syntes det var optimalt, at det er kommunalpolitikere, der træffer afgørelser om tvangsfjernelser af børn i akutsituationer. Ministeren svarede i den forbindelse blandt andet, at vi har et velfungerende system, der sikrer, at der kan træffes afgørelser om anbringelse af et barn uden for hjemmet i de akutte tilfælde, der ikke kan afvente et møde i børn og unge-udvalget, og at processen efter ministerens opfattelse sikrer forældre og børns retssikkerhed ved en grundig prøvelse af de afgørelser, der træffes.

Selvom der sker en efterprøvelse af formandens afgørelser i børn og unge-udvalget, skal der selvfølgelig i videst muligt omfang sikres korrekte vurderinger, når formanden skal træffe den foreløbige afgørelse. Her kan formandens kompetencer spille ind. Som det fremgår af kapitel 7.2 er der noget blandede opfattelser af, om kommunalpolitikere bør medvirke i de ordinære afgørelser om tvangsanbringelse i børn og unge-udvalget, og den overvejende opfattelse var, at politikere alene tilfører en vis legitimitet til afgørelsen, men i øvrigt ikke har nogen forudsætninger for at vurdere forvaltningens indstillinger. Ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning kan det derfor også give anledning til undren, at afgørelser om foreløbige tvangsanbringelser, der er af akut karakter med deraf følgende risiko for forhastede konklusioner,[296] og som typisk træffes på et ringere oplyst grundlag, skal overlades til en kommunalpolitiker. Den opfattelse kom også til udtryk hos flere af de fagpersoner, som Justitia havde interviewet i forbindelse med rapporten.

> *"Formanden har et stort ansvar uden nødvendigvis at have nogen særlig viden på børneområdet."*
> **Socialfaglig konsulent hos DUKH og tidligere sagsbehandler i en kommune**

> *"Det må være vanskeligt for ham at stille kritiske spørgsmål, fordi han er lægmand. Jeg har ikke oplevet nogensinde, at en formand har sagt nej. Måske skulle det være en jurist."*
> **Helle Stage, socialrådgiver i en mindre kommune**

> *"Det sker, at forvaltningen glemmer at spørge om samtykke til at der sker en frivillig anbringelse – og så er betingelserne for en formandsafgørelse ikke opfyldt. Det vil nok være bedre, hvis det var dommeren og ikke formanden for børn og unge-udvalget, der traf formandsafgørelsen. Dommeren har mere fokus på at formalia skal være i orden."* **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

[296] Retten til at få efterprøvet grundlaget for den foreløbige beslutning begrundes i Graversen-betænkningen med "*sagernes akutte karakter med deraf følgende risiko for forhastede konklusi*oner", jf. betænkning nr. 1212/1990, s. 161.

Det anbefales, at kompetencen til at træffe foreløbige (akutte) afgørelser om tvangsanbringelse overlades til børn og unge-udvalgets dommermedlem, som både kan foretage en juridisk vurdering af sagen, og som har erfaring med at bedømme beviser, herunder også, om en sag er tilstrækkelig oplyst til, at der kan træffes en afgørelse på det foreliggende grundlag.[297] Eftersom der ikke er noget andet dommermedlem i udvalget, som kan træffe afgørelse, når vedkommende er forhindret, vil denne løsning samtidig indebære, at der udpeges en bagvagt i retskredsen.

Det bemærkes, at rapportens kapitel 7.2 indeholder en anbefaling om, at gøre dommeren til formand for børn og unge-udvalget. Hvis denne anbefaling gennemføres, vil kompetencen til at træffe foreløbige afgørelser automatisk overgå til en dommer.

9.4 Vurdering af godkendelses- og klagesystemet

Som tidligere nævnt skal børn og unge-udvalgets prøvelse af formandsbeslutningen ske inden 7 dage efter, at anbringelsen er iværksat. Herefter er det børn og unge-udvalgets godkendelse af afgørelsen, der kan påklages. Dette forløb kan tidsmæssigt komme til at se ret forskelligt ud, afhængig af sagens forløb.

- Hvis formandsbeslutningen ikke godkendes i børn og unge-udvalget indenfor 7 dage, bliver den foreløbige afgørelse ugyldig, og barnet skal hjemgives.
- Hvis formandsbeslutningen godkendes, men forvaltningen ikke iværksætter den ordinære proces om tvangsanbringelse, vil godkendelsen alene være gældende i 1 måned, og barnet skal dermed senest hjemgives på dette tidspunkt. Hvis der alligevel klages over den godkendte formandsbeslutning, vil Ankestyrelsens afgørelse ikke nødvendigvis have nogen praktisk betydning for, hvornår barnet hjemgives, men alene give klageren en afgørelse af, om der var et akut behov for at anbringe barnet.
- Hvis forvaltningen, efter formandsbeslutningens godkendelse, iværksætter den ordinære proces, vil Ankestyrelsen som nævnt ovenfor udskyde behandlingen af klagen til børn og

[297] Hvis sagen ikke er tilstrækkelig oplyst, bør akut tvangsanbringelse ifølge udvalget bag betænkning 1212/1990 (Graversen-udvalget) ikke anvendes, jf. betænkning 1212/1990 s. 156.

unge-udvalget har truffet afgørelse om ordinær anbringelse. Der kan derfor gå lang tid, inden klagen over den foreløbige afgørelse behandles af Ankestyrelsen.

Årsagen til denne begrænsning var ifølge forarbejderne, at der ellers var risiko for, at sagen ville blive behandlet i to instanser samtidig. Det var samtidig angivet, at klageinstansen i disse tilfælde ville kunne træffe afgørelse om klagen over den foreløbige afgørelse samtidig med behandlingen af klagen over den endelige afgørelse.[298] Det betyder i praksis, at Ankestyrelsens afgørelse vedrørende den foreløbige afgørelse ikke vil foreligge, før barnet enten er blevet hjemgivet, eller der er truffet afgørelse om klagen over ordinær tvangsanbringelse.

Der er i princippet tale om to forskellige afgørelser, der hviler på hvert sit beslutningsgrundlag. Der synes derfor ikke at være nogen formel hindring for, at klagen over den foreløbige afgørelse får sit eget forløb uafhængig af en efterfølgende ordinær tvangsanbringelsessag. Ud over en lang sagsbehandlingstid kan den eksisterende proces også give anledning til betænkeligheder i tilfælde, hvor den ordinære tvangsanbringelsessag giver anledning til en afgørelse om, at barnet ikke skal tvangsanbringes. Her ville barnet nemlig kunne have været hjemgivet på et tidligere tidspunkt, hvis klagen over den foreløbige afgørelse var blevet behandlet hurtigt (inden afgørelsen om ordinær anbringelse), og klageren havde fået medhold i denne klage. Hertil kommer, at prøvelsen af den foreløbige afgørelse om tvangsanbringelse kan synes meningsløs for klageren i de tilfælde, hvor der også klages over en efterfølgende ordinær afgørelse om tvangsanbringelse.

> *"Prøvelsen af en formandsbeslutning er overflødig på det tidspunkt, hvor den ordinære anbringelse også prøves. Ankestyrelsen kan sige "I tog fejl", men det ændrer ikke noget."*
> **Thorbjørn Thomsen, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

> *"For forældrene er det svært at forstå sondringen mellem godkendelse af formandsbeslutningen og den endelige afgørelse."* **Hanne Hartoft, adjunkt, ph.d., Aalborg Universitet**

> *"Godkendelsesmødet foregår på samme måde som normalt, men lidt mere koncentreret. Forældrene har ofte svært ved at forstå at der kun er truffet afgørelse om anbringelse i en måned, og at der ikke er taget stilling til, hvad der så skal ske med barnet/børnene."*
> **Elise Quaade, advokat med stor erfaring i tvangsanbringelsessager**

Dette taler for at give klagen over den foreløbige afgørelse om tvangsanbringelse sit eget selvstændige forløb uafhængig af en efterfølgende sag om ordinær tvangsanbringelse. Det vil kunne ske på flere måder, herunder ved en ændring af servicelovens § 168, stk. 1, således at behandlingen af klagen over en foreløbig afgørelse om tvangsanbringelse ikke længere skal udskydes, indtil børn

[298] Betænkning nr. 1212/1990, s. 161-162, lovforslag 1997-04-16 nr. L229, bem. til § 43, se også vejledning nr. 3 til serviceloven, pkt. 439.

og unge-udvalget har truffet afgørelse om ordinær anbringelse. Det kan dog også overvejes at overføre kompetencen til at godkende formandens foreløbige afgørelse fra børn og unge-udvalget til klageinstansen. Godkendelsen bør i så fald behandles som en slags automatisk klage, hvilket må anses for fuldt berettiget henset til disse afgørelsers akutte og dermed også noget forhastede karakter. Forslaget skal også ses i lyset af, at rapportens kvalitative data peger på, at formandens afgørelser i langt overvejende grad godkendes af børn og unge-udvalget, mens det – generelt set – er under halvdelen af formandens afgørelser, som stadfæstes i Ankestyrelsen, når de påklages.[299] Samtidig sikres en hurtig behandling af sagen i klageinstansen, da godkendelsesfristen er på 7 dage. Det vil også kunne sikre en hurtigere hjemgivelse i tilfælde, hvor der ikke er et anbringelsesgrundlag.

Det anbefales, at klagen over foreløbige (akutte) afgørelser om tvangsanbringelse får sit eget selvstændige forløb, og at kompetencen til at godkende formandens foreløbige afgørelse om tvangsanbringelse overføres fra børn og unge-udvalget til klageinstansen (hvor godkendelsen kan behandles som en slags automatisk klage).[300]

10 Domstolsprøvelse

10.1 Adgangen til domstolsprøvelse

Børn og unge-udvalgenes afgørelser kan ikke indbringes direkte for byretten, da den administrative rekurs hos Ankestyrelsen først skal være udtømt.[301] Ankestyrelsens afgørelse kan indbringes for byretten efter de særlige regler i retsplejelovens kapitel 43 a om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse (med de ændringer servicelovens kapitel 30 indebærer).[302] Domstolsprøvelsen er således en civil sag, hvor det er Ankestyrelsens afgørelse, der efterprøves. Når tvangsanbringelsessager prøves ved domstolene, er det som udgangspunkt omkostningsfrit for parterne.[303]

---

[299] Se kapitel 9.3. Desværre har det ikke været muligt at skaffe kvantitative data om godkendelsesprocenter i børn og unge-udvalgene, men de kvalitative data i rapporten peger som nævnt på en meget høj godkendelsesprocent.

[300] Der er herved ikke taget stilling til, hvordan godkendelsen af de øvrige formandsafgørelser bør finde sted, da dette ligger uden for denne rapports fokusområde.

[301] Serviceloven § 169 og 'Civilprocessen' af Bernhard Gomard og Michael Kistrup, 7. udgave (2013), side 985.

[302] Serviceloven § 169 og § 170, stk. 2.

[303] Når tvangsanbringelsessager prøves ved domstolene, kan parterne ikke kan pålægges sagsomkostninger, selv om de måtte tabe sagen, medmindre der er særlige grunde til det, jf. retsplejelovens § 312, stk. 7. Også udgifter til bevisførelse afholdes af statskassen, dog således at en part kan pålægges at betale disse helt eller delvist, hvis parten er blevet pålagt at betale sagsomkostninger i sager efter

Den, der ønsker en afgørelse prøvet i byretten, skal inden 4 uger efter at have fået meddelelse om afgørelsen henvende sig til Ankestyrelsen og begære sagen forelagt retten.[304] Ankestyrelsen forelægger sagen for byretten, hvilket skal ske inden 5 dage efter begæringen er fremsat.[305] Dette sker ved, at Ankestyrelsen fremsender sagens akter med de fornødne oplysninger.[306] I praksis går Ankestyrelsen i gang med at forberede sagen, når tidspunktet for hovedforhandlingen er fastsat. Ankestyrelsen indhenter de nyeste oplysninger fra kommunens forvaltning om barnet og om et eventuelt støttet/overvåget samvær og en status fra skolen eller daginstitutionen og fra plejefamilien eller anbringelsesstedet. Der kan eventuelt også være brug for udtalelser fra andre fagpersoner, der er møder barnet i det daglige. En børnesamtale er også en del af forberedelserne. På denne baggrund udarbejder Ankestyrelsen en redegørelse, som er et resumé af alle sagens oplysninger – både de oplysninger, som støtter Ankestyrelsens afgørelse, og de oplysninger, der støtter sagsøgernes påstand. Redegørelsen indeholder også Ankestyrelsens argumenter for, at domstolen skal stadfæste Ankestyrelsens afgørelse.[307]

Der gælder ingen lovbestemte tidsfrister for berammelse af hovedforhandlingen, og det kan således variere, hvor længe der kan gå. Dommeren skal dog snarest muligt bestemme tid for sagens foretagelse og i øvrigt påse, at sagen fremmes mest muligt.[308]

Byretten har ansvaret for at oplyse sagen og træffer selv bestemmelse om afhøring af parter og vidner samt om tilvejebringelse af udtalelser fra sagkyndige og andre bevismidler.[309] Retten beklædes af en byretsdommer og to sagkyndige – én, der er sagkyndig i børneforsorg, og én, der er sagkyndig i børne- eller ungdomspsykiatri eller i psykologi.[310]

Det er forældremyndighedsindehaverne, den unge, der er fyldt 12 år, og Ankestyrelsen, som er parter i sagen. Partsstatus for forældremyndighedens indehaver og den unge er uafhængig af, om det er den pågældende, som har krævet afgørelsen forelagt for retten.[311] Retten til gratis advokat for barnet

---

kapitel 43 a om administrativ frihedsberøvelse, jf. retsplejelovens § 474. I litteraturen gives som eksempel på, at en part kan pålægges sagsomkostninger, hvis parten gentagne gange har fremsat urimelig begæringer om domstolsprøvelse, jf. 'Civilprocessen' af Bernhard Gomard og Michael Kistrup, 7. udgave (2013) side 985. Der er dog i tvangsanbringelsessager indlagt en begrænsning i lovgivningen af, hvor ofte sagerne kan forelægges for domstolene, jf. serviceloven § 169, stk. 2, og det formodes derfor, at dette ikke vil forekomme i en tvangsanbringelsessag.

[304] Serviceloven § 196, stk. 1.

[305] Lovbekendtgørelse 2017-09-22 nr. 1101 af lov om rettens pleje med senere ændringer (retsplejeloven) § 469, stk. 2.

[306] Retsplejeloven § 469, stk. 2.

[307] Nyt fra Ankestyrelsen nr. 2, april 2018 'Anbringelse uden for hjemmet – sådan forløber sagen' af souchef Margrethe Sanning.

[308] Retsplejeloven § 470, stk. 2.

[309] Retsplejeloven § 471, stk. 1.

[310] Serviceloven § 170, stk. 1.

[311] Serviceloven § 170, stk. 3, og retsplejelovens § 470, stk. 1.

og forældremyndighedsindehaverne gælder også under domstolenes behandling af sagen.[312] Børn, der er fyldt 12 år, har ret til at være tilstede under retsmødet,[313] men barnet kan også udtale sig i starten af retsmødet og derefter forlade retslokalet.[314] Såfremt nogen af parterne udebliver fra retsmødet uden lovligt forfald, afgør retten, om sagen skal prøves på det foreliggende grundlag, eller om den skal udsættes.[315]

Byrettens afgørelse kan ikke indbringes for landsretten. Procesbevillingsnævnet kan dog give tilladelse til anke, hvis sagen er af principiel karakter eller særlige grunde i øvrigt taler derfor. Ansøgning om tilladelse skal som hovedregel indgives til nævnet inden 4 uger efter dommens afsigelse.[316]

10.2 Vurdering af adgangen til domstolsprøvelse

Som det fremgår af kapitel 8 bliver lidt over 80 procent af Ankestyrelsens afgørelser om tvangsanbringelse indbragt for domstolene.

I et svar til Folketingets Retsudvalg i 2016, oplyste den daværende social- og indenrigsminister Karen Ellemann, at der i hele kalenderåret 2015 blev afsluttet 430 retssager, der i Ankestyrelsens system var registreret som omhandlende helt eller delvist spørgsmål om tvangsanbringelse, hvoraf 380 retssager blev afsluttet ved dom.[317] I omkring 1 procent af disse sager afsagde byretten eller landsretten en dom, der ændrede eller ophævede Ankestyrelsens afgørelse helt eller delvist. I 2013 og 2014 havde dette tal ligget på 2 procent.

Endvidere har Ankestyrelsen oplyst til Justita, at de i 2017 mødte i byretten i 413 sager om tvangsanbringelse, herunder genbehandlingssager, og at stadfæstelsesprocenten på dette område i 2017 var 99 procent.[318]

---

[312] Retsplejeloven § 470, stk. 2, og U.1955.327/2Ø. Det blev dog slået fast ved en landsretskendelse i 2010, at det er alene er børn, der gamle nok til at være part i sagen i henhold til servicelovens § 170, stk. 3, dvs. børn, der er fyldt 12 år, der har ret til en beskikket advokat, jf. U2010.2687Ø.

[313] Lovforslag 2012-03-14 nr. L107, bem. til § 1, nr. 7.

[314] Nyt fra Ankestyrelsen nr. 2, april 2018 'Anbringelse uden for hjemmet – sådan forløber sagen' af souchef Margrethe Sanning.

[315] Retsplejeloven § 472, stk. 2.

[316] Serviceloven § 171. Som det fremgår af bestemmelsen, kan nævnet dog undtagelsesvis meddele tilladelse, hvis ansøgning indgives senere, men inden 1 år efter afsigelsen af byrettens dom.

[317] Kilde: SOU Alm.del, 2015-16 endeligt svar på spørgsmål 342.

[318] Kilde: Ankestyrelsens svar på aktindsigtsanmodning af 26. juni 2018. Siden 2016 har det på grund af et nyt registreringssystem været muligt for Ankestyrelsen også at identificere de retssager, der alene vedrører tvangsanbringelse. Det bemærkes, at der i Ankestyrelsens artikel 'Anbringelse uden samtykke – sådan forløber sagen' af souschef Margrethe Sanning, står, at Ankestyrelsen i 2017 mødte i 919 sager i byretten og 7 i landsretten, og at de fik medhold i 96,9% af sagerne. *Disse* tal omfatter både underretningssager og tvangsager af alle typer, jf. svar på aktindsigtsanmodning af 26. juni 2018.

> *"Der stadfæstes meget fra Ankestyrelsen til domstolene. Der skal meget til, når man er nået så langt. Behandlingen er grundig og sagkyndig, men det er meget sjældent, at Ankestyrelsens afgørelser omgøres."* **Christian Lundblad, retspræsident, Retten på Frederiksberg**

> *"Det er meget få af Ankestyrelsens afgørelser, der ændres af byretten, og hvis det sker, er det typisk på grund af nye oplysninger. Det sker dog, at genbehandlingsfristen fastsættes til en anden end fastsat af Ankestyrelsen."* **Jacob Waage, administrerende dommer, Retten på Frederiksberg**

På trods af de mange afgørelser fra Ankestyrelsen, der indbringes for domstolene, er det altså sjældent, at byretten kommer frem til et andet resultat.

Som det er fremgår af kapitel 7.7, er det i denne rapport foreslået, at børn og unge-udvalgenes kompetence til at afgøre sager om tvangsanbringelse i første instans overføres til enten 1) regionale eller landsdækkende nævn med mulighed for at indbringe nævnets afgørelse for de kommende familieretter, eller 2) de kommende familieretter med ankeadgang til landsretten. I tilfælde af, at børn og unge-udvalgene ønskes bevaret, er det endvidere foreslået, at 3) udvalgenes afgørelser også skal kunne indbringes direkte til de kommende familieretter.

Det er løsning 2, som er den primære anbefaling i denne rapport, men uanset hvilken løsning der eventuelt måtte komme på tale, er domstolene i denne rapport tiltænkt en noget større rolle i tvangsanbringelsessagerne. En af forudsætningerne bag disse forslag er dog, at familieretterne – hvis de skal optræde som anden instans – kan foretage en intens prøvelse af førsteinstansens afgørelse, som kan sammenlignes med Ankestyrelsens prøvelse. Herudover må det forudsættes, at der i alle tilfælde sikres korte sagsbehandlingsfrister hos familieretterne gennem fastsættelse af lovbestemte frister.

Det anbefales, at der fastsættes lovbestemte sagsbehandlingsfrister for familieretternes behandling af tvangsanbringelsessager, hvis de fremover skal afgøre disse sager i enten første eller anden instans. Hvis familieretterne skal behandle sagerne i anden instans forudsættes en intens prøvelse, der kan sammenlignes med Ankestyrelsens.

Hvis det nuværende klagesystem bevares, anbefales der også fastsat lovbestemte sagsbehandlingsfrister for de almindelige domstoles behandling af tvangsanbringelsessager.

10.3 Vurdering af ankebegrænsning til landsretten

Hvis børn og unge-udvalgenes kompetence til at træffe afgørelse i første instans overføres til de kommende familieretter, skal der naturligvis være adgang til at anke afgørelserne til landsretten.

Hvis børn og unge-udvalgene derimod bevares, eller deres kompetence overføres til børn og unge-nævn, opstår der spørgsmål om, hvorvidt den eksisterende begrænsning af ankemuligheden til landsretten bør opretholdes.

Det var først i juli 2014,[319] at adgangen til at anke til landsretten blev gjort afhængig af Procesbevillingsnævnets tilladelse. I årene inden da havde det kun været i ganske få sager, at landsretten omgjorde byretternes afgørelser.

Tabel 9:[320] Tvangsfjernelsessager ved landsretten

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sager i landsretterne afsluttet ved dom	23	63	88	124	144	179	254
Ændring af byrettens afgørelse	4,3 %	3,2 %	3,4 %	3,2 %	2,1 %	2,2 %	2,8 %
Stadfæstelse af byrettens afgørelse	95,7 %	96,8 %	96,6 %	97,6 %	97,9 %	97,2 %	96,5 %

Stadfæstelsesprocenterne i landsretterne er således meget høje og nærmest på niveau med byretternes stadfæstelser af Ankestyrelsens afgørelser.

Efter den nye ordnings ikrafttræden har Procesbevillingsnævnet løbende meddelt anketilladelser i et mindre antal sager, jf. tabel 10 nedenfor. Både antallet af ansøgninger og den procentvise imødekommelse er svingende fra år til år.

Tabel 10:[321] Anmodninger om procesbevilling til landsretsprøvelse af tvangsanbringelsessager

År	**2014 andet halvår**	**2015**	**2016**	**2017**

[319] Lov 2014-06-25 nr. 737 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Revision af reglerne om behandling af civile sager og syn og skøn, forhøjelse af beløbsgrænse for anke, indførelse af deltidsordning for dommere m.v., medieannoncering af tvangsauktioner, tvangsfuldbyrdelse af digitale lånedokumenter, skriftlig behandling af anke i straffesager med samstemmende påstande m.v.) § 11, nr. 1.

[320] Kilde: REU L178, 2013-14, endeligt svar på spørgsmål 28. Tallene i "Stadfæstelse af byretternes afgørelse" og "Ændring af byretternes afgørelse" summer i 2010, 2012 og 2013 ikke op til 100 procent. Dette skyldes, at landsretterne i 2010 har fordelt en sag mere, i 2012 en sag mindre og i 2013 to sager mindre på de to muligheder sammenlignet med, hvor mange sager der er registreret som hovedforhandlede. Det er en manuel registrering ved retten, så det er muligt at angive udfald for sager, der ikke er hovedforhandlede, eller helt undlade at angive et udfald.

[321] Kilde: 'Årsberetning' Procesbevillingsnævnet (2014), s. 38, 'Årsberetning' Procesbevillingsnævnet (2015), s. 42, 'Årsberetning' Procesbevillingsnævnet (2016), s. 52 og 'Årsberetning' Procesbevillingsnævnet (2017), s. 45. Tabellen viser udfaldet af de realitetsbehandlede sager efter servicelovens § 171, jf. Procesbevillingsnævnets svar på Justitias anmodning om aktindsigt af 24. maj 2018. Sagerne kan således omfatte både afgørelser om tvangsanbringelse efter § 58, formandsafgørelser og Ankestyrelsens tvangsanbringelse efter deres egen drift kompetence, jf. § 65, stk. 3.

Afslag	6	52	30	34
Bevillinger	4	4	9	4

Ingen af de fagpersoner, som Justitia har talt med i forbindelse med rapporten, har problematiseret denne begrænsning af muligheden for at anke byrettens afgørelser til landsretten, tværtimod.

> *"Det er godt man har fjernet den umiddelbare ankeadgang til landsretten, for sagerne trak voldsomt i langdrag, og det var belastende for alle parter. Der er rigeligt med rekursmulighed."* **Charlotte Meincke, administrerende dommer i Københavns Byret**

Den manglende problematisering af ankebegrænsningen må naturligvis ses i lyset af de høje stadfæstelsesprocenter og den nuværende klagestruktur. I tilfælde af, at Ankestyrelsen udgår som klageinstans, kan det derfor blive aktuelt at vurdere dette spørgsmål på ny. Endvidere vil ankeadgang til landsretten under alle omstændigheder blive relevant, hvis kompetencen til at træffe afgørelse i første instans overføres til de kommende familieretter.

11 Konklusion

Analysen af de forskellige retssikkerhedsgarantier, som kendetegner den nuværende proces, når der skal træffes afgørelse om tvangsanbringelse af et barn, har afdækket en række *retssikkerhedsmæssige udfordringer*. Det gælder blandt andet:

- At der begås fejl i forbindelse med vejledningen om samtykke til frivillig anbringelse, samt at der er forældre, som ikke forstår konsekvenserne af deres samtykke og/eller føler sig vildledt eller presset til at give samtykke. Det betyder, at der kan være børn, som anbringes på et frivilligt grundlag, selv om der reelt ikke er opbakning hertil fra forældrene, og at forældrene mister de retssikkerhedsgarantier, som de er garanteret i tvangsprocessen.
- At der er store problemer med den generelle sagsbehandlingskvalitet på anbringelsesområdet, ligesom der i flere sager er påpeget problemer med at få tvangsanbringelsessagerne tilstrækkeligt oplyst, særligt med forældrenes synspunkter. Det kan betyde, at ikke alle relevante oplysninger og synspunkter bliver inddraget ved afgørelsen.
- At der ikke stilles kvalifikationskrav til de sagsbehandlere, der skal gennemføre børnesamtaler i tvangsanbringelsessager. Da børnene samtidig befinder sig i en yderst udsat situation, hvor de kan have svært ved at deltage i processen, svækker det børnenes mulighed for at blive hørt.

- At forældrene ikke er tillagt rettigheder i forhold til de forældrekompetenceundersøgelser, som forvaltningen i nogle sager foranlediger udarbejdet, selvom disse undersøgelser har afgørende betydning for børn og unge-udvalgets vurdering af sagen. Hermed risikeres det, at det reelt er den undersøgende psykolog, som kommer til at afgøre sagen.
- At der på trods af det meget omfattende materiale kun er meget kort tid til at forberede tvangsanbringelsessagen, inden der skal træffes afgørelse (1-2 uger). Det kan derfor være svært for både parterne og børn og unge-udvalgets medlemmer at møde tilpas forberedte.
- At der i mindre omfang er forældre og børn, som er tilbageholdende med at tage imod tilbud om gratis advokat, som ellers er af afgørende betydning for deres muligheder for at forstå sagen og dens mulige konsekvenser samt deres mulighed for at påvirke processen.
- At der ikke stilles kvalifikationskrav til de advokater, som skal repræsentere forældre og børn i tvangsanbringelsessager. Det kan være et problem henset til områdets kompleksitet og sagernes meget alvorlige konsekvenser for parterne, som står i en yderst udsat situation. Hertil kommer vigtigheden af, at advokaten er i stand til tale med barnet og forstå barnets synspunkter i lyset af sagens omstændigheder samt barnets alder og modenhed.
- At der er problemer med forvaltningens vejledning om retten til bisidder, og at det langt fra er alle børn, som har en bisidder med til møder med myndighederne. Det kan få alvorlige konsekvenser for barnets mulighed for at få tilkendegivet sin mening.
- At børn og unge-udvalget ikke fremstår uafhængig af den forvaltning, som har oplyst sagen, hvilket kan give anledning til mistanke om usaglige hensyn og skabe mistillid til systemet. Det kan også få betydning for det videre samarbejde om barnet mellem forvaltningen og forældrene.
- At børn og unge-udvalget ikke nødvendigvis har nogen særlig indsigt i sagsbehandlingen på tvangsanbringelsesområdet, hvilket kan have betydning for udvalgets mulighed for at identificere fejl og mangler i forvaltningens sagsbehandling.
- At børn og unge-udvalgene ikke formelt kan påtale sagsbehandlingsfejl og udtale kritik af forvaltningen, hvilket kan betyde, at fejl og mangler ikke tillægges helt den betydning for sagen, som de måske burde, og at der skabes mistillid til systemet. Det kan også betyde, at forvaltningen ikke får imødekommet kritik på et mere generelt plan, hvilket kan få betydning for den fremtidige sagsbehandling.
- At der ikke er mere detaljerede retningslinjer for processen i børn og unge-udvalgene, som på tværs af kommunegrænser vil kunne en sikre en mere børnevenlig proces og dermed mere inddragelse af børnenes stemme samt styrke retssikkerheden, når børnene høres uden forældrenes tilstedeværelse.

- At afgørelser om foreløbige tvangsanbringelser, som skal træffes akut og på et noget mindre oplyst grundlag, er overladt til en kommunalpolitiker, som ikke har faglig viden om området. Dette kan også være medvirkende til, at det kun er under halvdelen af de påklagede formandsafgørelser, som stadfæstes af Ankestyrelsen.

- At klagesystemet består af flere instanser, hvilket giver anledning til lange sagsbehandlingstider, ligesom der kan stilles spørgsmål ved både kompetencesammensætningen og børnevenligheden.

På denne baggrund foreslås en ny ordning, hvor afgørelser om tvangsanbringelser i første instans træffes af et organ, som er uafhængig af forvaltningen, og hvor der samtidig er sikret brede kompetencer og et forenklet klagesystem.

Den primære anbefaling er, at kompetencen henlægges til det kommende nye familieretlige system, hvor sagen i givet fald vil blive forberedt og oplyst i familieretshuset, som også har en børneenhed med særlig fokus på barnets trivsel og rettigheder. Endvidere vil afgørelsen skulle træffes af særligt uddannede dommere i familieretterne, dvs. de 24 byretter, som i det nye system også skal træffe afgørelse i de mest indgribende og konfliktfyldte sager som følge af skilsmisse og samlivsophævelse. Den sekundære anbefaling er, at kompetencen henlægges til et eller flere børn og unge-nævn (landsdækkende eller regionale) med et selvstændigt sekretariat, der kan foretage en intens prøvelse af, om sagen er tilstrækkelig oplyst fra forvaltningen og foranledige eventuelle yderligere undersøgelser foretaget. Endvidere skal sekretariatet vurdere, om der fejl og mangler, som kan føre til en kritik fra nævnet.

Herudover er der fremsat en lang række anbefalinger, der på forskellig vis skal imødegå de konstaterede problemer og således forbedre retssikkerheden for sagens parter. Der er indsat en samlet oversigt over anbefalingerne nedenfor.

Oversigt over rapportens anbefalinger:

- At forvaltningens pligt til at vejlede om konsekvenserne af en anbringelse med og uden samtykke skrives direkte ind i serviceloven, så det i højere grad kan sikres, at der reel opbakning til en frivillig anbringelse hos forældrene, og at familien i modsat fald beskyttes af de retssikkerhedsgarantier, som kendetegner tvangsprocessen.

- At forældremyndighedsindehavere og unge, der er fyldt 15 år, skal tilbydes mulighed for gratis at kunne konsultere en advokat i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt de vil give samtykke til en anbringelse.

- At Børne- og Socialministeriet iværksætter tiltag med henblik på at skabe hurtige og synlige forbedringer af sagsbehandlingens kvalitet. Det kan for eksempel være gennem styrkelse af

eksisterende vejledninger og udstedelse af nye vejledninger, der kan forbedre sagsbehandlingens kvalitet på nationalt plan. Det kan også være gennem mere konkret hjælp til de kommuner, som vedvarende måtte være udfordret af fejl og mangler i sagsbehandlingen, f.eks. en udvidelse af den eksisterende task force-ordning, som skal understøtte kommunerne i at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen på børneområdet.[322] Samtidig bør der sikres et bredere datagrundlag og flere undersøgelser af den konkrete sagsbehandling med henblik på at følge udviklingen i sagernes kvalitet.

- At kommunerne pålægges at sikre, at de sagsbehandlere, der skal gennemføre børnesamtaler, skal have modtaget særlig forudgående undervisning i samtalernes gennemførelse.
- At forældrene skal have ret til at kommentere kommunens valg af undersøgende psykolog i de forældrekompetenceundersøgelser, som forvaltningen får udarbejdet i nogle sager, og som har afgørende betydning for sagernes udfald.
- At der indføres krav om partshøring i forbindelse med forældrekompetenceundersøgelser, så forældrenes bemærkninger i højere grad kan indgå ved sagens afgørelse.
- At afslag på anmodninger om udarbejdelse af en forældrekompetenceundersøgelse (eller supplerende undersøgelse) skal kunne påklages særskilt til Ankestyrelsen.
- At der indsættes en bestemmelse i lovgivningen om, at forvaltningens indstilling til børn og unge-udvalget så vidt muligt skal sendes til parterne 14 dage før børn og unge-udvalgsmødet, og at forberedelsestiden aldrig må være under 10 dage.
- At forældre og børn, der er fyldt 12 år, skal have beskikket en advokat i sager om tvangsanbringelse, medmindre de direkte frabeder sig dette. Advokatbistand vil således blive udgangspunktet i stedet for et tilvalg.
- At der etableres en beneficeringsordning for de advokater, der skal repræsentere forældre og børn i tvangsanbringelsessager. Sekundært anbefales det, at advokaterne skal gennemgå en relevant efteruddannelse for at kunne blive optaget på de lister, som kommunen udleverer til forældre og børn i forbindelse med vejledningen om advokatbistand. Efteruddannelsen bør bestå i undervisning om sagsområdet, og hvordan man taler med børn og varetager mindreårige klienters interesser.
- At kommunernes pligt til at vejlede børnene om retten til bisidder skrives direkte ind i serviceloven med en tilføjelse om, at forvaltningen samtidig skal oplyse børnene om fordelene ved dette og opfordre dem til at benytte sig af tilbuddet. Endvidere bør der tilføjes

[322] Brev af 23. januar 2018 til samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer fra økonomi- og indenrigsministeren samt børne- og socialministeren (SOU 2017-18, Alm.del, bilag 137).

en formodningsregel om, at børn under 12 år, der ikke har ret til en advokat, skal have en besidder ved møder i forvaltningen og børn og unge-udvalgene. Forvaltningen skal således sørge for dette sammen med barnet, medmindre barnet frabeder sig en bisidder.

- At vejledningen til serviceloven ændres, således at det bliver obligatorisk for forvaltningen at vejlede om de forskellige typer bisidning, herunder professionel bisidning, samt hvilke fordele og ulemper, der i barnets konkrete situation kan være ved de forskellige typer bisidning.
- At én af børn og unge-udvalgets lægmandspladser erstattes af en anden faglighed, der kan styrke børn og unge-udvalgets faglige vurdering af sagerne og udvalgets mulighed for at vurdere sagsbehandlingens kvalitet. Den pågældende kan eksempelvis være en socialrådgiver eller en jurist med særlig viden om sagsbehandlingen på området. Samtidig bør den sidste lægmandsplads i udvalget besættes af en person, der i højere grad er uafhængig af forvaltningen, det vil sige en person der ikke er lokalpolitiker i den pågældende kommune.
- At der udarbejdes fælles retningslinjer for processen i børn og unge-udvalgene, som på tværs af kommunegrænser kan en sikre en mere børnevenlig proces og dermed mere inddragelse af børnenes stemme samt styrke retssikkerheden, når børnene høres uden forældrenes tilstedeværelse. Retningslinjerne bør blandt andet omfatte børnevenlig indretning af processen, afviklingen af barnets høring uden forældrenes tilstedeværelse, ændring af praksis for, hvornår børn har ret til at deltage i møderne, sikring af, at forældrenes advokat kan være til stede ved høringer af børn uden forældrenes tilstedeværelse og forudgående information til børn og forældre.
- At børn og unge-udvalgene får kompetence til formelt at påtale sagsbehandlingsfejl og udtale kritik af forvaltningen, når der er grundlag herfor.
- At kompetencen til at træffe foreløbige (akutte) afgørelser om tvangsanbringelse overlades til børn og unge-udvalgets dommermedlem, som både kan foretage en juridisk vurdering af sagen, og som har erfaring med at bedømme beviser, herunder også, om en sag er tilstrækkelig oplyst til, at der kan træffes en afgørelse på det foreliggende grundlag.
- At kompetencen til at træffe afgørelse om tvangsanbringelse i første instans henlægges til et andet organ, der i højere grad er uafhængig af forvaltningen.

  Den primære anbefaling er, at kompetencen henlægges til det kommende nye familieretlige system, hvor sagen i givet fald vil blive forberedt og oplyst i familieretshuset, som også har en børneenhed med særlig fokus på barnets trivsel og rettigheder. Endvidere vil afgørelsen skulle træffes af særligt uddannede dommere i familieretterne, dvs. de 24 byretter, som i det nye system også skal træffe afgørelse i de mest indgribende og konfliktfyldte sager som følge af skilsmisse og samlivsophævelse.

Den sekundære anbefaling er, at kompetencen henlægges til et eller flere børn og unge-nævn (landsdækkende eller regionale) med et selvstændigt sekretariat, der kan foretage en intens prøvelse af, om sagen er tilstrækkelig oplyst fra forvaltningen og foranledige eventuelle yderligere undersøgelser foretaget. Endvidere skal sekretariatet vurdere, om der fejl og mangler, som kan føre til en kritik fra nævnet.

- At Ankestyrelsen udgår som klageinstans, hvis børn og unge-udvalgene erstattes af et eller flere børn og unge-nævn, idet disse afgørelser bør kunne indbringes direkte for de kommende familieretter. Hvis kompetencen til at træffe afgørelse i første instans i stedet overføres til familieretterne, er Ankestyrelsen som klageinstans ikke relevant. I tilfælde af, at børn og unge-udvalgene ønskes bevaret (eventuelt med en faglig styrkelse af udvalgene og en udvidelse af deres kompetencer til at påse og vurdere sagsbehandlingsfejl) anbefales den samme løsning som ved nævnene, således at også udvalgenes afgørelser kan indbringes direkte for de kommende familieretter.
- Hvis det nuværende klagesystem bevares, anbefales det, at klageadgangen gøres mere børnevenlig, herunder at Ankestyrelsen står mere synligt til rådighed for børnehenvendelser og formidler mere information direkte til børnene, som også øvrige myndigheder og advokater kan henvise til. Det kan i den forbindelse også overvejes at henvise til sådant materiale i afgørelserne fra første instans.
- At klagen over foreløbige (akutte) afgørelser om tvangsanbringelse får sit eget selvstændige forløb, og at kompetencen til at godkende formandens foreløbige afgørelse om tvangsanbringelse overføres fra børn og unge-udvalget til klageinstansen (hvor godkendelsen kan behandles som en slags automatisk klage).
- At der fastsættes lovbestemte sagsbehandlingsfrister for familieretternes behandling af tvangsanbringelsessager, hvis de fremover skal afgøre disse sager i enten første eller anden instans. Hvis familieretterne skal behandle sagerne i anden instans forudsættes en intens prøvelse, der kan sammenlignes med Ankestyrelsens. Hvis det nuværende klagesystem bevares, anbefales der også fastsat lovbestemte sagsbehandlingsfrister for de almindelige domstoles behandling af tvangsanbringelsessager.

12 Metode

12.1 Formål og afgrænsning

Formålet med rapporten er at foretage en juridisk undersøgelse og vurdering af parternes retssikkerhed i forbindelse med afgørelser om tvangsanbringelse af børn[323] og efter behov fremkomme med konkrete løsningsforslag, der kan forbedre parternes retssikkerhedsgarantier.

Rapporten indeholder ikke vurderinger af de materielle betingelser for tvangsanbringelse eller det socialfaglige arbejde på området. Endvidere omfatter rapporten ikke de øvrige administrative afgørelser, som kommunen skal træffe i forbindelse med børn og unge-udvalgets afgørelse om tvangsanbringelse, såsom afgørelse om anbringelsessted, samvær, støttepersoner under anbringelsen eller fuldbyrdelse af afgørelsen om tvangsanbringelse.

I rapporten behandles ligeledes ikke forhold, der vedrører selve anbringelsen af barnet, eller forhold under anbringelsen, herunder anbringelsessted, videreførelse af anbringelsen, ophør af anbringelsen og hjemgivelse, magtanvendelse overfor anbragte børn eller tilsyn.

Betragtninger om den generelle finansiering af området er heller ikke nævnt i rapporten, selvom det selvfølgelig ikke kan afvises, at økonomiske hensyn kan have en indflydelse på retssikkerhedsniveauet.

Endelig omfatter rapporten ikke Ankestyrelsens særlige adgang til selv at træffe afgørelse om tvangsanbringelse.

12.2 Den anvendte metode

Den juridiske analyse bygger blandt andet på lovgivningen og dennes forarbejder, bekendtgørelser og vejledninger, administrativ praksis, retspraksis, juridisk litteratur samt information på myndighedernes hjemmesider mv.

Det bemærkes i den forbindelse, at der i flere år har pågået et arbejde med en ny vejledning nr. 3 til serviceloven, og det seneste udkast, der har været i høring, er fra oktober 2016.[324] Børne- og socialministeren har oplyst, at der forventes at komme en ny vejledning i efteråret 2018.[325] Da der er gået halvandet år siden det seneste offentliggjorte udkast, og fordi arbejdet er fortsat, er dette udkast ikke inddraget i analysen.

---

[323] Der ses alene på anbringelse efter serviceloven og således ikke strafferetlige anbringelse eller anbringelser efter udlændingeloven.
[324] Høringsportalen: Høring over udkast til vejledning nr. 3 til serviceloven – Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier, publiceringsdato den 14. oktober 2016.
[325] SOU Alm.del, 2017-18, bilag 287.

Foruden de almindelige juridiske kilder er der inddraget både kvantitative og kvalitative data med henblik på at vurdere retssikkerheden i praksis.

Der er desværre oplevet en mangel på kvantitative data. Det har dog eksempelvis været muligt at finde kvantitative data på udviklingen i antallet af tvangsanbringelser fra Danmarks Statistik, samt – via aktindsigt – Ankestyrelsens behandling af klager over afgørelser om tvangsanbringelse. Anvendelsen af kvantitative data er dog begrænset af, at Ankestyrelsen har ændret opgørelsespraksis i 2015/2016. Ligeledes er anvendelsen begrænset af, at Danmarks Statistiks tal ikke direkte kan sammenlignes med Ankestyrelsens tal over klagebehandlingen. Frem til 2015 kan Ankestyrelsen blandt andet ikke afgrænse tallene fuldstændig til tvangsanbringelsessager, og disse kan derfor ikke direkte sammenlignes med Danmarks Statistik tal over antallet afgørelser om tvangsanbringelse. Derudover begrænses sammenligneligheden af, at kommunerne ikke længere indberetter genbehandlingssager til Danmarks Statistik, hvilket indgår i Ankestyrelsens tal.

Der er dog via eksempelvis svar på folketingsspørgsmål fundet data, der kan belyse forskellige problemstillinger, som det ellers ikke har været muligt at skaffe.

En stor del af rapportens data er kvalitativ. Justitia har under udarbejdelsen af analysen gennemført interviews med en række forskellige fagpersoner inden for området:

- Fire socialrådgivere, der til daglig arbejder som myndighedssagsbehandler inden for området.
- En konsulent hos DUKH,[326] der er uddannet socialrådgiver, og som rådgiver inden for handicapområdet med fokus på støtte efter servicelovens kapitel 11 (personen har tidligere arbejdet som sagsbehandler på børnehandicapområdet).
- Tre dommere, hvoraf to deltager i kommunale børn og unge-udvalg (den tredje dommer har også tidligere deltaget i et kommunalt børn og unge-udvalg).
- To advokater, der begge har stor erfaring med sager om tvangsanbringelse.
- En adjunkt og ph.d. i socialret fra Aalborg Universitet.
- En § 54-støtteperson fra Foreningen Rift.
- Tre professionelle børnebisiddere fra Børns Vilkårs bisidderkorps.[327]

Alle interviews er gennemført på baggrund af et interviewskema udarbejdet på forhånd.

De 15 interviewpersoner udgør ikke en repræsentativ mængde, men formålet har heller ikke været at afdække omfanget af eventuelle problemer, men at give et indblik i, hvordan reglerne kan fungere

[326] Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet.
[327] To af disse er interviewet sammen.

i praksis. Vi har anvendt de forskellige interviews til dels at påpege, hvor der i praksis kan opstå problemer, dels at understøtte juridiske analyser og vurderinger.

På samme måde er også andre fagpersoners udtalelser til offentlige medier eller andre offentligt tilgængelige kilder blevet anvendt.

Analysen har inden udgivelsen været til ekstern læsning hos en retspræsident fra en af landets byretter og en adjunkt og ph.d. i socialret.