

Tvangsanbringelser – retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces (forkortet udgave)

Indhold

Indledning	2
Sagsbehandlingen på tvangsanbringelsesområdet	2
Samtykkesituationen, valget mellem frivillig anbringelse og tvangsanbringelse	4
Parternes ret til advokat	5
Parternes ret til bisidder	6
Afgørelserne i børn og unge-udvalget	6
Afgørelserne i de akutte sager	8
Alternative løsninger med andre organer	9
Et forenklet klagesystem	11
Bilag 1: Oversigt over anbefalingerne	12

Om hovedforfatteren:



Vicedirektør Birgitte Arent Eiriksson

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@justitia-int.org

☎ +4530868497

🐦 @BAEiriksson

Indledning

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 har antallet af tvangsanbringelser nemlig været stigende, og i 2017 var der 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 rapporten "Tvangsanbringelser – retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces" har Justitia analyseret og vurderet de forskellige retssikkerhedsgarantier, som den nuværende proces skal sikre forældre og børn. De vigtigste resultater fremgår af denne forkortede udgave af rapporten, der også indeholder rapportens hovedanbefalinger om at overføre afgørelseskompetencen til et andet og mere uafhængigt organ og etablere et forenklet klagesystem. Rapportens samlede anbefalinger er medtaget som bilag.

Sagsbehandlingen på tvangsanbringelsesområdet

Det står sløjt til med den generelle kvalitet af sagsbehandlingen, når forvaltningen skal træffe afgørelser om forskellige foranstaltninger til børn og unge. En stor og stigende del af kommunernes afgørelser bliver omgjort i Ankestyrelsen. Alene i 2017 blev 54 procent af de påklagede afgørelser omgjort.

Fejl og mangler i sagsbehandlingen under det indledende forløb, inden tvangsanbringelse kommer på tale, 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.

På anbringelsesområdet generelt (det vil sige både frivillige og tvangsmæssige anbringelser) har undersøgelser fra Ankestyrelsen, Rigsrevisionen og Københavns Kommunes borgerrådgiver også påvist problemer med overholdelse af krav til bl.a. sagens oplysning, herunder indhentelse af centrale undersøgelser og tilvejebringelse af barnets holdning til anbringelsen.

”

”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 København**

De fagpersoner Justitia har interviewet i forbindelse med rapporten, som repræsenterer eller på anden måde støtter forældre og børn under en tvangsanbringelsessag, har også påpeget problemer med at få tvangsanbringelsessagerne tilstrækkeligt oplyst, særligt med forældrenes synspunkter. Det kan dog ikke ses på statistikkerne fra klageinstansen, hvor der er meget høje stadfæstelsesprocenter, men det hænger måske sammen med, at fejl og mangler kan blive udbedret efter tvangsanbringelsen, herunder ved fastsættelse af korte genbehandlingsfrister i enten førsteinstansen eller klageinstansen, så forvaltningen kan indhente yderligere oplysninger.

Forvaltningens oplysning af sagen omfatter også indhentelse af barnets holdning til tvangsanbringelsen, hvilket sker ved en børnesamtale. Denne inddragelse af barnet er naturligvis helt central i en tvangsanbringelsessag. Derfor må der også stilles store krav til kvaliteten af børnesamtalerne. Det kan dog være svært at honorere, når der ikke stilles krav til sagsbehandlerne om uddannelse i, hvordan man bedst gennemfører en samtale med et barn, som kan være meget påvirket af situationen og præget af loyalitetskonflikter mv.

I nogle tvangsanbringelsessager vælger forvaltningen også at få foretaget en undersøgelse af forældrenes evne til at tage vare på deres barn. Der er ikke nogen bindende regler om, hvornår eller hvordan sådanne forældrekompetenceundersøgelser skal foretages. Men når de laves, får de typisk afgørende indflydelse på afgørelsen om tvangsanbringelse. Derfor kan det også undre, at forældrene ikke er tillagt nogen rettigheder i forhold til disse undersøgelser. Forældrene kan ikke selv kræve, at der udarbejdes en forældrekompetenceundersøgelse på kommunens foranledning, og de kan heller ikke klage over kommunens beslutning undersøgelsens iværksættelse. Endvidere har forældrene ikke indflydelse på valget af den undersøgende psykolog, selvom der er eksempler på, at forskellige psykologer vurderer de samme forældre forskelligt. Forældrene bliver normalt heller ikke partshørt i forbindelse med undersøgelsen. Det betyder, at forældrenes bemærkninger til undersøgelsen ikke altid vil fremgå af det beslutningsgrundlag, som afgørelsesmyndigheden anvender i sagens forberedelse.

Hvis sagen ikke bliver oplyst godt nok, og parterne ikke bliver tilstrækkeligt inddraget, kan afgørelsen om tvangsanbringelse blive truffet på et ufuldstændigt grundlag, hvilket i sidste ende kan betyde, at

børn, der ikke burde være blevet tvangsanbragt, alligevel bliver det – eller omvendt, at tvangsanbringelse undlades i tilfælde, hvor det reelt var påkrævet.

Samtykkesituationen, valget mellem frivillig anbringelse og tvangsanbringelse

Forvaltningen skal altid forsøge at indhente samtykke til en anbringelse fra forældremyndighedsindehaverne og unge, der er fyldt 15 år, inden der skrives til en tvangsanbringelse. Hvis der opnås samtykke til anbringelsen, er der tale om en frivillig anbringelse, og de særlige retssikkerhedsgarantier, som gælder ved tvangsanbringelser, træder derfor ikke i kraft.

I forbindelse med indhentelse af samtykke skal forvaltningen også vejlede forældrene om konsekvenserne af at anbringe barnet med eller uden samtykke. Det sker imidlertid ikke altid. Flere af de fagpersoner, som Justitia har interviewet, har peget på situationer, hvor forældrene har følt sig presset til at give samtykke og/eller har givet samtykke på grund af fejlinformation fra forvaltningen, om f.eks. bedre samværsvilkår ved frivillig anbringelse. Man skal i den forbindelse også være opmærksom på, at der selvfølgelig vil være et ulige magtforhold mellem forældrene og sagsbehandleren i disse situationer. På dette tidspunkt har forældrene ikke ret til en advokat og vil derfor ofte sidde alene over for forvaltningen, der har meget stor indflydelse på både den videre proces og sagens endelige resultat.

En undersøgelse fra Københavns Kommunes Borgerrådgiver i 2017 viste også, at 7 ud af 10 forældre/forældrepar ikke var blevet vejledt om reglerne om frivillighed og tvang og om konsekvenserne af at give eller ikke give samtykke.

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 eller presset til at give samtykke. En beslutning om at give samtykke til en anbringelse har vidtrækkende konsekvenser for både parterne personligt og for de retssikkerhedsgarantier, der gælder i processen. Hertil kommer, at når forældrene først har givet samtykke, kan forvaltningen træffe afgørelse om anbringelse, forældrebetaling og samvær, hvilket i flere tilfælde kommer bag på forældrene. Forældrene kan selvfølgelig trække deres samtykke tilbage, hvis de fortryder, men det betyder ikke nødvendigvis, at de kan få deres barn hjem med det samme.

Parternes ret 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. Advokatens rolle er at være partsrepræsentant og varetage sin klients interesser på mødet i kommunens børn og unge-udvalg, som træffer afgørelse om tvangsanbringelse i første instans. Ifølge Justitias interviews med en række fagpersoner udnyttes retten til gratis advokat i vidt omfang, men det sker også, at advokatbistand fravælges.

Processen ved tvangsanbringelser er både personligt og retligt udfordrende. Samtidig er det vigtigt, at alle relevante synspunkter kommer frem og bliver formidlet på en måde, som kan indgå i afgørelsens ramme. Derfor er det også retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, hvis børn og forældre i nogle tilfælde er tilbageholdende med at tage imod tilbud om advokatbistand "af de forkerte grunde". Det kan f.eks. være manglende forståelse for advokatens rolle, utilstrækkelig vejledning om deres rettigheder, at de ikke kan overskue situationen eller er utrygge ved processen mv.

For børnenes vedkommende synes advokatbistand at være særligt vigtig i de mange tilfælde, hvor barnet ikke selv deltager i mødet i børn og unge-udvalget, og hvor advokaten derfor er den eneste, som vil kunne repræsentere barnet og dets interesser på mødet. Uden advokat vil børneinddragelsen i sagen alene bestå af den eller de samtaler, som kommunens sagsbehandler tidligere har haft med barnet og efterfølgende refereret. Der opstår herved alvorlig risiko for, at der træffes afgørelse om tvangsanbringelse, uden at barnet har været tilstrækkeligt inddraget i sin egen sag.

På trods af tvangsanbringelsessagens særdeles indgribende betydning og det komplekse sagsområde, stilles der ikke særlige krav til de advokater, som repræsenterer forældre og børn. Det kan samtidig rejse spørgsmål om, i hvilket omfang advokaten vil være i stand til at tale med barnet og forstå barnets synspunkter i lyset af både sagens alvor og omstændigheder samt barnets alder og modenhed.

”

”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.” **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**

Parternes ret til bisidder

I tvangsanbringelsessager kan en bisidder, hvis denne kommer ind i sagen i tide, være en mere gennemgående person for parterne end en advokat, som kun beskikkes til forberedelse og gennemførelse af afgørelsesmødet i børn og unge-udvalget. En bisidder kan således være til stede for parterne fra et meget tidligere tidspunkt i sagen og yde støtte, råd og vejledning ud fra de forudsætninger, som den pågældende person har.

Barnets og forældrenes ret til at antage en bisidder må 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, og for hvem det kan være belastende og utrygt at deltage i samtaler og tilkendegive deres uforbeholdne mening under møder med kommunen eller børn og unge-udvalget. Her vil en bisidder kunne få barnet til at føle sig mere tryk, så det bliver lettere at sige sin mening. Bisidderen kan således være helt afgørende for, om og i hvilket omfang barnets stemme bliver hørt i processen. I de situationer, hvor barnet ikke har ret til en advokat (når barnet er under 12 år), kan bisidderen også – hvis vedkommende har de fornødne kompetencer – fortælle barnet om dets rettigheder og give barnet en større forståelse for sagen samt de mulige udfald og konsekvenser.

Ifølge en undersøgelse fra Ankestyrelsen fra 2009, har kommunerne vurderet, at børn og unge medbragte en bisidder i 58 procent af de sager, som vedrørte tvangsmæssige foranstaltninger, herunder tvangsanbringelser. Det må anses for et lavt tal, selv om det er behæftet med nogen usikkerhed. Den manglende brug af bisiddere kan naturligvis have flere årsager, men manglende vejledning kan være en af dem. Ifølge den undersøgelse, som borgerrådgiveren i Københavns Kommune havde foretaget i 2017 var det f.eks. 6-9 ud af 10 børn, som ikke var blevet vejledt om deres ret til bisidder.

Afgørelserne i børn og unge-udvalget

Sager om tvangsanbringelse af børn/unge behandles og afgøres ved møder i de enkelte kommuners børn og unge-udvalg, der også træffer andre tvangsaftagelser. Børn og unge-udvalgene er selvstændige forvaltningsmyndigheder og består af to kommunalbestyrelsesmedlemmer valgt af kommunalbestyrelsen, to pædagogisk-psykologisk sagkyndige udpeget af statsforvaltningen og en byretsdommer udpeget af retskredsens byretspræsident. Formanden og næstformanden vælges af udvalget selv mellem de to kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Der kan stilles spørgsmålstegn ved, om det ud fra en retssikkerhedsmæssig vurdering er hensigtsmæssigt, at et udvalg med lokalpolitisk repræsentation skal træffe så indgribende afgørelser. Der kan f.eks. være risiko for usaglige økonomiske og politiske hensyn. Endvidere er kommunalbestyrelsesmedlemmerne på valg hvert fjerde år, så den viden om sagerne, som de kan have opbygget i løbet af perioden, kan hurtigt gå tabt, hvis de ikke fortsætter. Det bemærkes i den

forbindelse, at der er meget stor forskel på, hvor mange møder, der holdes i de enkelte børn og unge-udvalg. F.eks. afholdes der over 200 møder om året i Københavns Kommune, mens der i Hørsholm Kommune højst afholdes 4 møder. Der er således stor forskel på, hvor meget viden kommunalbestyrelsesmedlemmerne kan nå at oparbejde i løbet af en periode. En yderligere ulempe ved politisk repræsentation er, at forældrene kan få mistillid til et system, hvor der kan sættes alvorlige 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. Flere af de fagpersoner, som Justitia har interviewet i forbindelse med rapporten, satte ligeledes spørgsmål ved de kommunalpolitiske medlemmers medvirken.

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, herunder i hvilket omfang barnet må deltage og udtale sig på møderne, og om høringen af barnet sker uden forældrenes tilstedeværelse.

”

”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**

Der er mange aktører til stede ved mødet. Børn kan deltage afhængig af alder og udvalgets konkrete vurdering. De øvrige tilstedeværende er barnets advokat og eventuelle bisidder, forældrene og deres advokat/advokater og eventuelle bisiddere, de fem udvalgsmedlemmer, en eller to repræsentanter fra forvaltningen og eventuelt en protokolfører. Det kan således være en noget overvældende oplevelse for et barn at deltage i et børn og unge-udvalgsmøde, som på ingen måde er tilrettelagt med hensyntagen til børnenes behov. Det kan være grunden til, at selv børn, der får tilbud om at deltage i mødet, ofte afstår eller slet ikke siger noget under mødet.

”

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

Nogle gange kan samtalen med barnet finde sted i et andet rum med lidt færre deltagere, herunder uden forældrene. Det er selvfølgelig mere børnevenligt, men ifølge Justitias interviewpersoner kan børn også være bange for at møde forældrene på anden vis, f.eks. mens de venter.

Der opleves også forskellig praksis med hensyn til adgangen for forældrenes advokat til at overvære høringer af børn, som foregår uden forældrenes tilstedeværelse. Det kan imidlertid udfordre advokatens muligheder for at varetage sine klienters interesser i sagen, ligesom det kan skabe utryghed for forældrene.

Børn og unge-udvalgene kan beslutte at afvise eller følge forvaltningens indstilling, men kan ikke formelt påtale sagsbehandlingsfejl, udtale kritik af forvaltningen eller lignende. Den manglende kompetence til at påtale fejl mv. vurderes imidlertid at indebære en risiko for, 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, ligesom det kan have betydning for forvaltningens fremtidige generelle indsats i forhold til sagsbehandlingsfejl.

Afgørelserne i de akutte sager

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. Det kan f.eks. være i situationer, hvor der er mistanke om vold eller misbrug af narkotiske stoffer eller lignende. Akutanbringelser anvendes også, når der er tale om spædbørn med forældre uden de nødvendige kompetencer til at varetage barnets behov.

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

Disse sager vil typisk være langt mindre oplyst end i de ordinære anbringelsessager, f.eks. kan der mangle undersøgelser og børnesamtaler mv. Samtidig skal beslutningen træffes uden rådgivning om barnets behov fra de børnesagkyndige og uden dommerens juridiske og retssikkerhedsmæssige input. De fagpersoner, som Justitia har interviewet, giver også overvejende udtryk for, at formanden i disse situationer reelt er tvunget til at stole på forvaltningens vurdering og godkende indstillingen. Det kan også være medvirkende til, at det kun er under halvdelen af de påklagede formandsafgørelser, som stadfæstes af Ankestyrelsen.

Selvom der inden syv dage skal ske en efterprøvelse af formandens afgørelse i børn og unge-udvalget, er det selvfølgelig vigtigt, at der i videst muligt omfang sikres korrekte vurderinger, når formanden træffer den foreløbige afgørelse. Ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning kan det derfor også undre, at afgørelser om foreløbige tvangsanbringelser, der er af akut karakter med deraf følgende risiko for forhastede konklusioner, og som typisk træffes på et meget mindre oplyst grundlag, skal overlades til en kommunalpolitiker uden faglig viden om området.

Alternative løsninger med andre organer

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 krav – stilles strenge krav til de processuelle retssikkerhedsgarantier. Det har man i Danmark bl.a. forsøgt at imødekomme ved at henlægge afgørelseskompetencen til et selvstændigt forvaltningsorgan bestående af faglige kompetencer og lægmænd. Så længe afgørelserne træffes af et udvalg, hvor to af udvalgets fem medlemmer repræsenterer kommunalbestyrelsen i den kommune, som har forberedt sagen, kan der imidlertid stilles spørgsmål ved udvalgets upartiskhed og uafhængighed, herunder om der indgår usaglige hensyn i vurderingen. Uanset om børn og unge-udvalgets sammensætning ændres, vil der fortsat kunne være spørgsmål om udvalgets uafhængighed, bl.a. fordi det fortsat vil være forvaltningen i den samme kommune, der er ansvarlig for sagens oplysning, og at møderne afholdes hos forvaltningen. Samtidig vil der særligt for lægmandsmedlemmer i de mindre kommuner med færre møder kunne opstå risiko for, at der ikke oparbejdes den fornødne erfaring og indsigt i området.

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 efter Justitias opfattelse vil styrke de involverede parter 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). Alternativt kan nævnet sammensættes af en dommer, en børnesagkyndig og en lægmand (3 medlemmer). Det vil fortsat være forvaltningen, som oplyser sagen og udarbejder indstilling, men nævnene bør 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 i sagsbehandlingen, som bør føre til en kritik fra nævnet.

Forslag 2: Det familieretlige system

Regeringen (V, K og LA) og S, DF, EL, Å, RV og SF 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 familieretssystem har en række åbenlyse fordele, som også vurderes egnet til sager om tvangsanbringelse af børn. Afgørelserne bør i så fald træffes af de kommende familieretter (byretterne), som også skal træffe afgørelse i de mest indgribende og konfliktfyldte sager som følge af skilsmisse/samlivsophævelse. Familieretternes afgørelser kan ankes til landsretten.

Blandt fordelene ved denne løsning kan blandt andet nævnes:

- De ansatte i det familieretlige system vil være specialiseret indenfor et sammenligneligt område, som forholdsvis let vil kunne udvides til sager om tvangsanbringelse. For eksempel vil familieretterne være besat med dommere med en særlig interesse i og kompetencer indenfor det familieretlige område, herunder i form af en obligatorisk efteruddannelse, og betydelig erfaring med at afgøre komplekse og indgribende sager.
- 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 mv.
- 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.

Vurdering af de to forslag

Begge forslag vurderes at indebære en væsentlig styrkelse af retssikkerheden i forhold til den nuværende ordning med børn og unge-udvalg og bringe den danske model på niveau med ordningerne i Finland og Norge. Det skyldes primært, at begge forslag skaber en højere grad af uafhængighed til forvaltningen og med deres færre organer forkorter den samlede sagsbehandlingstid i de påklagede sager. Det er imidlertid løsningsforslag 2 (familieretssystemet), som vil indebære den højeste grad af uafhængighed. Samtidig vil dette forslag betyde, at sagen allerede i første instans prøves af en domstol med særligt kvalificerede dommere på området, og at der sker en væsentlig forbedring af barnets rolle i processen gennem mere støtte og inddragelse.

På denne baggrund er den primære anbefaling, at kompetencen til at træffe afgørelse om tvangsanbringelse af børn henlægges til familieretterne i det kommende familieretssystem med mulighed for at anke familierettens dom til landsretten. Sekundært anbefales det, at kompetencen

henlægges til et eller flere børn og unge-nævn (regionale eller landsdækkende nævn) med eget sekretariat. Nævnets afgørelse bør kunne indbringes direkte for familieretten.

Et forenklet klagesystem

Børn og unge-udvalgets afgørelser kan inden 4 uger påklages til Ankestyrelsen. Disse sager behandles på et møde i styrelsen, hvor der deltager to lægmedlemmer og to ankechefer fra styrelsen. Ankestyrelsen omgør væsentlig færre afgørelser om tvangsanbringelse end om øvrige foranstaltninger. Omgørelsesprocenterne i tvangsanbringelsessagerne er generelt meget lave og var i 2017 helt nede på 2 procent.

På trods af de meget høje stadfæstelsesprocenter bliver en stor del af Ankestyrelsens afgørelser om tvangsanbringelse efterfølgende indbragt for byretten. I 2015 blev mere end 80 procent af de over 700 sager om tvangsanbringelse, som Ankestyrelsen havde behandlet, således indbragt for byretten.

Det betyder, at det tidsmæssige forløb kan blive langt. I 2015 forløb der i gennemsnit 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.

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 førsteinstansens afgørelse, kan Ankestyrelsens sammensætning ud fra en teoretisk betragtning næppe anses for mere egnet end børn og unge-udvalget. Endvidere kan de stærke forvaltningsretlige kompetencer i Ankestyrelsen også blive tilført børn og unge-udvalgene, hvis deres sammensætning ændres. På denne baggrund og set i lyset af de høje stadfæstelsesprocenter i Ankestyrelsen, det høje antal efterfølgende prøvelser ved domstolene og de lange sagsbehandlingstider samlet set, findes der at være behov for nytænkning af klagesystemet.

Det anbefales, 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 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.

Bilag 1: Oversigt over anbefalingerne

- 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 er 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.¹ 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 samtalerne 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.

¹ Brev af 23. januar 2018 til samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer fra økonomi- og indenrigsministeren samt børne- og socialministeren (SOU 2017-18, Alm.del, bilag 137).

- 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 en formodningsregel om, at børn under 12 år, der ikke har ret til en advokat, skal have en bisidder 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 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.