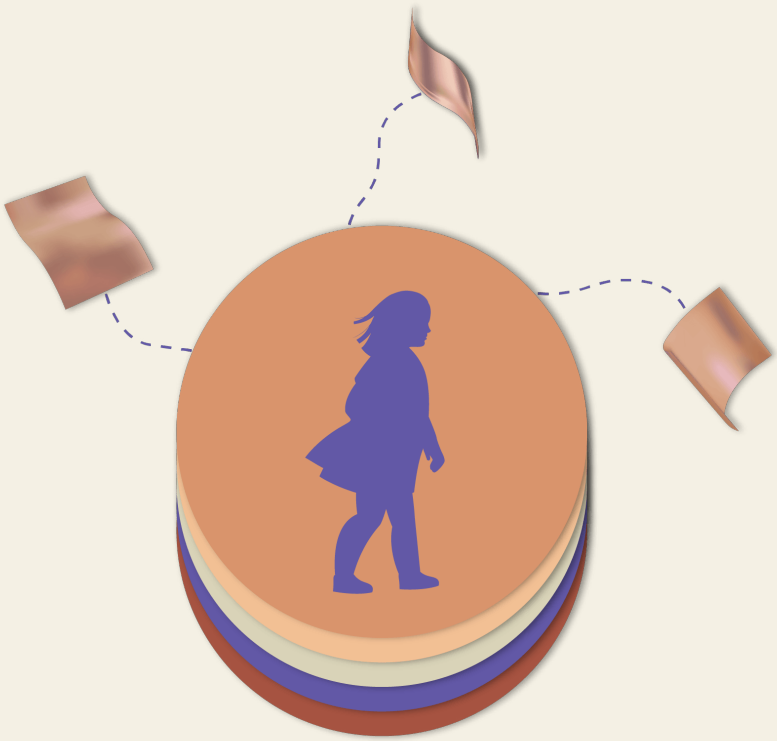
JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK



Rapport:

Kommunernes behandling af underretninger om vold mod børn og unge

– fra bekymring til beskyttelse

Af Malte Bundgaard Kolze, Josephine Damsted og Birgitte Arent Eiriksson

Kommunernes behandling af underretninger om vold mod børn og unge – fra bekymring til beskyttelse

© Justitia og forfatterne, 2025

Af Malte Bundgaard Kolze, Josephine Damsted og Birgitte Arent Eiriksson i samarbejde med Asta Bat Finke og Signe Louise Hellebjerg

Grafik og layout: Søren Staghøj

ISBN: 978-87-975919-9-4

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank
Vesterbrogade 69D, 1. sal. th. 1620 København
www.justitia-int.org
info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på at værne om og styrke retssikkerhed, frihedsrettighederne, grundlæggende menneskerettigheder samt principper, der understøtter en demokratisk retsstat. 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 blevet til med støtte fra:

Ole Kirk's Fond

BARNDOM UDEN VOLD

Forord

Børn og unge har ret til beskyttelse mod vold, og Danmark er forpligtet til at beskytte denne grundlæggende rettighed i henhold til især artikel 3 og 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt artikel 19 i FN's Børnekonvention. Underretninger er en central kilde til at efterleve denne forpligtelse i praksis, idet underretninger kan være med til at identificere børn og unge med behov for særlig støtte, herunder børn og unge, der lever med vold i hjemmet. Når kommunerne modtager underretninger, foretages der en række vurderinger, som har til formål at afdække sagens omstændigheder og danne grundlag for videre handling samt egnede og rettidige indsatser til barnets beskyttelse. Flere undersøgelser og personlige beretninger peger dog på, at det ofte er en kompliceret vurderingsproces, hvor de ansvarlige børne- og ungerådgivere i praksis skal forholde sig til begrænsede oplysninger og balancere modstridende hensyn.

Denne rapport omhandler de konkrete og kontekstspecifikke vurderingssituationer, som børne- og ungerådgiverne står i til hverdag, og er baseret på deres egne mundtlige beretninger. Rapporten er desuden baseret på skriftlige beretninger indeholdt i sagsakter fra flere konkrete sager, hvori vurderingen af underretninger spiller en central rolle. Rapporten har primært fokus på situationer, hvor der er mistanke om vold i hjemmet, og den udgør anden del af Justitias todelte undersøgelse af kommunernes praksis for behandling af underretninger.

Justitia vil gerne takke alle, som har bidraget til undersøgelsen, herunder de børne- og ungerådgivere, som har givet os vigtige indsigter i deres arbejde med at modtage og behandle underretninger om børn og unge, der oplever vold i hjemmet. Justitia vil desuden takke de eksperter og praktikere på området, der har bidraget med relevant baggrundsviden, sparring og ekstern læsning.

Endelig vil Justitia gerne takke **Ole Kirk's Fond**, og deres forandringsprogram **Barndom Uden Vold**, der finansierer den samlede undersøgelse, herunder denne rapport.

Indholdsfortegnelse

1 Resumé og anbefalinger 5
Anbefalinger 8
2 Introduktion 17
2.1 Rapportens fokus 18
2.2 Læsevejledning 19
2.2.1 Kort om begreber og kildemateriale 20
3 Underretningspligternes rammesætning af skøn 23
3.1 Den almindelige underretningspligt 23
3.2 Den skærpede underretningspligt 24
3.3 Den mellemkommunale underretningspligt 25
3.4 Sammenfatning og diskussion 26
4 Dimensioner af det professionelle skøn 28
5 Skøn i tilblivelsen af sagsakter 31
5.1 Notatpligtens betydning 31
5.1.1 De notatpligtige sagstyper 31
5.1.2 Oplysninger om "en sags faktiske grundlag" 31
5.1.3 Oplysninger om "eksterne faglige vurderinger" 32
5.1.4 Oplysninger "af betydning for sagens afgørelse" 32
5.1.5 Notat om "væsentlige sagsekspeditionsskridt" 33
5.2 Journaliseringspligtens betydning 33
5.2.1 De journaliseringspligtige dokumenttyper 33
5.2.2 Dokumenter af "betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt" 34
5.3 Sammenfatning og diskussion 35
6 Akutvurdering og akuthedsgrad 37
6.1 Hvordan fastslås en underretnings akuthed i praksis? 39
6.1.1 Forskellige kategoriseringssystemer 42
6.1.2 Barnets eller den unges verbalisering af vold 43
6.1.3 Synlige tegn på fysisk vold 43
6.1.4 Voldens genstand og kontekst 44
6.1.5 Voldens hyppighed og varighed 45
6.1.6 Barnets eller den unges erfaring med vold 47
6.1.7 Kendte sager og allerede iværksat støtte 47
6.1.8 Hensynet til barnets eller den unges tryghed og sikkerhed 51
6.1.9 Barnets eller den unges modstandsdygtighed 52
6.1.10 Akuthedsmomenterne noteres sjældent 53
6.2 Sammenfatning og diskussion 55
7 Afdækningen af psykisk vold er udfordret 58

7.1 Psykisk vold er svært at afdække, og der mangler viden 58
7.2 De svære grænsedragninger 58
7.3 Brug af personlige erfaringer og heuristikker 59
7.4 Psykisk vold kan afføde mindre akut handling 60
7.5 Uensartede definitioner udfordrer afdækningen af psykisk vold 62
7.6 Sammenfatning og diskussion 64
8 Samarbejde med andre myndigheder 66
8.1 Samarbejde med politiet 66
8.2 Samarbejde med skoler, børnehaver og andre daginstitutioner 69
8.3 Sammenfatning og diskussion 72
9 Særlige omstændigheder ved nogle underretningstyper 74
9.1 Mellemkommunale underretninger 74
9.1.1 Forskellige grader af erfaring 74
9.1.2 Variation i omfang og kvalitet 75
9.1.3 Tvivl om samtykkekrav 78
9.1.4 Manglende mellemkommunale underretninger 80
9.1.5 Handlekommuneansvaret 81
9.1.6 Samarbejde mellem kommunerne 83
9.2 Anonyme underretninger 84
9.2.1 Tyndere oplysningsgrundlag 84
9.2.2 Besværliggør identificeringen af det underrettede barn eller den unge 85
9.2.3 Ubevidst og uønsket brudt anonymitet 85
9.3 Sammenfatning og diskussion 86
10 Børneinddragelse 89
10.1 Inddragelse af det underrettede barn eller den unge 89
10.1.1 Børn og unges ret til løbende inddragelse 89
10.1.2 Særregel om inddragelse i underretningssager om overgreb 91
10.1.3 Dilemmaer i den praktiske inddragelse 92
10.1.4 Inkonsistente udtalelser kan komplicere den direkte kontakt 93
10.1.5 Den indirekte kontakt som supplement til den direkte kontakt 95
10.1.6 Vurderingen af, om kravet om direkte kontakt kan fraviges 96
10.2 Inddragelse af det underrettede barns eller den unges søskende 102
10.2.1 Den skønsmæssige vurdering af søskendes støttebehov 102
10.2.2 Den pligtmæssige vurdering af søskendes støttebehov i anbringelsessager 105
10.2.3 Variation i hyppighed af og formålet med inddragelsen 106
10.3 Sammenfatning og diskussion 108
11 Forældreinddragelse 111
11.1 Forældresamarbejdet påskønnes 112
11.2 Adfærd og følelsesudtryk tillægges betydning 114

11.3 Konfliktfyldte relationer udfordrer sagsoplysningen 118
11.3.1 Alternative motiver 119
11.3.2 Inddragelse af den ikke-mistænkte og den mistænkte forælder 121
11.4 Sammenfatning og diskussion 123
12 Hovedkonklusion 124
13 Undersøgelsesdesign 128
13.1 Tværfagligt grundlag 128
13.1.1 Retssociologi og retsdogmatik 128
13.1.2 Antropologi 130
13.2 Metode og materiale 131
13.2.1 Kvalitative interviews 131
13.2.2 Kodning af interviews 131
13.2.3 Juridisk metode 132
13.2.4 Aktindsigt og sagsakter 133
13.2.5 Kodning af sagsakter 135
13.2.6 Etiske refleksioner 135
14 Referencer 137

1 Resumé og anbefalinger

Denne rapport udgør anden del af Justitias undersøgelse af kommunernes behandling af underretninger om børn og unge, der lever med vold i hjemmet (Del I). Undersøgelsen bygger på kvalitative interviews med børne- og ungerådgivere samt analyser af sagsakter, suppleret af juridiske kilder. Fokus er på de professionelle skøn, der udøves, når kommunale myndigheder vurderer underretninger – særligt i sager med mistanke om vold og overgreb. Rapporten fremhæver blandt andet forskellige praksisser for akutvurderinger, vanskeligheder ved afdækningen af psykisk vold, dilemmaer i samarbejdet mellem børne- og ungerådgiverne og andre myndigheder samt forskellige praksisser for inddragelse ved direkte og indirekte kontakt med børn og unge.

Hvad er en underretning?
En underretning er en henvendelse om bekymring for et barns eller en unges trivsel og udvikling. Den kan indgives af både fagpersoner og private borgere, ligesom kommunerne kan være forpligtede til at underrette hinanden. Underretningspligterne fremgår blandt andet af barnets lov §§ 132-133 og 135. Underretningspligten for fagfolk er skærpet, hvilket blandt andet betyder, at de kan straffes, hvis de undlader at underrette, når et barn eller en unge har været udsat for overgreb eller af andre grunde må antages at have behov for særlig støtte. Der er ingen formkrav til underretninger, så længe oplysningerne i underretningen i øvrigt vedrører bekymring omkring et eller flere konkrete børn og unge. Underretninger kan både indgives mundtligt og skriftligt. Underretninger kan desuden indgives anonymt. En underretning har til formål at gøre kommunen opmærksom på, at et barn/en unge eller kommende forældre kan have behov for særlig støtte, og forpligter kommunen til at undersøge, om der er et sådant behov, samt hvilken hjælp kommunen i så fald skal iværksætte. En underretning forpligter ikke i sig selv kommunen til at iværksætte indsatser, men den forpligter kommunen til at forholde sig til underretterens bekymring og derefter foretage en rettidig og systematisk vurdering af, om barnets og familiens forhold bør undersøges nærmere. I barnets lov er der foreskrevet en særlig screeningsproces, som fastsætter nogle overordnede rammer for, hvordan underretninger skal behandles, men kommunerne tilrettelægger selv det nærmere sagsforløb.

Børne- og ungerådgivernes skønsudøvelse i forbindelse med den praktiske vurdering af underretninger har mange dimensioner. Blandt skønnets dimensioner er såkaldte heuristiske strategier væsentlige, fordi de udgør de mere uhåndgribelige dele af beslutningsprocessen, og kommer til udtryk som vaner eller tommelfingerregler, eller andre mentale genveje, der vejleder børne- og ungerådgivernes beslutninger i komplekse situationer. Sådanne strategier er helt centrale for at kunne forstå det professionelle skøn, og er i mange tilfælde hensigtsmæssige og inden for lovens rammer. Der opstår dog udfordringer, når heuristiske strategier præger skønnet i en sådan grad, at der opstår uofficielle afskæringsregler, at nogle oplysninger

tillægges en uforholdsmæssigt stor betydning sammenholdt med andre oplysninger, eller at nogle oplysninger slet ikke indsamles, fordi de på forhånd antages at være uvæsentlige eller uopnåelige.

Behandlingen af underretninger kompliceres yderligere af, at der ofte kommer flere modstridende hensyn til udtryk i vurderingsprocessen, herunder særligt hensynet til barnets bedste over for hensynet til forældrene. Disse hensyn kan blive modsatrettede, fordi forældre ofte kan have en anden opfattelse end kommunen af, hvad der er til barnets bedste. Det kommer i yderste konsekvens til udtryk, hvis kommunen vurderer, at der er grundlag for, at barnet eller den unge skal anbringes uden for hjemmet, og forældrene ikke er enige. Det kan dog også ses i forbindelse med kommunens forslag til indsatser, som forældrene ikke nødvendigvis ønsker at samarbejde om.

I rapporten identificeres en række omstændigheder og udfordringer ved kommunernes behandling af underretninger, der har betydning for muligheden for at sikre børn og unge den rette støtte i tide. Her kan blandt andet nævnes omstændigheder/udfordringer ved:

De forskellige former for underretninger

- **Den almindelige og skærpede underretningspligts** manglende rammesætning af vidensniveau og tidsramme udfordrer barnets lovs intention om tidligst mulig indsats.
- **Mellemkommunale underretninger** er præget af sparsomme og mangelfulde oplysninger om sagens indhold, hvilket udfordrer kommunernes muligheder for at oplyse og undersøge en sag tilstrækkeligt til at kunne gribe rettidigt ind i de tilfælde, hvor et barn eller en ung har været udsat for vold.
- **Anonyme underretninger** er ofte kortfattede og mangler centrale oplysninger, hvilket vanskeliggør sagsoplysningen, ligesom det i nogle tilfælde besværliggør identificeringen af det underrettede barn eller den unge. Det kan i yderste tilfælde betyde, at barnet eller den unge ikke får den nødvendige støtte i tide.

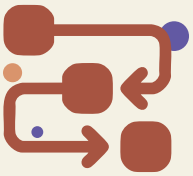
Samarbejdet mellem myndigheder

- **Samarbejdet med politiet** kan indebære en række faglige dilemmaer, idet børne- og ungerådgiverne og politiet forfølger hver deres målsætning (støtte overfor straf), som ikke nødvendigvis deles af den anden part og derfor ikke vækker en fælles interesse hos begge parter trods samarbejdsrelationen.

- **Samarbejdet med frontpersonale** beskrives som værende udfordret af frontpersonalets berøringsangst i forhold til at undersøge og udfolde barnets/den unges konkrete oplevelser, hvilket kan føre til mangelfulde underretninger og i nogle tilfælde grundløse underretninger.

Sagsskridt

- **Akutvurderingen** er præget af manglende sammenhæng og gennemsigtighed. Der er behov for retningslinjer for hvilke momenter, der skal inddrages i selve akutvurderingen.
- **Psykisk vold** er særlig udfordrende at afdække i praksis. De manglende fælles definitioner og faglige redskaber betyder, at mistanke om psykisk vold ofte fører til mindre akut handling sammenlignet med fysisk vold.
- **Observationer af adfærd** mangler metodisk transparens, herunder fælles faglige retningslinjer for, hvordan nonverbale observationer kan og bør dokumenteres, samt hvilken vægt de kan og bør tillægges i en afgørelsessag.



Inddragelse af børn og unge samt forældre

- **Særreglerne om inddragelse i underretningssager** i barnets lov § 137, stk. 2-4, risikerer at betyde, at børn og unge ikke sikres samme grad af inddragelse i underretningssager, som de er sikret ved retten til løbende inddragelse i barnets lov § 5, stk. 3 og 4, jf. stk. 2.
- **Inddragelse ved indirekte kontakt** mangler metodisk transparens, herunder manglende beskrivelser af, hvordan observationer af barnet eller den unge tolkes i relation til inddragelseskravet i barnets lov, hvilket kan udfordre kvalitetssikring og tilstrækkelig dokumentation for tilvejebringelsen af barnet eller den unges holdninger og synspunkter.
- **Inddragelse af søskende** til det underrettede barn eller den unge er præget af stor skønsmæssig variation i praksis. Det primære formål ses snarere at være at be- eller afkræfte det underrettede barns udsagn end en egentlig screening af det underrettede barns søskendes eventuelle støttebehov. Det kan medføre risiko for, at søskende bliver overset.
- **Inddragelse af forældre** opleves af børne- og ungerådgiverne som en vigtig, men til tider udfordrende del af arbejdet med at sikre den rette støtte i tide til børn og unge i udsatte positioner.

Anbefalinger

TEMA 1: Styrket inddragelse af de berørte børn og unge

1 Behov for at tydeliggøre børns og unges stemmer i afgørelser og beslutninger

Udfordring: Justitias undersøgelser har vist, at der i praksis opstår udfordringer med at overholde barnets lovs regler om inddragelse af børn og unge. Dette kan risikere at betyde, at børn og unges ret til indflydelse på alle forhold, der vedrører dem, snarere bliver en formalitet end en reel rettighed.

Anbefaling: Socialministeren skal sikre, at børn og unges ret til indflydelse efter barnets lov § 5, stk. 2, er en reel rettighed. Dette kan ske ved at indsætte et begrundelseskrav i barnets lov § 5, stk. 2, således at det i begrundelsen for alle beslutninger og afgørelser, der vedrører et barn eller en ung, tydeligt fremgår, hvilke holdninger og synspunkter barnet eller den unge løbende har givet udtryk for. Dette vil kunne bidrage til at sikre, at der altid reflekteres over, hvorfor barnets eller den unges holdninger og synspunkter følges/ikke følges, således at børns og unges ret til indflydelse efter barnets lov § 5, stk. 2, styrkes. En lignende anbefaling er tidligere fremsat af lektor Anne Mørk fra Aalborg Universitet.

2 Utilstrækkelig inddragelse af børn og unge i underretningssager

Udfordring: Justitias analyse af barnets lovs regler for inddragelse af det underrettede barn eller den unge, har vist at særbestemmelserne i barnets lov § 137, stk. 3 og 4, om inddragelse af børn og unge i underretningssager ikke sikrer den samme grad af inddragelse som den generelle bestemmelse om børns og unges ret til løbende inddragelse i barnets lov § 5, stk. 2-4.

Anbefaling: Socialministeren skal sørge for, at ordlyden af barnets lov § 137 præciseres i overensstemmelse med ordlyden i barnets lov § 5 med henblik på at sikre den samme grad af løbende inddragelse af barnets eller den unges holdninger og synspunkter i underretningssager.

3 Variation i kvaliteten af inddragelse ved indirekte kontakt med børn og unge

Udfordring: Justitias undersøgelse har vist en varierende kvalitet af den indirekte inddragelse. Det skyldes blandt andet, at den indirekte inddragelse anvendes for mekanisk og uden refleksion over, hvordan metoden er tilstrækkelig til at sikre barnets og den unges ret til indflydelse, når det vurderes, at barnet eller den unge ikke kan inddrages ved direkte kontakt.

Anbefaling: Socialministeren skal sikre, at der på tværs af kommuner anvendes tilstrækkelige indirekte inddragelsesmetoder til at tilvejebringe barnets eller den unges holdninger og synspunkter i overensstemmelse med barnets lov § 5 stk. 4, 2. pkt., jf. stk. 2.

4 Manglende opmærksomhed på søskende til underrettede børn og unge

Udfordring: Justitias undersøgelser har vist en variation i hyppigheden af og formålet med inddragelse af søskende til det underrettede barn eller den unge. Hvis det underrettede barn eller den unge anbringes, stiller barnets lov krav om børnefaglig undersøgelse af det underrettede barns eller den unges søskende, der er under 15 år. Hvis det underrettede barns eller den unges støttebehov undersøges eller afdækkes, beror det alene på en skønsmæssig vurdering, om det underrettede barns eller den unges søskendes støttebehov tillige skal undersøges eller afdækkes. Ifølge Justitias undersøgelser fører dette i praksis til, at inddragelsen af søskende primært har til formål at be- eller afkræfte det underrettede barns eller den unges udsagn end en egentlig screening af det underrettede barns eller den unges søskendes eventuelle støttebehov. Herved risikeres det, at nogle børns og unges støttebehov bliver overset.

Anbefaling 1: Socialministeren skal tage initiativ til at ændre aldersgrænsen i barnets lov § 21, stk. 2, således bestemmelsen finder anvendelse på søskende i husstanden under 18 år.

Anbefaling 2: Socialmisteren skal tage initiativ til obligatoriske screeninger af det underrettede barns eller den unges søskendes støttebehov i de tilfælde, hvor der kan være tale om overgreb fra forældremyndighedsindehavernes side. Dette kan ske ved at indsætte et stk. 4 i barnets lov § 18 med følgende ordlyd: "Viser vurderingen efter stk. 1, at der kan være tale om overgreb mod et barn eller en ung fra forældrenes side, har kommunalbestyrelsen pligt til at foretage en screening af støttebehovet hos eventuelle andre børn eller unge i familien i overensstemmelse med stk. 1."

TEMA 2: Bedre mellemkommunalt samarbejde og klar ansvarsfordeling

5. Utilstrækkelig kvalitet i mellemkommunale underretninger og sagsmateriale

Udfordring: Ved mellemkommunale underretninger skal der ifølge barnets lov § 132, stk. 2, oversendes *"nødvendigt og relevant sagsmateriale"*. Denne afgrænsning fører efter Justitias undersøgelser i praksis til udvalgte fremstillinger af sagens omstændigheder fremfor en faktuel gengivelse heraf. Det udfordrer behandlingen af mellemkommunale underretninger for tilflytningskommunen, når fraflytningskommunen ikke medsender deres lovpligtige foreløbige vurdering. Flere børne- og ungerådgivere oplever desuden, at selve den mellemkommunale underretning ikke er udfyldt, hvilket også udfordrer tilflytterkommunens rettidige behandling af underretningen.

Anbefaling: Socialministeren skal sikre:

a. At en mellemkommunal underretning altid udfyldes i tillæg til overbringelsen af sagens akter, jf. barnets lov § 132, stk. 1.

b. At fraflytningskommunen altid oversender en opsummering af de relevante vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget i sagen, jf. barnets lov § 132, stk. 2.

c. At fraflytningskommunen i sin opsummering efter barnets lov § 132, stk. 2, tillige forpligtes til at forholde sig til sin vurdering af det oversendte sagsmateriales relevans og nødvendighed.

d. At fraflytningskommunen og tilflytningskommunen forpligtes til altid at afholde et overdragelsesmøde (eventuelt telefonisk/digitalt) på tidspunktet for afsendelse af en mellemkommunal underretning.

6. Manglende kompatibilitet mellem kommunale sagsbehandlingssystemer

Udfordring: Manglende kompatibilitet mellem kommunernes sagsbehandlingssystemer kan i nogle tilfælde forlænge overleveringsperioden ved mellemkommunale underretninger. Dette kan nødvendiggøre et manuelt udtræk af sagsakter og omdannelse til pdf.-filer, og kan føre til en praksis i strid med barnets lov § 132, stk. 2, hvor alle de nødvendige og relevante sagsakter ikke oversendes. Dette skaber et mindre komplet overblik over sagen for tilflytningskommunen.

Anbefaling: Socialministeren skal sikre, at de sagsbehandlingssystemer som anvendes på det sociale område, skal være designet således, at kommunerne uanset udbyder kan viderebringe sagsmateriale ved få og enkle kommandoer mellem sig.

7 Uklarhed omkring fravigelse af samtykkekrav ved mellemkommunale underretninger

Udfordring: Justitias undersøgelser har vist, at der i praksis kan opstå tvivl om, hvornår en fraflytningskommune ved en mellemkommunal underretning må oversende det nødvendige og relevante sagsmateriale til tilflytningskommunen uden forældremyndighedsindehavernes eller de kommende forældres samtykke. Dette fremgår ikke udtrykkeligt af hverken lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 11 c eller af barnets lov § 132, stk. 2, men alene af forarbejderne til barnets lov § 132, stk. 2, der henviser til, at dette kan ske med hjemmel i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 11 c.

Anbefaling: Socialministeren skal sikre, at der ikke opstår denne fortolkningsmæssige uklarhed. Dette kan for eksempel ske ved at ændre ordlyden af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 11 c, således at det, som forudsat i forarbejderne til barnets lov § 132, stk. 2, fremstår klart, at samtykkekravet efter lov om retssikkerhed og administration § 11 a, stk. 1 og 6, kan fraviges ved oversendelse af det nødvendige og relevante sagsmateriale i forbindelse med mellemkommunale underretninger.

8 Uklarhed om handlekommuneansvar ved støtte til børn og unge

Udfordring: Justitias undersøgelser har vist, at reguleringen af handlekommuneansvaret i § 9 a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område – i strid med reguleringens formål – bidrager til usikkerhed om, hvilken kommune der har ansvaret for at yde støtte til børn og unge. Dette skaber risiko for, at børn og unge ikke får den rette støtte i tide.

Anbefaling: Socialministeren skal sikre, at reguleringen af handlekommuneansvaret i § 9 a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område ikke giver anledning til tvivl om, hvilken kommune der har handlekommuneansvaret for børn og unge.

TEMA 3: Klarhed om kriterier, definitioner og begreber

9. Uensartede definitioner og manglende viden om psykisk vold

Udfordring: Justitias underretningsrapport del 1 og 2 har vist, at uensartede definitioner af psykisk vold i lovgivning og kommunale beredskabsplaner bidrager til manglende ensartethed i afdækningen af psykisk vold mod børn og unge. Rapporterne har desuden vist, at der generelt mangler viden om psykisk vold sammenlignet med fysisk vold, hvilket udfordrer afdækningen af psykisk vold mod børn og unge og skaber betydelige barrierer for en effektiv indsats.

Anbefaling: I regi af Socialministeriet skal der igangsættes et arbejde med at definere, hvordan psykisk vold mod børn og unge skal forstås på det sociale område. Det skal i den forbindelse undersøges, hvordan psykisk vold mod børn og unge i underretningssager i højere grad kan afdækkes effektivt. En lignende anbefaling er tidligere fremsat af arbejdsgruppen om vold mod børn.

10. Manglende rammesætning af vidensniveau og tidsramme for underretninger

Udfordring: Justitias undersøgelse har vist, at den almindelige og den skærpede underretningspligts manglende rammesætning af vidensniveau og tidsramme skaber udfordringer. For så vidt angår den skærpede underretningspligt, er der blandt andet observeret flere forskellige momenter/kriterier, som indgår i vurderingerne af, hvornår underretninger skal afsendes, herunder ledelsesgodkendelse og ferier. Dette risikerer at undergrave lovens intention om tidligst mulig indsats.

Anbefaling: Socialministeren skal overfor alle personer, der er omfattet af den skærpede underretningspligt i barnets lov § 133 og den almindelige underretningspligt i barnets lov § 135, præcisere vigtigheden af både at prioritere hurtig opnåelse af det nødvendige vidensniveau for underretningspligternes indtræden og hurtig afsendelse af underretningen. Det bør i den forbindelse også præciseres at tidspunktet, hvor det nødvendige vidensniveau opnås, er sammenfaldende med tidspunktet for afsendelsen af underretningen.

11 Tvivl om sagsskridt ved modtagelsen af en underretning

Udfordring: Justitias undersøgelser har vist, at der i praksis kan opstå tvivl om, hvilke sagsskridt kommunerne er forpligtede til at foretage ved modtagelsen af en underretning. Der er behov for at tydeliggøre, at kommunerne ved modtagelsen af en underretning skal foretage en screening i overensstemmelse med barnets lov § 18.

Anbefaling: Socialministeren skal tage initiativ til at præcisere barnets lov § 136, stk. 1, 1. pkt., så bestemmelsen får følgende ordlyd: "Kommunalbestyrelsen skal sikre, at der iværksættes en rettidig og systematisk vurdering af alle underretninger efter §§ 132, 133 og 135 med henblik på at afklare, om barnet eller den unge har behov for særlig støtte, *jf. barnets lov § 18."* Ministeren skal endvidere tage initiativ til at præcisere barnets lov § 137, stk. 1, 1. pkt., så bestemmelsen får følgende ordlyd: "Når kommunalbestyrelsen modtager en underretning om et barn eller en ung, over for hvem kommunalbestyrelsen allerede har iværksat støttende indsatser efter § 32, anbringelse efter §§ 46, 47 eller 67 i denne lov eller foranstaltninger efter lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, skal kommunalbestyrelsen genvurdere sagen, *jf. barnets lov § 18."*

Alternativt kan det overvejes at indarbejde bestemmelserne om behandlingen af underretninger i barnets lov §§ 136 og 137, i starten af barnets lov med henblik på at sikre, at der er ét sagsflow omhandlende screening, herunder underretningsvurdering, akutvurdering og genbehandling.

12 Uklare kriterier for vurdering af underretningers akuthedsgrad

Udfordring: Barnets lov § 136, stk. 2, og dennes retsgrundlag indeholder alene en overordnet ramme for den lovpligtige 24-timers akutvurdering. Der overlades derfor et bredt skøn til kommunerne. Ifølge Justitias undersøgelser, har dette resulteret i forskellig praksis

Anbefaling: Socialministeren skal sørge for, at kommunernes skriftlige beredskaber efter barnets lovs § 15, stk. 2, på ensartet måde angiver, hvilke momenter/kriterier der som minimum bør være opmærksomhed på ved akutvurderinger efter barnets lovs § 136, stk. 2. Det skal dog uanset sikres, at børne- og ungerådgiverne altid er opmærksomme på, om der er yderligere ud over de angivet momenter/kriterier, der giver

afhængig af sagsbehandler, herunder strategier baseret på tommelfingerregler, der ikke altid er hensigtsmæssige.

anledning til at højne akuthedsgraden. Dette skal sikre, at sager, der ikke indeholder typiske momenter, ikke overses. Det bør i den forbindelse tillige overvejes, om der er behov for mere generelt at fastsætte akutvurderingskriterier, som skal anvendes på tværs af kommuner. Sidstnævnte forudsætter at der igangsættes et nærmere arbejde herom.

13 Behov for afklaring af begreber og mulig gennemskrivning af barnets lov

Udfordring: Justitias undersøgelser viser behov for at skabe klarhed om betydningen af begreberne i barnets lov samt hvordan barnets lov skal fortolkes i sammenhæng med hvad der i øvrigt gælder på børneområdet, herunder de almindelige forvaltningsretlige regler og FN's Børnekonvention. Den manglende klarhed udfordrer behandlingen af underretninger i praksis.

Anbefaling: Regeringen skal nedsætte en børneretskommission eller et ekspertudvalg med bred faglighed, som til gavn for børne- og ungerådgiverne, børnene, de unge og deres forældre kan afklare begrebsanvendelser i barnets lov i sammenhæng med, hvad der i øvrigt gælder på børneområdet, herunder de almindelige forvaltningsretlige regler og FN's Børnekonvention. Det bør i den forbindelse også overvejes, om der er behov for en gennemskrivning af barnets lov, og om og hvordan FN's Børnekonvention kan blive inkorporeret i dansk ret. En del af denne anbefaling er tidligere fremsat af professor (MSO) Trine Schultz, lektor Hanne Hartoft og lektor Anne Mørk fra Aalborg Universitet.

TEMA 4: Bedre samarbejde på tværs af myndigheder

14 Samarbejdsudfordringer mellem børne- og ungerådgivere og politiet

Udfordring: Justitias undersøgelse har vist, at børne- og ungerådgivernes samarbejde med politiet er præget af, at de forfølger hver deres målsætning (støtte overfor straf), hvilket afføder nogle faglige dilemmaer. Dette gælder særligt det etisk forsvarlige i at afholde en børnesamtale uden forældres tilstedeværelse og

Anbefaling: I regi af Justitsministeriet og Socialministeriet skal der igangsættes et arbejde, hvor det undersøges, hvordan hensynet til barnets bedste sikres, når barnet/den unge og familien er genstand for

samtykke og efterfølgende sende barnet eller den unge hjem i en periode i forhåbning om, at de formår at hemmeligholde samtalen for deres forældre af hensyn til efterforskningen. Dette oplever børne- og ungerådgiverne eksempelvis kolliderer med hensynet til at sikre barnets bedste.

TEMA 5: Gennemsigtighed og kvalitet i sagsbehandlingen

15 Manglende bevidsthed om anonymitetsregler ved underretninger

Udfordring: Justitias undersøgelse har vist, at manglende bevidsthed om anonymitetsreglerne udfordrer behandlingen af underretninger. Dette skyldes, at en underretter, der ubevidst bryder sin anonymitet, kan frygte at blive genkendt af familien og af den grund trækker sig fra at oplyse sagen yderligere. Dette kan efterlade børne- og ungerådgiverne med for få oplysninger til at handle rettidigt. Dette har blandt andet ført til en praksis som er i strid med forvaltningsloven § 15 b.

Anbefaling: Kommunerne skal sikre, at der ved telefoniske underretninger oplyses om reglerne for anonymitet. Oplysningen kan med fordel ske automatisk ved omstilling til den ansvarlige enhed.

16 Manglende metodisk transparens i notater om forældres og børns og unges adfærd

Udfordring: Justitias undersøgelser har vist, at observationer af forældres og børns og unges adfærd og følelsesmæssige reaktioner på mødet med kommunale myndigheder ofte beskrives i sagsmaterialet, men at notaterne ofte mangler metodisk transparens, herunder hvorfor disse notater er vurderet af betydning for sagen, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1. Dette kan udfordre de noterede observationers forståelighed og skabe risiko for bias.

Anbefaling: Socialministeren skal sikre, at nedskrivning af gjorte observationer i notater efter offentlighedslovens § 13 stk. 1, i underretningssager ledsages af en vurdering af observationernes betydning for sagens bevismæssige grundlag.

17. Behov for større fokus på børn og unge i udsatte positioner i socialrådgiveruddannelsen

Udfordring: Justitias undersøgelser har vist, at der i praksis opstår tvivl om fortolkningen af den retlige ramme for behandling af underretninger, herunder hvad fortolkningen af den retlige ramme betyder for skønsudøvelsen. Flere af de adspurgte børne- og ungerådgivere efterspørger derfor også mere fokus på og vejledning i at arbejde med børn og unge både i uddannelses- og arbejdsregi.

Anbefaling: Uddannelses- og Forskningsministeriet skal tage initiativ til at ændre bekendtgørelse nr. 766 af 24. juni 2011 om uddannelse til professionsbachelor som socialrådgiver, således at alle socialrådgiverstuderende skal modtage obligatorisk undervisning i anvendelsesorienteret jura, som har betydning for behandlingen af sager om børn og unge i udsatte positioner. Dette arbejde bør tages op i forbindelse med den kommende uddannelsesreform.

2 Introduktion

Vold mod børn og unge er en alvorlig forbrydelse, som ofte foregår i det skjulte – bag hjemmets fire vægge og i relationer, hvor barnet eller den unge er afhængig af den voksne. Derfor kan vold mod børn og unge også være vanskeligt at opspore, men det er et vigtigt arbejde, fordi det kan have meget stor betydning for børns og unges liv og fremtidsmuligheder. Store dele af det praktiske arbejde foretages i første instans af kommunale myndigheder, som modtager underretninger og efterfølgende skal forholde sig til, hvilke handlemuligheder der er mest egnede som opfølgning.

Underretninger er således en central kilde for kommunerne i arbejdet med at identificere børn og unge med behov for særlig støtte, herunder også de børn og unge, der lever med vold i hjemmet. Når kommunernes børne- og ungerådgivere behandler underretninger, skal de omsætte komplekse regler til vurderinger af konkrete og til tider uklare omstændigheder – ofte inden for en kort tidsramme. Sådanne betingelser for sagsbehandlingen betyder, at børne- og ungerådgiverne ikke altid er i besiddelse af alle relevante oplysninger og i stedet må arbejde med det, de har.[1] I den proces er *det professionelle skøn* forstået som myndighedernes, herunder børne- og ungerådgiveres, bedømmelse af en given sags indhold og forløb, en helt central del af sagsbehandlingen, som sætter retningen for videre sagsskridt og i sidste ende bidrager til at afgøre sagernes udfald.[2] Børne- og ungerådgivernes skønsudøvelse i praksis er særligt relevant at undersøge set i lyset af bemærkningerne til barnets lov, som trådte i kraft d. 1. januar 2024, hvor der lægges op til at det professionelle skøn skal udvides, ved at give:

"Mere rum til socialfaglige vurderinger ved at gøre proceskravene i loven fleksible, og så kravene til sagsbehandlingen i højere grad afspejler barnets eller den unges behov i den enkelte sag og barnet eller den unge og familien oplever at den nødvendige indsats sættes hurtigere i gang".[3]

Udøvelsen af det professionelle skøn ved behandlingen af underretninger er samlet set meget komplekst og består af mange forskellige dimensioner. Når en børne- og ungerådgiver skal foretage et skøn, er der ikke tale om et frit skøn. Det kan dog være op til den enkelte børne- og ungerådgiver at afdække og fastlægge de lovlige kriterier, som afgørelsen kan træffes på baggrund af, inden for den lovgivningsmæssige ramme.[4] Det er eksempelvis en del af det professionelle skøn, når børne- og ungerådgiverne tillægger nogle oplysninger større eller mindre vægt i forhold til andre oplysninger, eller når de vurderer troværdigheden af udsagn fra personer, der er involverede i sagerne, herunder udsagn fra barnet/den unge eller

[1] Sicora et al. 2021.
[2] Taylor 2017.
[3] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 til barnets lov, almindelige bemærkninger, pkt. 2.
[4] Fenger, 2018, side 367ff; **Se også** Andersen J. , 2016, side 131ff.

barnets/den unges søskende, forældre eller andre familiemedlemmer. Endvidere er det en del af det professionelle skøn, når børne- og ungerådgiverne forholder sig til, hvordan varetagelsen af deres arbejde påvirkes af samarbejdet med andre myndigheder. Det er sådanne konkrete momenter, hvor skønnet udøves i den faktiske sagsbehandlingspraksis, som Justitia har ønsket at belyse.

2.1 Rapportens fokus

Denne rapport er anden del af Justitias todelte undersøgelse af kommunernes behandling af underretninger om vold mod børn. Den første del – 'Kortlægning af rammerne for behandling af underretninger om vold mod børn' (april 2025)[5] – havde blandt andet fokus på at kortlægge forskellige dele af den retlige ramme, som regulerer udøvelsen af det professionelle skøn, og omhandlede således de regler og handlevejledninger, som sætter grænserne for, hvordan myndighederne skal foretage deres vurderinger. Den retlige ramme er ikke entydig, men genstand for fortolkning i forhold til konkrete situationer. Rapporten viste blandt andet, at lovgivningen fastsætter nogle grundlæggende principper for udøvelsen af det professionelle skøn ved behandlingen af underretninger, men at det ikke altid beskrives, hvilke (og i givet fald hvordan) konkrete betingelser eller kriterier, der skal tillægges betydning i praksis.[6] Herudover kan det fremhæves fra Justitias underretningsrapport del 1, at kommunernes beredskabsplaner ikke altid er opdaterede inden for den lovpligtige frist, samt at der på tværs af beredskabsplanerne fremgår vidt forskellige definitioner af vold og overgreb. Flere af disse bagvedliggende kontekstfaktorer for den egentlige sagsbehandling varierer således meget i praksis. Kommunernes økonomi og interne fordeling af ressourcer er også en vigtig kontekstfaktor. En undersøgelse foretaget af Dansk Socialrådgiverforening viser eksempelvis, at 33,2 procent af de adspurgte socialrådgivere, som arbejder på børne- og familieområdet, oplever at økonomiske hensyn 'ofte' eller 'hele tiden' vejer tungere end faglige vurderinger.[7]

Denne rapport undersøger, i forlængelse af Justitias underretningsrapport del 1, hvordan det professionelle skøn udøves i det *skønsrum,* der eksisterer inden for den retlige ramme, som giver myndighederne forskellige grader af frihed i forhold til deres skønsudøvelse. Rapporten sammenholder således reguleringen af det professionelle skøn, som loven lægger op til, når loven er fortolket ud fra lovforarbejder og andre fortolkningsbidrag, med de omstændigheder, der udspiller sig i den faktiske sagsbehandlingspraksis. Formål hermed er at afdække forskelle og udfordringer. Med afsæt i kvalitative og praksisnære data, herunder sagsforløb, skriftligt materiale og interviews, søger undersøgelsen at belyse, hvordan børne- og ungerådgiverne udøver deres professionelle skøn i behandlingen af underretninger, og hvilke kontekstfaktorer der påvirker skønsudøvelsen i praksis – herunder hvilke oplysninger der tillægges vægt,

[5] Herefter omtalt som 'Justitias underretningsrapport del 1'.
[6] Kolze, et al. 2025.
[7] Dansk Socialrådgiverforening 2025.

hvordan tvivl håndteres, og hvad lokale fællesskaber blandt børne- og ungerådgiverne betyder for kommunale myndigheders vurderinger.

Rapporten undersøger i den forbindelse, hvordan børne- og ungerådgivere vurderer sagernes akuthed og risiko for barnet/den unge, herunder hvordan og hvor hurtigt der skal handles på en underretning, samt hvordan børne- og ungerådgiverne forholder sig til barnets/den unges forældres og families position, herunder deres vurderinger af, hvordan og i hvilken grad barnet/den unge og forældrene bør inddrages. Rapporten har desuden fokus på de særlige omstændigheder, der knytter sig til behandlingen af mellemkommunale underretninger, herunder hvordan børne- og ungerådgiverne skaber overblik i allerede eksisterende sager og forholder sig til andre børne- og ungerådgiveres vurderinger. Endelig fokuserer rapporten på de særlige omstændigheder forbundet med behandlingen af anonyme underretninger, samt hvad samarbejdet med andre myndigheder betyder for børne- og ungerådgivernes skønsudøvelse. Ved at flytte blikket fra lovgivningens intentioner og rammerne for det professionelle skøn på overordnet niveau til skønnets udfoldelse i praksis, ønsker Justitia at bidrage med ny og nødvendig viden til udviklingen af en mere gennemsigtig, ensartet og retssikkerhedsmæssig stærkere behandling af underretninger.

Kommunernes behandling af underretninger har i praksis en bred snitflade til mange forskellige retsområder, som ikke alle inddrages i denne rapport. Det skyldes dels at en redegørelse for rammerne for kommunernes behandling af underretninger er behandlet indgående i Justitias underretningsrapport del 1, og dels at nærværende undersøgelses fokus primært er børne- og ungerådgivernes skønsudøvelse i regi af kommunernes børne- og familieafdelinger. Undersøgelsen er ikke en evaluering af enkelte kommuners sagsbehandling, og formålet er ikke at komme med vurderinger af sagsbehandlingskvaliteten i enkelte kommuner. Med afsæt i konkrete eksempler ønsker Justitia i stedet at beskrive børne- og ungerådgiveres behandling af sager om vold i hjemmet som en praksis i bred forstand, hvor der forekommer komplekse vurderinger, der er væsentlige kontekstfaktorer for sagernes behandling og i sidste ende for retssikkerheden.

2.2 Læsevejledning

Rapporten består af en række underafsnit, der hver især fokuserer på forskellige dimensioner af børne- og ungerådgivernes skønsudøvelse. Indledningsvis redegøres der i **afsnit 3** for de forskellige underretningspligter, og det diskuteres, hvordan deres beskrivelser af underretterens handlepligt og underretningens indhold er med til at danne grundlaget for modtagelsen og behandlingen af underretninger hos myndighederne. I **afsnit 4** udfoldes en flerdimensionel forståelse af det professionelle skøn i et retligt perspektiv for at karakterisere de forskellige pligter, hensyn og grænsedragninger, som tilsammen danner baggrund for skønnet. **Afsnit 5** ser nærmere på de muligheder og begrænsninger, der er ved anvendelsen af sagsakter som kildemateriale set i lyset af den retlige ramme for notatpligten og journaliseringspligten, som definerer, hvilke oplysninger der ender i det skriftlige sagsmateriale.

Derpå følger den empiriske del af undersøgelsen, hvor det professionelle skøns praktiske udøvelse er i fokus

Afsnit 6 ser nærmere på akutvurderingen og den mere generelle forståelse af akuthed som dimension af det professionelle skøn, herunder hvordan børne- og ungerådgiverne indsamler oplysninger om sagens omstændigheder og vurderer tidsperspektivet for handling.

Afsnit 7 fremhæver, hvordan psykisk vold er særligt udfordrende at begribe inden for skønsudøvelsens rammer, særligt når det kommer til at skulle karakterisere konkrete begivenheder og oplevelser som psykisk vold.

Afsnit 8 behandler samarbejdet med politiet og frontpersonale i skole og daginstitutioner som en særlig kontekst, hvor yderligere hensyn og omstændigheder inddrages i børne- og ungerådgivernes vurderinger.

Afsnit 9 behandler de særlige omstændigheder, der kan være til stede i modtagelsen og behandlingen af mellemkommunale og anonyme underretninger, hvilke blandt andet indebærer yderligere vanskeligheder med at oplyse sagerne og danne sig et overblik over oplysninger i allerede eksisterende sager.

Afsnit 10 fokuserer på de måder, børne- og ungerådgiverne forholder sig til inddragelse af børn og unge, både som et middel til sagsoplysning og som udmøntning af børns og unges rettigheder.

Afsnit 11 fokuserer nærmere på, hvordan børne- og ungerådgiverne forholder sig til forældreinddragelse, herunder hvordan de balancerer potentielt konfliktfyldte hensyn til forældrenes involvering og medbestemmelse i processen på den ene side, og barnets/den unges sikkerhed og rettigheder på den anden side.

Afsnit 12 indeholder rapportens hovedkonklusion samt oversigt over anbefalinger.

Afslutningsvis følger en gennemgang af undersøgelsens metodologi og metode samt en referenceliste.

2.2.1 Kort om begreber og kildemateriale

I rapporten avendes betegnelsen 'vold i hjemmet' til at beskrive situationer, hvor der er tale om fysiske og psykiske voldshandlinger mod barnet eller den unge selv samt fysiske og psykiske voldshandlinger mellem andre personer i hjemmet, som barnet eller den unge overværer eller på anden vis får kendskab til. Grunden til denne udvidede voldsforståelse, der inkluderer voldshandlinger, der ikke er rettet direkte mod barnet eller den unge selv, skyldes, at flere nyere studier peger på, at børn og unge, der overværer vold, udviser de samme tegn på

mistrivsel som børn og unge, der er direkte udsat for vold.[8] Betegnelsen 'vold i hjemmet' dækker ikke over tilfælde, hvor et barn eller en ung udsættes for vold af andre børn eller unge i skolen, børnehaven eller andre institutioner, ligesom det ikke dækker over vold fra voksne uden tilknytning til hjemmet.

På tværs af retsområder, er der desuden ikke fuldstændig ensartethed i forhold til betydningen af voldsbegrebet. Inden for strafferetten er 'vold' eksempelvis klart afgrænset fra 'overgreb', mens der på det socialretlige område forekommer en vis sammensmeltning af disse begreber samt med andre begreber. I barnets lov indgår 'overgreb' desuden i flere forskellige bestemmelser uden at begrebet betyder det samme alle steder. I praksis bruges 'overgreb' også som en betegnelse, der dækker over forskellige voldsmomenter. Eksempelvis betegner Ankestyrelsen psykisk vold som et 'overgreb' i et nyt fortolkningsbidrag til overgrebsbegrebet i barnets lov.[9] Samlet set er voldsbegrebet flertydigt, og ikke alle mulige dimensioner er dækket i rapporten, idet denne hovedsageligt fokuserer på børne- og ungerådgivernes forståelser af fysisk vold og psykisk vold. Forståelsen af andre voldsformers betydning i behandlingen af underretninger, ligger uden for den foreliggende undersøgelses fokus. Med forbehold for sådanne betydningsvariationer er 'vold i hjemmet' derfor mest egnet til at betegne de momenter, der ønskes undersøgt i rapporten.

I den forbindelse er der, som en del af rapportens tværfaglige undersøgelsesdesign, anvendt flere forskellige former for kildemateriale, som kan deles op i tre hovedgrupper: 1) interviews med børne- og ungerådgivere, 2) sagsakter fra underretningssager og 3) retskilder såsom love, lovforarbejder, praksis mv.

Inddragelsen af et bredt kildemateriale bidrager til at belyse og sammenholde forskellige dimensioner af det professionelle skøn. Mens interviews med børne- og ungerådgivere giver et mere generelt billede af de individuelle erfaringer og opfattelser af vurderingsprocessen, giver enkeltsager et mere konkret indblik i, hvordan specifikke omstændigheder vurderes, herunder hvilke oplysninger der fremhæves, og hvilken grad af refleksion over oplysningernes betydning, der fremgår. Ydermere gør inddragelsen af den retlige ramme, at de empiriske eksempler løbende vil blive sammenholdt med gældende ret.

Indholdet af interviews og sagsakter er kodet og struktureret efter en række overordnede tematikker, som også kommer til udtryk i den måde, analysen er struktureret på. Herunder behandles udvalgte undertemaer, blandt andet børne- og ungerådgivernes opfattelser af grænserne for vold og overgreb, børneinddragelse, forældreinddragelse, samarbejdet med andre myndigheder og offentlige institutioner, sager med særlige omstændigheder, herunder

[8] Lyk-Jensen, Bøg, & Lindberg, 2023; **se også** Murphy, Siobhán, Elklit, & Shevlin, 2017; Dokkedahl, et al. 2022.
[9] Ankestyrelsen Principmeddelelse 30-24 (offentliggjort af Ankestyrelsen d. 19. december 2024) om samvær, overgreb, psykisk vold, og personlig integritet.

grundløse og chikanøse sager samt håndteringen af anonyme underretninger og mellemkommunale underretninger.

Formålet med at dele analysen op efter temaer er at bidrage til forståelsen af de forskellige dimensioner, der kendetegner det professionelle skøn ved behandlingen af underretninger om børn og unge, der oplever vold i hjemmet. Det forholder sig dog ikke sådan, at temaerne er en direkte spejling af den måde underretninger behandles på i praksis. De skal snarere anskues som udvalgte perspektiver på en virkelighed, der er flertydig og kompleks.

Kildematerialet kort fortalt (uddybes i afsnit 13.2)

Interviews med børne- og ungerådgivere

Denne del af materialet består af 10 interviews med 17 børne- og ungerådgivere fra 10 forskellige kommuner, hvoraf 4 kommuner er beliggende i Region Hovedstaden, 3 kommuner i Region Sjælland, 2 kommuner i Region Midtjylland og 1 kommune i Region Syddanmark.

Aktindsigt i konkrete sager

Justitia har fået indsigt i konkrete sager ved at sende enslydende aktindsigtsanmodninger ud til størstedelen af landets kommuner. Anmodningen blev oprindeligt sendt til 39 kommuner i april 2024. Efterfølgende blev en lettere tilrettet anmodning sendt til 55 kommuner i august 2024. Samlet set har 19 kommuner imødekommet aktindsigten ved at fremsende anonymiserede sagsakter i forskelligt omfang. Det samlede materiale består af 95 anonymiserede sager.

3 Underretningspligternes rammesætning af skøn

Som beskrevet i Justitias underretningsrapport del 1, overlades forvaltningen i en række tilfælde et skøn med hensyn til, hvilken beslutning eller afgørelse der skal træffes. Dette skøn er ikke frit, da det er bundet af en retlig ramme, herunder indholdet af den anvendte lovbestemmelse og gældende forvaltningsretlige grundsætninger i forhold til, hvilke hensyn og kriterier der kan og eventuelt skal lægges til grund. Det gælder eksempelvis de forvaltningsretlige principper om, at der ikke må ske magtfordrejning og forbuddet mod at sætte skøn under regel. Førstnævnte betyder, at der kan være pligtmæssige hensyn, der skal inddrages og, at der alene må inddrages saglige hensyn, det vil sige hensyn, der har sammenhæng med formålet og indholdet i den anvendte bestemmelse.[10] Sidstnævnte betyder, at forvaltningen ikke må anvende begrænsnings- eller afskæringsregler, dvs. interne regler der begrænser eller helt afskærer det konkrete og individuelle skøn i enkelte sager, når den er tildelt en skønsmæssig beføjelse.[11]

Den retlige ramme efterlader dog et større eller mindre skønsrum for den beslutning eller afgørelse, som forvaltningen skal træffe. Afsnit 3 er en sammenfatning af gældende ret vedrørende underretningspligterne, dvs. en fremlægning af hvordan reglerne fortolkes ud fra retsdogmatisk metode, og hvilken betydning det har for børne- og ungerådgivernes behandling af underretninger. En mere detaljeret kortlægning af rammerne for behandling af underretninger om vold mod børn findes i Justitias underretningsrapport del 1 (afsnit 3-6).[12]

3.1 Den almindelige underretningspligt

Som beskrevet i Justitias underretningsrapport del 1, følger *den almindelige underretningspligt* af barnets lov § 135, hvorefter enhver, der får kendskab til, at et barn eller en ung fra forældres og opdrageres side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare, har pligt til at underrette kommunen. I tilfælde af, at man som borger bliver bekendt med, at et barn eller en ung udsættes for vold, mishandling, seksuelle overgreb eller lignende, gælder der således en pligt til at underrette kommunen.[13] Der kan ikke stilles formkrav til, hvordan underretningen skal finde sted. Den kan således være skriftlig, telefonisk eller mundtlig mv. og kan også indgives anonymt.[14]

[10] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 10.
[11] Fenger, Niels. (2018). Forvaltningsret. 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets forlag, side 367. **Se også** FOB 2024-19, side 3-6.
[12] Kolze, et al. 2025.
[13] Lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 135.
[14] Ibid.

En underretning medfører ikke en pligt for kommunen til at iværksætte indsatser, ligesom den ikke medfører, at underretter bliver part i sagen og derved bliver berettiget til at få oplysninger om sagens videre udvikling.[15]

3.2 Den skærpede underretningspligt

Som beskrevet i Justitias underretningsrapport del 1, følger *den skærpede underretningspligt* af barnets lov § 133, stk. 1, hvorefter personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, har en særligt skærpet underretningspligt. Den skærpede underretningspligt omfatter personer, der under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte eller har været udsat for overgreb. Sidstnævnte del af den skærpede underretningspligt er ifølge lovens forarbejder indsat for at understrege vigtigheden af, at kommunen så hurtigt som muligt får mulighed for at gribe ind i de tilfælde, hvor et barn eller en ung har været udsat for overgreb.[16] Underretningspligten går derfor også altid forud for eventuelle regler om tavshedspligt.[17]

Med overgreb forstås vold eller seksuelle overgreb, det vil sige sådanne strafbare handlinger mod et barn eller en ung under 18 år, som er omfattet af straffeloven kapitel 24-26 samt straffeloven §§ 210 og 213. Underretningspligten gælder i forhold til overgreb mod barnet eller den unge, der finder sted på vedkommendes sædvanlige opholdssted, herunder i hjemmet eller på en institution, begået af personer, som barnet eller den unge sædvanligvis omgiver sig med på dette sted. Den gælder også i forhold til vold eller andre overgreb, der sker i omgivelser, hvor barnet eller den unge tilfældigvis har sin gang, og hvor gerningspersonen ikke er en person, som barnet eller den unge sædvanligvis omgiver sig med.[18]

Med "*personer, der udøver offentlig tjeneste*" forstås personer, som er ansat til at udfylde offentlige opgaver på vegne af offentlige myndigheder, herunder offentligt ansatte læger, skolelærere, pædagoger og lignende. Med "*personer, der udøver offentligt hverv*" forstås personer, som ikke er ansat til at udfylde offentlig tjeneste, men som i kraft af deres erhverv udøver tjeneste for en offentlig myndighed, som medfører visse handlebeføjelser udadtil, herunder et kommunalbestyrelsesmedlem eller en privatansat læge.[19]

Med hjemmel i barnets lov § 133, stk. 3, har social- og boligministeren desuden udstedt en underretningsbekendtgørelse, som udvider personkredsen, der har skærpet underretningspligt til at være 1) læger, 2) personer, der er beskæftiget i tilbud efter dagtilbudsloven, 3) ansatte ved private og offentlige uddannelsesinstitutioner og andre lignende institutioner, 4)

[15] Lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 135.
[16] Lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 133.
[17] Ibid.
[18] Lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 133.
[19] Ibid.

ansatte ved fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler og 5) personer, der er beskæftiget ved private, udliciterede eller selvejende tilbud eller lignende tilbud, og som for det offentlige udfører opgaver rettet mod personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.[20]

Den skærpede underretningspligt i barnets lov § 133, indebærer ikke, at der kræves et kendskab til barnet eller den unges forhold med en sådan sikkerhed, at vedkommende har formodning om, at barnet eller den unge kan have behov for særlig støtte efter barnets lov. Derimod vil der skulle være tale om en antagelse, der er sagligt begrundet i barnets eller den unges forhold, som har givet grund til bekymring for barnets eller den unges udvikling eller sundhed, der betyder, at barnet eller den unge kan have behov for særlig støtte.[21]

Hvis den nævnte personkreds undlader at underrette i overensstemmelse med barnets lov § 133, kan dette være strafbart efter straffeloven §§ 156-157. Af den udvidede personkreds, er det imidlertid alene ansatte på fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler, som nægter eller undlader at opfylde deres pligt efter underretningsbekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 4, der kan blive straffet efter straffeloven §§ 156-157, jf. underretningsbekendtgørelsens § 2.

3.3 Den mellemkommunale underretningspligt

Som beskrevet i Justitias underretningsrapport del 1, er der også *en mellemkommunal underretningspligt*, som omfatter tilfælde, hvor en familie med et eller flere børn eller unge under 18 år eller kommende forældre flytter fra en kommune til en anden kommune, og fraflytningskommunen finder, at der er behov for særlig støtte til et eller flere af familiens kommende/nuværende børn eller unge. I disse tilfælde skal fraflytningskommunen altid underrette tilflytningskommunen herom, jf. barnets lov § 132, stk. 1.

Formålet med den mellemkommunale underretningspligt er at sikre, at tilflytningskommunen hurtigt bliver opmærksom på, at et barn eller en ung eller kommende forældre kan have behov for særlig støtte, og at tilflytningskommunen modtager de relevante oplysninger fra fraflytningskommunen med henblik på at få afdækket forholdene og hurtigst muligt iværksætte den nødvendige indsats over for barnet, den unge, familien eller de kommende forældre.[22]

[20] Jf. bekendtgørelse nr. 1602 af 12. december 2023 om underretningspligt over for kommunalbestyrelsen efter barnets lov, § 1.
[21] Ibid. Jf. også lov nr. 1562 af 12. december 2023, § 1, nr. 6, hvor der blev rettet op på den fejlagtige formulering af den skærpede underretningspligt efter barnets lov § 133, stk. 1, nr. 1-3, så den gælder, når et barn eller en ung under 18 år kan have behov for *"særlig"* støtte efter barnets lov – og ikke blot behov for støtte, som bestemmelsen oprindeligt var formuleret.
[22] Lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 132.

Det følger af barnets lov § 132, stk. 2, at fraflytningskommunen i forbindelse med en mellemkommunal underretning skal oversende nødvendigt sagsmateriale, herunder en opsummering af relevante vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget i sagen. Formålet hermed er, at tilflytningskommunen hurtigt kan danne sig et overblik over fraflytningskommunens foreløbige vurdering af karakteren af familiens eller de kommende forældres sociale problemer, således at kommunen får et bedre grundlag for at bedømme, om der kræves akut handling i forhold til støtte til barnet, den unge, familien eller de kommende forældre.

Som bestemmelsens ordlyd indikerer, er det ikke nødvendigvis alt sagsmateriale, der skal oversendes. Fraflytningskommunen skal alene oversende det, som kommunen vurderer, er *"relevant og nødvendigt for, at tilflytningskommunen vil kunne foretage en vurdering af familiens eller de kommende forældres behov for hjælp og støtte*."[23] Der overlades således et skøn til fraflytningskommunen, men lovens forarbejder indeholder vejledende eksempler på relevante og nødvendige oplysninger. Det anføres her, at det eksempelvis kan være oplysninger, som har indgået i en screening, en afdækning eller en børnefaglig undersøgelse, barnets plan eller ungeplan samt nylige underretninger om familien.[24]

Tilflytningskommunen er ikke forpligtet af de vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget og oversendt, men de skal indgå i sagsoplysningen på linje med andre fagpersoners vurderinger, som er i tilflytningskommunens besiddelse.[25]

3.4 Sammenfatning og diskussion

Den retlige ramme for de forskellige former for underretningspligt sætter samlet set få konkrete grænser for, dels hvordan private borgere og personer i offentlig tjeneste eller hverv i praksis skal vurdere, hvornår de er forpligtet til at indsende en underretning til kommunen, dels hvilke oplysninger der skal oversendes i forbindelse med en mellemkommunal underretning.

Det er ikke indgående beskrevet i barnets lov §§ 133 og 135, hvilken grad af viden der kræves for at have *"kendskab til"* og *"grund til at antage"*. Der er desuden ikke angivet nogen nærmere tidsramme for, hvornår man skal underrette, efter man har fået et sådant kendskab til eller en sådan grund til at antage, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte eller har været udsat for overgreb. Uanset, at *"grund til at antage"* kræver et lavere vidensniveau end *"kendskab til"*, kan den manglende rammesætning af vidensniveau og tidsramme få betydning for kommunernes muligheder for at leve op til deres forpligtelser. Dette gælder dels forpligtelsen til hurtigst muligt at gribe ind i de tilfælde, hvor et barn eller en ung har været udsat for

[23] Lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 132.
[24] Ibid.
[25] Ibid.

overgreb,[26] dels forpligtelsen til at sikre, at en sag er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes afgørelse på et korrekt og fyldestgørende grundlag (officialmaksimen).[27] Dette danner grundlag for et skønsmæssigt dilemma blandt børne- og ungerådgiverne samt frontpersonalet, hvilket bliver nærmere udfoldet i afsnit 8.2.

Ved mellemkommunale underretninger skal fraflytningskommunen desuden efter barnets lov § 132, stk. 2, oversende *"nødvendigt og relevant sagsmateriale"* til tilflytningskommunen. Selvom dette skøn vejledes af en række eksempler i lovforarbejderne, overlades fraflytningskommunen her et forholdsvist bredt skøn indenfor en vid skønsramme. Frem for en faktuel gengivelse af sagens omstændigheder, indeholder de mellemkommunale underretninger således snarere kuraterede fremstillinger, hvor kun de oplysninger og dokumenter, der er vurderet af betydning for sagen af den pågældende sagsbehandler, fremgår. Dette er særligt udtalt i de tilfælde, hvor tekniske begrænsninger betyder, at sager ikke automatisk kan oversendes på tværs af sagsbehandlingssystemer. Dette kan afføde en række udfordringer ved behandlingen af mellemkommunale underretninger, hvilket bliver nærmere uddybet i afsnit 9.1.

[26] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 til barnets lov, bemærkninger til § 133. Jf. også barnets lov § 136, stk. 1 og bemærkningerne hertil.
[27] Se herom også lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 10.

4 Dimensioner af det professionelle skøn

De ydre grænser for børne- og ungerådgivernes skønsudøvelse er fastsat af den retlige ramme. Det betyder, at myndighederne skal holde sig inden for en skønsramme, når de vurderer underretningers indhold, videre sagsskridt, afgørelser mv. Som beskrevet i afsnit 3 er den skønsramme, der følger af den retlige regulering af underretningspligterne, kendetegnet ved, at der angives en begrænset ramme for administrationen af bestemmelserne med hensyn til, hvilke momenter der skal inddrages i vurderingerne. I nogle tilfælde kan det imidlertid være svært at afgøre, hvor grænserne for skønnet går. Kommunerne overlades således et skønsrum, hvor de i højere eller lavere grad er frie i deres vurderinger, men stadig skal iagttage en række overordnede principper.[28]

Selvom skønsrummet i princippet giver børne- og ungerådgiverne mange handlemuligheder i konkrete vurderinger, tyder flere undersøgelser på, at der i praksis opstår forskellige *heuristiske strategier*, som giver en mere snæver struktur til vurderingsprocessen, der ellers ikke er entydigt defineret på forhånd.[29] Heuristiske strategier har en række forskellige betydninger,[30] men i denne sammenhæng betegner de enkle og ofte uformelle regler eller mentale genveje, som mennesker bruger til at træffe beslutninger eller løse problemer hurtigt og effektivt, især under usikre omstændigheder.[31] I forbindelse med behandlingen af underretninger viser de sig som tommelfingerregler, der giver vejledning til børne- og ungerådgivernes skønsudøvelse i praksis. Heuristiske strategier er således funktionelle, fordi de fylder skønsrummet ud med værktøjer, der kan skabe orden i de omstændigheder, myndighederne konfronteres med i praksis.[32]

Heuristiske strategier kan bygge på individuelle personlige erfaringer, mere kollektive og institutionelle erfaringer eller interne regler, som iagttages af en gruppe. Eksempelvis har børne- og ungerådgivere deres egne individuelle erfaringer samtidig med, at de samarbejder med deres kolleger i børne- og familieafdelingen og i mange tilfælde også andre myndigheder, når de skal træffe beslutninger.[33] Heuristiske strategier forekommer således i forskellige dele af den samlede arbejdspraksis og kan ikke isoleres udelukkende til ét sagsbehandlingsskridt, selvom de kan være mere tydelige i nogle situationer. Heuristiske strategier er desuden ikke identiske på tværs af kontekster, men optræder i mange variationer.

Empiriske studier viser eksempelvis, at enkeltstående begivenheder kan påvirke myndighedernes skønsudøvelse, om end kun i en begrænset periode. Det kan eksempelvis være

[28] Ebsen, Svendsen, et al. 2023; **se også** Preston-Shoot 2014.
[29] Villumsen og Søbjerg 2023; **se også** Svendsen 2016.
[30] Chow 2015.
[31] Hertwig og Todd 2002.
[32] Gigerenzer 1991.
[33] Ebsen et al. 2023

mediedækningen af en tragisk sag om vold mod børn og unge, som efterfølgende får myndighederne til at tillægge omstændigheder, som de ikke tidligere havde fokus på, større betydning.[34] Flere undersøgelser viser endvidere, at brugen af teknologier baseret på kunstig intelligens kan påvirke myndighedernes skønsudøvelse, når de anvendes som beslutningsstøtte, det vil sige som værktøjer, der skal bistå myndighedernes vurderinger.[35] Risici ved sådanne påvirkninger kan eksempelvis være, at myndighederne kan have svært ved at sætte sig udover de vurderinger, værktøjerne peger i retning af, samt at værktøjerne i sig selv kan skævvride betydningen af nogle oplysninger og derved give fejlagtige indikationer.[36]

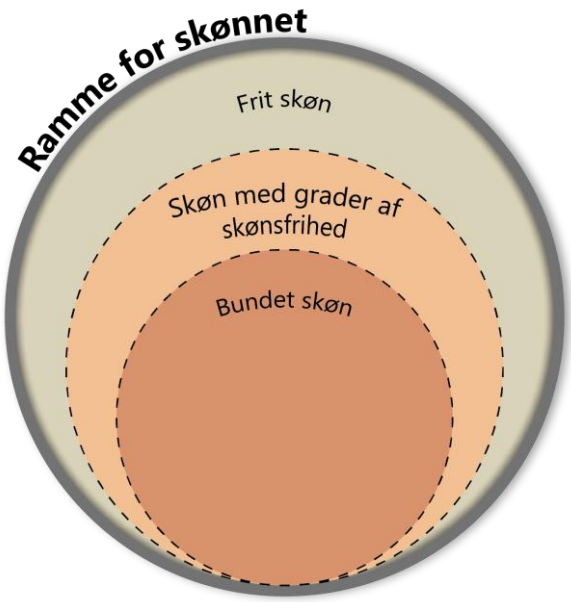
Alle de førnævnte strategier hjælper børne- og ungerådgiverne med at navigere i kompleksitet og tage beslutninger på baggrund af begrænsede oplysninger, men indebærer samtidig en række potentielle fordrejninger af skønsudøvelsen, som kan få negative konsekvenser i konkrete sager. Det kan eksempelvis blive vanskeligere at sikre gennemsigtighed om vurderingsprocessens dimensioner, hvis den i høj grad består af mere eller mindre tydelige logikker. Som følge af de grader af skønsfrihed, som den retlige ramme lægger op til, kan det endvidere være vanskeligt at sikre ensartede skønslogikker på landsplan.

Det professionelle skøn udøves således i krydsfeltet mellem en lang række praktiske omstændigheder og heuristiske strategier, som skal håndgribeliggøre den komplekse virkelighed, myndighederne skal navigere i. Inden for den juridiske litteratur anvendes sondringen mellem *frit skøn* og *bundet skøn* ofte som analytiske kategorier til at beskrive grader af skønsfrihed inden for en lovbestemmelse.[37] At begreberne er analytiske kategorier betyder, at det ikke fremgår direkte af loven, om der er tale om et frit skøn eller et bundet skøn. I stedet beror det på en fortolkning af lovgrundlaget, hvilken ramme der angives for forvaltningens administration af bestemmelsen.[38]

I de forskellige sammenhænge, som reglerne udøves i, kan det være svært at skelne entydigt mellem, om et skøn er frit eller bundet. Det skyldes, at der ofte vil være tale om grader af frihed i skønnet, herunder blandt andet fordi de forvaltningsretlige grundsætninger altid skal iagttages, ligesom praksis og anden lovgivning også kan være med til at binde skønnet i større eller mindre grad.[39] I forhold til den praktiske udøvelse af det professionelle skøn, er det derfor væsentligt at fremhæve en tredje dimension af skønsrummet, som er *skøn med grader af skønsfrihed*. De forskellige dimensioner af den professionelle skønsudøvelse er således snarere dimensioner på et spektrum, der overlapper hinanden afhængigt af konteksten.

[34] Benbenishty et al., 2015.
[35] Lund 2019; **se også** Ranerup og Henriksen 2020; Møller, Shklovski og Hildebrandt 2020.
[36] Alon-Barkat og Busuioc 2022; **se også** Carnat 2024.
[37] Fenger, 2018, side 367ff.
[38] Ibid.
[39] Andersen, 2016, side 101.

Figur 1 er en illustration med inddragelse af førnævnte nuancer, hvor de forskellige dimensioner af det professionelle skøn fremgår. Figurens formål er at illustrere disse forskellige dimensioner og deres forholdsmæssige placering til hinanden. Nærværende undersøgelses fokus på gråzoner, dilemmaer og øvrige udfordringer, der kan opstå i forbindelse med den praktiske udøvelse af det professionelle skøn, udspiller sig særligt i situationer, hvor børne- og ungerådgiverne overlades et skøn med grader af skønsfrihed.



Figur 1: Illustration af skønsrummets dimensioner

5 Skøn i tilblivelsen af sagsakter

En sags akter har stor betydning, når der skal reageres på en underretning, fordi de indeholder en stor del af de oplysninger, børne- og ungerådgiverne baserer deres vurderinger på. Tilblivelsen af sagsakter skal ses i sammenhæng med børne- og ungerådgivernes notat- og journaliseringspligt, idet disse rammesætter, hvilke oplysninger, der skal noteres henholdsvis journaliseres på en underretningssag. I dette afsnit redegøres der for denne retlige ramme, og det diskuteres, hvad den betyder for indholdet af sagsakter i underretningssager. Formålet er at udlede, i hvor høj grad børne- og ungerådgiverne overlades et skøn i tilblivelsen af sagsakter, herunder hvilke muligheder og begrænsninger der er ved at anvende sagsakter som kilde til viden om en underretningssags omstændigheder.

5.1 Notatpligtens betydning

Efter offentlighedsloven § 13, stk. 1, skal en forvaltningsmyndighed, som i en afgørelsessag mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Efter bestemmelsens stk. 2, skal en forvaltningsmyndighed desuden i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

5.1.1 De notatpligtige sagstyper

Notatpligten efter offentlighedsloven § 13 er begrænset til sager, hvori der vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Bestemmelsen omfatter således ikke faktisk forvaltningsvirksomhed. Det følger dog af en ulovbestemt forvaltningsretlig retsgrundsætning, at der også i forhold til andre sager må gøres notat om væsentlige sagsoplysnings- og ekspeditionsskridt, der ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter.[40] Denne ulovbestemte notatpligt gælder ikke for al forvaltningsvirksomhed, men relaterer sig til administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, hvor det er naturligt og ønskeligt, at der stilles krav om notatpligt.[41]

5.1.2 Oplysninger om "en sags faktiske grundlag"

Hvorvidt der er tale om oplysninger om en sags faktiske grundlag beror ikke alene på, om oplysningerne efter deres indhold må karakteriseres som faktiske eller ej, men også på, hvilke funktioner oplysningerne tjener i den konkrete afgørelsessag.[42] En oplysning vedrører en sags faktiske grundlag, når denne oplysning kan bidrage til at supplere sagens bevismæssige

[40] Fenger 2018, side 543.
[41] Jf. betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, pkt. 6.2.2., side 422.
[42] Jf. lovforslag nr. 5 af 2. oktober 1985 om forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 6.

grundlag eller bidrage med at klarlægge sagens faktiske omstændigheder.[43] Notatpligten omfatter således blandt andet oplysninger om iagttagelser og observationer. Notatpligten vil derudover også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse.[44] Derimod vil udenforståendes såvel som myndighedernes egne tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter, der drejer sig om en sags *afgørelse*, ikke være omfattet af notatpligten.[45] Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser ikke indgår i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen.[46]

5.1.3 Oplysninger om "eksterne faglige vurderinger"

Oplysninger om eksterne faglige vurderinger blev i 2013 tilføjet til ordlyden af notatpligten i offentlighedsloven.[47] I lovforarbejderne anføres det, at de eksterne faglige vurderinger eksempelvis kan være videnskabelige eller tekniske vurderinger af forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse.[48] Det bemærkes videre i lovens forarbejder, at pligten til at notere disse allerede fulgte af gældende ret før 2013, og at det ved den retlige regulering blot sikres, at myndighederne i videre omfang er opmærksomme på denne del af deres notatpligt.[49]

5.1.4 Oplysninger "af betydning for sagens afgørelse"

Notatpligten er afgrænset til at omfatte oplysninger *"af betydning for sagens afgørelse"*. Notatpligten var tidligere mere snævert afgrænset til oplysninger af *"væsentlig"* betydning for sagens afgørelse. Under Retsudvalgets behandling af lovforslaget til 1985-offentlighedsloven blev det imidlertid anført, at enhver oplysning om faktiske omstændigheder af betydning for sagens afgørelse, der modtages mundtligt, bør fremgå af sagens akter, da den senere kan vise sig at være af større betydning for sagens afgørelse end først antaget. Væsentlighedskriteriet blev af den grund fjernet fra bestemmelsen, som det også er i dag. I den bagvedliggende betænkning til 1985-offentlighedsloven – hvor væsentlighedskriteriet dog foresloges fastholdt – blev det anført, at:

---

[43] Jf. lovforslag nr. 5 af 2. oktober 1985 om forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 6. **Se også** betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, pkt. 3.2.1., side 408.
[44] Jf. lovforslag nr. 5 af 2. oktober 1985 om forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 6. **Se også** betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, pkt. 3.2.3., side 409.
[45] Jf. betænkning nr. 857/1974 om offentlighedslovens revision, side 164. **Se også** betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, pkt. 3.2.3., side 409.
[46] Jf. betænkning nr. 857/1974 om offentlighedslovens revision, side 164. **Se også** betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, pkt. 3.2.3., side 409.
[47] Jf. lovforslag nr. 144 af 4. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen, § 13, stk. 1.
[48] Jf. lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 13.
[49] Ibid. **Se også** betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, pkt. 6.2.1.

§ *"[...] det ikke er muligt i en generel udtalelse at præcisere betydningen af udtrykket "af væsentlig betydning for en sagsafgørelse", idet afgrænsningen af, hvilke mundtligt fremkomne oplysninger, der bør nedfældes i et notat, må afhænge af en helt konkret vurdering af oplysningens forventede betydning for sagens udfald."* [50]

Det præciseres i forlængelse af ovenstående, at en rimelig tvivl med hensyn til en oplysnings formodede væsentlighed i reglen bør føre til, at oplysningen noteres.[51] Notatpligten overlader således et skøn til den enkelte sagsbehandler i forhold til at vurdere en oplysnings forventede betydning for sagens udfald. Ved udøvelsen af dette skøn, skal sagsbehandleren imidlertid iagttage de hensyn, der begrunder notatpligten, herunder dokumentations- og kontrolhensyn.[52]

5.1.5 Notat om "væsentlige sagsekspeditionsskridt"

I 2013 blev der indført en ny pligt for forvaltningsmyndighederne til i afgørelsessager at tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter, jf. offentlighedsloven § 13, stk. 2. Denne del af notatpligten indtræder således kun, hvis der er tale om et *væsentligt sagsekspeditionsskridt.* I lovforarbejderne anføres det, at det ikke er muligt generelt at fastlægge, hvornår et sagsekspeditionsskridt i en afgørelsessag skal betragtes som væsentligt, og at det således må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.[53] Der overlades således også her et skøn til den enkelte sagsbehandler, herunder ved iagttagelsen af hensynene til dokumentation og kontrol.[54]

5.2 Journaliseringspligtens betydning

Efter offentlighedsloven § 15, stk. 1, skal dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling, journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

5.2.1 De journaliseringspligtige dokumenttyper

For det første er dokumenter, som myndigheden har afsendt eller modtaget, og som kan karakteriseres som egentlige skriftlige dokumenter, omfattet af journaliseringspligten. Det betyder, at henvendelser til og fra en borger vedrørende en sag, der er undergivet sagsbehandling

[50] Jf. betænkning nr. 857/1974 om offentlighedslovens revision, side 143.
[51] Ibid., side 163.
[52] Se FOB 2019-29, afsnit 3.2.2.
[53] Jf. lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 13.
[54] Se FOB 2019-29, afsnit 3.2.2.

i vedkommende forvaltningsmyndighed, og som den pågældende borger har en direkte interesse i, skal journaliseres.[55]

Herudover skal dokumenter, der indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag eller faglige vurderinger fra udenforstående, der er af betydning for sagen, journaliseres. Desuden skal dokumenter, der indeholder argumenter eller synspunkter fra udenforstående om afgørelsen eller behandlingen af den pågældende sag, journaliseres.[56]

Ydermere er interne dokumenter i endelig form, herunder navnlig notater, referater af møder med udenforstående og lignende, omfattet af journaliseringspligten, hvis de pågældende dokumenter har betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Med udtrykket endelig form sigtes til, at det pågældende dokument har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag, eller, hvis dette ikke har været tilfældet, om dokumentet er godkendt af den øverst ansvarlige for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed.[57]

Det forhold, at et dokument skal være undergivet *"administrativ sagsbehandling"* for at være omfattet af journaliseringspligten, indebærer, at dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, ikke skal journaliseres. Det betyder, at bøger, aviser, tidsskrifter og lignende dokumenter ikke skal journaliseres.[58]

5.2.2 Dokumenter af "betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt"

Det præciseres i forarbejderne til offentlighedsloven § 15, stk. 1, at der med udtrykket *"betydning for en sag"* sigtes til, om dokumentet har betydning for sagens indholdsmæssige del.[59] Det betyder, ifølge lovens forarbejder, at det eksempelvis i forbindelse med en sag, hvor en forvaltningsmyndighed skal træffe en afgørelse, vil være afgørende for journaliseringspligten, om det pågældende dokument – direkte eller indirekte – kan antages at have betydning for sagens afgørelse.[60]

Udtrykket "*betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt"* sigter derimod til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi.[61] Dette vil

[55] Jf. betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, pkt. 3.5.2.1.
[56] Ibid.
[57] Jf. betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, pkt. 3.5.2.2. Jf. også lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 15.
[58] Jf. betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, pkt. 3.5.2.4. Jf. også lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 15.
[59] Jf. lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 15.
[60] Jf. betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, pkt. 3.5.1.3.
[61] Jf. lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 15.

eksempelvis kunne være tilfældet, hvis dokumentet vedrører egentlige processkridt.[62] Det bemærkes i forlængelse heraf, at:

> "[...] der må være overladt den enkelte forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) en vis margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt."[63]

Der overlades således her et skøn til den enkelte sagsbehandler. Ved udøvelsen af dette skøn, skal sagsbehandleren dog, ifølge lovforarbejderne, iagttage en række hensyn, herunder kontrolhensyn, dokumentationshensyn, offentlighedshensyn samt bevaringsmæssige hensyn.[64]

5.3 Sammenfatning og diskussion

Forvaltningen overlades et skøn i forhold til at vurdere, hvilke oplysninger der skal noteres og hvilke dokumenter, der skal journaliseres. Hvad angår notatpligten, overlades forvaltningen et skøn i forhold til at vurdere, hvilke observationer, gjorte iagttagelser og vurderinger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringer klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Hvad angår journaliseringspligten, overlades forvaltningen et skøn i forhold til at vurdere, hvilke dokumenter der er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Selve sagsakternes tilblivelse indebærer derfor i sig selv en række skøn. Dette er en væsentlig kontekstfaktor i forhold til resten af undersøgelsen, netop fordi de inddragede passager fra sagsakter skal læses med forbehold for den skønsmæssige variation.

Det er inden for disse skønsrammer, at den enkelte sagsbehandler skal iagttage sin notat- og journaliseringspligt. Den retlige ramme angiver ikke præcist, hvornår en oplysning henholdsvis et dokument er af betydning for en sag eller sagsbehandlingen og derfor skal noteres og journaliseres. Der overlades således et skøn til den enkelte sagsbehandler i forhold til dels at vurdere, hvad der skal noteres i sagsakterne, dels at vurdere hvilke sagsakter, der skal journaliseres på en sag. Ved udøvelsen af skønnet, skal sagsbehandleren imidlertid iagttage de hensyn, som notat- og journaliseringspligten varetager, ligesom Ankestyrelsens udtalelser og Ombudsmandens udtalelser kan være vejledende for, hvornår en oplysning henholdsvis et dokument er omfattet af notat- og journaliseringspligten. Derudover kan skønnet være underlagt lokale handlevejledninger og andre retningslinjer.

Mulighederne for at vægte sagsakter som kilde til viden om en underretningssags fulde omstændigheder består således i, at der efter reglerne om myndighedernes notat- og

[62] Jf. betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, pkt. 3.5.1.3.
[63] Ibid. Jf. også lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, pkt. 4.7.2.1.
[64] Ibid.

journaliseringspligt, alene bør være sagsakter af betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Begrænsningerne består i det skøn, der overlades til den enkelte sagsbehandler i forhold til at vurdere, hvilke oplysninger og dokumenter, der er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen.

Sagsakters indhold er derfor i vidt omfang afhængige af, hvad den pågældende sagsbehandler har vurderet relevant at notere og journalisere. Dette kan betyde, at notater er meget forskellige i udtryk og omfang, herunder betyde, at der opstår forskellighed i, hvordan og i hvilket omfang notaterne gengiver, hvad der er sket på møder, i telefonsamtaler mv. Frem for en faktuel gengivelse af sagens omstændigheder, er sagsakter derfor snarere kuraterede fremstillinger, hvor kun de oplysninger og dokumenter, der er vurderet af betydning for sagen eller sagsbehandlingen af den pågældende sagsbehandler, fremgår.

Det er således ikke sikkert, at de samme oplysninger noteres på tværs af forskellige sagsakter, selv inden for samme sagstype. De oplysninger, der noteres, og de dokumenter der journaliseres, vil i højere grad være betinget af den enkelte sagsbehandlers individuelle vurderinger og forvaltningsretlige kompetenceniveau samt de lokale handlevejledninger og andre retningslinjer, de er underlagt. Som kildemateriale er sagsakter derfor ikke egnede som baggrund for generaliseringer, der rækker udover det inddragede materiale, men derimod som vidnesbyrd om, hvilke oplysninger og dokumenter, de enkelte sagsbehandlere vurderer af betydning i konkrete sager inden for en bred retlig ramme. Det er i forlængelse heraf væsentligt at bemærke, at det i ombudsmandens myndighedsguide om kommunernes behandling af underretninger om bekymring for børn, tillige anføres at en af de typiske fejl, kommunerne laver i deres behandling af underretninger er, at de ikke får *"lavet notat om oplysninger, som kommunen modtager mundtligt, eller ikke får journaliseret dokumenter i sagen. Det kan betyde, at der ikke er det nødvendige overblik over sagen."*[65] Dette begrænser således ligeledes mulighederne for at vægte sagsakter som kilde til viden om en underretningssags fulde omstændigheder.

[65] Jf. Folketingets Ombudsmands Myndighedsguide #24 om kommunernes behandling af underretninger om bekymring for børn, pkt. 4.

6 Akutvurdering og akuthedsgrad

Kommunerne er i henhold til barnets lov § 136, stk. 2, forpligtede til at vurdere, om et barns eller en ungs sundhed eller udvikling er i fare, og om der er behov for at iværksætte akutte indsatser senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning.

Alle underretninger skal gennemgå en sådan akutvurdering uanset underretningens øvrige indhold. Kravet om akutvurderinger gælder også i weekender og på helligdage, hvor kommunen er forpligtet til at sikre det nødvendige beredskab til at håndtere akutvurderingen af underretninger uden for forvaltningens normale åbningstid.[66] Hvis udfaldet af en konkret akutvurdering af underretningen er, at der ikke er behov for akut handling, kan underretningen overgå til kommunens øvrige sagsgang for behandling af underretninger.[67]

Sondringen mellem akutvurdering indenfor 24 timer og akuthedsgraden i praksis er væsentlig, da de begge er afgørende elementer i vurderingen af de videre sagsbehandlingsskridt. Akutvurderingen indenfor 24 timer skal forstås som et konkret sagsskridt, myndighederne er forpligtede til aktivt at foretage indenfor et døgn efter modtagelsen af en underretning, jf. barnets lov § 136, stk. 2. Akuthedsgraden i praksis er derimod den vurderede alvorlighedsgrad af både de oplysninger, der er indeholdt i underretningen, samt de oplysninger der løbende kommer frem. Akuthedsgraden går derfor også udover den lovpligtige 24-timers vurdering af en underretning og er et konstant opmærksomhedspunkt gennem hele sagsbehandlingen, hvilket også må ses i sammenhæng med den handlepligt, der følger af forbuddet mod tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling eller straf i artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK):

"The obligation on High Contracting parties under article 1 of the convention to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedom defined in the convention, taken in conjunction with article 3, requires States to take measures designed to ensure that individuals within their jurisdiction are not subjected to torture or inhuman or degrading treatment, including such ill-treatment administered by private individuals (...) These measures should provide effective protection, in particular, of children and other vulnerable persons and include reasonable steps to prevent ill-treatment of which the authorities had or ought to have had knowledge."[68]

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter EMD) har således i sin praksis vedrørende EMRK artikel 3 fastslået, at i det omfang en statslig myndighed har viden om eller burde

[66] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 136.
[67] Ibid.
[68] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73.

have viden om, at der er risiko for, at en borger, herunder særligt børn og andre sårbare personer, bliver udsat for overgreb i strid med EMRK artikel 3, har den statslige myndighed en positiv forpligtelse til at iværksætte rimelige foranstaltninger, der effektivt kan forhindre overgrebene.[69] I EMD's praksis vedrørende EMRK artikel 3, refereres der til:

"[...] »ill-treatment« that attains a minimum level of severity and involves actual bodily injury or intense physical or mental suffering. [...] Where treatment humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for, or diminishing, his or her human dignity, or arouses feelings of fear, anguish or inferiority capable of breaking an individual's moral and physical resistance, it may be characterised as degrading and also fall within the prohibition of Article 3."[70]

En lignende handlepligt følger af EMRK artikel 8 om retten til privat- og familieliv, idet EMD i sin praksis har fastslået, at:

"[...] while the essential object of Article 8 of the Convention is to protect the individual against arbitrary action by public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in effective "respect" for private and family life. These obligations may involve the adoption of measures in the sphere of the relations of individuals between themselves. Children and other vulnerable individuals, in particular, are entitled to effective protection [...]. As regards respect for private life, the Court has previously held, in various contexts, that the concept of private life includes a person's physical and psychological integrity, which the States have a duty to protect, even if the danger comes from the acts of others. To that end they are to maintain and apply in practice an adequate legal framework affording protection against acts of violence by private individuals [...]."[71]

EMD har således også i sin praksis vedrørende EMRK artikel 8 fastslået, at retten til privatliv indeholder en ret til beskyttelse af den fysiske og psykiske integritet, og en positiv forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre denne integritet for borgerne, herunder særligt børn og andre sårbare personer. I forlængelse af domscitatet ovenfor, fastslår EMD desuden, at i det omfang, en statslig myndighed er bekendt med eller burde være bekendt med, at sådanne angreb på

[69] Se også U.2017.3272Ø.
[70] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 29. april 2002 i sag *Pretty v. The United Kingdom* [2346/02], præmis 52.
[71] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73.

en borgers integritet foregår, har den statslige myndighed en positiv forpligtelse til at iværksætte alle rimelige foranstaltninger til at standse og forhindre yderligere angreb herpå.[72]

Det er desuden relevant at fremhæve FN's Børnekonvention artikel 19, stk. 1, idet denne fastslår, at deltagerstaterne skal træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuelt misbrug, mens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt. Videre følger det af FN's Børnekonvention artikel 19, stk. 2, at:

"Such protective measures should, as appropriate, include effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement."

Ifølge FN's Børnekomité er medlemsstaterne derfor også i henhold til FN's Børnekonvention artikel 19, forpligtet til at *"respond effectively to violence when it occurs"*,[73] hvilket forudsætter, at *"all reports of violence against children should be appropriately investigated"*.[74] Kommunerne skal derfor også uden for den lovpligtige 24-timers akutvurdering af en underretning efter barnets lov § 136, stk. 2, vurdere, om der er behov for at iværksætte akutte indsatser overfor barnet eller den unge for at forhindre vold og overgreb. De indsatser, som er kommunernes ansvar og opgave at iværksætte og tage sig af, er således i praksis afhængige af både akutvurderingen og akuthedsgraden.

6.1 Hvordan fastslås en underretnings akuthed i praksis?

Justitia har søgt om aktindsigt i en række kommuners overholdelse af 24-timers reglen og er af den vej blevet bekendt med, at der er store forskelle i de statistiske afrapporteringer på tværs af kommunerne. Nogle kommuner opgør ikke antallet af underretninger, hvor der ikke er foretaget en akutvurdering inden for 24 timer. Dette kan som indledningsvist beskrevet skyldes, at det er et lovkrav altid at foretage en akutvurdering af alle indkomne underretninger, jf. barnets lov § 136, stk. 2. Ifølge ombudsmandens myndighedsguide om kommunernes behandling af underretninger om bekymring for børn, anføres det dog, at en af de typiske fejl,

[72] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 75-79.
[73] Jf. Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 13 (2011) om barnets ret til frihed fra alle former for vold (artikel 19), præmis 46.
[74] Jf. Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 8 (2006) om barnets ret til beskyttelse mod fysisk afstraffelse og andre umenneskelige eller nedværdigende former for afstraffelse (bl.a. artikel 19, artikel 28, stk. 2, og artikel 37), præmis 40.

kommunerne laver i deres behandling af underretninger er, at de ikke handler hurtigt nok, herunder ikke inden for 24 timer ser på, om der skal iværksættes en akut indsats.[75] I de kommuner, der ikke opgør antallet af underretninger, hvor der ikke er foretaget en akutvurdering inden for 24 timer, er det dog ikke muligt at få overblik over, hvorvidt disse kommuner overholder 24-timers reglen i praksis.

Når en kommune modtager en underretning, der indikerer mulig vold eller overgreb mod et barn eller en ung, er det afgørende, at det hurtigt vurderes, om der er risiko for, at dette er tilfældet og om der derfor er behov for akutte indsatser for barnet eller den unge, jf. barnets lov § 136, stk. 2, samt handlepligten efter EMRK artikel 3 og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19.

I EMD's praksis vedrørende EMRK artikel 3, ses vurderingen af, om et overgreb er omfattet af bestemmelsen at afhænge af:

"[...] all the circumstances of the case, such as the nature and context of the treatment, its duration, its physical and mental effects and, in some instances, the sex, age and state of health of the victim."[76]

Disse momenter *kan* således have betydning for, hvornår kommunernes handlepligt efter EMRK artikel 3, indtræder. I forhold til rækkevidden af EMRK artikel 8's beskyttelse af borgernes fysiske og psykiske integritet, har EMD desuden fastslået, at:

"In order for Article 8 to come into play, however, an attack on a person must attain a certain level of seriousness and be made in a manner causing prejudice to the personal enjoyment of the right to respect for one's private life."[77]

Det er således ikke enhver handling eller foranstaltning, der kan siges at have en negativ indvirkning på en borgers fysiske og psykiske integritet, som aktiverer handlepligten efter EMRK artikel 8.[78] Børnekomitéen har derimod konsekvent fastholdt, at børns ret til frihed fra alle former for vold i henhold til FN's Børnekonvention artikel 19, skal forstås således, at:

---

[75] Jf. Folketingets Ombudsmands Myndighedsguide #24 om kommunernes behandling af underretninger om bekymring for børn, pkt. 4.
[76] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 12. april 2016 i sag *M.C. and A.C. v. Romania* [12060/12], præmis 107.
[77] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 30. august 2022 i sag *C. v. Romania* [47358/20], præmis 52.
[78] Ibid.

"[...] all forms of violence against children, however light, are unacceptable."[79]

Børnekomitéen har imidlertid også udtalt, at i de tilfælde, hvor volden udøves af barnets primære omsorgspersoner, afhænger det af voldens *"severity and other factors"*, hvilke foranstaltninger, medlemsstaterne skal iværksætte for at bringe volden til ophør.[80] I Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 13 (2011) om barnets ret til frihed fra alle former for vold, hvor disse udtalelser kommer til udtryk, henvises der også til en rapport fra den uafhængige ekspert for FN's undersøgelse om vold mod børn, og det følger heraf, at:

"[...] the consequences of violence against children varies according to its nature and severity, and consequently efforts to prevent and respond to such violence must be multifaceted, reflecting the type of the violence, its setting and perpetrator or perpetrators, always taking into account the best interests of the child."[81]

Uanset at handlepligten efter FN's Børnekonvention artikel 19 således indtræder ved identificeringen af alle former for vold mod børn, er der også nogle forskellige faktorer, der spiller ind i relation til det nærmere indhold af denne handlepligt.

Ifølge forarbejderne til barnets lov § 136, stk. 2, er formålet med barnets lovs krav om en 24-timers akutvurdering af alle underretninger, at kommunerne hurtigt kan gribe ind i de tilfælde, hvor de modtager en underretning med en alvorlig bekymring, herunder hvis et barn eller en ung har været udsat for overgreb. Det anføres i forlængelse heraf, at sådanne bekymringer må antages at være af så alvorlig karakter, at barnet eller den unge kan risikere at lide alvorlig skade og have behov for akut hjælp.[82] Barnets lov § 136, stk. 2, og dennes forarbejder beskriver imidlertid ikke i nærmere omfang, hvilke konkrete momenter, der skal inddrages i 24-timers akutvurderingen, og der overlades derfor et forholdsvist bredt skøn til kommunerne. Dette kan være årsagen til, at når Justitia beder de adspurgte børne- og ungerådgivere om at uddybe, hvilke underretninger de typisk vurderer akutte, svarer de fleste – i overensstemmelse

[79] Jf. Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 13 (2011) om barnets ret til frihed fra alle former for vold (artikel 19), præmis 17.
[80] Jf. Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 13 (2011) om barnets ret til frihed fra alle former for vold (artikel 19), præmis 56.
[81] Jf. rapporten fra den uafhængige ekspert for FN's undersøgelse om vold mod børn (A/61/299), præmis 92.
[82] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 136.

med den retlige ramme for akutvurderingen[83] – at det er de underretninger, der afføder *"en høj bekymringsgrad"* eller *"en stærk mistanke"* om vold og overgreb.

Svaret på, hvilke parametre, der typisk udløser *"en stærk mistanke"* eller *"en høj bekymrings-grad"*, varierer derimod på tværs af interviewpersonernes beretninger. For mange børne- og ungerådgivere viste det sig desuden også vanskeligt at præcisere, hvilke generelle faktorer der konkret har betydning for akutvurderingen. Dette kan, som beskrevet ovenfor, skyldes at barnets lov § 136, stk. 2, og dennes forarbejder kun i begrænset omfang beskriver, hvilke konkrete momenter, der skal inddrages i 24-timers akutvurderingen, og at der derfor overlades et forholdsvist bredt skøn til kommunerne. Dette har, ifølge Justitias undersøgelse, resulteret i forskellige lokale og personlige variationer i den måde, hvorpå kommunernes børne- og ungerådgivere vurderer en underretnings akuthed. Dette vil de følgende underafsnit eksemplificere.

6.1.1 Forskellige kategoriseringssystemer

Gennem interviews med børne- og ungerådgivere fra en række kommuner samt aktindsigt i forskellige kommuners sagsbehandling af underretninger om (mulig) vold og overgreb mod børn og unge, kan det blandt andet udledes, at nogle anvender kategoriseringssystemer omfattende kategorierne "lav- middel og højrisiko" eller "rød, gul og grøn" som kriterier for, hvor hurtigt og hvordan en underretning skal håndteres. I andre kommuner opereres der derimod ikke med internt formaliserede sagskategorier. I forbindelse med en samtale om brugen af kategoriseringer, beretter en børne- og ungerådgiver til Justitia:

> *"Vi har ikke sådan en tjekliste - altså, at barnet skal have sagt dét her. Det er altid en konkret og individuel vurdering. Det vil det altid være. Fordi alt andet er for farligt. Altså, vi kan ikke bare gå igennem en liste, for hvad så hvis man så overser et eller andet – f.eks. bare fordi, at barnet ikke har nogle mærker – det vil bare være for farligt. (...) Vi har jo en pixivejledning, men det er jo bare selve stepsene i det. Det er aldrig ud fra den, at vi vurderer, om det her er akut eller ikke akut. Det er det, vi bruger børnehuset til, politiet, vores ledelse og hinanden."*

I citatet beskriver børne- og ungerådgiveren, at de internt i kommunen ikke arbejder efter nogen formaliserede kategoriseringer, som eksempelvis en 'tjekliste', når de vurderer indkomne underretningers akuthedsgrad. I stedet gør de brug af policy i form af en 'pixivejledning' og dels samarbejdet med andre myndigheder. Sidstnævnte kan de også være forpligtede til under behandlingen af en sag, hvor et barn eller en ung har været udsat for overgreb, eller ved mistanke herom, jf. barnets lov § 126, jf. § 125, om udveksling af oplysninger mellem myndigheder under behandlingen af en sag, hvor et børnehus benyttes. Flere børne- og ungerådgivere udtrykker bekymring for, at formaliserede kategoriseringer vil begrænse

[83] Ibid., hvor det anføres, at akutvurderingen er rettet mod de tilfælde, hvor kommunen modtager en underretning med en alvorlig bekymring, herunder hvis et barn eller en ung har været udsat for overgreb.

akutvurderingen for meget og i yderste tilfælde resultere i interne regler i strid med forbuddet mod at sætte skøn under regel, hvorefter forvaltningen altid skal foretages et konkret og individuelt skøn, når den er tildelt en skønsmæssig beføjelse.[84] Fraværet af formaliserede kategoriseringer betyder dog ikke, at akutvurderingerne ikke er underlagt en form for struktur, eller at de derved bliver lettere at foretage.

6.1.2 Barnets eller den unges verbalisering af vold

I henhold til EMD's praksis, stilles der efter EMRK artikel 3, særlig strenge krav til myndigheders tilsynspligt overfor børn og unge, da de kan tøve med at fortælle om overgreb eller med at beskrive overgreb.[85] Dette kan være årsagen til, at mange af de adspurgte børne- og ungerådgivere også fremhæver børns og unges direkte italesættelse af oplevelser med særligt fysisk vold, som et element i underretninger, der udløser akut kommunal handling, herunder afholdelse af fremskudt børnesamtale, jf. barnets lov § 137, stk. 3, 1. pkt.[86] Det er i den forbindelse for de fleste børne- og ungerådgivere underordnet, hvem barnet eller den unge har fortalt om deres oplevelser med vold til – en lærer, pædagog, nabo mv. – så længe barnet eller den unge direkte har italesat oplevelser med vold til en anden. Enkelte børne- og ungerådgivere nævner supplerende, at de udover barnets eller den unges egne udtalelser også vægter det højt, hvis personer med daglig kontakt til barnet eller den unge, f.eks. en børnehavepædagog, også udtrykker generel bekymring for barnets eller den unges opførsel eller nævner andre relevante oplevelser med barnet eller den unge udover barnets eller den unges egen udtalelse.

6.1.3 Synlige tegn på fysisk vold

Et andet akuthedsparameter, som flere fremhæver, er synlige tegn på fysisk vold såsom blå mærker, blandt andet fordi disse er vigtige at få undersøgt retsmedicinsk, inden de forsvinder, for at sikre bevismateriale i en potentiel politisag. Som beskrevet indledningsvist, kan "*actual bodily injury*" også have betydning for, om et overgreb er omfattet af EMRK artikel 3, og derved om kommunernes handlepligt efter EMRK artikel 3, indtræder.[87]

En børne- og ungerådgiver beretter følgende om dette akuthedsmoment til Justitia:

> *"Men der er selvfølgelig også nogle uskrevne regler i vores team. Hvis vi får en underretning med mærker, så rykker vi nærmest ud minuttet efter (...) Ikke at de er mere alvorlige end andre, for et mærke er ikke altid ensbetydende med, at det er mere alvorligt, end det, barnet har levet med de sidste 5 år. Men de kan ende*

[84] Jf. FOB 2024-19, afsnit 2.
[85] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 20. marts 2012 i sag *C.A.S. and C.S. v. Romania* [26692/05], præmis 81, som gentaget i U.2017.3272Ø.
[86] Dette uddybes nærmere i afsnit 10.1.2.
[87] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 29. april 2002 i sag *Pretty v. The United Kingdom* [2346/02], præmis 52.

med at prioritere sig selv, fordi det handler om, at vi så også tænker ind i en reel politisag."

Udover hensynet til retsmedicinske undersøgelser afspejler citatet en generel forståelse blandt mange af de adspurgte børne- og ungerådgivere. De peger på, at de – selvom de som udgangspunkt foretager en konkret og individuel vurdering af hver enkelt underretning – i praksis også navigerer efter mere eller mindre bevidste, uofficielle "regler" eller opmærksomhedspunkter, som i højere grad udløser akut kommunal handling end andre forhold. Det skal hertil bemærkes, at den forvaltningsretlige grundsætning om forbuddet mod at sætte skøn under regel ikke er til hinder for, at forvaltningen opstiller og anvender sådanne hovedregler, når blot den i hvert enkelt tilfælde overvejer, om hovedreglen skal fraviges, og derved altid foretager et konkret og individuelt skøn, når den er tildelt en skønsmæssig beføjelse.[88] Uanset dette, kan det på baggrund af Justitias interviewmateriale konstateres, at det ikke er i alle de adspurgte kommuner, at der eksisterer sådanne momenter/kriterier for akuthedsvurderingen. Akuthedsvurderingen er derfor ofte baseret på den enkelte børne- og ungerådgivers skøn, hvilket afføder inkohærens, herunder manglende sammenhæng og gennemsigtighed.

6.1.4 Voldens genstand og kontekst

Flere børne- og ungerådgivere fremhæver, at voldens genstand og kontekst ligeledes kan have betydning for deres akuthedsvurdering. Som beskrevet indledningsvist, kan voldens *"nature and context"* også have betydning for, om et overgreb er omfattet af EMRK artikel 3, og derved om kommunernes handlepligt efter EMRK artikel 3, indtræder.[89] På samme måde har det betydning for, om et angreb på den fysiske og psykiske integritet, er omfattet af EMRK artikel 8, og derved om kommunernes handlepligt efter EMRK artikel 8, indtræder, at angrebet når et vist niveau af *"seriousness"* og foretages på en sådan måde, at det krænker *"the personal enjoyment of the right to respect for one's private life."*[90] Voldens *"type"*, *"nature"* og *"the setting"* omkring volden, bliver desuden fremhævet af den uafhængige ekspert for FN's undersøgelse om vold mod børn, som nogle faktorer, der kan have betydning for indholdet af den handlepligt, der følger af FN's Børnekonvention artikel 19.[91]

Nogle børne- og ungerådgivere nævner, at de eksempelvis skelner mellem om der er blevet 'taget fat' i barnet/den unge, eller om barnet/den unge er blevet påført slag med hænder eller genstande, hvor sidstnævnte vurderes mere akut end førstnævnte. Flere børne- og ungerådgivere forholder sig også til, om en handling er foretaget i afmagt, affekt eller som en del af

[88] Fenger, Niels. (2018). Forvaltningsret. 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets forlag, side 367.
[89] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 12. april 2016 i sag *M.C. and A.C. v. Romania* [12060/12], præmis 107.
[90] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 30. august 2022 i sag *C. v. Romania* [47358/20], præmis 52.
[91] Jf. rapporten fra den uafhængige ekspert for FN's undersøgelse om vold mod børn (A/61/299), præmis 92.

et mere bevidst mønster af afstraffelse. To forskellige børne- og ungerådgivere reflekterer i de nedenstående citater om brugen af vold i affekt og i forbindelse med afmagt:

> *"(...) der er ikke noget vold, der er ok, men der er forskel på en forælder, der har taget fat i sit barn i afmagt og sagt, nu opfører du dig ordentligt, til at blive slået med en træske dagligt, når man ikke har opført sig ordentligt."*
>
> *"Vi havde en sag, hvor faren brugte det bælte, han havde på. Så han åbnede det og tog det af. Ja, han har masser af tid til det. Så er det jo ikke i affekt. Der reagerer politiet ret hurtigt."*

I lighed med ovenstående citat skelner de i en anden kommune mellem, om underretningens indhold giver indikationer på afstraffelse eller i højere grad opdragelse, når de er i tvivl om sagens omstændigheder og dermed, hvor akut sagen er.

6.1.5 Voldens hyppighed og varighed

En stor del af børne- og ungerådgiverne beskriver også, at hyppigheden og varigheden af den beskrevne vold kan være afgørende for, hvorvidt en underretning vurderes akut. Som beskrevet indledningsvist, kan voldens *"duration"* også have betydning for, om et overgreb er omfattet af EMRK artikel 3, og derved om kommunernes handlepligt efter EMRK artikel 3, indtræder.[92] På samme måde kan varigheden af et angreb på den fysiske og psykiske integritet, ifølge EMD's praksis, også have betydning for angrebets *"seriousness"* og derved om angrebet er omfattet af EMRK artikel 8 og den deraf følgende handlepligt.[93]

Nogle børne- og ungerådgivere nævner, at i de tilfælde, hvor et barn eller en ung beretter om måned- eller årgamle enkeltstående oplevelser med vold, er de tilbøjelige til at vente længere med at handle på underretningen og i stedet tage hensyn til eksempelvis personaleressourcer eller andre – efter deres vurdering – mere akutte sager. Flere børne- og ungerådgivere fremhæver, hvordan en sådan afvejning ofte foretages med hensyn til barnets sikkerhedsniveau og risiko for at blive udsat for vold her og nu. En børne- og ungerådgiver beskriver:

> *"Og når det kommer til vold og overgreb, så er der noget særligt, der er med i vurderingen af det: hvor meget i sikkerhed er barnet? Hvis nu vi får en [red. underretning] mandag morgen, der hedder, at pigen har været hjemme ved far og er blevet slået, men hun ser først far igen om 14 dage, så er det ikke nødvendigvis akut, fordi så er hun i sikkerhed. Hun er skærmet fra far, fordi hun først skal se ham*

---

[92] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 12. april 2016 i sag *M.C. and A.C. v. Romania* [12060/12], præmis 107.
[93] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 30. august 2022 i sag *C. v. Romania* [47358/20], præmis 52 sammenholdt med præmis 53, hvor EMD lægger vægt på, at klager har beskrevet, at det havde stået på i en periode på over to år.

igen om 14 dage. Og så er det måske ikke nødvendigt, at vi render ud samme dag. Så kan det jo nok godt vente til dagen efter. Hvor hvis barnet så kommer og siger, at mor slog mig virkelig mange gange og var virkelig vred på mig her til morgen, inden jeg skulle i skole, så har vi brug for, at vi skal ud og snakke med dig [red. barnet], inden du kommer hjem fra skole igen."

Beretningen illustrerer, hvordan opfattelsen af den risiko for gentagelse af volden, barnet eller den unge er udsat for, påvirker vurderingen af akuthedsgraden, og hvor hurtigt kommunen skal følge op. Fokus er her på, hvorvidt barnet eller den unge midlertidigt er afskåret fra den person, som mistænkes for at udøve vold mod barnet, og derfor er i midlertidig sikkerhed. Andre børne- og ungerådgivere beskriver i kontrast til ovenstående, at man ikke nødvendigvis kan vurdere akuthedsgraden på baggrund af voldens hyppighed eller varighed, herunder om det vurderes, at barnet eller den unge er i midlertidig sikkerhed:

"Hvis et barn har udtalt, det bliver slået eller på anden vis udsat for overgreb, så er der ingen tvivl. Så er vi nødt til at vurdere den akut og holde en fremskudt børnesamtale (...)"

Variationen i børne- og ungerådgivernes opfattelser af tidsperspektivet er udtryk for de forskellige momenter, som børne- og ungerådgiverne lægger vægt på i deres vurderinger af akuthed. Med 'fremskudt børnesamtale', i citatet ovenfor, menes der desuden en børnesamtale efter barnets lov § 137, stk. 3, 1. pkt., som skal gennemføres uden forældremyndighedsindehavernes samtykke og tilstedeværelse, hvis underretningen omhandler bekymring for, at en eller begge forældre begår overgreb eller har begået overgreb mod barnet eller den unge.[94] Formålet hermed er at sikre, at forældrenes tilstedeværelse ikke vil udgøre en barriere for, at barnet eller den unge uforbeholdent kan tilkendegive sine synspunkter.[95]

En anden kontekstfaktor er den enkelte børne- og ungerådgivers erfaring på området, forstået som det samlede antal år, denne har arbejdet med underretninger. En interviewperson oplever eksempelvis, at hendes yngre og mindre erfarne kollegaer er mere tilbøjelige til at vurdere underretninger akutte:

"Der kan godt være uenighed. Der er nogle, der synes, at vi skal handle akut altid, hvis der er tale om, at et barn bliver slået. Og så er der nogle, der tænker, nej, men altså, det behøver vi ikke at gøre før på onsdag. Fordi det barn er jo blevet slået i tre år alligevel. Eller fordi, hvis man tænker, det er praktisk smartere på onsdag. Og praktisk er det der med personaleressourcerne."

[94] Jf. barnets lov § 137, stk. 3, 2. pkt.
[95] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 137. Barnets lovs regler om inddragelse af det underrettede barn er nærmere uddybet i afsnit 10.1.

Det bemærkes hertil, at den opfattelse, at kommunal handling kan vente "*fordi det barn jo er blevet slået i tre år alligevel*" – i strid med formålet med barnets lov § 136, stk. 2 – kan risikere at betyde, at barnet eller den unge lider alvorlig skade og, at der ikke i rette tid sikres den hjælp, som barnet eller den unge har behov for. Dette må ligeledes ses i sammenhæng med den handlepligt, der følger af EMRK artikel 3,[96] og 8,[97] samt FN's Børnekonvention artikel 19 (som beskrevet i afsnit 6.1).

6.1.6 Barnets eller den unges erfaring med vold

Nogle børne- og ungerådgivere beskriver, at også barnets eller den unges alder kan have betydning for, om det vurderes at der skal handles akut. En børne- og ungerådgiver udtaler eksempelvis, at det kan være nemmere *"at have is i maven"* og "*bevare roen"* – med andre ord at reagere mindre akut – hvis der er tale om et 'ældre' barn eller en ung, der også har oplevet at modstå vold før, og i stedet vente med at handle til, at man har sikret de bedste omstændigheder for afholdelse af børnesamtale, eller vente til det tidspunkt, der passer optimalt med teamets ressourcer og kapacitet.

En anden børne- og ungerådgiver fremhæver, at de i deres kommune ofte handler akut, når det omhandler spædbørn:

"for der ved vi jo også, hvordan det kan påvirke særligt de små børns trivsel og udvikling lynhurtigt."

Det bemærkes hertil, at den opfattelse, at kommunal handling kan vente, hvis der er tale om et 'ældre' barn, der også har oplevet at modstå vold før – i strid med formålet med barnets lov § 136, stk. 2 – kan risikere at betyde, at barnet eller den unge lider alvorlig skade og, at der ikke i rette tid sikres den hjælp, som barnet eller den unge har behov for. Dette må ligeledes ses i sammenhæng med den handlepligt, der følger af EMRK artikel 3,[98] og 8,[99] samt FN's Børnekonvention artikel 19 (som beskrevet i afsnit 6.1).

6.1.7 Kendte sager og allerede iværksat støtte

En anden faktor, som flere børne- og ungerådgivere vurderer, kan påvirke deres akuthedsvurdering, er, om familien allerede er kendt af kommunen – det vil sige, om familien eller

[96] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73, som gentaget i bl.a. U.2017.3272Ø.
[97] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.
[98] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73, som gentaget i bl.a. U.2017.3272Ø.
[99] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.

barnet/den unge tidligere har haft eller aktuelt har en sag i kommunen. En børne- og ungerådgiver beretter:

> *"(...) og lovgivningen siger, at vi skal kigge på underretningen, men hvis nu det her er en sag, vi godt kender, så nøjes vi jo ikke med at kigge, for jeg tror, at ledelsen også synes, at vi skal kigge på selve sagen, og det kan godt mudre det nogle gange, fordi det er så ikke vores sag, det er så en fast rød, men det er os, der skal lave vurderingen, fordi det er os, der sidder med den. Så det kan faktisk godt være lidt af sådan et, 'nå, men hvad ved vi egentlig?' Altså, 'nårh hun har faktisk møde med familien i morgen' - så vi kan godt vurdere den rød, vi kan også vurdere den gul, fordi hun handler jo faktisk i morgen allerede på det (...)"*

Beretningen illustrerer, hvordan den professionelle skønsudøvelse i konkrete sager kan være præget af forudgående viden, som ikke følger af selve underretningens indhold, men som kan være en kontekstfaktor for akutvurderingen af en underretning. Citatet indeholder også nogle bestemte forståelser af, hvad 'lovgivningen siger', uden at der fremgår en mere præcis reference til love, forarbejder, vejledninger, afgørelser mv. Dette er relevant fordi netop sådanne forestillinger om, hvad 'loven siger' kan være forbundet med heuristiske strategier, her om afgrænsning af, hvad en underretning skal akutvurderes ud fra.

Lignende overvejelser om sådanne kontekstfaktorer for akutvurderingen af en underretning, anføres også af en børne- og ungerådgiver i en anden kommune:

> *"Så når vi sender en mellemkommunal underretning eller modtager, så står der allerede deri, om kommunen har vurderet det akut. Vi vurderer den selvfølgelig stadigvæk inden for 24 timer, men hvis de har vurderet – og jeg har ikke prøvet at få noget, hvor de vurderer det akut – så ville vi jo bare vurdere det samme som den kommune, der havde sendt den til os, havde vurderet. Rigtig ofte er det jo mellemkommunale underretninger, noget hvor de har haft en indsats iværksat hos dem, som vi så bare ofte kører videre."*

Beretningen illustrerer, hvordan denne kommunes praksis for akutvurderinger af mellemkommunale underretninger i høj grad beror på kontekstfaktorer som fraflytningskommunens akutvurdering af underretningen, og om fraflytterkommunen allerede har iværksat støtteindsatser overfor det underrettede barn eller den unge. I citatet gives der således udtryk for, at i det omfang, at fraflytterkommunen har vurderet underretningen akut eller ikke-akut, da vurderer tilflytterkommunen *"jo bare det samme"*. Særligt interessant er det i den forbindelse, at det af den pågældende børne- og ungerådgiver tilføjes hertil, at denne ikke har *"prøvet at få noget, hvor de [fraflytterkommunen] vurderer det akut"*.

Det skal i forbindelse med de to citerede beretninger bemærkes, at det følger af barnets lov § 136, stk. 2, at det <u>altid</u> skal vurderes inden for 24 timer efter modtagelsen af en underretning,

om det underrettede barns eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der er behov for at iværksætte akutte indsatser overfor barnet eller den unge. I det omfang, at en kommune, som beskrevet i citatet ovenfor, eksempelvis ikke vurderer en mellemkommunal underretning for at være akut, 'blot' fordi fraflytningskommunen ikke har vurderet den akut, kan der sættes spørgsmålstegn ved, om dette er i overensstemmelse med den lovpligtige akutvurdering efter barnets lov § 136, stk. 2.

Kommunerne har desuden i alle sager, hvor det må antages, at et barn eller en ung har behov for hjælp eller støtte efter barnets lov, herunder ved modtagelsen af en underretning, en screeningsforpligtelse efter barnets lov § 18.[100] Ifølge Social- og Boligministeriet, gælder denne screeningsforpligtelse også i forbindelse med en genvurdering af en sag efter barnets lov § 137, stk. 1, idet kommunerne også i disse tilfælde skal tage stilling til, om der skal foretages yderligere i sagen, herunder foretages yderligere oplysning af sagen.[101]

Kommunerne er således ved modtagelsen af en underretning forpligtet til altid at screene, om der er tale om en problemstilling, der ikke kræver yderligere afdækning af barnets eller den unges støttebehov, jf. barnets lov § 18, stk. 1, nr. 1, eller om der er tale om en problemstilling, der kræver yderligere afdækning af barnets eller den unges støttebehov, jf. barnets lov § 18, stk. 1, nr. 2, jf. § 19, eller om der er tale om en problemstilling, der kræver en børnefaglig undersøgelse af barnets eller den unges støttebehov, jf. barnets lov § 18, stk. 1, nr. 3, jf. §§ 20-22.

Ifølge forarbejderne til barnets lov § 18, skal screeningsforpligtelsen ses i sammenhæng med officialmaksimen, som fastslår, at det er kommunens forpligtelse, at alle sager er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes den materielt korrekte afgørelse.[102] Hvis det er nødvendigt for sagens behandling, er der i den forbindelse mulighed for at fravige kravet om samtykke fra den person, som oplysningerne vedrører, jf. retssikkerhedsloven § 11 c, stk. 1, nr. 1, jf. også stk. 2 og 3. Det fremhæves desuden i lovforarbejderne, at adgangen til at iværksætte indsatser alene på baggrund af en screening efter barnets lov § 18, ikke ændrer på, at kommunen skal være opmærksom på barnets lov § 5, stk. 3, i forhold til inddragelse af barnet eller den unge, og på barnets lov § 2, stk. 4, i forhold til samarbejdet med familien.[103]

Ovenstående må forstås således, at hvis resultatet af en kommunes screening er, at der ikke er behov for yderligere afdækning eller undersøgelse i sagen, jf. barnets lov § 18, stk. 1, nr. 1, og kommunen iværksætter/fortsætter støtteindsatser overfor et barn eller en ung på denne

[100] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 18. Se også Social- og Boligministeriet, Arbejdsområder: Børn og unge i udsatte positioner: Barnets lov, 2024.
[101] Social- og Boligministeriet, Arbejdsområder: Børn og unge i udsatte positioner: Barnets lov, 2024.
[102] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 18. Se herom også § 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.
[103] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 18. Inddragelse af det underrettede barn eller unge behandles nærmere i afsnit 10.1, og samarbejdet med familien behandles nærmere i afsnit 11.

baggrund, skal kommunen inden da løbende have tilvejebragt og inddraget barnets eller den unges holdning og synspunkter ved samtale eller anden direkte kontakt, jf. barnets lov § 5, stk. 3,[104] ligesom kommunen skal have sørget for så vidt muligt at løse barnets eller den unges vanskeligheder i samarbejde med familien og med dennes medvirken, jf. barnets lov § 2, stk. 4.

Det kan ikke udledes af de to citerede beretninger ovenfor, om og i givet fald, hvordan screeningsforpligtelsen i barnets lov § 18 er iagttaget, herunder de sagsbehandlingskrav, der følger heraf.

I forlængelse af ovenstående skal det desuden bemærkes, at fastholdelsen af tidligere vurderinger kan være en heuristisk strategi. Eksempelvis fremhæver docent Frank Ebsen og lektor Idamarie Leth Svendsen i en undersøgelse af børne- og ungerådgiveres beslutningstagning, at formgivningen og fastholdelsen af førstehåndsindtryk er en heuristisk strategi, som bidrager til ensartethed i vurderinger, men som samtidig indebærer, at ændringer i barnets/den unges og familiens forhold ikke nødvendigvis genundersøges. Det kan samtidig indebære, at oplysninger, som lægger op til en revidering af førstehåndsindtrykket, nedtones, eller at der ses bort fra dem.[105]

Denne generelle heuristiske strategi, hvor tidligere vurderinger tillægges stor vægt og fastholdes, beskrives i litteraturen, som havende en vis lighed med en række andre forhold. Eksempelvis den såkaldte *primacy effect,* som indebærer, at sagsbehandlere ofte genkalder sig de tidligste eksempler, hvilket peger i retning af, at de førstehåndsindtryk, som sagsbehandlerne danner på baggrund af tidlige oplysninger, spiller en stor rolle.[106] Der er desuden tegn på, at der er manglende erkendelse af den grad af betydning, som førstehåndsindtryk har for den videre sagsbehandling.[107] På den baggrund, skal Justitia bemærke, at det er væsentligt at være aktivt opmærksom på de barrierer, der er for effektivt at kunne genvurdere sager, så de bedst muligt reflekterer aktuelle omstændigheder og i lyset heraf vurderes, om de foranstaltninger, der allerede er iværksat, effektivt beskytter børn og unge mod vold. Dette må ligeledes ses i sammenhæng med den handlepligt, der følger af EMRK artikel 3,[108] og 8,[109] samt FN's Børnekonvention artikel 19 (som beskrevet i afsnit 6.1).

---

[104] Der er en undtagelse til kravet om direkte kontakt i barnets lov § 5, stk. 4, ligesom der er en særregel om inddragelse af børn eller unge i underretningssager i barnets lov § 137, stk. 2-4, som bliver nærmere behandlet i afsnit 10.1.
[105] Ebsen, et al. 2023.
[106] Ebsen, et al. 2023.
[107] Thrana og Fauske 2013.
[108] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73, som gentaget i bl.a. U.2017.3272Ø.
[109] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.

6.1.8 Hensynet til barnets eller den unges tryghed og sikkerhed

Når akutvurderingen foretages i praksis, indgår der, ifølge de adspurgte børne- og ungerådgivere, også en række hensyn og overvejelser i forhold til, hvorvidt det er hensigtsmæssigt for barnets eller den unges tryghed og sikkerhed at handle akut. Det er et socialfagligt skøn, hvor der må tages et afgørende hensyn til barnets bedste. Dette grundlæggende princip følger af barnets lov § 2, stk. 2, samt FN's Børnekonvention artikel 3, og gentages også af den uafhængige ekspert for FN's undersøgelse om vold mod børn, som en faktor, der har betydning for indholdet af den handlepligt, der følger af FN's Børnekonvention artikel 19.[110]

Flere af de adspurgte børne- og ungerådgiverne beretter i særlig grad om dilemmaer relateret til akutvurderingen af alvorlige underretninger om vold, der modtages op til en weekend, helligdag eller ferie. Mange udtrykker, at de i sådanne tilfælde ofte er i tvivl om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at afholde en børnesamtale uden forældremyndighedsindehaverenes samtykke og tilstedeværelse, således som det følger af barnets lov § 137, stk. 3, 2. pkt. De forklarer, at i det omfang, der bliver afholdt en sådan børnesamtale, udfordres barnets eller den unges tryghed og sikkerhed. Dette skyldes, at barnet eller den unge risikerer at skulle tilbringe en eller flere dage med familien alene og samtidig skal forsøge at hemmeligholde, at der har været en sådan børnesamtale. De forklarer dog også, at i det omfang forældremyndighedsindehaverne informeres om børnesamtalen, og barnet eller den unge derefter opholder sig hos familien uden mulighed for, at andre personer som eksempelvis en pædagog kan føre tilsyn med barnet eller den unge, opstår den samme udfordring.

Dette er også en af de udfordringer, der affødes af samarbejdet med politiet i disse sager (dette er nærmere beskrevet i afsnit 8.1). Hvis et barn eller en ung i flere dage må hemmeligholde møder med politi eller kommune overfor dets forældre, kan det også være problematisk for politiets efterforskning. En børne- og ungerådgiver beretter eksempelvis om en sag, hvor politiet trak den politianmeldelse tilbage, som de selv have indgivet, da det ikke havde været muligt for det underrettede barn at holde sagen hemmelig for forældremyndighedsindehaver. En anden børne- og ungerådgiver beskriver:

> *"For eksempel, vi har fået en underretning i går omkring overgreb, og der vurderede vi, at det ikke var hensigtsmæssigt at sende forældrene på ferie med den her viden. Og vi havde også nogle situationer i julen, hvor vi gjorde det samme. Og det er simpelthen fordi, hvis barnet [red. til børnesamtalen] giver udtryk for det [red. volden], og vi politianmelder, og så sender barnet hjem, så er der ingen, der kan holde øje med barnet (...) Så er det bedre at vente med at starte processen, så skolen i det mindste ved, at når vi starter processen, så kan de holde øje [red. med barnet] hver dag."*

[110] Jf. rapporten fra den uafhængige ekspert for FN's undersøgelse om vold mod børn (A/61/299), præmis 92.

Udover de ovenfor illustrerede hensyn til dels barnets eller den unges sikkerhed, dels samarbejdet med politiet, benævner nogle børne- og ungerådgivere også, at et barn eller en ung kan blive belastet af at have en viden, som deres forældre ikke har, og at det i sig selv bør tillægges betydning i forhold til vurderingen af, hvor akut der skal handles:

> *"Men vi kan også risikere at komme ud og tale med et barn fredag og så ikke kunne få fat i forældrene efterfølgende, og så efterlader vi et barn en hel weekend med, ja, 'vi har snakket med en kommunedame, og nu ved jeg ikke rigtigt, hvad der sker, og hvor mine forældre er i det her'. Så det er en del af at beskytte barnet. Men optimalt vil det jo være, hvis kommunen ikke havde weekender. Det er der ikke nogen tvivl om (...)*
>
> *Så er det jo også noget med børnenes forhold og familiens forhold. Hvis det er sådan, at vi har brug for en børnesamtale, så er det jo vigtigt, at vi, hvis det skal være uden forældrenes viden, kan fange børnene på skolen. Så hellere lade to dage gå, end at tage børnesamtalen, mens den ene af forældrene er til stede. Der kan være mange faktorer. Så det er ikke kun det, som man tror er sket ved barnet, eller den udfordring som familien har. Det kan også være alt muligt andet, der afgør, hvor akut [red. sagen er], og hensynet til, at vi ikke sætter barnet i en situation, som ikke er hensigtsmæssig."*

Citatet peger på, at kommunernes pligt til at afholde en samtale med det underrettede barn eller den unge uden forældremyndighedsindehavernes tilstedeværelse ved underretning om overgreb fra forældrenes side, jf. barnets lov § 137, stk. 3, 2. pkt., i nogle tilfælde kan opleves som kolliderende med kommunernes pligt til inden for 24 timer efter modtagelsen af en underretning at vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte indsatser for barnet eller den unge, jf. barnets lov § 136, stk. 2.

6.1.9 Barnets eller den unges modstandsdygtighed

En anden dimension, som – om end i mindre grad – fremhæves af børne- og ungerådgiverne, er, at vurderingen af, hvor akut der skal handles, i nogen grad afhænger af opfattelsen af barnets eller den unges modstandsdygtighed. Som en børne- og ungerådgiver fremhæver, kan en sådan vurdering bære præg af en grad af 'kynisme':

> *"Og det er jo sådan lidt kynisk at sige, jamen, barnet har jo levet i det i lang tid, måske, det ved vi ikke. Kan det barn så tåle at leve i det igen en uge mere, indtil det bliver hverdag igen? Det er jo også de der rammer - hvordan får vi skabt den her tryghed og sikkerhed under ferien? Det kan vi ikke."*

Det bemærkes hertil, at denne opfattelse – i strid med formålet med barnets lov § 136, stk. 2 – kan risikere at betyde, at barnet eller den unge lider alvorlig skade og, at der ikke i rette tid

sikres den hjælp, som barnet eller den unge har behov for. Dette må ligeledes ses i sammenhæng med den handlepligt, der følger af EMRK artikel 3,[111] og 8,[112] samt FN's Børnekonvention artikel 19 (som beskrevet i afsnit 6.1).

6.1.10 Akuthedsmomenterne noteres sjældent

I kontrast til det interviewmateriale, som Justitia har indsamlet, står det i de skriftlige sager, som Justitia har fået aktindsigt i, mindre grad tydeligt frem, hvilke forhold eller opfattelser, der har indflydelse på børne- og ungerådgiveres akuthedsvurdering. I en stor del af de skriftlige sager indgår ingen oplysninger om indholdet af den/de underretning(er), der giver anledning til det videre sagsforløb, eller kun en minimal gengivelse heraf. I andre tilfælde indgår der oplysninger om underretningens faktiske indhold, men dernæst ingen eller minimal direkte eksplicit forklaring af, hvad der ligger til grund for udfaldet af den følgende akuthedsvurdering. Det er således ikke muligt at identificere helt enslydende eller systematiske årsagsforklaringer i sagsmaterialet om, hvilke specifikke oplysninger, der ligger til grund for udfaldet af en given akuthedsvurdering.

Der er dog nogle skriftlige sager, hvor der fremgår nogle eksplicitte begrundelser for, om den respektive underretning er vurderet akut eller ej. Følgende begrundelser nævnes i flere af de skriftlige sager:

Noterede begrundelser for at vurdere en underretning **ikke-akut**

- Hændelsen/hændelserne, der ligger til grund for underretningen, er fundet sted for længere tid siden (i nogle tilfælde år og i andre måneder eller uge/uger).
- Barnet opholder sig pt. uden for hjemmet, f.eks. anbragt på institution.
- Personen, mistanken er rettet mod, har ikke længere daglig kontakt til barnet.
- Familien er kendt af kommunen, og der allerede er handlet på bekymringen eller igangsat indsatser.
- Andre mere eller mindre tydelige forklaringer, såsom "barnets fysiske sikkerhed, udvikling eller sundhed er ikke i fare", "der er kommet ro på situationen", samt underretningen giver ikke anledning til "akutte foranstaltninger", "akut bekymring" eller "handling samme dag".

Noterede begrundelser for at vurdere en underretning **akut**

- Der er tale om gentagne handlinger.

[111] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73, som gentaget i bl.a. U.2017.3272Ø.
[112] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.

- Barnet/den unge udviser tegn på stor mistrivsel.
- Andre mere eller mindre tydelige forklaringer såsom *"underretningen indeholder mistanke om vold".*

Der er som nævnt også en stor del af materialet, som Justitia har fået indsigt i, hvor der ikke findes direkte nedskrevne forklaringer om, hvorfor den respektive underretningssag bliver vurderet som akut eller ej. Justitias gennemgang og kodning af sagsakterne peger dog på visse *mulige* sammenhænge, hvilket udfoldes i det følgende.

Karakteristisk for flere af de underretningssager, der vurderes akutte uden yderligere eksplicit begrundelse, er blandt andet, at der i underretningen indgår udtalelser fra barnet eller den unge selv om oplevelser med vold/overgreb, jf. også afsnit 6.1.2, hvor børns og unges verbalisering af vold i interviewmaterialet også blev beskrevet som et akuthedsmoment. Der er dog omvendt også enkelte eksempler på sager, hvor barnet eller den unge har verbaliseret hændelser, der tyder på vold, men hvor underretningen ikke vurderes akut. Et eksempel herpå er en underretning, hvoraf det fremgår, at et barn har udtalt, at far sparker hende derhjemme, og at hun lukkes udenfor/ind i et rum, hvis ikke hun opfører sig ordentligt. Sagen vurderes ikke akut. Om denne vurdering eksempelvis skyldes, at faren sparker i stedet for at slå med hånden, eller om det skyldes barnets understregning af, at faren *"ikke sparker med vilje",* er svært at afgøre. Hvad der dog kan udledes er, at børns og unges direkte udtalelser om oplevelser med vold/overgreb ikke *altid* i praksis fører til, at en underretning vurderes akut, og at der således ikke er en ensartet praksis på tværs af kommunerne i forhold til, hvornår dette udløser akut kommunal handling.

Omvendt synes det karakteristisk for flere af de sager, der uden yderligere begrundelse vurderes ikke-akutte, at de ofte omhandler sager med højt konfliktniveau i hjemmet eller børns og unges overværelse af vold/overgreb mellem forældre eller andre personer i hjemmet. I en underretning indgår eksempelvis informationer om, at der har været et slagsmål mellem mor og far i en sådan grad, at en tand blev slået ud, og at der var tydelige blå mærker, hævelser og skrammer. Børnene havde overværet volden, og den ene datter anmeldte episoden til politiet. Derudover fremgår det, at børnene også tidligere havde overværet vold mellem forældrene. I vurderingen af underretningen beskrives det som *"bekymrende",* at børnene har overværet skænderierne og volden, men at det ikke er en *"akut opstået situation",* og at *"barnets sundhed eller udvikling [ikke] er i fare i en sådan grad, at der er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger"*, således som barnets lov § 136, stk. 2, foreskriver. Ifølge EMD's praksis vedrørende EMRK artikel 8, og den deraf følgende handlepligt (som beskrevet i afsnit 6), kan et barns eller en ungs overværelse af forældres vold mod hinanden imidlertid udgøre et sådant angreb på barnets eller den unges psykiske integritet, at de statslige myndigheder har en pligt

til at iværksætte rimelige foranstaltninger til at standse og forhindre yderligere angreb herpå, hvis de er bekendt med forholdene eller burde være bekendt hermed.[113]

Ovenstående gennemgang peger på, at der i praksis inddrages forskellige momenter/kriterier i vurderingen af, hvornår en sag skal betragtes som akut, hvoraf nogle momenter/kriterier må anses for mere legitime end andre – særligt set i lyset af den handlepligt, der følger af EMRK artikel 3,[114] og 8,[115] samt FN's Børnekonvention artikel 19. Dette kan indikere et behov for en tydeligere rammesætning af, hvornår og hvordan det vurderes, at et barns eller en ungs *"sundhed eller udvikling er i fare"*, da dette er det afgørende kriterium i barnets lov § 136, stk. 2, når der skal vurderes, om der er behov for akut hjælp. Nogle studier antyder desuden, at børn og unge, der overværer vold, udviser nogle af de samme traumereaktioner som børn og unge, der er direkte udsat for vold, hvilket giver anledning til at reflektere over, hvordan beretninger om børn og unge, der overværer vold, vurderes i forbindelse med vurderingen af akuthed.[116] Dette er særligt relevant i forhold til søskende til det underrettede barn eller den unge, der på grund af deres nærhed til begivenhederne, kan have overværet volden. Dette vil derfor også blive nærmere behandlet i afsnit 10.2.

6.2 Sammenfatning og diskussion

Den lovpligtige akutvurdering inden for 24 timer, jf. barnets lov § 136, stk. 2, og akuthedsgraden i praksis, der må ses i sammenhæng med handlepligten efter EMRK artikel 3, og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19, er begge væsentlige omdrejningspunkter for børne- og ungerådgivernes skønsudøvelse ved vurderingen af indkomne underretninger. Indsamlingen og afvejningen af oplysninger i forbindelse med sagernes behandling er i høj grad rettet mod at fastslå, hvad akuthedsgraden er. Dette gælder i særlig grad for akutvurderingen som sagsbehandlingsskridt, men også i den efterfølgende sagsbehandling. Fordi den retlige ramme kun i begrænset omfang beskriver, hvilke konkrete momenter, der skal inddrages i vurderingen af akuthedsgraden, overlades myndighederne et forholdsvist bredt skøn, hvor der i praksis ses at være forskellige tilgange til at foretage denne vurdering.

Beretninger fra flere børne- og ungerådgivere angiver tidsmomentet som kontekstfaktor for vurderingen af akuthed, herunder at beskrevne hændelser, der har fundet sted inden for en kortere tidsramme, typisk udløser mere akut handling end beskrevne hændelser, der har fundet sted måneder eller år tilbage i tiden. I forlængelse af tidsmomentet nævner flere børne- og ungerådgivere henholdsvis hyppigheden og karakteren af den beskrevne vold, eksempelvis

[113] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 75-79.
[114] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73, som gentaget i bl.a. U.2017.3272Ø.
[115] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.
[116] Ottosen et al. 2020; **se også** Dokkedahl, et al. 2022.

om volden har fundet sted gentagende gange, og om barnet eller den unge bliver slået med hånden eller med genstande. Beskrivelser af mærker på kroppen beskrives også af flere børne- og ungerådgivere som en væsentlig kontekstfaktor for akut handling.

Derudover nævnes erfaring som individuel kontekstfaktor for vurderingen af akuthedsgraden. Flere børne- og ungerådgivere italesætter en opfattelse af, at kolleger med kortere erfaring er mere tilbøjelige til at tilskrive en højere akuthedsgrad til omstændigheder, som en kollega med længere erfaring ville tilskrive en lavere akuthedsgrad.

Flere børne- og ungerådgivere nævner også barnets eller den unges alder som kontekstfaktor for vurderingen af akuthed. Her ses der på tværs af flere beretninger en tilgang, hvor yngre og helt små børn opfattes som værende i særlig risiko, og hvor der derfor i højere grad kræves handling uden iagttagelsen af andre hensyn. Ældre børn og unge opfattes derimod som mere modstandsdygtige, hvilket betyder, at man kan vente længere med at handle i sådanne sager og iagttage andre hensyn, eksempelvis hensynet til personaleressourcer. Flere børne- og ungerådgivere fremhæver også, at de inddrager tidligere viden om barnet/den unge eller familien til at vurdere akuthedsgraden i de tilfælde, hvor det er muligt, eksempelvis hvis der tidligere er afholdt børnesamtale med barnet eller den unge i forbindelse med en anden underretning, eller hvis barnet eller den unge allerede har en igangværende indsats. Det kan betyde, at oplysninger modtaget tidligt tilskrives forholdsmæssigt større betydning end oplysninger, der modtages senere. En sådan tilbagevenden til tidligere oplysninger kan desuden betyde, at nye omstændigheder overses, eller at det ikke vurderes, hvorvidt tidligere observationer stadig giver et retvisende billede af situationer, som siden kan have ændret karakter.

Sammenlagt betyder de identificerede vurderingsstrategier, at nogle momenter prioriteres højere end andre og påkalder sig større opmærksomhed. Selvom sådanne prioriteringer kan være helt berettigede og bidrage til effektiv sagsbehandling, er det vigtigt at være opmærksom på de potentielle begrænsninger – særligt set i lyset af den handlepligt, der følger af EMRK artikel 3, og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19. Indikationer på fysisk vold tilskrives eksempelvis en høj grad af akuthed af alle børne- og ungerådgiverne, og opmærksomheden på fysisk vold er forankret i konkrete momenter som eksempelvis fysiske mærker på kroppen. Akuthedsgraden ved tegn på fysisk vold beskrives også som værende knyttet til den forventede opmærksomhed, som andre myndigheder vil udvise, eksempelvis at politiet vil være interesserede i at dokumentere mærkerne, før de forsvinder. Børne- og ungerådgivernes erfaringer med opsporingen af fysisk vold er således forbundet med nogle klart definerede indgangsmomenter. Der beskrives ikke tilsvarende klart definerede indgangsmomenter for psykisk vold, hvilket indikerer, at det, af forskellige grunde er sværere at vurdere akuthedsgraden for denne voldsform. Selvom psykisk vold i sit udtryk ofte kan være langt mere tvetydigt end eksempelvis fysisk vold, tyder både de mundtlige og skriftlige beretninger på, at de forskellige momenter ikke desto mindre underlægges heuristiske strategier, der tillægger fysisk vold og

indikationer på fysik vold et højere handlingspotentiale end psykisk vold (se nærmere herom i afsnit 7.4).

7 Afdækningen af psykisk vold er udfordret

Identificering af vold er et centralt element i børne- og ungerådgivernes vurdering af indkomne underretninger. Voldens og overgrebets karakter har, som tidligere nævnt, betydning for vurderingen af akuthedsgraden og er i sig selv genstand for en vurderingsproces, hvor forskellige omstændigheder sammenholdes for at afgøre voldsbilledet. I dette afsnit fokuseres primært på afdækningen af psykisk vold, fordi den træder frem i børne- og ungerådgivernes beretninger som en voldsform, der er særligt udfordrende at identificere og følge op på.

7.1 Psykisk vold er svært at afdække, og der mangler viden

I 2019 trådte straffelovens nugældende § 243 om psykisk vold i kraft. Bestemmelsen er sidenhen blevet kendetegnet ved sin kompleksitet samt de praktiske vanskeligheder, der opstår, når bestemmelsens gerningsindhold skal påvises i en strafferetlig kontekst. I en rapport fra Lev Uden Vold (2024) omhandlende retspraksis på området 5 år efter kriminaliseringen af psykisk vold, påpeges det blandt andet, at bestemmelsens udformning og fænomenets karakter betyder, at efterforskning og bevisførelse er krævende og ressourcetungt, samt at der kan være usikkerhed om, hvor meget der skal til, før adfærden er omfattet af bestemmelsen.[117] Af rapporten fremgår det ligeledes, at mange sager om psykisk vold afsluttes uden at blive indbragt for domstolene, samt at psykisk volds ubestemmelighed kan medføre, at der i højere grad føres sager med *grov* psykisk vold, samt sager hvor andre voldsformer også har fundet sted.[118]

Andre undersøgelser peger på relaterede problemstillinger. En spørgeskemaundersøgelse publiceret i april 2025 udarbejdet af Analytisk Fællesskab for Mary Fonden og Lev Uden Vold blandt 722 forskellige fagpersoner, herunder Pædagoger, Sundhedsplejersker og Socialrådgivere der arbejder med småbørnsfamilier, viser eksempelvis, at mens knap halvdelen af respondenterne har nok viden om fysisk vold til at genkende den, så er viden om de øvrige voldsformer væsentligt lavere (ca. 10-30 %). Undersøgelsen viser også, at der er stor efterspørgsel efter mere viden om vold, også blandt erfarne fagprofessionelle med uddannelse inden for vold. Efterspørgslen går særligt på opsporing og handling mod ikke-fysisk vold.[119]

7.2 De svære grænsedragninger

I de interviews, Justitia har afholdt med børne- og ungerådgivere fra landets fem regioner, afspejles der ligeledes tvivl og usikkerhed om, hvornår en given adfærd overfor et barn eller en ung kan karakteriseres som psykisk vold. En børne- og ungerådgiver fortæller:

[117] Lev Uden Vold 2024, side 50-51.
[118] Ibid.
[119] Mary Fonden & Lev Uden Vold april 2025.

"Jeg synes, at det kan være sværere at afdække vold, hvis det for eksempel er psykisk vold, end hvis det er fysisk vold. Altså, hvad der egentlig foregår og sammensætte det osv., så man har det samlede billede."

Citatet illustrerer en udbredt oplevelse blandt børne- og ungerådgivere om, at psykisk vold er langt vanskeligere at afdække end fysisk vold. Et af de konkrete praksiseksempler, som mange børne- og ungerådgivere fremhæver som vanskeligt, er grænsedragningen mellem en autoritær eller hård opdragelsesstil overfor psykisk vold. Psykisk vold fremhæves således også som en form for vold, der er afhængig af en detaljeret og specifik beskrivelse af gerninger eller adfærd for at blive håndterbar, det vil sige for at det kan indgå som et væsentligt element af sagen. En børne- og ungerådgiver fortæller:

"Ja, psykisk vold er jo også altid en, der kan dele vandene, fordi hvornår er det psykisk vold, og hvornår er det ikke psykisk vold? Det er jo svært, fordi hvis vi bare får en underretning ind, der siger, at (...) mor har taget fat i Viggo, da han skulle ud af bilen. Ja, men hvordan taget fat? Altså, det kan virkelig være svært en gang imellem, hvis vi ikke har flere oplysninger at vurdere, hvornår det er det ene, og hvornår det er det andet."

Beretningen illustrerer, hvordan den vanskelige grænsedragning mellem en autoritær og hård opdragelsesstil overfor psykisk vold i høj grad beror på et spørgsmål om grader, hvorfor flere børne- og ungerådgivere foretager en afvejning af denne grænsedragning baseret på deres skøn. Citatet antyder desuden en udfordring ved at trække grænser mellem voldsformer, idet det givne eksempel, med moren der tager fat i sin søn, også har snitflade til fysisk vold.

7.3 Brug af personlige erfaringer og heuristikker

Afgørelsen af, hvorvidt en given handling bør betragtes som udtryk for en hård opdagelsesstil eller som psykisk vold beror i nogen grad på de dele af børne- og ungerådgivernes professionelle skøn, der trækker på deres personlige erfaringer. Dette skøn kan således være præget af personlige holdninger til opdragelsesmetoder såvel som på formelle definitioner af psykisk vold. De følgende to citater illustrerer, hvordan forskellige forståelser af grænser og opdragelse som forælder spiller en skønsmæssig rolle i praksis hos børne- og ungerådgiverne:

"(...) Det kan være min personlige holdning, at jeg sad med den der forældretanke, at jeg ville altså heller ikke lade min datter gå ud i sådan noget tøj eller være ude sent om natten. Så der spillede jo meget af min personlige holdning, og den snakker vi meget om, den der, hvad er vores egne grænser i det."

"Altså det, jeg synes kan være svært, det er for eksempel at adskille, hvad er normal opdragelse? Vi er jo alle sammen forældre, der godt kan finde på at skælde ud. Især teenagebørn kan måske godt nogle gange føle tingene meget intenst, eller

føle at de konstant bliver skældt ud, eller føle at deres telefoner bliver taget fra dem, når de skal sove, og det synes de er psykisk vold"

En del børne- og ungerådgivere peger i den forbindelse på, at der kan forekomme en erfarings- og generationsbetinget forskel i vurderingen af handlinger. Denne erfaringsbaserede viden kan nemlig være en betydningsfuld kilde til at kunne belyse ligheder og forskelle mellem tidligere og nyere sager.[120] Men den erfaringsbaserede viden kan ligeledes illustrere generationsbetingede forskelle i vurderinger, i særligt de sager, der ikke umiddelbart fremstår helt entydige som psykisk vold. Flere beskriver, at mere erfarne børne- og ungerådgivere kan være mere tilbøjelige til at acceptere visse opdragelsespraksisser som legitime valg, der må være op til den enkelte familie, mens yngre ansatte kan have tendens til hurtigere at kategorisere tilsvarende episoder som udtryk for psykisk vold – i hvert fald i socialfaglig forstand. Eftersom generationsforskelle synes at influere på vurderingen af underretninger med uklart indhold, og eftersom psykisk vold netop er en voldsform, der ofte er svær at afgrænse og vurdere, må det formodes, at sådanne forskelle har særlig betydning i underretningssager, hvor psykisk vold er temaet. En erfaren børne- og ungerådgiver beskriver:

"*Nu er jeg jo så gammel i skolen, fra et andet system også. Så mine grænser er måske nogle gange lidt højere end de unge (...). Vi bruger meget den erfaring, vi har i forhold til alvorlighedsgraden her. Hvor jeg tænker, 'arh, det er ikke så alvorligt'. Den kan jeg godt være tilbøjelig til at tænke, også fordi nu har jeg måske oplevet meget igennem 30 år i faget, hvor de unge har ikke opnået den endnu*".

Ud over den oplevede erfarings- og generationsbetingede forskel i børne- og ungerådgivernes tilgang til psykisk vold – som illustreret i ovenstående citat – udgør de forskellige definitioner af psykisk vold i henholdsvis lovgivningen og kommunernes beredskabsplaner,[121] også en væsentlig kontekstuel faktor. Det skyldes, at forskelle i definitioner kan bidrage til usikkerhed blandt praktikere om, hvordan psykisk vold konkret skal forstås, og hvilke kendetegn, der kan indikere psykisk vold. Dermed bliver det også vanskeligt at sikre en konsistent praksis for, hvornår handlinger eller undladelser skal kategoriseres som psykisk vold.

7.4 Psykisk vold kan afføde mindre akut handling

Flere børne- og ungerådgivere fortæller, at de generelt er mindre tilbøjelige til at vurdere underretninger med indikation på psykisk vold som akutte, sammenlignet med underretninger med indikation på fysisk vold. En børne- og ungerådgiver beskriver:

[120] Bengtsson, Karmsteen og Møller. Fra vilkårlige vurderinger til ensartet faglighed. Udviklingen i børne- og ungerådgiveres vurderinger, viden og tilgange i sagsarbejdet, 2025.
[121] I delundersøgelse 1 indgår en analyse af kommunernes beredskabsplaner og der påvises bl.a., at mange kommuner opererer med forskellige definitioner af psykisk vold.

"*Hvis de* [red. et barn] *bliver råbt ad, kan vi godt have større tendens til ikke at oprette den som en overgrebsunderretning. Og jeg tror faktisk, at vi ofte ikke handler nær så akut. Altså ikke fordi jeg synes, det ikke er lige så slemt. Jeg tror bare, at i praksis kommer vi nok til ikke at handle lige så akut, hvis barnet bliver råbt ad. Selvom det nærmest kan være mere voldsomt end at få en lussing.*"

Citatet illustrerer, at mistanke om psykisk vold kan afføde mindre akut handling end mistanke om fysisk vold. Nogle begrunder denne tendens med, at psykisk vold kan være udfordrende at identificere og afgrænse i praksis. Flere oplever eksempelvis, at de har svært ved at trække grænser mellem adfærd, der udgør psykisk vold, og adfærd der er udtryk for en streng opdragelsesstil, som det også er beskrevet i afsnit 7.2. Det bemærkes i den forbindelse, at pligten til at iværksætte rimelige foranstaltninger, der effektivt kan forhindre overgreb i strid med EMRK artikel 3, som beskrevet i afsnit 6 aktiveres, når kommunen har en viden om eller burde have en viden om, at der er en risiko for, at et barn eller en ung bliver udsat for overgreb i strid med EMRK artikel 3, herunder fysisk vold såvel som psykisk vold.[122] På samme måde aktiveres en sådan handlepligt efter EMRK artikel 8, når kommunen er bekendt med eller burde være bekendt med, at et barn eller en ung bliver udsat for angreb på sin fysiske såvel som psykiske integritet.[123] FN's Børnekomité har desuden udtalt, at FN's Børnekonvention artikel 19, beskytter mod *"all forms of violence against children"*.[124] Når de svære grænsedragninger således udfordrer afdækningen af psykisk vold og i praksis fører til mindre akut handling end ved mistanke om fysisk vold, udfordres også kommunernes mulighed for at efterleve deres handlepligt efter EMRK artikel 3, og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19.

Nogle børne- og ungerådgivere beskriver, at en af grundene til, at de kan være tilbøjelige til at vurdere psykisk vold som mindre akut end fysisk vold, er, at de oplever, at politiet i mindre grad rejser tiltale i sager om psykisk vold end ved fysisk vold. En rådgiver forklarer denne oplevelse med, at psykisk vold ofte er vanskeligere at dokumentere og bevise i en strafferetlig kontekst, idet fysisk vold typisk efterlader mere synlige spor som blå mærker, rifter eller buler:

"(...) når børnene siger, at de bliver slået, drøfter vi det altid med overgrebsgruppen. Det er bare sådan en regel, det gør vi. (...) Psykisk vold, det drøfter vi jo ikke. Mest drøfter vi det ikke med politiet, fordi vi tænker, at det ved vi godt ikke er en politisag, så det drøfter vi ikke med dem."

[122] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73 og 74.
[123] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.
[124] Jf. Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 13 (2011) om barnets ret til frihed fra alle former for vold (artikel 19), præmis 17.

Citatet illustrerer, at der på tværs af myndighedsområder bliver fulgt op ved tegn på fysisk vold på en anden måde end ved tegn på psykisk vold. Det bemærkes hertil, at uanset hvordan politiet handler i sager om psykisk vold, har kommunerne fortsat en handlepligt efter EMRK artikel 3, og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19, som beskrevet ovenfor, når kommunen tillige har mulighed for at afværge yderligere overgreb, herunder eksempelvis ved akutanbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet. Opfølgningen med overgrebsgruppen i politiet, der nævnes i citatet, kan desuden være et udslag af det lovpligtige samarbejde mellem politiet og kommunen, der kan opstå i sager, hvor der, som følge af en mistanke eller viden om, at et barn eller en ung under 18 år har været udsat for overgreb, skal udarbejdes en børnefaglig undersøgelse efter § 20 i barnets lov, jf. barnets lov § 125, jf. § 124, om brugen af børnehuse ved behov for tværsektorielle indsatser.[125]

7.5 Uensartede definitioner udfordrer afdækningen af psykisk vold

Generelt oplever børne- og ungerådgivere, at der i sager om psykisk vold kan opstå tvivl og faglige uenigheder, når de skal tage hensyn til politiets straffesag eller på anden vis samarbejde med politiet. En børne- og ungerådgiver fremhæver i den forbindelse, at gerningsindholdet i straffeloven § 243 – som politiet arbejder ud fra – kan være vanskelig at forstå og leve op til:

> *"Jeg synes, det er det sværeste, hver gang jeg drøfter med politiet, så er det fire elementer, jeg kan ikke huske dem nu, som skal være opfyldt, og de er sjældent opfyldt, for at det bliver en politisag. Jeg synes, det er mega svært at afdække og finde ud af, og give dem den rigtige hjælp."*

Ovenstående citat peger på udfordringen med at identificere psykisk vold i en tværfaglig sammenhæng, hvor politiet i en strafferetlig kontekst skal forholde sig til bevisspørgsmålet, hvilket i børne- og ungerådgivernes børneretlige kontekst ikke nødvendigvis opfattes som meningsfuldt i forhold til vurderingen af, hvorvidt og i hvilken grad barnet/den unge eller familien har behov for støtte. Rådgiverne oplever således, at den strafferetlige proces kan være hindrende for kommunens muligheder for at oplyse sagen og beskytte barnet eller den unge efter de socialretlige regler.

En konsekvens af, at psykisk vold kan være vanskeligt at afdække, – eksempelvis på grund af de forskelligartede kriterier og definitioner, der anvendes på tværs af forskellige myndigheder – er, at konkrete tilfælde af psykisk vold ikke opspores eller reageres hurtigt nok på.[126] Justitias gennemgang af sagsmateriale fra talrige underretningssager viser, at betegnelsen 'psykisk

[125] Jf. også bekendtgørelse nr. 1487 af 6. december 2023 om børnehuse, § 1.
[126] Lev Uden Vold, 2024.

vold' sjældent anvendes, når børne- og ungerådgivere foretager notater af sagsforløb. Dette på trods af, at de forhold, der gør sig gældende i den respektive sag, kan siges at have karakter af psykisk vold, jf. straffeloven § 243. Et eksempel er en mor, der udøver grov, kontinuerlig nedværdigende behandling af sit barn. I modsætning hertil anvendes betegnelsen 'fysisk vold' ofte i sager med forhold, der afføder mistanke om eller har direkte karakter af 'fysisk vold'.

I de sager, hvor betegnelsen psykisk vold eksplicit fremgår af sagsmaterialet, anvendes betegnelsen først og fremmest af underretteren eller barnet/den unge selv, f.eks. i selve underretningen eller i samtaler med sagsbehandleren. Et eksempel herpå er en række underretninger afsendt af et krisecenter. Sagen omhandler en mor, far og tre små børn. Af underretningerne fremgår det, at moren er flyttet på krisecenter med sine børn for at beskytte børnene mod vold. Moren fortæller, at faren ofte har truende adfærd og truer både hende og børnene med fysisk vold, at han ofte ignorerer dem helt over længere perioder samt skælder børnene uforholdsmæssigt meget ud. Ved børne- og ungerådgiverens møde med moren på krisecenteret uddyber moren, at faren har udsat børnene for overgreb, såvel som udsat hende *"for overgreb i form af fysisk, psykisk og seksuel vold",* herunder ved at kontrollere og holde øje med, hvor hun befinder sig.

I det efterfølgende notat udført af børne- og ungerådgiverne fremgår, at der bl.a. er *"tale om fysisk og psykisk vold mod børnene"*, og at der skal laves en børnefaglig undersøgelse efter barnets lov § 20, og udredning i børnehus, jf. barnets lov § 125, jf. § 124, om brugen af børnehuse ved behov for tværsektorielle indsatser.[127] Der afholdes senere i forløbet en børnesamtale med det ældste barn på 5 år. Barnet udtaler, at han er på krisecentret, fordi hans far slår. Der indgår ingen oplysninger om drengens oplevelser med psykisk vold, eller om sagsbehandlerens forsøg på at få afdækket oplevelser med psykisk vold. Der indgår ej heller oplysninger om forsøg på at inddrage det andet barn på 4 år. Det yngste barn på 2 år afholdes der ikke børnesamtale med *"på grund af alder"*. Der fremgår desuden ingen oplysninger om forsøg på at inddrage det yngste barn på alternativ vis end samtale, det vil sige ved indirekte inddragelse i form af eksempelvis observationer af barnet eller ved samtale med voksne omkring barnet (se afsnit 10.1 for diskussion af barnets lovs regler om inddragelse af det underrettede barn eller den unge).

Sagseksemplet kan indikere et behov for opmærksomhed på psykisk vold såvel som opkvalificering af redskaber til at afdække psykisk vold i hjemmet, når børn og unge inddrages. Dette er også væsentligt i sager, hvor der allerede *før* børnesamtalen er en stærk og eksplicit mistanke om psykisk vold. Som tidligere belyst udtrykker mange børne- og ungerådgivere i overensstemmelse hermed, at det kan være vanskeligt rent metodisk at vide, hvordan man identificerer psykisk vold. Det er tænkeligt, at usikkerhed eller tvivl om psykisk vold som voldsform kan lede til, at nogle helt afholder sig fra at forsøge at afdække det yderligere. Det er i den

[127] Jf. også bekendtgørelse nr. 1487 af 6. december 2023 om børnehuse, § 1.

forbindelse nævneværdigt, at der i de underretningssager, Justitia har fået indsigt i, der primært omhandler fysisk vold, er fokus på at få barnet eller den unge til at bekræfte den konkrete hændelse under børnesamtalen samt at afdække barnets eller den unges generelle trivsel, herunder i skole eller dagtilbud. Derimod fremgår det sjældent af sagsmaterialet, om der i sagsbehandlingen også systematisk forsøges afdækning af eventuel psykisk vold, hvilket er problematisk set i lyset af særligt kommunernes forpligtelse til at oplyse og undersøge en sag tilstrækkeligt, jf. officialmaksimen.

7.6 Sammenfatning og diskussion

Afdækningen af psykisk vold mod børn og unge er en væsentlig udfordring for børne- og ungerådgiverne, fordi voldsformen er vanskelig at identificere og kræver detaljeret dokumentation. I praksis oplever de adspurgte rådgivere usikkerhed om, hvor grænsen går mellem en hård opdragelsesstil og psykisk vold. Denne vurdering beror ofte på personlige erfaringer og kan variere mellem generationer, ligesom uensartede definitioner i lovgivning og kommunale retningslinjer bidrager til manglende ensartethed.[128]

Det billede, der tegner sig på tværs af det skriftlige sagsmateriale, er en form for 'silotænkning', hvor hver voldstype anskues isoleret fremfor som bestanddele af et samlet voldsbillede. Det står i kontrast til aktuelle undersøgelser på området, som påpeger at fysisk og psykisk vold ofte optræder sammen, og at der er væsentlige overlap mellem voldsformerne, når det kommer til deres skadelige påvirkninger af barnet eller den unge.[129] Denne praksis er problematisk af flere grunde. For det første kan manglende helhedsorienteret afdækning føre til forkerte eller utilstrækkelige indsatser, hvilket i sidste ende kan få alvorlige konsekvenser for barnet eller den unge. For det andet kan de strafferetlige implikationer, herunder manglende opmærksomhed på tegn på psykisk vold blandt fagpersoner, der arbejder tæt på børn og unge i udsatte positioner, betyde, at forhold ikke bliver politianmeldt og dermed ikke retsforfulgt.

Flere studier peger på, at psykisk vold kan forekomme alene, men at det også kan være indlejret som komponent i andre former for vold eller forekomme samtidigt med andre former for vold. En svensk undersøgelse har vist, at to tredjedele af de børn og unge, der har oplevet psykisk vold, også har oplevet overlappende mishandlingsformer.[130] Andre peger på, at eksempelvis den latente frygt for, hvornår man bliver slået igen, i sig selv kan siges at være en form for psykologisk mishandling.[131]

I forhold til kommunernes rolle med at træffe beslutninger om indsatser for børn og unge i underretningssager, er det bemærkelsesværdigt, at der ikke er større opmærksomhed på at få

[128] Kolze, et al. 2025.
[129] Ottosen et al. 2020
[130] Ibid.
[131] Oldrup og Kjær 2018.

afdækket den mulige grad af psykisk vold, der kan være på spil, da en sådan afdækning kan kvalificere beslutninger om indsatser og intervention. Dette både i sager, hvor der i forvejen indgår en vis mistanke om psykisk vold i underretningen samt i sager, hvor det af underretningen "kun" fremgår, at barnet eller den unge f.eks. har været udsat for fysisk vold eller har overværet vold i hjemmet. Samlet set skaber kompleksiteten, den manglende viden og de uensartede definitioner betydelige barrierer for en effektiv indsats mod psykisk vold og dermed også betydelige barrierer for at handle i overensstemmelse med de positive forpligtelser, der følger af EMRK artikel 3, og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19.

8 Samarbejde med andre myndigheder

Flere af de adspurgte børne- og ungerådgivere fortæller, at samarbejdet med andre myndigheder i underretningssager er vigtigt, og at flere af dem oplever mange tilfælde, hvor samarbejdet er velfungerende og givende. Samarbejdet kan dog også være dilemmafyldt og involvere en række udfordringer, som har konsekvenser for behandlingen af underretninger. Nogle af disse udfordringer beskrives af flere børne- og ungerådgivere på et generelt niveau sammen med mere specifikke overvejelser, som knytter sig til samarbejdet med enkelte myndigheder, herunder samarbejdet med politiet og frontpersonalet, herunder pædagoger og lærere i skoler og daginstitutioner. I dette afsnit beskrives alene de udfordringer i de konkrete samarbejder, som børne- og ungerådgiverne giver udtryk for i Justitias interviewmateriale.

8.1 Samarbejde med politiet

Som beskrevet i Justitias underretningsrapport del 1, har kommunerne lige såvel som alle andre – der har viden om en fremtidig forbrydelse, som kan bringe et menneskes liv eller velfærd i fare – pligt til at gøre, hvad de kan, for at forhindre, at forbrydelsen finder sted, jf. straffeloven § 141, stk. 1. Denne afværgepligt er særligt relevant i nærværende sammenhæng, hvor kommunerne ved modtagelsen af en underretning om vold eller overgreb mod et barn eller en ung, netop kan få en sådan viden. Kommunerne kan imidlertid ikke blot opfylde deres afværgepligt ved at anmelde forbrydelsen til politiet. Kommunerne har andre handlemuligheder, herunder eksempelvis at akutanbringe barnet eller den unge uden for hjemmet eller iværksætte andre foranstaltninger, og derved også en handlepligt, jf. også EMRK artikel 3,[132] og 8,[133] samt FN's Børnekonvention artikel 19 (som beskrevet i afsnit 6). Såfremt kommunerne undlader at handle på en sådan viden, kan det således være strafbart for den enkelte sagsbehandler, jf. straffelovens § 141, ligesom det kan medføre erstatningsansvar for kommunen.[134]

Uanset at kommunernes afværgepligt ikke blot kan opfyldes ved en anmeldelse til politiet, kan der opstå et samarbejde mellem børne- og ungerådgivere og politiet, i forbindelse med underretninger om overgreb mod et barn eller en ung, herunder ved den lovpligtige brug af børnehuse, jf. barnets lov § 125, jf. § 124, om brugen af børnehuse ved behov for tværsektorielle indsatser.[135] En del beretninger peger på, at børne- og ungerådgiverne i flere kommuner foretager en afvejning af hensynet til at bistå politiets efterforskning på den ene side, og at

[132] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73.
[133] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.
[134] Se blandt andet U.2017.3272Ø, hvor Landsretten fandt, at den indklagede kommune havde pådraget sig et erstatningsansvar som følge af at have tilsidesat sin handlepligt efter EMRK artikel 3.
[135] Jf. også bekendtgørelse nr. 1487 af 6. december 2023 om børnehuse, § 1.

varetage børnenes/de unges trivsel og sikkerhed på den anden side. Denne afvejning illustreres i det følgende citat fra et interview med en børne- og ungerådgiver:

> *"Det kan være enormt dilemmafyldt, men der er jo nogle procedurer der, jeg ved, og jeg må heller ikke spørge eller lægge ord i munden på et barn. Nå, er du blevet slået? Er det en mor? Nej, det må jeg ikke. (...) Er det med lukket hånd eller åben hånd? Eller hvorhenne på kroppen? Jeg må ikke spørge så direkte, er det på armen? Fordi så kan det være, at der er nogle børn, der er så nervøse, at de må sige at det er det. Og det kan faktisk ødelægge en hel efterforskning."*

Som beskrevet i Justitias underretningsrapport del 1, er det i henhold til barnets lov § 137, stk. 3, 1. pkt., en pligt for kommunerne at gennemføre en børnesamtale i forbindelse med underretninger om overgreb mod et barn eller en ung.[136] Såfremt underretningen omhandler bekymring for, at en eller begge forældre begår overgreb eller har begået overgreb mod barnet eller den unge, skal samtalen gennemføres uden forældremyndighedsindehaverens samtykke og tilstedeværelse, jf. barnets lov § 137, stk. 3, 2. pkt. Det bemærkes desuden i lovens forarbejder, at denne undladelse af forældreinddragelsen ligeledes vil kunne være hensigtsmæssig i forbindelse med underretninger, der omhandler en mistanke om overgreb begået af personer i barnets eller den unges nære familie eller det nære netværk. Formålet hermed er at sikre, at forældrenes tilstedeværelse ikke vil udgøre en barriere for, at barnet eller den unge uforbeholdent kan tilkendegive sine synspunkter.[137] Samarbejdet med politiet i disse sager tilsiger også, at forældreinddragelse skal undgås i den indledende fase af sagsbehandlingen, idet politiet ofte afstår fra at indlede en efterforskning i disse sager, hvis forældrene får kendskab til sagen. En børne- og ungerådgiver udtaler:

> *"Jeg ved, at når jeg får sådan nogle oplysninger ind [red. underretninger, der involverer vold i hjemmet], så skal jeg tale med politiet. Jeg må ikke inddrage forældrene, før jeg har drøftet med dem."*

Hensynet bag dette er, ifølge børne- og ungerådgiverne, at forældrene potentielt kan udspørge eller på anden vis påvirke barnet eller den unge, hvilket kan kompromittere troværdigheden af barnets eller den unges udsagn og dermed undergrave efterforskningen. Dette bagvedliggende hensyn er således overlappende med det hensyn, der begrunder børne- og ungerådgivernes pligt til at gennemføre den indledende børnesamtale uden forældremyndighedsindehaverens samtykke og tilstedeværelse, jf. barnets lov § 137, stk. 3, 2. pkt. Det forhold, at samarbejdet med politiet betyder, at barnet eller den unge efterlades med byrden af at bære på hemmeligheden om at have været til en børnesamtale, kan imidlertid have betydelige

[136] Kolze, et al. 2025.
[137] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 137.

psykiske konsekvenser, særligt på grund af barnets eller den unges i forvejen sårbare position. En børne- og ungerådgiver beskriver denne del af samarbejdet som et etisk dilemma:

> *"(...) det er jo virkelig sårbart, og det er jo også noget af det, vi taler om, med det her etiske dilemma i at sende nogle børn hjem, og de små skal vi satse på, at de bare tier stille, og de store skal vi satse på kan finde ud af at holde på den her hemmelighed. Det er jo virkelig meget pres også at sætte på de her børn. Så der er noget af den lovgivning, og det system vi har, der ikke fungerer."*

Flere børne- og ungerådgivere fremhæver desuden, at de opfatter dele af samarbejdet mellem kommunen og politiet som dilemmafyldt, blandt andet fordi arbejdet i kommunen og arbejdet i politiet forfølger forskellige målsætninger. Eksempelvis anser en børne- og ungerådgiver, at deres fokus i kommunen ved vold i hjemmet i højere grad bygger på at forebygge fremtidig vold ved at skabe rammerne for et konstruktivt og styrket internt familiesamarbejde fremfor straf til gerningspersonen, der i højere grad er politiets fokus:

> *"Når børn har fortalt, at de er blevet slået, så er jeg i virkeligheden ligeglad med det der politi. Jeg er med på, at man ikke må slå, og jeg er også med på, at nogen skal straffes. I virkeligheden er vores fokus her i familieafsnittet primært, at vi skal skabe bedst trivsel og udvikling for børn. Og vi er jo ikke sådan nogen, der tænker, at forældre skal straffes. Så i virkeligheden er vi ligeglade med den del. Vi vil bare gerne have, hvis børnene bliver slået, så vil vi sige til de forældre, 'det er jo ulovligt, I må ikke slå. Hvordan skal vi få hjulpet jer med, at I ikke slår igen?'"*

Citatet illustrerer den oplevede forskel mellem politiets målsætninger på den ene side og børne- og ungerådgivernes målsætninger på den anden. Sammenholdt med de andre beretninger om samarbejdet med politiet, tegnes der et samlet billede af, at børne- og ungerådgiverne oplever faglige dilemmaer i den praktiske snitflade mellem deres og politiets arbejde. Dilemmaerne drejer sig som nævnt om det etisk forsvarlige i at afholde en børnesamtale uden forældres tilstedeværelse og samtykke og efterfølgende sende barnet eller den unge hjem i en periode i forhåbning om, at de formår at hemmeligholde samtalen for deres forældre af hensyn til efterforskningen. Det opfattes både som en stor byrde for et barn eller en ung, og som en stor usikkerhed for politiets efterforskning, fordi meget afhænger af, hvorvidt barnet eller den unge kan holde forløbet hemmeligt.

Samtidig forfølger begge parter hver deres målsætninger, som ikke nødvendigvis deles af den anden part og derfor ikke vækker en fælles interesse hos begge parter til trods for samarbejdsrelationen. Uanset at politiet og børne- og ungerådgiverne således er underlagt de samme forpligtelser efter FN's Børnekonvention, herunder at barnets bedste skal tages i betragtning som et primært hensyn i alle handlinger eller beslutninger, der vedrører barnet eller

den unge[138] samt den beskrevne handlepligt efter FN's Børnekonvention artikel 19, samt EMRK artikel 3,[139] og 8,[140] er dette samarbejde genstand for en række dilemmaer, der har betydning for det videre sagsforløb samt børne- og ungerådgivernes professionelle skønsudøvelse.

8.2 Samarbejde med skoler, børnehaver og andre daginstitutioner

En anden samarbejdsrelation ved behandlingen af underretninger udspiller sig mellem børne- og ungerådgiverne og frontpersonalet, herunder pædagoger og lærere i skoler og daginstitutioner. Denne samarbejdsrelation er særlig central for kommunen, da frontpersonalet er omfattet af den skærpede underretningspligt efter barnets lov § 133, stk. 1, som beskrevet i afsnit 3.2. En del af samarbejdet mellem børne- og ungerådgiverne og frontpersonalet består således i, at frontpersonalet bidrager til børne- og ungerådgivernes sagsoplysning, jf. officialmaksimen, hvorefter myndigheden har ansvaret for at oplyse og undersøge en sag tilstrækkeligt, før der træffes en afgørelse.

Flere af de adspurgte børne- og ungerådgiver beretter imidlertid om, at de oplever frontpersonalet som berøringsangst, og at frontpersonalet i visse tilfælde kan reagere med usikkerhed og forlegenhed, når et barn eller en ung fortæller om vold og overgreb. Andre undersøgelser underbygger denne pointe, heriblandt en undersøgelse publiceret af Lev uden vold og Mary Fonden i 2025 som blandt andet viser, at 31 procent af en respondentgruppe på 722 pædagoger, sundhedsplejersker og socialrådgivere oplever 'berøringsangst overfor emnet vold i familier' som en 'barrierer i forhold til at afdække eller handle på vold i familier'.[141]

Den berøringsangst, der beskrives i dette underafsnit, refererer til, hvad børne- og ungerådgivere oplever som en tilbageholdenhed hos frontpersonalet i forhold til at undersøge og udfolde barnets eller den unges konkrete oplevelser. Ifølge flere børne- og ungerådgivere opstår denne tilbageholdenhed ikke nødvendigvis på baggrund af manglende vilje, men snarere som følge af følelser af beklemthed, usikkerhed eller forlegenhed i mødet med barnets eller den unges oplevelser, særligt når oplevelserne kan være tabubelagt. Børne- og ungerådgiverne fremhæver, at denne "berøringsangst" kan afføde en række uhensigtsmæssige omstændigheder, der potentielt kan vanskeliggøre sagsforløbets indledende fase.

For det første kan den berøringsangst, som børne- og ungerådgiverne oplever, at frontpersonalet har, potentielt foranledige underretninger med et meget begrænset

[138] Jf. FN's Børnekonvention artikel 3, stk. 1, samt Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 14 (2013) om barnets ret til, at dets bedste interesser tages i betragtning som et primært hensyn (artikel 3, stk. 1).
[139] Se nærmere herom i afsnit 6.
[140] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.
[141] Mary Fonden & Lev Uden Vold 2025, side 23.

informationsindhold. Når underretningerne er mangelfulde, kan det vanskeliggøre den efterfølgende børnesamtale med kommunen eller børnehuset[142] i de tilfælde, hvor børnene eller de unge ikke ønsker at uddybe eller genfortælle deres oplevelser til voksne, som de ikke kender. Flere af de adspurgte børne- og ungerådgivere oplever, at børnene og de unge i højere grad stoler på den pædagog eller lærer, de oprindeligt har betroet sig til, eller på deres venner, end de gør på kommunens medarbejdere. Dette bakkes også op af en række andre undersøgelser.[143] En børne- og ungerådgiver reflekterer over konsekvenserne af de ufuldstændige underretninger:

> *"(...) det er jo dem [pædagoger og lærere red.], der har den tætte relation til barnet. Vi [børne- og ungerådgiverne red.] har ingen forudsætninger for at komme ud, og så siger barnet alt til os. Så det er bedre, at de prøver at gå i den for at se, om de kan få lidt mere ud af barnet, som vi kan bruge (...). Jeg synes også til tider, at vores samarbejdspartnere måske også lidt mere har lidt berøringsangst over for alt det, der hedder overgreb."*

For det andet kan den berøringsangst, som børne- og ungerådgiverne oplever, at frontpersonalet har, betyde, at der underrettes, selvom de nærmere omstændigheder ved barnets eller den unges fortælling ikke er yderligere afdækket end en kort indledende interaktion, hvilket kan føre til, at underretningen senere viser sig at være grundløs. Flere børne- og ungerådgivere henviser til sager, hvor et barn eller en ung eksempelvis har udtalt, at mor eller far slår, hvilket umiddelbart derefter har ført til en underretning, hvor det dog senere viser sig, at der var tale om leg eller en misforstået situation mellem parterne, som af hverken barnet/den unge eller forældrene blev opfattet som vold. Dette er særligt betinget af, at frontpersonalet har en skærpet underretningspligt, og at den manglende overholdelse heraf kan straffes med bøde eller fængsel efter straffeloven §§ 156 og 157 (se nærmere herom i afsnit 3.2).

I forbindelse med grundløse underretninger peger flere børne- og ungerådgivere på, at de kan opleve en pludselig stigning i forbindelse med temadage i skolen, eksempelvis i forbindelse med 'uge seks'. I disse temadage bliver børnene og de unge mere bevidste om deres grænser og rettigheder, hvilket kan give anledning til snakke om og udveksling af børnenes og de unges egne erfaringer med emnerne. I forbindelse med disse emner kan der dukke udtalelser og beskrivelser af episoder frem, som kan få frontpersonalet, herunder lærere og pædagoger, til at få mistanke om bekymrende forhold.

En børne- og ungerådgiver fortæller, hvordan underretninger kan bære præg af forskellige forståelser af, hvad det vil sige at være grænseoverskridende, hvilket i nogle tilfælde fører til grundløse underretninger:

---

[142] jf. barnets lov § 125, jf. § 124, om brugen af børnehuse ved behov for tværsektorielle indsatser.
[143] Mary Fonden & Lev Uden Vold 2025; **se også** Ottosen et al. 2020.

"Fordi børn de har også en fri fantasi, så der kan også være noget i det. Det kan være, at de har haft om grænser oppe i skolen, og så lige pludselig så siger 'jamen min mor hun er også rigtig grænseoverskridende overfor mig' (...) og så når vi kommer til det, så handler det om sådan 'jamen hun går over mine grænser, fordi hun sætter skærmtid på min iPad."

På baggrund af tilfælde med mangelfulde eller grundløse underretninger fremhæver flere børne- og ungerådgivere ønsket om, at frontpersonalet udviser en højere grad af nysgerrighed og forsøger at afklare flere oplysninger, før underretningen sendes til kommunen. De ufuldstændige underretninger kan nemlig vanskeliggøre vurderingen af den mest egnede opfølgning på underretningen, fordi børne- og ungerådgiverne kommer til at mangle væsentlige oplysninger. Når et barn eller en ung eksempelvis fortæller om en oplevelse af voldelig karakter, kan barnets eller den unges udtalelser bevæge sig i grænselandet mellem at være en eksplicit ytring, der tydeligt beskriver en eller flere episoder om vold og/eller overgreb, eller beskrivelser af oplevelser, som er af mere indirekte eller diffus karakter. Børns og unges beretninger er ikke nødvendigvis entydige, og det kan derfor være nødvendigt at spørge yderligere ind til barnet eller den unge eller på anden vis forsøge at afkode deres situation.

På baggrund af børne- og ungerådgivernes beskrivelser bliver det tydeligt, at en mere omfattende eller dybdegående samtale mellem frontpersonale og barnet eller den unge også kan føre til yderligere potentielle dilemmaer for frontpersonalet, som er relateret til deres og andre myndigheders muligheder for at udføre deres arbejde succesfuldt. For det første kan frontpersonalet risikere at sætte barnet eller den unge i en afhøringslignende situation, som potentielt kan kompromittere barnets eller den unges tryghed eller skade barnets eller den unges tillid til voksne. For det andet kan frontpersonalet risikere at spørge ind til barnets eller den unges oplevelser på en uhensigtsmæssig måde og retraumatisere barnet eller den unge, særligt i forbindelse med seksuelle overgreb, eller benytte begreber, som står udenfor barnets eller den unge forståelse. For det tredje kan det risikere at udfordre troværdigheden af vidneudsagn fra barnet eller den unge i forbindelse med politiets efterforskning.

Børne- og ungerådgivere i nogle kommuner beretter om, at de på baggrund af deres efterspørgsel på mere fyldestgørende underretninger har oplevet et styrket samarbejdet med frontpersonalet og på den baggrund haft større succes med at oplyse sagerne tilstrækkeligt i det tidligere stadie.

"Der er vi ved at opdrage vores skoler og dagtilbud til, at man må godt være lidt nysgerrig. For ligesom at stille os lidt bedre, når vi så kommer farende ud."

Denne dimension af beretningerne nuancerer den samlede fortælling, men ændrer ikke på det grundlæggende vilkår, at indsamling af oplysninger fra børn og unge, der potentielt oplever vold i hjemmet, indeholder en vanskelig balancering af forskellige hensyn til barnets eller den

unges velbefindende og forskellige myndigheders funktionsbestemte målsætninger. Det er i denne forbindelse væsentligt at understrege, at opmærksomhed og intuitiv mistanke hos frontpersonalet ofte kan spille en afgørende rolle i forbindelse med identificeringen af bekymrende forhold, hvilket netop er intentionen bag den skærpede underretningspligt. Uanset at det således er børne- og ungerådgivernes pligt at oplyse og undersøge en sag tilstrækkeligt til at kunne træffe en materiel korrekt afgørelse, jf. officialmaksimen, spiller frontpersonalet en væsentlig rolle heri.

Flere børne- og ungerådgivere giver samtidig udtryk for, at frontpersonalet hurtigst muligt bør sende underretningen til kommunen uden eksempelvis at afvente ledelsesgodkendelse eller vente til den anden side af en ferieperiode med at underrette. Som beskrevet i afsnit 3.2, er der hverken i ordlyden af barnets lov § 133 eller i bemærkningerne hertil en nærmere rammesætning af det påkrævede vidensniveau eller en tidsramme for underretningspligten, hvilket kan få betydning for kommunernes muligheder for at leve op til deres forpligtelser. Dette gælder deres forpligtelser i henhold til officialmaksimen, hvorefter kommunen skal sikre, at en sag er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes afgørelse på et korrekt og fyldestgørende grundlag. Det gælder også barnets lovs understregning af vigtigheden af, at frontpersonalet hurtigst muligt underretter således, at kommunerne hurtigst muligt kan gribe ind i de tilfælde, hvor et barn eller en ung har været udsat for overgreb.[144] Dette skaber et skønsmæssigt dilemma, idet de to forpligtelser i praksis kan stride mod hinanden og være subjektivt prægede. Det er ikke givet, at frontpersonalet og børne- og ungerådgivere vil foretage samme afvejning i konkrete tilfælde. En afvejning kunne eksempelvis falde sådan ud, at kommunen underrettes på baggrund af meget få oplysninger, fordi tidsperspektivet vægtes højest, eller at kommunen underrettes senere, fordi vidensniveauet vægtes højest.

8.3 Sammenfatning og diskussion

Samarbejdet mellem myndigheder er en central dimension i behandlingen af underretninger om vold mod børn og unge. Samarbejdet indebærer dog også dilemmaer for børne- og ungerådgiverne. Samarbejdet med politiet præges af afvejningen mellem at sikre barnets bedste og at sikre en effektiv efterforskning. Rådgiverne skal i mange tilfælde gennemføre børnesamtaler uden forældrenes samtykke for at undgå påvirkning, men dette sætter barnet eller den unge i en vanskelig position, hvor barnet eller den unge i en periode skal holde forløbet hemmeligt for deres forældre. Det kan være psykisk belastende for barnet eller den unge og betyder samtidig også, at sagens succes afhænger af en omstændighed, som er uden for myndighedernes kontrol. Derfor er netop dette moment en særlig dilemmafyldt del af det professionelle skøn i samarbejdet med politiet. Uanset at politiet og børne- og ungerådgiverne således er underlagt de samme forpligtelser efter FN's Børnekonvention, herunder at barnets bedste

[144] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 til barnets lov, bemærkninger til § 133. Jf. også barnets lov § 136, stk. 1 og bemærkningerne hertil.

skal tages i betragtning som et primært hensyn i alle handlinger eller beslutninger, der vedrører barnet,[145] oplever de adspurgte børne- og ungerådgiverne, at deres fokus på barnets bedste ikke altid stemmer overens med politiets fokus, hvilket kan skabe faglige spændinger.

Samarbejdet med skoler, børnehaver og andre daginstitutioner afføder ligeledes en række udfordringer. Frontpersonalet beskrives blandt andet som præget af berøringsangst, hvilket kan føre til underretninger med mangelfulde oplysninger eller i nogle tilfælde grundløse underretninger. Disse usikkerheder forstærkes af frygt for at kompromittere barnets eller den unges tryghed eller politiets efterforskning. Børne- og ungerådgiverne efterspørger mere fyldestgørende underretninger og ser potentiale i, at frontpersonalet stiller flere opklarende spørgsmål, men anerkender samtidig risikoen for retraumatisering og forvridning af vidneudsagn.

Derudover skaber forskelle i vurderingen af, hvornår og hvordan underretningen skal ske, dilemmaer mellem hensynet til hurtig handling og tilstrækkeligt vidensniveau. Denne balance er ikke entydigt reguleret i lovgivningen, hvilket kan føre til variationer i praksis som kan føre til, at barnet eller den unge ikke får den rigtige støtte i tide. På trods af udfordringerne, fremhæves samarbejdet med både politiet og frontpersonalet som afgørende for at identificere og handle på sager om vold i hjemmet. Der er imidlertid behov for klarere rammer, bedre koordinering og styrkede kompetencer for at imødegå de nuværende udfordringer i samarbejdet.

[145] Jf. FN's Børnekonvention artikel 3, stk. 1, samt Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 14 (2013) om barnets ret til, at dets bedste interesser tages i betragtning som et primært hensyn (artikel 3, stk. 1).

9 Særlige omstændigheder ved nogle underretningstyper

Flere børne- og ungerådgivere beskriver, hvordan en række særlige omstændigheder kan vanskeliggøre behandlingen af mellemkommunale underretninger og anonyme underretninger. De særlige omstændigheder indebærer eksempelvis, at det tager længere tid at finde frem til den mest egnede indsats, at det slet ikke er muligt at afdække de særlige omstændigheder tilstrækkeligt, eller at der på tværs af kommuner er store forskelle på, hvordan de særlige omstændigheder skal forstås, og at de derfor behandles vidt forskelligt. På den måde får de særlige omstændigheder retssikkerhedsmæssig betydning, fordi de relaterer sig til ligebehandlingsprincippet og spørgsmålet om, hvilke faktorer der har indflydelse på tidsrammen for behandlingen af sagerne.

I det følgende fremhæves nogle af de særlige omstændigheder som afgrænsede tematikker, selvom de i den praktiske dagligdag for børne- og ungerådgiverne er nært forbundne med mange andre sagsforhold, som skal ses i et helhedsperspektiv. De særlige omstændigheder, der fremhæves, er desuden ikke nødvendigvis særlige, fordi de forekommer sjældent, men fordi de i forbindelse med udøvelsen af det professionelle skøn, og vurderingen af omstændighedernes betydning for sagen, er særligt vanskelige at forholde sig til.

9.1 Mellemkommunale underretninger

Mellemkommunale underretninger er afgørende for børne- og ungerådgivernes arbejde med børn og familier, som flytter/skifter ophold fra en kommune til en anden, og som har behov for særlig støtte. Mellemkommunale underretninger skal give børne- og ungerådgiverne i tilflytningskommunen et overblik over sagen, både i forhold til fraflytningskommunens aktuelle vurdering af barnets eller den unges og familiens støttebehov, samt i forhold til at kunne foretage et tilbageblik i tidligere vurderinger og oplysninger.[146] Dette afsnit fokuserer på de kontekstspecifikke udfordringer, der opstår inden for det brede skønsrum, som den retlige ramme overlader til børne- og ungerådgiverne ved behandlingen af mellemkommunale underretninger.

9.1.1 Forskellige grader af erfaring

Der er forskel på, hvor meget de interviewede børne- og ungerådgivere beskæftiger sig med mellemkommunale underretninger. Derfor forekommer der også variationer på tværs af deres beretninger, som blandt andet kommer til udtryk ved, at børne- og ungerådgiverne i nogle kommuner modtager flere mellemkommunale underretninger, end de afsender og omvendt, hvilket eksempelvis kan skyldes, at deres kommune er 'endestationen' for mange borgere, som

[146] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 til barnets lov, bemærkninger til § 132.

ikke flytter derfra igen, hvilket betyder, at de i mindre grad afsender mellemkommunale underretninger som fraflytningskommune. Dette har potentielt betydning for, hvor væsentligt børne- og ungerådgiverne vurderer relaterede problematikker.

9.1.2 Variation i omfang og kvalitet

Flere børne- og ungerådgivere beretter om variation i både omfang og kvalitet af de modtagne mellemkommunale underretninger. Særligt forekommer variationen mellem de kommuner, som bruger det digitale journaliseringsværktøj DUBU, og de kommuner, som omvendt ikke benytter DUBU, hvilket har betydning for detaljegraden i de modtagne mellemkommunale underretninger. En børne- og ungerådgiver beskriver det således i et interview med Justitia:

"(...) før i tiden, da vi ikke havde DUBU, der fik vi også bare sådan noget, der var virkelig, virkelig tyndt. Altså tre linjer."

I dag benytter størstedelen af kommuner i Danmark DUBU. De fleste adspurgte børne- og ungerådgivere har oplevet det som en positiv udvikling og generel forbedring i kvaliteten af sagsbehandlingen ved mellemkommunale underretninger, at så mange kommuner anvender et ensartet sagsbehandlingssystem. Det skyldes, at kompatible systemer i højere grad kan reducere tilfælde, hvor modtagerkommunen modtager forskelligartede og usorterede mellemkommunale underretningssager. Ensartet funktionalitet og kompatibilitet muliggør en mere ensartet journalisering af underretningssagerne samt en mere komplet overlevering af sagsakter mellem kommunerne. Kommunerne arbejder således under nogle forskellige teknologiske rammebetingelser, når enkelte kommuner ikke anvender samme sagsbehandlingssystem som majoriteten, hvilket har betydelig indflydelse på, hvordan de behandler mellemkommunale underretninger, herunder hvilke dimensioner af det professionelle skøn, der skal aktiveres.

På trods af, at de fleste kommuner benytter DUBU som deres sagsbehandlingssystem, kan der stadig forekomme stor variation i det indholdsmæssige omfang af de mellemkommunale underretninger. Flere børne- og ungerådgivere fortæller, at mellemkommunale underretninger ikke altid indeholder den lovpligtige opsummering af de relevante vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget i sagen, jf. barnets lov § 132, stk. 2, (som beskrevet i afsnit 3.3). I stedet henviser fraflytningskommunen blot til de oversendte sagsakter, hvilket kan gøre det vanskeligt for børne- og ungerådgiverne i tilflytningskommunen at handle rettidigt. En børne- og ungerådgiver fortæller om denne udfordring, som stadig forekommer på trods af DUBU:

"Både i DUBU og før DUBU. Fordi jeg tror, at nogle kommuner bare tænker, og det kan vi også godt finde på at tænke, de kan bare læse den. Så man kan ikke læse det i den mellemkommunale underretning i virkeligheden, hvorfor det er, vi har fået den."

Mange mellemkommunale underretninger modtages således med mangelfulde oplysninger om sagens indhold, hvor børne- og ungerådgiverne er nødsaget til at læse alle de oversendte sagsakter igennem, før modtagerkommunen er orienteret om, hvorfor en mellemkommunal underretning er afsendt. Selv når de har dannet sig et overblik over sagens akter, kan der dog stadig være tvivl om, hvad der begrunder den mellemkommunale underretning:

> *"Jeg synes faktisk det, der her på det sidste i hvert fald har været den største problematik, det er, at de [red. andre kommuner] bare sender akterne. De beskriver ikke, hvorfor er det, at vi sender den her. Altså, hvorfor er det, vi har vurderet, at det her kræver en underretning, fordi de mellemkommunale skal jo stadigvæk 24 timer-vurderes. Der skal stadigvæk sendes et tema for den her underretning. Men der står ikke noget i den."*

Når mellemkommunale underretninger modtages uden beskrivelse af, hvorfor underretningen er sendt, mangler der en eksplicitering i underretningen af de relevante vurderinger, fraflytningskommunen har foretaget i sagen, således som barnets lov § 132, stk. 2, ellers foreskriver. Formålet med barnets lov § 132, stk. 2 er netop, at tilflytningskommunen hurtigt kan danne sig et overblik over fraflytningskommunens foreløbige vurdering af karakteren af familiens sociale problemer, således at kommunen får et bedre grundlag for at bedømme, om der kræves akut handling i forhold til støtte til barnet, den unge, familien eller de kommende forældre.[147] Når fraflytningskommunen således ikke lever op til denne del af deres mellemkommunale underretningspligt, kan det være udfordrende for tilflytterkommunen at forstå betydningen af de oversendte sagsakter, hvilket skaber et dårligere grundlag for tilflytningskommunens vurdering af, om der kræves akut handling. Flere børne- og ungerådgivere efterspørger derfor, at det sikres, at denne forpligtelse overholdes:

> *"Nej, det er jo ikke, fordi man behøver at skrive to sider langt, det er vi heller ikke interesseret i at læse. Man kunne godt skrive, at der er vedhæftet det og det, men det, der lige har grundlæggende bekymring, det er de lige tre punkter, vi har arbejdet med her. Det er det, vi burde have fortsat, så har de et afsæt, ikke også?"*

En børne- og ungerådgiver peger på, at en af årsagerne til, at man som tilflytterkommune modtager ufuldstændige mellemkommunale underretninger kan være, at de mellemkommunale underretninger også er en mulighed for at overlade ansvaret til en anden kommune, hvilket særligt kan være ønskværdigt i tilfælde af vanskelige eller komplekse sager:

> *"Jeg tror også, det kan handle om det der med, det er det i hvert fald oftest, som følger det her med, så kan man endelig slippe af med den sag, så man er nærmest ligeglad med, hvad der står. Yes, nu er de flyttet agtigt."*

[147] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 til barnets lov, bemærkninger til § 132.

En anden børne- og ungerådgiver fortæller i overensstemmelse hermed om to episoder, hvor de var enige med fraflytningskommunens vurdering af, at der var grundlag for anbringelse, men hvor det først er ved tilflytningskommunens modtagelse af den mellemkommunale underretning, at der reelt bliver handlet på denne vurdering:

> *"Ja, vi fik en [mellemkommunal underretning] fra [fraflytterkommune] med nogle piger, der opholdt sig ude ved en far, hvor de [fraflytningskommunen] faktisk i deres vurdering havde vurderet anbringelse, men anbringer ikke. Og så tog de [pigerne] ud i sommerhuset og var i en anden kommune, og det var noget værre noget. Det var virkelig, den var dybt bekymrende. Vi har også haft en anden pige, der formentlig kom af en misbrugsmor, der kom fra [fraflytterkommune], hvor vi lavede tilsyn i Socialvagten, som var en meget alvorlig sag, hvor det endte med, at vi anbragte. Men der havde de [fraflytningskommunen] også under flere gange skrevet, at den var til anbringelse, men hvor der ikke sker noget. Hvor de [fraflytningskommunen] ikke handler."*

I forlængelse af ovenstående beretning, er det relevant at fremhæve, at flere undersøgelser peger på, at uanset, at børn/unge og familier med enslydende problematikker i højere grad vurderes ensartet i dag sammenlignet med for 20 år siden, forekommer der en stadigt større variation i, hvilke indsatser og tilbud der iværksættes på tværs af kommunerne, da iværksættelsen afhænger af kommunens økonomiske og organisatoriske rammer samt lokalpolitiske prioriteringer.[148] Opfattelsen af de økonomiske rammers betydning i vurderingssituationer kommer også til udtryk i en analyse udgivet af Dansk Socialrådgiverforening i 2025. Analysen viser blandt andet, at 33,2 procent af de adspurgte socialrådgivere, som arbejder på børne- og familieområdet, oplever at økonomiske hensyn 'ofte' eller 'hele tiden' vejer tungere end faglige vurderinger.[149] Det skal dog i forlængelse heraf bemærkes, at der er en passivitetsregel i retssikkerhedsloven § 9 c, stk. 6, der giver en tilflytningskommune ret til at få refunderet udgifter til hjælp efter barnets lov af fraflytningskommunen (mellemkommunal refusion), hvis fraflytningskommunen var bekendt med de forhold, der begrunder hjælpen, og det var åbenbart, at der måtte gribes ind.

En anden årsag til, at man som tilflytterkommune kan opleve at modtage ufuldstændige mellemkommunale underretninger kan være, at der, som beskrevet i afsnit 5, overlades et forholdsvist bredt skøn til sagsbehandlerne i kommunerne i forhold til at vurdere, hvilke oplysninger og dokumenter der er af betydning for sagen, og som derfor skal henholdsvis noteres og journaliseres. Sagsakter er ikke en faktuel gengivelse af sagens omstændigheder, men snarere kuraterede fremstillinger, hvor kun de oplysninger og dokumenter, der er vurderet af

[148] Bengtsson, Karmsteen og Møller. Fra vilkårlige vurderinger til ensartet faglighed. Udviklingen i børne- og ungerådgiveres vurderinger, viden og tilgange i sagsarbejdet, 2025. **Se også** Andersen, Bastegaard og Olsen 2025.
[149] Dansk Socialrådgiverforening 2025.

betydning for sagen af den pågældende sagsbehandler, fremgår. Denne udfordring forstærkes i de mellemkommunale underretninger, idet der, som beskrevet i afsnit 3.3, overlades endnu et skøn til fraflytningskommunen i forhold til at vurdere, hvilke sagsakter, der er relevante og nødvendige at oversende for, at tilflytningskommunen vil kunne vurdere familiens eller de kommende forældres behov for hjælp og støtte.[150] Uanset, at børne- og ungerådgiverne bliver vejledt af en række eksempler på relevante og nødvendige sagsakter i forarbejderne til barnets lov § 132, overlades de således et forholdsvist bredt skøn i forhold til, hvilke oplysninger og dokumenter de skal oversende, hvilket også kan være en af årsagerne til, at børne- og ungerådgiverne kan mangle et bedre grundlag for deres arbejde med mellemkommunale underretninger.

Uanset årsagen til variationen i omfanget og kvaliteten af mellemkommunale underretninger, skaber denne variation nogle betydelige barrierer for tilflytningskommunens mulighed for, om nødvendigt, at handle akut i overensstemmelse med dels den lovpligtige 24-timers akutvurdering efter barnets lov § 136, stk. 2, dels handlepligten efter EMRK artikel 3,[151] og 8[152] samt FN's Børnekonvention artikel 19 (som beskrevet i afsnit 6).

9.1.3 Tvivl om samtykkekrav

Et andet grundlag, der kan vanskeliggøre børne- og ungerådgivernes arbejde med mellemkommunale underretninger efter barnets lov § 132, er tvivl om hvorvidt forældremyndighedsindehaver skal samtykke til, at fraflytningskommunen må oversende det nødvendige og relevante sagsmateriale til tilflytningskommunen.

I et interview med to børne- og ungerådgivere fra samme kommune, kommer denne tvivl til udtryk, når de bliver spurgt ind til kommunens procedure for at oversende sagsmateriale til en anden kommune i forbindelse med en mellemkommunal underretning.

> *"**Børne- og ungerådgiver 1**: Hvis de ikke giver samtykke, så må vi jo ikke sende det [red. sagsmaterialet].*
>
> ***Børne- og ungerådgiver 2:** Jo jo*
>
> ***Børne- og ungerådgiver 1**: Men så er det jo ikke hele sagen, vi vil sende, tænker jeg?*
>
> ***Børne- og ungerådgiver 2:** Jo*

[150] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 til barnets lov, bemærkninger til § 132.
[151] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73.
[152] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.

Børne- og ungerådgiver 1: *Er det det?*

Børne- og ungerådgiver 2*: Det tænker jeg, at vi vil. Hvis vi anmoder om noget uden samtykke? Jo det vil jeg tænke.*

Børne- og ungerådgiver 1: *Er det ikke kun, at du beskriver, hvad det er, der er bekymrende?*

Børne- og ungerådgiver 2*: Nå, men i første omgang, altså nu kan man sige helt praktisk, så tror jeg, at der er 90 kommuner eller mere i Danmark, der er DUBU-kommuner. Så vi oversender jo sagen. Og så er der et par enkelte, hvor vi skal sende det, altså selve underretningen. Nej, men jeg vil sige, som du siger. Hvis der er samtykke, så oversender vi bare hele sagen. Hvis der ikke er samtykke, så sender vi kun den mellemkommunale underretning i DUBU. Og så beder den nye kommune jo altid om at få sagen. Og så får de jo bare sagen, også uden samtykke."*

Ovenstående korrespondance illustrerer, hvordan der i praksis kan opstå tvivl om samtykkekrav i forbindelse med oversendelse af sagsmateriale sammen med en mellemkommunal underretning. I korrespondancen gives der navnlig udtryk for, at "*det jo ikke er hele sagen, de vil sende uden samtykke*", og om fraflytningskommunen i disse tilfælde ikke blot "*skal beskrive hvad det er, der er bekymrende*". Denne opfattelse kan risikere at betyde, at fraflytningskommunen ikke oversender det nødvendige og relevante sagsmateriale, som den er forpligtet til i henhold til barnets lov § 132, stk. 2. Det følger ellers udtrykkeligt af forarbejderne til barnets lov § 132, stk. 2, at det nødvendige og relevante sagsmateriale kan oversendes i forbindelse med en mellemkommunal underretning uden forældremyndighedsindehavers eller de kommende forældres samtykke med hjemmel i retssikkerhedsloven § 11 c.[153] Dette skyldes, ifølge lovforarbejderne, at tilflytningskommunen hurtigst muligt skal kunne danne sig et overblik over de nødvendige og relevante forhold i sagen, således at kommunen får et bedre grundlag for i overensstemmelse med barnets lov § 136, stk. 2, at bedømme om der kræves akut handling inden for 24 timer efter modtagelsen af den mellemkommunale underretning.[154] Det fremgår imidlertid ikke klart af ordlyden af retssikkerhedsloven § 11 c, at denne tillige giver mulighed for fravigelse af kravet om samtykke ved oversendelse af det nødvendige og relevante sagsmateriale i forbindelse med mellemkommunale underretninger. Dette kan muligvis være årsagen til, at der i praksis opstår tvivl om, hvorvidt der kræves samtykke eller ej.

I det omfang, at en fraflytningskommune ikke oversender det nødvendige og relevante sagsmateriale, fordi den er i tvivl om, hvorvidt det kræver samtykke fra forældremyndighedsindehaver, udfordrer dette tilflytningskommunens muligheder for at sikre, at der foretages en rettidig vurdering af underretningen, herunder en vurdering af, om barnets eller den unges

[153] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 til barnets lov, bemærkninger til § 132
[154] Ibid.

sundhed eller udvikling er i fare, således at der straks skal iværksættes en indsats, jf. barnets lov § 136. Det er således væsentligt at sikre, at der ikke i praksis opstår denne tvivl om samtykkekrav.

I korrespondancen gives der desuden udtryk for, at i de tilfælde, hvor forældremyndighedsindehaverne ikke giver samtykke til oversendelse af sagsmaterialet, og hvor fraflytningskommunen derfor ikke oversender sagsmaterialet med den mellemkommunale underretning, beder tilflytningskommunen *"altid om at få sagen. Og så får de jo bare sagen, også uden samtykke."* Der kan således opstå et unødvendigt bureaukratisk lag ovenpå den mellemkommunale underretningspligt, som risikerer at stå i vejen for en rettidig indsats i tilflytningskommunen i overensstemmelse med dels den lovpligtige 24-timers akutvurdering efter barnets lov § 136, stk. 2, dels handlepligten efter EMRK artikel 3,[155] og 8,[156] samt FN's Børnekonvention artikel 19 (som beskrevet i afsnit 6). Dette kompliceres yderligere af, at de samme interviewpersoner beretter til Justitia, at det ikke er nemt at etablere kontakt kommunerne imellem, hvorfor de også efterspørger en form for sikret chattjeneste til mellemkommunalt brug:

> *"Altså, vi ved jo godt, at kommunerne ikke er særlig lette at komme i kontakt med, [...] hvis man lidt lettere kunne komme i kontakt med hinanden, f.eks. igennem DUBU, sådan så man bare kunne skrive der. Men det kan man ikke. Sådan en chattjeneste eller sådan et eller andet, hvor man kan skrive beskeder."*

9.1.4 Manglende mellemkommunale underretninger

Flere børne- og ungerådgivere beretter om flere tilfælde, hvor de som tilflytterkommune ikke modtager en mellemkommunal underretning fra fraflytterkommunen. Tilflytterkommunen får dermed først kendskab til en sag, hvis familien selv henvender sig til kommunen og efterspørger en fortsættelse af de indsatser, som familien modtog, da de boede i fraflytterkommunen.

> *"Der har vi faktisk haft nogle stykker her for nylig, hvor vi tænker, hvorfor de kommer, når de selv siger, at de har haft det og det. Hvorfor har vi ikke fået noget at vide om det?"*
>
> *"Men vi oplever stadigvæk at undre os over, at vi ikke har fået nogen mellemkommunale underretninger. (...) [V]i får nogle gange nogle sager, hvor vi tænker, altså ikke af mellemkommunale, men fordi de [red. barnet eller familie] selv henvender sig (...), så finder vi ud af, at de har haft en sag. Hvorfor har de ikke sendt den?"*

[155] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73.
[156] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.

Opfølgning via mellemkommunal underretning er således ikke kun relevant i de tilfælde, hvor en familie er i færd med at blive visiteret til de rette indsatser, men også i de tilfælde, hvor der er en eller flere igangværende indsatser, som skal fortsætte. Den mellemkommunale underretningspligt efter barnets lov § 132, stk. 1, skal navnlig sikre, at tilflytningskommunen bliver opmærksom på, at et barn eller en ung eller kommende forældre kan have behov for særlig støtte og modtager de relevante oplysninger af fraflytningskommunen med henblik på at sikre, at tilflytningskommunen får afdækket forholdene og hurtigst muligt kan iværksætte eller fortsætte den nødvendige indsats over for barnet, den unge, familien eller de kommende forældre.[157]

9.1.5 Handlekommuneansvaret

Retssikkerhedsloven § 9 a regulerer handlekommuneansvaret for børn og unge under 18 år. Handlekommuneansvaret består i at yde hjælp til en borger og afholde udgifterne hertil, jf. retssikkerhedsloven § 9, stk. 1.

Efter retssikkerhedsloven § 9 a, stk. 1, er handlekommunen for et barn eller en ung under 18 år som udgangspunkt den kommune, der er handlekommune for forældremyndighedsindehaveren i sager efter serviceloven. Formålet hermed er at sikre sammenhæng i indsatsen for familien.[158] Fastlæggelsen af forældremyndighedsindehaverens handlekommune følger af bestemmelserne i retssikkerhedsloven § 9. Det følger af retssikkerhedsloven § 9, stk. 1, at handlekommunen som udgangspunkt er den kommune, hvor borgeren har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig.

Det er dog i praksis langt fra altid så simpelt at vurdere, hvem der har handlekommuneansvaret. Der er navnlig en del undtagelser til udgangspunktet, som komplicerer vurderingen. I henhold til retssikkerhedsloven § 9 a, stk. 3 og 4, har børn og unge eksempelvis i visse tilfælde deres egen handlekommune – det vil sige uafhængigt af forældremyndighedsindehavernes handlekommune. Denne kompleksitet i vurderingen af, hvilken kommune, der har handlekommuneansvaret, der kommer til udtryk ovenfor, ses ligeledes anerkendt af lovgiver, idet lovgiver blandt andet har set sig nødsaget til i retssikkerhedsloven § 9 a, stk. 12, at regulere handlekommuneansvaret i *"tilfælde, hvor der opstår uenighed mellem to eller flere kommuner om, hvilken kommune der er handlekommune for et barn"*.

I behandlingen af underretninger beretter flere børne- og ungerådgivere også om en række udfordringer i forhold til ansvarsfordelingen mellem kommunerne, når børn eller unge under

[157] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 til barnets lov, bemærkninger til § 132.
[158] Jf. lovforslag nr. 95 af 29. marts 2023 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, lov om social service og forskellige andre love, bemærkninger til nr. 11.

18 år har folkeregisteradresse i en kommune, men opholder sig meget af tiden i en eller flere andre kommuner:

> *"(...) Nogle gange så oplever vi, at f.eks. et barn har bopælsadresse i en helt anden kommune, f.eks. i X-Kommune hos moren, men opholder sig hos faren i Y-Kommune. Og der kan vi nogle gange blive uenige om, hvem der skal handle i sagen. Men rent lovgivningsmæssigt er det faktisk der, hvor barnet opholder sig. Så selvom barnet har bopælsadresse i X-Kommune, der oplever jeg nogle gange, at det er lidt svært. Så har man nogle diskussioner om, hvem der skal have sagen og så videre."*

Flere børne- og ungerådgivere peger ligeledes på den kompleksitet, der opstår i vurderingen af handlekommuneansvaret, når de skal forholde sig til, om et barn eller en ung opholder sig tilstrækkeligt meget i en kommune, til at kommunen bliver handlekommune. Denne vurdering kompliceres yderligere, når der opstår usikkerhed om, hvor barnet eller den unge rent faktisk opholder sig. En børne- og ungerådgiver beretter således om udfordringer med at vurdere, hvilken kommune der har ansvaret, og hvordan de håndterer det:

> *"(...) Så bruger vi vores jurister, eller jeg har også nogle gange ringet til Ankestyrelsen og sagt, prøv at høre her, vi diskuterer med [anden kommune] eller hvem det nu er. Og så går man jo også ind i forhold til, hvem har handleforpligtelsen, og hvem har tilsynsforpligtelsen. Og det er jo det der, hvis de er her og ikke bor her, så har vi jo tilsynet, men vi kan ikke handle. Sådan noget med tre måneders varighed, der ligestilles med ophold, men er det så der, at de har ophold? Men det er nogle ledere, der bestemmer det, og vi gør det. Og så er der de unge også, hvis de bor i en anden kommune, men opholder sig her og forsørger sig selv. Hvem er så? Så er det os. Vi kan ikke altid huske det hele udenad, så der må vi lige dykke ned i det for at finde ud af, hvordan det nu er."*

Vurderingen af, hvilken kommune der har handlekommuneansvaret, er således omdrejningspunkt for en række udfordringer i praksis, der ikke kun involverer børne- og ungerådgiverne, men også andre medarbejdergrupper og myndigheder. Formålet med reguleringen af handlekommuneansvaret er at sikre, at borgere ikke risikerer at blive henvist fra myndighed til myndighed og derfor ikke får den nødvendige hjælp i tide.[159] Beretningerne fra flere børne- og ungerådgivere vidner dog om, at den komplekse retlige regulering af handlekommuneansvarsvurderingen i praksis netop kan risikere at betyde, at borgere, herunder børn og unge under 18 år, ikke får den nødvendige hjælp i tide, hvilket er særligt problematisk set i lyset af

[159] Jf. vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 331.

handlepligten efter EMRK artikel 3,[160] og 8,[161] samt FN's Børnekonvention artikel 19, (som beskrevet i afsnit 6).

9.1.6 Samarbejde mellem kommunerne

På baggrund af børne- og ungerådgivernes udtalelser forekommer der stor variation i kommunerne i forhold til graden af samarbejde omkring mellemkommunale underretninger. For at styrke dette samarbejde blandt kommunerne, fortæller en børne- og ungerådgiver, at de tilstræber at afholde et "overdragelsesmøde", når en familie med særlige komplekse udfordringer fraflytter kommunen. Med repræsentanter fra tilflytter- og fraflytterkommune er formålet med overdragelsesmødet at understøtte en gensidig forståelse om baggrunden for den mellemkommunale underretning, og de vurderinger, som fraflytterkommunen har foretaget undervejs i sagsforløbet.

> *"Vi havde en sag sidste år, hvor vi faktisk havde bestilt tid i børne- og ungeudvalget til tre børn. Det var ikke vold, men det var bare manglende forældrekompetencer. Vi ville anbringe de tre børn, og der endte de med at flytte kommune, inden vi skulle i børneudvalget. Og der holdt vi et overdragelsesmøde med den nye kommune, fordi vi var så bekymrede. (...) Så i de sager, hvor vi er meget bekymrede, der gør vi det gerne. Fordi der vil vi virkelig gerne være sikre på, at den nye kommune har styr på, at de godt ved, at vi er meget bekymrede."*

Beretningen illustrerer, at det særligt er i bekymrende sager, at kommunen kan finde det relevant at samarbejde med en anden kommune i forbindelse med underretninger, herunder afholde et ikke lovpligtigt overdragelsesmøde. Andre børne- og ungerådgivere har fokus på at have tillid til tilflytningskommunens vurdering og indsats:

> *"Det handler jo meget om, at man skal have tillid til den anden kommune gør det på samme måde, som man selv gør, eller vurderer det samme. Men man kan jo selvfølgelig godt være bekymret for, om den bliver grebet korrekt, eller om man taber den. Og det er jo så det, man kan gøre (...) det her med at beskrive, hvad det er, vi har vurderet, hvad vi har lagt op til, hvad vi vil have tilbudt at indsats (...) Så man kan håbe, at de ser det samme behov."*

Det er Justitias vurdering, at eksemplet også illustrerer vigtigheden af den i barnets lov § 132, stk. 2, beskrevne forpligtelse for fraflytningskommunen til i en mellemkommunal underretning at medsende sine relevante vurderinger i sagen. Tilflytningskommunen er, alene forpligtet til at lade fraflytningskommunens vurderinger indgå i sagsoplysningen på linje med andre

[160] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73.
[161] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.

fagpersoners vurderinger. Det kommunale samarbejde om sagsoplysning, der implicit ligger i barnets lov § 132, stk. 2, er dog med til at sikre, at tilflytningskommunen hurtigst muligt kan iværksætte eller fortsætte den nødvendige indsats over for barnet, den unge, familien eller de kommende forældre i overensstemmelse med de mellemkommunale underretningers formål.[162]

9.2 Anonyme underretninger

Som beskrevet i Justitias underretningsrapport del 1 og i afsnit 3.1 stilles der ikke formkrav til, hvordan en underretning skal finde sted. En underretning kan således både være skriftlig, telefonisk eller mundtlig og kan herunder også ske anonymt.[163] Som det også er anført i Justitias underretningsrapport del 1, er andelen af anonyme underretninger steget de seneste år.[164] Der kan være en række årsager til, at en underretter ønsker at forblive anonym. Eksempelvis kan der være en frygt for den person, underretningen omhandler, særligt hvis vedkommende har udvist udadreagerende adfærd eller er involveret i/mistænkt for kriminalitet. Underretteren kan også have en tæt relation til familien eller anden kontakt med familien på daglig basis, som vedkommende ikke ønsker at skade eller vil undgå at havne i en prekær position. Sidstnævnte bekymring underbygges i det følgende uddrag fra en partshøring med det underrettede barns forældre vedrørende vold i hjemmet, hvor forældrene er frustrerede over den pædagog, som har indgivet underretningen:

"Forældre fremstår rolig og nærværende. De virker ikke så overrasket over, at der kommer en underretning, men nærmere en frustration. Forældrene fortæller, at de er frustreret over [pædagog], som har underrettet"

9.2.1 Tyndere oplysningsgrundlag

Mange børne- og ungerådgivere beretter om, at en af de større udfordringer ved behandlingen af anonyme underretninger er, at de ofte indeholder færre detaljerede beskrivelser af sagens omstændigheder og derfor danner et tyndere grundlag for opfølgning end andre underretninger, som ofte er mere udførligt beskrevet. En børne- og ungerådgiver beretter om en anonym underretning, kommunen modtog om en episode til en familiefest, som underretter deltog i:

"Vi fik en underretning på en mor, som havde taget fat i sine børn og havde råbt ad dem til noget familiefest. Og da vi så ligesom snakker med både børnene og med moren, så har det været, fordi der var en sø lige ved siden af der, hvor de holdt familiefest, hvor børnene var på vej ud i, og de stoppede ikke, da hun kaldte

[162] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 til barnets lov, bemærkninger til § 132.
[163] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 til barnets lov, bemærkninger til § 135.
[164] Kolze et al. 2025.

på dem. Så til sidst havde hun måtte tage fat i sin etårige, toårige, hvad det var.(...). Simpelthen for, at barnet ikke skulle falde i søen. Og moren var blevet så bange, at hun var kommet til at råbe ad dem. (...) Men hun havde jo ligesom forsøgt at sikre sit barn mod at falde i søen, hvilket jo var en ret væsentlig oplysning i forhold til vores vurdering."

På baggrund af Justitias interviews kan det konstateres, at denne fortælling er hyppig på tværs af anonyme underretninger. Karakteristisk for flere af de anonyme beretninger er navnlig mangel på oplysninger, hvilket yderligere kan være forbundet med misforståelser, der ikke kan opklares ved at kontakte underretteren, som det ellers ville være muligt i andre tilfælde, hvor underretter ikke er anonym. Underretterens indledende oplysningsgrad er derfor også af større betydning i anonyme underretninger, fordi børne- og ungerådgiverne ikke kan få et dybere indblik i underretterens fortælling.

9.2.2 Besværliggør identificeringen af det underrettede barn eller den unge

Børne- og ungerådgiverne påpeger i forlængelse af ovenstående, at det i nogle tilfælde kan være svært eller umuligt for børne- og ungerådgiverne at identificere barnet eller den unge, der omtales i den anonyme underretning, fordi kommunen ikke har mulighed for at kontakte den anonyme underretter med henblik på opklaring af identiteten. Dette eksemplificeres i det følgende citat fra en af de børne- og ungerådgivere, som Justitia har interviewet:

"Altså vi fik en [red. Anonym underretning] sidste uge, hvor det er nogen, der ser nogle børn på gaden sent om aftenen, og det er helt ned til fire år (...) og det virker som om, de der børn ikke får lov at komme ind derhjemme. Der ender vi faktisk med at ringe først til politiet og høre, om de ligesom kan patruljere i det område (...). I denne her sag der spurgte vi også vores natpræventive enhed, kender I noget til det område, der skulle være nogle børn (...). Så det er noget med at være kreativ og prøve at snuse sig frem til det på en anden måde."

Udfordringen med vanskelig eller umulig identificering af det underrettede barn eller den unge sammenholdt med den i afsnit 9.2.1 beskrevne udfordring med tyndere oplysningsgrundlag, skaber et særligt lag af kompleksitet i forbindelse med den lovpligtige 24-timers akutvurdering efter barnets lov § 136, stk. 2. Det skyldes, at indhentning af supplerede oplysninger i sagsbehandlingen kan være vanskelig og tidskrævende, fordi underretningens anonyme karakter umuliggør opsporing af den anonyme underretter, som ellers både ville kunne afklare, hvilket barn eller hvilken ung underretningen omhandler samt uddybe hændelsesforløbet i underretningen.

9.2.3 Ubevidst og uønsket brudt anonymitet

Hvis underretteren allerede har givet sig til kende, kan underretter ikke efterfølgende forlange at være anonym. Flere børne- og ungerådgivere oplever dog, at nogle underrettere ikke er

bevidste om, hvad anonymitet indebærer, og hvornår anonymiteten er brudt. Når en underretter ubevidst bryder sin anonymitet mod sit ønske, kan det potentielt være konfliktskabende på grund af frygten for repressalier eller påvirkning af den personlige relation til familien til barnet eller den unge, som underretteren har underrettet om. En afledt konsekvens heraf kan desuden være et ødelagt samarbejde mellem kommune og underretter, idet underretter på grund af den ovenfor beskrevne frygt ikke ønsker at uddybe eller videregive nye oplysninger. En børne- og ungerådgiver eksemplificerer, hvornår anonymiteten er brudt:

> *"(...) hvis nogen ringer til os og siger, 'jeg er moster, jeg vil gerne underrette anonymt'. Så siger man til dem, 'det kan du ikke længere være, fordi nu har du sagt, du er moster. Vi skriver ned, det er moster, der har underrettet, det er ikke særlig anonymt. Så hvis det er, at du ønsker at være anonym, så skal du lægge på og ringe op igen'."*

Beretningen illustrerer desuden, hvordan denne kommune i praksis forsøger at undgå at ødelægge samarbejdet mellem kommune og underretter i de tilfælde, hvor underretter ubevidst bryder sin anonymitet. Dette kan antages at skyldes, at ubevidst og uønsket brudt anonymitet, som beskrevet ovenfor, kan risikere at betyde, at underretter ikke ønsker at uddybe eller videregive nye oplysninger, hvilket udfordrer kommunens mulighed for i overensstemmelse med officialmaksimen at oplyse og undersøge en sag tilstrækkeligt til at kunne gribe ind i de tilfælde, hvor et barn eller en ung har været udsat for overgreb, jf. også den lovpligtige 24-timers akutvurdering efter barnets lov § 136, stk. 2, og handlepligten efter EMRK artikel 3,[165] og 8,[166] samt FN's Børnekonvention artikel 19 (som beskrevet i afsnit 6). Når en kommune på denne måde oplyser underretter om vilkårene for anonymitet, og giver underretter mulighed for at henvende sig igen uden at oplyse sin identitet, kan dette blive anset som en de facto omgåelse af forvaltningsloven § 15 b. Det følger navnlig heraf, at undtagelse af navnet på underretter fra den underrettede families ret til partsaktindsigt, kun kan ske, hvis hensynet til underretterens anonymitet klart overstiger hensynet til familiens behov for at få oplyst identiteten på underretteren. Kommunens notat- og journaliseringspligt efter offentlighedslovens §§ 13 og 15 (beskrevet i afsnit 5) samt pligten til at registrere indkomne underretninger efter barnets lov § 136, stk. 1, 2. pkt., indtræder allerede ved første opkald.

9.3 Sammenfatning og diskussion

Behandlingen af mellemkommunale underretninger og anonyme underretninger kan i en række tilfælde kompliceres af særlige omstændigheder, som skaber betydelige barrierer for kommunernes mulighed for i overensstemmelse med officialmaksimen at oplyse og

[165] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73.
[166] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.

undersøge en sag tilstrækkeligt til at kunne gribe ind i de tilfælde, hvor et barn eller en ung har været udsat for overgreb, jf. også den lovpligtige 24-timers akutvurdering efter barnets lov § 136, stk. 2, og handlepligten efter EMRK artikel 3, og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19 (beskrevet i afsnit 6). Blandt komplikationerne er eksempelvis en forlænget tidsramme for handling, vanskeligere sagsoplysning og udfordringer i overleveringen af oplysninger på tværs af kommunerne.

Mellemkommunale underretninger er centrale for at sikre kontinuitet i støtten til børn/unge og familier, der flytter mellem kommuner. De skal give tilflytningskommunen et klart billede af barnets eller den unges og familiens situation samt de vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget. I praksis oplever børne- og ungerådgiverne dog store variationer i kvalitet og indhold, selv efter udbredelsen af digital infrastruktur, som ellers i mange tilfælde har understøttet en standardiseret overlevering af oplysninger mellem kommunernes sagsbehandlingssystemer. Mange mellemkommunale underretninger mangler lovpligtige opsummeringer, jf. barnets lov § 132, stk. 2, og indeholder i stedet blot henvisninger til de tilsendte sagsakter, hvilket forsinker akutvurderingen efter barnets lov § 136, stk. 2. Dette gør det sværere for tilflytterkommunen at foretage en rettidig vurdering af støttebehovet, og øger dermed også risikoen for, at barnet eller den unge ikke modtager den nødvendige støtte i tide, jf. også handlepligten efter EMRK artikel 3, og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19 (beskrevet i afsnit 6).

Udfordringer med fastlæggelsen af handlekommuneansvaret bidrager ligeledes til usikkerhed i vurderingen, især når barnet eller den unge opholder sig i en anden kommune end bopælskommunen. Det kan medføre, at sager trækker ud, eller at indsatser ikke bliver iværksat rettidigt. Enkelte kommuner håndterer på eget initiativ, udfordringen gennem overdragelsesmøder, men sådanne tiltag er ikke lovpligtige og er derfor op til kommunerne selv.

Anonyme underretninger medfører også særlige udfordringer for sagsbehandlingen. Børne- og ungerådgiverne beskriver, at anonyme underretninger ofte er kortfattede og mangler centrale oplysninger, hvilket vanskeliggør sagsoplysningen. I nogle tilfælde er det svært eller umuligt at identificere barnet eller den unge, hvilket nødvendiggør kreative og tidskrævende sagsbehandlingsskridt, såsom kontakt til politi eller andre myndigheder. Manglende mulighed for at følge op ved at kontakte underretteren gør det vanskeligere at oplyse sagen og kan i yderste tilfælde betyde, at barnet eller den unge ikke får den nødvendige støtte i tide.

Dertil kommer udfordringer knyttet til forståelsen af anonymitet. Underrettere er ikke altid bevidste om, hvilke kriterier der gælder for anonymitet, eksempelvis hvis de tilkendegiver sig selv som havende en nær relation til barnet eller den unge. For at undgå konflikter og fastholde samarbejdet anvender nogle kommuner derfor en praksis, der reelt må anses for at være en de facto omgåelse af forvaltningsloven § 15 b. Dette illustrerer en pragmatisk prioritering, hvor hensynet til at oplyse sagen i nogle tilfælde vægtes højere end kravet om at notere identiteten på underretteren.

De særlige omstændigheder i vurderingsprocessen ved mellemkommunale og anonyme underretninger øger risikoen for forsinkelser og utilstrækkelig sagsoplysning, hvilket kan efterlade børn og unge uden rettidig og egnet støtte. Der er derfor behov for at reflektere over, hvordan det sikres, at mellemkommunale underretninger i højere grad kan overleveres med tilstrækkelige oplysninger, således at tilflytterkommunen har det fornødne grundlag for at følge op rettidigt. Der er desuden behov for at sikre, at anonyme underretninger generelt kan indgives og oplyses tilstrækkeligt, uden at det fører til en de facto omgåelse af forvaltningsloven § 15 b.

10 Børneinddragelse

Som beskrevet i Justitias underretningsrapport del 1 ønskede lovgiver med barnets lov at sikre, at børn og unge reelt bliver inddraget i beslutninger vedrørende deres eget liv, hvorfor inddragelsen skulle ske løbende frem for på faste nedslagspunkter, som de tidligere regler om børnesamtaler i serviceloven lagde op til.[167] Det skulle afspejle et tidssvarende børnesyn, hvor børn og unge sættes i centrum og anerkendes som selvstændige individer med egne holdninger, ønsker og perspektiver på deres liv og forhold.[168] I mødet og dialogen med myndigheder, fagprofessionelle og andre voksne i sager om støtte efter barnets lov skal barnet eller den unge derfor kunne forvente, at denne ret til inddragelse iagttages og respekteres.[169] I nærværende afsnit ses der først nærmere på, hvordan og i hvor høj grad børn og unges ret til inddragelse iagttages og respekteres i praksis, herunder hvilket skøn den retlige ramme for inddragelse overlader til forvaltningen, og hvordan dette udfyldes. Der ses herefter nærmere på, hvordan det underrettede barns eller ungs eventuelle søskende ses inddraget, herunder i hvilken grad kommunerne forholder sig til, om en underretning på ét barn eller én ung i en søskendeflok giver anledning til bekymring for de øvrige børn/unge i familien.

10.1 Inddragelse af det underrettede barn eller den unge

10.1.1 Børn og unges ret til løbende inddragelse

Det følger af barnets lov § 5, stk. 2, at børn og unge med behov for særlig støtte, herunder børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, har ret til indflydelse på de forhold, som vedrører dem. Denne ret til indflydelse skal ifølge lovforarbejderne understøtte det centrale princip i artikel 12 i FN's Børnekonvention[170] og betyder, at børne- og ungerådgiverne skal lytte til barnet og den unge, og at barnet og den unges egne holdninger og synspunkter, herunder egne forslag og ønsker vil skulle indgå, når der træffes beslutninger om deres forhold. Børne- og ungerådgiverne har dog ikke pligt til i alle tilfælde at følge barnets eller den unges holdninger og synspunkter.[171] Det anføres ikke i lovforarbejderne, om barnets eller den unges egne holdninger og synspunkter skal være reflekteret i alle beslutninger og afgørelser om forhold, der vedrører dem. Et sådant krav kunne imidlertid være med til at sikre, at barnets og den unges ret til indflydelse ikke blot bliver en formalitet, men en reel rettighed. Som Justitia læser FN's Børnekomités Generelle Kommentar om FN's Børnekonvention artikel 12, er der

[167] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, almindelige bemærkninger, pkt. 3.2.2.
[168] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, almindelige bemærkninger, pkt. 3.2.3.
[169] Ibid.
[170] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 5 samt almindelige bemærkninger, pkt. 4.2.1.
[171] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 5.

også netop af den grund indeholdt et sådant krav om feedback til barnet eller den unge i FN's Børnekonvention artikel 12.[172]

Med henblik på at sikre barnet eller den unge ret til indflydelse i overensstemmelse med barnets lov § 5, stk. 2, foreskrives det i barnets lov § 5, stk. 3, at barnets eller den unges holdninger og synspunkter skal tilvejebringes og inddrages løbende ved samtaler og anden direkte kontakt, inden der træffes beslutninger eller afgørelser efter loven om barnets eller den unges forhold.[173] Der stilles således krav om inddragelse ved direkte kontakt med børn og unge i alle forhold, der vedrører dem. Det bemærkes i lovforarbejderne, at inddragelse ved direkte kontakt skal ske ud fra en konkret vurdering af barnet eller den unges behov og ønsker samt de øvrige forhold i sagen.[174] Der overlades således her et skøn til forvaltningen i forhold til at vurdere, hvordan den direkte kontakt med barnet eller den unge sikres i praksis, herunder om det er ved samtaler eller anden direkte kontakt.

Ankestyrelsen har i principmeddelelse 8-25, fastslået at kravet om inddragelse i barnets lov § 5, stk. 3, har karakter af en garantiforskrift og, at:

"[m]anglende overholdelse af kravet om inddragelse indebærer i almindelighed, at afgørelsen bliver ugyldig, medmindre manglen i det konkrete tilfælde har været uden betydning. Der er tale om en grundlæggende rettighed for barnet eller den unge. Inddragelse af barnet eller den unge skal sikre, at barnet eller den unge har indflydelse på de forhold, der vedrører dem."

I helt særlige tilfælde kan kravet om inddragelse ved direkte kontakt efter barnets lov § 5, stk. 3, dog fraviges. Af barnets lov § 5, stk. 4, følger det således at:

"Kravet om samtaler og anden direkte kontakt i stk. 3 kan i helt særlige tilfælde helt eller delvis fraviges, hvis barnets eller den unges alder eller andre forhold i afgørende grad taler imod det. Barnets eller den unges holdning og synspunkter skal i disse tilfælde tilvejebringes på anden vis."

Herved afspejles undtagelsen om indirekte kontakt. I lovforarbejderne bemærkes det hertil, at undtagelsen ikke medfører, at myndighederne kan undlade løbende at tilvejebringe og inddrage barnet eller den unges holdninger og synspunkter.[175] Dette understreges også i Ankestyrelsens principmeddelelse 9-25. Undtagelsesbestemmelsen skal i stedet forstås sådan, at det alene vil være *helt særlige tilfælde*, som kan begrunde, at myndighederne ikke har direkte kontakt med barnet eller den unge selv, men må tilvejebringe barnets eller den unges holdning

[172] Jf. Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 12 (2009) om barnets ret til at blive hørt (artikel 12), præmis 45.
[173] Jf. barnets lov § 5, stk. 3, 1. pkt.
[174] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 5.
[175] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 5.

og synspunkter på anden vis.[176] Det anføres i forlængelse heraf, at barnets alder, modenhed eller eventuelle fysiske eller psykiske funktionsnedsættelse som udgangspunkt ikke i sig selv vil kunne begrunde en undladelse af at inddrage barnet eller den unges holdning og synspunkter i sager efter barnets lov.[177] I stedet vil myndighederne i disse tilfælde have pligt til at sikre, at inddragelsen af barnets synspunkter sker ud fra barnets præmisser og under hensyntagen til eksempelvis barnets alder, modenhed eller eventuelle funktionsnedsættelse.[178]

Barnets lov § 5, stk. 4 overlader således et skøn til forvaltningen i forhold til at vurdere, om der vil kunne være et helt særligt tilfælde, der vil kunne begrunde, at et barns eller en ungs holdning og synspunkter må tilvejebringes ved indirekte kontakt, herunder ved at indhente observationer om barnet eller den unge eller ved at tale med de voksne, der er omkring barnet eller den unge. I lovforarbejderne vejledes dette skøn af to eksempler, der kan udgøre sådanne helt særlige tilfælde. Det anføres, at hvis der enten er tale om et meget lille barn, herunder et spædbarn, eller et barn med en svær psykisk funktionsnedsættelse, vil der kunne være tale om et sådant helt særligt tilfælde.[179] I Ankestyrelsens principmeddelelse 9-25, anføres det yderligere, at et andet hensyn, der kan inddrages ved denne skønsvurdering, kan være, at barnet eller den unge som følge af sin alder eller andre forhold vil blive unødigt belastet af den direkte inddragelse. Dette vil, ifølge principmeddelelsen, blandt andet være tilfældet, hvor barnets eller den unges trivsel vil forringes yderligere eller vil føre til en belastningsreaktion.

Barnets lov § 5, stk. 3 og 4, omfatter således både inddragelse ved direkte kontakt og inddragelse ved indirekte kontakt. Den direkte kontakt er det klare udgangspunkt, og forvaltningen kan kun lade kontakten med barnet eller den unge ske indirekte, hvis det skønsmæssigt vurderes, at der er tale om et helt særligt tilfælde, der i afgørende grad taler imod den direkte kontakt.

10.1.2 Særregel om inddragelse i underretningssager om overgreb

Som beskrevet i afsnit 8.1 er det i henhold til barnets lov § 137, stk. 3, 1. pkt., en pligt for kommunerne at gennemføre en børnesamtale i forbindelse med underretninger om overgreb mod et barn eller en ung. Denne særbestemmelse om inddragelse omfatter således, på samme måde som barnets lov § 5, stk. 3, et krav om direkte kontakt med barnet eller den unge. Ifølge lovforarbejderne, er formålet med denne særbestemmelse at sikre, at kommunalbestyrelsen altid gennemfører en børnesamtale i forbindelse med underretninger om overgreb mod et barn eller en ung.[180] I barnets lov § 137, stk. 4 anføres det dog, at:

[176] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 5.
[177] Ibid.
[178] Ibid.
[179] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 5.
[180] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 137.

"Samtale efter stk. 2 og 3 kan undlades, i det omfang barnets eller den unges modenhed eller sagens karakter taler imod samtalens gennemførelse."

Herved afspejles således igen en undtagelse til kravet om direkte kontakt med barnet eller den unge. Barnets lov § 137, stk. 4, omtaler – i modsætning til barnets lov § 5, stk. 4 – ikke et alternativ til den direkte kontakt, f.eks. at barnets eller den unges holdning og synspunkter skal tilvejebringes på anden vis, herunder ved indirekte kontakt. Ydermere anføres det ikke i barnets lov § 137, stk. 4 – som det er tilfældet i barnets lov § 5, stk. 4 – at det kun er i *"helt særlige tilfælde"*, at den direkte kontakt kan undlades, og at det kun er i det omfang, at barnets eller den unges forhold i *"afgørende grad taler imod det"*.

Barren for at undlade den direkte kontakt er således lavere i barnets lov § 137, stk. 4, idet forvaltningen her overlades et skøn i forhold til at vurdere, hvornår barnets eller den unges modenhed eller sagens karakter blot taler imod den direkte kontakt. Denne skønsmæssige vurdering vejledes af en række eksempler i lovforarbejderne. Det anføres her, at der ikke vil være krav om at gennemføre en børnesamtale, såfremt underretningen i sig selv vil føre til, at der træffes afgørelse om at igangsætte en børnefaglig undersøgelse. Endvidere vil en vurdering af barnets eller den unges modenhed kunne lægges til grund for ikke at gennemføre en samtale. Endelig kan det i tilfælde, hvor der åbenlyst er tale om chikane eller grundløse underretninger betyde, at der ikke skal gennemføres en børnesamtale i forbindelse med kommunens behandling af en underretning.[181]

Barnets lov § 137, stk. 3 og 4, omfatter således alene et krav om inddragelse ved direkte kontakt uden et alternativ, i det omfang den direkte kontakt kan undlades. Dette kan efter Justitias opfattelse få den betydning, at børn og unge ikke sikres samme grad af inddragelse i underretningssager, som de er sikret ved retten til løbende inddragelse i barnets lov § 5, stk. 3 og 4, jf. stk. 2. I lyset af ordlyden af barnets lov § 137, stk. 4, er det uvist, om der også i underretningssager er et krav om, at kommunen skal tilvejebringe barnets eller den unges holdninger og synspunkter på anden vis, når det vurderes, at den direkte kontakt kan undlades. Det er derfor interessant at undersøge, hvilken grad af inddragelse børn og unge sikres i praksis i underretningssager, herunder hvilke skønsmæssige dilemmaer angående inddragelse, der opstår i denne forbindelse.

10.1.3 Dilemmaer i den praktiske inddragelse

I den skønsmæssige vurdering af, hvordan inddragelse af barnet eller den unge sikres i praksis, indgår en række hensyn, herunder et beskyttelseshensyn, der tilsiger, at barnet eller den unge

[181] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 137.

ikke skal genfortælle sine – potentielt traumatiske – oplevelser gentagne gange. To børne- og ungerådgivere beskriver dilemmaet således:

"Det er jo også hele det her dilemma med, hvor mange gange skal det stakkels barn sige det. Altså, hvor mange voksne skal jeg sige det til, for jeg bliver taget alvorligt."

"Og der har vi jo til tider også sammen med børnehuset snakket om, at nogle gange kan det jo faktisk være et overgreb i sig selv, at de skal igennem hele møllen omkring børnehuset og en børnefaglig undersøgelse. Fordi hvis vi har at gøre med en 14-årig pige, der er blevet voldtaget af en, jamen det er ikke - det er ikke hendes bedste at skulle igennem hele den mølle og snakke om det igen og igen. Det hun har brug for, er at blive hjulpet af en psykolog (...)"

En del børne- og ungerådgivere bemærker i interviewene, som det også illustreres i ovenstående citat, at det kan skabe stor utryghed for børn og unge, hvis de skal genfortælle deres oplevelser dybdegående til flere forskellige aktører gentagne gange. Det gælder eksempelvis, når det regionale børnehus inddrages i sagen,[182] eller hvis sagen politianmeldes, og barnet eller den unge skal afhøres. En børne- og ungerådgiver fortæller eksempelvis, at et barn – efter at have fortalt om sine oplevelser flere gange – til sidst blev så udmattet, at barnet nægtede at fortælle om oplevelserne igen. Hensynet til barnets eller den unges tryghed og beskyttelse spiller derfor en rolle, når børne- og ungerådgivere skal foretage overvejelser om, hvordan inddragelsen af barnet eller den unge sikres i praksis, herunder formen, graden og hyppigheden heraf.

10.1.4 Inkonsistente udtalelser kan komplicere den direkte kontakt

Mange børne- og ungerådgivere beretter om, at barnets lov i overensstemmelse med lovgivers hensigt har affødt mere fokus på børneinddragelse under behandlingen af underretninger. Samtidig udtrykker flere også, at de oplever udfordringer, tvivlsspørgsmål og dilemmaer knyttet til vurderingen af, hvordan man i praksis sikrer, at barnets og den unges perspektiver tilvejebringes, anerkendes og inddrages tilstrækkeligt. Flere af de adspurgte børne- og ungerådgivere efterspørger derfor også mere fokus på og vejledning i at arbejde med børn og unge både i uddannelses- og arbejdsregi.

To børne- og ungerådgiver beskriver i et interview de metodiske hensyn og udfordringer, der kan opstå, når børn og unge forsøges inddraget direkte ved samtale i sagen:

[182] jf. barnets lov § 125, jf. § 124, om brugen af børnehuse ved behov for tværsektorielle indsatser.

"(...) for nogle børn har vi jo oplevet, at det er det mest naturlige i verden - de veo ikke engang, at der foregår et overgreb, fordi de ikke har prøvet andet nærmest. Og for andre ved de godt, at det er noget, som er en kæmpestor hemmelighed. (...) Så det er bare så svært at tale med børn om det. Og det kan være noget, hvor vi skal bruge flere fremskudte børnesamtaler på bare at komme det lidt nærmere. Og det er jo også noget, vi så igen går tilbage og sparer med politi og børnehus, hvor de siger, at vi er nødt til at prøve at tale med det her barn igen, og se om vi kan få lidt mere ud af det. (...) Og man skal ikke komme til at putte ord i munden på dem. Der kan man hurtigt komme til at bruge voksne ord (...) også fordi man ikke ved, hvad de [børnene] selv kalder det, eller hvad de selv tænker om det. Det er super svært, også i forhold til alder og udvikling."

"For det kan godt nogle gange være svært for dem at udtrykke, hvilke følelser man får, når man bliver slået. Så kan det være, at de bare sidder og kigger, og så siger jeg 'kan du prøve at pege på en her følelse, hvordan tror du, at du vil have det?' Det kan være lettere at pege på bamsen med tårerne i stedet for at bruge sit sprog."

Citaterne skildrer de særligt udfordrende elementer ved direkte inddragelse i sager, der omhandler børn og unge og det individuelle hensyn, der kontinuerligt må tages til barnets eller den unges perspektiver og begrebsverden.

Et andet konkret eksempel på den kompleksitet, der kan opstå i forbindelse med inddragelsen af barnets eller den unges synspunkter i underretningssager, skildres i en af de sager, som Justitia har fået aktindsigt i. Sagen omhandler en pige, der detaljeret og konkret beretter om psykisk og fysisk vold i hjemmet over for en lærer. På baggrund af pigens udsagn – herunder at hun er blevet slået med flad hånd cirka én gang om måneden, hevet i håret og får at vide af sin mor, at *"det er hendes egen skyld, at jeg slår"* – sender læreren en underretning til kommunen, hvorefter sagen politianmeldes. I forbindelse med den børnefaglige undersøgelse i kommunen, trækker pigen dog sine udtalelser tilbage. Pigen giver udtryk for, at hendes oprindelige udsagn ikke var sande, og at hun havde været uvenner med sin mor på det pågældende tidspunkt. Samtidig giver hun udtryk for frustration, magtesløshed og bekymring for, hvilke konsekvenser underretningen kan få for både hende selv og hendes forældre. Hun understreger desuden, at hvis det, der stod i underretningen, faktisk var sandt, ville hun stå ved det.

Børns og unges tilbagekaldelse af tidligere udtalelser kan skyldes en række forhold, herunder loyalitetskonflikter, følelsen af skyld, frygt for konsekvenser eller et ønske om at beskytte sine forældre.[183] Sagseksemplet illustrerer således et skønsmæssigt dilemma, som er fagligt

[183] Se nærmere herom i Kolze et al. 2025.

krævende, idet det dels skal sikres, at barnets eller den unges perspektiv reelt bliver inddraget og respekteret – også når barnet eller den unge trækker sig eller udtrykker ambivalens – dels skal sikre, at hensynet til beskyttelse og handling i tilfælde af potentielle overgreb bliver varetaget.

Sagseksemplet rejser også spørgsmål om, hvordan den direkte inddragelse af børn og unge konkret udmøntes og udfordres i praksis, når barnets eller den unges udsagn ikke er konsistente. Det peger samtidig på behovet for at udvikle klare retningslinjer for, hvordan der kan arbejdes metodisk med inddragelse for at sikre, at barnets eller den unges stemme hverken overvurderes eller tilsidesættes i vurderingen af barnets eller den unges behov for støtte, men inddrages med forståelse for de underliggende mekanismer, der kan præge en fortælling fra et barn eller en ung i en udsat position.

10.1.5 Den indirekte kontakt som supplement til den direkte kontakt

Mange af børne- og ungerådgiverne i Justitias interviewundersøgelse beretter om sager, hvor barnet eller den unge ikke direkte fortæller om oplevelser med vold, eller hvor barnet eller den unge trækker tidligere udtalelser tilbage. For at be- eller afkræfte mistanken beskriver flere børne- og ungerådgivere, at de er særligt opmærksomme på barnets adfærd sammenholdt med *"normal"* eller *"alderssvarende adfærd"*. I nogle kommuner opererer de også med specifikke huskesætninger, der fortolker sammenhænge mellem *"adfærd, udsagn og kontekst"*.

> *"Fordi vi kan også sidde i en situation, hvor vi siger, at vi tager ud og taler med et barn, som fortæller, eller vi har fået en underretning, hvor de siger, at der er vold. Taler vi med barnet, og barnet siger nej, men stadigvæk er sådan lidt tvivlende i adfærd. Og så taler vi med forældrene, som nægter, at det her nogensinde er sket. Den situation kan vi jo også stå i, hvor vi så også tænker, hvad skal vi så gøre? Hvad kalder det på? Men altså, det kalder jo altid på, at barnet har en oplevelse. Og den oplevelse, vi kan aldrig nogensinde sige, hvad der er rigtigt og forkert, men hvis barnet siger, at de har en oplevelse af at blive slået, eller de har en oplevelse af ikke at blive slået, og vi så har noget adfærd, der taler imod, jamen så bliver vi nødt til at tage det seriøst. Og så må vi jo være nysgerrige på, hvad bunder det i, hvis forældrene ikke kan genkende, at der har været vold, og de ikke kan genkende det her. Hvad bunder det så i? (...) Der er altid en årsag til, at barnet fortæller, som det gør."*
>
> *"Den ene pige på fem år, hun næsten krøb under huden på mig under tøjet. Så blev jeg jo vildt bekymret, for det skal man ikke gøre til en fremmed en. Så det er hele den der børnepsykologiske tankegang, der ligger bag ved adfærdsmæssigt. Hvad skal de egentlig kunne i den her alder? Hvor de små babyer, enten så er de generte, men de kan jo godt komme hen til en, og så er det okay. For det er jo*

deres nysgerrighed. Men en på [fem år] skal ikke sætte sig op på skødet af en vildt fremmed kvinde og sige, at jeg elsker dig."

Citaterne illustrerer, hvordan en børnesamtale ikke alene beror på, hvad der bliver italesat af barnet eller den unge, men også på barnets eller den unges adfærd og opførsel i bredere forstand. Her kan der opstå en afvejning, hvor barnets eller den unges afkræftelse af, at volden er sket, ikke i sig selv betyder, at mistanken bortfalder, hvis barnets eller den unges adfærd 'taler imod'. Den indirekte inddragelse i form af observationer bruges således her som et supplement til den direkte inddragelse for at sikre, at sagen bliver tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes afgørelse på et korrekt og fyldestgørende grundlag i overensstemmelse med officialmaksimen.[184]

10.1.6 Vurderingen af, om kravet om direkte kontakt kan fraviges

Som beskrevet indledningsvist kan kravet om inddragelse ved direkte kontakt med barnet eller den unge fraviges ud fra en konkret skønsmæssig vurdering. I henhold til barnets lov § 5, stk. 4, kan kravet om direkte kontakt kun fraviges i de *helt særlige tilfælde*, hvor barnets eller den unges alder eller andre forhold i *afgørende grad taler imod* den direkte inddragelse. I henhold til barnets lov § 137, stk. 4, kan kravet om direkte kontakt dog fraviges *i det omfang* barnets eller den unges modenhed eller sagens karakter *taler imod* samtalens gennemførelse. Det er desuden kun barnets lov § 5, stk. 4, der foreskriver, at der i tilfælde af, at det vurderes, at kravet om direkte kontakt kan fraviges, skal være en tilvejebringelse af barnets eller den unges synspunkter og holdninger på anden vis, herunder ved indirekte kontakt gennem observationer af barnet eller den unge eller ved at tale med de voksne omkring barnet eller den unge.

En stor del af de adspurgte børne- og ungerådgivere i Justitias interviewundersøgelse beretter om tvivlsspørgsmål relateret til den skønsmæssige vurdering af, hvornår kravet om direkte kontakt kan fraviges i sager, hvor barnet eller den unge – som følge af alder og/eller udviklingsniveau – har et begrænset sprog og/eller vanskeligheder med at forstå sagens omstændigheder. Mange børne- og ungerådgivere beretter således om, at kravet om direkte kontakt i praksis ofte leder til mange faglige drøftelser om hvornår et barn eller en ung kan forstå, hvad det vil sige at være udsat for et overgreb, eller hvordan man undgår at lægge ord i munden på barnet eller den unge.

Nogle børne- og ungerådgivere beretter i forlængelse heraf om, hvordan de i praksis arbejder med forskellige uformelle interne retningslinjer – både individuelt og til tider kollektivt – for, hvornår det er meningsfuldt at afholde samtaler med børn og unge, dvs. inddragelse ved direkte kontakt. Dette kan dog komme i konflikt med den forvaltningsretlige grundsætning om forbud mod skøn under regel. Det følger navnlig heraf, at forvaltningen ikke må anvende

[184] Se herom også lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 10.

såkaldte begrænsnings- og afskæringsregler, dvs. interne regler, der begrænser eller helt afskærer det konkrete og individuelle skøn i enkelte sager, når den er tildelt en skønsmæssig beføjelse.[185]

En børne- og rådgiver udtaler eksempelvis:

> *"De store kan vi jo inddrage i samtaler (...) Vi inddrager også [red. de yngre], men det er meget som observation og perspektiv fra de andre, der kender dem. Jeg kan ikke snakke med en 3-årig (...)"*

Uanset, om sådanne aldersbestemte grænsedragninger for direkte kontakt kun afspejler én enkelt ansats praksis eller en hel afdelings tilgang, må en sådan administrativ opstilling af en aldersgrænse for direkte kontakt efter Justitias opfattelse anses for en ikke retmæssig skønsudøvelse, hvis grænsedragningen ikke giver mulighed for et konkret skøn, og der således ikke i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret og individuel vurdering af, om kravet om direkte kontakt kan fraviges. En sådan intern regel vil navnlig være i strid med forbuddet mod skøn under regel, idet barnets lov § 5, stk. 4, såvel som barnets lov § 137, stk. 4, stiller krav om, at forvaltningen i hvert enkelt tilfælde foretager en konkret og individuel vurdering af, om kravet om direkte kontakt kan fraviges.

Det bemærkes i den forbindelse, at der som beskrevet indledningsvist hverken efter barnets lov § 5, stk. 4, eller barnets lov § 137, stk. 4, er mulighed for at aldersbegrænse den direkte kontakt uden i hvert enkelt tilfælde at foretage en konkret skønsmæssig vurdering af, om barnets eller den unges alder i afgørende grad taler imod det, jf. barnets lov § 5, stk. 4, eller om barnets eller den unges modenhed eller sagens karakter taler imod det, jf. barnets lov § 137, stk. 4. I Ankestyrelsens principmeddelelse 9-25 fastslås det også, at der efter barnets lov § 5, stk. 4, altid skal foretages en samlet konkret vurdering af barnets eller den unges alder og andre forhold hos barnet eller den unge. I lovforarbejderne understreges det også, at netop for at understøtte det centrale princip i Børnekonventionen artikel 12 om barnets ret til at blive hørt og få sine synspunkter tillagt passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed, er det med barnets lov tydeliggjort, at *"alle børn vil skulle inddrages ved kontakt og samtaler, og at deres holdninger, ønsker og behov vil skulle høres."*[186] I Børnekomitéens Generelle Kommentar om Børnekonventionen artikel 12, understreges det også, at:

[185] Fenger, Niels. (2018). Forvaltningsret. 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets forlag, side 367. **Se også** FOB 2024-19, side 3-6.
[186] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, almindelige bemærkninger, pkt. 4.2.1.

"States parties cannot begin with the assumption that a child is incapable of expressing her or his own views. On the contrary, States parties should presume that a child has the capacity to form her or his own views and recognize that she or he has the right to express them; it is not up to the child to first prove her or his capacity. [...] The Committee emphasizes that article 12 imposes no age limit on the right of the child to express her or his views and discourages States parties from introducing age limits either in law or in practice which would restrict the child's right to be heard in all matters affecting her or him." [187]

Børnekonventionen artikel 12 samt barnets lov § 5, stk. 4, og § 137, stk. 4, tillader således ikke, at børne- og ungerådgiverne blot antager, at et barn på 3 år eller derunder ikke er i stand til at udtrykke sine egne synspunkter. Tværtimod skal de gå ud fra, at ethvert barn og enhver ung har evnen til at danne sine egne synspunkter, samt anerkende deres ret til at udtrykke dem. Det skal ikke være op til barnet eller den unge først at bevise sin evne hertil. Børnekomitéen henviser i forlængelse heraf til, hvordan forskningen viser, at børn er i stand til at danne sine egne synspunkter fra den yngste alder, selv når de måske ikke er i stand til at udtrykke dem verbalt.[188] Ifølge Børnekomitéen kræver en fuld implementering af Børnekonventionen artikel 12, derfor:

"[...] recognition of, and respect for, non-verbal forms of communication including play, body language, facial expressions, and drawing and painting, through which very young children demonstrate understanding, choices and preferences."[189]

Disse nonverbale former for kommunikation må forstås i overensstemmelse med de eksempler på indirekte kontakt, der beskrives i forarbejderne til barnets lov § 5, stk. 4, herunder eksemplerne om *"at indhente observationer om barnet eller ved at tale med de voksne, der er omkring barnet."*[190]

Enkelte af de sagsforløb, som Justitia har fået indsigt i, vedrører netop situationer, hvor et barn – som følge af alder og udviklingsniveau – vurderes at have begrænsede sproglige færdigheder eller slet ikke besidder et verbalt sprog, og hvor et barns synspunkter derfor forsøges tilvejebragt og inddraget ved hjælp af nonverbale former for kommunikation. Et konkret eksempel er en sag, hvor en børnehavepædagog har indsendt en underretning efter at have

[187] Jf. Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 12 (2009) om barnets ret til at blive hørt (artikel 12), præmis 20-21.
[188] Jf. Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 12 (2009) om barnets ret til at blive hørt (artikel 12), præmis 21, jf. Lansdown G. (2005)., "The evolving capacities of the child", Innocenti Research Centre, UNICEF/Red Barnet, Firenze.
[189] Jf. Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 12 (2009) om barnets ret til at blive hørt (artikel 12), præmis 21.
[190] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 5.

observeret, at barnet blev slået med flad hånd af sin storesøster. Efter det første møde med barnet og et indledende forsøg på at inddrage barnet i sagsbehandlingen, noterer børne- og ungerådgiveren, at *"[red. barnets navn] formår ikke at sige sætninger bestående af flere ord"*. I stedet vægtes kontaktpædagogens udtalelser om barnets opførsel i børnehaven. I notatet fremgår blandt andet nogle udtalelser fra kontaktpædagogen, der beskriver barnets adfærd som grænsesøgende, og at barnet efter episoden, hvor søsteren slog, er begyndt at dukke sig eller trække sig tilbage, hvis nogen nærmer sig for hurtigt. Udover kontaktpædagogens udtalelser indgår der i notatet også enkelte observationer af barnet foretaget af børne- og ungerådgiveren. Se gengivelse herunder:

Observation af [redacted]

[redacted] sidder sammen med ergoterapeut [redacted] og nogle andre børn, hvor de sidder og tygger tyggegummi og forsøger at lave bobler.

[redacted] forsøger at efterligne det, som [redacted] gør.

Undertegnede forsøger at komme i dialog med [redacted]. [redacted] formår ikke at sige sætninger bestående af flere ord. [redacted] kan sige [redacted], hvis [redacted] har sagt det først. [redacted] formår at gentage et sagt ord men ikke mere.

[redacted] fremstår som soigneret i tøjet. [redacted] er en køn og smilende dreng med kort sort hår og brune øjne. [redacted] fremstår som en glad dreng.

Undertegnede afslutter "samtalen" og vinker farvel til [redacted] hvilket [redacted] ikke responderer på.

[redacted]

I ovenstående gengivelse af et notat fra en børnesamtale indgår således oplysninger om, at barnet ikke kan forme sætninger med flere ord. Derudover indeholder notatet udtalelser fra kontaktpædagogen omhandlende barnet (fremgår ikke af gengivelsen) samt enkelte observationer af barnet, som børne- og ungerådgiveren selv foretager ved mødet, herunder at barnet ikke responderer på rådgiverens farvelvink.

Observationer af barnet og udtalelser fra voksne omkring barnet er som indledningsvist beskrevet elementer af den indirekte kontakt, der er afspejlet i barnets lov § 5, stk. 4, og som har til formål at tilvejebringe og inddrage barnets holdninger og synspunkter i sager, hvor dette ikke kan sikres gennem samtale eller anden direkte kontakt. Udover at der i lyset af notatpligtens genstand, jf. offentlighedsloven § 13, stk. 1, (beskrevet i afsnit 5.1) kan sættes spørgsmålstegn ved betydningen af observationen om, at barnet er *"en køn (...) dreng med kort sort hår*

og brune øjne", kan der ligeledes sættes spørgsmålstegn ved, om karakteren og mængden af de observationer, der indgår i sagsnotaterne i ovenstående sagseksempel, er tilstrækkelige til at sikre barnets ret til indflydelse på de forhold, som vedrører barnet, jf. ordlyden af den generelle inddragelseshjemmel i barnets lov § 5, stk. 2. I sagsmaterialet fra samme sag indgår ligeledes et notat fra et tværfagligt møde, som blev afholdt i barnets børnehave. Mødet blev initieret af børnehavepersonalet på baggrund af en oplevet forværring i barnets trivsel, og fandt sted cirka halvanden måned efter den ovenfor beskrevne børnesamtale. I notatet fra det tværfaglige møde fremgår blandt andet følgende:

> *"Børnehaven fortæller, at [redacted] er blevet dygtig sprogligt, hvor han tidligere bare gentog hvad andre sagde, bruger han nu hele sætninger. [redacted] kan alle børnenes navne og kan sige hvilke børn forældre kommer efter."*

På trods af barnets sproglige fremgang fremgår der i sagsakterne ingen forsøg på at gennemføre en børnesamtale med barnet. I et sagsdokument dateret til cirka 10 dage efter afholdelsen af det tværfaglige møde beskrives:

> *"Årsag til ingen samtale: Barnet eller den unges alder eller andre forhold taler i afgørende grad imod at gennemføre samtalen, jf. § 5, stk. 4. [redacted] har ikke et sprog, der gør det muligt at tale med omkring underretningen. I forbindelse med underretningen er der lavet en observation af [redacted], som vurderes at være et aktuelt billede af [redacted] trivsel og udvikling, dette er bekræftet af møde i børnehaven den [redacted] hvor [redacted] beskrives som en dreng med medfødte vanskeligheder (ikke alderssvarende udvikling)."*

I ovenstående sagseksempel vurderes det således – med henvisning til barnets lov § 5, stk. 4 – at *"barnet eller den unges alder eller andre forhold taler i afgørende grad imod at gennemføre samtalen"* og, at dette skyldes, at barnet ikke har et sprog, der gør det muligt at tale med barnet. I lyset af den ovenfor beskrevne beretning fra børnehaven om barnets sproglige udvikling kan der imidlertid sættes spørgsmålstegn ved, om ikke den direkte kontakt med barnet reelt havde været muligt. Det bemærkes, at der henvises til den af de to inddragelsesbestemmelser i barnets lov, der trods alt har den højeste barre for, hvornår kravet om direkte kontakt kan fraviges. Det noteres da også efterfølgende, at der er *"lavet en observation"* af barnet, hvilket er i overensstemmelse med barnets lov § 5, stk. 4, der (i modsætning til barnets lov § 137, stk. 4,) stiller krav om, at der i de tilfælde, hvor kravet om direkte kontakt fraviges, skal være en tilvejebringelse af barnets synspunkter og holdninger på anden vis, herunder ved indirekte kontakt i form af eksempelvis observationer.

Notatet om, at der er lavet en observation af barnet, efterfølges af en bemærkning om, at denne *"vurderes at være et aktuelt billede"* af barnet. Det noteres dog ikke, hvorvidt og hvordan denne observation er tilstrækkelig til at tilvejebringe og inddrage barnets synspunkter i overensstemmelse med barnets lov § 5, stk. 4, og derved hvordan dette sikrer barnets ret til indflydelse på de forhold, som vedrører barnet, jf. barnets lov § 5, stk. 2.

Ovenstående sagseksempel er blot et af flere eksempler på sager, som Justitia har fået indsigt i, hvor der kan sættes spørgsmålstegn ved, om de indirekte inddragelsesteknikker reelt sikrer barnets eller den unges ret til indflydelse på de forhold, som vedrører barnet eller den unge, jf. barnets lov § 5, stk. 2. Mængden og karakteren af indirekte kontakt i de enkelte underretningssager varierer generelt i høj grad på tværs af sagsmaterialerne. Når det gælder observation af barnet eller den unge, er det eksempelvis ikke muligt på baggrund af aktindsigterne at udlede præcist, hvilke faktorer børne- og ungerådgivere retter deres opmærksomhed mod.

På tværs af de forskellige sager noteres således flere steder observationer, der blandt andet omhandler a) hvorvidt barnets eller den unges opførsel er alderssvarende, b) hvorvidt barnets eller den unges adfærd er bemærkelsesværdig, c) hvorvidt barnet eller den unge græder eller virker utryg ved samtale om voldsepisoder, d) hvorvidt barnet eller den unge virker afvisende eller "samarbejdsvillig" ved samtale om voldsepisoder, e) hvordan barnet eller den unge opfører sig overfor forældrene. Fælles for disse forskelligartede observationer i sagsakterne er, at der sjældent indgår yderligere bemærkninger eller refleksioner om, hvorvidt og hvordan de noterede observationer skal forstås som af betydning for sagen, jf. offentlighedsloven § 13, stk. 1, eller hvorvidt og hvordan de noterede observationer bidrager til at understøtte barnets eller den unge ret til indflydelse på de forhold, som vedrører barnet eller den unge, jf. barnets lov § 5, stk. 2. Dette kan indikere, at der i praksis ikke er tilstrækkelig viden om og opmærksomhed på, hvornår den indirekte kontakt er tilstrækkeligt kvalificeret til reelt at sikre børns og unges ret til indflydelse på de forhold, som vedrører dem, jf. barnets lov § 5, stk. 2.

I nogle af de sager, som Justitia har fået aktindsigt i, henvises der ikke ved inddragelsesvurderingen til barnets lov § 5, men til barnets lov § 137. I de nævnte sager udfordrer dette ikke umiddelbart barnets eller den unges ret til indflydelse, idet der i alle sagerne finder en samtale sted med barnet eller den unge i overensstemmelse med barnets lov § 137, stk. 3 – på samme måde, som hvis det havde været efter barnets lov § 5, stk. 3. I det omfang, der i disse sager havde været grund til at undlade den direkte kontakt, ville det imidlertid kunne udfordre barnets eller den unges ret til indflydelse, hvis denne vurdering var blevet foretaget i overensstemmelse med barnets lov § 137, stk. 4 og ikke barnets lov § 5, stk. 4. Dette skyldes, at det som beskrevet indledningsvist kun er barnets lov § 5, stk. 4, der omfatter den indirekte kontakt, som et alternativ til den direkte kontakt, og at det også er denne af de to inddragelsesbestemmelser, der har den højeste barre for at undlade den direkte kontakt. Dette understreger således et behov for at sikre, at de to inddragelsesbestemmelser er overensstemmende og sikrer

børn og unge med behov for særlig støtte, den samme ret til indflydelse på de forhold, som vedrører dem.

10.2 Inddragelse af det underrettede barns eller den unges søskende

10.2.1 Den skønsmæssige vurdering af søskendes støttebehov i underretningssager

Når kommunerne modtager en underretning om et barn eller en ung under 18 år, er det ikke ekspliciteret i barnets lov, om kommunerne tillige skal vurdere, om underretningen giver anledning til bekymring for det underrettede barns eller den unges eventuelle søskende. Det er kun, når der enten træffes afgørelse om, at der skal foretages en børnefaglig undersøgelse af det underrettede barn eller den unge efter barnets lov § 20, stk. 1 eller 2, eller en afdækning af det underrettede barns eller den unges støttebehov efter barnets lov § 19, stk. 1, at barnets lov ekspliciterer inddragelsen af søskende i underretningssager.

Det følger af barnets lov § 21, stk. 1, at en kommune i forbindelse med en børnefaglig undersøgelse af et barn eller en ung skal vurdere, om der skal foretages en børnefaglig undersøgelse af eventuelle søskende. Bestemmelsen indebærer ifølge lovforarbejderne, at kommunen vil skulle foretage en børnefaglig undersøgelse af søskende, hvis det efter en konkret vurdering må antages, at de har behov for særlig støtte.[191] Videre følger det af barnets lov § 19, stk. 3, at kommunerne i forbindelse med en afdækning af et eller flere forhold af betydning for det underrettede barns eller unges støttebehov efter barnets lov § 19, stk. 1, skal foretage en konkret vurdering af, om der tillige skal foretages en afdækning af et eller flere forhold af betydning for støttebehovet hos eventuelle søskende.[192]

Der bliver hverken i barnets lov § 21, stk. 1, eller i barnets lov § 19, stk. 3, henvist tilbage til screeningsforpligtelsen i barnets lov § 18. Vurderingen af behovet for henholdsvis en børnefaglig undersøgelse eller en afdækning af søskendes støttebehov er således en skønsmæssig vurdering, der overlades til kommunerne. Denne bliver dog i lovforarbejderne vejledt af nogle eksempler på tilfælde, hvor der enten ikke er grundlag for en sådan børnefaglig undersøgelse eller afdækning, eller hvor der er grundlag herfor. Det bemærkes i lovens forarbejder, at i det omfang en kommune eksempelvis er ved at foretage en børnefaglig undersøgelse eller afdækning af et barn eller en ung, der hovedsageligt har problemer, som skyldes forhold, der vedrører barnet eller den unge selv, f.eks. nedsat funktionsevne, vil der ofte ikke umiddelbart være grund til at antage, at der bør foretages en undersøgelse eller afdækning af eventuelle søskendes støttebehov, medmindre det vurderes, at barnets eller den unges forhold direkte

[191] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 21.
[192] Jf. barnets lov § 19, stk. 3, 1. pkt.

eller indirekte påvirker barnets eller den unges søskende negativt.[193] Omvendt vil der, ifølge lovforarbejderne ofte være grund til at antage, at der bør gennemføres en undersøgelse eller en afdækning af eventuelle søskendes støttebehov, hvis et barns eller en ungs problemer eksempelvis skyldes forhold i familien.[194]

Det er således op til kommunernes konkrete skønsmæssige vurdering, om søskendes støttebehov også skal undersøges eller afdækkes, og det er alene i forbindelse med en børnefaglig undersøgelse henholdsvis afdækning af det underrettede barns eller den unges støttebehov, at kommunerne skal foretage denne skønsmæssige vurdering.

I et af de interviews, som Justitia har foretaget, reflekterer en børne- og ungerådgiver over deres praksis for inddragelse af søskende, når de modtager en underretning, der omhandler vold mod et barn eller en ung i en større søskendeflok:

> *"Som udgangspunkt tænker vi egentlig, at hvis et barn siger, at det bliver slået, uanset om de også beskriver vold mod de andre, at vi opretter underretningen på alle børnene, fordi vi også tænker, at så kan vi nærmest tænke, at det er psykisk vold, hvis det ene barn bliver slået, og det andet barn har set det her barn bliver slået. Så uanset, om barnet er blevet slået eller ej, så opretter vi næsten altid underretninger på alle børnene, selvom vi ikke ved, at de andre er blevet slået. Og så kan det godt være, at det går lidt længere tid, før vi taler med børnene, men vi opretter sager på dem alle sammen."*

Citatet illustrerer, hvordan en underretning om fysisk vold mod et barn eller en ung i en søskendeflok, tillige bør give anledning til bekymring for det underrettede barns eller den unges søskende. Dette skyldes, at tilstedeværelsen omkring og observationen af fysisk vold kan have karakter af psykisk vold. Som beskrevet i afsnit 7, er det ikke nødvendigvis udtryk for psykisk vold i sig selv, men det kan være en del af et større mønster, hvor et barn eller en ung udsættes for psykisk vold. Det skal også ses i sammenhæng med den handlepligt, der følger af EMRK artikel 3,[195] og 8,[196] samt FN's Børnekonvention artikel 19.

Som beskrevet i afsnit 6, har EMD i sin praksis vedrørende EMRK artikel 3 fastslået, at i det omfang, at en statslig myndighed har viden om eller burde have viden om, at der er risiko for, at en borger, herunder særligt børn og andre sårbare personer, bliver udsat for overgreb i strid med EMRK artikel 3, har den statslige myndighed en positiv forpligtelse til at iværksætte

[193] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 19 og til § 21.
[194] Ibid.
[195] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73.
[196] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.

rimelige foranstaltninger, der effektivt kan forhindre overgrebene.[197] Der stilles desuden efter EMRK artikel 3 særligt strenge krav til myndighedernes tilsynspligt overfor børn, da de kan tøve med at fortælle om overgreb eller med at beskrive overgreb.[198] Børn nyder således en særlig beskyttelse, og EMD har derfor i sin praksis vedrørende EMRK artikel 3, med henvisning til artikel 19 i FN's Børnekonvention, fastslået at myndighederne er forpligtet til at sikre, at:

"[...] all reports of violence against children, ***including those within the family****, must be appropriately investigated"*[199] (vores fremhævning).

EMRK artikel 3, og FN's Børnekonvention artikel 19, forpligter således kommunerne til at iværksætte en passende undersøgelse af alle underretninger om vold mod børn og unge, herunder børn og unge inden for familien. På samme måde har EMD i sin praksis vedrørende rækkevidden af handlepligten efter EMRK artikel 8, understreget at særligt børn og andre sårbare personer har ret til en effektiv beskyttelse mod angreb på deres fysiske og psykiske integritet.[200]

Ved en underretning om vold mod et barn eller en ung fra forældrenes side, kan der tillige være en risiko for, at eventuelle andre børn og unge i familien bliver udsat for vold. Når kommunerne modtager en underretning om vold mod ét barn eller én ung i en søskendeflok, får kommunerne således som minimum en burde-viden om risiko for vold mod de øvrige børn og unge i familien, som kommunerne efter Justitias vurdering med rimelighed kan forventes at handle på. I de sagsakter, Justitia har fået indsigt i, er der imidlertid stor skønsmæssig variation i kommunernes praksis for inddragelse af søskende, hvilket kan medføre, at søskende risikerer at blive overset i strid med handlepligten efter EMRK artikel 3,[201] og 8,[202] samt FN's Børnekonvention artikel 19. Dette vil afsnit 10.2.3 illustrere.

---

[197] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73. Se også U.2017.3272Ø.
[198] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 20. marts 2012 (endelig 24. september 2012) i sag *C.A.S. and C.S. v. Romania* [26692/05], præmis 78 og 81. Se også U.2017.3272Ø.
[199] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 3. september 2015 (endelig 3. december 2015) i sag *M. and M. v. Croatia* [10161/13], præmis 146. Se også U.2017.3272Ø.
[200] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72.
[201] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73.
[202] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.

10.2.2 Den pligtmæssige vurdering af søskendes støttebehov i anbringelsessager

I forbindelse med vedtagelsen af barnets lov, fandt Social-, Bolig- og Ældreministeriet, at der var behov for at skærpe kommunernes forpligtelse til at hindre, at der er søskende, som bliver overset, eller som først får hjælp, når problemerne vokser sig for store. Som det bliver beskrevet i forarbejderne til barnets lov, kan dette navnlig *"i sidste ende betyde, at der er børn i meget udsatte familier, som ikke får den hjælp, de har brug for, eller først får det sent, selvom kommunen er opmærksom på alvorlige problemer i familien".*[203]

Dette førte til, at der i barnets lov § 21, stk. 2, blev indført en pligt for kommunerne til at iværksætte en børnefaglig undersøgelse af eventuelle hel-, halv- og papsøskende i husstanden, som er under 15 år, hvis et barn eller en ung anbringes uden for hjemmet, og anbringelsen er begrundet i utilstrækkelig omsorg for barnet eller den unge eller andre alvorlige forhold hos forældrene. Kommunerne kan herefter kun undlade at iværksætte en børnefaglig undersøgelse af hjemmeboende søskende under 15 år i disse sager, hvis det er åbenlyst, at den eller de pågældende søskende trives og ikke har behov for støtte.[204] I så fald skal kommunen begrunde sin beslutning, og begrundelsen skal fremgå af sagen.[205] For søskende over 15 år, vil kommunerne dog fortsat blot skulle foretage en konkret skønsmæssig vurdering af, om der er behov for at undersøge deres støttebehov, således som det er beskrevet ovenfor i afsnit 10.2.1. Ifølge lovforarbejderne, er denne afgrænsning begrundet i, at:

> *"unge over 15 år har en alder, der gør, at de lettere selv kan bede om hjælp, hvis de har brug for det. Der er dermed ikke samme behov for en skærpelse af de gældende regler."*[206]

Henset til, at barnets lov § 21, stk. 2, netop har til formål at hindre, at der er søskende, som bliver overset, eller som først får hjælp, når problemerne vokser sig for store, fremstår denne aldersgrænse vilkårlig, idet den ikke synes sagligt begrundet i bestemmelsens formål. Det skal desuden bemærkes, at kommunerne, som beskrevet i afsnit 10.2.1., har en pligt til at iværksætte rimelige foranstaltninger, der effektivt kan forhindre/beskytte mod overgreb/angreb i

[203] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, almindelige bemærkninger, pkt. 3.5.2.
[204] Jf. barnets lov § 21, stk. 3. **Se også** lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, almindelige bemærkninger, pkt. 3.5.3.
[205] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, almindelige bemærkninger, pkt. 3.5.3.
[206] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, almindelige bemærkninger, pkt. 3.5.3.

strid med EMRK artikel 3,[207] og 8,[208] samt FN's Børnekonvention artikel 19, uanset barnets eller den unges alder.[209]

10.2.3 Variation i hyppighed af og formålet med inddragelsen

Behovet for at sikre, at søskende ikke bliver overset og, at de får den nødvendige hjælp i tide, der som beskrevet i afsnit 10.2.2 kommer til udtryk i forarbejderne til barnets lov, har ikke givet anledning til en skærpelse af de øvrige regler, der regulerer kommunernes forpligtelse til at hindre dette.

Det er således, som beskrevet i afsnit 10.2.1, fortsat op til kommunernes konkrete skønsmæssige vurdering, om søskendes støttebehov også skal undersøges eller afdækkes, og det er alene i forbindelse med en børnefaglig undersøgelse henholdsvis afdækning af det underrettede barns eller den unges støttebehov, at kommunerne er forpligtet til at foretage denne skønsmæssige vurdering. Dette kan være en af årsagsforklaringerne til, at der i de sagsakter, som Justitia har fået indblik i, observeres en variation på tværs af kommuner og underretningssager i forhold til, hvornår de pågældende børne- og ungerådgivere vurderer, at indholdet i en underretning giver anledning til bekymring for barnets eller den unges søskende, herunder hvilket potentielt støttebehov de pågældende søskende har. Det skal i forlængelse heraf bemærkes, at det ikke har været muligt for Justitia at udlede, hvorvidt den manglende eksplicitering skyldes et overset hensyn til barnets eller den unges søskende i vurderingsprocessen, eller om det blot skyldes, at der er blevet oprettet separate sager på disse. Uanset dette, ses det i flere af de sagsakter, Justitia har fået indblik i, at inddragelsen af det underrettede barns eller den unges søskende primært sker i tilfælde, hvor der hersker usikkerhed eller uklarhed omkring det underrettede barns eller den unges udtalelser. Oplysninger fra søskende via en børnesamtale, bruges her som et middel til at be- eller afkræfte de oplysninger, der fremgår af underretningen, og som er fremkommet under børnesamtalen med det underrettede barn eller den unge. Det underrettede barns eller den unges søskende fungerer her således som en kilde til vurdering af underretningens og det underrettede barns eller den unges troværdighed og til at skabe et mere nuanceret billede af familiens samlede situation.

---

[207] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73.
[208] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.
[209] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73. **Se også** Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72. **Se også** FN's Børnekonvention artikel 19, om et barns ret til beskyttelse mod vold, sammenholdt med FN's Børnekonvention artikel 1, som fastslår, at: *"I denne konvention forstås ved et barn ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet."*

Justitia har blandt andet fået aktindsigt i en sag på baggrund af en underretning, der vedrører en 11-årig dreng, som har fortalt om vold og overgreb til familieretshuset i forbindelse med en verserende sag om forældremyndighed og samvær. I denne sag inddrages hans 13-årige søster i en separat sagsakt. Den 11-åriges sagsakt indeholder beskrivelser af vold, som – ifølge den 11-åriges udtalelser – er udøvet mod ham selv og hans brødre. Nedenfor ses et uddrag af underretningen indgivet af familieretshuset på baggrund af den 11-årige drengs udtalelser:

> Vi er bekymrede for oplysningen om, at [redacted] i en længere periode har overværet og været udsat for vold i sin fars hjem under samvær. [redacted] beskriver for den børnesagkyndige, at han ikke har lyst til at tale om sin far eller samværet hos ham, da det er ubehageligt at snakke om. [redacted] gives noget tid, hvorefter han spørges ind igen, om han er klar til at forklare den børnesagkyndige, hvad det er, som er ubehageligt hjemme hos far. [redacted] svarer "fordi min far slår mig". [redacted] begynder herefter at græde, men kæmper for at holde tårerne tilbage. Han spørges, om det er noget, der er sket en enkelt gang eller sket flere gange, og [redacted] svarer, at det er sket mange gange. Han fortæller herefter videre, at hans far slår ham med flad hånd, knyttet hånd og med træskeer (køkkenskeer). Han fortæller yderligere, at dette er sådan hans far behandler alle drengene i familien, men ikke pigerne. Det skal tilføjes, at den børnesagkyndige ikke kender yderligere til omfanget af volden, samt hvem der bor og opholder sig på [redacted] adresse.

Rådgiverne vurderer imidlertid, at enten den 11-åriges udtalelser fra underretningen eller selve oplysningerne i underretningen fremstår med en vis grad af utydelighed, som det fremgår af følgende passage i sagsakten:

> "Endvidere vurderes det i samråd med [redacted], at de som enhed, retter henvendelse til [redacted] med oplysning om børnesamtalen, herunder om denne bror be- eller afkræfter underretningens bekymring for vold begået af far mod drengene i familien, herunder [redacted]. "Der er i denne vurdering lagt vægt på, at det i underretningen er uklart, i hvilket omfang der er begået vold, hvor tit og hvem volden er rettet mod".

På baggrund af denne uklarhed vurderer børne- og ungerådgiveren, at det er nødvendigt at inddrage barnets 13-årige søster. Inddragelsen sker i kraft af, at "*[d]er kan være bekymring for søskende, der bliver instrueret i, hvad de skal sige*". Børne- og ungerådgiveren begrunder denne mistanke med, at der hersker en verserende familiekonflikt i Familieretshuset. Formålet med inddragelsen af søsteren bliver således at afdække familiens situation samt afklare bekymringen for manipulation og hermed, hvorvidt den 11-åriges udsagn kan be- eller afkræftes.

De skønsmæssige overvejelser vedrørende inddragelsen af drengens søster fremgår af følgende passage:

> *"(...) idet Politiets Overgrebsgruppe ønsker at få afdækket, hvorvidt andre af fars børn vil bekræfte den 11-åriges brors udsagn om bekymringen for vold, så det dermed kan udelukkes, at den 11-årige udtaler sig grundet en forældrekonflikt i Familieretshuset."*

Sagen illustrerer, hvordan inddragelse af det underrettede barns eller den unges søskende tidligt i oplysnings- og vurderingsarbejdet kan tjene flere formål. Som beskrevet ovenfor, ses det imidlertid i de underretningssager, som Justitia har fået aktindsigt i, at inddragelsen af søskende primært har til formål at oplyse det underrettede barns eller den unges underretningssag snarere end en egentlig screening af det underrettede barns eller den unges søskendes eventuelle støttebehov. Dermed risikerer kommunerne i strid med handlepligten efter EMRK artikel 3,[210] og 8,[211] samt FN's Børnekonvention artikel 19, (som beskrevet i afsnit 10.2.1) at overse, at også det underrettede barns eller den unges søskende bliver udsat for vold, selvom kommunerne efter Justitia vurdering med rimelighed kan forventes at handle på den burde-viden, de får med en underretning om vold mod et barn eller en ung i en søskendeflok.

10.3 Sammenfatning og diskussion

I overensstemmelse med Børnekonventionen artikel 12 har lovgiver med barnets lov ønsket at sikre børns og unges reelle og løbende inddragelse i afgørelser og beslutninger, der vedrører deres liv. Barnets lov § 5 fastslår derfor, at børn og unge med behov for særlig støtte har ret til indflydelse på de forhold, som vedrører dem, og at deres synspunkter som det klare udgangspunkt skal tilvejebringes gennem direkte kontakt. Kravet om direkte kontakt i form af samtaler eller anden direkte kontakt med barnet eller den unge, kan kun fraviges i helt særlige tilfælde, og i så fald skal barnet eller den unge inddrages ved indirekte kontakt, herunder gennem observationer af barnet eller den unge eller gennem udtalelser fra voksne omkring barnet eller den unge.

I barnets lov § 137, stk. 3, findes der dog en særregel om inddragelse i underretningssager om overgreb mod børn og unge. Her er det klare udgangspunkt også, at det underrettede barns eller den unges synspunkter skal tilvejebringes ved direkte kontakt, herunder gennem en børnesamtale. Her kan den direkte kontakt med barnet eller den unge imidlertid allerede undlades, hvis blot barnet eller den unges modenhed eller sagens karakter taler imod det, og i så

[210] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. maj 2001 i sag *Z. and Others v. The United Kingdom* [29392/95], præmis 73.
[211] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 2013 i sag *Eremia v. The Republic of Moldova* [3564/11], præmis 72-73 og 75-79.

fald, foreskrives det ikke, at det underrettede barns eller unges synspunkter skal tilvejebringes på anden vis, herunder ved indirekte kontakt.

Justitia vurderer derfor, at der ikke sikres den samme grad af inddragelse i barnets lov § 137 sammenlignet med barnets lov § 5. Den manglende harmonisering af bestemmelserne kan skabe retlig og praktisk usikkerhed, ligesom det kan betyde, at børn og unge ikke sikres den samme ret til inddragelse i underretningssager sammenlignet med andre sager om særlig støtte, der behandles efter barnets lov.

I praksis ses børne- og ungerådgiverne desuden at opleve betydelige udfordringer med at balancere kravet om direkte kontakt med hensynet til barnets bedste, særligt for at undgå, at barnet eller den unge skal genfortælle traumatiske oplevelser i unødigt omfang. Der opstår desuden dilemmaer, når børns og unges udsagn er inkonsistente, eller når børn og unge trækker deres udtalelser tilbage på grund af eksempelvis loyalitetskonflikter eller frygt for konsekvenser for deres familie. Rådgiverne efterlyser, som tidligere nævnt, bedre metodisk vejledning og redskaber til børnesamtaler, da arbejdet kræver stor sensitivitet over for alder, udvikling og barnets eller den unges begrebsverden, der ikke altid lader sig tyde i den korte tid, som rådgiverne har med barnet eller den unge. Observationer og anden indirekte kontakt anvendes ofte som supplement, især når børn og unge ikke har et verbalt sprog. Der er dog en betydelig variation i, hvor kvalificeret denne praksis er, og ofte fremgår det ikke klart, hvordan observationer tolkes i relation til inddragelseskravet. Sager viser desuden risiko for, at inddragelsen ved indirekte kontakt anvendes for mekanisk uden sikring af kvaliteten og dermed uden tilstrækkelig dokumentation for, hvordan barnet eller den unges holdning og synspunkter er tilvejebragt.

En stor del af de adspurgte børne- og ungerådgivere beretter desuden om tvivlsspørgsmål relateret til den skønsmæssige vurdering af, hvornår kravet om direkte kontakt kan fraviges i sager, hvor barnet eller den unge – som følge af alder og/eller udviklingsniveau – har et begrænset sprog og/eller vanskeligheder med at forstå sagens omstændigheder. I de sager, som Justitia har fået aktindsigt i, ses dette blandt andet at have ført til uformelle aldersgrænser for den direkte kontakt, hvilket Justitia anser for at være en intern regel, der ikke harmonerer med forbuddet mod skøn under regel. Både efter barnets lov § 5, stk. 4, og § 137, stk. 4, gælder der navnlig et krav om, at forvaltningen i hvert enkelt tilfælde skal foretage en konkret og individuel vurdering af, om kravet om direkte kontakt kan fraviges.

I forhold til inddragelsen af søskende bemærkes, at kommunerne i forbindelse med en eventuel børnefaglig undersøgelse og afdækning af det underrettede barns eller den unges støttebehov har pligt til at foretage en skønsmæssig vurdering af, om det underrettede barns eller den unges søskendes støttebehov også skal undersøges eller afdækkes. Hvis det underrettede barn eller den unge anbringes, har kommunerne pligt til at gennemføre en børnefaglig undersøgelse af søskende under 15 år. Efter Justitias opfattelse fremstår denne aldersgrænse vilkårlig og ubegrundet set i lyset af formålet om at hindre, at der er søskende, som bliver overset

eller først får hjælp, når problemerne vokser sig for store. Det ses desuden ikke begrundet i forarbejderne til barnets lov, hvorfor dette hensyn ikke har givet anledning til en mere generel skærpelse af reglerne om inddragelse af søskende i lyset af handlepligten efter EMRK artikel 3, og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19. I de sagsakter, Justitia har fået indsigt i, er der stor skønsmæssig variation i praksis for inddragelse af søskende, hvilket kan medføre, at søskende risikerer at blive overset i strid med handlepligten efter EMRK artikel 3, og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19. I de sagsakter, hvor søskende ses inddraget i en underretningssag, har det primære formål således snarere været at be- eller afkræfte det underrettede barns eller den unges udsagn end en egentlig screening af det underrettede barns eller den unges søskendes eventuelle støttebehov.

11 Forældreinddragelse

Det følger af barnets lov § 2, stk. 4, 1. pkt., at barnets eller den unges vanskeligheder så vidt muligt skal løses *"i samarbejde med familien og med dennes medvirken"*. Bestemmelsen skal ifølge lovforarbejderne ses i sammenhæng med barnets lov § 14, stk. 2, hvorefter kommunerne skal sørge for, at de opgaver og tilbud, der omfatter børn, unge og deres familier, udføres i samarbejde med forældrene og på en sådan måde, at de fremmer børns og unges udvikling, trivsel og selvstændighed. Baggrunden for dette ønske om forældresamarbejde er, ifølge lovforarbejderne, at barnet eller den unge uanset sine udfordringer, er en del af en familie, hvorfor det er væsentligt at bevare familieenheden, hvis mulighederne herfor er til stede.[212] Dette må ligeledes ses i lyset af EMRK artikel 8 om retten til respekt for sit familieliv:

"The first paragraph of Article 8 of the Convention guarantees to everyone the right to respect for his or her family life. As is well established in the Court's case-law, the mutual enjoyment by parent and child of each other's company constitutes a fundamental element of family life, and domestic measures hindering such enjoyment amount to an interference with the right protected by this provision."[213]

Det bemærkes dog i forarbejderne til barnets lov § 2, stk. 4, 1. pkt., at det med formuleringen *"så vidt muligt"* ønskes signaleret, at samarbejdet med familien kun rækker til en vis grænse, idet hensynet til, hvad der er bedst for barnet eller den unge, skal veje tungest.[214] I det omfang, at et barns eller en ungs forhold tilsiger et nødvendigt indgreb, som strider mod forældrenes vilje, må dette indgreb således finde sted på trods af forældrenes manglende medvirken.[215] Denne hensynsafvejning mellem barnet eller den unges interesser og forældrenes interesser, må ses i sammenhæng med FN's Børnekonvention artikel 3, stk. 1, om hensynet til barnets bedste, såvel som EMRK artikel 8 om retten til respekt for sit familieliv. Det er fastslået af både FN's Børnekomité og EMD, at i de tilfælde, hvor barnets eller den unges interesser og forældrenes interesser ikke er sammenfaldende, skal der findes en balance mellem deres interesser, men at hensynet til barnets bedste må være af afgørende betydning, og i visse tilfælde veje tungere end hensynet til forældrenes interesser.[216] EMD har blandt andet fastslået i sin praksis,

[212] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 2.
[213] Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. september 2019 i sag *Strand Lobben and Others v. Norway* [37283/13], præmis 202.
[214] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 2.
[215] Ibid.
[216] Jf. Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 14 (2013) om barnets ret til, at dets bedste interesser tages i betragtning som et primært hensyn (artikel 3, stk. 1), præmis 39 samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. september 2019 i sag *Strand Lobben and Others v. Norway* [37283/13], præmis 206.

at hensynet til forældrenes interesser efter EMRK artikel 8, ikke vil kunne begrunde, at barnet udsættes for risiko i forhold til dets sundhed eller udvikling.[217]

I forarbejderne til barnets lov § 2, stk. 4, 1. pkt., understreges det dog, at iværksættelsen af hjælp og støtte uden forældresamtykke kræver en særlig opmærksomhed og omhyggelighed i såvel kommunikation som i formuleringen af alle afgørelser. Dels fordi denne type indsatser er meget indgribende, dels fordi det erfaringsmæssigt vides, at det i disse meget vanskelige situationer kan være svært for forældre og børn og unge at forstå og overskue, hvad der sker, og hvilke konsekvenser en tvangsmæssigt iværksat indsats vil kunne få for dem.[218] Dette skal ligeledes ses i sammenhæng med EMRK artikel 8, idet tvangsmæssigt iværksatte indsatser såsom anbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet, vil udgøre et indgreb i forældrenes såvel som barnets eller den unges ret til respekt for sit familieliv. EMRK artikel 8, stk. 2, stiller derfor krav om, at sådanne indsatser er i overensstemmelse med loven, forfølger et legitimt formål og kan betragtes som nødvendige.[219]

11.1 Forældresamarbejdet påskønnes

Flere empiriske studier viser, at børne- og ungerådgivere på tværs af flere danske kommuner aktivt forsøger at undgå forældres modstand mod kommunens indblanding i familielivet for at understøtte samarbejdet.[220] Denne påskønnelse af forældresamarbejdet kommer ligeledes til udtryk i de beretninger, som Justitia har fået fra kommunernes børne- og ungerådgivere. Flere beretninger peger således på hensynet til forældrene som væsentligt for et konstruktivt samarbejde og sagsforløb mellem kommune og forældre, som også skal bidrage til et positivt forløb for barnet eller den unge. Flere børne- og ungerådgivere beretter om, at mødet med kommunen kan være en intimiderende oplevelse præget af stor usikkerhed hos nogle forældre:

"(...) Når vi kommer ud som kommune, så er det skræmmende. (...) forældrene bliver jo mega skræmt og mega pressede og tænker, 'hvad går det ud på?'"

"Men der synes jeg tit, at vi oplever nogle forældre, som er enormt bange over det, der er sket, og hvad konsekvenserne er."

Beretningerne illustrerer en udbredt opfattelse blandt børne- og ungerådgiverne om, at forældrene bliver skræmte, når de bliver bekendt med, at kommunen har modtaget en underretning om dem. En skræk, der særligt beror på frygten for tvangsanbringelse af deres børn, men

[217] Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. september 2019 i sag *Strand Lobben and Others v. Norway* [37283/13], præmis 207.
[218] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 2.
[219] Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. september 2019 i sag *Strand Lobben and Others v. Norway* [37283/13], præmis 202.
[220] Se eksempelvis Ebsen, et al. 2023.

også på en mere generel forvirring og usikkerhed omkring kommunens intentioner.[221] Børne- og ungerådgivere fra flere kommuner fortæller derfor om et vigtigt hensyn til at imødekomme forældrene, som blandt andet indebærer en konstruktiv og korrekt overlevering af meddelelsen om underretningen hos kommunen, fordi det opfattes som gavnligt for det fremadrettede arbejde med dels at stoppe vold, dels at forebygge fremtidig vold.[222] En børne- og ungerådgiver fortæller om, at forældresamtalen kan være grænseoverskridende, men nødvendig for sagens forløb:

> *"Det er en skidesvær samtale, men vi bliver nødt til at gøre det, fordi hvis vi begynder at pakke tingene ind, så kan forældrene nogle gange ikke forstå det. Og det er jo ikke ensbetydende med, at man siger det på en hård måde, og man er sur. Man snakker jo bare stille og roligt, men man bliver nødt til at være konkret og ikke gå rundt om den varme grød."*

Ovenstående beretning illustrerer dobbeltheden i forældresamarbejdet, hvor de både skal tale 'stille og roligt' med forældrene og samtidig være tydelige omkring situationens alvorlighed og potentielle implikationer – også selvom det endnu ikke er besluttet, hvad det videre forløb skal indebære i den konkrete sag. Det er en vanskelig balancegang, der også indebærer, at børne- og ungerådgiverne skal foregribe fremtidige scenarier og vejlede forældrene på et grundlag, der ikke er fuldstændig afklaret. I de mest alvorlige sager om vold og overgreb, hvor mistanken er rettet mod en eller begge forældremyndighedsindehavere, vil forældresamarbejdet antage en anden og langt mere begrænset karakter, fordi flere sagsskridt foretages uden forældrenes samtykke, herunder den indledende børnesamtale efter barnets lov § 137, stk. 3, 1. pkt., som beskrevet i afsnit 8.1. I andre sager vil forældresamarbejdet dog være langt mere gennemgående og vil således også være en væsentlig dimension af børne- og ungerådgivernes professionelle skønsudøvelse.

Børne- og ungerådgivere vurderer i den forbindelse, at den konstruktive overlevering ikke kun sker med henblik på at imødekomme forældrene. En konstruktiv overlevering kan også skabe grobund for et gunstigt samarbejde præget af tillid mellem forældre og kommune. En børne- og ungerådgiver beretter til Justitia:

> *"De er måske også mere tilbøjelige til at tage imod relevant støtte, hvis de har noget tillid til os og gerne vil samarbejde med os."*

Et gunstigt og tillidsfuldt samarbejde mellem kommune og forældre kan være en vigtig del af sagsforløbet, da det kan sikre, at familien får tilbudt den rette hjælp og er mere tilbøjelige til at tage imod og samarbejde om hjælpen. Flere børne- og ungerådgivere beretter dog, at

[221] Thrana og Fauske 2013.
[222] Thrana og Fauske 2013.

hensynet til forældresamarbejdet ikke må tillægges større vægt end hensynet til barnets eller den unges sikkerhed og tryghed:

> *"(...) de [red. forældrene] er vores samarbejdspartnere, og de er enormt vigtige, vores kære forældre, og de er en del af barnets liv, de er den tætteste del, barnet har, men de har også et ansvar, de skal leve op til."*

Citatet illustrerer endnu en afvejning i forholdet mellem forældrene og barnet eller den unge, hvor flere børne- og ungerådgivere fortæller, at hensynet til barnet eller den unge tillægges større vægt end hensynet til inddragelsen af forældrene og deres indflydelse. Det stemmer også overens med den retlige ramme for forældresamarbejdet, der som tidligere beskrevet, tillægger hensynet til barnets bedste udslagsgivende kraft i de tilfælde, hvor to hensyn kollide-rer, og hvor barnet eller den unge er udsat for en risiko i forhold til dets sundhed eller udvikling.[223]

For at opnå viden i mødet med forældrene, fortæller flere børne- og ungerådgivere, at de aktivt søger at afkode forældrenes reaktion, da denne kan blotlægge forskellige indikationer, som enten kan bestyrke eller nedtone en mistanke om vanskelige forhold i familien (se mere herom i afsnit 11.2). Udover forældrenes reaktionsmønstre er det første møde mellem kommune og forældre også yderst væsentlig for at afklare familiens omstændigheder og dynamikker bag den beskrevne episode(r) i underretningen. En børne- og ungerådgiver skildrer en situation til en forældresamtale, hvor forældrenes udtalelser kan afklare episodens forløb:

> *"det kan jo godt være, at far så bryder fuldstændig sammen og siger, jamen det er også rigtigt, og det er bare fordi, jeg har mistet mit arbejde at jeg er så presset i øjeblikket, og hun [red. barnet] bliver ved med at skrige og skrige og skrige, og et eller andet, og så kan vi sige, okay, ro på, I har vist brug for noget hjælp, og så kan vi gå i gang med at arbejde med familien på den måde."*

Skildringen er en hyppig fortælling, der går igen i flere interviews med børne- og ungerådgiverne. Flere fortæller således, at et gunstigt og tillidsfuldt forældresamarbejde spiller en vigtig rolle i forbindelse med vurderingen af at finde den rette hjælp til barnet eller den unge og familien, hvilket også er hensigten bag barnets lov § 2, stk. 4, jf. § 14, stk. 2.

11.2 Adfærd og følelsesudtryk tillægges betydning

I de sagsakter, som Justitia har fået aktindsigt i, indgår ofte korte beskrivelser og bemærkninger om de involverede forældres opførsel, humør og reaktioner – eksempelvis ved

[223] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 2, samt Børnekomitéens Generelle Kommentar nr. 14 (2013) om barnets ret til, at dets bedste interesser tages i betragtning som et primært hensyn (artikel 3, stk. 1), præmis 39, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. september 2019 i sag *Strand Lobben and Others v. Norway* [37283/13], præmis 206-207.

partshøringer, forældresamtaler eller anden løbende kontakt med forældrene. I nogle tilfælde fremstår disse observationer som et kort selvstændigt underafsnit i sagsakterne, mens de i andre tilfælde er integreret i øvrige notater, hvor de optræder side om side med forældrenes udtalelser og øvrige oplysninger om sagens omstændigheder.

Det er ikke muligt med sikkerhed at fastslå, i hvilken grad de noterede observationer er afgørende for vurderingen og udfaldet af de enkelte konkrete underretningssager. Det forhold, at observationerne nedskrives og inddrages i sagsmaterialet, indikerer dog, at de tillægges en vis betydning som kontekstuelle faktorer i den samlede vurdering. Som beskrevet i afsnit 5.1.4 er det navnlig de observationer, som børne- og ungerådgiverne skønsmæssigt vurderer er *"af betydning for sagens afgørelse"*, som er omfattet af notatpligten efter offentlighedsloven § 13, stk. 1.

Formålet med at fremhæve de noterede observationer af nonverbale handlinger i sagsmaterialet er ikke at sætte spørgsmålstegn ved observationer som metode til indsigt i eksempelvis familiedynamikker. Ved en systematisk gennemgang af, hvilken nonverbal adfærd, der registreres i underretningssager, og som man dermed må forvente har en grad af betydning for sagens vurdering, jf. offentlighedsloven § 13, stk. 1 (se nærmere herom i afsnit 5.1), ønsker Justitia i stedet at bidrage til øget transparens og faglig refleksion. Dette gælder særligt i forhold til de mulige misforståelser, forudindtagethed (bias) og sociokulturelle forskelle, der kan præge al mellemmenneskelig kommunikation, herunder også nonverbale udtryk.

Observationer af forældres nonverbale reaktioner indgår som nævnt i varierende grad i det skriftlige sagsmateriale i underretningssager. Særligt fremtrædende er dog beskrivelser af forældrenes umiddelbare følelsesmæssige reaktioner, når de informeres om, at kommunen har modtaget og behandlet en underretning vedrørende deres barn.[224] Disse observationer spænder fra beskrivelser af kropssprog og ansigtsudtryk til konkrete fysiske handlinger. I mange af beskrivelserne er der i den forbindelse særlig fokus på, om forældrene/de primære omsorgspersoner græder eller på anden vis virker bevægede over situationen:

> "[redacted] bliver tydeligt påvirket i samtalen og bliver også meget stille. Hun græder lidt, men har svært ved at sætte ord på, hvad der sker."
>
> "Det er tydeligt at forældrene er meget refleksive igennem samtalen, de formår at sætte sig ind i børnenes sted og er tydeligt berørte af samtalen."

Ydermere fremhæves det også ofte, om og i hvilken grad forældrene virker overraskede over underretningen og oplysningerne i den. I en sag, hvor et barn gentagne gange har fortalt om

[224] Thrana og Fauske 2013.

at være blevet slået af sin far, noteres eksempelvis følgende om morens reaktion, da sagsbehandleren informerer hende om underretningen og dens indhold:

> "Mor fik et kæmpe chok, da hun i morges fik opkaldet og alt bare bryder sammen da de aldrig har hørt noget fra nogen om, at der skulle være bekymring for deres familie."

I en anden underretningssag om et barn, der beretter om vold begået af hans far, noteres nedenstående om partshøringen:

> "Da ut. læser underretningen op for forældrene, observerer [red. sagsbehandler] undervejs. Det observeres at far kigger lige ud og stirrer på ut., som læser underretningen op. Mor sidder stille og nikker undervejs. Begge forældre virker ramt af det, der bliver oplyst om."

Senere i samme sag fremgår følgende observation om forældrenes opførsel. Der noteres – i modsætning til oplysningen i ovenstående citat – at faren *ikke* virker påvirket af samtalen:

> "Under samtalen observeres det, at især mor bliver meget berørt af det hele. Mor græder og tørrer øjnene flere gange. (...) Det ses ikke at far undervejs ændrer kropssprog eller ansigtsmimik. Det kan ikke ses i fars kropssprog og mimik, at han bliver påvirket af det vi snakker om."

At børne- og ungerådgivere noterer forældrenes umiddelbare følelsesmæssige reaktion på underretningen (f.eks. chok, vrede, benægtelse, gråd) kan indikere, at disse reaktioner indgår som en del af vurderingsgrundlaget i sagen, jf. offentlighedsloven § 13, stk. 1, som beskrevet i afsnit 5.1. Det kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt en følelsesladet reaktion tolkes f.eks. som udtryk for forældres erkendelse, ansvarsfølelse eller samarbejdsvilje, og omvendt om fravær af følelsesmæssig reaktion kan blive tolket negativt, f.eks. som ligegyldighed eller benægtelse. I et af de interviews, som Justitia har afholdt, sætter en børne- og ungerådgiver ord på, hvordan afkodning af forældres reaktionsmønstre indgår undervejs i deres vurdering af sagen:

> *"(...) Dem, der flejner helt ud og er helt oppe at køre og er skidesure, læser vi jo også lidt som om, de er bange. Og hvad handler deres reaktion om? Hvorfor er den så voldsom? Hvorfor kan jeg ikke nå ind til dig og prøve at forklare, hvad det er? Og hvorfor vi har gjort, som vi har gjort? Så alle sådan nogle ting er vi jo også med til at aflæse og vurdere på."*

I citatet beskriver børne- og ungerådgiveren, hvordan hun fortolker forældres vrede reaktioner som udtryk for, at forældrene er bange, hvilket dernæst leder til undren om, hvorfor de er bange. I modsætning til interviews, hvor det er muligt at stille opklarende spørgsmål om børne- og ungerådgivernes praksisser, er det generelt vanskeligere på baggrund af Justitias aktindsigt at udlede, hvordan sagsbehandlerne *fortolker* de reaktionsmønstre, der noteres.

Udover forældres umiddelbare reaktionsmønstre indgår også observationer af forældrenes opførsel overfor deres børn i en vis udstrækning i mange sagsakter, der ikke er en egentlig forældrekompetencevurdering. Nedenstående citat fremstår som en undtagelse snarere end en regel, idet det – ud over en beskrivelse af den observerede handling – også indeholder en mulig reflektion over, hvad observationen kan indikere.

> "Det observeres, at far ikke giver børnene kram, da de kommer ind i rummet – dette kan evt. være fordi, han var usikker på, om mødet var slut og derved var usikker på, hvad han skulle/måtte."
>
> Eksemplificering af analytisk opdeling af ovenstående citat (Justitias egen opdeling)
>
> A) Observation: "Det observeres, at far ikke giver børnene kram, da de kommer ind i rummet (...)"
> B) Reflektion: "(...) – dette kan evt. være fordi, han var usikker på om mødet var slut og derved var usikker på, hvad han skulle/måtte"

I modsætning til ovenstående citat, der både indeholder et observationsniveau (A) og reflektionsniveau (B), indgår observationer af opførsel eller reaktioner i størstedelen af sagerne kun som observationsniveau uden yderligere bemærkninger om, hvordan den pågældende handling eller reaktion kan fortolkes (B), og hvorfor den vurderes relevant for sagen (C – *overvejelse om relevans,* fremgår ikke i ovenstående eksempel).

Eftersom et ekspliciteret fortolkningslag – det vil sige, hvilken betydning den observerede reaktion tillægges – sjældent fremgår af sagsmaterialet, er det ikke muligt at vurdere, hvilken vægt sådanne observationer reelt tillægges i sagsbehandlerens samlede vurdering. Dette kan være problematisk af flere grunde. For det første udfordrer det sagsmaterialets forståelighed og transparens. Det fremgår ikke, hvorfor netop disse informationer er vurderet som værende af betydning for sagen, hvilket åbner for en høj grad af individuel fortolkning, som kan variere alt efter, hvem der læser materialet. Denne udfordring bliver særligt aktualiseret i de mellemkommunale underretninger, hvor der, som beskrevet i afsnit 9.1, ofte mangler en eksplicitering af de relevante vurderinger, fraflytningskommunen har foretaget i sagen, således som barnets lov § 132, stk. 2, ellers foreskriver. For det andet kan følelsesmæssige reaktioner og

fortolkningen heraf være præget af kulturelle normer, personlighed og kontekst. Dette understreger behovet for dels faglig varsomhed i tolkningen af sådanne observationer, dels overvejelser omkring, hvordan og hvornår disse observationer bør tillægges vægt i den samlede vurdering.

Herudover findes der en række eksempler i materialet, hvor det er vanskeligt at afgøre, om sagsbehandlerens vurdering eller konklusion baserer sig på forælderens verbale udtalelser, nonverbale signaler eller en kombination. I en faglig vurdering ved afslutningen af en screening står eksempelvis:

> "Forældrenes reaktion indikerer en vis åbenhed over for dialog om børnenes trivsel, men også en tendens til at bagatellisere eller undervurdere alvoren af deres oplevelse".

Det fremgår imidlertid ikke, hvilke konkrete oplysninger eller observationer vurderingen bygger på, herunder om den baserer sig på udsagn, på iagttagelser af forældres samspil med børnene, eller på sagsbehandlerens helhedsindtryk. Udfordringen i forhold til at tilegne sig en dybere indsigt i myndighedens vurdering af de fremhævede oplysninger beror på, at der ofte fremgår en *observation* af barnet eller den unge eller forældrenes fremtoning, udsagn eller adfærd uden en opfølgende *refleksion,* som forklarer, hvilken betydning børne- og ungerådgiverne tillægger det observerede. Manglen på metodisk og dokumentationsmæssig transparens gør det vanskeligt for udeforståede at følge ræsonnementet bag vurderingen og dermed vurdere dens faglige grundlag. Dette peger på et behov for større tydelighed i, hvordan vurderinger i underretningssager dannes – særligt når de hviler på oplysninger, som den pågældende børne- og ungerådgiver skønsmæssigt har vurderet af betydning, jf. offentlighedsloven § 13, stk. 1 – se nærmere herom i afsnit 5.1. I forlængelse heraf kan det overvejes, om den vide skønsramme – som offentlighedsloven § 13, stk. 1, overlader til de enkelte børne- og ungerådgivere i vurderingen af, hvilke observationer, der skal noteres – kalder på et behov for fælles faglige retningslinjer for, hvordan særligt nonverbale observationer kan og bør dokumenteres og kontekstualiseres, samt hvilken vægt de kan og bør tillægges i en afgørelsessag.

11.3 Konfliktfyldte relationer udfordrer sagsoplysningen

Et væsentligt aspekt i børne- og ungerådgivernes vurderingspraksis af underretningssager ved mistanke om vold eller overgreb er relationen til barnets eller den unges forældre. Det gælder særligt i skilsmissefamilier og i familier med et højt konfliktniveau og chikane.

Det fremgår af flere af de sager, som Justitia har fået aktindsigt i, at én forælder indgiver en underretning om den anden forælder. Nedenstående tekst er et uddrag fra en underretning indgivet af en mor, som underretter om børnenes far:

Jeg har forsøgt utallige gange at snakke med fælles bekendte om, at de skal fortælle ham, at han skal stoppe med at chikanere mig og mine børn. Det har ikke haft nogen effekt og tværtimod har det udviklet sig mere negativt. Der har været flere hændelser, hvor han har været tæt på at slå mig i nærheden af mit hjem, hvor forbipasserende har stoppet ham fra at udøve vold.

Børnenes far er ustabil, og jeg frygter for mine børns trivsel, da han har forårsaget dem psykiske traumer.

Jeg føler mig magtesløs og har kontaktet politiet og fortalt dem, at jeg er interesseret i et polititilhold/opholdsforbud for mine børn. Jeg vurderer, at det er den eneste ting, der vil give mig og mine børn fred i vores liv og håber, at I kan hjælpe mig og mine børn.

Uddraget fra underretningen illustrerer, hvordan underretninger også benyttes, når den ene forælder føler sig magtesløs overfor den anden forælder og ser sig nødsaget til at inddrage myndighederne.

11.3.1 Alternative motiver

Når en forælder indgiver en underretning mod den anden forælder samtidig med, at der verserer en konfliktfyldt sag i familieretshuset, kan det give mistænksomhed om motivet bag underretningen hos kommune og politi – særligt hvis underretningerne har karakter af chikane.

Som belyst i Justitias underretningsrapport del 1 bruges underretninger i nogle tilfælde med alternative hensigter, herunder til at chikanere bestemte personer med grundløse beskyldninger. I forbindelse med højkonfliktsskilsmissesager oplever børne- og ungerådgivere, at den ene forælder i nogle tilfælde indsender gentagende underretninger om den anden forælder – enten med identisk indhold i en chikanøs form eller med varierende oplysninger. Justitia har ikke undersøgt det samlede omfang af grundløse og chikanøse underretninger, men har i stedet fokuseret på børne- og ungerådgiveres oplevelse af at modtage og behandle underretninger af denne karakter. En børne- og ungerådgiver beretter om, hvordan de benytter deres faglige skøn til at opfange en mistanke om chikane i skilsmissesager:

"Jeg synes, det er så tydeligt i skilsmissesager. For hvis forældrene heller ikke kan sidde i samme rum – hvis man hører, hvordan de omtaler hinanden – og hvis de ikke kan flytte fokus til barnet (...) at mentalisere, som det jo så fint hedder, i forhold til, hvad betydning har det for barnet, og de bliver ved, (...) så har jeg en fornemmelse af, at det er chikane. Også specielt, hvis de har en sag i familieretshuset. For så er det tit, at den ene tænker, at jeg bombarderer kommunen, så står jeg bedre i familieretshuset."

De chikanøse eller grundløse underretninger kan dermed fungere som en strategi – eller som et led i en strategi – hvor formålet synes at være at fremstille den anden forælder i et negativt lys forud for eller under en verserende sag om forældremyndighed med henblik på at kompromittere den anden forælders sag. En børne- og ungerådgiver reflekterer over brugen af underretninger som strategi ved højkonfliktsskilsmisser:

> *"Jeg synes, det gør det i skilsmissesagerne, typisk, hvor den ene forælder er usikker på, om han kan få den fulde forældremyndighed, eller bopælspligten, så er det jo der, hvor de tyrer til nogle meget grimme underretninger, i forhold til, at hun kommer hjem og siger, at hun er rød i numsen, eller at det klør et andet sted. Og så bliver det lige pludselig det, der bliver et fokus. Og man ved måske godt, eller kan have en fornemmelse af, at der er en anden agenda på spil her i forhold til, at der er en, der gerne vil have forældremyndighed. Og man går rettens vej, fordi konflikten er så stor. Så der bliver ligesom italesat nogle ting, som ikke er der, som bliver plantet i barnet."*

I sådanne sager kan der opstå en reel risiko for, at et barn eller en ung placeres i en særlig sårbar position, især hvis der opstår mistanke om, at barnet eller den unge er blevet påvirket til eller instrueret i at udtale sig negativt om den anden forælder. Når politiet eller kommunen vurderer, at en underretning kan være et led i en forældreloyalitetskonflikt, lægger det et yderligere lag af kompleksitet i sagsbehandlingen og vurderingen af barnets eller den unges udsagns troværdighed. Dette gælder særligt i relation til akutvurderingen efter barnets lov § 136, stk. 2. Denne problematik afspejles blandt andet i en sag, som Justitia har fået aktindsigt i:

> "Politiets Overgrebsgruppe ønsker at få afdækket, hvorvidt andre af fars børn vil bekræfte den 11-åriges brors udsagn om bekymringen for vold, så det dermed kan udelukkes, at den 11-årige bror udtaler sig grundet en forældrekonflikt i Familieretshuset"

Eksemplet illustrerer, hvordan det dels sikres, at sagen bliver tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes afgørelse på et korrekt og fyldestgørende grundlag i overensstemmelse med officialmaksimen,[225] dels sikres, at et barn eller en ung ikke utilsigtet bliver et redskab i en forældrekonflikt. Omvendt er der dog også beretninger der indikerer, at påstande om vold i familien i nogle tilfælde henføres til konflikter mellem forældre samt konflikter i Familieretshuset, hvilket betyder at forholdene ikke altid undersøges dybdegående. Dette kan føre til, at påstande om vold i familien ikke underbygges med særskilte oplysninger, der belyser problemet som mere end et partsudsagn.

[225] Se herom også lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 10.

11.3.2 Inddragelse af den ikke-mistænkte og den mistænkte forælder

Som beskrevet i Justitias underretningsrapport del 1 og i afsnit 8.1 i denne rapport, er det i henhold til barnets lov § 137, stk. 3, 1. pkt., en pligt for kommunerne at gennemføre en børnesamtale i forbindelse med underretninger om overgreb mod et barn eller en ung.[226] Såfremt underretningen omhandler bekymring for, at en eller begge forældre begår overgreb eller har begået overgreb mod barnet eller den unge, skal samtalen gennemføres uden forældremyndighedsindehaverens samtykke og tilstedeværelse.[227] Formålet hermed er at sikre, at forældrenes tilstedeværelse ikke vil udgøre en barriere for, at barnet eller den unge uforbeholdent kan tilkendegive sine synspunkter.[228] Det samarbejde, der i disse sager kan opstå med politiet tilsiger desuden af de samme grunde og af efterforskningsmæssige hensyn, at forældreinddragelse skal undgås i den indledende fase af sagsbehandlingen – se nærmere herom i afsnit 8.1. Det præciseres imidlertid ikke i barnets lov § 137, stk. 3, eller i lovbemærkningerne hertil, hvorvidt begge forældremyndighedsindehavere skal undlades inddraget, hvis mistanken ikke er rettet mod dem begge, men kun den ene af dem. Dette kan være en af årsagsforklaringerne til, at Justitia ved en gennemgang af sagsakterne og interviews med børne- ungerådgivere på tværs af landets kommuner observerer en variation i inddragelsen af henholdsvis den mistænkte forælder og den ikke-mistænkte forælder.

I det følgende citat har Justitia spurgt en børne- og ungerådgiver om, hvorvidt vedkommende ville inddrage den ikke-mistænkte forælder i sagens tidlige forløb. Hertil svarede børne- og ungerådgiveren, at hvis forældrene bor sammen, så ville ingen af forældrene blive inddraget, selvom mistanken kun hvilede på den ene part:

> *"Det kommer lidt an på, om det er en skilsmisse, eller ej. (...) Det er altid lidt lettere, hvis de ikke er sammen. Men hvis de bor sammen, og det er far, der har slået, så informerer vi heller ikke mor."*

Derimod fortæller en børne- og ungerådgiver i et andet interview, at når mistanken hviler på den ene forælder, så vil de inddrage den ikke mistænkte-forælder i forbindelse med den indledende screening:

> *"Jeg er nødt til at skulle ud og snakke med børn, eller tale med mor, hvis det nu er far, det går på at snakke med dem om. Vi er nødt til at lave en sikkerhedsplan, og det kan betyde, at ja far, at du ikke kan være alene med børnene."*

[226] Kolze, et al. 2025.
[227] Jf. barnets lov § 137, stk. 3, 2. pkt.
[228] Jf. lovforslag nr. 93 af 29. marts 2023 om barnets lov, bemærkninger til § 137, side 297.

I det følgende citat reflekterer en børne-og ungerådgiver over de hensyn, der kan være i forbindelse med ikke at inddrage forældrene, når de modtager en underretning, selvom mistanken om vold kun hviler på den ene af forældrene:

> *"Hver gang vi får en underretning, hvor der er mistanke om vold, så har vi overvejelser omkring, er det med eller uden samtykke i den her samtale. Hvis det retter sig mod forældrene, så holder vi den aldrig med forældrenes samtykke. Og det er næsten enten, om de er inddraget i underretning, og det er også hvis forældre er skilt, og det fremgår hos den ene, og så kunne man godt informere den anden, men det handler nogle gange også om et perspektiv i at passe på begge forældre i det her, og sige, jamen hvis der ikke er nogen, der ved det, så er der heller ikke nogen, der kan ende med at sige, så har du præget barnet til at sige noget. Der har vi meget det der med igen, at vi sætter barnet i fokus. Det er din fortælling. Du skal ikke være præget nogen steder fra, hvis det handler om noget om forældrene."*

Variation i inddragelsen af henholdsvis den mistænkte forælder og den ikke-mistænkte forælder rejser spørgsmål om ensartethed i sagsbehandlingen, samt hvorvidt kommunen i alle tilfælde sikrer en afbalanceret vurdering af, hvordan den anden forælder kan og bør inddrages i sagsforløbet uden kompromittering af politiets efterforskning eller barnets udsagn.

Nedenstående tekststykke er et uddrag fra en 24-timers akutvurdering efter barnets lov § 136, stk. 2, der giver et konkret praktisk eksempel på, hvorfor og hvordan den mistænkte forælder ikke inddrages i sagsforløbet:

> "Det vurderes at der skal handles akut, idet underretningen omhandler en viden/mistanke om psykisk og fysisk vold samt social kontrol mod [redacted] fra fars side af, ifølge mor. Dette i det, det fremgår af underretningen fra mor, at far udøver fysisk og psykisk vold samt social kontrol overfor [redacted], samt at det har stået på i en længere periode. På denne baggrund vurderes det, at BBU skal afholde en børnesamtale med [redacted] i henhold til serviceloven §155 a, stk. 2. **Samtalen vil blive afholdt uden fars samtykke, kendskab eller tilstedeværelse."**

Ovenstående tekststykke illustrerer således den i barnets lov § 137, stk. 3, 2. pkt. beskrevne pligt samtidig med, at det ekspliciteres, at det alene er den forældremyndighedsindehaver, som mistanken er rettet mod, der ikke inddrages. I nærværende tilfælde er det dog også den anden forældremyndighedsindehaver, der har underrettet, hvorfor denne forældremyndighedsindehaver, som en naturlig følge heraf, allerede er inddraget i sagen.

11.4 Sammenfatning og diskussion

Barnets lov understreger, at barnets og den unges vanskeligheder så vidt muligt skal løses i samarbejde med familien, jf. § 2, stk. 4, og § 14, stk. 2, men at hensynet til barnets bedste er af afgørende betydning, jf. også FN's Børnekonvention artikel 3, stk. 1, samt EMRK artikel 8. Hvis et nødvendigt indgreb strider mod forældrenes ønsker, skal det derfor også kunne gennemføres, selv uden forældrenes samtykke. Lovforarbejderne fremhæver, at indsatser uden samtykke kræver særlig omhu, da situationerne er indgribende og kan være svære at overskue for familierne, ligesom det kan udgøre et indgreb i forældrenes såvel som barnets eller den unges ret til respekt for sit familieliv i henhold til EMRK artikel 8.

Børne- og ungerådgivernes udsagn indikerer, at de aktivt forsøger at skabe et konstruktivt samarbejde med forældre, da et tillidsfuldt forhold kan lette sagsoplysningen og øge forældrenes villighed til at modtage støtte, hvilket opfattes som essentielt for den langsigtede virkning af indsatserne. Forældrene oplever ofte mødet med kommunen som skræmmende og frygter tvangsanbringelse, hvilket gør refleksioner over forældrenes reaktioner, eksempelvis gennem tydelig og rolig kommunikation, til en vigtig del af skønsudøvelsen. Rådgiverne skal i deres interaktion med forældrene balancere mellem at være konkrete om sagens alvor og samtidig skabe tryghed og tillid, hvilket kan være dilemmafyldt i praksis. Hensynet til barnets bedste skal altid prioriteres over hensynet til forældresamarbejdet. Dog optræder der situationer i praksis, hvor afvejningen mellem de forskellige hensyn ikke er entydigt givet.

Observationer af forældres adfærd og følelsesmæssige reaktioner på mødet med kommunale myndigheder beskrives ofte i sagsmaterialet, men notaterne mangler ofte metodisk transparens, hvilket kan udfordre deres forståelighed og skabe risiko for bias. Der er behov for tydeligere faglige retningslinjer for, hvordan observationer dokumenteres, så deres relevans er mere tydelig, og så de bliver mere anvendelige i en afgørelsesmæssig sammenhæng.

Konfliktfyldte relationer, især i skilsmissefamilier, komplicerer sagsoplysningen. Underretninger bruges i nogle tilfælde strategisk som led i forældrekonflikter, hvilket kan sætte barnet eller den unge i en sårbar position og udfordre vurderingen af udsagns troværdighed. Kommunen må derfor sikre, at oplysninger valideres, eksempelvis gennem søskendes udtalelser. Endelig er der variation i praksis omkring inddragelsen af den ikke-mistænkte forælder, når mistanken om vold eller overgreb kun retter sig mod den ene forælder. Konfliktfyldte relationer er således en kontekstfaktor der udfordrer kommunernes behandling af underretninger om vold mod børn og unge – særligt i de tilfælde, hvor mistanken kun retter sig mod den ene forælder.

12 Hovedkonklusion

Børne- og ungerådgivernes **professionelle skønsudøvelse** påvirkes i høj grad af de kontekst-specifikke omstændigheder, der gør sig gældende i den myndighed og kommune, hvor de arbejder. Det skyldes blandt andet, at den retlige ramme, der regulerer afgivelse, modtagelse og behandling af underretninger på tværs af landet generelt efterlader et **stort skønsrum** til lokale myndigheder, som giver dem en høj grad af frihed til selv at definere, hvilken struktur sagsbehandlingen bør følge, herunder hvordan begreber defineres, samt hvordan forskellige oplysninger og hensyn bør afvejes i forhold til hinanden. Indenfor skønsrummet opstår der således også forskellige vurderingspraksisser på tværs af kommunerne, som har betydning for den måde, underretninger vurderes på.

Den **akutvurdering**, som alle underretninger skal gennemgå, og som danner udgangspunkt for den løbende vurdering af hver sags akuthedsgrad, er et centralt omdrejningspunkt for det professionelle skøn. Akutvurderingen er samtidig det tidspunkt i sagernes behandling, hvor børne- og ungerådgiverne har den laveste grad af viden om den konkrete sags omstændigheder, da de ikke kan nå at tilegne sig et udtømmende kendskab inden for tidsfristen på 24 timer. Selvom der kan være undtagelser, hvor akutvurderingen finder sted på baggrund af et mere eller mindre udførligt forudgående kendskab til barnets eller den unges og familiens situation, er der således mange tilfælde, hvor rådgiverne skal handle hurtigt med begrænset indsigt i komplekse omstændigheder.

Den ramme for skønnet, der følger af gældende ret, angiver ikke, hvilke konkrete momenter, der skal inddrages i selve akutvurderingen. I stedet angives blot nogle mere **generelle kriterier** for, hvornår en underretning kan give anledning til akut handling. Kommunale myndigheder og deres ansatte børne-og ungerådgiverne overlades således et stort skønsrum, som skal udfyldes for at operationalisere selve sagsbehandlingen. I samtaler med børne- og ungerådgivere fremhæves her **forskellige akuthedsmomenter, som tillægges særlig betydning**. Synlige tegn på vold og overgreb i form af mærker på kroppen tillægges eksempelvis stor betydning som akuthedsmoment af rådgivere i flere kommuner, ligesom børns og unges aktive italesættelse af vold og overgreb tillægges stor betydning. **Psykisk vold** opleves i denne forbindelse – og i andre dele af sagsbehandlingen – som sværere at afdække for rådgiverne. Vanskelighederne består dels i kompleksiteten ved at sammensætte de forskellige momenter, der tilsammen udgør psykisk vold. Børne- og ungerådgiverne efterspørger derfor også mere viden om psykisk volds mange udtryksformer samt bedre vejledning til at kunne hjælpe politiet med deres efterforskning. Det ses dog også, at afdækningen af psykisk vold påvirkes af strategier for sagsoplysning som forud for den reelle afdækning, tillægger psykisk vold en lavere prioritet end eksempelvis fysisk vold. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at nogle børne- og ungerådgivere ikke drøfter mistanke om psykisk vold med politiet, eller at de på grund af personlige erfaringer ikke ser specifikke momenter som problematiske, selvom de anerkender, at de potentielt kunne være det. Der er således tegn på, at psykisk vold ikke kun

er vanskeligt at få greb om som følge af en iboende kompleksitet, men også som følge af den tilgang der anlægges for at afdække volden, og at dette udfordrer kommunernes mulighed for at efterleve deres handlepligt efter EMRK artikel 3, og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19.

Det ses i flere tilfælde, at børne- og ungerådgiverne fremhæver barnets eller den unges alder i vurderingen af akuthedsgraden som overordnet kan beskrives på følgende måde: underretninger om yngre børn er i højere grad genstand for en høj akuthedsgrad, mens underretninger om ældre børn og unge tillægges en lavere akuthedsgrad på grund af deres **opfattede modstandsdygtighed**. I forhold til børne-og ungerådgivernes subjektive stillingtagen til ensartede omstændigheder fremhæver flere en opfattelse af, at yngre rådgivere er mere tilbøjelige til at tillægge en høj akuthedsgrad til omstændigheder, som ældre rådgivere vurderer mindre akutte. Det er et udtryk for, at akuthedsvurderingen ikke kun udspringer af objektive omstændigheder, men også af mere ubestemmelige **subjektive forhold**, der påvirker rådgivernes måder at forholde sig til omstændighederne på.

Det professionelle skøn er ikke kun isoleret til børne- og ungerådgivernes område, men har flere **snitflader med andre myndigheders og offentlige institutioners arbejde**, hvor særligt samarbejdet med politiet og frontpersonale, herunder pædagoger og lærere i folkeskoler og daginstitutioner, er genstand for en række dilemmaer. **Samarbejdet med politiet** opfattes af flere børne- og ungerådgivere som både nødvendigt og gavnligt for begge parters arbejde. Samarbejdet præges dog også af en række dilemmafyldte afvejninger mellem hensynet til at bistå politiets efterforskning og samtidig sikre hensynet til barnets bedste inden for rammerne af familien så vidt muligt. Sådanne dilemmaer kommer eksempelvis til udtryk i sager, hvor det er barnets eller den unges forældre eller andre nærtstående familiemedlemmer, der mistænkes for at have begået vold og overgreb. Her skal børne- og ungerådgiverne afholde en børnesamtale med barnet eller den unge uden forældrenes samtykke og viden, som barnet eller den unge – af efterforskningsmæssige hensyn – i mange tilfælde skal hemmeligholde efterfølgende, hvilket betragtes som en stor byrde for et barn og en ung.

Samarbejdet med frontpersonalet udfordres af, at underretninger fra skoler og daginstitutioner ofte er mangelfulde. Pædagoger og lærere er tæt på børnene og de unge og kan være de første, der hører om vold eller overgreb, men mange udviser berøringsangst og usikkerhed, særligt ved sager om seksuelle krænkelser. Det kan resultere i sparsomme oplysninger, som vanskeliggør myndighedernes mulighed for opfølgning på en underretning. Samtidig foretrækker børn og unge ofte at tale med kendte voksne, hvilket understreger vigtigheden af frontpersonalets rolle i det indledende oplysningsarbejde. Flere børne- og ungerådgivere efterlyser derfor, at frontpersonale er mere nysgerrige og spørgende over for børnenes og de unges udsagn – dog uden at krydse grænsen til afhøringslignende situationer, der kan skade børns og unges tillid til frontpersonalet og kompromittere politiets efterforskning.

Samtidig skal underretning ske hurtigt, hvilket kan skabe **et skønsmæssigt dilemma** i relation til i overensstemmelse med officialmaksimen at afklare barnets eller den unges situation grundigt. Flere kommuner har som reaktion forsøgt at styrke samarbejdet med skoler og dagtilbud, blandt andet gennem vidensdeling og opkvalificering, hvilket mange børne- og ungerådgivere har oplevet som et positivt bidrag. Selvom det følger af barnets lov, at personer omfattet af **den skærpede underretningspligt** skal underrette ved den blotte mistanke om, at et barn eller en ung udsættes for vold eller overgreb, er der i praksis forskellige tærskler for, hvordan frontpersonalet handler på en sådan mistanke. Børne- og ungerådgiverne og frontpersonalet har ikke altid samme opfattelse af, hvad der er vigtigt både i forhold til **tidsrammen for handling** og i forhold til **vidensniveauet for handling**.

Lignende udfordringer med at sikre en tilstrækkelig oplysning af sagen gør sig gældende ved behandlingen af **mellemkommunale underretninger**. Her tyder flere beretninger på, at børne- og ungerådgiverne oplever udfordringer med at foretage akutvurderingen af mellemkommunale underretninger, fordi selve underretningen er meget sparsomt udfyldt eller endog mangler helt. Dette afføder en række udfordringer for tilflytningskommunen, som inden for kort tid skal danne sig et overblik over sagen, så barnet eller den unge og familien kan tildeles eller fortsætte med at få den rette støtte rettidigt. Ensartet funktionalitet ved brug af samme **sagsbehandlingssystemer** i mange kommuner betyder, at mellemkommunale underretninger i mange tilfælde kan foretages ved en mere automatiseret overdragelse af sagsakter. Det gør dog ikke i sig selv vurderingsprocessen mindre kompliceret for børne- og ungerådgiverne i tilflytterkommunen, der stadig skal danne sig et overblik over materialet inden for kort tid.

Undersøgelsen viser desuden, at **børns og unges ret til inddragelse** ikke altid sikres i praksis, selvom barnets lov stiller krav om løbende og direkte inddragelse. Der observeres således **betydelig variation** i kommunernes vurdering af om, og i så fald hvordan det underrettede barn eller den unge skal inddrages direkte. **Søskende** til det underrettede barn eller den unge inddrages primært for at be- eller afkræfte udsagn frem for at vurdere deres individuelle støttebehov, hvilket risikerer at betyde, at nogle børns eller unges støttebehov bliver overset i strid med den handlepligt, der følger af EMRK artikel 3, og 8, samt FN's Børnekonvention artikel 19. **Forældreinddragelse** spiller også en central rolle, men også dette samarbejde kan være dilemmafyldt. Børne- og ungerådgiverne fremhæver vigtigheden af en tillidsfuld dialog, men konflikter mellem forældre og strategisk brug af underretninger komplicerer sagsoplysningen og fører til praksisser, der udfordrer vurderingen af udsagn. Derudover mangler der klare retningslinjer for, hvordan og hvornår den ikke-mistænkte forælder skal inddrages, når mistanken kun retter sig mod den ene forælder.

Afslutningsvis viser beretningerne således, at børne- og ungerådgivernes arbejde er præget af **komplekse afvejninger** mellem hensynet til barnets bedste og samarbejdspartnernes forskellige institutionelle målsætninger. Der opstår **professionelle og etiske dilemmaer**, der kan få stor betydning for både de berørte børns og unges trivsel og sagens videre forløb. Generelt

rejser den del af materialet, der omhandler vurdering af akuthed, spørgsmål om, hvorvidt ældre børn og unge i praksis risikerer at opnå en lavere grad af beskyttelse end yngre børn og unge i den forbindelse. Dette sker som følge af den betydning deres alder ses at blive tillagt i praksis, hvor de i højere grad forventes at kunne gøre modstand og selv give udtryk for deres situation på en proaktiv måde. Det er dog ikke givet, at ældre børn og unge nødvendigvis er i stand til det. Desuden er der tegn på, at børne- og ungerådgivernes skønsudøvelse i sager med ældre børn og unge inddrager **andre hensyn**, som ikke er direkte relateret til barnet eller den unge i den pågældende sag, herunder eksempelvis hensynet til personaleressourcer.

Selvom sagsoplysningen er en essentiel del af tilvejebringelsen af et mere komplet grundlag for det professionelle skøn, er det tydeligt, at en højere grad af viden om konkrete omstændigheder ikke altid er ensbetydende med, at vurderingsprocessen bliver lettere. Det skyldes, at der ofte er modstridende hensyn, som i en eller anden grad skal afvejes overfor hinanden.

13 Undersøgelsesdesign

I følgende afsnit præsenteres de metodologiske og metodiske overvejelser relateret til undersøgelsens fokusområde samt materiale- og dataindsamling, det vil sige de konkrete forståelsesrammer og værktøjer for empirisk undersøgelse, der er anvendt.[229] Formålet med afsnittet er at afklare den bagvedliggende fremgangsmåde, rapporten bygger på, herunder den tværfaglige kombination af juridiske og samfundsvidenskabelige discipliner, der indgår i undersøgelsesdesignet. Det tværfaglige idégrundlag i foreliggende undersøgelse deles af flere tidligere undersøgelser af udsatte borgeres retssikkerhed foretaget af Justitia.

13.1 Tværfagligt grundlag

Rapporten bygger på en tværfaglig kombination af jura, sociologi og antropologi, og der er således blevet anvendt flere forskellige metoder og faglige traditioner undervejs i undersøgelsesforløbet. Rapporten er blevet til med en kombination af transdisciplinært og interdisciplinært arbejde, det vil sige to måder at arbejde på, hvor disciplinerne henholdsvis smelter sammen og understøtter hinanden, men stadig i nogen grad fungerer adskilt.[230] Formålet med dette afsnit er at redegøre for, hvilken betydning den tværfaglige tilgang har haft for indsamlingen af undersøgelsens empiriske materiale, og for den analytiske bearbejdning af materialet.

13.1.1 Retssociologi og retsdogmatik

Retssociologien som forskningsdisciplin studerer retssystemet og dets sociale og samfundsmæssige kontekst, herunder rettens tilblivelse og indvirken på resten af samfundet, både inden og uden for de retlige institutioner.[231] De retlige institutioner, der primært er tale om i denne undersøgelse, er kommunerne, der som forvaltningsmyndigheder møder borgerne og administrerer borgernes rettigheder i praksis.

Der findes flere forskellige måder at foretage retssociologiske undersøgelser på, som afhænger af det materiale, der inddrages, og perspektivet på retten. Nogle undersøgelser lægger særlig vægt på juridiske metoder og retskilder. Sådanne undersøgelser anlægger et internt perspektiv på retten og betegnes som retsdogmatiske. Andre undersøgelser anskuer retten fra et eksternt perspektiv, hvor denne behandles som et socialt fænomen og undersøges på samme måde som andre samfundsfænomener.[232] I foreliggende undersøgelse indtages en mellemposition, hvor der både foretages en analyse af en række retskilder, som derefter suppleres og nuanceres med empiriske beretninger. Med andre ord inddrager rapporten de interne perspektiver på retten, som fremgår af retskilder, det vil sige lovgivning, domme,

[229] Brænder 2022.
[230] Choi og Pak 2006.
[231] Dahlberg-Larsen 2005.
[232] Hammerslev og Nielsen 2020, side 311.

lovforarbejder og lignende samt eksterne perspektiver på myndighedernes praksis fra interviews og sagsakter.

Den retssociologiske metode er den fremgangsmåde, der tages i brug for at indsamle viden om retten og retlige institutioners relation til menneskers adfærd og synspunkter. Den retssociologiske metode er forbundet med en lang akademisk tradition for at undersøge retlige forhold i samfundet og er derfor særligt egnet til det, selvom de involverede metoder deles af andre fagområder.[233] Se nærmere om de specifikke metoder, der er anvendt i undersøgelsen, i afsnit 13.2. Overordnet anvendes den retssociologiske metode til at kombinere forskellige materialetyper, som tilsammen kan bidrage med et mere nuanceret perspektiv på, hvordan underretninger om vold i hjemmet behandles i praksis, herunder hvilken rolle børne- og ungerådgivernes professionelle skøn spiller. Eksempelvis kan retskilder give et indblik i processen fra et retligt perspektiv men kan ikke bidrage med viden om fænomenet udover, hvad der står i selve retskilderne. På samme måde kan beretninger fra interviewpersoner, der ikke er jurister eller har kendskab til retten, ikke bruges som en retvisende beskrivelse af rettens faktuelle karakter og interne logikker. Kombinationen af de forskellige materialetyper kan til gengæld bidrage til at afhjælpe de individuelle materialetypers begrænsninger.

Det kan være vanskeligt at integrere retssociologiske elementer direkte i rettens sprog, som det fremgår af retskilderne, blandt andet fordi statistik, interviewberetninger og andre oplysninger fra ikke-jurister sjældent gør brug af retlige begreber og dermed ikke er konsistente med rettens sprog.[234] Evnen til at erkende et bestemt problem som et retligt problem afhænger desuden af et før-retligt forløb, hvor udsagn og hændelser gennemgår en anerkendelsesproces for at blive til problemer, som kan opnå anerkendelse som retlige problemer og som kan behandles retligt. De borgere som opsøger det retlige system kan medbringe: "... en uretfærdighedsfølelse, nogle konkrete hverdagsproblemer, sociale problemer, interpersonelle problemer etc. ...",[235] og borgerne kan have en ganske anden intention med deres henvendelser til offentlige myndigheder, end myndighedernes behandling af borgerens sager reelt reflekterer. Derfor er den retlige anerkendelsesproces også en transformation, hvor problemet skifter hænder og tillægges nye betydninger.

Ved at kombinere retsdogmatiske betragtninger med en retssociologisk analyse tages der højde for både den juridiske virkelighed og den kompleksitet, som præger kommunernes behandling af underretninger om børn og unge, der oplever vold i hjemmet. Kombinationen sikrer samtidig, at rapportens anbefalinger bedst muligt angiver konkrete juridiske løsninger, der har rod i både lovgivningen og den daglige praksis, hvor underretninger behandles.

---

[233] Hammerslev og Nielsen 2020, side 307.
[234] Hammerslev og Nielsen 2020, side 310.
[235] Olesen og Hammerslev 2020; **Se også** Bourdieu 2013.

13.1.2 Antropologi

Antropologiske undersøgelser tager udgangspunkt i menneskers handlinger, oplevelser og relationer i deres specifikke kontekst og beskæftiger sig ofte med spændingsfeltet mellem strukturelle faktorer og individuelle handlemuligheder. Dette spændingsfelt er meget tilstedeværende i undersøgelsen af kommunernes behandling af underretninger i praksis, fordi det netop foregår i en kontekst, hvor de strukturelle rammer – lovgivning og kommunal organisering – kan være utydelige og skiftende. Dette betyder, at det handlerum,[236] børne- og ungerådgiverne har, ændrer sig med skiftende lovgivning, politik, økonomi og organisering.

Antropologi om lov og lovgivning (anthropology of law) beskæftiger sig typisk med kategorien 'lov' ved en polytetisk klassificering. Det vil sige et fænomen karakteriseret ved mange forskellige udformninger og typer, der i nogen grad har fællestræk, men varierer meget mellem forskellige kulturelle, politiske og sociale kontekster. Antropologien anser således lov og lovgivning som en meget bred kategori, hvor 'lov' i én sociokulturel kontekst ikke nødvendigvis kan oversættes til samme begreb i en anden kontekst.[237] Denne måde at forstå fænomenet på, giver anledning til at stille andre spørgsmål end dem, der typisk opstår fra et juridisk og i nogen grad retssociologisk perspektiv. Fordi antropologien arbejder ud fra, at fænomenet 'lov' forstås og praktiseres på mange forskellige måder, kan lovgivning og lovpraksis i en dansk kontekst med dette perspektiv dekonstrueres og forstås mindre normativt.[238]

En subkategori til antropologi om lovgivning handler om, hvordan lovgivning bliver til i form af policy. Denne del af antropologien beskæftiger sig blandt andet med, hvordan politik konkretiseres i skrift og praksis gennem blandt andet lovgivning.[239] Lovgivning er med dette perspektiv dynamisk og ændrer karakter, når den bevæger sig fra lovgiver til jurister, socialrådgivere og andre praktikere, hvor den implementeres og praktiseres. Mennesker læser, forstår og praktiserer den samme lovgivning forskelligt, og policy former samtidig både forståelse og praksis i relation til en given problematik, hvilket danner grundlag for udvikling af forskelligartet praksis.[240] I samspil med en juridisk afdækning af gældende ret bidrager antropologien sammen med retssociologien med en dynamisk forståelse af politik og lovgivning, der giver mulighed for at belyse, hvad der sker, når lovgivning møder praksis ude i de enkelte kommuner.

I arbejdet med rapporten har de retssociologiske og antropologiske discipliner udfoldet sig transdisciplinært. Det vil sige, at disciplinerne i nogen grad opløses og smelter sammen, både metodisk og analytisk for dernæst i analyseprocessen at indgå i et interdisciplinært samarbejde

[236] Rahbæk 2012.
[237] Pirie 2013.
[238] Rosen 2006.
[239] Shore og Wright 2011.
[240] Ibid.

med jura. Det tværfaglige samarbejde har således præget hele processen fra idéudvikling i projektets indledende fase over de anvendte metoder i materiale- og dataindsamlingen til analysen og det endelige skriftlige produkt. Det har givet mulighed for en dybere forståelse af kommunernes behandling af underretninger, som er undersøgt fra forskellige vinkler, baseret på de tre forskellige discipliner, hvilket har givet anledning til givende faglige diskussioner i krydsfeltet mellem de forskellige discipliner. Hvor den juridiske position, og især den danske retstradition på det offentligretlige område, overvejende anskuer lovgivningen mere statisk eller dogmatisk, anskues lovgivningen anderledes dynamisk fra den sociologiske og antropologiske position.

13.2 Metode og materiale

På baggrund af undersøgelsens tværfaglige design redegøres der i det følgende for de enkelte metoder særskilt. Målet er at præsentere en udførlig og transparent beskrivelse af den fremgangsmåde, der er anvendt i indsamlingen og bearbejdningen af materialet, så de løbende overvejelser lægges tydeligt frem. Der fokuseres på de pågældende metoder, i den kontekst som de er blevet anvendt, suppleret med mere generelle refleksioner.

13.2.1 Kvalitative interviews

Analysen inddrager beretninger fra en interviewundersøgelse af i alt 10 interviews med 17 børne- og ungerådgivere fra 10 forskellige kommuner, hvoraf 4 kommuner er beliggende i Region Hovedstaden, 3 kommuner i Region Sjælland, 2 kommuner i Region Midtjylland og 1 kommune i Region Syddanmark. Interviewundersøgelsen er udført ud fra en induktiv tilgang, hvilket betyder, at de anvendte spørgerammer løbende er blevet opdateret gennem hele interviewprocessen i takt med opnåelsen af ny viden og nye perspektiver på området. Hvert interview blev tilrettelagt og udført ud fra en semistruktureret tilgang, hvilket betyder, at spørgerammerne har været vejledende snarere end ufravigelige planer. Der er således sprunget i spørgsmålenes rækkefølge og/eller tilføjet nye spørgsmål undervejs, hvis interviewet indbød til det. Det har hovedsageligt været tilfældet i de dele af hvert interview, der har behandlet de kontekstspecifikke rammer for kommunernes lokale praksisser.

13.2.2 Kodning af interviews

Kodning af interviews tjener flere forskellige formål i undersøgelsen. For det første giver kodningen praktisk struktur, der gør det lettere at skabe overblik over indholdet af hvert enkelt interview samt at se indholdsmæssige mønstre og kontraster på tværs af materialet. Kodning er således en måde at gøre materialet håndterbart. For det andet giver kodningen analytisk struktur, hvilket vil sige at den sætter rammen for, hvordan analysen udfolder sig herunder analysens inddeling i temaer. Den systematik kodningen bygger videre på er induktivt funderet, hvilket betyder at kodningen bygger videre på et tidligere lag af systematik, som dog er relativt åbent og afsøgende. På den måde er kodningen også en balancering af hensynet til,

at analysen ikke bliver for tilfældig og usammenhængende, samtidig med at den er modtagelig over for modsigelser og nye perspektiver.[241]

I forbindelse med den indledende kodning af interviewene er alle spørgsmål fra spørgerammen blevet kategoriseret i temaer. Hvert tema er herefter blevet tildelt en vilkårlig farve. Eksempelvis er alle spørgsmål og emner, som berør forståelsen af akuthed, kriterier for akuthed og børne- og ungerådgivernes brug af skøn i denne sammenhæng blevet tildelt temaet "akuthed og alvorlighed" med farven blå. Denne kategorisering er anvendt på alle emner fra spørgerammen, som dermed har udgjort kodebogen. Grundet interviewenes semistrukturerede tilgang, er kodebogen løbende blevet opdateret, hvis der har været temaer, som ikke initialt er blevet identificeret i kodebogen.

Den konkrete kodning er delt ind i to bearbejdningsprocesser af det samlede materiale. I den første kodningsproces er alle interviewenes passager blevet kodet ud fra de identificerede temaer i kodebogen med deres tilhørende farve og en passende overskrift, som indeholder navnet på temaet og en ultrakort specificering. Eksempelvis er en samtale om en vedkommende kommunes kriterier for vurderingen af akuthedsgraden blevet farvekodet blå og tildelt overskriften "Akuthed: Kriterier for vurdering af akuthed". Denne farvekodning har dannet rammen for den overordnede kodning med mulighed for hurtigt overblik og grov struktur af interviewene.

I den anden kodningsproces er den indledende kodning blevet efterbehandlet. Denne kodningsproces er kendetegnet ved en gennemgang, en grundigere nærlæsning og supplerende kommentarsætning. Det vil sige, at Justitia er dykket ned i de farvekodede temaer fra den indledende kodning og fremhævet alle relevante eller interessante passager med gult highlight og sat kommentarer til de specifikke udtalelser fra børne- og ungerådgiverne, vi har fundet særligt relevante.

13.2.3 Juridisk metode

Den juridiske del af analysen hviler på den retsdogmatiske metode, som anvendes til at fastlægge gældende ret på et givent område[242]. Metoden anvendes således til at fastlægge og analysere de relevante retskilder, og hvordan de spiller sammen, for på den baggrund at finde frem til, hvordan man retligt kan forstå de faktiske forhold, man undersøger.[243] Det er også den retsdogmatiske metode, der bruges, når det skal fastlægges, hvordan juridiske organer opfatter gældende ret og, hvordan de finder frem til gældende ret.[244]

[241] Riis 2012.
[242] Riis, Trzaskowski, og Andersen, 2020, side 4.
[243] Blume, 2013, side 29. **Se også** Evald, 2020, side 209.
[244] Blume, 2013, side 25.

I Justitias underretningsrapport del 2 er den retsdogmatiske metode anvendt til at udlede gældende ret for kommunernes behandling af underretninger om vold mod børn og unge under 18 år. I den forbindelse er det fundet centralt at analysere og fortolke de relevante bestemmelser i henholdsvis barnets lov, retssikkerhedsloven, serviceloven, straffeloven, forvaltningsloven, offentlighedsloven, FN's Børnekonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Analysen tager udgangspunkt i de relevante bestemmelser, lovenes forarbejder, Børnekomitéens Generelle Kommentarerer, vejledninger, praksis og juridisk litteratur. Juridisk litteratur har ikke nogen egentlig retskildemæssig værdi, men bruges som fortolkningsbidrag.[245] Anden litteratur bliver desuden anvendt for at bidrage til forståelsen og fortolkningen af de inddragede retskilder og begreber.

En retsdogmatisk analyse vil ofte få et retspolitisk præg, fordi gældende ret kan være uklar.[246] Det er Justitias vurdering, at nærværende undersøgelse lægger op til diskussion af, hvordan de problemstillinger, der peges på i analysen, kan og bør løses. Justitia anvender derfor også den retsdogmatiske metode til at fremkomme med egentlige retspolitiske anbefalinger. Det er anerkendt, at det falder inden for retsvidenskabens område at afgive sådanne retspolitiske anbefalinger, hvis de bygger på legitime og relevante hensyn, og trækker på det relevante metodiske grundlag.[247]

13.2.4 Aktindsigt og sagsakter

Justitia har fået indsigt i konkrete sager ved at sende enslydende aktindsigtsanmodninger ud til størstedelen af landets kommuner. Anmodningen blev oprindeligt sendt til 39 kommuner i april 2024. Efterfølgende blev en lettere tilrettet anmodning sendt til 55 kommuner i august 2024. Samlet set har 19 kommuner imødekommet aktindsigten ved at fremsende anonymiserede sagsakter i forskelligt omfang.

Hvad er aktindsigt?

Aktindsigt er en ret som giver journalister, forskere, organisationer og borgere generelt mulighed for at bede om kopier af de dokumenter, som offentlige myndigheder anvender i deres sagsbehandling. Det kan eksempelvis være relevant for borgere at søge aktindsigt i sager, der omhandler dem selv, for bedre at kunne gennemskue og forstå beslutningsgrundlaget bag en afgørelse. I sådanne tilfælde drejer det sig om såkaldt partsaktindsigt, fordi den person der søger om aktindsigt er part i sagen, hvilket betyder at sagen

[245] Riis, Trzaskowski, og Andersen, 2020, side 19.
[246] Hamer & Schaumburg-Müller, 2020, side 326. **Se også** Riis, Trzaskowski, og Andersen, 2020, side 7f. og side 22f.
[247] Rytter og Holtermann, 2021, side 237ff.

omhandler dem, eller at de på anden vis er direkte involveret i sagen – eksempelvis ved at være forældremyndighedsindehaver over et barn.

Derudover kan der søges aktindsigt i sager, som ansøgeren ikke selv er part i, eksempelvis i forbindelse med forskning eller undersøgelser, som ønsker at belyse og forstå myndighedernes sagsbehandling. Det er denne mere generelle mulighed for aktindsigt der er anvendt, for at få indsigt i de sagsakter, som inddrages i foreliggende rapport. Reglerne om aktindsigt er omfattende, og i praksis er der en række undtagelser, som betyder at man ikke automatisk kan få aktindsigt i alle sager eller konkrete dele af sager, selvom man anmoder om det. Justitia har tidligere foretaget en undersøgelse af offentlighedsloven, der regulerer aktindsigt, som udførligt beskriver regelgrundlaget, historikken bag samt fortolkningen af reglerne i praksis.[248]

Justitia har haft interesse i at få indsigt i sager på børne- og ungeområdet, herunder specifikt sager der har deres udgangspunkt i underretninger om vold mod børn og unge. Indsigt i konkrete sager har et analytisk potentiale, der supplerer beretningerne fra interview, fordi de giver konkret indsigt i beslutningsgrundlaget i bestemte sager over tid. På den måde er det muligt at følge grundlaget for de forskellige sagsskridt fra underretningen modtages. Justitia har anmodet om aktindsigt i konkrete sager ved brug af følgende formuleringer:

- Indsigt i vurderinger og delvurderinger (anonymiseret) i 3 sager i perioden 2023-2024 på baggrund af en underretning om enten fysisk eller psykisk vold mod børn og unge eller seksuelle overgreb mod børn og unge, hvor der ikke er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse efter barnets lov § 20 (tidligere serviceloven § 50).
- Indsigt i vurderinger og delvurderinger (anonymiseret) i 3 sager i perioden 2023-2024 på baggrund af en underretning om enten fysisk eller psykisk vold mod børn og unge eller seksuelle overgreb mod børn og unge, hvor der er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse efter barnets lov § 20 (tidligere serviceloven § 50).
- Indsigt i vurderinger og delvurderinger (anonymiseret) i 3 sager i perioden 2023-2024, som på baggrund af en konkret mistanke og/eller viden om enten fysisk eller psykisk vold mod børn og unge eller seksuelle overgreb mod børn og unge har været behandlet i børnehuset, og hvor den børnefaglige undersøgelse efter barnets lov § 20 er afsluttet (tidligere serviceloven § 50).

[248] Schultz-Knudsen og Eiriksson 2025.

- Indsigt i vurderinger og delvurderinger (anonymiseret) i 3 sager i perioden 2023-2024, hvor der har været en mistanke og/eller viden om enten fysisk eller psykisk vold mod børn og unge eller seksuelle overgreb mod børn og unge, men hvor sagen ikke har været behandlet i børnehuset. Der skal have været gennemført og afsluttet en børnefaglig undersøgelse efter barnets lov § 20 i sagen (tidligere serviceloven § 50).

Formålet med at anvende de forskellige kriterier har været at få indsigt i sager, der befinder sig forskellige steder i sagsbehandlingsprocessen. Desuden er det et vilkår for aktindsigt, at sagsmaterialet er dynamisk, det vil sige at det materiale, der udleveres, udgør et billede af sagen. Justitia har således fået aktindsigt i igangværende sager, som løbende udvikler sig, men har kun indblik i sagerne, som de så ud på tidspunktet for aktindsigten. Det betyder også, at det ikke er meningsfuldt at generalisere de inddragede sager med sager, som ikke er inddraget, eller på anden vis forsøge at generalisere sagernes indhold udover den studerede sammenhæng. Formålet er derimod at forstå sagerne i deres konkrete kontekst og identificere mønstre mellem dem.

13.2.5 Kodning af sagsakter

Det samlede materiale, som Justitia har opnået ved aktindsigt, er omfattende og strækker sig over flere tusinde normalsider. Derfor er materialet gennemgået og kodet i stil med interviewmaterialet for at skabe overblik og strukturere materialet efter observerede mønstre. Brugen af kodning til at organisere og strukturere indholdet af sagsakter er ikke velbeskrevet i litteraturen, og sagsakter bliver sjældnere anvendt inden for samfundsvidenskabelige undersøgelser end i jura og journalistik. Da sagsakterne deler en række baggrundskarakteristika jævnfør den retlige ramme og de dertilhørende dokumentationskrav, behandles de i foreliggende rapport som individuelle *cases* inden en overordnet casetype. Sagsakterne har således en foruddefineret struktur, der går udover Justitias kodning, men den struktur afgør ikke i sig selv sagsakternes fulde indhold.

13.2.6 Etiske refleksioner

Justitia har gennem hele undersøgelsesprocessen taget en række etiske hensyn for at værne om de omtalte personers identiteter. Det indebærer eksempelvis, at de børne- og ungerådgivere, der har medvirket i interview, er omtalt med pseudonym, så hverken enkeltpersoner eller kommunale institutioner kan identificeres. Justitia er dog bekendt med de medvirkende børne- og ungerådgivere og kommuner. De sagsakter, som Justitia har fået aktindsigt i, er alle anonymiserede på forhånd, og Justitia er derfor ikke bekendt med de involverede børne- og ungerådgiveres eller børnenes og forældrenes identiteter. Justitia er dog bekendt med afsenderkommunerne, og i lighed med beretningerne fra interview præsenteres kommunerne med pseudonym.

På den måde adskiller materialet sig ved, at Justitia er bekendt med identiteterne på nogle af de omtalte personer, mens andre ikke er Justitia bekendt. Sagsakterne er således underlagt en højere grad af anonymisering end interviews, som nærmere er underlagt pseudonymisering.[249] Tilsløringen af de involverede personers identiteter har først og fremmest været prioriteret for at beskytte de børne- og ungerådgivere og de personfølsomme oplysninger, de arbejder med samt at beskytte de omtalte børns og unges samt familiers privatliv.

I interviewdelen er børne- og ungerådgiverne blevet informeret om undersøgelsens formål og metode, herunder hvordan deres beretninger vil blive anvendt og opbevaret. Anonymiteten fordrer derved også, at respondenterne giver mere ærlige og detaljerede svar.[250] I stedet for at fremhæve specifikke kommuner eller myndighedspersoner, fokuserer rapporten på at skabe konstruktive diskussioner om udfordringer og muligheder for praksis og udøvelsen af det professionelle skøn mere generelt. Anonymisering har således også været en prioritet, fordi undersøgelsens formål er at fremkomme med generelle betragtninger, som potentielt ville fortabes ved at fremhæve navngivne børne- og ungerådgiveres og kommuners praksis.

[249] Bengtsson og Mølholt 2020.
[250] Oltmann 2016.

14 Referencer

Alon-Barkat, S., & Busuioc, M. (2022). Human–AI Interactions in Public Sector Decision Making "Automation Bias" and "Selective Adherence" to Algorithmic Advice. *Journal of Public Administration Research and Theory (33)1*, pp. 153-169.

Andersen, J. (2016). *Socialforvaltningsret.* Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Andersen, L. S., Bastegaard, A. K., & Olsen, R. F. (2025). *Vurderinger af risiko og støttebehov på det sociale børne- og ungeområde.* København: VIVE.

Benbenishty, R., Davidson-Arad, B., López, M., Devaney, J., Spratt, T., Koopmans, C., . . . Hayes, D. (2015, november). Decision making in child protection: An international comparative study on maltreatment substantiation, risk assesment and interventions recommendations, and the role of professionals' child welfare attitudes. *Child Abuse and Neglect (49)*, pp. 63-75.

Bengtsson , T. T., Karmsteen, K., & Møller, A. M. (2025). Fra vilkårlige vurderinger til ensartet faglighed. Udviklingen i børne- og ungerådgiveres vurderinger, viden og tilgange i sagsarbejdet. Djøf Forlag. Økonomi og Politik #1.

Bengtsson, T. T., & Mølholt, A.-K. (2020). Anonymisering i kvalitative undersøgelser. In *Forskning med børn og unge* (pp. 193-209). København: Hans Reitzels Forlag.

Blume, P. (2013). In T. Riis, & J. Trzaskowski, *Skriftlig Jura - den juridiske fremstilling.* Ex Tuto.

Boligministeriet, S. o. (2024, juni 27.). *Arbejdsområder: Børn og unge i udsatte positioner: Barnets lov.* Retrieved from Social- og Boligministeriets hjemmeside: https://www.sm.dk/arbejdsomraader/boern-og-unge-i-udsatte-positioner/barnets-lov

Boligministeriet, S. o. (2024, juni 27.). *Arbejdsområder: Børn og unge i udsatte positioner: Barnets lov.* Retrieved from Social- og Boligministeriets hjemmeside: https://www.sm.dk/arbejdsomraader/boern-og-unge-i-udsatte-positioner/barnets-lov

Boligstyrelsen, S. o. (2022). *Senfølger efter seksuelle overgreb.* Odense: Social- og Boligstyrelsen.

Bourdieu, P. (2013). Rettens kraft. Brudstykker til en sociologi om det retlige felt. In O. Hammerslev, & M. R. Madsen, *Retssociologi: Klassiske og moderne perspektiver* (pp. 386-425). Købenahvn: Hans Reitzels Forlag.

Brænder, M. (2022). Metodologi og metode: om forskellen på værktøjer og forståelsesrammer og hvad den betyder i praksis. *Politica, 54(4)*, pp. 389-408.

Carnat, I. (2024). Human, all too human: accounting for automation bias in generative large language models. *International Data Privacy Law*, pp. 1-16.

Choi, B. C., & Pak, A. W. (2006). Multidisciplinarity, interdisciplinarity and transdisciplinarity in health research, services, education and policy: 1. Definitions, objectives, and evidence of effectiveness. *Clinical and Investigative Medicine, Vol. 29(6)*, pp. 351-364.

Chow, S. J. (2015). Many Meanings of 'Heuristic'. The Bitish Journal for the Philosophy of Science 66(4).

Dahlberg-Larsen, J. (2005). *Lovene og livet: En retssociologisk grundbog.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Dansk Socialrådgiverforening. (2025). Arbejdspres og økonomi tvinger socialrådgivere på kant med borgernes retssikkerhed. København: Dansk Socialrådgvierforening.

Dokkedahl, S. B., Kirubakaran, R., Bech-Hansen, D., Kristensen, T. R., & Elklit, A. (2022). The psychological subtype of intimate partner violence and its effect on mental health: a systematic review with meta-analyses. *Systematic Reviews (11)163*.

Ebsen, F., Svendsen, I. L., Thomsen, L. P., & Jørgensen, S. (2023). Decisions in Child Protection—Heuristics, Law and Organisation. *The British Journal of Social Work*, pp. 2940-2957.

Evald, J. (2020). Juridisk teori, metode og videnskab. Djøf Forlag.

Fenger, N. (2018). *Forvaltningsret.* Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Gigerenzer, G. (1991). How to Make Cognitive Illusions Didappear: Beyond "Heuristics and Biases". *European Review of Social Psychology Vol. 2*, pp. 83-115.

Hamer, C. R., & Schaumburg-Müller, S. (2020). *Juraens verden: Metoder, retskilder og discipliner.* Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hammerslev, O., & Nielsen, S. P. (2020). Retssociologiske metoder. In C. R. Hamer, & S. S. Müller, *Juraens Verden: Metoder, retskilder og discipliner* (pp. 307-323). København: Djøf Forlag.

Hertwig, R., & Todd, P. M. (2002). Heuristics. In *Encyclopedia of the Human Brain* (pp. 449-460). Cambridge Massachusetts: Academic Press.

Kolze, M. B., Eiriksson, B. A., Finke, A. B., Badse, C., & Schultz-Knudsen, M. (2025). *Kortlægning af rammerne for behandling af underretninger om vold mod børn.* København: Justitia – Danmarks uafhængige juridiske tænketank.

Lev Uden Vold. (2024). Psykisk vold - retspraksisk fem år efter kriminaliseringen. København Ø: Lev Uden Vold.

Lund, C. S. (2019). Algoritmer i socialfaglige vurderinger - en undersøgelse af socialarbejderes opfattelse af at anvende algortimer til vurdering af underretninger. *Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde, nr. 39, 19. årgang*, pp. 20-31.

Lyk-Jensen, S. V., Bøg, M., & Lindberg, M. R. (2023). Growing up in the shadow of domestic violence: Evidence from register data. *Child and Family Social Work*, pp. 422-437.

Mary Fonden & Lev Uden Vold. (April 2025). Undersøgelse af fagpersoners viden om vold i småbørnsfamilier.

Murphy, Siobhán, Elklit, A., & Shevlin, M. (2017). Child Maltreatment Typologies and Intimate Partner Violence: Findings From a Danish National Study of Young Adults. *Journal of Interpersonal Violence 35(3-4)*, pp. 755-770.

Møller, N. H., Shklovski, I., & Hildebrandt, T. T. (2020). Shifting Concepts of Value: Designing Algorithmic Decision-Support Systems for Public Services. *NordiCHI '20: Proceedings of the 11th Nordic Conference on Human-Computer Interaction: Shaping Experiences, Shaping Society*, pp. 1-12.

Nielsen, R., & Tvarnø, C. D. (2008). *Retskilder og Retsteorier.* København: Jurist- og Økonom-forbundets Forlag.

Oldrup, H., & Kjær, S. (2018). Kortlægning af definitioner og begreber om psykisk vold. Lev uden vold.

Olesen, A., & Hammerslev, O. (2020). Bidrag til Pierre Bourdieus retssociologi og den retlige transformationsproces. *Praktiske grunde – Nordisk tidsskrift for kultur- og samfunds-viden-skab*, p. 5.22.

Oltmann, S. M. (2016). Qualitative Interviews: A Methodological Discussion of the Interviewer and Respondent Contexts. *Forum Qualitative Sozialforschung (17)2, Art. 15*.

Ottosen, M. H., & Henze-Pedersen, S. (2020). *Psykisk vold mod børn i hjemmet - et videns-grundlag.* København: Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE).

Ottosen, M. H., Frederiksen, S., & Henze-Pedersen, S. (2020). *Psykisk vold mod børn i hjemmet. Et vidensgrundlag.* København: Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE).

Pirie, F. (2013). *The Anthropology of Law.* Oxford: Oxford University Press.

Preston-Shoot, M. (2014). Making Good Decisions - Law for Social Work Practice (Focus Soci). London: Palgrave Macmillan.

Rahbæk, J. M. (2012). Embedsmænd, arbejdere. og borgere. *Social Kritik – Tidsskrift for social analyse og debat*, pp. 15-29.

Ranerup, A., & Henriksen, H. Z. (2020). Digital Discretion: Unpacking Human and Technological Agency in Automated Decision Making in Sweden's Social Services. *Social Science Computer Review (40)2*, pp. 445-461.

Riis, O. (2012). Kvalitet i kvalitative studier. In M. H. Jacobsen, & S. Q. Jensen, *Kvalitative udfordringer* (pp. 345-375). København: Hans Reitzels Forlag.

Riis, T., Trzaskowski, J., & Andersen, J. (2020). *Skriftlig jura: den juridiske fremstilling.* Ex Tuto.

Rosen, L. (2006). *Law as Culture: An Invitation.* Princeton: Princeton University Press.

Rytter, J. E., & Holtermann, J. V. (2021). Retspolitik. In M. J. Christensen, J. R. Herrmann, J. V. Holtermann, & M. R. Madsen, *De juridiske metoder - Ti bud.* Hans Reitzels Forlag.

Schultz-Knudsen, M., & Eiriksson, B. A. (2025). *Offentlighedslov og aktindsigt – brug for mere åbenhed.* København: Justitia – Danmarks uafhængige juridiske tænketank.

Shore, C., & Wright, S. (2011). Policy Worlds: Anthopology and the Analysis of Contemporary Power. New York: Berghahn Books.

Sicora, A., Taylor, B. J., Alfandari, R., Enosh, G., Helm, D., Killick, C., . . . Whittaker, A. (2021). Using intuition in social work decision making. *European Journal of Social Work, 24 (5)*, pp. 772-787.

Svendsen, I. L. (2016). Managing complex child law – social workers' decision making under Danish legal regulation . *Social Work and Society (14)2*, pp. 1-15.

Taylor, B. J. (2017). Heuristics in Professional Judgement: A Psycho-Social Rationality Model. *The British Journal of Social Work 47 (4)*, pp. 1043-1060.

Thrana , H. M., & Fauske, H. (2013, Maj 16). The emotional encounter with child welfare services: the importance of incorporating the emotional perspective in parents' encounters with child welfare workers. *European Journal of Social Work, 17*(2), pp. 221-236.

Villumsen, A. M., & Søbjerg, L. M. (2023). Informal pathways as a response to limitations in formal categorization of referrals in child and family welfare. *Nordic Social Work Research*, pp. 176-187.

JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK