

Oversigt over Justitias anbefalinger til forbedring af retssikkerheden i anbringelsessager

En afgørelse om anbringelse af et barn uden for hjemmet – og særligt tvangsanbringelse – er særdeles indgribende for både barn og forældre, som står i en meget udsat og sårbar situation. Det er derfor også helt afgørende, at processen er omgivet af den højst tænkelige grad af retssikkerhed, og at der ydes den nødvendige støtte.

Justitia har i en rapport fra september 2018 analyseret processen, fra kommunen bliver opmærksom på et barns mistrivsel, til der skal træffes beslutning om anbringelse. Rapporten har særlig fokus på tvangsanbringelser, men omfatter også sagsbehandlingen mere generelt og den situation, hvor forældre og evt. barn skal tage stilling til en frivillig anbringelse. Rapporten identificerer en lang række retssikkerhedsmæssige udfordringer og fremsætter anbefalinger til, hvordan de kan løses.

1. Forslag til forbedringer af det nuværende system

NR.	PROBLEM	ANBEFALING	EFFEKT	UDGIFT
1	Der er store problemer med kvaliteten af sagsbehandlingen på foranstaltningsområdet, som også omfatter anbringelserne. Fejl kan f.eks. betyde, at sager udvikler sig til tvangsanbringelsessager pga. manglende støtte, og at sager med anbringelsesgrundlag ikke bliver opdaget rettidigt. Det kan også betyde, at selve afgørelsen om anbringelse bliver truffet på et utilstrækkeligt grundlag.	Styrkelse af eksisterende vejledninger og udstedelse af nye vejledninger.	Kan forbedre sagsbehandlingskvaliteten på nationalt plan.	Ingen nævneværdige udgifter.
		Sikring af et bredere datagrundlag og flere undersøgelser af den konkrete sagsbehandling med henblik på at følge udviklingen i sagernes kvalitet.	Kan afdække problemernes omfang og udvikling og derved danne grundlag for beslutninger om tiltag, der kan forbedre sagsbehandlingskvaliteten på nationalt plan.	Ingen nævneværdige udgifter. Har allerede ført til flere rapporter fra Ankestyrelsen, herunder Børnesagsbarometeret.
		Mere konkret hjælp til de kommuner, som vedvarende måtte være udfordret af fejl og mangler i sagsbehandlingen, f.eks. en udvidelse af den eksisterende task force-ordning, som skal understøtte kommunerne i at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen.	Kan forbedre sagsbehandlingskvaliteten på nationalt plan. Kan i højere grad sikre, at sager ikke udvikler sig til tvangsanbringelsessager pga. manglende støtte til familien, og at sager med anbringelsesgrundlag spottes tidligere.	Der må påregnes yderligere udgifter til task force-ordningen eller lign., men der vil samtidig kunne opnås besparelser som følge af færre sagsbehandlingsfejl, herunder at flere tvangsanbringelsessager vil blive opdaget på et tidligere tidspunkt, og at andre sager undgår at udvikle sig til tvangsanbringelsessager pga. rettidig støtte.
2	Der er store problemer med forvaltningens vejledning, når forældre skal tage stilling til en frivillig anbringelse. Mange forældre føler sig misvejledt/presset og har ikke forstået	Forvaltningens pligt til at vejlede om konsekvenserne af en anbringelse med og uden samtykke skrives direkte ind i serviceloven.	Kan forbedre forvaltningens vejledning på området, så det i højere grad sikres, at der er reel opbakning til en frivillig anbringelse, og at familien i modsat fald beskyttes af de	Ingen nævneværdige udgifter.

NR.	PROBLEM	ANBEFALING	EFFEKT	UDGIFT
	konsekvenserne af et samtykke. Mange børn kommer ind i systemet på en uheldig måde.		retssikkerhedsgarantier, som kendetegner tvangsanbringelsesprocessen.	
		Forældremyndighedsindehavere og unge, der er fyldt 15 år, skal tilbydes mulighed for gratis at kunne konsultere en advokat, når de skal tage stilling til spørgsmålet om frivillig anbringelse.	Sikrer uafhængig vejledning og rådgivning, når der skal træffes beslutning om frivillig anbringelse. Samtidig sikres det, at der i højere grad er reel opbakning til en frivillig anbringelse, og at familien i modsat fald beskyttes af de retssikkerhedsgarantier, som kendetegner tvangsprocessen.	Der må påregnes udgifter til advokatbistand i ca. 2 timer til de forældre (og evt. børn over 15 år), der vil benytte sig af tilbuddet. Det er udgiftskrævende, men det er ikke alle, som vil benytte sig af tilbuddet. Samtidig vil antallet af sager, hvor samtykke trækkes tilbage, formentlig falde, hvilket kan føre til besparelser på sagsbehandlingen.
3	Det kan være udfordrende at få belyst sagerne med barnets tilkendegivelser og holdninger, hvilket ikke mindst skyldes, at barnet er i en meget udsat situation, og at sagsbehandleren har varierende kvalifikationer i forhold til gennemførelse af børnesamtaler.	Kommunerne skal sikre, at de sagsbehandlere, der skal gennemføre børnesamtaler, skal have modtaget særlig forudgående undervisning i samtalerne gennemførelse.	Styrkelse af barnets stemme.	Socialstyrelsen udbyder gratis kurser til kommunerne, men udgifterne hertil vil stige, ligesom det kan være nødvendigt med alternative - og måske bedre - tilbud.
4	Det er langt fra alle børn, som har en bisidder med til møder i forvaltningen eller børn og unge-udvalget i tvangsanbringelsessager, selvom en bisidder kan få barnet til at føle sig mere trygt og gøre det lettere at tilkendegive sin mening.	Kommunernes pligt til at vejlede børnene om retten til bisidder skrives direkte ind i serviceloven med en tilføjelse om, at forvaltningen samtidig skal oplyse børnene om fordelene ved dette og opfordre dem til at benytte sig af tilbuddet. Samtidig bør der tilføjes en formodningsregel om, at børn under 12 år (der ikke har ret til en advokat) skal have en besidder, medmindre barnet frabeder sig dette.	Styrkelse af barnets stemme i tvangsanbringelsesprocessen og bedre kvalitet i sagsoplysningen.	Ingen nævneværdige udgifter.

NR.	PROBLEM	ANBEFALING	EFFEKT	UDGIFT
5	<p>Valget af bisidder kan være afgørende for børnenes muligheder for at blive hørt i processen, men det kan være svært for børnene at overskue, hvilken støtte der er behov for. Samtidig er der ikke fastsat tilstrækkelige krav til forvaltningens vejledning.</p>	<p>Vejledningen til serviceloven ændres, så det bliver obligatorisk for forvaltningen at vejlede om de forskellige bisiddertyper, herunder hvilke fordele og ulemper, der i barnets konkrete situation kan være ved de forskellige typer.</p>	<p>Styrkelse af barnets stemme i tvangsansbringelsesprocessen og bedre kvalitet i sagsoplysningen.</p>	<p>Ingen nævneværdige udgifter.</p>
6	<p>Forældrekompetenceundersøgelser tillægges afgørende betydning ved afgørelser om tvangsansbringelse, men der er en række retssikkerhedsmæssige problemer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manglende mulighed for at påvirke valget af den undersøgende psykolog, selvom det er velkendt, at de kan fremkomme med meget forskellige vurderinger. - Manglende krav om partshøring efter en forældrekompetenceundersøgelse, og forældrenes bemærkninger indgår derfor ikke i sagens forberedelse hos børn og unge-udvalget. <p>Forældrene har ikke ret til at få foretaget en forældrekompetenceundersøgelse og kan heller ikke klage over det.</p>	<p>Forældrene skal have ret til at kommentere kommunens valg af undersøgende psykolog ved forældrekompetenceundersøgelser.</p> <p>Der skal indføres krav om partshøring af forældrene i forbindelse med forældrekompetenceundersøgelser.</p> <p>Afslag på anmodninger om udarbejdelse af en forældrekompetenceundersøgelse skal kunne påklages særskilt til Ankestyrelsen.</p>	<p>Kan forbedre kvaliteten af forældrekompetenceundersøgelserne og øge retssikkerheden.</p>	<p>Ingen nævneværdige udgifter.</p> <p>Retssikkerheden ved forældrekompetenceundersøgelser er på anden vis blevet styrket, men anbefalingerne er stadig aktuelle.</p>

NR.	PROBLEM	ANBEFALING	EFFEKT	UDGIFT
7	Kommunernes indstillinger i tvangsanbringelsessager kan fylde flere hundrede sider inkl. bilag, som børn og unge-udvalgets medlemmer får tilsendt 1-2 uger før mødet. Derfor kan det nogle gange være svært at nå at læse hele sagen med den fornødne grundighed.	Indsættelse af en bestemmelse i lovgivningen om, at forvaltningens indstilling til børn og unge-udvalget så vidt muligt skal sendes til parterne 14 dage før børn- og ungeudvalgsmødet, og at forberedelsestiden aldrig må være under 10 dage.	Forbedring af afgørelsernes kvalitet.	Ingen nævneværdige udgifter.
8	Forældre og børn, der er fyldt 12 år, har ret til advokatbistand ved møder i børn og unge-udvalget, men det er noget, som de selv skal anmode om efter at være blevet vejledt af forvaltningen. I nogle tilfælde er der dog problemer med vejledningen, ligesom der er tilfælde, hvor advokat – af uvisse årsager – ikke vælges til, f.eks. på grund af mangelfuld vejledning, uvidenhed eller utryghed eller lignende.	Forældre og børn, der er fyldt 12 år, skal have beskikket en advokat i sager om tvangsanbringelse, medmindre de frabeder sig dette. Advokatbistand vil således blive udgangspunktet i stedet for et tilvalg.	Alle forældre og børn, der er fyldt 12 år, vil som udgangspunkt få beskikket en advokat, der hjælpe dem igennem en juridisk kompliceret proces, som kan få afgørende betydning for deres liv. Samtidig vil barnets stemme blive styrket.	Da advokatbistand ifølge det oplyste trods alt er hovedreglen i disse sager, vil anbefalingen kun medføre udgifter i forholdsvis få ekstra sager. Udgiften vil derfor være af beskedent omfang.
9	Sagerne kan have meget indgribende konsekvenser for forældre og børn. Derfor er det vigtigt, at parternes advokater har det fornødne kendskab til området, så de kan rådgive om sagens mulige udfald og udvikling samt varetage parternes interesser bedst muligt. Samtidig er samspillet mellem advokaten og barnet meget vigtigt for, at barnets stemme kan blive hørt i processen.	Etablering af en beneficeringsordning for advokater i tvangsanbringelsessager. Sekundært anbefales det, at advokaterne skal gennemgå en relevant efteruddannelse for at kunne blive optaget på de lister, som kommunen udleverer til forældre og børn i forbindelse med vejledningen om advokatbistand.	Bedre kvalitet af partsrepræsentationen og styrkelse af barnets stemme.	Der findes i forvejen en beneficeringsordning for advokater i straffesager og sager med fri proces, og udgifterne til en udvidelse af denne ordning må derfor forventes at være af relativt beskedent omfang. Den sekundære anbefaling vil muligvis indebære en central administration af de lister, som kommunerne udleverer. Udgifterne hertil forventes også at være af beskedent omfang.

NR.	PROBLEM	ANBEFALING	EFFEKT	UDGIFT
10	Den nuværende sammensætning af børn og unge-udvalget med repræsentanter fra den lokale kommunalbestyrelse betyder, at der kan stilles spørgsmål ved udvalgets upartiskhed og uafhængighed, hvilket kan føre til mistillid og et dårligt efterfølgende samarbejde med forældrene. Samtidig er der ikke repræsentanter i udvalget, som har særlig indsigt i sagsbehandlingen på det sociale område.	Én af børn og unge-udvalgets lægmandspladser erstattes af en anden faglighed, der bl.a. kan styrke børn og unge-udvalgets mulighed for at vurdere sagsbehandlingen kvalitativt, f.eks. en socialrådgiver eller en jurist med særlig viden om området. Den sidste lægmandsplads besættes af en person, der i højere grad er uafhængig af forvaltningen (ikke en kommunalpolitiker).	Sikre at afgørelser om tvangsanbringelse træffes af et uafhængigt og upartisk udvalg samt en faglig styrkelse af udvalget.	Der må forventes beskedne udgifter til ændringen, som forventes at kunne ligge inden for de eksisterende rammer. Driftsudgifterne forventes umiddelbart at være de samme, men det må nærmere afklares.
11	Der er stor forskel på processen i de enkelte kommuners børn og unge-udvalg, herunder i hvilket omfang barnet må deltage i mødet, om barnet kan udtale sig uden forældrenes tilstedeværelse, hvor mange voksne der skal overvære barnets høring, og om forældrenes advokat kan være til stede, når barnet høres uden forældrenes tilstedeværelse.	Udarbejdelse af fælles retningslinjer for processen i børn og unge-udvalgene, som bl.a. bør omfatte mulighed for afvikling af barnets høring uden forældrenes tilstedeværelse, en udvidet og ensartet ret for børnene til at deltage i møderne, sikring af tilstedeværelse af forældrenes advokat ved høringer af børn uden forældrene og forudgående information til børn og forældre.	Styrkelse af barnets stemme i tvangsanbringelsesprocessen og bedre kvalitet i sagsoplysningen.	Ingen nævneværdige udgifter.
12	Børn og unge-udvalgene træffer alene afgørelse om, hvorvidt barnet skal tvangsanbringes eller ej. Der bliver ikke formelt taget stilling til sagsbehandlingsfejl, hvilket kan medføre risiko for, at fejl ikke tillægges helt den betydning, som de burde, og at forældrene mister tilliden til systemet.	Børn og unge-udvalgene skal have kompetence til formelt at påtale sagsbehandlingsfejl og udtale kritik af forvaltningen, når der er grundlag herfor.	Bedre kvalitet i sagsbehandlingen og afgørelserne samt større tillid til systemet, der kan have en positiv effekt for det videre samarbejde mellem forvaltning og forældre.	Ingen nævneværdige udgifter – særligt ikke hvis børn og unge-udvalget får en repræsentant med særlig kendskab til sagsbehandlingen på området, jf. ovenfor.

NR.	PROBLEM	ANBEFALING	EFFEKT	UDGIFT
13	<p>Kompetencen til at træffe akutte afgørelser om tvangsanbringelse skal i første omgang alene træffes af formanden for børn- og ungeudvalget, der er kommunalbestyrelsesmedlem og typisk ikke har nogle faglige forudsætninger for at træffe denne afgørelse. Det er kun ca. halvdelen af formandsafgørelserne, der stadfæstes i Ankestyrelsen.</p>	<p>Kompetencen overlades til børn og unge-udvalgets dommermedlem (eller en stedfortrædende dommer), som både kan foretage en juridisk vurdering af sagen, og som har erfaring med at bedømme beviser, herunder også om en sag er tilstrækkeligt oplyst.</p>	<p>Bedre kvalitet i akutaftagelserne.</p>	<p>Der må forventes udgifter til etablering af en vagtordning ved domstolene til brug for tilfælde, hvor udvalgets dommermedlem ikke kan træffes. Udgifterne hertil og til eventuel honorering af dommermedlemmet må afklares nærmere med Justitsministeriet.</p>
14	<p>Klagesystemet er ikke børnevenligt, hvilket kan være en af årsagerne til, at børn meget sjældent benytter sig af klageadgangen (i 2009-2013 skete det i 1-3 % af sagerne).</p>	<p>Klageadgangen gøres mere børnevenlig, og Ankestyrelsen skal stå mere synligt til rådighed for børnehenvendelser samt formidle mere information direkte til børnene, som også øvrige myndigheder og advokater kan henvise til.</p>	<p>Styrkelse af børnenes adgang til information og viden samt lettere adgang til klageprocessen.</p>	<p>Ingen nævneværdige udgifter.</p> <p>Ankestyrelsen har allerede iværksat tiltag.</p>
15	<p>Akutaftagelser om tvangsanbringelse skal godkendes i børn og unge-udvalget inden 7 dage, og senest en måned efter denne godkendelse skal der træffes afgørelse om en evt. ordinær tvangsanbringelse. Når denne proces er iværksat, vil en klage til Ankestyrelsen over akutaftagelsen blive udskudt, til børn og unge-udvalget har truffet sin afgørelse. Det giver en lang sagsbehandlingstid og risiko for senere hjemgivelse. Samtidig kan prøvelsen af akutaftagelsen fremstå meningsløs for forældrene.</p>	<p>Kompetencen til at godkende formandens akutaftagelse om tvangsanbringelse inden 7 dage overføres til klageinstansen, hvor godkendelsen kan behandles som en slags automatisk klage. Samtidig skal behandlingen af sagen ved ankeinstansen have et selvstændigt forløb (uafhængig af en evt. beslutning om ordinær anbringelse).</p>	<p>Forenklet system og højere kvalitet i akutaftagelserne.</p>	<p>Antallet af akutsager i Ankestyrelsen vil stige, mens børn og unge-udvalgenes arbejde med akutaftagelser formindskes. Udgiftsforskydningen må afklares med de relevante ministerier.</p>

NR.	PROBLEM	ANBEFALING	EFFEKT	UDGIFT
16	<p>Det nuværende klagesystem er ikke hensigtsmæssigt. Ved afgørelser om tvangsanbringelse kan Ankestyrelsens sammensætning ikke anses for mere egnet end børn og unge-udvalgets. Og selvom Ankestyrelsens stadfæstelsesprocent ligger på 97-98 %, er det alligevel 80 % af Ankestyrelsens afgørelser, som forelægges domstolene. Det er samlet set et trægt system med lange sagsbehandlingstider.</p>	<p>Ankestyrelsen udgår som klageinstans, således at udvalgenes afgørelser kan indbringes direkte for de kommende familieretter.</p>	<p>Forenklet klagesystem med kortere sagsbehandlingstider.</p>	<p>Domstolene vil få lidt flere sager, men udgiften modsvares af en større besparelse hos Ankestyrelsen. Samlet set forventes der således ikke forøgede omkostninger for staten.</p>

2. Forslag om nyt system

PROBLEM	ANBEFALING	EFFEKT
<p>Adskillelse af børn og forældre må anses for at være en af de mest indgribende afgørelser, man kan opleve som borger i Danmark, særligt når det sker ved tvang. På den ene side står hensynet til parternes ret til familieliv og respekten for det nære bånd mellem barn og forældre. På den anden side står hensynet til barnets sundhed og udvikling, som kan risikere at lide alvorlig skade ved fortsat ophold i hjemmet. Samtidig befinder både børn og forældre sig i en yderst sårbar og udsat situation, mens de gennemgår den komplicerede beslutningsproces.</p> <p>Den nuværende proces sikrer ikke en tilstrækkelig og lige adgang til retssikkerhed på tværs af kommunegrænser og sagsbehandlere.</p> <p>Det kan der delvist rettes op på gennem en række forbedringer af det nuværende system (se punkt 2 i dette skema). Hvis man for alvor vil styrke retssikkerheden er der dog behov for et helt nyt system.</p>	<p>Kompetencen til at træffe afgørelse om tvangsanbringelse i første instans henlægges til et eller flere børn- og ungenævner (landsdækkende eller regionale) med et selvstændigt sekretariat, der kan:</p> <ul style="list-style-type: none">• foretage en intens prøvelse af, om sagen er tilstrækkelig oplyst,• foranledige eventuelle yderligere undersøgelser foretaget,• vurdere, om der fejl og mangler, som skal føre til en kritik fra nævnet. <p>Nævnets afgørelse bør kunne indbringes direkte for de familieretlige domstole, der har særligt erfaring og uddannede dommere.</p> <p><u>Alternativt</u> kan kompetencen til at træffe afgørelse om tvangsanbringelse i første instans henlægges til det familieretlige system, når dette vurderes at fungere tilfredsstillende.</p> <p>Sagerne vil i givet fald blive forberedt og oplyst i familieretshuset på baggrund af forvaltningens undersøgelser, og de yderligere undersøgelser og møder mv., som familieretshuset finder nødvendige.</p> <p>Familieretshuset har også en børneenhed med særlig fokus på barnets trivsel og rettigheder.</p> <p>Selve afgørelsen om tvangsanbringelse vil skulle træffes af de familieretlige domstole</p>	<p>Begge anbefalinger vil indebære en væsentlig styrkelse af retssikkerheden og bringe den danske ordning på niveau med de ordninger, som findes i f.eks. Finland og Norge.</p> <p>Det skyldes primært, at begge anbefalinger skaber en højere grad af uafhængighed til forvaltningen, at der kommer øget fokus på sagsbehandlingsfejl og feedback til forvaltningen, samt at den samlede sagsbehandlingstid i klagesager forkortes.</p>