

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**

Social- og Ældreministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Sendt pr. mail til souschef Marie Louise Linneballe, mlh@sm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 9132 5718
MVE@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 22/00001-6

2. MARTS 2022

ANBEFALINGER TIL BARNETS LOV

Institut for Menneskerettigheder skal indledningsvis takke Social- og Ældreministeriet for invitationen til workshoppen den 4. februar 2022 og inddragelsen i arbejdet med barnets lov. Det foreliggende lovudkast giver imidlertid anledning til bekymring for, at barnets lov på en række punkter vil være et tilbageskridt for beskyttelsen af barnets ret til familieliv og til beskyttelse og omsorg.

I henhold til sit mandat som national menneskerettighedsinstitution skal Institut for Menneskerettigheder fremme og beskytte menneskerettighederne, blandt andet ved at rådgive regering, Folketing og andre offentlige myndigheder.

Instituttet ønsker derfor med dette brev at fremhæve nogle konkrete elementer i lovudkastet, som rejser særlige problemer i forhold til beskyttelsen af børns og forældres ret til familieliv.

1 BARNETS RET TIL FAMILIELIV BØR BESKYTTES

Institut for Menneskerettigheder er meget bekymret for, at udkastet til lovforslaget vil medføre disproportionale indgreb i barnets ret til familieliv med sine forældre. Retten til familieliv er også en rettighed for barnet. Udkastet til barnets lov lægger imidlertid op til at udvide mulighederne for at gøre indgreb i denne ret på flere punkter.

Først og fremmest forekommer det disproportionalt, at kommunerne opfordres til at bruge tvangsadoptionsreglerne mere i en tid, hvor der allerede er en betydelig stigning i antallet af tvangsbortadoptioner, at det bliver muligt at tvangsbortadoptere et barn før fødslen, og at en del af de nye rettigheder, barnet får, jf. bilag 2 til udkastet, handler om at begrænse barnets familieliv med forældrene. Derudover lægger barnets lov ikke op til at forbedre forældrenes ret til støtte væsentligt.

Instituttet fremhæver følgende punkter, hvor barnets lov bør justeres for at sikre respekten for retten til familie:

Alternativer til tvangsbortadoption bør overvejes

Udkastet til barnets lovs § 70, stk. 2, nr. 5, hviler på den forkerte opfattelse, at menneskeretten kræver, at myndighederne til enhver tid og i alle sager skal arbejde for at hjemgive barnet. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i flere sager udtalt, at myndighederne ikke er forpligtede til at arbejde for hjemgivelse, hvis dette formodes at ville skade barnet.¹ Det er rigtigt, som der også står i bemærkningerne, at det kan være en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, hvis der træffes afgørelse om adoption, som er blevet nødvendig for barnet, *fordi* kommunen har undladt at give den tilstrækkelige forebyggende støtte til forældrene under en forudgående anbringelse. Imidlertid er der her tale om helt særlige tilfælde. Det giver ikke mening for *alle* tvangsadoptionssager at forlange en redegørelse for myndighedernes arbejde med og overvejelser om at hjemgive barnet. Hjemgivelse vil stort set aldrig være et muligt alternativ, når en sag er nået til det punkt, hvor en kommune overvejer tvangsadoption.

Den foreslåede § 70, stk. 2, nr. 5, bliver således et formalistisk krav til myndighederne, fordi kravet om at redegøre for overvejelser om og arbejdet med hjemgivelse ikke vil være relevant i langt de fleste tvangsadoptionssager. Det vil således ikke give den tiltænkte beskyttelse af retten til familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Derimod er det nødvendigt for at beskytte retten til familieliv for både børn og forældre, at myndighederne i en indstilling til adoption begrunder, hvorfor mindre indgribende foranstaltninger vurderes til at være utilstrækkelige for at sikre barnets bedste. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået som principper for en tvangsbortadoption, at de nationale myndigheder skal overveje mindre indgribende alternativer, inden de beslutter at gøre brug af det mest definitive indgreb i barnets ret til familieliv.² I en enstemmig storkammerdom fra december 2021 problematiserede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at de norske myndigheders begrundelse alene handlede om konsekvenserne ved at hjemgive barnet til dets forældre i stedet for at tage stilling til, om det var nødvendigt at afbryde al kontakt mellem barnet og dets forældre, som var det egentlige valg, myndighederne stod overfor.³

Instituttet anbefaler derfor, at der stilles krav om, at kommunerne skal redegøre for deres overvejelser om alternative, mindre indgribende foranstaltninger til tvangsadoption, f.eks. permanent anbringelse, i

deres indstilling til børn og unge-udvalget. Dette krav kan f.eks. indgå i en ny formulering af barnets lovs § 70, stk. 2, nr. 5. En sådan bestemmelse vil stemme bedre overens med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.

Forældrenes ret til en støtteperson bør sikres

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har en langvarig praksis for, at anbringelser som det klare udgangspunkt er midlertidige, og at staterne derfor er forpligtede til at arbejde for at hjemgive anbragte børn ved at støtte forældrene i at blive bedre til at varetage forældrerollen.⁴

Instituttet anbefaler, at udkastet til barnets lovs § 75 ændres, så kommunerne forpligtes til at gentage tilbuddet om en støtteperson til forældrene noget tid efter barnets anbringelse uden for hjemmet, hvis forældrene har afslået tilbuddet om en støtteperson i forbindelse med anbringelsen. Støttepersonen er en væsentlig del af forældrenes ret til støtte efter serviceloven og barnets lov. Alligevel er der mange sager, hvor kommunen ikke tilbyder en støtteperson, eller den tilbydes længe efter anbringelsen har fundet sted, ligesom en del forældre tilsyneladende afslår tilbuddet, selv når de får det. Det skyldes blandt andet, at nogle forældre er i chok og derfor kan mangle samarbejdsvilje i tiden omkring kommunens beslutning om anbringelse af barnet. Vedholdenhed er således vigtigt i dialogen med forældrene omkring at tage imod en støtteperson.⁵ Derfor vil det være hensigtsmæssigt, at forældrene får tilbuddet igen efter en passende betækningsperiode. Det bør også fremgå tydeligt af vejledningsmaterialet til barnets lov, at kommunen løbende skal vejlede forældrene om deres ret til en støtteperson, hvis de ikke har taget imod tilbuddet endnu.

Plejeforældre bør tildeles partsrettigheder i visse sager

Instituttet anbefaler, at barnets lov ændres, så plejeforældre tildeles partsrettigheder i forbindelse med anbringelser, hvor der er opstået et stabilt og varigt familieliv imellem plejeforældrene og barnet.

Dette er navnlig relevant, hvor kommunen træffer afgørelse om at anbringe barnet permanent hos en plejefamilie, hvilket forudsætter, at barnet har været anbragt i tre år og har opnået en så stærk tilknytning til plejeforældrene, at det vil være af væsentlig betydning for barnets bedste at forblive på anbringelsesstedet. Plejeforældre bør dog også kunne tillægges partsrettigheder i andre tilfælde, hvor det konkret må antages, at der eksisterer et beskyttet familieliv mellem barnet og plejeforældrene, f.eks. fordi barnet har været anbragt hos plejeforældrene over en længere årrække siden sin tidlige barndom.

Plejeforældrene bør i sådanne situationer navnlig have ret til at blive hørt om væsentlige afgørelser om barnets liv, at få begrundet sådanne afgørelser, at kunne klage samt at have ret til advokatbistand i de situationer, hvor barnet og de biologiske forældre allerede har ret hertil, f.eks. i forbindelse med beslutninger om at hjemgive barnet eller ændre anbringelsesstedet.

Menneskerettighedsdomstolen har udtalt, at barnet og plejeforældre kan opnå et beskyttet familieliv i EMRK artikel 8's forstand. Dette beror på en konkret vurdering af alle relevante aspekter i den enkelte sag, herunder bl.a. hvor længe plejeforholdet har varet, hvor tæt relationen er mellem plejeforældrene og barnet, og om plejeforældrene reelt varetager rollen som barnets forældre i alle aspekter af dets liv.⁶

Børn bør ikke tvangsbortadopteres inden fødslen

Instituttet anbefaler, at forslaget om, at kommunen skal kunne træffe afgørelse om tvangsbortadoption inden barnets fødsel, trækkes tilbage. Dette forslag indgår ikke i barnets lov, men forventes fremsat i en ændring af adoptionsloven sideløbende med barnets lov. Instituttet anerkender fornuften i, at barnets lov vil give kommunerne mulighed for at træffe afgørelse om *anbringelse* af et barn inden fødslen, da alternativet – som reglerne er nu – er, at en sagsbehandler skal træffe en akutafgørelse på fødegangen i minutterne efter barnets fødsel.

Det kan derimod ikke forsvares, at en afgørelse om *adoption* allerede skal træffes inden fødslen på – som ministeriet selv anerkender⁷ – et ufuldstændigt grundlag, hvor der både mangler viden om barnet og om barnets relation til sine forældre. Kommunerne har allerede værktøjer til rådighed, som giver dem mulighed for at skabe tryghed og stabilitet omkring barnet fra fødslen, f.eks. muligheden for at beslutte, at et barn under ét år skal være anbragt i tre år uden mulighed for genbehandling. Efter instituttets opfattelse vil forslaget om at træffe afgørelse om tvangsbortadoption inden fødslen risikere at krænke barnets og forældrenes ret til familieliv henset til de høje krav, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol stiller til beslutningsprocessen og dokumentationen i sådanne sager.⁸

2 BARNETS RETSGARANTIER BØR OPRETHOLDES

Institut for Menneskerettigheder er desuden bekymret for, at udkastet til barnets lov på flere punkter svækker de retsgarantier, som skal sikre, at kommunerne drager omsorg om og beskytter børn mod overgreb. Dette gælder navnlig kravene om, at den børnefaglige undersøgelse (nu kaldet børneudredningen) skal foreligge inden for en bestemt tidsfrist,

at kommunen skal følge op på iværksatte indsatser og besøge barnet fysisk med bestemte intervaller, og at samtaler med barnet skal finde sted på bestemte tidspunkter, såsom før der træffes afgørelse om at tvangsanbringe barnet.

Disse proceskrav er blevet skærpet flere gange inden for de seneste år på grund af sager om kommunalt svigt, såsom Tønder-sagen og Slagelse-sagen. En kulegravning af ti af disse sager gennemført af Ankestyrelsen i 2012 viste en række tværgående problemer, som gik igen i alle eller flere af sagerne, bl.a. manglende iværksættelse af relevante undersøgelser, manglende inddragelse af barnet og manglende børnesamtaler.⁹ Disse problemer medvirkede til, at børn og unge blev udsat for seksuelle, fysiske og psykiske overgreb, der kunne være undgået, hvis kommunerne havde ført deres lovpligtige tilsyn. Instituttet er derfor bekymret for, at regeringen lægger op til at svække flere af disse proceskrav igen.

Instituttet anerkender, at nogle proceskrav kan være unødigt rigide i visse sager og have den uhensigtsmæssige effekt, at kommunerne f.eks. afholder overflødige børnesamtaler bare for at kunne dokumentere, at lovens krav er opfyldt. Rigide proceskrav kan tage tid væk fra de sager, hvor der er et reelt behov for, at kommunerne fører et grundigt tilsyn. Det må imidlertid være muligt at finde en balance mellem hensynet til barnets ret til omsorg og beskyttelse og kommunernes behov for fleksibilitet.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har en omfattende retspraksis om statens pligt til at beskytte børn mod overgreb begået af deres forældre eller voksne på deres anbringelsessted.¹⁰ Desuden har danske domstole afgjort en række sager om kommunalt svigt af anbragte børn og unge.¹¹ Domstolen har blandt andet udtalt, at staterne har en særlig forpligtelse til at beskytte anbragte børn mod umenneskelig og nedværdigende behandling i EMRK artikel 3's forstand, da anbragte børn er særligt sårbare og er i statens varetægt, og da artikel 3 er en af de mest grundlæggende menneskerettigheder.¹² Staterne er forpligtede til at hindre overgreb, de er eller *burde være* bekendt med.¹³ Dermed er myndighederne forpligtede til at føre tilsyn med anbragte børn, idet staten er ansvarlig for overgreb, den ville have opdaget, hvis den havde ført et tilstrækkeligt tilsyn.

Instituttet fremhæver følgende punkter, hvor barnets lov bør justeres for at sikre barnets ret til beskyttelse og omsorg:

Børneudredningen bør foreligge inden for bestemt tid

Instituttet anbefaler, at der fortsat bør gælde en tidsfrist for, hvornår en børneudredning skal være færdig. Uden en konkret tidsfrist vil det være vanskeligt for barnet og familien at holde kommunen op på, at udredningen skal færdiggøres inden for en bestemt tid. Desuden er der risiko for, at relevante og nødvendige støtteforanstaltningerne ikke iværksættes eller forsinkes, hvis undersøgelsen tager længere tid at gennemføre. Manglende eller forsinkede undersøgelser var et af de gennemgående problemer i de sager om overgreb mod børn og unge, som Ankestyrelsen gennemgik i sin kulegravning af området i 2012.¹⁴

Instituttet er enig med regeringen i, at børneudredningen bør være mere fleksibel end den børnefaglige undersøgelse, så omfanget af undersøgelsen i højere grad kan tilpasses den enkelte sag. Der er imidlertid fortsat behov for garantier for, at undersøgelsen ikke trækker uforholdsmæssigt langt ud. Ministeriet kunne for eksempel overveje at pålægge kommunerne, at de ved iværksættelsen af en børneudredning skal tage stilling til og begrunde, hvornår udredningen skal være færdig. Der kan også indføres en ret for barnet og dets familie til at underrette børne- og ungeudvalget, hvis tidsfristen er for lang eller ikke overholdes af kommunen (med inspiration fra udkastet til barnets lovs § 51, stk. 4). Dette er blot et eksempel på, hvordan der kunne skabes en bedre balance mellem barnets retsgarantier og behovet for fleksibilitet.

Opfølgning bør finde sted med regulære intervaller

Instituttet anbefaler, at udkastet til barnets lovs § 95 ændres, så der fortsat vil gælde krav om, at kommunen med højst seks måneders mellemrum skal revurdere indsatsen og handleplanen og skal besøge barnet på anbringelsesstedet mindst to gange om året. Efter det nuværende udkast til barnets lov vil det være op til kommunen at træffe beslutning om tilrettelæggelsen og frekvensen af opfølgningen, og der vil ikke være mulighed for at klage over denne beslutning. Desuden vil der ikke være krav om mindst to årlige fysiske besøg på anbringelsesstedet, idet opfølgningen i stedet vil kunne ske via telefonopkald eller lignende. Selvom sagsbehandleren skal insistere på fysiske møder "i de tilfælde, hvor sagens karakter eller barnets eller den unges behov tilsiger det", så er det ikke vanskeligt at forestille sig, at den påtænkte lempelse vil kunne føre til, at pressede sagsbehandlere vælger de hurtige måder at følge op på sagen på og dermed risikerer at overse faresignaler på anbringelsesstedet. Et gennemgående problem i sagerne i Ankestyrelsens kulegravning var, at der ikke blev holdt børnesamtaler med barnet eller kun blev holdt samtaler under overværelse af forældrene.¹⁵ Efter instituttets opfattelse bør det

nugældende krav i serviceloven om fast opfølgning og faste besøg hos barnet fastholdes.

Minimumskrav til hvornår børnesamtaler skal finde sted

Endelig anbefaler instituttet, at regeringen ikke helt afskaffer kravene i servicelovens § 48 til, hvornår der skal gennemføres en samtale med barnet. Udkastet til barnets lovs § 4 lægger op til, at det skal være op til kommunen løbende at inddrage barnet eller den unge.

Instituttet bemærker, at der er betydelige problemer med at skabe god inddragelse af børn og unge i den kommunale sagsbehandling. En undersøgelse gennemført af VIVE i 2020 viste, at 28 procent af de unge ikke føler, at de er med til at bestemme, hvad der skal tales om på møder med deres sagsbehandler, at mange unge ikke bliver oplyst af deres sagsbehandler om deres rettigheder, f.eks. til at klage, og at 46 procent ønsker, at de havde mere indflydelse på deres sag.¹⁶ Det er især de udsatte unge og unge med psykiske handicap, som ikke føler sig inddraget.¹⁷ Ankestyrelsens børnesagsbarometer for 2021 viste desuden, at kravet om at afholde en børnesamtale efter § 48 ikke blev overholdt i 39 procent af de 699 undersøgte sager.¹⁸ Dette taler kraftigt imod en så vidtgående slækkelse af kravene til afholdelse af børnesamtaler, som regeringen lægger op til.

Instituttet anerkender, at der er behov for en vis fleksibilitet i reglerne om børneinddragelse, bl.a. fordi nogle børn også kan have et ønske om at være fri for hele tiden at blive kaldt til samtale og skulle snakke om sin sag med kommunen. Der er dog allerede bygget fleksibilitet ind i servicelovens § 48, idet samtalen kan undlades, hvor der lige har fundet en samtale sted i forbindelse med en børnefaglig undersøgelse. Denne fleksibilitet kunne udvides, så kommunerne i flere situationer får mulighed for at undlade samtalen, men således at kommunerne stadigvæk pålægges at forholde sig til det.

Desuden bemærkes, at spørgsmålet om børneinddragelse slet ikke er tænkt ind i barnets plan, selvom barnets plan er ment som et centralt redskab for den løbende opfølgning i sagen. En anden mulighed ville være, at der tages udtrykkeligt stilling til, hvordan inddragelsen af barnet skulle finde sted i barnets plan.

Med venlig hilsen

Maria Ventegodt

NATIONAL CHEF

¹ Se for eksempel EMD's dom af 26. april 2018 i Mohamed Hasan mod Norge, præmis 150 og storkammerdom af 10. september 2019 i Strand Lobben m.fl. mod Norge, præmis 207.

² EMD's dom af 26. februar 2002 i Kutzner mod Tyskland, præmis 75. Se også EMD's storkammerdom af 10. september 2019 i Strand Lobben m.fl. mod Norge, præmis 221.

³ EMD's storkammerdom af 10. december 2021 i Abdi Ibrahim mod Norge, præmis 153. Se også EMD's storkammerdom af 10. september 2019 i Strand Lobben m.fl. mod Norge, præmis 209.

⁴ EMD's storkammerdom af 24. marts 1988 i Olsson mod Sverige (nr. 1), præmis 81 og dom af 7. august 1996 i Johansen mod Norge, præmis 78.

⁵ Ankestyrelsen, Støtte efter servicelovens § 54 til forældre, hvis barn er blevet anbragt, april 2021, side 14 og 16.

⁶ EMD's dom af 27. april 2010 i Moretti og Benedetti mod Italien, præmis 48-52 og dom af 17. januar 2012 i Kopf og Liberda mod Østrig, præmis 34-37.

⁷ Udkastet til de almindelige bemærkninger til barnets lov s. 64 og 145.

⁸ EMD's storkammerdom af 12. juli 2001 i K og T mod Finland, præmis 168 og storkammerdom af 10. september 2019 i Strand Lobben m.fl. mod Norge, præmis 207 og 220-225.

⁹ Ankestyrelsen, Kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge, fortrolig rapport, marts 2012, side 4-5.

¹⁰ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 5. udg., 2020, side 349 ff. med henvisninger.

¹¹ Bl.a. UfR 2017.3272Ø, 2018.2013H, 2018.3631Ø og 2021.2254Ø.

¹² Se for eksempel EMD's dom af 3. september 2015 i M og M mod Kroatien, præmis 136.

¹³ Se for eksempel EMD's dom af 26. november 2002 i E m.fl. mod Storbritannien, præmis 88 og 96.

¹⁴ Ankestyrelsen, Kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge, fortrolig rapport, marts 2012, side 16.

¹⁵ Ankestyrelsen, Kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge, fortrolig rapport, marts 2012, side 23.

¹⁶ Hans Skov Kloppenborg og Mette Lausten, Udsatte unges inddragelse i kommunernes sagsbehandling, VIVE, 2020, side 32-34.

¹⁷ Ibid., side 48.

¹⁸ Ankestyrelsen, Børnesagsbarometeret 2021, juni 2021, side 31.