



JUSTITS MINISTERIET

Udvalg for forberedelse af ny flerårs-
aftale for domstolene

Dato: 12. juni 2023
Sagsbeh: Ketilbjørn Hertz
Dok.: 2641855

3.3 Dommeres medvirken i råd, nævn og udvalg

Baggrund

Dommere er først og fremmest ansat til at behandle sager ved den domstol, hvor dommeren er ansat. På børne- og ungeområdet er der dog et nævn og et udvalg, hvor der ifølge lovgivningen skal deltage dommere, og hvor hvervet er en del af dommerens ansættelse som dommer, nemlig Ungdomskriminalitetsnævnet og børn og unge-udvalg.

Dommere har herudover mulighed for ved siden af deres ansættelse som dommer at have bibeskæftigelse. Bibeskæftigelsen ligger i dommerens fritid og må ikke påvirke dommerens arbejde i hovedstillingen negativt. Retsplejeloven bestemmer, i hvilket omfang en dommer må have fast indtægtsgivende bibeskæftigelse, og retspræsidenterne og Bibeskæftigelsesnævnet påser, at dommerne overholder reglerne.

Eksempelvis fastsætter retsplejeloven, at en række råd og nævn med tilknytning til retsvæsenet bl.a. skal have et bestemt antal dommere som medlemmer:

- Procesbevillingsnævnet er tredelt. I hovednævnet er der en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer, mens der i afdelingerne for familiesager og for fri proces er en landsdommer og en byretsdommer.
- Dommerudnævnelsesrådet. I rådet sidder en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer.
- Politiklagerrådet. I rådet sidder en landsdommer.
- Advokatnævnet. I nævnet sidder tre dommere.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Det samme gælder Den Særlige Klageret, hvor der sidder en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer.

Dommeres varetagelse af disse hverv er ikke en del af deres ansættelse som dommer, og de modtager særskilt vederlag herfor. Selv om det er bestemt ved lov, at en dommer skal varetage det pågældende hverv, har hvervet således for den konkrete dommer karakter af bibeskæftigelse ud over hovedstillingen som dommer. Som en undtagelse hertil varetages hvervet som formand for Procesbevillingsnævnet dog som hovedbeskæftigelse af en højesteretsdommer som et led i dennes ansættelse som højesteretsdommer. Der er i Højesterets normering taget højde herfor, idet antallet af højesteretsdommere blev forhøjet med én, da Procesbevillingsnævnet blev oprettet i 1996.¹

Dommernes varetagelse af de nævnte hverv med tilknytning til retsvæsenet påvirker således ikke domstolenes kapacitet til at behandle sager, og det samme gælder for de øvrige hverv, som dommere varetager som bibeskæftigelse, eksempelvis i særlige domstole som Arbejdsretten og tjenestemandssretterne, i offentlige eller private klage- eller ankenævn eller i private voldgiftsretter.

Derimod er dommernes arbejde i Ungdomskriminalitetsnævnet og børn og unge-udvalg en del af dommeransættelsen, og den tid, dommerne bruger på dette arbejde, medfører, at dommerne har tilsvarende mindre tid til at behandle sager i den ret, hvor dommeren er ansat.

Børn og unge-udvalg

I hver kommune nedsættes et børn og unge-udvalg. Børn og unge-udvalget har navnlig kompetence til at træffe afgørelse om tvangsanbringelse af et barn uden for hjemmet. Børn og unge-udvalget består af to medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer, en byretsdommer udpeget af retspræsidenten i retskredsen og to pædagogisk-psykologisk sagkyndige udpeget af Familieretshuset.

Udvalget vælger selv sin formand blandt de medlemmer, der er valgt af kommunalbestyrelsen, og formanden fastsætter tid og sted for udvalgets møder. Dommeren leder møderne i børn og unge-udvalget og skal påse, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, og at indehaveren af forældremyndigheden og

¹ Endvidere modtager medlemmerne af Bibeskæftigelsesnævnet (som består af Højesterets præsident, landsretspræsidenterne, en præsident valgt af de øvrige retspræsidenter og en dommer valgt af Dommerforeningen) ikke særskilt vederlag for dette hverv, der således må anses som et led i medlemmernes ansættelse som dommer.

den unge, der er fyldt 12 år, samt deres advokat har fået tilbud om at se sagens akter samt er gjort bekendt med retten til at udtale sig.² Dommeren kan beslutte at give andre end de personer, hvor det er obligatorisk, lejlighed til at udtale sig. Dommeren kan ligeledes beslutte, at der skal indhentes yderligere oplysninger eller foretages yderligere undersøgelser, herunder at der optages retsligt forhør.

Den historiske baggrund for ordningen er, at der i 1905 blev oprettet lokale værgeråd, der var valgt af kommunalbestyrelsen, og som havde kompetence til at træffe afgørelse om tvangsanbringelse af et barn uden for hjemmet. I København og bykommuner med 10.000 indbyggere og derover skulle formanden være jurist, mens der ikke var krav herom i landkommuner og bykommuner med færre end 10.000 indbyggere (da der ikke nødvendigvis ville være nogen jurister i små kommuner).³ I landkommunerne og de små bykommuner skulle værgerådet tilkalde dommeren i retskredsen til at lede værgerådets undersøgelse og deltage i dets afgørelse.

Ordningen blev ændret i 1922, sådan at i værgeråd i København skulle formanden og i købstæder et medlem være jurist, mens værgeråd i landkommuner stadig skulle tilkalde dommeren i retskredsen til at lede værgerådets undersøgelse og deltage i sagens behandling, men nu uden stemmeret.⁴

Ordningen blev på ny ændret i 1933 ved Steinckes socialreform i forlængelse af Kanslergadeforliget.⁵ Værgerådene blev nedlagt, og kompetencen blev uden for København i stedet henlagt til kommunalbestyrelsens sociale udvalg, idet kommunalbestyrelsen dog kunne bestemme, at opgaven skulle varetages af et underudvalg til det sociale udvalg med eksterne medlemmer med indsigt i børneforsorg, men hvor flertallet var medlemmer af kommunalbestyrelsen. Endvidere skulle den lokale dommer eller, hvis socialministeren bestemte det, en anden dommer eller en jurist ansat i kommunen deltage uden stemmeret.

Formålet med denne valgfrihed var at give adgang til i tilfælde, hvor de stedlige forhold muliggjorde det, at benytte en dommer, der var særlig kyndig og interesseret i børneforsorg, ligesom det kunne være praktisk, at en

² I sager om nægtelse af hjemgivelse fra familiepleje gælder det også plejeforældrene, og i sager om kontakt til en forælder, der ikke har del i forældremyndigheden, gælder det også denne forælder.

³ Lov nr. 72 af 14. april 1905 om behandling af forbryderske og forsømte børn og unge personer m.m.

⁴ Lov nr. 237 af 12. juni 1922 om værgerådsforsorg.

⁵ Lov nr. 181 af 20. maj 1933 om offentlig forsorg.

dommer varetog et større eller andet område end dommerens egen retskreds. Endvidere burde en kommune ikke være afskåret fra i stedet for dommeren at benytte en af kommunens embedsmænd, når der indenfor kommunens administration fandtes en embedsmand med den fornødne juridiske uddannelse.⁶ I København blev kompetencen henlagt til et børnenævn, hvor næstformanden skulle være jurist.

Ordningen blev ændret igen i 1958, sådan at kommunalbestyrelsen i kommuner uden for København skulle nedsætte et børneværnsudvalg bestående af borgere i kommunen, som måtte antages at have indsigt i børne- og ungdomsforsorg, idet dog formanden for kommunens sociale udvalg obligatorisk skulle være medlem.⁷ Dommeren i retskredsen skulle tilkaldes for at lede udvalgets forhandlinger og deltage uden stemmeret, idet adgangen til at tilkalde en anden dommer eller en kommunalt ansat jurist blev afskaffet. I København videreførtes ordningen med et børnenævn, hvor næstformanden var jurist.

I 1965 blev ordningen videreført med den ændring, at børneværnsudvalget skiftede navn til børne- og ungeværnet.⁸ Med bistandsloven blev kompetencen i 1976 henlagt til det sociale udvalg, mens ordningen med tilkaldelse af den lokale dommer blev videreført.⁹ I København blev kompetencen henlagt til et børne- og ungdomsnævn, i hvis møder der deltog en juridisk sagkyndig uden stemmeret.¹⁰

I forbindelse med, at det sociale udvalgs selvstændige kompetence i 1990 blev ophævet, blev kompetencen henlagt til et særligt udvalg, som kommunalbestyrelsen nedsatte blandt sine medlemmer.¹¹ Ordningen med tilkaldelse af den lokale dommer blev ikke ændret. Den særlige ordning i København blev heller ikke ændret.¹²

I 1993 blev børn og unge-udvalget indført med tre medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer, den lokale dommer og en pædagogisk-psykologisk sagkyndig udpeget af amtsrådet.¹³ Dette blev i 2011

⁶ Rigsdagstidende 1930-31, tillæg B, spalte 3284.

⁷ Lov nr. 192 af 7. juni 1958 om ændring af lov om offentlig forsorg.

⁸ Lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne og ungeforsorg, som trådte i kraft den 1. april 1965.

⁹ Lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand, der trådte i kraft den 1. april 1976.

¹⁰ Folketingstidende 1983-84, tillæg A, spalte 1436-1437.

¹¹ Lov nr. 389 af 7. juni 1989 om ændring af den sociale styrelseslov samt forskellige lovbestemmelser om det sociale udvalg, der trådte i kraft den 1. januar 1990.

¹² Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 4905.

¹³ Lov nr. 501 af 24. juni 1992 om ændring af lov om social bistand og lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender samt lov om påligningen af indkomst- og formueskat til staten (ligningsloven) m.m., der trådte i kraft den 1. januar 1993.

ændret til den nuværende sammensætning med to medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen, dommeren og to pædagogisk-psykologisk sagkyndige.¹⁴ Udpegningen af den/de pædagogisk-psykologisk sagkyndige overgik ved kommunalreformen i 2007 til statsforvaltningen¹⁵ og i 2019 til Familieretshuset.¹⁶ Siden 1993 har ordningen været den samme i hele landet, idet den særlige ordning for København ikke blev videreført.

Lovændringen i 1993 byggede på en betænkning fra et sagkyndigt udvalg. Udvalget anførte, at tvangsfjernelse af børn er en beslutning af særdeles indgribende karakter, og at kravene til retssikkerheden må være tilsvarende store, herunder fordi Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i flere sager havde foretaget en dybtgående efterprøvelse af tvangsfjernelser.¹⁷ Udvalget fandt det afgørende, at kommunen havde ansvaret for den samlede indsats over for børn og unge.¹⁸ Udvalget opstillede to modeller for valg af det organ, der skal træffe beslutning om tvangsfjernelse, uden at lægge sig fast på den ene model fremfor den anden.¹⁹

Den første model var at oprette selvstændige børne- og ungdomsnævn på amtsplan sammensat af en byretsdommer, en pædagogisk-psykologisk konsulent og en person udpeget af amtsrådet. Modellen var båret af det synspunkt, at den retlige efterprøvelse af beslutningsgrundlaget for en tvangsfjernelse ikke burde henlægges til kommunen, som har tilvejebragt grundlaget. For at kunne opfattes som neutralt burde det kompetente organ være uafhængigt af kommunen.

Under den indtil 1993 gældende ordning kunne det for forældrene og barnet se ud, som om det væsentligst var kommunen, der både foretog undersøgelse og traf afgørelse i sagen. Forældre og børn kunne også føle sig usikre på, om der i kommunalbestyrelsesmedlemmernes vurdering indgik oplysninger, som de havde fået i andre egenskaber end som medlemmer af tvangsfjernelsesudvalget, og som ikke fremgik af det skriftlige grundlag for beslutningen om tvangsfjernelse.

¹⁴ Lov nr. 628 af 11. juni 2010 om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven, der trådte i kraft den 1. januar 2011.

¹⁵ Lov nr. 542 af 24. juni 2005 om regional statsforvaltning, der trådte i kraft den 1. januar 2007.

¹⁶ Lov nr. 1711 af 27. december 2018 om ændring af forældreansvarsloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love, der trådte i kraft den 1. april 2019.

¹⁷ Betænkning nr. 1212/1990 side 112-113.

¹⁸ Betænkning nr. 1212/1990 side 115.

¹⁹ Betænkning nr. 1212/1990 side 115-123.

Den anden model var at videreføre ordningen med et udvalg nedsat af kommunalbestyrelsen, men med den ændring, at byretsdommeren samt en pædagogisk-psykologisk konsulent udpeget af amtsrådet indgik i udvalget som egentlige medlemmer med stemmeret for at imødekomme et ønske om øget retssikkerhed. Modellen var båret af det synspunkt, at bevarelsen af familiens helhed indgik som et overordnet mål for alle foranstaltninger, og at man derfor burde undgå en for kraftig retsliggørelse af beslutningsprocessen.

Den retlige efterprøvelse af beslutningsgrundlaget for en tvangsfjernelse ville i denne model især blive varetaget gennem den efterfølgende adgang til at få prøvet afgørelser om tvangsfjernelse ved Ankestyrelsen og domstolene. Modellen fastholdt samtidig princippet om, at der i afgørelser om tvangsfjernelse bør lægges afgørende vægt på lægmandselementet som modvægt mod en høj grad af ekspertindflydelse. En høj grad af lægmandsindflydelse på disse beslutninger kunne medføre forskelle i praksis i de forskellige dele af landet. I den udstrækning disse forskelle var begrundet i lokale kulturer, normer og menneskesyn, ville dette ikke i sig selv være en negativ konsekvens.

Lovændringen i 1993 var baseret på model 2, da der fortsat burde være en væsentlig lægmandsindflydelse på beslutningerne. Kompetencen til at træffe foreløbige beslutninger blev som hidtil tillagt den kommunalt valgte formand, idet disse beslutningers akutte karakter krævede, at der kunne handles hurtigt.²⁰

Ændringen i 2011, hvor lægmandsindflydelsen som nævnt blev reduceret i forhold til ekspertindflydelsen, var et led i gennemførelsen af en politisk aftale om Barnets Reform, hvor et af de overordnede formål var at sikre en større børnesagkyndig ekspertise i sager om særlig støtte til børn og unge. Da børn og unge-udvalgene træffer nogle af de mest indgribende afgørelser over for børn, unge og deres familier, var der behov for at sikre, at den fornødne ekspertise var til stede i udvalget, så det sikredes, at de afgørelser, som udvalget træffer, i fornødent omfang tager hensyn til barnets bedste i overensstemmelse med formålet med at yde særlig støtte til børn og unge.

Antallet af børnesagkyndige i udvalget blev derfor forhøjet fra 1 til 2 medlemmer. Det vurderedes ikke hensigtsmæssigt at udvide udvalget til 6 medlemmer, under hensyntagen til mulighederne for at planlægge og afholde møder i udvalget med det beslutningsdygtige antal medlemmer til stede,

²⁰ Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 4850.

men det vurderedes stadig hensigtsmæssigt, at der var lægmænd i udvalget. Antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer i udvalget blev på den baggrund nedsat fra 3 til 2 medlemmer.²¹

Ungdomskriminalitetsnævnet

Ungdomskriminalitetsnævnet behandler sager vedrørende børn i alderen 10-14 år, som er mistænkt, og børn i alderen 15-17 år, som er idømt fængsel, for visse former for alvorlig kriminalitet. Ungdomskriminalitetsnævnet kan pålægge straksreaktioner og fastsætte forbedringsforløb. Forbedringsforløb kan bl.a. omfatte anbringelse uden for hjemmet uden samtykke.

I den konkrete sag sammensættes Ungdomskriminalitetsnævnet af en formand eller næstformand, der er dommer, et medlem indstillet af Rigspolitiet og et medlem indstillet af KL. Der er i alt beskikket ca. 80 dommere som formand og næstformænd i Ungdomskriminalitetsnævnet.

Ungdomskriminalitetsnævnet blev oprettet i 2019. Det fremgår af forarbejderne, at nævnet skulle sammensættes på en sådan måde, at det besidder den nødvendige sagkundskab for at sikre barnet eller den unge en grundig og retfærdig behandling af sagen og de bedst mulige betingelser for at blive bragt ud af kriminalitet. Nævnet skulle derfor besidde såvel generel juridisk ekspertise som social- og politifaglig ekspertise inden for kriminalitetsforebyggelse.²²

Ungdomskriminalitetsnævnet skulle på den baggrund ledes af en dommer. Dommeren skulle bidrage til at sikre en høj juridisk faglighed i nævnet, herunder at sikre sig, at de retsgarantier, som skal tilbydes barnet eller den unge og forældremyndighedsindehaverne, er iagttaget. Det drejer sig navnlig om retten til forud for mødet at gøre sig bekendt med sagens akter, retten til at udtale sig under mødet, retten til en bisidder, retten til partsrepræsentation og – afhængig af sagens karakter – retten til gratis advokatbistand.

De øvrige medlemmer skulle være henholdsvis ansatte i politiet med indsigt i kriminalitetsforebyggende arbejde og kommunalt ansatte med indsigt i sager om social støtte til udsatte unge. Det var i den forbindelse ikke afgørende, hvilken stillings- og uddannelsesmæssig baggrund de enkelte medlemmer havde, så længe medlemmerne besad de fornødne faglige kompetencer til at behandle sager om kriminalitetstruede unge.

²¹ Folketingstidende 2009-10, A, L 178 som fremsat, side 36.

²² Folketingstidende 2018-19 (1. samling), A, L 84 som fremsat, side 26.

Klageadgang og domstolsprøvelse

Børn og unge-udvalgets og Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelser om tvangs fjernelse af børn kan påklages til Ankestyrelsen af en indehaver af forældremyndigheden og af et barn, der er fyldt 12 år.²³ Ankestyrelsen sammensættes af to ankechefer og to medlemmer.²⁴ Ankecheferne er ansat i Ankestyrelsen og skal have bestået juridisk, statsvidenskabelig eller økonomisk eksamen.²⁵ Medlemmerne er indstillet af Dansk Arbejdsgiverforening, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Kommunernes Landsforening og Danske Handicaporganisationer.²⁶

Ankestyrelsens afgørelse i klagesagen kan forlanges indbragt for domstolene til prøvelse efter reglerne om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse.²⁷ Ved byrettens behandling af sagen tiltrædes retten af et retsmedlem, der er sagkyndig i børneforsorg, og et retsmedlem, der er sagkyndig i børne- eller ungdomspsykiatri eller i psykologi.²⁸ Byrettens afgørelse kan ankes til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse.²⁹

Anvendelse i praksis

Dommerens opgave som mødeleder i børn og unge-udvalg indebærer i praksis, at dommeren tager ansvar for den skriftlige udformning af udvalgets afgørelser. I nogle tilfælde udarbejder udvalgets sekretariat på grundlag af udvalgets drøftelser et udkast til formulering af udvalgets afgørelse, som dommeren bruger begrænset tid på at bearbejde, mens der i andre tilfælde kan være behov for en mere tidkrævende gennemskrivning af sekretariatets udkast. Dommeren varetager derudover visse andre opgaver, herunder påser om sagen er tilstrækkeligt oplyst, og kan bl.a. at beslutte, at der skal indhentes yderligere oplysninger eller foretages yderligere undersøgelser.

For at belyse omfanget af dommernes arbejde i regi af børn og unge-udvalg samt Ungdomskriminalitetsnævnet har alle byretsdommere over en 3 måneders periode i 2022 foretaget tidsregistrering af opgaverne.

²³ Lov om social service § 167, stk. 1, og § 168, stk. 2, og lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet § 55, stk. 2 og 3.

²⁴ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 55, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 2 og 3.

²⁵ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 51, stk. 3.

²⁶ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 52.

²⁷ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 73 og retsplejelovens kapitel 43 a.

²⁸ Lov om social service § 170, stk. 1, og lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet § 56, stk. 3.

²⁹ Lov om social service § 171 og lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet § 56, stk. 3.

Analysen af tidsregistreringerne viser, at der er sket en markant stigning i dommernes tidsforbrug anvendt på børn og unge-udvalgsmøder, siden den seneste tidsregistrering heraf blev gennemført i 2017-2018. På tværs af byretterne estimeres, at der i dag anvendes 10,9 dommerårsværk på aktiviteten svarende til en stigning på 66 pct. i forhold til 2017-2018. Der er tale om det samlede tidsforbrug inklusive mødeforberedelse og efterbehandling.

Det er første gang, der er foretaget tidsregistrering af tid anvendt på møder i Ungdomskriminalitetsnævnet. Tidsregistreringen viser her et tidsforbrug på 4,9 dommerårsværk på tværs af byretterne. Tal fra Ungdomskriminalitetsnævnets årsberetninger viser, at antallet af behandlede sager er steget siden rådets oprettelse i 2019, hvorfor tidsforbruget også antages at være steget siden 2019.

Det bemærkes, at analysens dataindsamling er foretaget over en begrænset periode, hvorfor der ikke foreligger fuld årsstatistik, ligesom det heller ikke er muligt at belyse mængden af sager behandlet på det enkelte børn og unge-udvalgs- eller Ungdomskriminalitetsnævns møde. Tidsregistreringerne belyser ligeledes ikke, hvor mange børn og/eller unge, der træffes afgørelser omkring ved et givent møde, eller hvor stor en del af tidsforbruget der kan henføres til forberedelsesopgaven.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om, at dommere ikke længere skal varetage hvervet som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg som et led i deres ansættelse som dommer.

Udvalget konstaterer, at der er tale om en opgave i vækst, som byretsdommerne bruger mere tid på end tidligere. På landsplan drejede det sig i 2022 om knap 11 dommerårsværk til børn og unge-udvalg. Til sammenligning er byretterne normeret med i alt 252 byretsdommere, hvilket har været tilfældet siden 2009.

Social- og boligministeren fremsatte i marts 2023 et forslag til Barnets lov, som lægger op til en øget anvendelse af anbringelse af børn uden for hjemmet, hvilket kan forventes at føre til en øget aktivitet i børn og unge-udvalgene. Den tid, som byretsdommerne bruger på denne opgave, kan derfor forventes at stige yderligere i de kommende år.

Det kan desuden anføres, at den gældende ordning for så vidt er en underlig hybrid, hvor en byretsdommer er med til at træffe en administrativ afgørelse, som kan påklages til en anden administrativ myndighed, hvor der ikke er

dommermedvirken og efter loven ikke nødvendigvis juristmedvirken i det hele taget. Klageinstansens afgørelse kan igen indbringes for byretten, hvor en (anden) byretsdommer sammen med sagkyndige i børneforsorg og i børne- eller ungdomspsykiatri eller psykologi træffer en normalt endelig afgørelse, da anke til landsretten kræver Procesbevillingsnævnets tilladelse.

Udvalget er opmærksom på, at dommerne har haft denne opgave i hele landet siden 1993 og i størstedelen af landet også længere tilbage. Udvalget finder imidlertid, at der med det omfang, som opgaven nu har fået, og den alvorlige situation, som domstolene står i, er grund til at genoverveje ordningen.

Selv om ordningen senest blev overvejet mere grundlæggende i begyndelsen af 1990'erne, er den historiske baggrund også, at der oprindeligt ikke var de fornødne juridiske kompetencer i alle landkommuner,³⁰ og den oprindelige regel om tilkaldelse af den lokale dommer havde til formål at gøre sammensætningen af børn og unge-udvalgets forgænger, værgerådet, ”fuldt betryggende”.³¹ Efter den seneste kommunalreform i 2007 er kommunerne af en helt anden størrelse end i 1905 eller for den sags skyld i 1993, og alle kommuner bør i dag have økonomi og administrativ kapacitet til at kunne sikre, at det juridiske grundlag for indgribende beslutninger er til stede.

Udvalget er opmærksom på, at de afgørelser, som børn og unge-udvalget træffer, har meget indgribende betydning over for de berørte familier, da børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om anbringelse af et barn uden for hjemmet uden forældremyndighedsindehavers samtykke, hvilket udgør en administrativ frihedsberøvelse, og at det derfor er helt afgørende, at barnets og forældrenes retssikkerhed ikke forringes.

Udvalget finder, at der efter omstændighederne vil kunne sammensættes en retssikkerhedsmæssig forsvarlig model, hvor en anden jurist end en dommer varetager funktionen som juridisk garant i børn og unge-udvalg. Udvalget lægger vægt på, at mødelederens opgave bl.a. er at påse, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, og at de involverede personer har fået tilbud om at se sagens akter samt er gjort bekendt med retten til at udtale sig. Der er således bl.a. tale om opgaver relateret til sikring af korrekt sagsbehandling.

³⁰ Før kommunalreformen i 1970 var Danmark inddelt i over 1.000 kommuner, heraf langt størstedelen landkommuner.

³¹ Folketingstidende 1904-05, tillæg B, spalte 636. Ifølge det fremsatte lovforslag skulle politimesteren være medlem af værgerådene uden for København, men dette blev ændret for at give værgerådets almindelige virksomhed et ”langt mindre saarende Præg overfor de Hjem, hvor der maa skrives ind med Advarsler og Formaninger o.s.v.” (spalte 635).

Mødelederen skal også påse, at den påtænkte afgørelse har fornøden hjemmel, hvilket en jurist med de fornødne kvalifikationer fuldt forsvarligt vil kunne gøre. Udvalget mener, at der vil være tilstrækkeligt mange andre jurister, som i kraft af tidligere beskæftigelse, efteruddannelse mv. vil være kvalificerede til at varetage opgaven på betryggende vis.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet har deltaget i drøftelsen af emnet og bemærker, at en erstatning af dommermedlemmet med en anden jurist end en dommer vil øge risikoen for uens juridiske kvalifikationer i børn- og ungeudvalgene på landsplan, da disse jurister vil have vidt forskellig baggrund i form af beskæftigelse og efteruddannelse, uanset at de alle vurderes at have de fornødne juridiske kvalifikationer.

Ministeriet bemærker derudover, at en erstatning af dommermedlemmet, uanset at den anden jurist har fornødne kvalifikationer, vil udgøre en forringelse af retssikkerheden for forældre og børn i sager, der skal for børn og unge-udvalget, da andre kvalificerede jurister i sagens natur ikke er uddannet hos domstolene.

Udvalget bemærker, at inden for de rammer, som hjemmelsgrundlaget sætter, beror det i vidt omfang på et skøn med inddragelse bl.a. af pædagogisk-psykologisk fagkundskab, hvilken afgørelse der bør træffes. Udvalget lægger endvidere vægt på, at børn og unge-udvalgets afgørelse kan påklages administrativt og dernæst kan forlanges indbragt for domstolene til prøvelse efter reglerne om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse. Udvalget lægger endvidere vægt på, at såvel forældremyndighedens indehaver som barnet, hvis det er fyldt 12 år, har ret til gratis advokatbistand allerede i forbindelse med børn og unge-udvalgets behandling af sagen.³²

Isoleret set vurderes det at kunne frigøre 8,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis dommere i fremtiden ikke vil skulle varetage hvervet som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg. De samlede økonomiske konsekvenser vil dog afhænge af størrelsen af vederlaget til juristerne som følge af hvervet. Udgifter til vederlag af øvrige jurister som følge af deres eventuelle deltagelse i børn og unge-udvalg vil således skulle afklares nærmere.

³² Lov om social service § 72. I det forslag til barnets lov, som blev fremsat i marts 2023, foreslås aldersgrænsen for barnets ret til advokatbistand nedsat til 10 år, jf. lovforslag nr. L 93, forslag til § 140.

Udvalget anerkender, at det er et politisk spørgsmål, om andre jurister end dommere skal kunne varetage hvervet som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg. Udvalget kan anbefale, at der, hvis der er et politisk ønske herom, arbejdes videre med forslaget om, at dommerne i børn og unge-udvalg erstattes af andre jurister med henblik på at etablere en ressourcefriggørende og udgiftsneutral model for tiltaget. De nærmere økonomiske konsekvenser vil i den forbindelse skulle afklares, herunder udgiftsniveauet for øvrige jurister.

2. Udvalget har overvejet et forslag om, at dommere og andre domstolsjurister samt pensionerede dommere og domstolsjurister kan varetage hvervet som medlem af børn og unge-udvalg som bibeskæftigelse.

Udvalget konstaterer, at der er lang tradition for, at dommere som bibeskæftigelse varetager hverv i administrative råd og nævn. Bibeskæftigelsen sker i fritiden og påvirker ikke domstolens kapacitet til at behandle sager.³³ Hvervet som medlem af børn og unge-udvalg varetager byretsdommere imidlertid som led i ansættelsen som byretsdommer, sådan at den tid, som en byretsdommer bruger på denne opgave, medfører, at dommeren har tilsvarende mindre tid til at behandle sager i den byret, hvor dommeren er ansat.

Udvalget finder, at en erfaren dommerfuldmægtig eller retsassessor fuldt forsvarligt vil kunne varetage de opgaver som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg, som i dag varetages af en dommer. Udvalget lægger bl.a. vægt på, at andre domstolsjurister ligesom dommere behandler og afgør civile sager og straffesager i byretterne. Ligesom det i dag er byretsretspræsidenten, der udpeger dommere til børn og unge-udvalg i kommunerne i retskredsen, vil byretspræsidenten kunne udpege andre domstolsjurister hertil. Byretspræsidenten vil i den forbindelse kunne sikre sig, at den pågældende domstolsjurist har den fornødne erfaring og kvalifikationer til at kunne varetage hvervet.

Udvalget finder endvidere, at en tilkaldedommer³⁴ eller en tilkaldt anden domstolsjurist³⁵ ligeledes fuldt forsvarligt vil kunne varetage de opgaver

³³ Retsplejeloven indeholder detaljerede regler, der skal sikre, at bibeskæftigelse ikke påvirker dommerens varetagelse af hovedstillingen.

³⁴ Dvs. en pensioneret dommer, som er tilkaldt for at virke som dommer ved et embede, jf. retsplejelovens § 51 e. Udvalget har fået oplyst, at der er forekommet i praksis, at en tilkaldedommer har været medlem af et børn og unge-udvalg, selv om muligheden herfor så vidt ses ikke fremgår udtrykkeligt af retsplejelovens § 51 e eller forarbejderne hertil.

³⁵ Dvs. en pensioneret anden domstolsjurist, som er tilkaldt for at virke som domstolsjurist ved et embede, jf. retsplejelovens § 54, stk. 3, jf. § 51 e.

som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg, som i dag varetages af en dommer. Det er retspræsidenten, der har kompetencen til at tilkalde pensionerede dommere og andre domstolsjurister til at virke ved embedet, og retspræsidenten vil i givet fald kunne udpege den tilkaldte dommer eller anden domstolsjurist til hvervet som medlem af børn og unge-udvalget, hvis den pågældende har de fornødne kvalifikationer hertil.

Udvalget finder endelig, at det vil være en fordel, at dommerens hverv som medlem af børn og unge-udvalg kan varetages som bibeskæftigelse fremfor som et led i hovedbeskæftigelsen, og at hvervet desuden kan varetages af andre domstolsjurister og af tilkaldedommere og tilkaldte andre domstolsjurister.

I det omfang dommere, andre domstolsjurister, tilkaldedommere eller tilkaldte andre domstolsjurister bliver medlem af et børn og unge-udvalg som bibeskæftigelse, vil det frigive arbejdstid for det hidtidige dommermedlem, som vil kunne anvendes på at behandle sager i den ret, hvor dommeren er ansat.

Med en udvidelse af den kreds af personer, som kan udpeges som medlem af børn og unge-udvalg, er der desuden en væsentlig større sandsynlighed for, at der kan rekrutteres nok til, at opgaven kan varetages som bibeskæftigelse i hele landet. Udvalget er opmærksom på, at det dog ikke er sikkert, at der på helt kort sigt vil kunne rekrutteres nok, som er interesseret i at varetage hvervet som medlem af børn og unge-udvalg som bibeskæftigelse, til at den samlede opgave i landets 98 kommuner kan løftes på denne måde.

En sådan ordning bør derfor i givet fald indføres med en overgangsordning, som i en periode bevarer muligheden for, at et konkret hverv som medlem af et børn og unge-udvalg kan besættes som en del af en dommers hovedbeskæftigelse som dommer.

Såfremt det politisk besluttet, at dommere fortsat skal være medlem af børn og unge-udvalg, kan udvalget på denne baggrund anbefale, at der gives mulighed for, at hvervet som medlem af børn og unge-udvalg kan varetages af en dommer eller anden domstolsjurist eller af en tilkaldedommer eller tilkaldt anden domstolsjurist som bibeskæftigelse.

Det vurderes at kunne frigøre op til 1,3 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis dommere og øvrige domstolsjurister i fremtiden skal varetage hvervet som medlem af børn og unge-udvalg som bibeskæftigelse. Det

bemærkes, at der i beregningen af de økonomiske konsekvenser er taget højde for udgifter til vederlag til dommere og øvrige domstolsjurister som følge af deres bibeskæftigelse. Det er endvidere lagt til grund, at det i 2/3 af møderne vil være en dommer, der varetager hvervet som bibeskæftigelse, mens det i 1/3 af møderne vil være en dommerfuldmægtig. Herudover bemærkes det, at udgifter til transport, der i dag afholdes af domstolene som led i dommernes hovedbeskæftigelse, forventes indeholdt i dommernes og øvrige domstolsjuristers løn for bibeskæftigelse. Beregningen af de økonomiske konsekvenser er behæftet med usikkerhed og vil skulle konsolideres frem mod den skriftlige behandling.

Alternativt kan udvalget anbefale, at hvervet bevares som en del af hovedbeskæftigelsen for dommere, men således at hvervet endvidere kan varetages af andre domstolsjurister som led i deres ansættelse ved domstolene samt af tilkaldedommere og tilkaldte andre domstolsjurister.

En sådan alternativ ordning vurderes at kunne frigøre 1,3 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en resourcefrigørelse af dommerårsværk, der modsvares af et ressourceforbrug af øvrige domstolsjurister. Det er i beregningerne af de økonomiske konsekvenser lagt til grund, at det i 2/3 af møderne vil være en dommer, der varetager hvervet som hovedbeskæftigelse, mens det i 1/3 af møderne vil være en dommerfuldmægtig. Beregningen af de økonomiske konsekvenser er behæftet med usikkerhed.

Udvalget anser det således for uhensigtsmæssigt, hvis dommere og andre domstolsjurister for nogles vedkommende varetager hvervet som et led i ansættelsen ved domstolene og for nogles vedkommende varetager hvervet som bibeskæftigelse. Bortset fra en overgangsperiode i forbindelse med en eventuel overgang fra den nuværende ordning til en bibeskæftigelsesordning finder udvalget således, at hvervet bør være enten hovedbeskæftigelse eller bibeskæftigelse for alle ikkepensionerede.

Udvalget kan under alle omstændigheder anbefale, at der, såfremt det politisk besluttet, at dommere fortsat skal være medlem af børn og unge-udvalg, gives mulighed for, at hvervet som medlem af børn og unge-udvalg også kan varetages af en anden domstolsjurist eller af en tilkaldedommer eller tilkaldt anden domstolsjurist. For tilkaldedommere og tilkaldte andre domstolsjurister må det forventes, at hvervet under alle omstændigheder og uanset model i øvrigt i praksis vil være en deltidsbeskæftigelse.

Det bemærkes dog, at forslaget forudsætter en model, hvor det juridiske medlem, uanset bibeskæftigelse eller hovedbeskæftigelse, forpligtes til at deltage på møderne i børn og unge-udvalget, der løbende berammes, da visse afgørelser, herunder foreløbige afgørelser om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke, skal genbehandles af et beslutningsdygtigt børn- og ungeudvalg inden for ufravigelige lovfastsatte frister.

Da udvalgets beslutningsdygtighed afhænger af dommermedlemmets deltagelse er det afgørende, at det juridiske medlem, uanset at der er tale om bibeskæftigelse, er forpligtet til at deltage på møderne i børn og unge-udvalget, der sommetider må berammes med kort varsel, af hensyn til de lovfastsatte frister.

3. Udvalget har overvejet et forslag om at etablere et landsdækkende sekretariat for børn og unge-udvalgene, sådan som det kendes fra Ungdomskriminalitetsnævnet. Sekretariatet kunne eventuelt være fælles med Ungdomskriminalitetsnævnets sekretariat.

Det bemærkes herved, at børn og unge-udvalg og Ungdomskriminalitetsnævnet inden for deres respektive ansvarsområder har kompetence til at træffe afgørelse om anbringelse af børn uden for hjemmet uden samtykke, og at betingelserne for de respektive myndigheders afgørelser herom er identiske. Det gælder også for begge organer, at afgørelsen træffes efter indstilling fra kommunen. Dog adskiller de to organer sig ved, at børn- og ungeudvalgene er forankret i kommunerne, og at udvalget bl.a. består af udvalgsmedlemmer fra kommunalbestyrelserne, herunder udvalgets formand, mens dette ikke er gældende for Ungdomskriminalitetsnævnet.

En større grad af ensartethed og generel styrkelse af sekretariatsbetjeningen af børn og unge-udvalg vil alt andet lige mindske dommerens tidsforbrug og dermed den tid, dommeren bruger på hvervet som medlem af børn og unge-udvalg fremfor på at behandle sager i den ret, hvor dommeren er ansat. Det bemærkes, at en ændring af de nuværende børn- og ungeudvalg, der er lokalforankret til kommunalbestyrelserne, til et samlet landsdækkende sekretariat vil være en helt grundlæggende ændring af børn- og ungeudvalgenes konstruktion, hvorfor det vil kræve et større afdækningsarbejde, som vil skulle foregå i et egnet forum.

Det er vanskeligt at skønne over de økonomiske konsekvenser som følge af en opkvalificering af sekretariatsbistanden, da dette bl.a. vil afhænge af, i hvilket omfang det lykkes at mindske dommernes tidsforbrug i relation til

udvalgsarbejdet. Det er dog Domstolsstyrelsens vurdering, at der vil kunne frigøres op til 0,7-1,4 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis sekretariatsbistanden for børn og unge-udvalgene højnes til niveauet for sekretariatsbistanden for Ungdomskriminalitetsnævnet.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at et eventuelt potentiale vil skulle ses i lyset af, at der i beregningen ikke er taget højde for udgifter til etableringen og drift af et sådant landsdækkende sekretariat, men at der omvendt heller ikke er taget højde for besparelsen i landets 98 kommuner, som ikke længere vil skulle sekretariatsbetjene børn og unge-udvalget. De nærmere økonomiske konsekvenser af tiltaget udestår, herunder en undersøgelse af eventuelle effektiviseringsgevinster ved en samling af de 98 eksisterende sekretariatsfunktioner i ét sekretariat, der potentielt kan blive en del af Ungdomskriminalitetsnævnets eksisterende sekretariat.

Der er på den baggrund behov for nærmere undersøgelser bl.a. af de økonomiske konsekvenser, før der kan tages stilling til forslaget. Udvalget finder, at det vil være ønskeligt at forbedre sekretariatsbistanden til børn og unge-udvalget, og at dette vil kunne frigøre dommertid. Udvalget anbefaler, at overvejelser om forslaget fortsætter i et egnet forum.

4. De økonomiske konsekvenser af tiltaget er opsummeret nedenfor, jf. tabel 1.

Tabel 1		
Potentiale ved implementering af tiltag		
<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	1,3	-
1. Dommere skal ikke længere varetage hvervet som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg	-	-
2. Dommere og andre domstolsjurister mv. kan varetage hvervet som medlem af børn og unge-udvalg som bibeskæftigelse	1,3	-
2.1 Dommere og andre domstolsjurister kan varetage hvervet som bibeskæftigelse	1,3	-
2.2 Hvervet bevares som del af hovedbeskæftigelse, men andre domstolsjurister kan ligeledes varetage hvervet som led i deres ansættelse ved domstolene	1,3	-
3. Etablering af landsdækkende sekretariat for børn og unge-udvalg	-	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser fra 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket af covid-19.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen. Det bemærkes, at der følger en konsolidering af tiltagets indfasningsprofil.