

Forslag

til

Lov om den sociale ankestyrelse.

Fremsat den 16. februar 1972 af *socialministeren*.

Ankestyrelsens virksomhedsområde.

§ 1. Den sociale ankestyrelse er klageinstans for administrative afgørelser i det omfang, det fastsættes i lovgivningen.

Stk. 2. Ankestyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Stk. 3. Ankestyrelsen er i sin virksomhed uafhængig af instruktioner vedrørende den enkelte sags behandling og afgørelse.

Ankestyrelsens organisation.

§ 2. Ankestyrelsen består af en styrelseschef, et antal ankechefer og et antal beskikkede medlemmer samt et sekretariat.

Stk. 2. Ankestyrelsens forretningsorden fastsættes af socialministeren.

§ 3. Styrelseschefen og ankecheferne skal have bestået juridisk, statsvidenskabelig eller økonomisk eksamen eller anden dermed ligestillet eksamen. Deres ansættelsesområde er alene ankestyrelsen.

§ 4. Antallet af beskikkede medlemmer fastsættes af socialministeren. Medlemmerne beskikkes af socialministeren for 4 år ad gangen efter indstilling fra

- 1) Dansk Arbejdsgiverforening,
- 2) Landsorganisationen i Danmark,
- 3) Amtsrådsforeningen i Danmark,
- 4) Kommunernes Landsforening,
- 5) Folkepensionistforeningernes og Invalidorganisationernes Kontaktudvalg,
- 6) Københavns kommune,
- 7) Frederiksberg kommune.

De under nr. 1) til 5) nævnte organisationer indstiller hver et lige stort antal personer

Socialmin. j. nr. sekr. 010/1-22.

til beskikkelse og Københavns og Frederiksberg kommuner i forening 1/3 heraf.

Stk. 2. Som medlemmer kan ikke beskikkes personer,

- 1) der er umyndige,
- 2) der er fyldt 66 år,
- 3) der er ansat inden for den offentlige social- og sundhedsforvaltning eller på institutioner med socialt formål, eller
- 4) som tidligere i 2 perioder har været beskikket som medlem af ankestyrelsen.

§ 5. Ankestyrelsens administration varetages af sekretariatet, der tillige bistår ankecheferne med behandlingen af de sager, der indbringes for ankestyrelsen.

Stk. 2. Til sekretariatet knyttes særligt sagkyndige som konsulenter.

§ 6. Ankestyrelsens afgørelse af de enkelte sager træffes i et møde, hvori deltager 2 ankechefer og 2 beskikkede medlemmer. Er en sag af principiel interesse, kan styrelseschefen bestemme, at han tillige selv deltager i afgørelsen af sagen.

Stk. 2. Den ene af ankecheferne fungerer som formand ved afgørelsen af de enkelte sager efter regler, der fastsættes i forretningsordenen. I de i stk. 1, 2. pkt., nævnte tilfælde fungerer styrelseschefen dog som formand.

Stk. 3. Afgørelsen træffes ved almindelig stemmeflerhed. Ved stemmelighed er formandens stemme udslagsgivende.

Stk. 4. Nærmere regler om fordeling af sager mellem ankecheferne og om udtagelse af beskikkede medlemmer til behandling af de enkelte sager fastsættes i forretningsordenen.

§ 7. Ingen må deltage i ankestyrelsens behandling af de enkelte sager, når

- 1) vedkommende er interesseret i udfaldet eller er repræsentant for en i udfaldet interesseret,
- 2) vedkommende er beslægtet eller besvogret i op- eller nedstigende linje eller i sidelinjen så nær som søskendebørn med en af de i nr. 1) nævnte personer eller er sådanne personers ægtefælle, værge, adoptiv- eller plejefader eller -moder, adoptiv- eller plejebarn,
- 3) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes fuldstændige upartiskhed.

Stk. 2. Ingen må medvirke som særligt sagkyndig i en sag, når vedkommende har medvirket ved behandlingen af sagen i tidligere instans.

Stk. 3. Den, for hvis vedkommende nogen af de i stk. 1, nr. 1) eller 2), nævnte forhold foreligger, skal omgående underrette styrelseschefen herom.

Stk. 4. Styrelseschefen træffer bestemmelse om, hvorvidt en person ikke kan medvirke i behandlingen af en sag som følge af bestemmelserne i stk. 1.

Sagens oplysning.

§ 8. Ankestyrelsen kan pålægge den person, hvis forhold den påklagede afgørelse vedrører, at medvirke til sagens oplysning, herunder ved at lade sig undersøge af en læge og om fornødent, eventuelt ved indlæggelse, at lade sig undergive observation og behandling. Ankestyrelsen kan endvidere afkræve andre, der har kendskab til forholdene, oplysninger, der må anses for nødvendige for sagens behandling og afgørelse. Ankestyrelsen kan herunder indhente sygehusjournaler eller udskrifter heraf. Ankestyrelsen kan forlange optaget retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018.

Stk. 2. Efterkommer den person, hvis forhold den påklagede afgørelse vedrører, ikke inden en fastsat frist et af ankestyrelsen i henhold til stk. 1 fremsat krav om medvirken til sagens oplysning, herunder om personligt fremmøde for ankestyrelsen, kan sagen afgøres på det i øvrigt foreliggende grundlag.

Stk. 3. Socialministeren fastsætter, i hvilket omfang udgifter til lægeerklæringer, undersøgelser og behandling betales af ankestyrelsen. Tilsiges den person, hvis forhold den påklagede afgørelse vedrører, til personligt at give møde for ankestyrelsen, betales nødvendige rejseudgifter i forbindelse hermed af ankestyrelsen. I sager, der afgøres i henhold til lov om forsikring mod følger af ulykkestilfælde og lov om erstatning til tilskadedkomne værnepligtige m. fl., gælder reglerne i førstnævnte lovs § 48, stk. 2, og § 50, stk. 1, 3. pkt., og i sidstnævnte lovs § 9, stk. 2, og § 11, stk. 1.

Stk. 4. Ved behandlingen af de i stk. 3, 3. pkt., nævnte sager gælder reglerne i førstnævnte lovs § 50, stk. 2, og i sidstnævnte lovs § 11, stk. 2.

Ankestyrelsens afgørelser.

§ 9. Ankestyrelsens afgørelser kan gå ud på afvisning eller hjemvisning af sagen til fornyet behandling eller stadfæstelse, ophævelse eller ændring af den påklagede afgørelse. Ankestyrelsen er ikke herved bundet af parternes påstande.

§ 10. Ankestyrelsens afgørelser udfærdiges skriftligt og skal være ledsaget af en begrundelse.

Stk. 2. Ankestyrelsens afgørelser offentliggøres efter regler, der fastsættes i forretningsordenen.

§ 11. I sager, hvor ankestyrelsens afgørelser kan indbringes for domstolene efter reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a, skal ankestyrelsens afgørelse foreligge inden to måneder efter, at klagen er modtaget.

Stk. 2. Samtidig med ankestyrelsens afgørelser i sager efter stk. 1 skal ankestyrelsen oplyse om adgangen til at forlange, at sagen forelægges for domstolene, og om fristen herfor.

Tavshedspligt.

§ 12. Enhver, der deltager i sagsbehandlingen efter denne lov, har tavshedspligt med hensyn til, hvad han erfarer ved sagens behandling.

Ikrafttræden.

§ 13. Tidspunktet for lovens ikrafttræden bestemmes af socialministeren.

Bemærkninger til lovforslaget.

I. Almindelige bemærkninger.

Til grund for lovforslaget ligger den af *socialreformkommissionen* i oktober 1969 afgivne *betænkning (Det sociale trykkesystem, struktur og dagpenge, nr. 543)*, der indeholder en række principielle betragtninger og forslag vedrørende det sociale trykkesystems struktur, herunder om borgernes adgang til at anke afgørelser vedrørende sociale ydelser (afsnit VII).

Socialreformkommissionens overvejelser og forslag om en social ankeret (socialret) skal således ses som et led i et sammenhængende reformarbejde, der sigter mod en mere koordineret struktur, som bedre vil være i stand til at danne rammen om en moderne socialpolitik hvilende på en helhedsopfattelse.

Det nuværende ankesystem harmonerer ikke med denne helhedsopfattelse. I 14 sociale love, som kommissionen har lagt til grund for sine undersøgelser, arbejdes der således med 20 forskellige ankesystemer, hvori indgår 15 forskellige centrale organer, der beskæftiger sig med ankespørgsmål. De enkelte love har i vidt omfang opbygget selvstændige ankesystemer, hvorfor de enkelte hjælpeforanstaltninger ofte anskues ud fra forudsætningerne for pågældende hjælpeforanstaltning og ikke ud fra et helhedssynspunkt, hvor der kan tages hensyn til alternative hjælpemuligheder.

Den komplicerede opbygning af ankesystemerne stiller borgeren i en vanskelig situation, idet ankesystemerne kan forekomme uoverskuelige. Især kan borgeren komme i tvivl, om han skal klage til specielle ankeorganer eller gennem det hierarkiske system. Disse vanskeligheder overvindes ikke ved at give underordnede myndigheder pligt til at oplyse om den rette ankeinstans, idet borgeren ofte har flere forhold at klage over.

Specielt for det sociale ankesystem må der lægges vægt på, at der ikke alene skabes en reel retsbeskyttelse, men at befolkningen faktisk opfatter systemet således.

Det nuværende ankesystem kan ikke siges fuldkommen at leve op til det sidste krav. Det må fra en klagers synspunkt antages at være mindre betryggende, at det organ, hvortil der klages, er det samme, som har tilsyn med, og som udsteder de generelle bestemmelser, der administreres efter. Endvidere ligger ansvaret for afgørelserne inden for det hierarkiske system hos politiske organer, hvad der kan føre til et interessefællesskab mellem klageorganet og det organ, hvorover der klages. Hertil kom-

mer, at overordnede myndigheder ofte virker som rådgivere for de underliggende organer, hvorfor et organ kan komme ud for at skulle træffe afgørelse i en klagesag, hvor den i forvejen har rådgivet den myndighed, hvis afgørelse påklages.

Socialreformkommissionen finder derfor, at det sociale ankesystem bør indrettes således, at der opnås en større uafhængighed for ankeinstansen, end der findes under de nugældende ordninger.

Kommissionen har i denne forbindelse nærmere overvejet, om anken i sociale sager i sidste instans bør henlægges til de almindelige domstole.

Hvis der ved afgørelsen af sociale ankesager alene skal tages hensyn til retssikkerheden, kunne afgørelsen af disse sager henlægges til de almindelige domstole. Dette vil imidlertid være uhensigtsmæssigt, dels fordi det vil være tvivlsomt, om klagerne vil bryde sig om at få deres sociale problemer lagt frem i retten, og dels fordi det vil være uheldigt og beko- steligt at overlade sagens oplysning til parterne. Hertil kommer, at det ikke forekommer utvivlsomt sikkert, at de almindelige domstole vil opnå den ekspertise i sociale sager, der er nødvendig for at bedømme disse såvel isoleret som ud fra en bredere helhedsvurdering.

Kommissionen har derfor foreslået, at der opbygges et fælles ankesystem for sociale sager med en *regional ankeinstans (amtsankenevne)* og en *samlet central uafhængig social ankeret (socialretten)*, som skal overtage de eksisterende sidsteinstansankeorganers ankefunktioner. Kommissionen går herved ud fra, dels at det amtslige og det centrale ankeorgan etableres samtidig, og dels at der samtidig med etableringen af det nye ankesystem på amtsplan oprettes revaliderings- og pensionsnævn, der skal have visse opgaver i sociale sager, såsom tilkendelse af invalidepension, førtidsfolkepension etc.

Inden for den generelle målsætning for en socialret har kommissionen nærmere diskuteret rettens sammensætning.

Det har været en væsentlig forudsætning for kommissionen, at socialretten ikke ensidigt præges af judicielle synspunkter og retssikkerhedsbetragtninger. Kommissionen har derfor foreslået, at der deltager beskikkede medlemmer i sagernes afgørelse. Disse medlemmer skal sikre, at der tilføres retten en viden om befolkningens levevilkår og opfattelse på det pågældende område. Dette vil kunne få betydning i de mange sager, hvor afgørelserne ikke udelukkende beror på et juridisk ræsonnement. De

beskikkede medlemmers deltagelse vil derfor kunne give befolkningen en særlig tillid til socialrettens afgørelser.

Kommissionen har lagt vægt på, at de beskikkede medlemmer ikke udpeges som specielt sagkyndige, hverken med hensyn til uddannelse eller på grundlag af en særlig erfaring vedrørende enkelte bestemte områder.

Kommissionen har overvejet at lade de beskikkede medlemmer udtage af domstolenes nævningegrundlister. Dette er ikke fundet hensigtsmæssigt, da det næppe vil kunne pålægges lægdommerne at deltage i behandlingen af mere end 1 eller 2 sager om året. De ville i givet fald stå usikre over for proceduren og problemerne. Disse vanskeligheder opstår især, fordi socialretten skulle være en administrativ myndighed, hvis afgørelser i det store og hele bygger på skriftligt materiale, som medlemmerne formodes at have sat sig ind i inden retsmødet, i hvilket sagen skal afgøres.

I sin konklusion vedrørende ankeorganets sammensætning har kommissionen herefter foreslået (betænkningens afsnit VII, pkt. 104), at det sammensættes dels af faste juridiske dommere og dels af meddommere udpeget for en vis periode efter indstilling fra forskellige organisationer.

Det har i kommissionen været diskuteret, hvilke organisationer der skulle kunne udpege meddommere, og det er herved anført, at der kan rejses betænkeligheder mod, at folketinget udpeger disse medlemmer blandt tingets egne medlemmer. Dette skyldes, at de pågældende medlemmer herved kommer i den stilling, at de samtidig er lovgivere og gennem deres virksomhed i retten „fortolkere“ af lovgivningen.

Socialreformkommissionen finder det mindre betænkeligt, at sådanne medlemmer udpeges efter indstilling fra forskellige organisationer, selv om organisationens formål er at varetage visse medlemsgruppers interesser eller lign. Det må blot sikres, at man finder frem til en egnet kreds af meddommere i sociale sager, meddommere som repræsenterer et bredt udsnit af befolkningen, og som overfor de juridiske dommere kan give udtryk for befolkningens almindelige opfattelse.

Kommissionen peger på, at de organisationer, der skal medvirke ved besættelsen af disse stillinger, ikke bør afgrænses for snævert, således at der kan tages hensyn til, hvilke organisationer der til enhver tid bedst vil kunne finde frem til egnede personer. Kommissionen peger herved på organisationer, der repræsenterer arbejdsmarkedets parter, pensionistorganisationerne og de kommunale organisationer.

Med hensyn til adgangen til specialkundskab ved

afgørelsen af sagerne finder kommissionen (betænkningens afsnit VII, pkt. 88), at det må anses for mest hensigtsmæssigt, at der til retten knyttes den fornødne specialsagkundskab på konsulentbasis, og således at disse særligt sagkyndige ikke — i modsætning til, hvad der ofte er tilfældet i gældende ankeordninger — optages som medlemmer af retten. Det må efter kommissionens opfattelse være en forudsætning, at retten får tilknyttet en så bred specialsagkundskab af konsulenter på forskellige fagområder, at retten alene på meget specielle områder vil få behov for at indkalde sagkyndige udefra. Det må efter kommissionens opfattelse tillige være en forudsætning, at konsulenterne ikke alene skal afgive skriftlig udtalelse til brug for retten, men at de yderligere må stå til rådighed ved retsmøder for at afgive forklaringer o. lign.

Dette synspunkt skal ses i lyset af ønsket om et helhedssyn på de sociale sager, hvorefter det er utilfredsstillende, at blot ét aspekt af sagen kan behandles af en sagkyndig dommer. Kommissionen har nærmere uddybet problematikken i betænkningens afsnit VII, pkt. 83-88.

Regeringen har nærmere overvejet socialreformkommissionens forslag til opbygning af det sociale ankesystem, der som foran nævnt skal ses i sammenhæng med kommissionens forslag om en samlet revision af det sociale system. Der skal herved gøres opmærksom på, at opbygningen er begyndt, nemlig med gennemførelsen af lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anlæggender.

Regeringen er enig i, at der på længere sigt bør ske en opbygning af det sociale ankesystem i overensstemmelse med socialreformkommissionens forslag, men finder det ikke nødvendigt og ej heller praktisk at gennemføre denne opbygning på én gang. Etableringen af det sociale centralankeorgan behøver efter regeringens opfattelse heller ikke afvente etablering af revaliderings- og pensionsnævnet på amtsplan. Oprettelsen af amtslige revaliderings- og pensionsnævnet samt ankenævnet er endnu under overvejelse, idet man må afvente andre led i reformen samt en endelig afklaring af amternes placering i den samlede socialforvaltning, og overvejelserne over, hvilke instanser i det endelige ankesystem de forskellige sager bør forelægges for, inden forelæggelse for det øverste ankeorgan kan ske, er derfor ikke afsluttet. Der henvises til § 30, stk. 1, i den sociale styrelseslov, hvorefter forslag til en samlet revision af de vigtigste sociale love skal fremsættes for folketinget senest i folketingsåret 1972-73.

Ved på nærværende tidspunkt at samle den højeste ankemyndighed undgår man, at løsningen af de

problemer, kommissionen har påpeget ved den nuværende ankestruktur, skal afvente den sidste fase i socialreformen. Endvidere vil man ved etableringen af et socialt centralt ankeorgan, inden de underliggende organer reorganiseres, opnå, at det centrale ankeorgan kan nå at indarbejde en fast arbejdsrytme og praksis under de nye vilkår, hvor ankeorganet i højere grad end tidligere skal undersøge klagerens samlede sociale situation.

Ved det foreliggende *lovforslag*, der tilsigter at tilgodese socialreformens tre hovedmål for en samlet social ankeret: en helhedsvurdering af de sociale sager, en effektiv retsbeskyttelse af borgeren og så vidt disse mål tillader det, en hurtig sagsbehandling, foreslås derfor alene etableret den centrale endelige sociale ankeinstans, der skal overtage de ankefunktioner, som hidtil er udøvet af ankenævnet for invalideforsikringsretten, ulykkesforsikringsrådet, landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg, socialministeriet og åndssvageforsorgens centralnævn. Med hensyn til de ankefunktioner, der efter de gældende regler udøves af revalideringsnævnet, henvises til bemærkningerne nedenfor side 7.

Om den særlige problematik, der opstår i forbindelse med henlæggelsen af sager vedrørende tvungen inddragelse og andre sager, der hidtil er behandlet i landsnævnet for børne- og ungdomsforsorgen, se nedenfor side 6.

Lovforslaget er udarbejdet efter de *retningslinier og principper*, som er foreslået af socialreformkommissionen, således at den sociale ankestyrelse bliver et harmonisk led i den omfattende socialreform.

Lovforslaget er teknisk opbygget således, at det kun opstiller *regler for styrelsens sammensætning og virke*, således at loven vil være lige hensigtsmæssig før som efter den mere gennemgribende reform af ankesystemet.

Med hensyn til *benævnelse af ankeorganet* bemærkes, at socialreformkommissionen i sin betænkning har lagt megen vægt på, at befolkningen opfatter det højeste administrative ankeorgan som retsbeskyttende. Dette knyttes sammen med en opbygning, der kan slå ankeorganets virksomhed fast i befolkningens bevidsthed. Kommissionen har som led i disse bestræbelser benævnt ankeorganet „socialretten“, og de faste og beskikkede medlemmer af retten henholdsvis „socialdommere“ og „lægdommere“. Ankeorganets chef betegnes „præsident“. Disse benævnelser skulle lette udbredelse af kendskab til organet, ligesom de giver udtryk for den retssikkerhed, som tilstræbes, uden at borgeren har behov for en nærmere analyse af en lovtæst.

Regeringen er imidlertid betænkelig ved at anvende en terminologi, der har tydelig lighed med

retsplejelovens og dermed kan tilsløre det forhold, at ankestyrelsen ikke kan ligestilles med en domstol, men er en administrativ myndighed, der — for så vidt andet ikke specielt er bestemt — er undergivet de for administrative myndigheder gældende almindelige stats- og forvaltningsretlige regler og grundsætninger, herunder domstolskontrol. Benævnelserne „dommer“ og „ret“ ville også herved blive anvendt på en måde, der ikke fuldt ud stemmer med det princip, der i grundloven og i almindelighed også i lovgivningen i øvrigt er fulgt med hensyn til disse benævnelser anvendelsesområde.

Det foreslås derfor, at ankeorganet betegnes „den sociale ankestyrelse“, chefen for styrelsen „styrelseschefen“ og de faste medlemmer „ankechefer“. Disse betegnelser er valgt for at tilkendegive opbygningen af det sociale område i styrelser: socialstyrelsen (der er etableret), sikringsstyrelsen (der etableres i nær fremtid) og ankestyrelsen med hver sin styrelseschef som leder.

Regeringen kan tiltræde kommissionens foran citerede synspunkter med hensyn til *ankestyrelsens sammensætning*, og lovforslaget er affattet i overensstemmelse hermed.

Der er ikke i betænkningen taget endelig stilling til spørgsmålet om *deltagelse i behandlingen af den enkelte sag*, men det udtales (pkt. 97), at det må være en forudsætning, at der ikke deltager for mange medlemmer, og at det juridiske element må være i overvægt. For ikke at give det læge element for lille indflydelse, bør antallet af beskikkede medlemmer ikke være mindre end antallet af faste medlemmer. Efter lovforslaget deltager derfor i afgørelsen af den enkelte sag 2 ankechefer og 2 beskikkede medlemmer, således at formandens stemme er afgørende.

I ankestyrelsens forretningsorden, der efter lovforslaget fastsættes af socialministeren, vil nærmere bestemmelser om arbejdsgangen blive fastlagt. Der er ved lovforslagets udformning tages hensyn til, at arbejdsgangen kan tilrettelægges på den mest effektive måde, men udformning af forretningsordenen vil først kunne ske efter gennemførelsen af lovforslaget, idet det må anses for hensigtsmæssigt, at ankestyrelsens chef deltager i udarbejdelsen af forretningsordenen, således at der gives den pågældende indflydelse på, hvorledes ankestyrelsen skal arbejde.

Som foran nævnt skal de for ankestyrelsen forelagte sager afgøres af 2 faste og 2 beskikkede medlemmer. Dette er *ikke* enbetydende med, at der i almindelighed oprettes *juste afdelinger* (jfr. dog nedenfor) idet det forudsættes, at såvel ankecheferne som de beskikkede medlemmer behandler alle slags

sager, og at der for de enkelte medlemmer ikke etableres et fast samarbejde. Det forudsættes endvidere, at ankecheferne deltager aktivt i sagsbehandlingen, og at sagerne fordeles ligeligt mellem afdelingerne.

For en enkelt gruppe af sagerne kan det være nødvendigt i en overgangsperiode at fravige denne retningslinje og dermed tilsidesætte kommissionens alsidighedsprincip for et specialiseringsprincip. Det drejer sig om de afgørelser, som landsnævnet træffer vedrørende tvungen inddragelse og tilbageholdelse under børne- og ungdomsforsorg, jfr. børne- og ungdomsforsorgslovens §§ 28 og 43, landsnævnets funktioner i forbindelse med sager om anbringelse i privat pleje, jfr. børne- og ungdomsforsorgslovens § 81, samt landsnævnets funktioner efter børne- og ungdomsforsorgslovens § 54.

Indtil der er opnået en tilfredsstillende løsning på disse sagers behandling i tidligere instans i forbindelse med oprettelsen af regionale ankeinstanser (amtsankenævnet), hvorved en mere indgående behandling på regionalt plan bliver mulig, kan det være nødvendigt at sikre disse sager en særligt indgående behandling baseret på et omfattende kendskab til specielt disse sager.

I ankestyrelsens forretningsorden påtænkes der derfor optaget bestemmelser, der sikrer, at de ovennævnte sager behandles i én afdeling, således at denne får det fornødne kendskab til disse sager. Dette kendskab tilvejebringes, ved at der til denne afdeling for en periode knyttes faste ankechefer og faste beskikkede medlemmer, ved at de beskikkede medlemmer udpeges af styrelseschefen blandt de af kredsen af beskikkede, der må antages at have de bedste forudsætninger for behandlingen af børne- og ungdomsforsorgssager, og ved en bestemmelse om, at der skal være en sagkyndig i børne- og ungdomspsykiatri eller psykologi som konsulent i børne- og ungdomsforsorgssager, der skal tilkaldes ved afdelingens behandling af ovennævnte sager.

Spørgsmålet om oprettelse af en sådan særlig afdeling har været forhandlet med landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg, som har erklæret sig enigt i at søge de særlige problemer løst på den foran skitserede måde. Under hensyn til at det vil kunne være rimeligt til denne afdeling at henvføre andre sager af lignende art, hvilket især vil være aktuelt for sager om tvungen inddragelse og tilbageholdelse under åndssvageforsorg, påtænkes der i forretningsordenen optaget bestemmelser, der giver mulighed for at henlægge sådanne sager til den nævnte afdeling. Om den fornødne konsulentbistand ved behandling af disse sager henvises til bemærkningerne ovenfor, hvorefter der til ankesty-

relsen vil blive knyttet konsulenter på de forskellige fagområder.

Med hensyn til *behandlingen af sagerne* bemærkes, at denne forudsættes at skulle foretages af ankestyrelsens administrative personale, bestående af såvel akademiske som ikke-akademiske medarbejdere. Det forudsættes endvidere, at ankestyrelsen selv varetager *sagernes oplysning*.

Det foreslås, at *ankestyrelsen gøres uafhængig*, således at retssikkerheden tilgodeses i tilstrækkeligt omfang.

Med hensyn til ankestyrelsens faste medlemmers *personlige uafhængighed* bemærkes, at tjenstemandslovens regler herom giver en tilfredsstillende uafhængighed, hvis det sikres, at de pågældende ikke kan forflyttes. Det er derfor i forslaget § 3 fastsat, at styrelseschefens og ankechefernes ansættelsesområde alene er ankestyrelsen.

Den funktionelle uafhængighed sikres ved, at ankestyrelsen i sin virksomhed bliver uafhængig af instruktioner vedrørende den enkelte sags udfald, jfr. forslaget § 1, stk. 3.

Den sociale ankestyrelse bliver efter lovforslaget således ikke en *forvaltningsdomstol*, men er undergivet domstolskontrol og indseende fra folketingets ombudsmand. Desuden er den undergivet socialministerens instruktionsbeføjelser i henseende til øvrige personale, budget og andre administrative forhold.

Den domstolskontrol, der efter de gældende regler findes inden for børne- og ungdomsforsorgen og åndssvageforsorgen, bliver ikke berørt af oprettelsen af ankestyrelsen. Til ankestyrelsens forudsættes henlagt sager vedrørende *enkeltes rettigheder og pligter efter de sociale love, bortset fra klager over institutionsbehandling*. Derimod skal styrelsen ikke udøve en vejledende eller responderende virksomhed, bortset fra offentliggørelse af afgørelser. Den centrale vejledende funktion såvel i enkeltsager som generelt forudsættes udøvet af socialministeriet og de øvrige centrale styrelser. Klager over institutionsbehandling skal fortsat behandles af tilsynsmyndigheden, d.v.s. socialministeren og socialstyrelsen.

Regler om, *hvilke afgørelser, der kan indbringes* for den højeste administrative instans, vil som hidtil findes i den øvrige lovgivning. Dette skyldes, at det er mest praktisk at have anvist ankeadgangen i den lov, som den påankede afgørelse er truffet i medfør af, således at klageren umiddelbart kan konstatere, til hvilken myndighed der kan klages.

Dette indebærer tillige, at ændringer i den sociale lovgivning og i det underliggende ankesystem kan gennemføres mere smidigt. De hidtil gældende regler om, hvilke afgørelser der skal kunne indbringes

for den højeste sociale ankeinstans, tænkes stort set bibeholdt indtil videre. Afvigelse herfra vil fremgå af forslag til ændringslove som følge af fremsættelsen af nærværende lovforslag. Spørgsmålet om yderligere ændringer vil blive taget under overvejelse i forbindelse med en kommende reform af de omhandlede love.

Der skal dog særlig gøres opmærksom på, at der med etableringen af ankestyrelsen og afskaffelsen af landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg vil bortfalde en ankeinstans, idet sager vedrørende hjælpeforanstaltninger efter de gældende regler kan indbringes for socialministeren. I socialreformkommissionens betænkning afsnit VII, kap. V, pkt. 60 E udtales det, at kommissionen i sit videre arbejde må overveje, om klager over primærkommunale afgørelser efter børneforsorgsloven skal kunne indbringes for det senere etablerede amtsankenævn, og det må derfor forventes, at der bliver taget stilling til dette spørgsmål i forbindelse med det videre reformarbejde vedrørende det sociale område.

Opmærksomheden henledes endvidere på, at der for København og Frederiksberg gælder den særlige regel, at der her kan ankes direkte til socialministeren på visse af de områder inden for den sociale lovgivning, hvor der er adgang til at klage over kommunale afgørelser.

En overførelse af denne ankeadgang (til ankestyrelsen som første og eneste ankeinstans) kan medføre, at der for styrelsen forelægges et så stort antal sager, at der kan opstå kapacitetsproblemer. Det har været overvejet, om disse problemer bør løses ved at lade socialstyrelsen eller invalideforsikringsretten indtræde som 1. ankeinstans. Da det imidlertid må anses for rigtigere at søge problemerne løst i forbindelse med hovedstadsreformen, har man afstået fra at foreslå indført en underliggende ankeinstans, som det vil være vanskeligt at fjerne, når hovedstadsreformen gennemføres.

Der skal endelig gøres opmærksom på, at de ankefunktioner, der efter de gældende regler varetages af revalideringsnævnet, *ikke* overgår til den sociale ankestyrelse. Ved det samtidigt fremsatte forslag til lov om ændring af revalideringsloven foreslås, at der gives adgang til at indanke revalideringsnævnets afgørelser for ankestyrelsen. Der henvises til bemærkningerne til dette lovforslag.

Regler om *klagefrister* og om eventuel bortseen fra overskridelse af klagefrister er ikke optaget i nærværende lovforslag, men er — i det omfang det må anses for nødvendigt at fastsætte regler herom — indeholdt i forslagene til de lovændringer, der er en følge af forslaget om ankestyrelsen. Dette skyldes, at det er mest praktisk for klageren ved gen-

nemsyn af den lov, i medfør af hvilken den pågældende afgørelse er truffet, at kunne konstatere, hvilke regler der gælder i den omhandlede henseende.

Klagefristen er i de respektive love normalt fastsat til 4 uger, men er dog længere i tilfælde, hvor der er et særligt behov herfor. Dette er således tilfældet, hvis klageren opholder sig uden for Danmark. Der er derfor i forslagene om ændring af ulykkesforsikringsloven og loven om erstatning til tilskadekomne værnepligtige m. fl. fastsat en klagefrist på 6 uger, når klageren på afgørelsestidspunktet opholder sig på Færøerne eller i det øvrige Europa uden for Danmark, og en frist på 3 måneder ved ophold uden for Europa.

Med hensyn til bortseen fra overskridelse af klagefristen fastsættes det, at dette kan ske, når der er særlig grund hertil. Afgørelse om bortseen fra overskridelse af klagefristen træffes af styrelseschefen, men han kan delegerer sine beføjelser til sekretariatet.

Om forslaget *personalemæssige konsekvenser* bemærkes, at man ved beregningen af personalebehovet må tage udgangspunkt i personalestyrrelsen i de eksisterende ankeorganer, men at det bredere synspunkt, styrelsen skal behandle sagerne ud fra, vil stille krav om et forholdsvis større personale.

I de nuværende ankeorganer (ankenævnet for invalideforsikringsretten, ulykkesforsikringsrådet, landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg og socialministeriet samt revalideringsnævnet og åndssvageforsorgens centralnævn) er med behandlingen af ankesager beskæftiget ca. 90 personer, der fordeler sig således:

juridiske formænd	2
kontorchefer	4
akademiske sagsbehandlere	ca. 27
ikke-akademiske sagsbehandlere	10
skrivestue	ca. 28
andet kontorphonale	ca. 18

Dette personale behandler omkring 5000 ankesager årlig.

Det må påregnes, at selve etableringen af et centralt ankeorgan og en vis usikkerhed i forbindelse med ændringerne i systemet og reglerne i øvrigt — i hvert fald i en overgangsperiode — kan medføre en vis forøgelse af sagsantallet.

Det kan derfor skønnes — omend med en vis større usikkerhed — at den sociale ankestyrelse vil få forelagt omkring 6000 sager årlig.

Som nævnt foran skal de for styrelsen forelagte sager afgøres af 2 ankechefer og 2 beskikkede medlemmer. Når hensyn tages til, at der skal være til-

strækkelig tid til denne behandling og til udfærdigelsen af afgørelserne, må det antages, at den enkelte afdeling hyppigst vil kunne holde møde 1 gang pr. uge. Da de forelagte sager vil være af meget varieret sværhedsgrad, er det vanskeligt at skønne over, hvor mange sager en afdeling vil kunne behandle på hvert møde. Hvis det antages, at hver afdeling kan behandle 20 sager på hvert møde, må det med et årligt sagsantal på 6000 forventes, at styrelsen kommer til at arbejde i 7 afdelinger. Under denne forudsætning må der foruden styrelseschefen ansættes 14 ankechefer. Der skal herved dog gøres opmærksom på, at det ikke kan udelukkes, at det anslåede sagsantal på 6000 er for lille, og at en udvidelse af antallet af afdelinger bliver aktuel. Der skal videre peges på, at overgangsvanskeligheder kan give anledning til en ophobning af sager, således at etablering af yderligere midlertidige afdelinger kan blive nødvendig.

Med hensyn til det til styrelsen hørende yderligere personale bemærkes, at det må antages at være nødvendigt at ansætte en sekretariatschef, 32 akademiske sagsbehandlere, 10 ikke-akademiske sagsbehandlere, 40 skrive damer og 12 i journal og arkiv m. v.

Herefter kan personaleforbruget i den sociale ankestyrelse anslås til 110 personer.

Såfremt det forudsættes, at sagsantallet bliver uændret i forhold til antallet af sager i de nuværende ankeorganer, skønnes personaleforbruget at blive: 1 styrelseschef, 12 ankechefer, 1 sekretariatschef, 29 akademiske og 9 ikke-akademiske sagsbehandlere, 37 skrive damer og 10 i journal og arkiv m. v., eller ialt 99 personer.

Antallet af beskikkede medlemmer er afhængig af, i hvilket omfang det kan antages, at disse har mulighed for at deltage i møder, og af i hvilket omfang de har tid til rådighed til at sætte sig ind i sagerne.

Under hensyn til at de beskikkede medlemmer kun har hvervet som bibeskæftigelse, kan det næppe forventes, at hvert enkelt medlem kan deltage i mere end 1 møde pr. måned, svarende til at pågældende skal tage stilling til 20 sager månedlig.

Når der skal deltage 2 beskikkede medlemmer i hvert møde, bliver der behov for 8 beskikkede medlemmer pr. afdeling eller ialt 56. For at sikre, at der til enhver tid vil kunne møde et beskikket medlem, må man gå ud fra, at det vil være nødvendigt, at hver af de i lovforslaget nævnte 5 organisationer ved styrelsens etablering indstiller 15 personer og Københavns og Frederiksberg kommuner i forning 5 personer, således at der i alt står 80 beskikkede medlemmer til rådighed. Det forudsæt-

tes, at disse medlemmer vederlægges pr. møde eller pr. sag.

Udover det forannævnte personale og beskikkede medlemmer skal der til styrelsen knyttes et antal sagkyndige konsulenter.

Om forslaget *økonomiske konsekvenser* for staten bemærkes, at merudgifterne ved driften af ankestyrelsen i forhold til de nuværende ankeorganer må anslås til ca. 4,4 mill. kr. årlig (under forudsætning af uændret sagsantal ca. 3,6 mill. kr.), hvoraf 800.000 kr. er forøgede lejeudgifter.

Hvis styrelsen oprettes med virkning fra 1. oktober 1972, vil der således i finansåret 1972-73 blive en merudgift på ca. 2,2 mill. kr. (henholdsvis ca. 1,8 mill. kr.), og fra finansåret 1973-74 vil driftsudgifterne forøges med ca. 4,4 mill. kr. årlig (henholdsvis ca. 3,6 mill. kr. årlig). Udover forøgede driftsudgifter vil der blive en éngangsudgift til etablering (lokaler, nyt inventar m. v.) på omkring 450.000 kr., hvori dog fragår et ikke beregnet beløb som besparelse som følge af, at en del af det inventar m. v., der har været anvendt af de nuværende ankeorganer, fortsat vil kunne anvendes.

II. Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.

Til § 1.

Lovforslagets § 1 omhandler ankestyrelsens placering i og forhold til det øvrige administrative system.

Af *stk. 1* fremgår det, at ankestyrelsen er en administrativ myndighed, for hvilke de almindelige stats- og forvaltningsretlige regler og grundsætninger gælder, med mindre andet specielt er bestemt.

Ved *stk. 2* fastslås det, at ankestyrelsen er *øverste* administrative ankeinstans med hensyn til de sager, der kan indbringes for styrelsen. Ankestyrelsens afgørelser er dog undergivet den almindelige domstolskontrol.

Stk. 3 tilsigter at sikre ankestyrelsen uafhængighed. Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger.

Til § 2.

Ankestyrelsen består efter forslaget af en styrelseschef, et antal ankechefer og et antal beskikkede medlemmer samt af et sekretariat. Der foreligger ikke et sikkert skøn over, hvor stort et antal sager ankestyrelsen skal behandle, men som nævnt foran i de almindelige bemærkninger må der anslås foruden styrelseschefen at være behov for mindst 14 ankechefer og 80 beskikkede medlemmer.

Som nævnt i de almindelige bemærkninger vil der i forretningsordenen blive fastsat nærmere regler for

F. t. l. om den sociale ankestyrelse.

ankestyrelsens virksomhed. De principper, hvorefter styrelsen skal arbejde, er ligeledes omtalt foran.

*Til § 3.**ad 1. pkt.*

Efter invalidepensionsloven skal formanden for ankenævnet for invalideforsikringsretten opfylde betingelserne for at kunne være landsdommer (d.v.s. som regel være jurist med 3 års virke som dommer, politimester, statsadvokat, advokat med møderet for landsret eller som ansat i centraladministrationen som fuldmægtig eller i højere stilling) eller have bestået statsvidenskabelig eller national-økonomisk eksamen og derefter i reglen have haft 3 års ansættelse i centraladministrationen som fuldmægtig eller i højere stilling.

Tilsvarende kvalifikationskrav stiller ulykkesforsikringsloven til formanden for ulykkesforsikringsrådet.

Efter loven om børne- og ungdomsforsorg skal formanden for landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg opfylde de almindelige betingelser for at være landsdommer.

I socialreformkommissionens betænkning omtales de faste nævnsmedlemmer som „juridiske dommere“. Der er ikke herved af kommissionen stillet forslag om, at kun jurister skulle kunne blive faste socialretsdommere, idet betegnelsen er stillet i modsætning til specialsagkyndige medlemmer og lægdommere (beskikkede medlemmer).

I forslaget stilles der krav om, at styrelseschefen og ankecheferne skal have bestået juridisk, statsvidenskabelig eller økonomisk eksamen eller anden dermed ligestillet eksamen. Der er ikke stillet krav om en vis virksomhed inden for bestemte områder.

Denne ændring i forhold til de hidtil i lovgivningen stillede krav for at kunne blive formand for et ankeorgan skyldes ønsket om at give mulighed for at udnævne personer, som vel ikke opfylder de hidtidige krav, men som må betragtes som lige så kvalificerede til at beklæde en stilling som fast medlem.

Hermed er således ikke givet udtryk for en lempelse af kravene, men for, at der bør lægges vægt på en konkret vurdering af den enkeltes kvalifikationer. Den rummelige bestemmelse om, at anden eksamen end de i bestemmelsen opregnede vil kunne være kvalifikationskrav, skal ses i samme lys, og der tages tillige hensyn til den mere fleksible og varierede uddannelsesstruktur, der allerede er under udvikling.

ad 2. pkt.

Om styrelseschefens og ankechefernes personlige uafhængighed henvises til de almindelige bemærkninger.

Til § 4.

Bestemmelserne i *stk. 1* om, at de beskikkede medlemmer fungerer i en periode på 4 år, og i *stk. 2, nr. 4*, om, at de beskikkede medlemmer højst kan være medlemmer i 8 år, skyldes ønsket om at sikre fornyelse blandt de beskikkede medlemmer.

Ved valget af indstillingsberettigede organisationer har man i forslaget til *stk. 1* lagt vægt på, at de beskikkede medlemmer ikke skal varetage bestemte gruppers interesser eller på anden måde betragtes som repræsentanter for den indstillingsberettigede organisation, men at de alene skal give udtryk for befolkningens almindelige opfattelse.

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 3*, om udelukkelse fra beskikkelse som medlemmer af personer med tilknytning til socialvæsenet er indsat for at sikre, at lægmandselementet ikke udhules.

Til §§ 5-6.

Der henvises til de almindelige bemærkninger.

Til § 7.

Ved reglen i § 7 afskæres personer, der må betragtes som inhabile i den enkelte sag, fra at deltage i behandlinger, d.v.s. såvel ved afgørelsen som ved den forberedende sagsbehandling.

Til § 8.

Ved reglerne i *stk. 1* tilsigtes, at de for ankestyrelsen forelagte sager kan blive oplyst bedst muligt inden afgørelsen.

Stk. 1, 1. pkt., giver ikke hjemmel for mod den pågældendes vilje at undergive ham nogen operation, der kan medføre fare for liv eller førlighed, jfr. den gældende regel i invalidepensionslovens § 18, stk. 2, 2. pkt.

Stk. 1, 2. og 3. pkt. svarer med redaktionelle ændringer til reglerne i invalidepensionslovens § 18, stk. 1, revalideringslovens § 14, stk. 6, og ulykkesforsikringslovens § 49, stk. 2. Pligten til at give oplysninger er undergivet samme begrænsninger som vidnepligten efter retsplejeloven.

Stk. 1, 4. pkt., svarer til de hidtil gældende regler for behandling af ankesager ved ankenævnene. Det forudsættes, at forhør kun begæres optaget i de tilfælde, der er nævnt i retsplejelovens § 1018.

Ved reglen i *stk. 2* tilsigtes, at behandlingen af de for ankestyrelsen forelagte sager ikke trækker ud på grund af klagerens forhold.

Vedrørende *stk. 3, 1. pkt.*, bemærkes, at efter invalidepensionslovens § 18, stk. 2, afholder ankenævnet for invalideforsikringsretten udgifterne til lægeerklæringer m. v.

Under hensyn til at der fra 1. april 1973 etableres en ny sygesikringsordning og en ændring af sygehusvæsenets placering, er det nødvendigt, at der optages forhandlinger mellem de implicerede myndigheder om betaling af de omhandlede udgifter.

Det foreslås derfor, at socialministeren bemyndiges til at fastsætte de nærmere regler. Disse udgifter afholdes af forsikringsselskabet i sager, der afgøres i henhold til ulykkesforsikringsloven, og af staten i sager, der afgøres i henhold til lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige m.fl., jfr. *stk. 3, 3. pkt.*

Reglen i *stk. 3, 2. pkt.*, om, at eventuelle rejseudgifter betales af styrelsen, svarer til, hvad der nu gælder med hensyn til ansøgninger om invalidepension, jfr. invalidepensionslovens § 18, stk. 2. Udgifterne i forbindelse med sagens behandling ved ankestyrelsen, afholdes i sager, der afgøres i henhold til ulykkesforsikringsloven og lov om erstatning til værnepligtige m. fl., ifølge *stk. 3, 3. pkt.* af henholdsvis forsikringsselskabet og staten.

Stk. 4 giver hjemmel for at yde erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i samme omfang som under den nugældende ordning.

Til § 9.

Bestemmelsen tilsigter at give den sociale ankestyreelse mulighed for at træffe en hvilken som helst afgørelse, der indenfor lovgivningens rammer må betragtes som den rigtige i den konkrete situation uden hensyn til, om klageren selv måtte ønske en anden afgørelse. Der kan f. eks. være tale om anvisning af en alternativ hjælpemulighed eller en tilbagervisning til fornyet behandling hos den underliggende ankeinstans eller den kompetente myndighed med styrelsens bemærkninger om ønskeligheden af supplerende undersøgelser eller lignende.

Kun ved at ankestyrelsen har adgang til at tage alle muligheder i betragtning, kan tanken om den sociale helhedsvurdering af den enkelte sag fuldt ud tilgodeses.

Til § 10.

Ved i *stk. 1* at stille krav om, at afgørelserne skal begrundes, tilsigtes dels at gøre offentligheden og de underliggende instanser bekendt med ankestyrelsens praksis, jfr. *stk. 2*, og dels at give en klager, der ikke får medhold i sin påstand, mulighed for at overveje sin stilling med hensyn til henvendelse til folketingets ombudsmand eller til de almindelige domstole.

Som det fremgår af bestemmelsen i *stk. 2* fastsættes der i forretningsordenen nærmere regler om offentliggørelse af ankestyrelsens afgørelser. Det forudsættes, at offentliggørelsen sker regelmæssigt, eventuelt i en regelsamling, der udarbejdes efter behov og som systematiseres efter afgørelsernes art, således at samlingen kan fungere som opslagsværk.

Til § 11.

I børne- og ungdomsforsorgslovens § 53, stk. 2, 1. pkt., er det fastsat, at de af landsnævnets afgørelser, der kan indbringes for retten, skal foreligge inden 2 måneder, og i følge § 10, stk. 5, i lov om forsorgen for åndssvage og andre særlig svagtbevagede skal centralnævnet træffe afgørelse i sager om iværksættelse eller ophør af hjælpeforanstaltninger inden 1 måned.

Bestemmelsen i *stk. 1* afløser disse regler, og det foreslås, at der fastsættes en ensartet frist (2 måneder) for behandlingen af disse sager.

Stk. 2 afløser bestemmelserne i børne- og ungdomsforsorgslovens § 53, stk. 2, 2. pkt., og åndssvage-lovens § 11, stk. 2.

Til § 12.

Reglen, der svarer til § 114 i lov om børne- og ungdomsforsorg, afskærer den almindelige offentlighed i henhold til offentlighedslovens kap. 1, men ikke parts offentligheden efter kap. 2.

Til § 13.

Det tilsigtes at oprette ankestyrelsen pr. 1. oktober 1972.