

Lovforslag nr. L 164. Fremsat den 30. januar 1981 af Birgith Mogensen (CD), Mimi Jakobsen (CD) og Arne Melchior (CD)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om social bistand

§ 1

I lov om social bistand, jfr. lovbekendtgørelse nr. 333 af 27. juni 1980, foretages følgende ændringer:

1. § 123 affattes således:

»§ 123. Når det er absolut påkrævet af hensyn til et barns velfærd, kan der indtil barnets fyldte 18. år uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver ved dom træffes beslutning om

- 1) at anbringe barnet uden for hjemmet,
- 2) at anbringe barnet i en psykiatrisk hospitalafdeling eller et hospital for sindslidende med tilslutning af hospitalets overlæge, selv om de almindelige betingelser i henhold til lovgivningen om sindslidende personsers hospitalsoophold ikke er opfyldt,
- 3) at genanbringe barnet inden 2 år efter forsøgsvis hjemgivelse,
- 4) at nægte hjemgivelse eller ændre anbringelsesstedet, uanset at anbringelsen oprindeligt er sket med samtykke fra forældremyndighedens indehaver.

Stk. 2. Når den unge fylder 18 år, kan hjælpeforanstaltninger efter stk. 1 kun oprettholdes, såfremt den unge giver sit samtykke hertil. Hjælpeforanstaltningerne skal dog se- nest ophøre, når den unge fylder 20 år.«

2. § 124 affattes således:

»§ 124. Er barnet anbragt uden for hjemmet uden medvirken af en offentlig myndighed, kan det ved dom besluttes, at hjemtagelse skal nægtes, såfremt hjemtagelse ville stride imod barnets tarv. Hjemtagelse efter 2 års ophold i et privat plejehjem kan kun ske efter forudgående beslutning herom ved dom.«

3. § 125 affattes således:

»§ 125. Sager efter §§ 123 og 124 skal indbringes for underretten af det sociale udvalg. Til vedtagelse af beslutning om indbringelse af en sag kræves, at mindst $\frac{2}{3}$ af udvalgets medlemmer stemmer for beslutningen.

Stk. 2. I Københavns kommune træffes beslutninger efter §§ 123 og 124 efter reglerne i en vedtægt, der skal godkendes af soci- alministeren.

Stk. 3. Sagerne behandles i øvrigt i over- ensstemmelse med de almindelige regler om borgerlige sager i lov om rettens pleje, jfr. dens kapitel 43 a, med de lempelser, som følger af forholdets natur, samt med de ne- denfor angivne ændringer.

Stk. 4. Angår sagen et barn under 18 år, kan pågældende kun med rettens tilladelse overvære retsmøderne.

Stk. 5. Retten kan bestemme, at retsmø- derne skal foregå for lukkede døre.

Stk. 6. Ved offentlig gengivelse af forhand- lingerne i retten eller af dommen, må der ikke uden rettens tilladelse anføres navn, stil- ling eller bopæl for nogen af de under sagen nævnte personer. Overtrædelse af forbudet straffes med bøde.«

4. § 126 affattes således:

»§ 126. Foranstaltninger, som af hensyn til barnets velfærd ikke kan opsættes, kan iværksættes foreløbigt af formanden for det sociale udvalg eller i dennes forfald af næst- formanden. Sagen skal inden 24 timer fore- lægges for en dommer. I retsmødet skal for- ældremyndighedens indehaver være til stede, og denne har ret til at føre vidner. Desuden skal der beskikkes en advokat til at varetage

barnets tarv i samråd med forældremyndighedens indhaver.

Stk. 2. Dommerens afgørelse træffes ved kendelse, som kan indbringes for landsretten med sædvanligt varsel.

Stk. 3. På begæring af forældremyndighedens indehaver kan spørgsmålet om opretholdelse af iværksatte hjælpeforanstaltninger indbringes for landsretten. Sådan begæring skal dog fremsættes inden 2 måneder efter, at hjælpeforanstaltningen er iværksat.

Stk. 4. Ved behandling af sager om opret-

holdelse af hjælpeforanstaltninger uden samtykke udpeges der fra nævningelisten 3 lægdommere som domsmænd.«

5. §§ 127–131 ophæves.

6. I § 132, *stk. 1*, ændres »§ 130« til: »§ 125«.

§ 2

Loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende.

Bemærkninger til lovforslaget

Lovforslaget er i hovedsagen en genfremsættelse af et i folketingsåret 1978-79 fremsat forslag, se Folketingstidende 1978-79, forhandlingerne spalte 2193 og 3794 og tillæg A spalte 1273.

Årsagen til genfremsættelsen er, at der stadig ikke er blevet gjort noget for at tilgodese forældremyndighedens indehavers og barnets retssikkerhed i fjernelsessager.

Ombudsmanden har gentagne gange, siden lovforslaget sidst blev fremsat, påpeget problemerne i forbindelse med retssikkerheden, specielt omkring § 127 i bistandsloven, hvor det, der i dag reelt sker, er en anholdelse, hvor den anklagede part ikke er bekendt med grundlaget for anholdelsen og ifølge loven intet kan foretage sig, før der er gået 2 måneder. Derfor har forslagsstillerne nu valgt at ændre indholdet af § 127 gennem en ny affattelse af § 126, således at fjernelsessager skal indbringes for en dommer inden 24 timer. Forældremyndighedens indehaver skal være til stede og have ret til at føre vidner, ligesom der skal beskikkes en advokat til at varetage barnets tarv i samråd med forældremyndighedens indehaver.

Ombudsmanden påpeger også, at der forekommer dårlig sagsbehandling i kommunerne, således at både lov om partsoffentlighed og retsplejeloven tilsidesættes. Det er vel ikke til at undre sig over, når bistandsloven på dette område har tillagt socialudvalget anklagerens, dommerens og forsvarerens rolle - en sammenblanding, der er ganske uhørt i dansk lovgivning.

Følges lovforslaget, løses dette problem ved, at socialudvalget alene får indstillingsret til domstolene. Forslagsstillerne ønsker med lovforslaget at sikre en kyndig behandling af tvangsfjernelsessager samt at give forældremyndighedens indehaver den nødvendige retssikkerhed og forståelse for proceduren, hvilket ikke er tilfældet med den nuværende ordning.

Den 21. august 1979 udkom en rapport afgivet

af en af socialministeriet nedsat arbejdsgruppe, der skulle overveje en eventuel ændring af kompetencerne med hensyn til tvangsanbringelse af børn og unge uden for hjemmet. I sammenfatningen side 31 i denne rapport udtaler arbejdsgruppen, at den er af den opfattelse, at de i loven fastsatte retsgarantier virker betryggende. På side 33 i rapporten udtaler arbejdsgruppen, at ombudsmandens henstilling har givet arbejdsgruppen anledning til at foreslå, at der ved en kommende lovrevision foretages en tydeliggørelse af de sociale udvalgs kompetence til at træffe foreløbige beslutninger. Hverken ombudsmanden eller arbejdsgruppen kommer i deres materialer ind på en løsning, der over for forældremyndighedens indehaver og barnet indeholder den reelle retsgaranti, det er at få sager vedrørende tvangsfjernelser ud af socialudvalgets regie og indbragt for en domstol, hvor disse sager hører hjemme.

Professor Siesbys artikel fra Juristen og Økonomen 1977 vedlægges, ligesom sidst lovforslaget blev fremsat, idet der i artiklen peges på netop den sammenblanding af forsvarerens, anklagerens og dommerens rolle, der her finder sted.

I de senere år har der været en tendens til, at antallet af frivillige anbringelser, der senere bliver til tvangsanbringelser, er stigende. De i lovforslaget opstillede regler om en hurtig procedure for domstolene vil kunne ændre denne tendens, idet de forældre, der under trussel om tvangsfjernelse går med til »frivillig« anbringelse, givetvis vil vælge at få sagen prøvet for en domstol i stedet for at give samtykke til en sådan »frivillig« anbringelse.

Det skal til slut bemærkes, at det fra centrumdemokraternes side er tilsigtet, at retten skal tiltrædes af lægdommere og ikke af specielt kyndige, idet det er hensigten, at det alene er sagsfremstillingen og ikke kun eventuelle psykologiske rapporter, der skal være afgørende for dommens udfald.

Fra Juristen og Økonomen 1977, nr. 13

Bistandslovens procesform: velvillig inkquisition

Af professor, dr. jur.
ERIK SIESBY

Når det er absolut påkrævet af hensyn til et barns velfærd, kan det sociale udvalg i henhold til § 123 i bistandsloven (lov nr. 333 af 19. juni 1974) træffe beslutning om at anbringe barnet uden for hjemmet. Beslutningen kan ankes til den sociale ankestyrelse (§ 128), og ankestyrelsens beslutning kan forelægges landsretten (§ 129).

Under landsretssagen vil naturligvis de traditionelle processuelle principper sikre, at grundlaget for dommen bliver så rigtigt, som det nu engang er praktisk muligt. Men inden sagen når så vidt, kan der være gået mere end et år fra tvangsanbringelsen af barnet, og dette tidsrum kan være af afgørende betydning for forholdet mellem moder og barn og for barnets hele psykiske udvikling. Det er derfor af afgørende betydning, at sagsbehandlingen for det sociale udvalg og for ankestyrelsen bliver så betryggende, at der kun undtagelsesvis bliver behov for at forelægge landsretten sagen.

Lovens bestemmelser herom sikrer ikke en sagsbehandling af samme lødighed som en domstolsbehandling. Socialministeriet har dog ved nogle cirkulærer om bistandsloven søgt at afhjælpe lovens mangler ved at give visse anvisninger om fremgangsmåden – herom senere – men dels ville disse anvisninger, selv om de blev fulgt, ikke sikre, at grundlaget for afgørelsen bliver lige så betryggende belyst som ved en domstolsprøvelse, dels bevirker tilsidesættelse af disse anvisninger ikke afgørelsens ugyldighed.

Hvordan denne administrative proces kan opleves af en moder, hvis barn tvangsanbringes, fremgår af følgende:

En ung, enlig moder, som på grund af personlige problemer har måttet søge bistand fra den kommunale socialforvaltning, og hvis

barn midlertidigt i forståelse med moderen var anbragt på børnehjem, indkaldes til møde i det sociale udvalg. Af indkaldelsesskrivelsen fremgår, at udvalget skal behandle sagen vedrørende barnet (21 mdr.). Hvilken afgørelse der skal træffes ved mødet, forklares ikke. Skrivelsen indeholder alene en henvisning til »omstående bestemmelser«, hvilket sigter til bistandslovens §§ 123 og 127, der er aftrykt in extenso på skrivelsens bagside – uden at det fremgår, fra hvilken lov disse paragraffer stammer.

Skrivelsen indeholder ingen oplysning om indholdet af den indstilling, som udvalget skal tage stilling til, intet om, hvilke oplysninger, udtalelser m. v. udvalget kan basere sin afgørelse på, og det er ikke oplyst, at moderen i henhold til bistandslovens § 126, stk. 4, er berettiget til at modtage hjælp af en bisidder under mødet.

Moderen forstår ikke, at der ved mødet vil blive taget stilling til tvangsanbringelse af barnet. Man må gøre sig klart, at de færreste enlige mødre, der kommer i denne situation, vil være i stand til på egen hånd at finde frem til og forstå de bestemmelser i lovgivningen, der har betydning for dem i en sådan sag.

Moderen forstår skrivelsen som en indkaldelse til møde med den socialrådgiver, som hun flere gange tidligere har haft samtaler med. Hun stedes imidlertid nu for en forsamling på en halv snes mennesker: hele det sociale udvalg under forsæde af en dommer.

Udvalget har naturligvis fra socialforvaltningen modtaget fyldige oplysninger om moderens og barnets forhold tillige med socialforvaltningens begrundede indstilling om tvangsanbringelse af barnet. Disse oplysninger suppleres ved mødet ved udvalgets udspørgeren af moderen.

Moderen er i denne situation uendelig ringere stillet end en anklaget under en straffesag til trods for, at den tvangsanbringelse,

der skal tages stilling til, kan være af langt mere indgribende betydning end mange straffedomme.

Det sociale udvalg består, må man gå ud fra, af personer med de bedste intentioner, motiveret alene af ønsket om at give barnet de bedste udviklingsmuligheder, men selv disse fortræffelige mennesker vil næppe være i stand til på betryggende måde samtidig at varetage anklager- og dommerfunktionerne.

Hvilke muligheder har moderen for at overbevise det sociale udvalg om, at barnet trods alt har bedre muligheder for at udvikle sig harmonisk hos hende end på det børnehjem, hvor man vil anbringe det? Hun kender ikke socialforvaltningens indstilling og det materiale, som udvalget har som grundlag for afgørelsen. Hun møder ganske uforberedt og uden sagkyndig bistand. Naturligvis kan moderen fra tidligere samtaler med socialforvaltningens personale og ved at ransage sin egen samvittighed danne sig en forestilling om begrundelsen for forslaget om tvangsanbringelse. Men hun ved ikke præcis, hvilke forhold udvalget vil anse for relevante, og hun ved ikke, hvilke oplysninger der foreligger for udvalget. Det kan meget vel være momenter, som udvalget anser for væsentlige og endog udslagsgivende, men som moderen ikke skænker en tanke og derfor ikke har anledning til at udtale sig om. Være endnu: der kan foreligge oplysninger for udvalget, hvis rigtighed moderen ville bestride, hvis hun var bekendt dermed. Udvalget har ingen pligt til at konfrontere moderen med de foreliggende oplysninger. Uden den præcisering af sagen, som følger af retsplejeloovens krav til anklageskrift og stævning, uden adgang til kontradiktion, uden forsvarer og uden adskillelse af anklager- og dommerfunktionerne har moderen kun forsvindende ringe muligheder for at undgå, at barnet tvangsanbringes.

Det blev da også resultatet.

Afgørelsen ankes af moderen til den sociale ankestyrelse, og samtidig begærer hun aktindsigt. Denne sidste begæring vil i øvrigt normalt ikke forekomme, fordi adgangen til aktindsigt ikke er almindeligt kendt blandt forældre i denne specielle situation. Det sociale udvalg og socialforvaltningen har ikke henledt moderens opmærksomhed på hendes ret til aktindsigt.

Moderen får nu udleveret et betydeligt antal dokumenter, udtalelser fra børnehjem, psykologer og socialrådgivere, referater af samtaler med pårørende osv., dokumenter, der indeholder dels talrige detaljerede faktiske oplysninger om moderens levned og barnets udvikling, dels psykologers og socialrådgiveres mere subjektive skøn, formodninger og vurderinger.

Oplysningerne kan være korrekte og alligevel misvisende på grund af ordvalget og på grund af udeladelser af andre oplysninger, der ville ændre helhedsindtrykket.

Formodninger og vurderinger ville kunne afkræftes eller svækkes ved et effektivt defensorat for moderen. Men – hvor skal hun tage fat, hvad har udvalget lagt vægt på? Hvad vil ankestyrelsen anse for væsentligt? Igen gør den manglende præcisering af »anklagen« moderens forsvar uhyre vanskeligt. Ankestyrelsen er øjensynligt klar over, at moderen kun har forsvindende ringe mulighed for at forsvare sin ret til barnet. Ankestyrelsen drager konsekvensen: man undlader normalt at indkalde moderen!

Denne sagsbehandling strider imod grundlæggende principper i dansk retspleje. Uvilkaarligt kommer man til at tænke på Kafkas »Processen«, hvis hovedperson K. arresteres på ordre fra en dømmende myndighed, hvis eksistens han ikke tidligere har kendt. Forgæves søger K. at få klarhed over anklagens indhold. »Hans forsøg på at komme i forbindelse med domstolens øverste embedsmænd mislykkes.« »... hele hans kamp er en meningsløs skygeboksning mod en uhandgribelig og utilgængelig overmagt.« »Karakteristisk for denne myndighed er den altgennemtrængende, men usynlige autoritet og en i det ydre ganske venlig indstilling, der synes at skyldes ligegyldighed.« (Citater fra Gunilla og Steffan Bergstens afsnit om Kafka i »Verdenslitteraturhistorie« Bind 10, side 410–11, Politikens Forlag 1973). De administrative instanser i tvangsanbringelsessager vil næppe identificere sig med myndighederne i »Processen«; men mon ikke nogle forældre har følt som K.?

Socialministeriet har som sagt søgt af afhjælpe nogle af bistandslovens iøjnefaldende processuelle mangler i cirkulære nr. 184 af 1. oktober 1975, der ligesom loven betegner den heromhandlede tvangsanbringelse af børn

ved eufemismen: »hjælpeforanstaltninger uden samtykke«.

I indledningen til afsnittet om fremgangs-måden, når der træffes beslutning om hjælpeforanstaltninger uden samtykke, indskærpes det, at »da reglerne herom har til formål at sikre forældremyndighedens indehaver, barnet eller den unge imod uberettiget indgreb, skal man understrege nødvendigheden af, at disse regler følges nøje i det enkelte tilfælde«. Efter at have gengivet visse af lovens egne bestemmelser om tvangsanbringelse fremhæver cirkulæret, at »dommeren har til opgave at yde udvalget vejledning med hensyn til lovens forståelse og anvendelse og med hensyn til vurdering af de foreliggende oplysninger. Han leder forhandlingen og påser, at der er foretaget de fornødne undersøgelser«.

I cirkulærets pkt. 12 understreges det, at indehaveren af forældremyndigheden, værgeren og barnet eller den unge skal have lejlighed til at udtale sig over for det sociale udvalg, inden der træffes beslutning. Men cirkulæret sikrer ikke de pågældende kendskab til det materiale, som udvalget benytter som grundlag for afgørelsen, og uden kendskab hertil vil udtalelsen kunne have karakter af en kaffask »skyggeboksnings«.

Opfordringen til forældremyndighedens indehaver m. fl. til at udtale sig over for det sociale udvalg skal ske med et passende varsel og ved anbefalet brev. I tilsigelsen skal opmærksomheden henledes på adgangen til at søge bistand hos tredjemand. (Dette var forsømt i den ovenfor referede sag).

I cirkulærets pkt. 13 gøres det sociale udvalg opmærksom på, at »såvel børn som forældre i disse sager befinder sig i en ganske særlig situation, der forpligter udvalget til at udvise forståelse og at yde hjælp ud over,

hvad der følger af de omhandlede regler«. Det er nydeligt tænkt og smukt udtrykt. Alligevel ville jeg foretrække, at egentlige processuelle garantier blev indbygget i lovens regler om sagsbehandlingen.

Pkt. 13 afsluttes med bemærkningen: »Endvidere vil det kunne være hensigtsmæssigt, om formanden eller andre mødedeltagere fra forvaltningen i god tid forinden mødet sammen med forældrene har gennemgået sagen og herunder nærmere forklaret, hvad der skal ske under mødet.« Ja, det vil kunne være hensigtsmæssigt – i mangel af bedre underretning om sagen. I en straffesag er dette en opgave for forsvareren. Er det mon hensigtsmæssigt, at det sociale udvalg forener anklagerens, dommerens og forsvarerens funktioner?

Det forekommer mig påkrævet, at man i disse vigtige sager ikke nøjes med cirkulærets upræcise opfordringer til de administrative instanser, men at der i lovgivningen indføres præcise processuelle forskrifter, der sikrer, at forældremyndighedens indehaver en rimelig tid inden udvalgets møde er gjort bekendt med indstillingen om tvangsanbringelse og begrundelsen derfor, samt at udvalget ikke lægger noget materiale til grund for sin afgørelse, uden at forældremyndighedens indehaver har haft lejlighed til at udtale sig derom.

Da indstillingen om tvangsanbringelse fremkommer fra socialforvaltningen, ville det være ønskeligt, at en repræsentant for forvaltningen klart fremtrådte som advokat for denne indstilling. Det kunne i visse tilfælde være ønskeligt, at forældremyndighedens indehaver fik beskikket en advokat til at varetage sine interesser. Udvalget ville da lettere kunne koncentrere sig om sin dømmende funktion.