

Høring over udkast til forslag til barnets lov

Justitia | Danmarks uafhængige juridiske tænketank 24. juni 2022 - København - Høringssvar

Indledende bemærkninger

Social- og Ældreministeriet har den 25. maj 2022 sendt udkast til forslag til barnets lov og udkast til følgelovforslag til barnets lov i høring med frist for fremsendelse af bemærkninger den 24. juni 2022.

Der er for begge lovudkast tale om meget omfattende dokumenter, og Justitia er beklageligvis på grund af den meget korte høringsfrist og af ressourcemæssige årsager alene i stand til at fremsende bemærkninger af overordnet karakter samt vedrørende enkelte udvalgte initiativer i de to lovudkast.

Justitia skal i den forbindelse påpege, at antallet af reelle arbejdsdage i høringsperioden (fraregnet 2 dage i forbindelse med Kristi Himmelfart og 1 dag i forbindelse med Pinse) er 19 arbejdsdage. Dette finder Justitia meget kritisabelt. Der er tale om 2 særdeles omfattende lovudkast på henholdsvis knap 500 sider og mere end 900 sider, og der er tale om bl.a. en helt ny lov for børn og unge med behov for særlig støtte. De to lovudkast indeholder desuden en lang række ændringer af afgørende betydning for retssikkerheden for børn og unge, bl.a. væsentlige ændringer af proceskravene til sagsbehandlingen og forslag om adgang til adoption uden samtykke.

Høringsfristen overholder formelt set de 4 uger, som ifølge Justitsministeriets vejledning for lov kvalitet under normale omstændigheder anses for passende. De to lovudkast er dog så omfattende og giver anledning til så en lang en række af principielle spørgsmål, at høringsfristen burde have været fastsat til væsentligt længere end 4 uger. Dette ville have medvirket til, at alle relevante interessenter ville have haft en reel mulighed for at udarbejde et fyldestgørende høringssvar.

Generelt

Lovinitiativet skal ifølge bemærkningerne stadfæste et børnesyn, der både i lovgivning og i praksis skal sikre, at børn og unge ses i deres egen ret, får flere rettigheder, og at rettighederne og barnets eller den unges stemme får større betydning i sagsbehandlingen.

Justitia finder det generelt positivt, at børn får flere rettigheder, og at barnets eller den unges stemme tillægges større betydning i mødet med de sociale myndigheder. Det er dog for Justitia helt afgørende, at børnenes og de unges retssikkerhed ikke herved forringes. Som det fremgår nedenfor, er det Justitias vurdering, at flere af initiativerne i lovudkastet beklageligvis netop vil medføre en risiko herfor, ligesom Justitia ikke er fuldt ud enig i det af ministeriet anførte om, i hvilket omfang børn og unge med lovforslagets tiltag tillægges flere rettigheder i ordets egentlige forstand.

Hertil skal Justitia fremføre en generel bekymring i forhold til risikoen for, at en mere rettighedsbaseret tilgang i realiteten risikerer at svække børne- og ungeinddragelsen. Processuelle rettigheder som partshøring, advokatrepræsentation, adgang til sagens

dokumenter m.v. kan nemlig ikke erstatte dette. Reel inddragelse af børn og unge forudsætter efter Justitias vurdering mere bredspektrede tiltag.

Det er i den forbindelse bl.a. afgørende, at sagsbehandlerne i større omfang inddrager børnenes og de unges holdninger, ønsker og behov i sagsbehandlingen. Som påpeget af Justitia i analysen "Tvangsanbringelser - retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces" fra 2018, er dette svært at honorere, når der ikke stilles krav til sagsbehandlerne om uddannelse i, bl.a. hvordan man bedst gennemfører en samtale med et barn, som kan være meget påvirket af situationen og præget af loyalitetskonflikter mv. Det er derfor for Justitia helt afgørende, at lovinitiativet følges op med en styrkelse af fagpersoners kompetencer og uddannelse. Dette ses beklageligvis ikke at fremgå af lovinitiativet.

Afbureaukratisering, færre proceskrav m.v.

Justitia har noteret sig, at de foreliggende lovudkast bl.a. udspringer af et politisk ønske om afbureaukratisering, fleksibilitet, færre proceskrav, regelforenkling, fleksibilitet m.v. Baggrunden herfor er ifølge bemærkningerne til lovforslaget bl.a. at flytte ressourcer fra unødigt dokumentation til arbejdet med barnet og familien, og at sikre, at dokumentationskrav afspejler kompleksiteten og tyngden af barnets behov til gavn for en hurtigere indsats til barnet. Ministeriet fremhæver endvidere i den forbindelse, at der herudover kan være behov for større frihed til sagsbehandlerne med færre procesregler.

Det er for Justitia generelt helt afgørende, at tiltag med henblik på afbureaukratisering, regelforenkling, færre proceskrav m.v. ikke sker på bekostning af retssikkerheden. Beklageligvis finder Justitia, at flere initiativer netop risikerer at have den konsekvens.

Dette gælder bl.a. lovudkastets kapitel 9, der indeholder bestemmelser om "Barnets plan" (som efter de gældende regler kaldes handleplanen). Med den foreslåede ordning vil der ifølge bemærkningerne være få formelle krav til udformningen af barnets plan og en høj grad af fleksibilitet og frihed i kommunerne i forhold til, hvornår og hvordan der følges op på de konkrete mål i planen. Det vil være op til en konkret socialfaglig vurdering i den enkelte sag, og der vil derfor være en væsentlig grad af fagligt skøn indlagt i kommunens beslutning om hhv. at udarbejde en barnets plan og beslutte, hvor ofte der skal følges op i den konkrete sag.

Et andet eksempel herpå er reglerne vedrørende børneudredning (som efter de nugældende regler kaldes børnefaglig undersøgelse). Det følger af lovudkastet for så vidt angår de børnefaglige undersøgelser, at ministeriet finder, at der er behov for nye regler om udredning, som skal adressere de udfordringer, der i dag er ved den børnefaglige undersøgelse. Det fremgår videre, at der ved udformningen heraf også skal tages hensyn til behovet for regelforenkling og afbureaukratisering med henblik på at flytte ressourcer fra unødigt dokumentation til arbejdet med barnet og familien. Et af formålene hermed er, at barnet og familien skal have hjælp langt hurtigere, idet der i dag ofte går 4 måneder (som er fristen for udredning i dag) eller længere. På den baggrund foreslås det bl.a. at fristen fjernes.

Vedrørende sagsbehandlingstiden efter ophævelse af 4 måneders fristen fremgår alene følgende af bemærkningerne:

"Børneudredningen vil altid skulle gennemføres og afsluttes hurtigst muligt under hensyn til barnets, den unges eller de kommende forældres behov for støtte."

Justitia finder det som nævnt ovenfor positivt, hvis de foreslåede ændringer, herunder de ovenfor nævnte, medfører en bedre indsats over for børnene og de unge. Det er dog afgørende, at ændringerne ikke sker på bekostning af retssikkerheden, så der ikke er tilstrækkelig fokus på overholdelse af grundlæggende retssikkerhedsmæssige principper i sagsbehandlingen. Det er f.eks. bekymrende, hvis ophævelse af sagsbehandlingsfrister medfører, at sagsbehandlingen forlænges eller at sagsbehandlingstiden bliver afhængig af, hvilken kommune eller hvilken medarbejder i kommunen, der behandler den konkrete sag.

Det fremgår bl.a. af Ankestyrelsens "Børnesagsbarometer" fra 2019 vedrørende de børnefaglige undersøgelser, at reglerne er overholdt i 69 procent af sagerne (baseret på 228 sager), og at afslutningen af de børnefaglige undersøgelser inden for fristen på 4 måneder alene er overholdt i 36 procent af sagerne (baseret på 100 sager). Sagsbehandlingsreglerne for udarbejdelse af de børnefaglige undersøgelser bliver således i flertallet af sagerne ikke overholdt. Det er vanskeligt at forestille sig, hvordan ophævelse af krav til sagsbehandlingen i sig selv skulle kunne forbedre sagsbehandlingen, og herved forbedre retssikkerheden for børnene og de unge.

Justitia skal derfor henstille til, at bl.a. de nugældende sagsbehandlingsregler, herunder frister, bevares. Alternativt skal det indstilles, at praksis følges meget nøje af ministeriet, og at reglerne evalueres efter en passende periode.

Som nævnt ovenfor indebærer en række af de foreslåede tiltag større frihed til sagsbehandlernes skøn. Dette stiller efter Justitias vurdering i endnu højere grad krav til sagsbehandlerens faglighed og kompetencer. På den baggrund skal Justitia særligt henstille til, at lovinitiativet følges op med en styrkelse af fagpersoners kompetencer og uddannelse, så det sikres, at de nødvendige faglige kompetencer fuldt ud er til stede. Justitia kan i den forbindelse også henvise til det generelle afsnit ovenfor, hvor Justitia henstiller til, at lovinitiativet følges op med en generel styrkelse af fagpersoners kompetencer i forhold at få barnets eller den unges holdninger, ønsker og behov frem.

Flere rettigheder

Som nævnt ovenfor fremgår det af lovudkastet, at der foreslås stadfæstet et børnesyn, der både i lovgivning og praksis skal sikre, at børn og unge ses i deres egen ret, får flere rettigheder, og at rettighederne og barnets eller den unges stemme får større betydning i sagsbehandlingen.

Med lovforslagets § 48 vil det bl.a. blive tydeliggjort, at barnet eller den unge har ret til at bede om en anbringelse, hvis barnet eller den unge ikke trives i hjemmet. Børn og unge, som er fyldt 10 år, vil endvidere med lovforslagets § 68 få mulighed for at bede om en permanent anbringelse, og med lovforslagets § 103 vil børn og unge få mulighed for at bede kommunalbestyrelsen om at træffe afgørelse om at suspendere samværet med forældre eller netværk i op til en måned.

Justitia finder det umiddelbart positivt, at det lovfæstes, at barnet eller den unge har ret til at fremsætte ønsker og anmodninger vedrørende forhold af afgørende betydning for barnets eller den unges udvikling og velfærd. De nævnte ønsker og anmodninger indgår dog allerede i myndighedernes sagsbehandling i dag. Hertil kommer, at det bl.a. følger af Børnekonventionens artikel 12, at børn og unge har ret til at udtrykke sine synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet,

og at barnet eller den unges synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed. Justitia finder det derfor ikke helt retvisende, når lovudkastet omtaler disse tiltag, som en måde hvorpå barnet eller den unge opnår flere rettigheder.

Det er herudover Justitias opfattelse, at der med barnets eller den unges rettigheder også bør medfølge retssikkerhedsgarantier, herunder ret til at klage. Dette ses ikke at være tilfældet for så vidt angår bl.a. de ovenfor nævnte initiativer. Der bør derfor efter Justitias vurdering indføres adgang til at påklage afgørelser, når børnenes og de unges ønsker og anmodninger ikke imødekommes eller ikke imødekommes fuldt ud.

Om bl.a. de nævnte forhold anføres det videre i lovudkastet, at barnets eller den unges ønsker vil skulle indgå som en central del af det samlede og fagligt velunderbyggede beslutningsgrundlag, og at det fortsat vil skulle være kommunens ansvar at sikre, at børn og unge får den nødvendige støtte til at udøve deres rettigheder, og at de får den rigtige hjælp.

Justitia er selvsagt enig i, at det endelige ansvar for at sikre barnet og den unge den nødvendige hjælp og støtte ligger hos de sociale myndigheder. Det er i sidste ende de sociale myndigheder, der skal sikre den nødvendige hjælp og støtte, og heri indgår som beskrevet ovenfor, at barnet eller den unges ønsker inddrages som et helt afgørende og centralt element i beslutningsgrundlaget.

Det er således efter Justitias vurdering helt afgørende, at ansvaret for fremskaffelsen af oplysninger som de omhandlede ikke lægges over på barnet eller den unge. Uanset om barnet eller den unge fremsætter ønsker eller anmodninger af den karakter, der beskrives ovenfor, eller ikke gør det, bør overvejelser og/eller oplysninger om sådanne imidlertid allerede indgå i de sociale myndigheders sagsbehandling. En lovfæstning af adgangen til at fremsætte ønsker og anmodninger om egne forhold må derfor ikke betyde, at myndighederne ikke af sig selv tager sådanne forhold i betragtning og evt. indhenter oplysninger herom på eget initiativ, da dette ville være en betragtelig retssikkerhedsmæssig tilbagegang.

Tvangsanbringelse

Justitia har i rapporten "Tvangsanbringelser - retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces" fra 2018 analyseret og vurderet de forskellige retssikkerhedsgarantier, som kendetegner den nuværende proces, når der skal træffes afgørelse om tvangsanbringelse af et barn.

Der blev i den forbindelse konstateret en række forskellige retssikkerhedsmæssige udfordringer ved den nuværende ordning, og Justitia foreslog på denne baggrund bl.a. en ny ordning, hvor afgørelser om tvangsanbringelser i første instans træffes af et organ, som er uafhængig af forvaltningen, og hvor der samtidig er sikret et forenklet klagesystem og bredere kompetencer, herunder bl.a. en højere vægtning af repræsentationen af de børnesagkyndige.

Justitia foreslog også i rapporten, at Børne- og Ungeministeriet iværksatte tiltag med henblik på at skabe hurtige og synlige forbedringer af sagsbehandlingens kvalitet, og at kommunerne pålægges at sikre, at de sagsbehandlere, der skal gennemføre børnesamtaler, skal have modtaget særlig forudgående undervisning i samtalerne gennemførelse.

Justitia foreslog endvidere i rapporten, at forvaltningens pligt til at vejlede om konsekvenserne af en anbringelse med og uden samtykke blev indskrevet direkte i lovgivningen, så det i højere grad sikres, at der er reel opbakning til en frivillig anbringelse hos forældrene, og at familien i modsat fald beskyttes af de retssikkerhedsgarantier, som kendetegner tvangsprocessen.

Herudover foreslog Justitia bl.a., at der etableres en beneficeringsordning for de advokater, der skal repræsentere forældre og børn i tvangsanbringelsessager

Justitia finder det beklageligt, at lovudkastet ikke ses at følge op på de nævnte forslag eller rapportens øvrige forslag og at der heller ikke i øvrigt tages højde for de i rapporten konstaterede problemer, der er med processen i forbindelse med tvangsfjernelse.

Justitia finder herudover, at flere af de i lovudkastet foreslåede initiver mere ses at have karakter af hensigtserklæringer. Det manglende materielle indhold i bestemmelserne vanskeliggør håndhævelse og forhindrer borgerne i at støtte ret herpå. Dette gælder også på tvangsanbringelsesområdet, hvor der f.eks. hverken i lovudkastet eller i øvrigt ses at stilles nærmere krav til indholdet af forpligtelsen til at arbejde med at hjemgive et barn eller en ung.

Det følger således af lovudkastets bemærkninger, jf. 3.13.3, at ministeriet finder, at der er behov for at tydeliggøre, at udgangspunktet er, at der skal ske hjemgivelse i de tilfælde, hvor en hjemgivelse vurderes at være til barnets bedste. Baggrunden herfor er, at dette er i overensstemmelse med formålet med de eksisterende regler samt de forpligtelser, som følger af FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen).

Ministeriet anfører i bemærkningerne til lovudkastet herom, at dette også skal ses i lyset af det overordnede formål med barnets lov, hvorefter det i højere grad skal være barnets perspektiv og hensynet til barnets eller den unges trivsel og udvikling, der skal være styrende for indsatsen og for de beslutninger, der træffes omkring barnet eller den unge. Ministeriet finder, at dette også bør gøre sig gældende i forhold til, når indsatser ophører, herunder når et barn eller en ung, der er anbragt uden for hjemmet, skal hjemgives til forældrene. Der ses dog ikke oplysninger om, hvilke krav der stilles til indholdet af forpligtelsen til at arbejde med at hjemgive et barn eller en ung.

Af lovudkastets pkt. 3.11.1.1 fremgår det således alene, at *"under hensyn til overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser efter EMRK artikel 8 skal indstillingen [om adoption af barnet uden samtykke] indeholde en redegørelse for arbejdet med at hjemgive barnet"*.

Det fremgår således ikke nærmere, hvilke krav, der er til at arbejde for genforening af familien og hvilke skridt myndighederne skal tage for genforening af familien under den forudgående anbringelse. Dette finder Justitia beklageligt, da reglerne derfor mere kommer til at fremstå som hensigtserklæringer uden materielt indhold. Dette vanskeliggør, at man som borger kan gøre sine rettigheder gældende.

Justitia finder, at det bør overvejes, om oprettelse af en Forvaltningsdomstol kan medvirke til at styrke retssikkerheden på dette område.

Særligt om muligheden for tvangsbortadoption inden fødslen

Det fremgår af bemærkningerne til udkastet til følgeloven til barnets lov, at det er ministeriets opfattelse, at forslaget om mulighed for bortadoption inden barnets fødsel ikke vil gå videre end nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål, og at den foreslåede ordning kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 8.

Det fremgår dog ligeledes af bemærkningerne, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke ses at have taget stilling til afgørelser om adoption, der er truffet inden fødslen, men da der er tale om meget indgribende afgørelser, stilles der meget store krav til grundlaget for afgørelsen, og det kræver helt særlige omstændigheder at beslutte adoption af et nyfødt barn, ligesom adoptionen skal være begrundet i tungtvejende hensyn til barnets bedste. Det bemærkes endvidere, at domstolen heller ikke ses at have taget stilling til tilsvarende indgribende afgørelser om anbringelse uden samtykke, der er truffet inden fødslen.

Endelig fremgår det af bemærkningerne, at ministeriet lægger vægt på, at det ved administrationen af den foreslåede ændring vil skulle sikres, at Danmarks forpligtelser i forhold til barnets bedste og retten til familieliv efter børnekonventionen og EMRK overholdes.

Justitia er bekendt med, at Institut for Menneskerettigheder ved brev af 2. marts 2022 har fremhævet nogle konkrete elementer i lovinitiativet, som efter instituttets opfattelse rejser særlige problemer i forhold til beskyttelsen af børns og forældres ret til familieliv, herunder i forhold til muligheden for tvangsbortadoption inden fødslen. Institut for Menneskerettigheder anfører bl.a. i den forbindelse, at forslaget efter instituttets opfattelse vil risikere at krænke barnets og forældrenes ret til familieliv henset til de høje krav, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol stiller til beslutningsprocessen og dokumentationen i sådanne sager.

Af hensyn til den meget indgribende karakter en afgørelse om adoption uden samtykke truffet inden fødslen har, er Justitia enig i de betænkeligheder Institut for Menneskerettigheder anfører. Justitia skal derfor henstille til, at praksis følges meget nøje af ministeriet, og at ordningen evalueres efter en passende periode. Justitia skal i den forbindelse særligt fremhæve opmærksomheden på myndighedernes forpligtelse til at vurdere, om mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige. Justitia skal ligeledes henlede opmærksomheden på, at der kan være risiko for, at den nye adgang til bortadoption uden samtykke inden barnets fødsel kan betyde, at gravide kvinder, der er i risiko for at der træffes en sådan afgørelse i forhold til deres ufødte barn, vil gå under jorden eller udrejse af landet, hvilket kan være skadeligt for barnet.

Endelig skal Justitia påpege, at anvendelsen af reglerne i praksis må forventes at blive yderst begrænset. Justitia kan henvise til, at det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at selvom en sag om adoption uden samtykke indledes i god tid inden barnets fødsel, er det ikke sikkert, at det vil være muligt for Ankestyrelsen at træffe afgørelse om frigivelse af barnet til adoption inden fødslen, og at dette bl.a. vil kunne skyldes fastlæggelse af forældreskabet til barnet. Justitia finder, at dette vil være et forhold, der må antages at opstå i en ikke ubetydelig andel af de sager, hvor der overvejes adoption uden samtykke inden fødslen.

Bisidder og Børnerådgiver

Børn og unge kan ikke håndhæve deres rettigheder alene, og har brug for støtte fra myndighederne eller andre kompetente voksne - for eksempel støtte til at deltage i møder med kommunen. Det fremgår af lovudkastet, at kommunalbestyrelsen fremover eksplicit forpligtes til at oplyse barnet eller den unge om retten til bisidder, og at pligten foreslås indsat i bestemmelsen om bisidder (jf. lovudkastets § 6) for at tydeliggøre, at rådgivningen af barnet eller den unge om rettigheder også omfatter retten til bisidder. Dette finder Justitia positivt.

Justitia er bekendt med, at Børns Vilårs i deres høringssvar til lovkomplekset bl.a. stiller forslag til etablering af en ordning om kommunal børnerettighedsrådgiver. Ordningen har bl.a. til formål at sikre, at alle børn og unge, der indleder et sagsforløb i kommunen, bliver proaktivt og neutralt oplyst og rådgivet om formålet med kommunens sag, det forventede sagsforløb, de forskellige aktørers rolle og barnets rettigheder, herunder ret til bisidning, ret til inddragelse og ret til at klage over en afgørelse, som udgangspunkt inden første møde med deres sagsbehandler.

Ordningen har endvidere til formål at sikre, at alle kan henvende sig til børnerettighedsrådgiveren med henblik på at få generel rådgivning om kommunens børne- og ungeområde, herunder sagsbehandling i børne- og ungesager, de forskellige aktørers rolle, barnets rettigheder, kommunens tilbud m.v.

Justitia er enig med Børns Vilår i, at børns og unges rettigheder ikke kan stå alene, og at det er vigtigt, at barnet og den unge kender sine rettigheder, og at kompetente voksne kan hjælpe hermed. Justitia finder derfor Børns Vilårs forslag om etablering af en ordning vedrørende børnerettighedsrådgivere meget positivt.

Justitia vil derfor gerne deltage i de videre drøftelser herom samt i arbejdet med etablering af en ordning med børnerettighedsrådgivere, herunder sikre den mest hensigtsmæssige sammenhæng med de eksisterende ordninger med bl.a. borgerrådgivere og reglerne om bisiddere.

Med venlig hilsen

Mette Fjord Kristensen

Advokat JUSTITIA

Mobil/Cell +45 61 10 31 83

E-mail: mettefk@justitia-int.org <http://www.justitia-int.org>