



Socialministeriets forståelse af bistandslovens § 67

FOB nr. 87.147

Ikke enig i Socialministeriets forståelse af bestemmelsen i bistandslovens § 67 om samkvem mellem et barn, der er anbragt udenfor hjemmet, og forældremyndighedens indehaver. Ministeriet havde fundet, at der efter bestemmelse i bistandslovens § 67, stk. 1, kunne træffes beslutning om »begrænsning« i samværet, uden at betingelserne i § 67, stk. 2, for at beslutte afbrydelse var opfyldt, og uden at klagereglerne i § 67, stk. 3 og 4, fandt anvendelse.

Ikke enig med Socialministeriet i, at en afgørelse, der er truffet efter klageordningen i bistandslovens § 67, stk. 3, af Socialstyrelsen, ikke kan indbringes for Socialministeriet.

Fundet, at beslutningen i det foreliggende tilfælde om afbrydelse af samværet var for upræcis, idet den ikke angik en bestemt periode.

Fundet det meget beklageligt, at Socialministeriet havde været næsten 7 måneder om at behandle den indbragte klage vedrørende adgangen til samvær.

(J. nr. 1987-1005-062).

Advokat A klagede for B over en afgørelse fra Socialministeriets departement vedrørende B's adgang til samvær med sin datter, som var anbragt uden for hjemmet.

Sagens nærmere omstændigheder var følgende:

B's nu 17-årige datter, C, var anbragt i familiepleje. Anbringelsen var sket efter bestemmelsen i bistandslovens § 123, stk. 1. I løbet af 1985/86 havde C's samvær med sin far været uregelmæssigt og til tider meget belastende for begge parter. På et møde i Det sociale Udvalg i Herning Kommune den 17. juni 1986 besluttede udvalget at indskrænke B's samkvem med C i henhold til bistandslovens § 67, stk. 1. Udvalget traf beslutning

om, at samkvem kunne foregå, »når (C) føler sig i stand dertil«. Social- og sundhedsforvaltningen blev af socialudvalget bemyndiget til at tilrettelægge samkvem i samarbejde med B, C og plejefamilien.

B havde forud for socialudvalgets møde bl.a. givet udtryk for, at han ønskede et frit samkvem med C.

A klagede for B til Socialstyrelsen over afgørelsen om samkvemmet. A anførte navnlig, at indkaldelsen til mødet i socialudvalget den 17. juni 1986 ikke var tilstrækkeligt konkret, at socialudvalgets beslutning ikke opfyldte kravene efter bistandslovens § 67, stk. 1, idet faderen ikke havde fået oplyst, på hvilke dage og tidspunkter samkvem kunne finde sted, at C burde have deltaget i socialudvalgsmødet, og at afgørelsen burde ændres til frit samvær.

Om Herning Kommunes procedure ved behandling af samværsager efter bistandslovens § 67, stk. 1, oplyste socialforvaltningen i en udtalelse til Socialstyrelsen, at det sociale udvalg havde besluttet, at sager om samkvemsindskrænkninger skulle behandles i udvalget, og at forældremyndighedens indehaver skulle have foretræde for udvalget og advokatbistand stillet til rådighed. Dette var udtryk for, at Herning Kommune ønskede at supplere bestemmelsen i bistandslovens § 67 - som ikke beskrev en særlig procedure - og på denne måde forbedre forældremyndighedens indehavers retsstilling. Socialforvaltningen konkluderede, at socialudvalgets afgørelse på mødet den 17. juni 1986 tog udgangspunkt i, at der skulle etableres så meget samkvem som muligt - men at det var væsentligt, at samkvemmet blev tilrettelagt ud fra den igangværende behandling for C.

Socialstyrelsen udtalte i en skrivelse af 15. august 1986 til A, at styrelsen fandt det afgørende, »... at (C) får støtte til at afklare og bearbejde sine følelser før og efter besøg, og at der sker en registrering af de følelsesmæssige konsekvenser af besøgene, da det er afgørende for ordningens fortsættelse, at der sker en mærkbar positiv udvikling.

Socialstyrelsen forudsætter endvidere, at det sociale udvalgs beslutning tages op på ny, f.eks. om 6 måneder.

Socialstyrelsen har lagt vægt på, at det sociale udvalg ikke ønsker, at kontaktmulighederne med faderen ophører, men løbende tilpasses af hensyn til (C's) situation.

...«

Med hensyn til forvaltningens praksis i sager om samkvemsretsindskrækning meddelte Socialstyrelsen, at »... det er kommunalbestyrelsen, der har det overordnede ansvar for hele den kommunale organisation, jf. den kommunale styrelseslovs § 2, stk. 1.

Kommunalbestyrelsen er således ansvarlig for, at der er ansat et tilstrækkeligt antal medarbejdere i administrationen, og at disse har de fornødne kvalifikationer, samt at administrationen i det hele er indrettet til at fungere forsvarligt.

Ved ændringen af bistandslovens § 67 ved lov nr. 301 af 6. juni 1984 fremgår det af lovens bemærkninger, at længerevarende afbrydelse af forbindelsen mellem barnet og forældremyndighedens indehaver er et indgreb, der i alvorlighed kan sammenlignes med iværksættelse af tvangsmæssig karakter.

Det sociale udvalgs beslutning om afbrydelse af forbindelsen i en periode udover 3 måneder, jf. bistandslovens § 67, stk. 4, skal træffes efter reglerne i bistandslovens § 126.

Der er ikke i bistandsloven eller i Socialstyrelsens vejledning nr. 4 af 21. november 1984 fastsat procedurer eller foreskrevet bestemte fremgangsmåder for de sociale udvalgs beslutninger om begrænsning i forbindelsen efter bistandslovens § 67, stk. 1.

Socialstyrelsen finder på baggrund af de foreliggende oplysninger om fremgangsmåde og sagsbehandling i Herning Kommune ikke anledning til at foretage videre i sagen.

I en skrivelse af 26. november 1986 klagede A til ombudsmanden over Socialstyrelsens afgørelse. Ombudsmanden videresendte klagen til besvarelse i Socialministeriet. Ministeriet besvarede klagen i skrivelsen af 29. juni 1987 til A. Socialministeriet anførte bl.a.:

»... Lovgrundlaget for det sociale udvalgs afgørelse findes i bistandslovens § 67, stk. 1. ...

Det sociale udvalgs afgørelser i sådanne sager er ikke omfattet af det almindelige klagesystem til amtsankenævn og eventuelt Den Sociale Ankestyrelse, men afgørelsen kan vurderes af Socialstyrelsen og dernæst af

Socialministeriet som sociale tilsynsmyndigheder. Tilsynsmyndighederne kan herefter fremkomme med en udtalelse, som eventuelt indeholder en henstilling eller vejledning i forhold til den kommunale afgørelse. Derimod er der ikke adgang for de sociale tilsynsmyndigheder til at ændre en afgørelse, der er truffet af de kommunale myndigheder.

...«

Ministeriet henholdt sig i øvrigt til Socialstyrelsens afgørelse.

I forbindelse med, at jeg anmodede Socialministeriet om en udtalelse vedrørende A's klage til mig, anmodede jeg om

»... i forbindelse med udtalelsen at modtage en nærmere redegørelse for Socialministeriets opfattelse vedrørende klagesystemet - herunder en præcisering af, hvorvidt den i § 67, stk. 3 og 4, fastsatte klageordning efter ministeriets opfattelse kun finder anvendelse ved afgørelser om total afbrydelse af forbindelsen, således at en tilføjelse til en afgørelse om afbrydelse af forbindelsen, hvorefter der dog fastsættes en (mere eller mindre begrænset) ret til samkvem, skulle bringe afgørelsen uden for klageordningen...«

Jeg bad endvidere om at modtage oplysning om grunden til, at der medgik ca. 7 måneder til Socialministeriets behandling af sagen. I denne forbindelse bemærkede jeg, at sager af denne karakter bør behandles hurtigst muligt.

I udtalelser i anledning af klagen fastholdt Socialstyrelsen og Socialministeriet, at den afgørelse, som Det sociale Udvalg i Herning Kommune havde truffet om indskrænkning af samkvem mellem B og C var korrekt og nødvendig, og at spørgsmålet om, hvor begrænsede besøgsordninger der kan fastsættes med hjemmel i bistandslovens § 67, afhænger af, hvordan forholdet mellem barnet og forældrene er i det enkelte tilfælde.

Socialministeriet redegjorde for klagesystemet i bistandslovens § 67 på følgende måde:

»Om Socialministeriets opfattelse af klagesystemet i bistandslovens § 67 skal man udtale, at ordet »afbrydelse« af forbindelsen i § 67, stk. 2, skal forstås efter sin ordlyd og derfor ikke omfatter begrænsninger i forbindelsen, når denne fortsat opretholdes.

Ordene »forældremyndighedens indehaver« skal ligeledes forstås efter deres ordlyd og omfatter derfor ikke andre slægtninge, herunder den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden.

Det sociale udvalgs beslutning efter bistandslovens § 67, stk. 2, om en afbrydelse af forbindelsen mellem barnet og forældremyndighedens indehaver på indtil 3 måneder kan i medfør af § 67, stk. 3, indbringes for Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen er i disse sager tillagt kompetence som en egentlig ankeinstans. Socialstyrelsens afgørelser kan som konsekvens af princippet om, at der som hovedregel kun er én klagemulighed, ikke indbringes for anden myndighed.

En beslutning om afbrydelsen af forbindelsen mellem barnet og forældremyndighedens indehaver ud over 3 måneder kan i overensstemmelse med bistandslovens almindelige klagesystem indbringes for amtsankenævnet, jf. bistandslovens § 15, stk. 1.

Uden for klageordningen falder således de beslutninger, som det sociale udvalg i henhold til bistandslovens § 67, stk. 1, træffer om begrænsninger i forbindelsen mellem barnet og forældremyndighedens indehaver og om begrænsninger i eller afbrydelse af forbindelsen mellem barnet og andre slægtninge, herunder den af forældrene der ikke har forældremyndigheden.

Det sociale udvalgs beslutninger i disse sager kan - i lighed med størstedelen af de øvrige konkrete dispositioner, som udvalget træffer vedrørende barnet og dets forhold under opholdet uden for hjemmet - alene indbringes for Socialstyrelsen som social tilsynsmyndighed. Afgørelsen kan vurderes af Socialstyrelsen og dernæst af Socialministeriet som sociale tilsynsmyndigheder. Tilsynsmyndighederne kan herefter fremkomme med en udtalelse, som eventuelt indeholder en henstilling eller vejledning i forhold til det sociale udvalgs afgørelse. Derimod er der ikke adgang for de sociale tilsynsmyndigheder til at ændre en afgørelse, der er truffet af det sociale udvalg.«

Om baggrunden for Socialministeriets behandlingstid, som var ca. 7 måneder, oplyste ministeriet, at

»... sagen har beroet på principielle overvejelser blandt andet i forbindelse med arbejdet med en ny vejledning om klageregler og tilsyn på det sociale område.

...«

A bemærkede til Socialministeriets udtalelse, at han fandt det betænkeligt, når Socialstyrelsen forudsatte, at beslutningen om indskrænkning af samværsretten blev genoptaget - f.eks. efter 6 måneder. A fandt, at konsekvensen heraf var, at forvaltningen dermed i et tidsrum af op til 6 måneder kunne forhindre samvær, uden at proceduren efter bistandslovens § 126 skulle iværksættes. Blot skulle beslutningen ikke umiddelbart tale om at *afbryde* forbindelsen.

Efter min foreløbige gennemgang af sagen fandt jeg det nødvendigt at drøfte sagen med repræsentanter for Socialministeriet og Socialstyrelsen - navnlig det, som Socialministeriet betegnede som afgørelser om »begrænsninger« i samværet mellem forældremyndighedens indehaver og barnet og om mulighederne for at klage over sådanne afgørelser.

Under drøftelsen, som fandt sted den 9. marts 1988, tilkendegav jeg, at jeg bl.a. på følgende punkter fandt, at der var behov for, at Socialministeriet genovervejede sin opfattelse:

- 1) Socialministeriets indfortolkning af begrebet »begrænsninger« i bistandslovens § 67, stk. 1.
- 2) Ministeriets opfattelse af klagemulighederne.
- 3) Beslutningen i B's sag, hvorefter han kunne få samkvem med C, når »(C) føler sig i stand til det«.
- 4) Rækkevidden af Socialministeriets udtalelse om, at der i princippet kun er en klagemulighed på det sociale område.

ad 1) og 2):

Socialministeriet havde anført, at det sociale udvalg efter bestemmelsen i bistandslovens § 67, stk. 1, kunne træffe afgørelser om »*begrænsning*« i forbindelsen mellem barnet og forældremyndighedens indehaver. En sådan beslutning kunne ifølge ministeriet alene indbringes for Socialstyrelsen som social tilsynsmyndighed.

Jeg gav under drøftelsen udtryk for, at jeg ikke umiddelbart kunne være enig med ministeriet i, at der kunne sondres mellem begreberne »begrænsninger« og »afbrydelser« af samværet bl.a. med den konsekvens, at de to former for beslutninger var undergivet forskellige klageordninger. Jeg henviste til, at der hverken i bestemmelsens ordlyd eller i dens forarbejder er holdepunkter for at foretage sondringen mellem begrænsninger i og afbrydelser af samværet. Baggrunden for de særlige regler i bistandslovens § 67 om afbrydelser af samvær er, at samværet mellem forældre og børn så vidt muligt skal opretholdes. Der var derfor ved lovændringen pr. 1. januar 1985, hvorved stk. 2-4 blev tilføjet § 67, foreskrevet særlige procedurer, når samværet mellem barn og forældre undtagelsesvist blev afbrudt. Det forekommer at stride herimod, at det sociale udvalg med henvisning til § 67, stk. 1, skulle have adgang til at beslutte mere eller mindre ubestemte »begrænsninger« af samværet.

Socialministeriet havde endvidere anført, at det er ministeriets opfattelse, at de beslutninger om »begrænsninger«, som det sociale udvalg træffer efter bistandslovens § 67, stk. 1, falder uden for de sædvanlige *klagemuligheder* til amtsankenævnet, men alene kan indbringes for Socialstyrelsen som social tilsynsmyndighed. Dette gav mig anledning til at henvise til bestemmelsen i bistandslovens § 15, hvorefter det sociale udvalgs afgørelser - medmindre andet er bestemt - kan indbringes for amtsankenævnet. Jeg var derfor af den opfattelse, at ministeriet ikke uden direkte hjemmel ville kunne begrænse klageadgangen.

ad 3):

Som anført ovenfor tilsluttede Socialministeriet sig afgørelsen fra det sociale udvalg og Socialstyrelsen, hvorefter samkvem mellem B og C kunne foregå, når C følte sig i stand til det. Ministeriet anførte, at bedømmelsen af, hvorledes og hvor ofte samkvemmet af hensyn til barnet kunne finde sted, afhang af, hvordan forholdet mellem barnet og forældrene havde udviklet sig.

Jeg anførte hertil, at selve det forhold, at myndighederne havde vurderet, at samkvem kun burde finde sted, når C følte sig i stand til det, og at samkvemmet skulle tilrettelægges i samarbejde mellem B, C og plejefamilien, for så vidt ikke gav mig anledning til bemærkning. Imidlertid fandt jeg, at et så upræcist formuleret grundlag for samkvem, som det var tilfældet, i hvert fald måtte forudsætte, at den procedure blev fulgt, som er angivet i § 67, stk. 4, om afbrydelse af samkvem i perioder ud over 3 måneder. Spørgsmålet var imidlertid, om der overhovedet kunne træffes en så upræcis af-

gørelse. Jeg opfordrede Socialministeriet til at overveje spørgsmålet nærmere.

ad 4):

I sin udtalelse anførte Socialministeriet, at Socialstyrelsens afgørelser efter klageordningen i bistandslovens § 67, stk. 3, som konsekvens af princippet om, at der som hovedregel kun er én klagemulighed, ikke kunne indbringes for anden myndighed.

Socialministeriet oplyste under drøftelsen, at det efter ministeriets opfattelse almindeligt gældende princip om kun én klagemulighed på det sociale område byggede på de betragtninger, der ligger til grund for begrænsningerne i adgangen til at klage til Den Sociale Ankestyrelse over afgørelser fra amtsankenævn.

Jeg meddelte under drøftelsen, at jeg måtte stille mig meget tvivlende over for adgangen til alene på dette grundlag at begrænse den ellers almindeligt gældende klageadgang i det almindelige over- og underordningsforhold, der består mellem Socialstyrelsen og Socialministeriet. Jeg opfordrede Socialministeriet til at overveje spørgsmålet nærmere.

I en udtalelse i tilslutning til drøftelsen anførte Socialministeriet bl.a. følgende:

» ...

Før lovændringen pr. 1. januar 1985 svarede bestemmelsen i bistandslovens § 67 til § 41 i den tidligere lov om børne- og ungdomsforsorg.

I Socialministeriets cirkulære af 10. oktober 1966 om børne- og ungdomsværnenes virksomhed var det i tilslutning til § 41 i pkt. 155 fastsat, at »i særlige tilfælde kan forholdet mellem et barn og dets forældre være udviklet således, at det kan være nødvendigt af hensyn til barnets velfærd at afbryde eller begrænse samkvem med begge forældre eller med en af dem. I så fald kan børne- og ungdomsværnet eventuelt for en bestemt periode bestemme, at gensidige besøg ikke må finde sted eller kun i et nærmere bestemt omfang, og at barnet eller den unge ikke må modtage breve eller andet fra forældrene. Tilsvarende bestemmelser kan træffes vedrørende samkvem med andre pårørende.«

Bestemmelser svarende til den citerede blev i forbindelse med bistan-
denslovens ikrafttræden optaget dels i Socialministeriets cirkulære af 30. sep-
tember 1975 om dag- og døgnpleje m.v. efter bistan-
densloven (pkt. 35), se-
nere afløst af Socialministeriets cirkulære af 5. november 1980 om dag-
og døgnpleje m.v. efter bistan-
densloven (pkt. 67), dels i Socialministeriets
bekendtgørelse nr. 199 af 29. marts 1976 om magtanvendelse, isolation,
sikrede afdelinger, fratagelse af besøgsret og brevkontrol i døgninstitutio-
ner for børn og unge (§ 11), senere afløst af Socialministeriets bekendtgø-
relse nr. 569 af 22. december 1979 om magtanvendelse m.v. i døgninsti-
tutioner for børn og unge (§ 9).

Baggrunden for ændringen af bistan-
denslovens § 67 ved lov nr. 301 af 6.
juni 1984, hvorved de nuværende stykker 2, 3 og 4 blev indsat, og for So-
cialministeriets opfattelse vedrørende klagesystemet i § 67, således som
der er redegjort for i skrivelse herfra af 12. november 1987, er således den
langvarige retstilstand, der - for døgninstitutionsområdet fastslået i be-
kendtgørelsesform - har hersket på dette område.

Det er derfor Socialministeriets opfattelse, at skal den i bistan-
denslovens §
67, stk. 3 og 4, fastsatte klageordning finde anvendelse på beslutninger
om en begrænsning af retten til samkvem, vil dette kræve en ændring af §
67, stk. 2.

Socialministeriet har overvejet spørgsmålet og finder, at der kan være be-
hov for at udvide klageordningen til at omfatte de tilfælde, hvor der alene
sker en begrænsning af samkvemmet. Socialministeriet er derfor indstillet
på at søge bistan-
denslovens § 67, stk. 2, ændret.

Socialministeriet har i denne forbindelse også overvejet spørgsmålet om
klageberettigede, og man er tillige indstillet på at søge kredsens af klagebe-
rettigede udvidet til at omfatte de biologiske forældre, således at også den
af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, omfattes af klage-
ordningen.

I forbindelse med de nævnte ændringer vil Socialministeriet endvidere sø-
ge gennemført den yderligere omlægning af klagesystemet, at det i alle
tilfælde bliver amtsankenævnet, der er ankeinstans i sager om afbrydelse
eller begrænsning af forbindelsen mellem forældrene og et barn, der har
ophold uden for hjemmet.

Den nuværende grænse på 3 måneder, der er afgørende for, om en beslutning skal træffes efter reglerne i bistandslovens § 126, vil blive opretholdt.

Med hensyn til den konkrete sag kan Socialministeriet henholde sig til sin tidligere udtalelse.

...«

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Bistandslovens § 67 har følgende ordlyd:

»Det påhviler det sociale udvalg, medmindre hensyn til barnets velfærd i det enkelte tilfælde taler derimod, i samarbejde med opholdsstedet eller institutionen at sørge for, at forbindelsen mellem barnet og dets hjem holdes ved lige, og at søge at skabe mulighed for barnets tilbagevenden til hjemmet.

Stk. 2. Når det er absolut påkrævet af hensyn til et barns velfærd, kan det sociale udvalg beslutte at afbryde barnets forbindelse med forældremyndighedens indehaver for en bestemt periode.

Stk. 3. En beslutning efter stk. 2, der vedrører en periode på indtil 3 måneder, kan indbringes for Socialstyrelsen.

Stk. 4. En beslutning efter stk. 2, der vedrører en periode ud over 3 måneder, skal træffes efter reglerne i § 126.« I Socialstyrelsens vejledning nr. 4 af 21. november 1984 om forvaltning af bistandslovens bestemmelser om døgnforanstaltninger og privat familiepleje for børn og unge er det i pkt. 47 om afbrydelse af forbindelsen mellem barnet og forældremyndighedens indehaver anført:

»...

Når det er absolut påkrævet af hensyn til barnets velfærd, kan det sociale udvalg dog beslutte at afbryde forbindelsen mellem barnet og forældremyndighedens indehaver for en bestemt periode. Der kan være tale om besøgskontakt, brevkontakt og telefonkontakt.

Da disse sager kan være overordentlig følelsesmæssigt belastende for såvel forældre som børn, må de behandles hurtigst muligt, og der må gi-

ves en udførlig skriftlig begrundelse for kontaktabrydelsen. Eventuelle høringer fra andre myndigheder må behandles hurtigst muligt, og svar må afgives inden 14 dage.

...«

Til min bedømmelse foreligger følgende spørgsmål:

1. Socialministeriets anvendelse af begreberne »afbrydelse« og »begrænsning« af samkvem.
2. Ministeriets opfattelse af klageadgangen i sager, som afgøres efter bistandslovens § 67, og klageordningen i almindelighed på det sociale område.
3. Afgørelsen om afbrydelse af samværet mellem (B) og (C).
4. Socialministeriets behandlingstid i (B's) sag.

ad 1:

Bestemmelserne i bistandslovens § 67, stk.

2-4, blev tilføjet til § 67 ved en lovændring, som trådte i kraft den 1. januar 1985. Baggrunden for lovforslaget var et ønske om at skærpe reglerne for det sociale udvalgs adgang til at afskære forbindelsen mellem barnet og forældremyndighedens indehaver. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget skulle afgørelser om afbrydelse af forbindelsen i indtil 3 måneder, som hidtil, kunne indbringes for Socialstyrelsen. Afbrydelser af længere varighed end 3 måneder måtte betragtes som en hjælpeforanstaltning af tvangsmæssig karakter og skulle derfor træffes efter reglerne i bistandslovens § 126. Jeg henviser til Folketingstidende 1983/84, tillæg A, spalte 3759 ff.

Der er ikke i forarbejderne til bestemmelsen noget, der angiver, at der skulle være tilfælde, hvor afbrydelse af samværet mellem forældre og barn kan opfattes som blot en »begrænsning af samværet«, som ikke er omfattet af bestemmelsen i § 67, stk. 2, om afbrydelse af samværet i en bestemt periode.

Jeg forstår Socialministeriets udtalelser ... om bestemmelsen i bistandslovens § 67, stk. 1, således, at det er ministeriets opfattelse, at det sociale udvalg som en del af arbejdet med at sørge for at holde forbindelsen mellem barn og hjem vedlige og skabe mulighed for barnets tilbagevenden til

hjemmet kan træffe beslutninger om, at samværet mellem barn og hjem begrænses. Ministeriet henviser til, at denne fortolkning bygger på en langvarig praksis, og henviser bl.a. til, at det i nogle - navnlig tidligere gældende - cirkulærer var nævnt, at det kunne være nødvendigt af hensyn til barnets velfærd at afbryde eller begrænse samkvem mellem et barn og dets forældre.

Særligt for så vidt angår Socialministeriets henvisning til ministeriets cirkulære af 5. november 1980 om dag- og døgnpleje m.v. efter bistandsloven (cirkulæret blev ophævet primo 1987), skal jeg bemærke, at den bestemmelse i cirkulærets pkt. 67, som ministeriet henviser til, blev ophævet ved udsendelsen af Socialstyrelsens vejledning nr. 4 af 21. november 1984 om forvaltning af bistandslovens bestemmelser om døgnforanstaltninger og privat familiepleje for børn og unge. Den nye bestemmelse om ophævelse af samvær, som findes i vejledningens pkt. 47, indeholder ikke begrebet »begrænsninger af samværet«, men taler alene om afbrydelser af samvær.

I mangel af særlige holdepunkter (i forarbejder eller andet) for det modsatte og på baggrund af, at lovændringen pr. 1. januar 1985 blev gennemført for at skærpe reglerne om afbrydelse, finder jeg ikke at have anledning til at gå nærmere ind på betydningen for fortolkningen af § 67 af den praksis, som efter det oplyste - på grundlag af administrativt fastsatte bestemmelser - blev fulgt før den 1. januar 1985.

Efter bestemmelsen i § 67, stk. 1, er det sociale udvalg pålagt en pligt til at sørge for, at forbindelsen mellem barnet og forældrene holdes ved lige og sørge for, at der skabes mulighed for, at barnet kan vende tilbage til hjemmet. Denne pligt for det sociale udvalg til aktivt at handle på disse måder gælder dog ikke, hvis hensynet til barnets velfærd taler derimod. Bestemmelsen omhandler ikke spørgsmål om det sociale udvalgs adgang til at træffe beslutninger om afbrydelse eller om »begrænsninger« i samvær mellem barnet og forældrene.

§ 67, stk. 2, giver det sociale udvalg adgang til, »når det er absolut påkrævet af hensyn til et barns velfærd«, at træffe beslutning om at *afbryde* forbindelsen mellem barnet og forældremyndighedens indehaver i *en bestemt periode*.

En »begrænsning« af samværet indebærer for så vidt også en »afbrydelse« i den forstand, at begrænsningen medfører en ikke fri adgang til samvær. Samværet vil være udelukket på de tidspunkter eller i de perioder,

hvor de nærmere fastsatte (begrænsende) betingelser for samvær ikke er opfyldt. »Begrænsninger« kan med andre ord lige så vel betegnes som midlertidige (tilbagevendende) afbrydelser af samværet. Det fremgår af bestemmelsens indhold, at bistandslovens § 67, stk. 2 (og de dertil knyttede klagemuligheder) netop omfatter midlertidige afbrydelser - også kortvarige - af samværet.

Enhver beslutning om afbrydelse af forbindelsen mellem et barn, der er anbragt uden for hjemmet, og forældremyndighedens indehaver træffes således efter § 67, stk. 2, og kan kun træffes, når betingelserne i stk. 2 er opfyldt. Det sociale udvalg har ikke adgang til uden for denne bestemmelse at træffe beslutninger om »begrænsninger« eller lignende i samværet mellem barnet og forældremyndighedens indehaver.

Jeg kan således ikke være enig i Socialministeriets forståelse af bistandslovens § 67.

Jeg har gjort Socialministeriet bekendt med min opfattelse:

ad 2:

Socialministeriet har i udtalelsen ... anført, at ministeriet er af den opfattelse, at »... der kan være behov for at udvide klageordningen til at omfatte det tilfælde, hvor der alene sker en begrænsning af samkvetmet. Socialministeriet er derfor indstillet på at søge bistandslovens § 67, stk. 2, ændret ...«

Som konsekvens af det, jeg har anført ovenfor, om at »begrænsninger af samvær« ikke er et særskilt begreb inden for rammerne af bistandslovens § 67, finder jeg ikke, at der er behov for at søge gennemført en ændring af klagereglerne, medmindre man samtidig indfører »begrænsninger« som et nyt begreb og nærmere præciserer, hvorved det adskiller sig fra midlertidige (kortvarige) »afbrydelser« i samværet.

Mine bemærkninger under drøftelsen den 9. marts 1988 om klageadgangen ved beslutninger efter bistandslovens § 67, stk. 1, tjente det formål at præcisere, dels at i det omfang, det sociale udvalg træffer afgørelser efter bistandsloven, kan disse, jf. lovens § 15, indbringes for amtsankenævnet, dels at adgangen til at klage til Socialministeriet over afgørelser, der er truffet af Socialstyrelsen, ikke uden særlig hjemmel kan afskæres.

Socialministeriet henviste ... til, at der i princippet kun er én klagemulighed inden for det sociale område. Ministeriet har ikke i skrivelsen af 18. maj 1988 berørt dette spørgsmål nærmere, uanset det jeg anførte under drøftelsen.

I et almindeligt over- og underordningsforhold mellem myndigheder kan der klages til den overordnede myndighed over den underordnede myndigheds afgørelser, og den underordnede myndighed skal give klagevejledning herom, jf. forvaltningslovens § 25. Begrænsninger af klageadgangen kræver særlig hjemmel.

Da der ikke er fastsat en særlig klagebegrænsning i forhold til afgørelser, som Socialstyrelsen træffer efter klageordningen i § 67, stk. 3, kan Socialstyrelsens afgørelse af disse forhold indbringes for Socialministeriet.

Jeg har gjort Socialministeriet bekendt med min opfattelse.

I Socialministeriets vejledning af 11. januar 1988 om klageregler og tilsyn på det sociale område omtales det i pkt. 24, at klager over »En beslutning om at begrænse (men ikke afbryde) forbindelsen mellem et barn, der er anbragt uden for hjemmet, og forældremyndighedens indehaver« kan indbringes for Socialstyrelsen - der sigtes til Socialstyrelsen som tilsynsmyndighed.

Jeg har samtidig hermed meddelt Socialministeriet, at jeg går ud fra, at ministeriet vil tage skridt til at bringe vejledningen i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

At Socialministeriet - som det fremgår af udtalelsen af 18. maj 1988 - er indstillet på at søge § 67, stk. 3, ændret således, at klager over afbrydelse af samkvem i mindre end 3 måneder indbringes for amtsankenævnet, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

ad 3:

Afbrydelse af forbindelsen mellem barnet og forældremyndighedens indehaver skal efter bistandslovens § 67, stk. 2, ske for en *bestemt periode*.

En beslutning - som i det foreliggende tilfælde - om, at afbrydelsen vedvarer, indtil barnet »føler sig i stand til« at gennemføre samværet, er ikke i overensstemmelse med kravet om, at beslutningen om afbrydelsen skal angå en bestemt periode. I øvrigt gør en sådan ubestemt beslutning det

ikke muligt at placere afgørelsen i forhold til de forskellige klageordninger i § 67, stk. 3 og 4.

Som nævnt ovenfor... kan selve det forhold, at myndighederne havde vurderet, at samkvem kun burde finde sted, når (C) følte sig i stand til det, og at samkvemmet skulle tilrettelægges i samarbejde mellem (B), (C) og plejefamilien, for så vidt ikke give mig anledning til bemærkning. En forudsætning for beslutningens forenelighed med bistandslovens § 67 er imidlertid, at der da tillige er fastsat en bestemt længste periode, for hvilken afbrydelsesbeslutningen gælder. (At man inden for denne periode lægger op til, at samvær alligevel vil kunne finde sted, når barnet føler sig i stand til det - og dermed ikke nødvendigvis gør samværsafbrydelsen total inden for den fastsatte periode - vil efter omstændighederne kunne være et velegnet led i bestræbelserne for at holde forbindelsen mellem barnet og dets hjem vedlige, og dermed i god overensstemmelse med intentionerne i bistandslovens § 67, stk. 1).

Jeg har gjort Socialministeriet bekendt med min opfattelse, men jeg finder ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende den konkrete sag.

ad 4:

Socialministeriet var næsten 7 måneder om at behandle klagen over Socialstyrelsens afgørelse af 15. august 1986.

Ministeriet modtog sagen med ombudsmandens skrivelse af 1. december 1986. Først i skrivelsen af 29. juni 1987 tog ministeriet stilling til klagen. I sager af denne karakter er en sådan sagsbehandlingstid helt uacceptabel.

Socialministeriet har som forklaring på den lange ekspeditionstid i udtalelsen af 12. november 1987 anført:

»... sagen har beroet på principielle overvejelser blandt andet i forbindelse med en ny vejledning om klageregler og tilsyn på det sociale område ...«

I Socialstyrelsens ovenfor nævnte vejledning nr. 4 af 21. november 1984 har styrelsen påpeget, at sager om afbrydelse af samkvem kan være overordentligt følelsesmæssigt belastende, og at de derfor må behandles hurtigst muligt.

Jeg finder, at ministeriets begrundelse for ekspeditionstiden i (B's) sag er uacceptabel. I sager af denne karakter bør det ikke komme enkeltpersoner til skade, at et ministerium har principielle overvejelser om klagereglerne.

Jeg har gjort Socialministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har meddelt ministeriet, at jeg finder det meget beklageligt, at der medgik så lang tid med behandlingen af sagen, som det var tilfældet.

Jeg har bedt Socialministeriet om at underrette mig om, hvad ministeriet foretager i anledning af det, jeg har udtalt ovenfor.

Da sagen angår spørgsmål af væsentlig retssikkerhedsmæssig betydning - og da Socialministeriet også efter drøftelsen den 9. marts 1988 har opretholdt den opfattelse, at der efter bistandslovens § 67, stk. 1, kan træffes beslutninger om »begrænsninger« i samværet mellem et barn, der er anbragt uden for hjemmet, og forældremyndighedens indehaver - har jeg fundet at burde gøre Folketingets Retsudvalg bekendt med sagen. Jeg har meddelt Retsudvalget, at jeg vil orientere udvalget om, hvad der videre sker i sagen.

...«

Supplerende oplysninger om sagen

Socialministeriet meddelte mig i skrivelse af 29. juni 1988, at ministeriet havde noteret sig min kritik af Socialministeriets behandlingstid. Ministeriet var enig i at behandlingen af sagen var meget beklagelig, og ville i fremtiden bestræbe sig på at lade hensynet til enkeltpersoner gå forud for principielle overvejelser.

I skrivelse af 12. oktober 1988 meddelte Socialministeriet mig yderligere følgende:

» . . .

Socialministeriet har sammen med Socialstyrelsen overvejet sagen og har herved lagt vægt at spørgsmålet om forældres samkvem med børn, der er anbragt uden for hjemmet, vil blive behandlet i det af socialministeren nedsatte udvalg om de retlige rammer for indsatsen for børn og unge.

Vi skal herefter oplyse, at der på denne baggrund nu vil blive udarbejdet en vejledning til kommuner og amtskommuner, hvoraf vil fremgå, at bistandslovens § 67, stk. 2, i overensstemmelse med ombudsmandens fortolkning for fremtiden også omfatter afgørelser om tidsmæssige »begrænsninger« i forbindelsen mellem et barn og forældremyndighedens indehaver. I vejledningen vil de ændringer, som dette medfører på klagereglerne blive beskrevet, her-

under hvilke punkter i Socialministeriets vejledning af 11. januar 1988 om klagereregler og tilsyn på det sociale område, der dermed ændres.

Et udkast til vejledningen vil blive sendt til ombudsmanden inden udsendelsen.

Det tilføjes, at Socialministeriet samtidig vil ændre § 9 i magtanvendelsesbekendtgørelsen.«

Jeg meddelte i skrivelse af 9. november 1988 Socialministeriet, at jeg havde taget til efterretning, » . . . , at ministeriet vil udarbejde en vejledning til kommuner og amtskommuner, hvoraf det vil fremgå, at afgørelser om tidsmæssige »begrænsninger« i forbindelsen mellem et barn og forældremyndighedens indehaver omfattes af bistandslovens § 67, stk. 2, at de ændringer, dette medfører vedrørende klagereregler, vil blive beskrevet, herunder hvilke punkter i Socialministeriets vejledning af 11. januar 1988 om klagereregler og tilsyn på det sociale område, der dermed ændres, samt at et udkast til vejledning vil blive sendt til mig inden udsendelsen.«

I skrivelse af 1. december 1988 orienterede jeg Folketingets Retsudvalg om, at jeg havde taget Socialministeriets oplysninger til efterretning.

Med skrivelse af 17. januar 1989 modtog jeg Socialministeriets udkast til vejledning om ændret fortolkning af bistandslovens § 67 om det sociale udvalgs adgang til at træffe beslutning om begrænsninger i samværet mellem et barn og forældremyndighedsindehaveren samt om klageadgangen i disse sager. Ifølge vejledningen henhører alle beslutninger om »tidsmæssige begrænsninger« og afbrydelser af samværet mellem forældremyndighedsindehaveren og barnet i perioder på indtil 3 måneder under bistandslovens § 67, stk. 2. Der vejledes endvidere om, at Socialstyrelsens afgørelser efter § 67, stk. 3, kan indbringes for Socialministeriet.

Jeg meddelte Socialministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.