

Den skandinaviske værgerådsinstitution.

Af dr. jur. TYGE HAARLØV.

I.

Medens samfundets foranstaltninger til fordel for mindreårige, herunder unge lovovertrædere, næsten overalt i verden træffes af børnedomstole — dog således at frivillige foranstaltninger i vidt omfang kan gennemføres ved administrativ beslutning — er det i de skandinaviske lande således, at opgaver af denne art som alt-overvejende hovedregel varetages af værgerådene.

Børnedomstolene er specialdomstole, der almindeligvis er i besiddelse af særlig sagkundskab og har adgang til at benytte et smidigt system af forebyggende og opdragende foranstaltninger til fordel for unge lovovertrædere m. fl.

Et væsentligt motiv for oprettelsen af disse domstole har været ønsket om at unddrage de almindelige domstole behandlingen af sager vedrørende unge lovovertrædere. Dette står i forbindelse med, at børnedomstolene i deres virksomhed bygger på den grundbetragtning, at den mindreåriges lovovertrædelse skyldes de omstændigheder, hvorunder han lever, og den sanktion, disse domstole fastsætter, er derfor i højere grad bestemt af hans behov for opdragelse eller påvirkning end af den straffbare handling, han har begået; der lægges vægt på „treatment consequence“ fremfor på „behavior circumstance“. Selve lovovertrædelsen indtager således en underordnet stilling overfor den samlede vurdering af den mindreåriges forhold, og det er på denne baggrund forståeligt, at børnedomstolenes kompetence i vidt omfang er udstrakt til også at omfatte foranstaltninger til fordel for vanartede, hjælpeløse eller forsømte børn.

I de skandinaviske lande har man ud fra lignende betragtninger taget et mere vidtgående skridt, idet man i stedet for at specialisere de ordinære domstole til børnedomstole og efterhånden give dem videre kompetence end blot behandling af sager vedrørende mindreåriges lovovertrædelser, ved siden af de ordinære domstole har opbygget en værgerådsinstitution, hvis formål er at hjælpe børnene og de unge, men som desuden har myndighed til at *dekretere* sådanne indgreb i disses og dermed også forældrenes retsforhold, som efter fremmed ret almindeligvis tilkommer børnedomstolene.

Hvor den mindreårige har begået en lovovertrædelse, har de almindelige domstole dog, for så vidt barnet er over kriminel lavalder, en konkurrerende beføjelse, således efter dansk, islandsk og finsk ret overfor børn mellem 15 og 18 år, efter norsk ret overfor børn mellem 14 og 18 år, og efter svensk ret overfor børn og mindreårige mellem 15 og 21 år. Det overvejende almindelige er

dog, at behandlingen af sager vedrørende lovovertrædelser begået af sådanne mindreårige overlades til børneværnsmyndighederne, forudsat at der ikke er tale om bagatelsager, der kan ordnes med en bødestraf eller sager vedrørende unge, der er så farlige, at afsondring i form af fængselsstraf er nødvendig.

Værgerådsinstitutionen er i alle de nordiske lande — med den af *Bernhard Getz* (1850—1901) udarbejdede norske værgerådslov af 1896 som forbillede — organiseret på kommunal basis, således at arbejdet udføres af et for den enkelte kommune nedsat folkevalgt udvalg.

I *Norge* havde værgerådet indtil en ny lov om børneværn trådte i kraft den 1. juli 1954 tillige et stærkt islæt af juridisk, pædagogisk og lægelig *sagkundskab*, idet den stedlige underdommer, præst og læge var fødte medlemmer af rådet. Efter den nye, norske lov er disse fødte medlemmer af udvalget bortfaldet, dog at den stedlige dommer skal indtræde som medlem af udvalget og lede forhandlingerne, når der er spørgsmål om at overtage forsorgen for børn i de tilfælde, hvor forældrene eller de, som handler i deres sted, ikke samtykker i foranstaltningen, at fratage forældrene eller en af dem forældremyndigheden over barnet, at beslutte at et barn, som af en privat person anbringes i plejehjem eller børnehjem indtil videre ikke må flyttes fra dette eller at afslå en anmodning om udskrivning af et barn af børneforsorg. I *Sverige* er sagkundskaben repræsenteret af en stedlig præst, lærer og læge og i *Finland* af en stedlig lærer. I *Danmark* har man fra børneloven af 1905 til forsorgsloven af 1933 bevidst tilstræbt en folkeliggørelse af værgerådet gennem bortfald af det fødte, sagkyndige element, men man har dog bevaret dommeren som obligatorisk vejleder — men ikke som medlem, endsige formand i fjernelsessager. I *Island* kan det kommunale udvalg efter eget ønske tilkalde underdommeren til assistance, men herudover er der intet specielt sagkyndigt element i udvalget.

Til dettes *almindelige habilitet i fjernelsessager* — der klart er udtryk for det dybeste rettighedsindgreb — kræves i *Norge*, *Sverige*, *Danmark*, at et bestemt antal medlemmer af udvalget er til stede.

Medens udvalget i *Norge*, *Danmark*, *Island* selvstændigt træffer afgørelse om fjernelse af et barn fra hjemmet mod forældrenes vilje, kræver dette i *Sverige* og *Finland* *godkendelse* af henholdsvis lensstyrelsen og socialministeriet.

Den øverste instans i fjernelsessager er i *Sverige* og *Finland* henholdsvis regeringsretten og højeste forvaltningsdomstolen, i *Norge* socialdepartementet og i *Danmark* og *Island* et med henblik på dette område indrettet kollegialt organ, henholdsvis landsnævnet for børneforsorg, jfr. dog nedenfor om domstolskontrol, og børneværnsrådet.

Af de regler, som i de 5 nordiske lande er fastsat vedrørende det kommunale udvalgs *fremgangsmåde* i fjernelsessager fremgår det, at barnets forældre overalt har ret til at blive hørt, før fjernelsesbeslutning træffes, og at der ligeledes overalt kræves kvalificeret majoritet i udvalget til en sådan beslutning.

De *foranstaltninger*, der kan træffes af udvalget til fordel for barnet eller den mindreårige, vil naturligvis afhænge af det behov for støtte fra det offentliges side, der foreligger i hvert enkelt tilfælde. Udvalget kan således i visse tilfælde nøjes med at anordne tilsyn eventuelt i forbindelse med pålæg vedrørende den mindreåriges levevis, hvorimod udvalget i andre tilfælde må se sig nødsaget til at overtage den fulde opdragelse af barnet eller den mindreårige, således at det eventuelt bliver nødvendigt mod dets forældres vilje — og med iagttagelse af de foran særligt fremhævede formelle regler — at fjerne det fra hjemmet.

II.

I tilslutning til de foran optrukne hovedlinier i det skandinaviske system vil jeg med den danske forgrening af systemet som baggrund og ud fra mit personlige synspunkt gøre følgende bemærkninger *de lege ferenda*:

1. *Frivillighed fremfor tvang.*

Et så følsomt område som det, der her er tale om, vil naturligvis altid være under udvikling mod nye og mere tidssvarende former. Under et sådant løbende og fremtidigt reformarbejde bør man efter min mening så afgjort tilstræbe en *opretholdelse af den særprægede nordiske værgerådsinstitution*. Som det allerede blev sagt under rigsdagsforhandlingerne vedrørende den første danske børnelov af 1905, har denne måde at behandle disse sager på været tænkt som en „venlig, jævn omsorg og hjælp“. Så vidt jeg kan skønne, har værgerådene levet op til denne karakteristik af deres arbejde, og hverken et tidssvarende, pædagogisk syn på disse problemer eller erfaringer fra udlandet tyder på, at man burde foretrække domstolsbehandling af konflikter vedrørende fjernelse m. v. fremfor den nuværende behandling af disse sager i et folkeligt udvalg. Som regel vil dette udvalg bestå af mennesker fra samme kreds som forældrene til vedkommende barn, og alene dette vil tjene til, at udvalget ikke betragtes som en retsforfølgende myndighed, men som et organ, der vil forældrenes og barnets vel, og som mødes af disse med tillid. I denne hovedbetragtning ligger motiveringen for såvel værgerådsinstitutionens indførelse her i landet som for dens fortsatte opretholdelse.

Jeg mener herefter, at det må påhvile børneværnsudvalget i sin nuværende skikkelse at føre det almindelige tilsyn med børn, at træffe bestemmelse om børneværnsforanstaltninger i hjemmet og at have indseende med udøvelsen af forsorg for børn, der er

anbragt udenfor deres hjem. Jeg mener endvidere, at der ligger et stort arbejdsområde for udvalget i de tilfælde, hvor en ordning af *et barns anbringelse uden for hjemmet sker på rent frivilligt grundlag eller måske endog efter henvendelse fra forældrene til udvalget*. Det vil falde fuldstændig i tråd med den foran fremhævede betragtning, der ligger til grund for værgerådsinstitutionen, at børneværnsudvalget i tilfælde, hvor forældrene ønsker hjælp til et barns opdragelse eller behandling, kommer disse forældre i møde og på samme måde som læger og hospitaler i tilfælde af sygdom etablerer et samarbejde med forældrene til bedste for barnet. Børneforsorg på dette grundlag (service synspunktet) bør ikke alene kunne etableres i de tilfælde af *forsørgelsesmæssig* art, hvortil der allerede er hjemmel i den danske forsorgslov, men bør også kunne udstrækkes til tilfælde, i hvilke der foreligger vanskeligheder af *opdragelsesmæssig* karakter, som forældrene ikke mener sig i stand til selv at klare.

I disse tilfælde sker det ofte, at et barns forældre giver tilslutning til barnets opdragelse uden for hjemmet, men efter gældende ret træffes afgørelsen af udvalget i form af et dekret, der giver et bindende pålæg til forældrene, og disse mister *eo ipso* forældremyndigheden over deres barn, idet denne myndighed ikke blot reelt, men også formelt overgår til udvalget.

I mange tilfælde er et så dybtgående indgreb unødvendigt, idet forældrene gerne vil samarbejde med børneværnsudvalget til fordel for et barn, som de ikke selv er i stand til at opdrage. Det er en erfaring i Danmark, at den tvang og det tab af forældremyndighed, som fjernelsesdekretet indebærer, føles stødende af forældrene og modvirker dette samarbejde. Det er vigtigt ikke at lægge sådanne psykologiske hindringer i vejen for et sådant samarbejde, idet man gennem dette kan bevare barnets tilknytning til dets naturlige hjem og forbedre dets mulighed for hjemgivelse til fortsat opvækst under normale forhold.

Reglerne bør derfor udformes således, at udvalget ikke blot som nu i de rene forsørgelsestilfælde, men også i de i loven angivne tilfælde af opdragelsesvanskeligheder får mulighed for at overtage forsorgen for barnet på grundlag af forældrenes ønske herom, og således at disse fortsat er indehavere af forældremyndigheden. Det følger af sig selv, at forældremyndigheden, så længe forsorgen løber, *udøves* af udvalget (eller en institution på dettes vegne).

. Men naturligvis vil der være mange tilfælde, hvor børneværnsudvalget ikke anser det for forsvarligt at etablere forsorg på denne basis. I sådanne tilfælde — herunder også tilfælde, hvor forældrene springer fra en på frivilligt grundlag ordnet forsorg og forlanger barnet hjemgivet — må udvalget *stille mod barnets fjernelse fra hjemmet*, og i disse tilfælde, hvor der kommer til at foreligge et *indgreb* i et familieforhold fra det offentliges side

og på det offentliges fulde ansvar, melder spørgsmålet om anvendelse af en fremgangsmåde, der ikke blot af hensyn til barnets tarv, men også af hensyn til retssikkerheden — forældrenes og barnets — er forsvarlig, sig naturligvis med fuld vægt.

2. Retssikkerhedssynspunktet.

Som allerede indledningsvis antydet indeholder den danske lovgivning flere bestemmelser, der specielt med henblik på de alvorlige beslutninger om et barns fjernelse fra dets hjem må betragtes som forsøg på legalt at sikre, at de dispositioner, som udvalget træffer, er i overensstemmelse med loven.

Et børneværnsudvalgs beslutning om fjernelse af et barn kan indankes for landsnævnet for børneforsorg af indchaveren eller den faktiske udøver af foreldremyndigheden over barnet. Endvidere kan den, som har fremsat begæring om, at for sorgen skal ophøre, herunder den unge selv, hvis han erfyldt 18 år, indanke udvalgets afslag på begæringen for landsnævnet.

Landsnævnet er et statsligt, administrativt organ, der består af en af Kongen udnævnt formand, der opfylder betingelserne for at kunne blive landsdommer, et af socialministeren valgt medlem (for tiden en højesteretsdommer), to af folketinget valgte medlemmer og overinspektøren for børneforsorgen.

Til den prøvelse af sagen ved landsnævnet, der siden 1905 har været praktiseret i Danmark, *er nu som yderligere retssikkerhedsgaranti tilkommet grundloven af 5. juni 1953, der i § 71, stk. 6, bestemmer følgende:*

„Udenfor strafferetsplejen skal lovligheden af en frihedsberøvelse, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, og som ikke har hjemmel i lovgivningen om udlændinge, på begæring af den, der er berøvet sin frihed eller den, der handler på hans vegne, forelægges de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed til prøvelse. Nærmere regler herom fastsættes ved lov“.

Disse regler — i forbindelse med gennemførelsesbestemmelser for en række andre områder af administrativ frihedsberøvelse — er fastlagt i forskellige love af 11. juni 1954, ved hvilke der tillige blev udformet et nyt kapitel (43 a) i retsplejeloven. Disse love er midlertidige, idet forslag til deres revision skal forelægges lovgivningsmagten i folketingsåret 1957/58.

Herefter kan en fjernelse eller nægtet hjemgivelse efter at være blevet besluttet af børneværnsudvalget og stadfæstet — eventuelt selvstændigt i 1. instans besluttet — af landsnævnet for børneforsorg forelægges for vedkommende underret.

Landsnævnets afgørelse i en for dette indanket sag skal foreligge i løbet af højst 1 måned, *og klageren skal have underretning om, at spørgsmålet om lovligheden af fjernelsen eller tilbageholdelsen under forsorg kan forelægges for retten.*

Sagens indbringelse for retten sker på begæring af barnets forældre eller den faktiske udøver af forældremyndigheden — i tilfælde af nægtet hjemgivelse tillige den unge selv, hvis han er fyldt 18 år —, og begæringen fremsættes over for vedkommende børneværnsudvalg og ikke over for landsnævnet for børneforsorg, uanset at dette har stadfæstet afgørelsen. Børneværnsudvalget er da pligtig inden 5 dage efter begæringens fremsættelse at forelægge sagen for retten, hvis dom kan indankes for landsretten.

Efter min mening er det gennem denne mulighed for at få udvalgenes og landsnævnets afgørelser prøvet ved de ordinære domstole *lykkedes Danmark at nå frem til en ordning, der giver plads for den judicielle sikring mod uberettigede indgreb i de mindreåriges og deres forældres personlige rettigheder, som er et så væsentligt led i udlandets forskellige børnedomstolssystemer.*

Man kunne rejse det spørgsmål, om den administrative overinstans, landsnævnet, ikke efter denne danske reform er overflødig. Svaret må blive benægtende, idet det — ikke mindst for børneværnsudvalgene i de små landkommuner — er af stor værdi at have landsnævnets støtte og vejledning under deres behandling af sager om fjernelse eller hjemgivelse. Det kan således tænkes, at børneværnsudvalget *enten* som følge af landsnævnets indflydelse ændrer sin afgørelse, og retssag undgås, *eller* at landsnævnet — med samme virkning — omstøder afgørelsen, *eller* at denne, hvis den tiltrædes af landsnævnet, bliver forlenet med større autoritet og måske bedre underbygget, således at virkningen også under denne forudsætning kan blive, at retssag undgås, idet barnets forældre giver afkald på videre forfølgning, eller i hvert fald, at domstolene får et mere gennearbejdet grundlag for deres bedømmelse af sagen.

Hertil kommer, at det er af betydning at bevare den beføjelse, som landsnævnet efter gældende lov har til selvstændigt at dekretere fjernelse, hvor et børneværnsudvalg vægrer sig ved at træffe beslutning herom, og hvor dette ud fra et hensyn til barnets tarv er nødvendigt.

Man kunne dernæst spørge, om de almindelige domstole ikke efter den nye ordning bliver overbelastede med børneværnsager. Dette er ikke tilfældet, idet man efter de indhøstede erfaringer kan regne med, at kun ca. 20 af de ca. 200 landsnævnsafgørelser årlig, der kan indbringes for domstolene, faktisk vil blive det.

Enkelte ændringer i det danske system, således som det er i dag, vil dog efter min opfattelse være ønskelige.

Således burde man i forsorgsloven *fastslå dommerens rettigheder og pligter ved ydelsen af bistand til børneværnsudvalgene i fjernelsessager*, herunder hans ret og pligt til i børneværnsprotokollen at få optaget sine synspunkter.

Endvidere burde sagkundskabens medvirken ved sagernes behandling i børneværnsudvalget udbygges. Man burde således overveje *at sikre en adgang for f. eks. en embedslæge til sammen med dommeren at give møde under sagen* og således få lejlighed til enten selv at foretage undersøgelser eller at vurdere det foreliggende materiale eller at foranledige, at f. eks. psykiatrisk undersøgelse bliver foretaget.

Under hensyn til, at vedkommende underrettsdommer ofte vil have deltaget i børneværnsudvalgenes møder som vejledende og rådgivende og således vil være inhabil, burde man endelig for så vidt angår domstolskontrollen indføre den ændring i den nuværende midlertidige ordning, at sagerne indbringes for *landsretterne*, hvorved beskikkelse af sættemdommer i underretten undgås. I tilslutning hertil burde det bestemmes, at videre anke til højesteret ikke uden særlig tilladelse kan finde sted.

3. *Forholdet mellem kriminalretlige og forsorgsretlige sanktioner.*

Det er i Danmark, hvor den kriminelle lavalder er 15 år, en almindelig foreteelse, at anklagemyndigheden opgiver forfølgning af en sag mod unge lovovertrædere mellem 15 og 18 år og på grundlag af et tiltalefrafald, undtagelsesvis en betinget dom, afgiver sagen til børneværnsmyndighederne til behandling efter forsorgsloven. Med bestemmelserne i denne lov som grundlag tager børneværnsmyndighederne derefter *selvstændigt* stilling til, om de vil opfylde det fastsatte vilkår for sagens afgivelse; gennemføres vilkåret ikke, må statsadvokaten søge sagen afsluttet på anden måde. Derimod kan efter dansk ret en ung lovovertræder ikke som afslutning på en straffesag *direkte* dømmes til børneforsorg.

Efter min mening bør man *opretholde denne dualisme i behandlingen af sager mod unge lovovertrædere*. Min motivering herfor er ikke så meget disses mulige interesse i at undgå, at det er de strafforfølgende myndigheder, der behandler og afslutter deres sag, men snarere ønsket om at undgå unødvendige modsætningsforhold mellem disse myndigheder og børneværnsmyndighederne. Det undgår man med den nuværende kompetencefordeling, men det er ikke sikkert, at det gode forhold mellem disse grene af forvaltningen kunne opretholdes, hvis politi, anklagemyndighed og domstol kom ind på at ville placere unge lovovertrædere under en børneforsorg, som dennes myndigheder betragtede som formålsløs, og som de på forhånd havde advaret imod.

Det længste skridt man kan gå i denne retning er efter min mening en ny bestemmelse i forsorgsloven vedrørende den situation, at en person over 15 år har gjort sig skyldig i et straffbart forhold, og anklagemyndigheden er sindet at frafalde tiltale på

det vilkår, at barnet anbringes i opdragelseshjem eller på anden måde uden for hjemmet. Hvis i denne situation vedkommende børneværnsudvalg trods henstilling fra landsnævnet ikke finder grundlag for at træffe beslutning om sådan anbringelse, bør landsnævnet selv kunne træffe beslutning herom.

Hvis derimod ejheller landsnævnet vil følge anklagemyndigheden, må denne søge andre veje end børneforsorgen til reaktion mod den unge lovovertræder. Man tør roligt regne med, at sådanne tilfælde af divergens mellem de 2 sæt myndigheder vil være uhyre sjældne.

Det foran anførte, hvorefter dom til børneforsorg som afslutning på en straffesag fortsat bør være udelukket, forhindrer imidlertid ikke en mulig reform i retning af en mere samlet administration af fængselsvæsenets og børneforsorgens institutioner til fordel for unge med opdragelsesvanskeligheder. I det store og hele er der ingen forskel på de unge og de problemer i forbindelse med deres uddannelse og opdragelse, der findes det ene og det andet sted, hvortil kommer, at en sådan sammenlægning vil give bedre muligheder for differentieret behandling af det samlede klientel end den nuværende ordning, hvorefter differentieringen må foregå indenfor hvert af de 2 administrationsområder. Rent bortset fra de praktisk-organisatoriske hensyn, som trækker stærkt i retning af at bibeholde den nuværende sagfordeling, ville det imidlertid ikke gå an at flytte samtlige afdelinger af det danske ungdomsfængsel over til børne- og ungdomsforsorgen, idet der som nævnt vil kunne forekomme tilfælde, hvor denne ikke vil tage sig af den unge lovovertræder, og hvor det for anklagemyndigheden vil være ønskeligt at have fængselsvæsenets institutioner i reserve. Ud fra en rent *principiel* betragtning burde efter min mening skillelinien gå mellem på den ene side de ensartede forsorgs- og fængselsinternater, hvor uddannelsen af de unge sker under de samme frie former, og som efter deres karakter burde samles under børne- og ungdomsforsorgen, og på den anden side de lukkede afdelinger af ungdomsfængslet, der fortsat burde administreres under fængselsvæsenet. Aldersgrænserne for anbringelse de 2 steder burde efter en sådan sammenlægning være ensartede, og overførelse fra ungdomsforsorg til ungdomsfængsel og fra fængsel til forsorg burde kunne finde sted.

Tyge Haarløv.