

Bog anmeldelse:

Af Agnete Weis Bentzon

Anna Hollander: Omhändertagande av Barn. En studie av barnavårdsmål vid förvaltningsdomstolarna åren 1974, 1977 och 1982. Aktuell juridik förlag 1985. Akademisk avhandling.

Bogen behandlar det alltid brændende emne om rettens rolle i forholdet mellem stat og borger. Staten er her repræsenteret af børneværnsmyndighederne. Borgerne er forældre og børn, de sidste fortrinsvis i forskolealderen. Forfatteren ser på lovgivningens muligheder for at styre børneværnsmyndighedernes adfærd overfor familier hvor omsorgen for børnene synes at volde problemer således at en indsats fra det offentlige side er påkrævet.

Styringen skulle gerne kunne holde en kurs mellem to skær. Børn der har behov for offentlig omsorg skal ikke savne den, og familier der kan eller med en mindre indgribende bistand kan bringes til at klare barneomsorgen selv, skal ikke påtvinges statens overtagelse af omsorgen.

Vi får dog ikke at vide om lovgivningen på området har kunnet leve op til sådan en målsætning. Det er ikke forfatterens ærinde. Hun ønsker at belyse hvilken betydning det har for praksis om regelstyringen indeholder detailregulering eller har form af en rammelov med bredt formuleret målangivelse og vage begrebsdefinitioner.

Forfatteren går ud fra at der er almindelig enighed om at staten skal varetage børnenes interesser og at der kan være situationer hvor disse ikke er sammenfaldende med forældrenes hvorfor tvangsforanstaltninger kan blive nødvendige. Lovgivningen opstiller kriterier for sådanne indgreb, forvaltningen handler i konkrete situationer og domstolene eller domstolslignende organer (i Sverige kaldet forvaltningsdomstole) efterprøver og kontrollerer forvaltningens lovanvendelse.

Det er samspillet mellem lovgivningen, forvaltningens handlen og den judicielle prøvelse af denne handlen der analyseres ud fra to hovedspørgsmål. På hvilken måde søges børnenes interesser varetaget og hvordan holdes balancen til retsbeskyttelse af forældrenes interesser.

Fremstillingen redegør for visse antagelser, der ikke nødvendigvis er forfatterens egne, men som belyses ved undersøgelsen.

Med hensyn til lovformen antages det at rammeloven med den brede mål-

angivelse vil give forvaltningen forholdsvis frie hænder til at anlægge et helhedsskøn over alle relevante forhold og gribe ind hvor det skønnes påkrævet ud fra barnets interesser, men samtidig vil forudseeligheden og dermed retssikkerheden for familierne forringes i forhold til den situation hvor loven giver detaljeforskrifter for under hvilke omstændigheder der kan gribes ind. Under detaljereguleringen løbes til gengæld den risiko at rammen er blevet for snæver og at forvaltningen står uden hjemmel for indgreb i særtilfælde.

Med hensyn til retsanvendelsen antages det at der kan forventes en forskel i fortolkning og vurderinger mellem på den ene side generalister – socialarbejdere – og specialister – læger, psykologer – og på den anden side juristerne i de kontrollerende instanser. Selvom det ikke siges helt tydeligt går forventningen på noget i retning af at den første gruppe vil tendere mod at handle målrationelt og den anden gruppe i retning af at træffe normrationelle beslutninger. En lovgivning der har karakter af detaljeregulering skulle ud fra denne antagelse føre til en kontrolpraxis med forholdsvis mange revisioner mens en rammelovgivning ville give mindre anledning hertil.

Behandlingen af emnet faldet i afhandlingen i to hoveddele:

- 1) En analyse af lovgivningen og dens forandringer belyst ved tre lovkomplekser fra 1924, fra 1960 og fra 1980.
- 2) En undersøgelse af et stort antal barnavårdsmål fra årene 1974, 1977 og 1982. Sagsmaterialet giver dels oplysninger om familierne dels om bevismaterialer, beslutningerne og deres begrundelser.

Materialet er velegnet til belysning af forfatterens problemstilling. Analysen af lovgivningen dokumenterer at den politiske målsætning fremgår klart af lovforarbejderne. De forskellige lovkomplekseres styringsredskaber fremlægges og en udvikling fra nogen grad af detaljstyring til rammelov med målstyring dokumenteres. Forfatteren fremhæver den væsentlige pointe at lovgiverne i stigende grad udgår fra et harmoniperspektiv. Dette gælder ikke mindst socialtjenstlagen der svarer til den danske bistandslov. Staten er til for os alle og socialarbejderen yder tjenester. Kontrolaspektet overfor familierne underbetones. Således fortøner retssikkerhedsproblemet sig som mindre presserende for lovgiveren. Kriterierne for indgreb overfor familierne er vage i 80-lovgivningen især sammenlignet med 24-loven. Barnets behov for offentlig omsorg er hovedkriteriet men det er ikke nærmere beskrevet hvad der kan indicere behovet.

I lovforarbejderne leder man altså forgæves efter en nærmere udredning af konfliktpotentialer i relationerne forældre-børn-samfund. Det eneste der øjnes er mellem forældre og børn.

Når man så læser sig til hvad det er for familier der udgør klientellet i sagerne er det ellers ikke svært at få øje på konfliktmuligheder mellem familier og sam-

fund. Jeg vil pege på én, som forfatteren ikke selv nævner, men som jeg tror må spille en meget stor rolle i det svenske kulturpluralistiske samfund. Der er en overrepræsentation i sagsmaterialet af indvandrere (foruden enlige forsørgere og arbejdsløse). Forfatteren giver en fremstilling af en udvikling i Sverige i opfattelsen af forældres rettigheder og pligter overfor deres børn som understreger at forældre ikke »ejer« deres børn og ikke har »hals og navnlig håndsret« over dem. Det kan vi ikke genkende til i Danmark men jeg anser det for utvivlsomt at der absolut ikke er overensstemmelse mellem hvad danske og svenske pædagogiske forskrifter har at sige om det rette forhold mellem forældre og børn og hvad nyere indvandrere fører med sig af holdninger til det forhold.

Det forekommer mig at være fundamentalt for vurderingen af disse familiers retssikkerhed og retsstilling at sådant konfliktstof mellem sagsbehandlers typiske holdninger og klientellets inddrages allerede i lovgivernes overvejelser.

Fundene i afsnittet om klientellet er i det hele meget tankevækkende. Det forfatteren har trukket frem er sammenhængen mellem oplysningerne om familien og det der er lagt vægt på i argumentationen for afgørelserne. Det er for det første bemærkelsesværdigt at oplysningsmaterialet hovedsageligt består af hvad der kan betegnes som negative fakta. Det lægger så at sige op til konklusionen at der må gribes ind. Dernæst er det personlige brist hos forældrene der især argumenteres på, ikke deres samfundsmæssige situation og heller ikke ofte på specifikke forhold hos børnene. Der sættes stort set lighedstegn mellem brist hos forældre og behov for offentlig omsorg hos barnet.

I betragtning af at lovgivningen tager barnets behov for offentlig omsorg som hovedkriterium for tvangsanbringelse uden for hjemmet og for valg af anbringelsesform er det påfaldende sparsomt med data om barnet i udredningerne – ofte alene en psykologisk eller psykiatrisk etikette der ikke i sig selv giver handleanvisning. Konklusionen her er at rammelovgivningens målstyring bliver ineffektiv. Der må mere til i retning af præcisering af behovskriterier og præcisering af forholdet mellem mål og midler.

Der er andre vægtige resultater af analysen af sagsmaterialet. Der er i alle tre årganges materiale påfaldende stor enighed i alle instanser. Revisionen af socialnämnds afgørelser er få og de bygger igen på det udredningsarbejde der er lagt frem af socialarbejderne og konsulenterne. Forhåndsantagelsen om forskel på retsanvendelsen i de forskellige instanser må således forkastes. For retssikkerhedsspørgsmålet og for spørgsmålet om opfyldelse af lovgivningens socialpolitiske mål bliver indflydelse på sagsbehandlingen »på gulvet« derfor af afgørende betydning. Den kritik af denne som sagsanalysen giver forfatteren anledning til er derfor også måske afhandlingens væsentligste fund: den påviste skævhed i oplysningerne med opmarch af alt det negative om forældrepersonlighederne, den ringe analyse af barnets behov og fravær af overvejelser af alternative handlingsmuligheder. Socialarbejderen der måske har haft langvarig kontakt til

familien har dannet sig en fast overbevisning om at vejs ende er nået og bygger sagen op så konklusionen kan holde. Analyse af årsager til at en hidtidig forebyggende indsats er mislykket lægges normalt ikke frem.

Det viser sig at materialet bliver mindre ensidigt når familien har fået advokatbistand. Det er der nu hjemmel til og en af forfatterens konklusioner er da også at brug af en sådan bistand på et tidligt tidspunkt vil forbedre beslutningsgrundlaget og dermed retssikkerheden.

En større præcisering af lovens kriterier for indgreb og af en målsætning der går ud på at barnets omsorgsbehov skal vurderes ud fra en helhedsbetragtning får kun gennemslagskraft hvis det grundlæggende udredningsarbejde kan forbedres. *Det beror blandt andet på* en politisk vilje til at bevilge socialforvaltningerne de fornødne ressourcer til et grundigt arbejde. Politikerne bør kunne lære noget af denne bogs resultater. Men *det beror også på* en uddannelse af socialarbejdere og jurister som går tættere på magtfordelingsideologiens skrøbelighed.