



AALBORG UNIVERSITET

Juridisk Kandidatspeciale

Kommuners handlepligt og erstatningsansvar for passivitet ved tilsyn med børn og unge

Maj 2018

Kicki Damtoft

Titelblad:

Kandidatspecialets titel: Kommuners handlepligt og erstatningsansvar for passivitet ved tilsyn med børn og unge

In English: The liability for damages of the municipality due to lack of duty to act and supervision with children

Udarbejdet af: Kicki Damtoft

Studienummer: 20136170

Semester: 10. semester jura

Vejleder: Hanne Hartoft

Sted: Juridisk Institut, Aalborg Universitet

Afleveringsdato: 17. maj 2018

Antal anslag: 143.940

Indhold

1. Emnefelt	3
1.1 Indledning	3
1.2 Problemformulering	5
1.3 Afgrænsning af emne	5
1.4 Metode	6
1.5 Retskilder og fremgangsmåde	7
1.6 Overvejelser om den retskildemæssige værdi	8
2. Politisk interesse for beskyttelse af udsatte børn	9
2.1 Graversen-betænkningen	10
2.2 Barnet i centrum	11
2.3 Anbringelsesreformen	12
2.4 Barnets Reform	12
2.5 Beskyttelse af børn mod overgreb	13
2.6 Sammenfattende om de seneste års lovændringer	13
3. Underretningspligten	14
3.1 Den almindelige underretningspligt	15
3.2 Den skærpede underretningspligt	16
3.3 Tværkommunal underretningspligt	17
3.4 Sammenfattede om underretningspligten	17
4. Kommunens pligter	18
4.1 Tilsynspligten	18
4.1.1 Servicelovens § 146, stk. 1	19
4.1.2 Servicelovens § 146, stk. 2	19
4.1.3 Personkredsen, der er omfattet af kommunens tilsynspligt	20
4.1.4 Tilsynspligtens rækkevidde og omfang	20
4.2 Krav om sammenhængende kommunal børnepolitik	22
4.3 Kommunens pligt til at handle	22
4.4 Sagens oplysning og passende foranstaltninger	23
4.4.1 Børnefaglig undersøgelse	23
4.4.2 Undersøges uden samtykke	24
4.4.3 Handleplaner	24
4.4.4 Foranstaltninger	25
5. Menneskerettigheder	26

5.1 FN's Børnekonvention	26
5.2 Europæisk Menneskerettighedskonvention	28
5.2.1 Menneskerettigheder i den offentlige forvaltning	29
5.2.2 Menneskerettighedernes rækkevidde	29
5.2.3 EMRK artikel 3	30
5.3 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol	32
5.3.1 Domstolens fortolkningsstil	32
6. Erstatningsansvar	33
6.1 Grundlæggende erstatningsretlige betingelser	34
6.2 Offentlige myndigheders erstatningsansvar	35
6.3 Ansvarsgrundlaget	35
6.4 Culpavurderingen	37
6.4.1 "Slagelse-dommen"	39
6.4.3 "Esbjerg-dommen"	41
6.5. Sammenfattende om kommuners erstatningsansvar for passivitet	43
7. Forældelse	44
7.1 Forældelse som følge af national lovgivning	45
7.2 Er forældelse i overensstemmelse med EMRK?	46
7.3 Nye regler om forældelse	47
8. Kommuners mulighed for at indgå forlig	49
8.1 "Tønder-sagen"	49
8.2 "Rebild-sagen"	50
8.4 Retssag eller forlig?	51
9. Flere sager på vej	52
10. Perspektivering	53
11. Sammenfattende konklusion	55
12. Abstract	58
13. Litteraturliste	60

1. Emnefelt

1.1 Indledning

Der har de seneste år været en markant stigning i antallet af sager om overgreb mod børn og unge.¹ Dette har medført et øget fokus på kommunernes rolle og ansvar i forbindelse med varetagelse af tilsyn med kommunens børn og unge.

I de seneste årtier har der ligeledes været en tiltagen politisk interesse for at sikre børns rettigheder, hvilket startede med Danmarks ratificering af FN's Børnekonvention i 1991. Lovgivers interesse for området er steget i takt med, at flere sager om overgreb mod børn har ramt mediernes søgelys, og således blevet genstand for stor interesse fra offentligheden. Dette har medført, at der er sket en lovgivningsmæssig udvikling af den socialretlige beskyttelse af børn og unge. Lovgivningen beskriver således i højere detaljeringsgrad, hvordan kommunerne skal føre tilsynet for at sikre en rettidig og relevant indsats.

Tendensen i den danske retsudvikling har været, at der i større grad er blevet givet mulighed for myndighedernes indgriben i familielivet, såfremt dette tjener til barnets bedste. Herved har lovgiver i visse henseende indskrænket forældrenes råderet med det formål at sikre og beskytte barnets rettigheder.²

Til trods for såvel øget interesse som retlig regulering inden for området, forekommer der til stadighed sager, hvor kommuner ikke har opfyldt de forpligtelser, som følger af lovgivningen. Dette har givet anledning til, at der er blevet udarbejdet flere undersøgelser og rapporter med det formål at klarlægge, i hvilket omfang kommunerne handler i overensstemmelse med gældende regler inden for området.

En rapport fra Ankestyrelsen fastslår, at i flere sager reagerer kommunerne ikke med relevante foranstaltninger på baggrund af indkomne underretninger til trods for, at disse underretninger fastslår, at der er grund til bekymring for de pågældende børn³. Dette medfører, at børnene unødigt fastholdes i en situation, som kommunen har ansvar for at afhjælpe.

Ligeledes har Ombudsmanden afgivet udtalelser, som kritiserer kommunernes efterlevelse af de regler, som har til formål at beskytte kommunens børn og unge mod omsorgssvigt eller overgreb⁴.

¹ Jf. Underretningsstatistikken, Ankestyrelsen

² Faye Jacobsen: Kapitel 5: "Børns Rettigheder" i Menneskerettigheder i Socialt arbejde, 2013, s. 96

³ Ankestyrelsens undersøgelse: Kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge, 2012

⁴ Jf. FOU2014-19

Der forekommer således flere sager om børn, der udsættes for behandling, der har karakter af at være nedværdigende og krænkende. Umiddelbart foreligger der lovgivning, som søger at forhindre dette, hvilket dermed giver anledning til at rette ansvaret for den manglende iværksættelse af hjælp mod de kommuner, der ikke har reageret i henhold til lovgivningen.

Kommunerne har en generel pligt til at føre et tilsyn med de forhold, som børn og unge samt vordende forældre i kommunen lever under, jf. servicelovens § 146.

Nærværende afhandling ønsker at undersøge, i hvilket omfang kommunerne kan drages til ansvar for fejl, foretaget i forbindelse med deres tilsyn med kommunens børn og unge.

Det vil således i det følgende søges fastslået, under hvilke betingelser kommuner skal kompensere børn og unge, som følge af kommunens manglende tilsyn. Dermed vil det med inddragelse af relevant praksis blive belyst, hvilket ansvarsgrundlag der foreligger for kommuner, i sager, hvor der ikke er sket tilstrækkeligt tilsyn.

Tilsynspligten består i flere henseende. Kommunen har således pligt til at føre tilsyn på en måde, hvor mistanke og bekymringer om de forhold børn lever under kan medføre iværksættelse af relevante foranstaltninger. Dette almindelige tilsyn har til formål at sikre, at der sker en tidlig indsats, som kan virke forebyggende. Dertil har kommunen ligeledes en tilsynspligt, som følger efter, at der er iværksat foranstaltninger. Tilsynspligtens omfang vil blive yderligere beskrevet i afsnit 4.1.

De problemstillinger som nærværende afhandling søger at belyse, er aktuelle, da der foreligger nyere praksis fra såvel Landsretten som Højesteret, der kan bidrage til en forståelse af retstilstanden på området. Tidligere har der ikke eksisteret praksis på netop dette område, hvorfor det kan synes, at der det seneste år er blevet belyst samt afklaret et nyt retsområde.

Relevant praksis vil blive inddraget og analyseret til det formål at definere, hvilke elementer der er afgørende for bedømmelsen af ansvarsgrundlaget.

Foruden de sager som allerede er påkendt ved domstolene, er der desuden en forventning om, at der i den nærmeste fremtid vil blive anlagt yderligere sager, hvor sagsøgers påstand er, at den pågældende kommune ikke har opfyldt sin tilsynspligt. Årsagen hertil er, at Børns Vilkår har modtaget satspuljemidler⁵ til at støtte børn og unge i at anlægge erstatningssager om offentligt

⁵ Jf. udmøntning af satspuljen for 2013, Delaftale for social- og integrationsområdet, s. 4

omsorgssvigt. Børns Vilkår har således givet en udmelding om, at de forventer at bistå i flere sager frem til projektets udløb i 2020⁶.

Udsigten til flere sager om netop kommuners erstatningsretlige ansvar over for børn, hvor der ikke er udvist et tilstrækkeligt tilsyn, er således med til at øge aktualiteten og interessen for dette område.

1.2 Problemformulering

Med udgangspunkt i ovenstående beskrivelse ønsker denne afhandling at undersøge:

Hvornår er der ansvarsgrundlag for kommuner, som ikke har overholdt sin tilsynspligt?

For at muliggøre besvarelsen heraf vil afhandlingen desuden belyse følgende problemstillinger:

- Hvad er de retlige rammer for kommunens tilsynspligt?
- Hvilken culpanorm gør sig gældende ved vurderingen af kommunens ansvarsgrundlag?
- Hvornår bortfalder erstatningskravet som følge af forældelse?
- Er der hjemmel til, at kommunen af egen drift giver compensation til børn og unge i sager, hvor kommunen ikke har overholdt sin tilsynsforpligtelse?

1.3 Afgrænsning af emne

Det findes relevant at foretage en afgrænsning af emnet således, at de problemstillinger, som naturligt vil opstå under behandlingen af emnet, men som ikke har direkte tilknytning til afhandlingens formål, ikke inddrages. I det følgende foretages først en positiv afgrænsning af emnet, hvor de elementer som søges belyst, vil blive gennemgået. Derefter nævnes de områder, som relaterer sig til emnet, men ikke vil blive inddraget i afhandlingen.

Denne afhandling vil undersøge mulighederne for erstatning. Den traditionelle erstatningssag forudsætter vurdering af ansvarsgrundlaget, og hertil vil en redegørelse af de øvrige erstatningsretlige betingelser indgå for at belyse kommunernes ansvarsgrundlag.

Der vil blive foretaget en gennemgang af de pligter, der følger af kravet om kommuners tilsyn. Dermed vil der foretages en kortlægning af selve tilsynspligten, men ligeledes beskrives, hvilke handlepligter dette tilsyn retteligt bør medføre. Dermed søges det belyst, hvilke foranstaltninger der

⁶ <https://bornsvilkar.dk/om/projekter/projekt-erstatningssager>

medfører, at kommuner handler forsvarligt i relation til sager om børn og unge, der bliver udsat for overgreb og svigt.

Det følgende centrerer sig omkring muligheden for at opnå erstatning fra kommunen, når denne har forsømt sin tilsynspligt gennem sagsøgerens barn- eller ungdom. Der vil således være fokus på voksnes mulighed for at rejse et krav mod kommunen, som følge af det svigt, kommunens manglende tilsyn medførte, da vedkommende var barn.

Da det typisk ikke er børn men myndige, der rejser kravene, behandles de særlige processuelle regler for forældres kompetence til at føre sager på deres børns vegne ikke.

Reglerne om forældelse har den seneste tid været under ændringer. Dette har medført, at forældelsesproblematikken har ændret karakter, hvilket afhandlingen vil belyse.

Forældelsesproblematikken vil indgå i det omfang, som findes relevant for at besvare problemformuleringens spørgsmål.

Afhandlingen vil afgrænse sig fra at foretage redegørelse for erstatningens størrelse. Dette vil således ikke blive vurderet i det følgende, og kravenes størrelser vil ikke blive kommenteret.

1.4 Metode

Formålet med denne afhandling er at beskrive gældende ret og retstilstanden for kommunernes erstatningsansvar i sager om børn og unge, hvor kommunen ikke har efterlevet de forpligtelser, som følger af lovgivningen. Til dette anvendes retsdogmatisk metode.

Retsdogmatisk metode har til formål at systematisere, beskrive, analysere og fortolke gældende retsregler.

Udgangspunktet for specialeafhandlingen er at beskrive, hvad der skal gøre sig gældende for, at kommuner kan ifalde erstatningsansvar over for børn og unge. Dette vil ske ved foretagelse af analyse af relevant retspraksis inden for området samt fortolkning af gældende ret.

Formålet med anvendelse af denne metode er at skabe en forståelse for, hvad der er gældende ret på det konkrete område, og således bidrage til en klarhed af hvorledes retten finder praktisk anvendelse⁷.

⁷ Blume: Rettens veje og vildveje – et bidrag til retsteorien, 2007, s. 179

1.5 Retskilder og fremgangsmåde

De retskilder som findes relevante for afhandlingens formål, vil i det følgende blive beskrevet i relation til den behandling, som retskilderne vil gøres til genstand for, med henblik på at besvare ovenstående problemformulering.

Til at afklare kommunernes pligter ved tilsyn med børn og unge, vil der i afhandlingen foretages fortolkning af den socialretlige lovgivning samt en redegørelse for kommunens forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter benævnt EMRK). Ligeledes vil afhandlingen beskrive, hvilke hensyn og forpligtelser, der skal iagttages som følge af FN's Børnekonvention.

For at belyse hvilke elementer der er afgørende for at fastslå kommunens eventuelle erstatningsansvar, vil der foretages en analyse af nyere, relevante domme, som er afsagt inden for området. Dommene er afsagt af henholdsvis Landsretten og Højesteret.

Erstatningsretten er i høj grad ulovbestemt, og afhandlingen vil foretage en beskrivelse af dansk rets almindelige erstatningsbetingelser, som i vidt omfang hviler på en række retsgrundsætninger. Retstillingen på dette konkrete område har længe været uafklaret, men navnlig to nyere domme belyser, hvilke omstændigheder og betingelser, der skal være til stede for, at kommuner kan ifalde erstatningsansvar for at svigte sit tilsyn.

Foruden national praksis vil det være væsentligt at henvise til international praksis afsagt af Europæisk Menneskerettighedsdomstol (herefter benævnt EMD), da det ofte ikke er praktisk muligt at fortolke konventionens bestemmelser uden inddragelse af praksis. Årsagen hertil er, at netop praksis spiller en betydelig rolle i forhold til at præcisere omfanget af de forpligtelser, som konventionen pålægger staterne⁸.

Til støtte for redegørelsen om kommunernes opfyldelse af tilsynspligten, vil afhandlingen inddrage relevante rapporter samt udtalelser fra Ombudsmanden.

Med udgangspunkt i legalitetsprincippet vil afhandlingen søge at diskutere muligheden for, at kommunerne indgår forlig i stedet for at få afgjort sit eventuelle erstatningsansvar ved domstolene. Dette område har tidligere givet anledning til diskussion, og det vil dermed undersøges, om

⁸ Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2010, s. 17

retstilstanden, på baggrund af praksis, har udviklet sig således, at der først nyligt er skabt et retsgrundlag, der muliggør indgåelse af forlig i sådanne typer sager.

1.6 Overvejelser om den retskildemæssige værdi

Denne afhandling vil i høj grad drage sine konklusioner på baggrund af dansk retspraksis, der findes relevant i relation til afhandlingens formål. Fremstillingens analyse vil således basere sig på to domme, som er afsagt af henholdsvis Østre Landsret og Højesteret.

I visse tilfælde kan domstolsafgørelser have en stor retskildemæssig værdi.

Det står beskrevet i Grundlovens § 3, 3. pkt., at den dømmende magt ligger hos domstolene. Alligevel kan det diskuteres, hvorvidt domstolene i en vis udstrækning bidrager til at præge lovgivningen, når de ved at følge egne afgørelser danner retspraksis for et konkret område⁹.

Nogle domme tillægges præjudikatværdi, såfremt domstolen i forbindelse med domsafsigelsen udtaler sig generelt om retstilstanden, eller hvor det pågældende retsområde har forekommet uafklaret. I de tilfælde hvor domstolene fremkommer med en sådan generel udtalelse, vil fremtidige lignende sager blive afgjort på baggrund af den præcedens, som den tidligere dom har skabt¹⁰. Når dette er tilfældet, vil den præjudicerende praksis opnå retskildemæssig værdi, da det for fremtiden vil være relevant at inddrage den konkrete dom til brug for forståelse af retstilstanden på et givent område.

På denne måde kan domstolene agere retsskabende, hvilket gør domstolspraksis til en anerkendt retskilde¹¹.

De konkrete domme, som danner grundlag for analysen i denne afhandling, vurderes at have en høj retskildemæssig værdi. Den ene dom, som er afsagt af Østre Landsret, har opnået betydning af principiel karakter, eftersom det blev bestemt, at der i sagen skulle træffes afgørelse af netop landsretten, fordi sagen vurderedes at have generel betydning for den fremtidige retsanvendelse og retsudvikling. Desuden har den sagsøgte kommune valgt ikke at anke Landsrettens afgørelse, hvilket er et udtryk for en accept af den rolle og de pligter, som Landsretten ved sin afgørelse tilskriver kommunerne. Denne accept af Landsrettens dom er ligeledes en omstændighed, der tillægger afgørelsen høj retskildemæssig værdi.

⁹ Evald: Retskilderne og den juridiske metode, 2000, s. 38

¹⁰ Hansen og Werlauff: Den juridiske metode – en introduktion, 2013, s. 116

¹¹ Evald: At tænke juridisk, 2011, s. 45

Den anden dom, som danner grundlag for afhandlingens analyse, er afsagt af Højesteret, hvilket generelt giver en betydelig retskildemæssig værdi. Højesteret er sidste instans, og træffer således den endelige afgørelse, hvilket er medvirkende til, at højesteretsdomme tillægges en høj retskildemæssig værdi.

Til støtte for vurderingen af tilsynspligtens omfang, vil der ligeledes blive inddraget praksis fra Ombudsmanden. Ombudsmandens udtalelser har en vis betydning i forhold til at indgå som fortolkningselement, men i kraft af at Ombudsmanden ikke er et organ, der træffer bindende afgørelser, har den retskildemæssige værdi en anden betydning end eksempelvis de nævnte domme.

2. Politisk interesse for beskyttelse af udsatte børn

Som følge af de mange sager, som har fyldt i medierne, hvor flere kommuner er blevet gjort til genstand for massiv kritik grundet deres manglende tilsyn og omsorg for udsatte børn, har lovgiver foretaget ændringer i det retsgrundlag, som regulerer, hvilke forpligtelser der tilfalder kommunen. De mange sager har således givet anledning til at formode, at der har været et behov for yderligere regulering på området for udsatte børn og unge.

Det er dog muligt at se en udvikling i reguleringen på børn- og ungeområdet allerede før mediernes fokus ramte de mange sager om kommunalt svigt. Det kan således konstateres, at der har været foretaget ændringer og udvikling i lovgivningen allerede under bistandsloven.

Det følgende vil beskrive, hvilken udvikling lovgivningen har gennemgået de seneste år med fokus på de bestemmelser og elementer, der har til formål at sikre, at udsatte børn og unges behov imødekommes. Det er desuden kun de ændringer, som findes relevant for afhandlingens fokus, der vil blive beskrevet, og dermed ikke en udtømmende beskrivelse af ændringerne i lovgivningen.

Allerede da bistandsloven fandt anvendelse, var der grundlag for at foretage ændringer på området for børn og unge. Serviceloven trådte i kraft i januar 1998. Siden da har lovens bestemmelser om børn og unge været udsat for adskillige ændringer og justeringer, som alle har haft til formål at optimere retsgrundlaget for at yde støtte til udsatte børn og unge. Serviceloven har i sin udformning karakter af en rammelov, som fastsætter de overordnede rammer for, hvorledes kommunen skal agere i forhold til de ydelser og forpligtelser, som følger af loven.

Den udvikling der har været i retsgrundlaget, har primært tilsigtet at have en præciserende karakter, og det har navnlig været de processuelle og formelle regler, som har undergået ændringer.

Ændringerne er således foretaget på baggrund af praksis og erfaring, som har givet anledning til justeringer for at sikre kvalitet i sagsbehandlingen¹².

2.1 Graversen-betænkningen

Betænkningen om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge fra 1990, den såkaldte Graversen-betænkning, dannede grundlag for revision af bistandslovens bestemmelser om kommunens forpligtelser over for børn og unge. Det fandtes, at den dagældende bistandslov ikke i tilstrækkelig grad værnede om retssikkerheden, hvilket således var et væsentligt element ved udarbejdelsen af ændringerne til bistandsloven.¹³ Dertil var det såvel bistandslovens materielle bestemmelser som procedurereglerne, der måtte undergå en justering.

Med Graversen-betænkningen blev der sat fokus på retssikkerhed og retsbeskyttelse af børn. Her er det vigtigt at sondre mellem henholdsvis forældre og børns retssikkerhed, da der kan forekomme tilfælde, hvor forældre og børn ikke har sammenfaldende interesser. Graversen-betænkningen foretog derfor det udgangspunkt, at retssikkerhed var for forældre og familien i sin helhed, mens retsbeskyttelse skal knytte sig til barnet.¹⁴

Desuden må der foretages en sondring mellem den retssikkerhed, der har til formål at fungere som et værn imod overgreb og omsorgssvigt, forårsaget af barnets forældre, samt den retssikkerhed som kan være nødvendig i forhold til offentlige myndigheder. Denne sondring kom ligeledes til udtryk ved Graversen-betænkningen.¹⁵

De regler der blev dannet som følge af betækningsarbejdet, trådte i kraft i 1993. Ændringerne medførte en lang række præciseringer af allerede gældende bestemmelser, og der blev fastsat yderligere krav til kommunens arbejde for at sikre barnets tarv. I alle de ændringer, som fulgte af betænkningen, var det gennemgående element at præcisere og uddybe børn og unges retsstilling, retssikkerhed og retsbeskyttelse.¹⁶

Udvalget fandt, at den dagældende bistandslov indeholdt flere barrierer, som var direkte hæmmende for kommunens mulighed for at yde relevant hjælp til børn og unge, der havde behov for støtte.

¹² Trine Schultz, Hanne Hartoft, John Klausen, Nina von Hielmcrone.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 14

¹³ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 16

¹⁴ Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge, 1990, s. 59

¹⁵ Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge, 1990, s. 59-60

¹⁶ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 17

Derfor var det et ønske at øge kommunens indsats over for udsatte børn allerede i den tidlige fase, hvorved en effektiv og tidlig indsats skulle sikre, at barnet ikke blev tabt i processen.¹⁷

Graversen-betænkningen bemærkede desuden, at tilsynspligten bør have ”en konkret karakter, idet kommunen specielt bør være opmærksom på omstændigheder, der giver formodning om, at børn og unge har behov for støtte.”¹⁸ Disse overvejelser om omfanget af kommunernes tilsynspligt er til stadighed relevante for den nuværende funktion, som kommunen besidder.

Graversen-betænkningen har haft en stor indflydelse på de kontrol- og indgrebsmuligheder, som lovgivningen giver kommunen hjemmel til at udføre over for familier og børn, der giver anledning til bekymring. Dertil har betænkningen bidraget til at udforme reglerne, som finder anvendelse over for udsatte børn og unge på en mere oplysende og gennemskuelig måde.

2.2 Barnet i centrum

Som nævnt ovenfor havde en stor del af Graversen-betænkningen til hensigt at gøre opmærksom på betydningen af en tidlig indsats. Disse intentioner blev videreført i en række ændringer af servicelovens børnebestemmelser i perioden 2001-2005. Ændringerne havde til formål at sikre den rette støtte til børn og unge samt tydeliggøre vigtigheden af en tidlig indsats.¹⁹

Med lovændringerne var det et bærende element, at der skulle foretages foranstaltninger over for udsatte børn og unge så tidligt som muligt. Dette var et opgør med den tidligere antagelse af, at anbringelse altid måtte være den sidste løsning, og lovgivningens udgangspunkt blev herefter, at en anbringelse skal foretages på det tidligste tidspunkt, hvor en sådan foranstaltning er nødvendig.²⁰

Foruden ovenstående fulgte en række ændringer af servicelovens børnebestemmelser. De ændringer som blev foretaget i servicelovens bestemmelser i perioden 2001-2005, havde alle til formål at fokusere på, at offentlige myndigheders foranstaltninger altid skulle foretages med udgangspunkt i, hvad der var barnets bedste i den givne situation. Det er således forsøgt beskrevet i lovgivningen, at der altid skal foretages en konkret vurdering af, hvad der vil være det pågældende barns bedste, når kommunen skal yde støtte.

¹⁷ Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge, 1990, s. 58

¹⁸ Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge, 1990, s. 105

¹⁹ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 18

²⁰ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 19

2.3 Anbringelsesreformen

Anbringelsesreformen medførte lovændringer, som trådte i kraft i 2006. Årsagen til at der fandtes behov for yderligere ændringer på dette område, var resultater fra forskning og evalueringer, der fastsatte, at den indsats som blev foretaget over for udsatte børn og unge, ikke var tilstrækkelig. Det forekom, at den udslagsgivende mangel fra kommunens side ofte fandtes i sagsbehandlingen, hvilket gav anledning til ændringer og justeringer i lovgivningen.²¹

Formålet med reformen var derfor at optimere kommunernes sagsbehandling i anbringelsessager på en måde, hvor barnets bedste blev sikret igennem hele forløbet.

For at sikre en effektiv indsats blev kommunerne med reformen forpligtet til at foretage skriftlig kvittering for samtlige underretninger om bekymring og mistanke om børns og unges trivsel.²²

De forhold som i øvrigt blev ændret eller justeret ved anbringelsesreformen omfatter undersøgelse og handleplaner, inddragelse af barnet, familie og netværk samt valg af rette foranstaltning. Ændringerne af bestemmelserne vedrørende ovenstående havde til formål at sikre, at hele anbringelsesforløbet blev foretaget på effektiv måde og på et oplyst grundlag. Dette skulle forhindre kommunerne i at træffe foranstaltninger, som ikke er tilpasset den konkrete situation, og sørge for at der bliver foretaget kontinuerlig opfølgning på de iværksatte handleplaner.

2.4 Barnets Reform

Barnets reform omfatter flere lovforslag, som blev fremsat i perioden 2009-2011. Som i de tidligere lovændringer havde også disse fokus på en tidlig og helhedsorienteret indsats.

Foruden dette blev formålsbestemmelsen i servicelovens § 46 præciseret, og bestemmelsen har til stadighed den form, som blev vedtaget i forbindelse med Barnets Reform. Der blev foretaget ændringer i bestemmelsen, som tilsigtede at understrege konkrete punkter, der skal inddrages i vurderingen af, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes over for kommunens børn og unge.²³

Hensigten med flere af de ændringer, der fulgte af Barnets Reform, var at styrke kvaliteten af den indsats, der iværksættes over for kommunens udsatte børn og unge på en måde, hvor princippet om at værne om barnets bedste efterleves.²⁴

²¹ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 21

²² Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 22

²³ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 29

²⁴ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 29

2.5 Beskyttelse af børn mod overgreb

De ændringer i serviceloven som blev foretaget i forbindelse med vedtagelse af overgrebspakken i 2013, udsprang fra et massivt ønske om at beskytte børn og unge mod situationer, hvor der foreligger omsorgssvigt og overgreb.

Forud for vedtagelsen af overgrebspakken havde medierne bragt talrige sager, hvor kommuner havde svigtet sit tilsyn og ikke handlet i overensstemmelse med barnets bedste. Sagerne omfattede børn og unge, der havde været udsat for voldsomme tilfælde af omsorgssvigt uden, at myndighederne havde foretaget tilstrækkelige foranstaltninger med henblik på at afværge barnets situation.²⁵

Som følge af de mange sager om kommunernes utilstrækkelige håndtering af sager om udsatte børn og unge, blev et ekspertpanel nedsat til at kulegrave området. Kulegravningen resulterede i, at der opstod fire hovedtemaer, der alle blev udformet som lovinitiativer.²⁶ Hovedtemaerne har til formål at sikre beskyttelse af børn og unge mod overgreb, og er som følger:

- ”1. Børn skal altid høres og beskyttes, når der er mistanke om overgreb.*
- 2. Underretninger skal vurderes inden for 24 timer, og opfølgning på underretninger skal styrkes.*
- 3. Mistrivsel og overgreb skal opdages og håndteres tidligt.*
- 4. Fokus på den forebyggende og tværfaglige indsats.”²⁷*

En af de ændringer, som blev foretaget på baggrund af ekspertpanelets resultater af kulegravningen, var tilblivelsen af servicelovens forebyggelsesparagraf, der findes i lovens § 11. Heri er det tydeligt angivet, at der af lovgivningen følger en pligt til at sikre, at der i alle tilfælde sker en tidlig og forebyggende indsats for at forhindre situationer, hvor børn og unge udsættes for omsorgssvigt og overgreb.²⁸

2.6 Sammenfattende om de seneste års lovændringer

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at der fra lovgivers side er iværksat adskillige tiltag, som har haft til formål at øge beskyttelsen af børn i sager om omsorgssvigt og overgreb. Således er der foretaget en detaljeret regulering af såvel de materielle som processuelle regler, der skal bringes til anvendelse, når kommunen har viden om børn, der udsættes for svigt.

²⁵ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 33

²⁶ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 34

²⁷ L 181 Forslag til lov om ændring af lov om social service, 2012-13

²⁸ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 35

Dog forekommer det, at de fleste af de lovgivningsmæssige initiativer, som er foretaget, i høj grad har haft enslydende formål. Således har størstedelen af de foretagne tiltag haft til formål at sikre en tidlig og forebyggende indsats samt haft fokus på børns retssikkerhed og retsbeskyttelse.

Selvom reglerne således har undergået en ændring igennem årene, har opgaven, som tilfalder kommunen, i høj grad været den samme. Løsningen af opgaven har gennem lovændringerne medført en metodeindskrænkning for kommunen, men essensen af de krav, der tilfalder kommuner, har været konstant.

Konstateringen af disse meget enslydende ændringer rejser således spørgsmål omkring, hvorvidt det er anvendelsen – og ikke eksistensen – af retsreglerne, der giver anledning til kritik.

3. Underretningspligten

Reglerne der fastsætter betingelserne for, hvornår der er pligt til at foretage underretning, har fået et selvstændigt kapitel i serviceloven. Således følger betingelserne for hvornår der skal foretages underretning samt kravene til håndtering af underretninger, af servicelovens §§ 152-155b.

Reglerne om underretningspligten har nær sammenhæng med de regler, der foreskriver en pligt for kommunen til at foretage tilsyn. Reglerne om tilsyn vil blive belyst i afsnit 4.1.

Underretningspligten er dermed et redskab, som bidrager til kommunens mulighed for at overholde sin tilsynspligt. Når der foreligger underretninger om børn, og de forhold børnene lever under, giver det således anledning til at føre tilsyn med de pågældende børn.²⁹ Når det på baggrund af underretninger kommer til en kommunes kendskab, at der er omstændigheder, som mistænkes at udgøre en risiko for et barn, skal de pågældende underretninger vurderes efter bestemmelserne i servicelovens §§ 155-155 a.

Underretningspligten består i flere variationer:

- Den almindelige underretningspligt, jf. servicelovens § 154
- Den skærpede underretningspligt, jf. servicelovens § 153
- Den tværkommunale underretningspligt, jf. servicelovens § 152

Dette afsnit har til formål at belyse, hvilke omstændigheder der fører til anvendelse af hver enkelt af de former for underretningspligt, som loven omfatter. Således beskrives henholdsvis under hvilke

²⁹ Rasmussen og Røhl: Børn i familie- og socialretten, 2004, s. 117

betingelser visse personer kan blive pålagt pligt til at underrette samt hvilke forhold, der er udslagsgivende for, at en underretning skal foretages.

3.1 Den almindelige underretningspligt

Det følger af servicelovens § 154, at den der får kendskab til, at børn eller unge udsættes for behandling, som har karakter af vanrøgt eller nedværdigende behandling, har pligt til at underrette kommunen. Ligeledes skal der med hjemmel i denne bestemmelse foretages underretning, såfremt der opnås kendskab til, at de forhold barnet eller den unge lever under, bringer den pågældendes sundhed eller udvikling i fare.

Denne ”almindelige underretningspligt” er således en pligt, der foreligger enhver borger, der opnår kendskab til eksistensen af de beskrevne omstændigheder. Som følge af at pligten omfatter *enhver* med kendskab til de nævnte forhold, stilles der ikke krav om, at underretteren besidder en særlig indsigt i børns trivsel for at foretage underretning på baggrund af denne bestemmelse.³⁰

Der er ingen formkrav til, hvorledes den almindelige underretningspligt udføres. Således kan underretning foretages ved brev, telefon, personlig henvendelse mv.

En underretning, som foretages efter servicelovens § 154, kan rettes til kommunen i anonymiseret form. Dette kræver dog, at underretteren bevarer sin anonymitet over for den pågældende myndighed. Såfremt underretteren afslører sin identitet, vil den pågældende oplysning om vedkommende være underlagt kommunens notatpligt, hvorfor underretningen som udgangspunkt ikke vil bestå i anonymiseret form.³¹

Uanset at en underretning modtages af en anonym afsender, har kommunen pligt til at forholde sig til indholdet af underretningen.

I de tilfælde hvor kommunen har kendskab til underretterens identitet, kan der være behov for at foretage kontakt til den pågældende borger for uddybende oplysninger til at klarlægge nødvendigheden af at iværksætte foranstaltninger for barnet, som underretningen vedrører.³²

Borgeren, der foretager underretning, bliver ikke part i sagen og har ikke mulighed for at opnå viden eller oplysninger om sagens udvikling. Der vil dermed ikke gives tilbagemelding omkring, hvorvidt vedkommendes mistanke om barnets forhold var berettiget, eller om underretning har ført

³⁰ Rasmussen og Røhl: Børn i familie- og socialretten, 2004, s. 118

³¹ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 183

³² Rasmussen og Røhl: Børn i familie- og socialretten, 2004, s. 118

til iværksættelse af foranstaltninger.³³ Borgeren har således udelukkende krav på, inden for seks dage efter underretningen er modtaget af kommunen, at modtage kvittering herfor, jf. servicelovens § 155 b.

3.2 Den skærpede underretningspligt

Servicelovens § 153 fastsætter et krav om, at personer der udøver offentligt hverv har pligt til at foretage underretning til kommunen, *hvis de under udøvelsen af tjenesten får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte*. Med bestemmelsen i § 153 stilles dermed en skærpet pligt til at foretage underretning. Pligten foreligger således også i tilfælde, hvor der blot er grund til at antage, at barnet lever under forhold, der kan give anledning til bekymring. Dermed skal underretningen ske på et tidligere tidspunkt end det kræves af den almindelige underretningspligt.

Personkredsen, der er omfattet af den skærpede underretningspligt, er som følge af bestemmelsens ordlyd ganske vidtrækkende. Dermed er alle ansatte i statslige, kommunale og regionale myndigheder underlagt pligten efter servicelovens § 153. Ligeledes er folkekirkens præster, medarbejdere i Statsforvaltningen samt lærere og pædagoger omfattet.

Foruden disse foreligger samme pligt i øvrigt for personer, der ikke har direkte ansættelse i det offentlige, men som udøver tjeneste for offentlige myndigheder.³⁴

Serviceloven indeholder ikke en udtømmende beskrivelse af, hvilke omstændigheder der skal være til stede for, at underretningspligten skal iagttages. Dog indebærer § 153, stk. 1, nr. 1, at der er pligt til underretning omkring alle de omstændigheder, der kan føre til iværksættelse af foranstaltninger efter servicelovens kapitel 11.³⁵

Såfremt en person, der er omfattet af underretningspligten efter servicelovens § 153, undlader at foretage underretning, kan vedkommende ifalde strafansvar. Straffelovens § 156 hjemler mulighed for fængsel eller bøde i de tilfælde, hvor det nægtes eller undlades at opfylde en pligt, som vedkommendes tjeneste eller hverv medfører.³⁶

³³ Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier 2010-11 (Vejledning 3) pkt. 81

³⁴ Bekendtgørelse nr. 1466 af 16/12 2010 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service

³⁵ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 179

³⁶ U 2005.822 Ø

3.3 Tværkommunal underretningspligt

Pligten til at foretage tværkommunal underretning er en præcisering af den skærpede underretningspligt.³⁷ Herved foreligger der krav om, at i de tilfælde hvor en familie med behov for særlig støtte flytter fra en kommune til en anden, må der gives underretning til tilflytningskommunen, jf. servicelovens § 152. I visse tilfælde ses det, at familier vælger at flytte for at undgå de foranstaltninger, som deres nuværende kommune planlægger at iværksætte. I sådanne tilfælde kan det være af afgørende betydning, at fraflytningskommunen foretager underretning til tilflytningskommunen på det tidligst mulige tidspunkt.³⁸

Den tværkommunale underretningspligt omfatter samtlige tilfælde, hvor fraflytningskommunen vurderer, at der er behov for foranstaltninger over for den pågældende familie. Dertil skal der også ske underretning i de tilfælde, hvor der blot er formodning om et behov for særlig støtte.³⁹

Underretningen skal indeholde relevant sagsmateriale, der giver tilflytningskommunen mulighed for at foretage vurdering af mulige foranstaltninger, der bør iværksettes over for den pågældende familie. Sagsmaterialet skal suppleres af en sammenfatning af de vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget.⁴⁰

3.4 Sammenfattede om underretningspligten

Det nævnes indledningsvist, at underretningspligten består i sammenhæng med kommuners tilsynspligt. Dermed er de underretninger, som kommunen modtager ofte grundlaget for, at der opspores forhold, der giver anledning til iværksættelse af foranstaltninger. Tilsynspligten er dog ikke begrænset til kun at skulle iagttages på baggrund af underretninger, se mere herom i afsnit 4.1.

De sager som danner grundlag for nærværende afhandlings analyse af kommuners mulighed for at ifalde erstatningsansvar for svigt med tilsyn, indeholder begge oplysninger om, at der er foretaget underretninger om de forhold, som børnene i de pågældende familier lever under. Sagerne omfatter underretninger, der er foretaget efter såvel den almindelige, den skærpede samt den tværkommunale underretningspligt. Således foreligger der underretninger fra familiemedlemmer, hvilket er omfattet af den almindelige underretningspligt efter servicelovens § 154, underretninger fra læger, pædagoger mv., som er omfattet af den skærpede underretningspligt efter § 153, samt oplysninger

³⁷ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 176

³⁸ Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier 2010-11 (Vejledning 3), pkt. 92

³⁹ Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier 2010-11, pkt. 92

⁴⁰ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 177

fra familiens tidligere bopælskommune, der har karakter af en tværkommunal underretning efter servicelovens § 152.

Dermed har kommunerne i begge sager, som vil blive uddybet i afsnit 6.4, haft mulighed for, på baggrund af de mange foreliggende underretninger, at fortage vurdering af de forhold børnene levede under.

4. Kommunens pligter

Som beskrevet i afhandlingens afsnit 2, er der de seneste årtier blevet foretaget adskillige reguleringer i den lovgivning, som finder anvendelse over for udsatte børn og unge. Reglerne er til stadighed blevet skærpede og præciseret i et forsøg på at sikre korrekt håndhævelse af lovens bestemmelser.

Grundlæggende skal al støtte og enhver hjælp, som gives til børn, foretages med afsæt i princippet om barnets bedste. Dette følger af såvel national lovgivning som internationale konventioner, som staten har forpligtet sig til at efterleve. Dette princip er således reguleret i henholdsvis servicelovens § 46 samt FN's Børnekonvention artikel 3.⁴¹

Det følgende vil belyse de pligter, som kommunen skal iagttage i tilfælde, hvor der foreligger mistanke eller bekymring om børns trivsel.

4.1 Tilsynspligten

Det følger af servicelovens § 146, at kommunen ”skal føre tilsyn med de forhold, hvorunder børn og unge under 18 år samt vordende forældre i kommunen lever.” Denne bestemmelse er udgangspunktet for, at kommunen har et ansvar for at sikre, at der bliver foretaget et vist tilsyn med kommunens børn og unge. Det er således bestemt ved lov, at der skal foreligge en aktiv interesse fra kommunen i at have kendskab til de forhold, som kommunens børn lever under.

Pligten til at føre tilsyn er tæt knyttet til underretningspligten, der, som beskrevet ovenfor, ofte udgør det praktiske fundament for, at et tilsyn kan foretages.⁴²

I mange tilfælde kommer det tilsyn, som kommunen foretager, til udtryk gennem opsyn, der udøves af de fagpersoner børnene naturligt omgås. Det vil således være pædagoger, lærere,

⁴¹ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 19

⁴² Hartoft: Magtanvendelse over for anbragte børn og unge, 2016, s. 184

sundhedsplejersker eller øvrige offentlige ansatte, der observerer faktorer, som giver anledning til mistanke eller bekymring for de forhold, som barnet lever under.⁴³

Tilsynspligten kan dog også anskues som den hjemmel, der giver myndigheder mulighed for at undersøge samt behandle oplysninger om, hvilke vilkår kommunens børn og unge lever under.⁴⁴

Pligten til at føre tilsyn medfører således, at kommunen skal reagere på allerede konstaterede problemer ved at foretage iværksættelse af relevante foranstaltninger. Dertil skal kommunen handle såvel opsporende som forebyggende for at undgå eventuelle overgreb eller omsorgssvigt.⁴⁵

4.1.1 Servicelovens § 146, stk. 1

Som nævnt er tilsynspligten reguleret i servicelovens § 146. Denne bestemmelse er todelt og beskriver de overordnede rammer for tilsynet.

I bestemmelsens stk. 1 beskrives, hvilke generelle rammer tilsynet skal føres inden for. Det er således alle børn og unge samt vordende forældre, der er målgruppen for det kommunale tilsyn. Ligeledes er det samtlige forhold, der har en potentiel betydning for det pågældende barns trivsel og vilkår, der skal observeres ved dette pligtige tilsyn.⁴⁶

Denne første del af bestemmelsen vedrørende tilsyn har desuden til formål at fremme den målrettede og forebyggende indsats, hvilket i høj grad sikres gennem samarbejde imellem de relevante myndigheder. Tilsynet skal således foretages af kommunen, som skal tilsikre, at øvrige relevante myndigheder inddrages for tilsammen at sikre den bedste indsats over for det pågældende barn. Her er det desuden ofte nødvendigt at inddrage foreninger og organisationer, der ikke er omfattet af den offentlige myndighed, men som har nær relation til børnenes opvækst. Dette er således med til at danne rammen for den forebyggende indsats, som skal bestå som en tidlig og helhedsorienteret støtte, der imødekommer den enkelte families behov.⁴⁷

4.1.2 Servicelovens § 146, stk. 2

Foruden de generelle rammer, som findes i bestemmelsens stk. 1, findes desuden pligter af mere konkret karakter, som har til formål at sætte betingelser for, hvorledes tilsynet skal føres. Det følger

⁴³ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 32-33

⁴⁴ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 174

⁴⁵ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 174

⁴⁶ Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier 2010-11, pkt. 70

⁴⁷ Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier 2010-11, pkt. 70

således af servicelovens § 146, stk. 2, at tilsynet skal sikre tidligt kendskab til situationer, hvor der er behov for særlig støtte.

Dette medfører, at kommunen skal være opmærksom på, om der foreligger bekymring for, hvorvidt et konkret barn eller en ung kan have behov for støtte. Såfremt dette er tilfældet, har den relevante myndighed pligt til at sikre iværksættelse af foranstaltninger efter servicelovens øvrige bestemmelser.⁴⁸

4.1.3 Personkredsen, der er omfattet af kommunens tilsynspligt

Tilsynspligten udgør et krav om, at samtlige børn og unge, der opholder sig i en bestemt kommune, er omfattet af den pågældende kommunes tilsynspligt. Definitionen af at være barn eller ung tager sigte på, at vedkommende er under 18 år. Dertil er også ufødte børn omfattet af personkredsen, hvorfor tilsynet ligeledes vedrører vordende forældre.

Som nævnt ovenfor i afsnit 4.1 foretages tilsynet oftest af de fagpersoner, der naturligt omgås børn og unge gennem skole, daginstitution og lignende. Der foreligger dog ligeledes pligt for kommunen til at udøve tilsyn med de børn og unge, der undervises hjemme og således ikke er i daglig kontakt med lærere, der, jf. ovenfor, er omfattet af underretningspligten.⁴⁹

Kravet om at være omfattet af en konkret kommunens tilsynspligt indebærer blot ophold i den pågældende kommune. Dermed gælder pligten til at føre tilsyn ligeledes over for børn, der har midlertidigt eller endog ulovligt ophold i en kommune.⁵⁰

4.1.4 Tilsynspligtens rækkevidde og omfang

Det står beskrevet i servicelovens § 146, stk. 2, at måden hvorpå tilsynet skal føres, skal sikre, at kommunen på det tidligst mulige tidspunkt kan få kendskab til situationer, hvor der bør iværksættes støtte og foranstaltninger. Foruden de retningslinjer som følger af lovgivningen, kan der i øvrigt støttes ret på praksis, der foretager vurdering af rækkevidden for kommuners tilsynspligt.

Det fremgår af Ombudsmandens redegørelse fra 8. juli 2014, at det svigt kommunen havde udøvet over for et socialt udsat søskendepar, var *fuldstændig uforsvarligt*. Kommunen havde modtaget adskillige underretninger fra flere myndigheder, som alle udtrykte bekymring for de pågældende børn. Dette medførte ikke, at kommunen foretog foranstaltninger for at afværge de overgreb, som

⁴⁸ Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier, pkt. 71

⁴⁹ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 174

⁵⁰ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 174

børnene blev udsat for. Ombudsmanden fandt, at kommunen havde tilsidesat såvel sin tilsynsforpligtelse som de øvrige regler, der har til formål at beskytte børn mod omsorgssvigt.⁵¹ Ombudsmandsrapporten skildrer, at kommunens tilsyn udøves i utilstrækkelig grad, når der kan forekomme situationer, hvor der foreligger alvorlige underretninger uden, at det medfører initiativ til at reagere på de informationer, som kommunen er bekendt med.

Det kan dermed udledes, at der eksisterer et minimumskrav til kommuners tilsyn, som tilskriver, at det konkrete tilsyn, der følger af servicelovens § 146, stk. 2, bør iagttages, når der foreligger underretninger om bekymrende forhold.

Omfanget af kommunens tilsynspligt består i flere henseende. Som nævnt foreligger der et almindeligt krav om tilsyn, der har til formål at sikre, at der sker en tidlig indsats begrundet i formodningen om, at det er lettest at afhjælpe en situation, før problemerne vokser sig uhensigtsmæssigt store.

Foruden denne ”type” tilsyn forekommer der dog også en pligt til at føre tilsyn, når kommunen har iværksat foranstaltninger. Denne pligt står beskrevet i servicelovens § 70, jf. § 140, der tilmed fastsætter en tidshorison for, hvornår der senest skal foretages opfølgning – tilsyn – med, hvorvidt den valgte foranstaltning er tilstrækkelig med henblik på at afhjælpe det pågældende problem. Således er omfanget af kommunens tilsyn ikke begrænset til at være opsporende og forebyggende. Kommunen skal ligeledes lave opfølgende tilsyn senest 3 måneder efter en iværksat foranstaltning for at påse, hvorledes barnets situation har udviklet sig.

Pligten til at føre tilsyn med kommunens børn og unge er ikke blot en regel, som udelukkende består efter servicelovens § 146. Tilsynspligten er ligeledes en menneskeretlig forpligtelse, der har til formål at sikre barnets tarv og beskyttelse.⁵² Således har også EMD foretaget vurdering af, hvilke omstændigheder der kan karakteriseres som svigt af det lovpligtige tilsyn. Når EMD fastslår, at der er sket forsømmelse af pligten til at forhindre forældres omsorgssvigt, betegnes det som en krænkelse af EMRK artikel 3.⁵³

EMRK artikel 3 statuerer forbud mod tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling, hvorfor EMD har klarlagt, at der i kraft af bestemmelsen foreligger en positiv forpligtelse for kommuner til at beskytte individer mod disse typer omsorgssvigt. Dette medfører en pligt til at føre tilsyn, som hvis den tilsidesættes, bliver anset som en selvstændig krænkelse af artikel 3.

⁵¹ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 33

⁵² Ramussen: Menneskerettigheder i socialt arbejde, 2013, s. 83

⁵³ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 33

Det kan dermed udledes, at tilsynspligten ikke blot består i kraft af national lovgivning, men ligeledes er defineret igennem de internationale konventionsforpligtelser, som staten har tiltrådt. Der foretages en uddybning af de forpligtelser, som følger af EMRK artikel 3, i afsnit 5.2.3.

4.2 Krav om sammenhængende kommunal børnepolitik

Det følger af servicelovens § 19, stk. 2, at der foreligger krav om, at landets kommuner skal *udarbejde en sammenhængende børnepolitik, der har til formål at sikre sammenhængen mellem det generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte*. Pligten som følger af § 19, stk. 2 relaterer i høj grad til reglen om tilsyn, da det fremgår af bestemmelsen, at der skal være tilknytning mellem kommunens generelle forhold samt de konkrete tilbud og foranstaltninger, der træffes over for børn og unge med behov for støtte. Kravet om den sammenhængende børnepolitik er således en grundlæggende støtte for, at tilsynet kan udføres fyldestgørende og på en måde, hvor de forhold der observeres gennem tilsynet, kan blive mødt med korrekte foranstaltninger.⁵⁴

Det følger af samme bestemmelses stk. 4, at kommunerne har pligt til at udarbejde et beredskab, der har til formål at fremme forebyggelse samt tidlig opsporing af sager om overgreb mod børn og unge. Beredskabet som følger af servicelovens § 19, stk. 4, har til formål at sikre tidlig opsporing af forhold, der giver anledning til bekymring i henseende til børn og unges trivsel i hjemmet. Dertil må de personer, som beskæftiger sig med børn, der bliver udsat for omsorgssvigt, være belært om, hvorledes sådanne situationer håndteres. Yderligere foreligger der krav om, at der skal foretages tværgående samarbejde mellem de myndigheder, der findes relevante at inddrage i den konkrete situation.⁵⁵

Kravet om kommuners børnepolitik og beredskab, jf. servicelovens § 19, er således praktisk relevant i relation til de pligter om tilsyn, der tilskrives kommunen.

4.3 Kommunens pligt til at handle

Den pligt som efter servicelovens § 146 foreskriver, at kommunen har ansvar for at føre tilsyn med børn og unge, må implicit indebære en pligt for kommunen til at handle i de tilfælde, hvor tilsynet bekræfter en mistanke om kritisable forhold i barnets hjem.

⁵⁴ Rasmussen og Jane Røhl: Børn i familie- og socialretten, 2014, s. 111

⁵⁵ Rasmussen og Røhl: Børn i familie- og socialretten, 2014, s. 111-112

Det forekommer tvivlsomt, at eksistensen af en pligt til at føre tilsyn, ville have den ønskede effekt, medmindre dette tilsyn samtidig forpligter kommunen til at afhjælpe de kritisable forhold. Det fremgår ikke af ordlyden i servicelovens § 146, hvornår kommunens handlepligt skal iagttages. Det må dog være en naturlig følge, at handlepligten indtræder på det tidspunkt, hvor kommunen opnår kendskab til, at der foreligger omstændigheder, der potentielt vil udgøre en risiko for barnets sundhed eller udvikling.

Formodningen for at handlepligten foreligger implicit i kommunens tilsynspligt, kommer ligeledes til udtryk i Ombudsmandens redegørelse fra 8. juli 2014, hvor det blev udtalt, at den passivitet som kommunen udviste, til trods for gentagne underretninger om to socialt udsatte børn, var en helt utilstrækkelig reaktion.⁵⁶ På baggrund heraf findes det, at forpligtelsen efter servicelovens § 146 ikke er opfyldt blot ved, at kommunen har viden om de forhold, som børn lever under.

Bestemmelsen omfatter således også en forpligtelse til at foretage handlinger, der har til formål at afhjælpe den situation, børnene befinder sig i. Denne antagelse om at der foreligger et krav, der medfører en aktiv handlepligt for kommunen, støtter desuden ret på praksis fra EMD.⁵⁷

4.4 Sagens oplysning og passende foranstaltninger

Hvad der anses som passende foranstaltninger, må altid bero på en vurdering i den konkrete sag. Når det er konstateret, at der foreligger omstændigheder, der sandsynliggør, at et barn eller en ung lever under forhold, der har karakter af omsorgssvigt eller overgreb, skal der foretages undersøgelser samt iværksættes foranstaltninger, der har til formål at mindske risikoen for, at barnet fortsat bliver udsat for svigt.

Det følgende har til formål kort at belyse de indsatsmuligheder og forpligtelser, kommunen er givet for at imødekomme de problemer, der foreligger i den konkrete situation. Ligeledes beskrives det oplysningsgrundlag, som skal foreligge forud for iværksættelse af foranstaltninger. Det følgende skitserer således kort, hvilke handlinger der vil være en naturlig følge af det tilsyn, som kommunen har foretaget.

4.4.1 Børnefaglig undersøgelse

I de tilfælde hvor der er grundlag for at antage, at der foreligger omstændigheder, der kræver iværksættelse af særlig støtte, stilles der krav om, at kommunen skal foretage en undersøgelse af

⁵⁶ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 33

⁵⁷ Jf. Z m.fl. mod UK (29392/95)

barnet, og de forhold barnet lever under. Denne undersøgelse skal tjene som beslutningsgrundlag for videre foranstaltninger.⁵⁸

Kravet om den børnefaglige undersøgelse er reguleret i servicelovens § 50 og refereres til i daglig tale som en ”§ 50-undersøgelse”. Bestemmelsen stiller krav til, hvilket oplysningsgrundlag der skal foreligge, førend særlig støtte kan iværksættes. Servicelovens § 50 pålægger derfor kommunen en pligt til at foretage undersøgelsen forud, at for yderligere foranstaltninger kan påtænkes.⁵⁹

Bestemmelsen beskriver hvilke forhold der skal bringes til vurdering som led i den børnefaglige undersøgelse samt stiller krav til, at undersøgelsen, så vidt muligt, skal omfatte en samtale med det pågældende barn.

I kraft af at pligten til at udføre en børnefaglig undersøgelse skal resultere i, at kommunen på et tilstrækkeligt oplyst grundlag kan træffe afgørelse om, hvorvidt der er behov for at iværksætte yderligere foranstaltninger, må bestemmelsen ses som det første skridt, der skal tages for at yde yderligere støtte til barnet eller dennes familie. Således er bestemmelsen, og de pligter den pålægger kommunen, grundlæggende for de videre tiltag, der skal foretages over for barnet.

4.4.2 Undersøges uden samtykke

Som følge af at det er essentielt for kommunen at have et oplyst grundlag for at træffe passende foranstaltninger over for et barn, har kommunen hjemmel til at udføre undersøgelse af barnet uden samtykke fra dets forældremyndighedsindehaver, jf. servicelovens § 51.

Dermed kan undersøgelsen af barnet fastslå, hvorvidt der er risiko for skade på barnets sundhed eller trivsel, hvilket kan føre til iværksættelse af særlig støtte.

Bestemmelsen hjemler mulighed for, at undersøgelsen kan foretages uden for hjemmet, hvilket kan forekomme relevant i de tilfælde, hvor det ikke er muligt at samarbejde med barnets forældre.

4.4.3 Handleplaner

Der foreligger krav om, at kommunen skal udarbejde en handleplan inden der træffes videre afgørelse om foranstaltninger, som følger af servicelovens §§ 52, 76 og 76 a. En handleplan skal være udarbejdet forud for, at der træffes afgørelse om den konkrete foranstaltning.⁶⁰

Kravet om at der skal laves en handleplan er reguleret i servicelovens § 140, dog hjemler

⁵⁸ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 194

⁵⁹ Rasmussen og Røhl: Børn i familie- og socialretten, 2014, s. 132

⁶⁰ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 209

bestemmelsen mulighed for, at i de tilfælde hvor hensynet til barnet ikke kan vente på, at der udarbejdes en handleplan, er det tilstrækkeligt at lave en angivelse af foranstaltningens formål.

Hensigten med at der skal foreligge en handleplan er, at denne skal angive, hvad der er formålet med den foranstaltning, der forventes at blive iværksat, samt sikre at der er klare mål for indsatsen.

Kravet i § 140 om at der skal foreligge en handleplan, bliver desuden suppleret af yderligere bestemmelser, som finder anvendelse i tilfælde, hvor kommunen bliver bekendt med kriminalitetstruede unge, jf. § 57 c, eller i tilfælde hvor et barn er anbragt uden for hjemmet, jf. § 54.

Udgangspunktet for handleplanen er de resultater, som foreligger på baggrund af den udførte børnefaglige undersøgelse, jf. oven for afsnit 4.4.1. Den børnefaglige undersøgelse danner således grundlag for, at kommunen kan fastsætte de mål for indsatsen, som skal følge af handleplanen. De foranstaltninger som ønskes iværksat, skal dermed være tilstrækkelige til at kunne opfylde handleplanens formål.⁶¹

4.4.4 Foranstaltninger

Samtlige foranstaltninger som kommunen kan træffe afgørelse om at iværksætte over for et barn eller en ung, fremgår af servicelovens § 52, stk. 3. Når en foranstaltning skal iværksættes, skal det gøres som følge af, at det vil have væsentlig betydning for det pågældende barns særlige behov for støtte. Vurderingen af hvilket behov der foreligger i den konkrete sag, må blandt andet begrundes i sagens oplysning, hvor der kan henvises til resultatet af den børnefaglige undersøgelse. Den foranstaltning som kommunen skal vælge efter lovens § 52, stk. 3, nr. 1-9, må være den, som er bedst egnet til at imødekomme de behov, der er til stede i den konkrete sag. Til at træffe afgørelse herom må der foreligge en vurdering af, hvilken foranstaltning der vil være mest egnet til at løse de problemer, der er blevet afdækket i den børnefaglige undersøgelse. Hensynene bag dette udspringer fra den forvaltningsretlige grundsætning om egnethed.⁶²

Når betingelserne efter § 52, stk. 1 og 2 er opfyldt, hjemler bestemmelsen mulighed for at iværksætte foranstaltninger efter lovens § 52, stk. 3. Bestemmelsen omfatter 9 forskellige foranstaltningstyper. Disse foranstaltninger har forskellig karakter og graden af, hvor indgribende foranstaltningen fremstår, er ligeledes vidtspændende. Afhandlingen vil ikke foretage en nærmere

⁶¹ Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 210-211

⁶² Schultz, m.fl.: Socialret Børn og unge, 2017, s. 229-230

beskrivelse af, hvilke konkrete foranstaltninger der kan iværksættes, men blot konstatere, at den pågældende foranstaltning altid må vælges på baggrund af en vurdering af, hvorvidt den er tilstrækkelig og proportional i forhold til den konkrete situation, som søges afhjulpet.

5. Menneskerettigheder

Dette afsnit vil foretage en beskrivelse af de menneskeretlige regler, som Danmark har forpligtet sig til at overholde. Gennemgangen omfatter en beskrivelse af FN's Børnekonvention som helhed, mens visse rettigheder, som er givet gennem EMRK, vil være genstand for en mere uddybende behandling. Årsagen hertil er, at de domme, der danner grundlag for afhandlingens diskussion, er blevet afsagt på baggrund af en vurdering af, hvorvidt der i de pågældende sager foreligger krænkelse af netop EMRK's rettigheder.

Til at belyse omfanget og rækkevidden af de rettigheder, som er givet ved EMRK, foretages der desuden en beskrivelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og dennes betydning i forhold til fortolkning af konventionen.

5.1 FN's Børnekonvention

Danmark tiltrådte FN's Børnekonvention i 1991. Konventionen er blevet ratificeret men ikke inkorporeret i dansk ret til trods for at spørgsmålet om inkorporering har været genstand for grundig drøftelse i 2001. Inkorporeringsudvalget, som var nedsat af Justitsministeriet, fandt dog ikke grundlag for at anbefale, at Børnekonventionen skulle inkorporeres og således blive en del af dansk ret.⁶³ Til trods for at FN's Børnekonvention ikke er inkorporeret, er den danske stat ved sin ratifikation forpligtet til at overholde de standarder for børns rettigheder, som konventionen beskriver. Dette er ligeledes gældende for kommuner, der udfører opgaver omhandlende børn.⁶⁴ Det fremgår desuden af fjorten trykte afgørelser, at de danske domstole i perioden 2001-2014, udtrykkeligt har bragt FN's børnekonventionen anvendelse.⁶⁵

Nærværende afhandling søger at belyse, i hvilket omfang det er muligt for børn og unge at rejse krav om erstatning som følge af kommunal tilsynssvigt. I tilfælde hvor der skal foretages en vurdering af børns menneskerettigheder, er det væsentligt at tage Børnekonventionens principper i betragtning.

⁶³ Rasmussen: Menneskerettigheder i Socialt arbejde, 2013, kapitel 1, s. 24

⁶⁴ Jørgensen, Krunke, Hartlev, Ketscher: Nye retlige design – dansk ret under konkurrence, 2003, s. 12

⁶⁵ Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet. Betænkning nr. 1546

FN's Børnekonvention indeholder en retlig standard, som foreskriver, at der altid skal tages hensyn til barnets bedste. Hensynet til barnets bedste blev iagttaget før konventionens tilblivelse, men budskabet forekommer mere synligt med Børnekonventionens fremhævelse af princippet. Således henviser EMD i sine afgørelser til princippet om barnets bedste, hvorfor dette har en væsentlig betydning for dansk ret.⁶⁶

FN's Børnekonvention har til formål at gøre det muligt for børn at bestå i kraft af deres egenskab som borgere, personer og mennesker. Dermed opstiller konventionen en række rettigheder, der sikrer børn som enkelte individer, således beskyttelse kan håndhæves gennem barnets egenskab som menneske. Beskyttelse af børn er ikke en handling, der er forbeholdt barnets forældre, men et ansvar som alle, såvel stater som individer, må påtage sig.⁶⁷

I relation til afhandlingens formål, er det væsentligt at fremhæve, at der af konventionens artikel 19 følger en forpligtelse for staten til at *”træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuelt misbrug, medens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.”*

Dermed foreligger der en forpligtelse til at beskytte barnet mod overgreb, som med alle tænkelige foranstaltninger skal opfyldes. EMD har henvist til denne artikel, når domstolen vil statuere, at børn nyder en særlig beskyttelse, som staten har pligt til at håndhæve.⁶⁸

Foruden de forpligtelser som følger af bestemmelsen i artikel 19, fremgår det desuden af konventionens artikel 3, at staten skal foretage tilsyn med, at der værnes om barnets tarv i enhver henseende. Der forekommer i høj grad lighed mellem det tilsyn, som offentlige myndigheder tilpligtes at foretage efter servicelovens § 146 og FN's Børnekonvention artikel 3.⁶⁹ Således er kravet om tilsyn en absolut pligt for kommunen, der består i kraft af såvel national lovgivning som konventionsforpligtelser, hvorfor tilsynet har karakter af en universel rettighed for barnet, mere herom i afsnit 5.2.3

⁶⁶ Hartoft: Magtanvendelse over for anbragte børn, 2016, s. 139

⁶⁷ Jørgensen, m.fl.: Nye retlige design – dansk ret under konkurrence, 2003, s. 7-9

⁶⁸ Jf. M og M mod Kroatien (10161/13) præmis 146

⁶⁹ Jørgensen, m.fl.: Nye retlige design – dansk ret under konkurrence, 2003, s. 14

5.2 Europæisk Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev inkorporeret ved dansk lov i 1992⁷⁰. Herved er EMRK en del af dansk ret og finder direkte anvendelse i Danmark. Dertil har konventionen som udgangspunkt forrang for modstridende national lovgivning.⁷¹ EMRK er desuden den eneste menneskeretlige konvention, der er inkorporeret ved dansk lov. I tilfælde hvor et individs rettigheder bliver udsat for krænkelse, kan EMRK's bestemmelser håndhæves ved de danske domstole.

Det følger af konventionens artikel 1, at staten er forpligtet til at sikre konventionens rettigheder for enhver person, som befinder sig under statens jurisdiktion.

Grundlæggende sondres der inden for konventionens bestemmelser mellem frihedsrettigheder, der beskytter individet mod statens indgreb, og ydelsesrettigheder der giver individet positive krav mod staten.⁷² Det vil således sige, at foruden det faktum, at staten selv skal respektere de rettigheder, som individet gives gennem konventionen, skal den tilmed aktivt beskytte individets rettigheder imod overgreb fra andre borgere.⁷³ Denne anskuelse, hvor staten aktivt skal efterleve en almen beskyttelsespligt over for borgere, kan danne grundlag for en individuel rettighed, som, hvis den bliver krænket, kan søges håndhævet ved de danske domstole.⁷⁴

Statens positive forpligtelse til at beskytte individets rettigheder imod indgreb fra andre private borgere, medfører en pligt til, at der altid skal træffes nødvendige foranstaltninger. Disse foranstaltninger kan omfatte handlinger i den konkrete sag, men også en pligt til at indføre lovgivning, som søger at sikre individets rettigheder mod konkrete overgreb. Denne pligt medfører, at i tilfælde af manglende foranstaltninger kan staten holdes ansvarlig herfor.⁷⁵

Dette ansvar, som tilfalder staten, bliver begrænset af en rimelighedsbetragtning, der skal foretages i forhold til, hvad man med rimelighed må forvente af staten i den konkrete situation. I rimelighedsbetragtningen må således inddrages en vurdering af, hvad den offentlige myndighed

⁷⁰ Lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998

⁷¹ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 45

⁷² Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 63

⁷³ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 64

⁷⁴ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 65

⁷⁵ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 68

med rimelighed måtte have af kendskab til den konkrete situation, samt i hvilket omfang det med rimelighed er nødvendigt at anvende ressourcer til at opnå dette kendskab.⁷⁶

5.2.1 Menneskerettigheder i den offentlige forvaltning

EMRK har i relation til nærværende afhandling den praktiske betydning, at offentlige myndigheder har pligt til at være bekendt med de bestemmelser, som er angivet i konventionen. Kommuner skal således af egen drift tilse, at bestemmelserne overholdes i forbindelse med udøvelse af kommunens opgaver.⁷⁷ Denne forpligtelse er yderligere blevet understreget af Ombudsmanden, som i en udtalelse fra 2005⁷⁸ gør opmærksom på, at det tilfalder forvaltningen af egen drift at inddrage menneskeretlige forpligtelser ved retsanvendelse i konkrete sager. Det er således en pligt for kommuner at være bekendt med samt inddrage konventionens bestemmelser i det omfang, det er relevant for den konkrete sag.

Når det i konventionen beskrives, at staten er ansvarlig for at sikre individet mod krænkelse af sine rettigheder, medfører dette, at kommunen pålægges ansvar til at udføre sine opgaver på en måde, som følger EMRK's hensigter. Dermed forpligtes kommuner til at varetage sin virksomhed i overensstemmelse med EMRK's formål, hvorfor kommuner ligeledes kan gøres ansvarlig for krænkelse af de rettigheder, som er beskrevet i konventionen.

5.2.2 Menneskerettighedernes rækkevidde

Som beskrevet ovenfor har EMRK til formål at sikre individets grundlæggende rettigheder. Dette må dog ses begrænset af tanken om ubegrænsede rettigheder og frihed, som derved vil give individet adgang til at begrænse andres rettigheder og frihed. Således må rækkevidden af individets rettigheder indskrænkes til kun at eksistere i det omfang, de ikke krænker øvrige individers rettigheder.⁷⁹

Dog er der visse rettigheder, som er beskrevet i EMRK, der anses som fundamentale og absolutte, hvorfor de aldrig må fraviges eller begrænses.⁸⁰

⁷⁶ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 69

⁷⁷ Andersen: Socialforvaltningsret, 2016, side 50

⁷⁸ FOB 2005.14-1

⁷⁹ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 87

⁸⁰ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 88

5.2.3 EMRK artikel 3

Omfattet af definitionen som en absolut og ufravigelig bestemmelse, er EMRK's artikel 3, der statuerer forbud mod behandling eller straf, der har karakter af tortur eller anden umenneskelig sanktion.

En gennemgang af EMRK's artikel 3 findes væsentlig i relation til nærværende afhandling, da denne bestemmelse danner grundlag for kravet om kommunens erstatningsansvar i henholdsvis "Slagelse-dommen" og "Esbjerg-dommen", som beskrives i afsnit 6.4.

Det følgende belyser således, hvilke positive forpligtelser artikel 3 tillægger kommunen, i forsøget på at beskytte individets ret til ikke at blive udsat for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Som nævnt udgør EMRK artikel 3 et absolut forbud. Der er således ingen hensyn eller interesser, der kan retfærdiggøre, at bestemmelsen fraviges. Visse af konventionens bestemmelser tillader begrænsninger i individets rettigheder, såfremt det kan begrundes som nødvendige eller proportionelle indgreb, men dette er ikke tilfældet ved anvendelse af artikel 3. Dermed er intet formål så betydningsfuldt, at det må søges forfulgt ved at foretage krænkelse af artikel 3.⁸¹

Det følger af ordlyden i artikel 3 samt praksis fra EMD, at statens beskyttelse af individet omfatter forbud mod tortur, nedværdigende eller umenneskelig behandling udført af staten selv, samt forbud mod at udlevere et individ til en stat, som potentielt ville udsætte individet for denne type behandling. Dertil følger, at staten har pligt til at beskytte individet mod overgreb som de nævnte, begået af et andet individ.⁸²

De tilfælde hvor det kræves, at staten opfylder sin positive forpligtelse til at beskytte individet mod overgreb af den type, som er beskrevet i artikel 3, forudsætter, at staten har eller burde have kendskab til den mishandling, der finder sted. Det er således tilstrækkeligt, at staten har mistanke om, at der foreligger risiko for omsorgssvigt eller mishandling af den karakter, som er beskrevet i artikel 3.⁸³ Ligeledes er det ikke muligt for staten at fralægge sig sin pligt til at handle i sådanne situationer ved at uddelegere sine opgaver til private aktører.⁸⁴

⁸¹ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 127

⁸² Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 125

⁸³ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 148

⁸⁴ O'Keefe v. Irland (35810/09)

Med udgangspunkt i ordlyden af artikel 3 kan det udledes, at der gælder et forbud mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling. Hvilke konkrete handlinger disse betegnelser dækker over, er dog ikke mulig at konkludere på baggrund af tekstens ordlyd. For at fastslå dette må konventionens bestemmelse læses i sammenhæng med praksis fra EMD, som tilsammen giver en mere fyldestgørende besvarelse af, hvad de tre former for behandling omfatter. Det vurderes dog, at *tortur* er den værste form for behandling, man kan blive udsat for. Herefter følger *umenneskelig* behandling, hvilket efterlader *nedværdigende* behandling som den mildeste form for mishandling af de i artikel 3 nævnte mishandlingsformer.⁸⁵ En mere tilbundsående vurdering af, hvilke handlinger, der er omfattet af de tre forskellige typer behandling vil ikke blive foretaget. I stedet vil det i afsnit 6.4 blive belyst, hvilke elementer, der var til stede i de pågældende sager, som udgjorde en krænkelse af artikel 3. Der vil således i det nævnte afsnit, blive foretaget en analyse af artikel 3's anvendelsesområde i relation til kommuners erstatningsansvar for at udvise passivitet ved sit tilsyn.

Det følger af praksis fra EMD, at der foreligger en *repeated warning*-standard, som foreskriver at i de tilfælde, hvor myndighederne havde eller burde have kendskab til tilfælde, hvor børns rettigheder efter EMRK artikel 3 udsættes for krænkelse, kan der statueres ansvar for den pågældende myndighed.⁸⁶ Således må alle underretninger, som giver kommunen anledning til mistanke om krænkelse af artikel 3, medføre relevante undersøgelser. Dermed tillægger den retspraksisskabte standard pligter for kommunen, som denne aktivt skal iagttage. Standarden finder anvendelse i samtlige tilfælde, hvor kommunen har kendskab til, eller burde have kendskab til, at der er risiko for, at børn lider overlast. Kommunens pligter bliver dermed fastlagt på baggrund af, hvilket informationsniveau kommunen besidder om de pågældende forhold. Artikel 3 indebærer således en aktiv handlepligt, som er blevet defineret gennem retspraksis.

Foruden de nævnte forpligtelser det kræves, at staten håndhæver, følger desuden af artikel 3 et krav om efterforskning – et såkaldt undersøgelseskrav. Denne forpligtelse til at iværksætte efterforskning finder anvendelse i tilfælde, hvor en mistanke om krænkelse af artikel 3 ikke er blevet fulgt med relevant undersøgelse af sagens omstændigheder. I disse tilfælde påhviler det således myndigheden at sikre, at den mulige krænkelse af artikel 3 bliver efterforsket. Efterforskningen har ikke kun til formål at klarlægge, hvem den konkrete gerningsmand, som har udøvet krænkelsen, er. Omfattet af kravet om efterforskning er ligeledes en vurdering af, hvorvidt den pågældende myndighed har

⁸⁵ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 129

⁸⁶ Z m.fl. mod UK (29392/95), præmis 11-40.

foretaget selvstændig krænkelse af artikel 3 som følge af manglende iværksættelse af foranstaltninger til at afværge situationen. Undersøgelsen skal foretages effektivt, således det på baggrund af efterforskningens resultat, er muligt at fastslå, hvem der bærer ansvaret for krænkelsen.⁸⁷

5.3 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, EMD, er blevet oprettet for at agere kontrolorgan, der har til formål at påse staternes overholdelse af EMRK. Grundlaget for domstolens eksistens samt regler og betingelser for domsudøvelse er beskrevet i konventionens afsnit II, artikel 19-51.

EMD har således til formål at foretage vurdering af, hvorvidt der kan statueres krænkelse af EMRK's bestemmelser i de tilfælde, hvor det påstås, at en medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser efter konventionen.

Det følger af EMRK artikel 33 og 34, at klageadgang til domstolen er mulig i henseende til såvel mellemstatslige sager som individuelle klager. Denne afhandling vil kun beskæftige sig med individuelle klager, hvor klageberettigede er "*enhver person*", som påstår krænkelse af konventionens rettigheder.

Der vil i nærværende afhandling inddrages og henvises til praksis fra EMD i det omfang, det findes relevant for at belyse gældende ret på området, hvor kommuner har svigtet sit tilsyn. Praksis fra EMD har en væsentlig betydning i forhold til at foretage fortolkning af konventionens bestemmelser. Mange af artiklerne i EMRK er beskrevet med en meget lille præciseringsgrad og giver således rum til fortolkning. Derfor er praksis fra EMD i høj grad relevant at inddrage for at beskrive, hvilke situationer der er omfattet af konventionens bestemmelser. Når det skal fastslås, om en handling udgør krænkelse af EMRK's bestemmelser, må der således foretages en vurdering på baggrund af den pågældende artikels ordlyd sammenholdt med praksis fra EMD.⁸⁸

5.3.1 Domstolens fortolkningsstil

Når der inddrages praksis fra EMD, er det essentielt at være bekendt med de principper og tanker, der ligger bag domsafsigelserne, som anvendes til at beskrive retstilstanden for, hvornår kommuner kan ifalde ansvar for svigt med sit tilsyn af børn og unge.

Den fortolkning som EMD benytter, er dynamisk, hvorfor der ved afgørelser altid tages hensyn til de samfundsforhold, der er gældende på det konkrete tidspunkt, hvor klagen over statens

⁸⁷ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 212-213

⁸⁸ Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2010, s. 17

håndhævelse af EMRK rejses.⁸⁹

Foruden dette foretager EMD fortolkning på baggrund af artikel 31 i Wiener-konventionen,⁹⁰ hvorfor der ved domsafsigelsen tages udgangspunkt i *1) en naturlig forståelse af den relevante bestemmelse, 2) bestemmelsens sammenhæng samt 3) bestemmelsens genstand og formål.*⁹¹

Foruden det faktum at EMD henter vejledning fra Wiener-konventionen, foretages der ved afgørelse om krænkelse også en vurdering af EMRK som helhed. Således vil der ved fortolkning af en enkelt bestemmelse blive inddraget hensyn fra konventionens øvrige rettigheder for at sikre, at de formål og hensyn der ligger bag EMRK, er forenelige med domstolens afgørelser.⁹²

EMD har desuden udtalt, at dens fortolkningsstil tilstræber at være formålsorienteret, således der foretages en reel beskyttelse af de rettigheder, som er beskrevet i EMRK. Fortolkningen af konventionens bestemmelser vil derfor altid skulle tage hensyn til, at rettighederne og garantiene bliver praktisk og effektivt anvendelige.⁹³

De nævnte forudsætninger for domstolens fortolkning af EMRK's rettigheder er således relevante at inddrage i den følgende analyse. Her vil der foretages en vurdering af, hvilke hensyn der udgør krænkelse af rettigheder, som er givet efter EMRK artikel 3. Til at foretage denne analyse vil der blive inddraget praksis fra EMD for at fastslå, hvilke omstændigheder og situationer der er omfattet af EMRK artikel 3.

6. Erstatningsansvar

Erstatningsansvaret for kommuner, som har udvist passivitet ved varetagelsen af tilsyn med børn og unge, har indtil 2017 været et område, der ikke har været forelagt domstolene. I kraft af at dette heller ikke findes direkte reguleret i lovgivningen, har de seneste domme dannet grundlag for et nyt retsområde.

Erstatningsretten er reglerne om, under hvilke betingelser en skadevolder er forpligtet til at erstatte skadelidtes tab. De erstatningsretlige regler har til hensigt at skitsere rammerne for, i hvilke situationer og under hvilke betingelser, der opstår en erstatningsforpligtelse.

⁸⁹ Kjølbros: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2010, s. 24

⁹⁰ Wiener-konventionen af 23. maj 1969 om traktatretten

⁹¹ Kjølbros: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2010, s. 21

⁹² Kjølbros: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2010, s. 22

⁹³ Kjølbros: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2010, s. 23-24

Erstatning er en økonomisk udligning af en hændt skade. Når betingelserne for erstatning er opfyldte, får den skadelidte således krav på erstatning i form af en pengeydelse fra skadevolderen.

Formålet med erstatningsretten er således at fastsætte reglerne for de situationer, hvor der ved opfyldelse af flere betingelser kan opstå et pengekrav. Muligheden for erstatning kan bestå uanset, om der foreligger et aftalegrundlag herom.⁹⁴

Det følgende belyser de grundlæggende erstatningsretlige regler, herunder hvilke betingelser, der skal være opfyldt for at skadevolder ifalder erstatningsansvar.

Der er fokus på offentlige myndigheders erstatningsansvar, hvilket søges belyst med udgangspunkt i såvel lovgivningen som retspraksis. Dette vil blive gjort i sammenhæng med afhandlingens formål, hvorfor det ønskes afklaret, hvilke muligheder borgere, som er blevet udsat for omsorgssvigt og overgreb i sin barn- eller ungdom, har for at rejse krav om erstatning fra kommunen.

6.1 Grundlæggende erstatningsretlige betingelser

Som nævnt ovenfor, er der visse betingelser, som skal opfyldes for at skadevolderen kan ifalde erstatningsansvar. Udgangspunktet er, at der skal kunne placeres en skyld eller et ansvar hos den, som har forårsaget en skade – et såkaldt ansvarsgrundlag. Dertil skal den skade, som er hændt have medført et tab. Foruden dette skal det kunne påvises, at der er en forbindelse mellem den forårsagede skade og det tab, som er indtrådt for den skadelidte. Dette er betingelsen om, at der skal foreligge en årsagssammenhæng, hvilket er den forbindelse, der bekræfter ansvarsgrundlagets eksistens. Derfor kan der kun foreligge ansvarsgrundlag, såfremt den ansvarspådragende handling har forbindelse til såvel en skade som et tab.⁹⁵

Kravet om årsagssammenhæng er et udtryk for, at der ikke foreligger erstatningsansvar, medmindre den indtrådte skade kan begrundes i skadevolderens handling. Der kan således opstå situationer, hvor skadevolderen har fortaget en handling, der kan karakteriseres som culpøs, men ikke bliver erstatningsansvarlig for den indtrådte skade, fordi der ikke er årsagsforbindelse mellem skaden og den culpøse handling.

Dertil følger et krav om adækvans, hvilket har den betydning, at den skadevoldende handlingens følge skal kunne forventes af skadevolderen. Det vil dermed sige at på trods af, at skadevolderens

⁹⁴ Von Eyben og Isager: Lærebog i erstatningsret, 2011, s. 21

⁹⁵ Von Eyben og Isager: Lærebog i erstatningsret, 2011, s. 23

handling har medført en skade hos den anden part, kan forbindelsen være så svag og upåregnelig, at der ikke kan rejses krav om erstatning.⁹⁶

6.2 Offentlige myndigheders erstatningsansvar

Muligheden for at pålægge offentlige myndigheder erstatningsansvar for passivt tilsyn, er blevet genstand for større bevågenhed i takt med, at der forekommer stadigt flere sager i medierne om kommuner, som svigter deres tilsyn med børn og unge. Aktualiteten omkring kommunernes erstatningsansvar er ligeledes øget efter Børns Vilkår's iværksættelse af et projekt, der giver børn og unge mulighed for at søge om erstatning, når de svigtes af de offentlige myndigheder i sager om alvorlige overgreb.⁹⁷ Projektet er, som nævnt i afhandlingens indledning, finansieret af satspuljemidlerne, hvorfor der således er en generel opbakning til at sikre mulighed for erstatning, når der er sket svigt med det kommunale tilsyn.

Interessen for offentlige myndigheders erstatningsansvar kan desuden begrundes i et ønske om beskyttelse af den enkelte borger, som står over for en myndighed, der i visse henseende blandt andet har kompetence til at anvende tvang. Denne kompetence er i høj grad udtryk for det styrkeforhold, der består mellem myndighed og borger.⁹⁸ I tilfælde hvor der forekommer et sådant styrkeforhold mellem borger og kommune, kan der argumenteres for, at der stilles skærpede krav til kommunen i relation til erstatningsansvar.⁹⁹

Som følge af at offentlige myndigheder varetager såvel et stort antal sager som mange forskellige opgaver, der er underlagt forskellige krav og regler, er det ikke muligt at foretage en entydig beskrivelse af offentlige myndigheders muligheder for at ifalde erstatningsansvar.¹⁰⁰

6.3 Ansvarsgrundlaget

Muligheden for at rejse krav om erstatning mod kommunen er betinget af, at der er et ansvarsgrundlag. Ansvarsgrundlag er et udtryk for forudsætningen om, at en skade skal forblive, hvor den rammer. Såfremt tabet skal flyttes til en anden, kræves det, at der foreligger et særligt grundlag for at gøre vedkommende ansvarlig herfor. Dette særlige grundlag betegnes

⁹⁶ Von Eyben og Isager: Lærebog i erstatningsret, 2011, s. 25

⁹⁷ Børns Vilkår, Projekt: Erstatningssager – støtte til børn ved erstatningssager

⁹⁸ Revsbech, Garde, Albæk Jensen, Friis Jensen, Bødker Madsen, Højgaard Mørup: Forvaltningsret – Almindelige emner, 2016, s.563

⁹⁹ Ulfbeck: Offentlige myndigheders erstatningsansvar, s. 274, i bogen Forvaltningsretlige perspektiver, 2006.

¹⁰⁰ Pagh og Højgaard: Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 2017, s. 30.

ansvarsgrundlaget, og er således et essentielt begreb, som anvendes, når der skal foretages vurdering af, hvorvidt der er sket en ansvarspådragende handling.¹⁰¹

Ansvarsgrundlaget for offentlige myndigheder er culpa, der betegnes som den almindelige erstatningsregel.¹⁰² Culpareglen kan gøres gældende i de tilfælde, hvor den skadende handling kan tilregnes som forsætlig eller uagtsom. En handling kan beskrives som forsætlig eller uagtsom i de tilfælde, hvor den skadevoldende handling enten er forårsaget med vilje, eller er forårsaget som følge af uforsvarlighed.

Dette er dermed udgangspunktet for at konkludere, at kommunen kan ifalde erstatningsansvar, når der er handlet uforsvarligt.¹⁰³

At offentlige myndigheder kan drages erstatningsansvarlig for uforsvarlige handlinger, foretaget i forbindelse med myndighedsudøvelse, udspringer fra princippet i DL 3-19-2 om arbejdsgiveransvar. Det er gennem praksis angivet af Højesteret¹⁰⁴, at reglerne i DL 3-19-2 ligeledes finder anvendelse i relation til offentlige myndigheders erstatningsansvar.¹⁰⁵

Det er hovedreglen, at på de områder hvor såvel offentlige myndigheder som privatpersoner og juridiske personer kan blive skadevoldere, er det den samme ansvarsnorm, der er gældende.¹⁰⁶ Med det sagt, kan der dog også tænkes situationer, hvor det må meddrages i vurderingen af ansvarsgrundlaget, at det er en offentlig myndighed, der er den skadevoldende part. I visse områder af myndighedsudøvelsen, herunder ved myndighedens kontrol- og tilsynsvirksomhed, kan elementer, såsom det offentliges begrænsede ressourcer til opgavevaretagelse, have indflydelse på culpabedømmelsen.¹⁰⁷

Denne anskuelse af offentlige myndigheders ansvarsgrundlag støttes endvidere af praksis, hvoraf det kan udledes, at det offentlige i visse tilfælde ikke kan kendes erstatningsansvarlig, såfremt der er handlet tilstrækkeligt. Herved kan en opgave, som ikke er løst optimalt ikke danne et ansvarsgrundlag for den pågældende offentlige myndighed, såfremt det skønnes, at opgaven er løst tilstrækkeligt.¹⁰⁸ Til trods for at den praksis, der skildrer påstanden om, at det offentliges tilsyn ikke udgør en ansvarspådragende handling, såfremt der er foretaget tilstrækkelige foranstaltninger,

¹⁰¹ Von Eyben og Isager: Lærebog i erstatningsret, 2011, s. 23

¹⁰² Det fastslås i U 2013.2696 H, at offentlige myndigheders ansvarsgrundlag er culpa.

¹⁰³ At kommunen bliver pålagt erstatningsansvar for at handle uforsvarligt, illustreres i U2012.524H

¹⁰⁴ Dette illustreres i U1943.1072H

¹⁰⁵ Revsbech, m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 2016, s. 563

¹⁰⁶ Von Eyben og Isager: Lærebog i erstatningsret, 2011, s. 84

¹⁰⁷ Von Eyben og Isager: Lærebog i erstatningsret, 2011, s. 85

¹⁰⁸ Fremgår af U1985.368H (Odder Sygehus' manglende opvågningsstue)

adskiller sig fra det tilsyn, som skal føres med børn og unge efter servicelovens § 146, kan der støttes ret på antagelsen om tilstrækkelige foranstaltninger. Myndighederne har således handlet og truffet foranstaltninger, hvilket må åbne for muligheden for, at der består en margin for fejl uden, at dette medfører en erstatningsforpligtelse for den pågældende myndighed.¹⁰⁹

Inden for erstatningsretten tales der ofte om, at tilsidesættelse af forskrifter skaber mulighed for et erstatningsansvar. Overtrædelse eller tilsidesættelse af forskrifter har således en væsentlig betydning, når der skal foretages vurdering af, hvorvidt der er handlet uagtsomt i en sag. I visse tilfælde er overtrædelsen af en forskrift så væsentlig, at den nærmest automatisk vil medføre erstatningsansvar.¹¹⁰ Dette er dog ikke tilfældet ved foretagelse af uagtsomhedsbedømmelse i relation til en offentlig myndighed, der har tilsidesat en regel eller forskrift, som derved eksempelvis kommer til udtryk som en sagsbehandlingsfejl. At der er sket en tilsidesættelse af regler og forskrifter, er ikke ensbetydende med, at kommunen har handlet på en måde, som er ansvarspådragende, da der må ske en særskilt vurdering af fejls betydning i forhold til muligheden for erstatning.¹¹¹ Praksis på området støtter desuden antagelsen om, at kommunen kan begå fejl, der udspringer af tilsidesættelse af visse forskrifter, men som ikke medfører et erstatningsansvar for kommunen.¹¹² Det kan dermed udledes, at sagsbehandlingsfejl eller tilsidesættelse af forskrifter ikke som udgangspunkt medfører, at kommunen bliver erstatningsansvarlig, medmindre den pågældende fejl i sig selv er skadevoldende.¹¹³

6.4 Culpavurderingen

I ovenstående afsnit er det beskrevet, at offentlige myndigheders ansvarsgrundlag er culpa. Med afsæt i dette søger det følgende at foretage en beskrivelse og vurdering af kommunens culpaansvar i sager om manglende tilsyn med børn og unge.

Formålet hermed er at besvare afhandlingens problemformulering og dermed belyse, hvornår der er ansvarsgrundlag for kommuner, der ikke har overholdt sin tilsynspligt.

Mulighederne for at placere et erstatningsansvar hos kommunen for manglende tilsyn, er i den seneste tid blevet skildret gennem retspraksis i et sådant omfang, at det er muligt at udtale sig om, hvad der er gældende ret på området. Det findes således, at der med den seneste retspraksis på området, er blevet skabt et nyt retsområde, der gør det muligt at udlede, hvilke omstændigheder der

¹⁰⁹ Pagh og Højgaard: Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 2017, s. 30

¹¹⁰ Von Eyben og Isager: Lærebog i erstatningsret, 2011, s. 89-90

¹¹¹ Andersen: Socialforvaltningsret, 2016, s. 399

¹¹² Fremgår af: FED 2001.113 samt U.1994.247H

¹¹³ Værum Westmark: Offentligretligt erstatningsansvar for skadevoldende retsakter, 2010, s. 115

udgør kommunalt svigt af en sådan karakter, at det findes ansvarspådragende for den pågældende kommune.

Det følgende vil således ved inddragelse af domstolenes seneste praksis søge at belyse afhandlingens problemstillinger.

Med udgangspunkt i praksis om offentlige myndigheders erstatningsansvar på andre områder end det socialretlige, er det konkluderet, at kommuner, som handler på uforsvarlig vis, kan ifalde erstatningsansvar over for de pågældende borgere, som er blevet udsat for den uforsvarlige behandling.¹¹⁴ Med afsæt i dette må der i relation til erstatningsspørgsmålet derfor foretages en ”forsvarligheds-vurdering” af kommunens ageren i den konkrete sag, hvilket udgør culpanormen i disse sager.

Kommunen kan gøres erstatningsansvarlig i forhold til alle handlinger og dispositioner, der er foretaget af forvaltningen, såfremt handlingen er en ansvarspådragende fejl, der har forårsaget et tab, og hvor der er årsagssammenhæng mellem fejlen og tabet. Ligeledes skal skaden være adækvat. Det er dermed ikke kun i relation til en truffet afgørelse over for en borger, at der kan postuleres erstatningsansvar, men også i forhold til myndighedsudøvelse, herunder tilsyn og kontrol.¹¹⁵

De offentlige myndigheder, herunder kommunerne, er ved lov blevet pålagt at foretage kontrol- og tilsynsvirksomhed. Såfremt disse tilsyn forekommer mangelfulde, eller det findes, at der er udvist passivitet, kan dette være ansvarspådragende for kommunen.¹¹⁶

Vurderingen af i hvilket omfang svigt med tilsyns- og kontrolvirksomhed udgør et ansvarsgrundlag, må foretages i relation til hvilken type tilsyn, der er udøvet i det konkrete tilfælde. Således er det anført, at i de tilfælde, hvor tilsyn og kontrol har en forebyggende og servicepræget karakter, stilles der lempelige krav, hvorimod mangelfuld kontrol i forbindelse med godkendelsesvirksomhed vil stille strengere krav til kommunen.¹¹⁷ Dette er således et udtryk for, at culpavurderingen kan forekomme forskellig, afhængig af tilsynets karakter. Det er dermed ikke muligt at fastsætte en entydig definition af, hvorledes manglende tilsyn kan tilskrives som en culpøs – og dermed ansvarspådragende – handling.

¹¹⁴ Jf. afsnittet ovenfor

¹¹⁵ Andersen: Socialforvaltningsret, 2016, s. 399

¹¹⁶ Østre Landsret kendte Slagelse Kommune erstatningsansvarlig for svigt med tilsyn, U 2017.3272Ø

¹¹⁷ Revsbech, m.fl.: Forvaltningsret: Almindelige emner, 2016, s. 577

6.4.1 ”Slagelse-dommen”

I ”Slagelse-dommen” fra 2017 bliver det klart fastslået, at de forhold og omstændigheder, som pigerne har levet under, udgør en krænkelse af deres rettigheder, som er givet gennem EMRK artikel 3. Hvilke konkrete handlinger og omstændigheder, der må være til stede for, at der kan statuere krænkelse af EMRK artikel 3, fremgår ikke af bestemmelsen ordlyd. En vurdering af dette må således foretages på baggrund af praksis fra EMD, som blandt andet har fundet, at der foreligger en minimumstærskel for, hvilke omstændigheder der kan føre til krænkelse af artikel 3.¹¹⁸

Den form for afstraffelse og overgreb som fandt sted i denne sag, var dog tilstrækkelig til at opfylde minimumstærsklen for, hvornår der foreligger umenneskelig og nedværdigende behandling.

Der foreligger i sagen oplysninger om, at kommunen har modtaget adskillige underretninger fra såvel fagpersoner som pigernes pårørende. Dette giver dermed anledning til at foretage en vurdering af, hvorvidt børnenes rettigheder efter EMRK artikel 3, ligeledes er blevet krænket af kommunen. Denne sag er det første tilfælde, hvor danske domstole skal foretage vurdering af, hvorvidt der foreligger krænkelse af EMRK artikel 3, som følge af passivitet ved tilsyn.¹¹⁹

Underretningerne som er blevet meddelt kommunen, omfatter henvendelser fra en psykolog i april og august 2001, der udtrykte bekymring for, at der foregik fysisk afstraffelse af børnene samt nedværdigende behandling. Bekymringen udsprang fra samtaler mellem psykologen og en af søstrene.

En læge kontaktede kommunen i oktober 2002 efter en konsultation med søskendeflokkens yngste barn. På baggrund af såvel fysisk undersøgelse af barnet, samt barnets adfærd, fandt lægen grund til mistanke om incest.

Dertil fulgte også underretninger fra pigernes onkel, skolen samt en pædagogisk medarbejder. Søskendeflokkens ældste søster blev flyttet fra opholdsstedet i januar 2002, mens de andre piger først blev flyttet i januar 2005.

Som beskrevet indebærer bestemmelsen i EMRK artikel 3 en positiv forpligtelse for kommunen til at foretage handling og træffe relevante foranstaltninger, der har til formål at afværge situationer, hvor børn og unge udsættes for omsorgssvigt og overgreb. Denne forpligtelse består i de tilfælde, hvor kommunen har kendskab til eller burde have kendskab til oplysninger, der giver anledning til

¹¹⁸ Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2016, s. 129

¹¹⁹ Schultz, m.fl.: Socialret – Børn og Unge, 2017, s. 34

bekymring for de forhold, kommunens børn og unge lever under. Et sådant kendskab foreligger i ”Slagelse-sagen”, hvor de mange indberetninger fra såvel fagpersoner, som pårørende giver kommunen en viden, der burde give anledning til handling. Dertil bliver det anført, at karakteren og alvoren af de indberetninger, som kommunen modtog i perioden mellem anbringelsen og pigernes fraflytning af opholdsstedet medfører, at kommunen burde vide, at der foregik overgreb og omsorgssvigt i hjemmet.

Landsretten fandt således, at kommunen på baggrund af sin passivitet havde krænket pigernes rettigheder efter EMRK artikel 3, samt tilsidesat sin tilsyns- og handlepligt efter den dagældende servicelovs § 55 (nu § 146).

Da pigerne blev anbragt hos plejefamilien (som senere fik karakter af opholdssted) i februar 1999, blev de beskrevet som skrøbelige børn, der havde været udsat for traumatiske hændelser, hvilket medførte, at de var svært behandlingskrævende. Disse faktorer blev af Landsretten karakteriseret som en skærpende omstændighed, der dermed stiller øget krav til kommunens tilsyn med børnene.

Kommunen har dermed ved sin tilsidesættelse af den dagældende servicelovs § 55, forsømt sin tilsyns- og handlepligt ved ikke at agere forsvarligt og foretage det tilsyn, som loven krævede. Grundet sagens foreliggende omstændigheder er dette en ansvarspådragende handling, der gør Slagelse Kommune erstatningsansvarlig over for sagsøgerne.

Foruden det faktum at Slagelse Kommune har handlet culpøst ved ikke at efterleve national lovgivning, er det desuden muligt for kommunen at ifalde ansvar, uanset culpas tilstedeværelse efter danske retsstandarder

Vurderingen af kommunens handlinger kan således foretages med udgangspunkt i EMRK og praksis fra EMD, hvorefter det fastslås, at det udslagsgivende ved vurderingen af kommunens erstatningsansvar er, hvorvidt kommunen vidste, eller burde have vidst, at der foregik overgreb og omsorgssvigt i hjemmet, samt om kommunen har foretaget handlinger og foranstaltninger, der med rimelighed kunne forventes for at forhindre den situation, som børnene befandt sig i.

Grundet kommunens tilsidesættelse af sine positive forpligtelser efter EMRK artikel 3, ved ikke at reagere på gentagne underretninger, fandt Landsretten, at Slagelse Kommune ligeledes var erstatningsansvarlig over for pigerne med hjemmel i konventionens artikel 3.

Det er beskrevet i afhandlingens afsnit 5.2.3, at EMRK artikel 3 indebærer et krav om, at kommunen foretager en selvstændig efterforskning af sagens omstændigheder. Efterforskningen

skal finde sted, når kommunen har mistanke om, at det pågældende individ er blevet udsat for behandling, der er omfattet af forbuddet i artikel 3.

I ”Slagelse-sagen” modstrider kommunen, at der foreligger en pligt for kommunen til at efterforske overgrebene mod de pågældende piger. Denne antagelse er dog ikke i overensstemmelse med praksis fra EMD, der fastslår, at efterforskningen ikke blot skal gøre det muligt at placere et ansvar hos gerningsmanden, men ligeledes bør kunne fastslå, hvorvidt den offentlige myndighed ved sit manglende tilsyn har krænket EMRK artikel 3.¹²⁰

Pligten til at efterforske er en selvstændig forpligtelse, der består uanset, om kommunen har iværksat foranstaltninger, der har til formål at forhindre overgreb. Dermed havde Slagelse Kommune ligeledes pligt til at foretage efterforskning af sagen, således mulighederne for at placere et ansvar ville blive oplyst.

6.4.3 ”Esbjerg-dommen”

I marts 2018 blev der af Højesteret foretaget vurdering af, hvorvidt Esbjerg Kommunes manglende tilsyn udgør en krænkelse af EMRK artikel 3. Dommen er yderst relevant, da det på baggrund af de forskelle, der foreligger i henholdsvis Slagelse- og Esbjerg-sagen, vil være muligt at foretage en vurdering af, hvilke betingelser og omstændigheder der skal være til stede for, at kommunen kan ifalde erstatningsansvar for manglende tilsyn.

Sagen er blevet afgjort af Landsretten, hvorefter den blev anket til Højesteret, som tiltrådte Landsrettens afgørelse. Det skal således indledningsvist nævnes, at hverken Landsretten eller Højesteret fandt, at Esbjerg Kommune havde handlet erstatningspådragende over for de børn, som i sagen påstod krænkelse af EMRK artikel 3. Afgørelsen adskiller sig således fra den, som blev truffet i Slagelse-dommen, hvilket bidrager til at definere rammen for dette retsområde.

I sagen havde Esbjerg Kommune modtaget adskillige underretninger om de forhold, familiens børn levende under. Underretningerne omfattede en tværkommunal underretning fra den kommune, som familien fraflyttede, hvor det blev anbefalet Esbjerg Kommune at iværksætte foranstaltninger for at sikre børnenes forhold. Dertil fulgte yderligere underretninger fra politi, skole og forældre til børnenes venner, der alle havde observeret omstændigheder, der giver anledning til bekymring. Eftersom de mange underretninger ikke førte til effektiv iværksættelse af relevante foranstaltninger, kan det udledes, at Esbjerg Kommune ikke har handlet i overensstemmelse med servicelovens bestemmelser om tilsyn med børn og unge. Servicelovens § 146, stk. 2, foreskriver, at iværksættelse

¹²⁰ Z m.fl. mod UK, (29392/95), præmis 109

af foranstaltninger altid må forekomme på det tidligst mulige tidspunkt, hvilket ikke blev håndhævet af Esbjerg Kommune. Ligeledes udgør det manglende tilsyn med familiens børn en selvstændig krænkelse af EMRK artikel 3, som begrundes i, at kommunen på baggrund af de mange alvorlige underretninger, havde kendskab til den krænkelse af børnenes rettigheder, der fandt sted i hjemmet. Således foreligger der konventionskrænkelser i de tilfælde, hvor kommunen er bekendt med kritisable forholds eksistens uden at iværksætte nødvendige foranstaltninger.¹²¹

Der hvor "Esbjerg-sagen" adskiller sig fra den tidligere dom afsagt af Landsretten i 2017 er, at sagsøgerne ikke er gerningsmandens egne børn. Påstanden fra sagsøgerne er således, at havde kommunen håndhævet sit tilsyn over for gerningsmandens egne børn, ville dette have forhindret børnenes skolekammerater i at tilbringe tid i hjemmet, og således afværget overgreb mod disse børn. Ligeledes anføres det, at såfremt kommunen havde iværksat en § 50-undersøgelse af familiens egne børn, ville dette have afdækket mulighederne for, om overgreb eventuelt kunne omfatte øvrige børn, hvorved overgrebene på sagsøgerne kunne være forhindret.

Det er uden tvivl, at Esbjerg Kommune har foretaget flere alvorlige fejl i forbindelse med sit tilsyn med gerningsmandens familie. Tilsidesættelsen af sin tilsyns- og handlepligt på trods af adskillige underretninger af kritisk karakter, udgør ligeledes utvivlsomt en culpøst handling. Spørgsmålet bliver således, hvorvidt overgreb mod de tre piger, som er sagsøgere i sagen, er en adækvat følge af kommunes tilsidesættelse af sine forpligtelser.

Højesteret finder det ubestridt, at de overgreb, som sagsøgerne er blevet udsat for, krænker deres rettigheder efter EMRK artikel 3. Som nævnt tidligere, kan der ske krænkelse af artikel 3 i henseende til et individs overgreb mod andre individer, samt i form af statens forpligtelse til at afværge overgreb. I forhold til nærværende situation finder retten, at kommunens passivitet ved tilsyn med den konkrete familie, hvor der tillige skete overgreb mod børn, der ikke boede i hjemmet, ikke i sig selv udgør en krænkelse af EMRK artikel 3 i forhold til de børn, der kom på besøg i hjemmet.

Sagen rejser således spørgsmål om, hvorvidt kommunens handlepligt kan omfatte venner til den pågældende families børn. Hvorvidt denne handlepligt eksisterer over for børn, som ikke er en del af familien, må foretages på baggrund af den viden, som kommunen var i besiddelse af i medfør af de modtagne underretninger. Det skal således sandsynliggøres, at kommunen med afsæt i sin viden,

¹²¹ Mahmut Kaya v. Turkey af 28. marts 2000, præmis 115

som den har tilegnet sig gennem underretninger, burde være bekendt med, at der foregik overgreb mod børnenes venner. Dermed finder hverken Landsretten eller Højesteret, at det kan lægges til grund, at den manglende § 50-undersøgelse af gerningsmandens egne børn udgør en erstatningspådragende handling i forhold til sagsøgerne. At sagsøgerne, som følge af kommunens passive tilsyn med gerningsmandens egne børn, ville bære i risiko for overgreb, var således ikke adækvat for Esbjerg Kommune.

Landsretten udtaler i sin afgørelse af sagen – som tiltrædes af Højesteret – at det ikke er det faktum, at sagsøgerne ikke er gerningsmandens egne børn, der er afgørende for, at kommunens tilsynspligt ikke omfatter de pågældende piger. Det ville således være muligt for en kommune at blive erstatningsansvarlig over for børn, der tilbringer tid i hjemmet hos en gerningsmand, såfremt der foreligger begrundet mistanke om, at præcis disse børn var i risiko for overgreb. En sådan begrundet mistanke forelå ikke på baggrund af Esbjerg Kommunes modtagne indberetninger, hvorfor der ikke kan statuere krænkelser af pigernes rettigheder efter EMRK artikel 3, som følge af kommunens passivitet ved tilsyn.

6.5. Sammenfattende om kommuners erstatningsansvar for passivitet

Ansvarsgrundlaget for kommuner er culpa. Den culpavurdering der skal foretages, kan dog variere i forhold til, hvilket område inden for offentlig myndighedsudøvelse der er fokus på. Det er blevet påvist i ovenstående beskrivelse af kommuners erstatningsansvar, at en kommunes tilsidesættelse af tilsynspligten er erstatningspådragende, såfremt der er handlet uforsvarligt. Denne uforsvarlighedsvurdering må foretages på baggrund af, hvilket omstændigheder der er til stede i den konkrete sag. Der er således blevet redegjort for, at det kan tilregnes som uforsvarligt for kommunen at forholde sig passivt i de tilfælde, hvor kommunen har eller burde have kendskab til forhold, som bør afhjælpes med passende foranstaltninger. Ligeledes indgår det som en skærpende omstændighed for vurderingen, når kommunen ikke påser at overholde sin tilsynspligt i de tilfælde, hvor det er sandsynliggjort, at de pågældende børn er skrøbelige. Dette blev godtgjort i ”Slagelse-dommen”, hvor landsretten lagde til grund, at omstændighederne omkring pigerne, allerede inden de flyttede ind hos plejefamilien, var af en sådan karakter, at dette burde have medført aktivt tilsyn.

I relation til spørgsmålet om hvorvidt passivitet ved tilsyn kan udgøre en erstatningspådragende handling, følger det desuden af de seneste domme, at tilsynsforpligtelsen består såvel i kraft af national lovgivning som efter de konventionsforpligtelser, der følger af EMRK. Tilsynspligten er dermed reguleret i servicelovens § 146, men fremgår ligeledes af statens positive forpligtelse til at

beskytte individet mod krænkelse af de rettigheder, som er givet i EMRK artikel 3. Dermed kan det medføre et erstatningsansvar, når der foreligger en culpøs tilsidesættelse af disse forskrifter.

Foruden det faktum at kommunen skal have handlet i strid med de forpligtelser som følger af serviceloven samt EMRK, er det desuden en forudsætning for, at kommunen kan idømmes erstatningsansvar for passivet, at de almindelige erstatningsretlige betingelser er opfyldt. Det er således ikke tilstrækkeligt, at kommunen har ageret passivt for at statuere et ansvarsgrundlag. Således må der desuden foreligge årsagssammenhæng mellem kommunens manglende tilsyn og den skade, som er sket for det pågældende barn. Dertil foreligger der krav om, at der skal være adækvans mellem kommunens passivitet, og det omsorgssvigt som finder sted.

Dermed kan det udledes, at kommunens passivitet er erstatningspådragende, såfremt der er sket en tilsidesættelse af de forpligtelser som følger af henholdsvis servicelovens § 146 og EMRK artikel 3, i de tilfælde, hvor de almindelige erstatningsretlige betingelser ligeledes er opfyldt.

7. Forældelse

I sagen om Slagelse Kommunes erstatningsansvar indgår, foruden de nævnte forhold i afsnit 6.4.1, ligeledes en vurdering af, hvorvidt det krav som sagsøgerne rejser, er omfattet af reglerne om forældelse. Sagsøgerne er myndige voksne, der i deres barndom blev udsat for overgreb, og det manglende tilsyn fra kommunen udgør en krænkelse af EMRK artikel 3. Slagelse Kommune gjorde under sagen gældende, at såfremt domstolene fandt, at kommunen havde handlet erstatningspådragende, måtte et eventuelt krav være forældet som følge af dansk rets almindelige forældelsesregler.

Formålet med forældelseslovens regler er, at fordringer skal gøres gældende inden for rimelig tid, således det kan påregnes for skyldneren, hvorvidt et muligt krav vil blive gjort gældende. Ligeledes foreligger der et hensyn om, at krav gøres gældende på et tidspunkt, hvor det er muligt at løfte bevisbyrden.¹²²

Problematikken, som rejses i forhold til forældelsesspørgsmålet, består i, at på tidspunktet hvor kommunen udviser passivitet, og således bliver ansvarlig for krænkelse af EMRK artikel 3, som giver mulighed for at rejse krav om erstatning, er skadelidte et barn eller en ung. Dermed har vedkommende ikke kendskab til, at der foreligger pligter for kommunen, og det er ikke muligt for

¹²² Bemærkninger til lovforslag nr. L 165 af 28. februar 2007 om forældelse af fordringer

barnet eller den unge at gøre sig bekendt med regler om erstatning eller forældelse. Derfor vil det praktisk først kunne lade sig gøre for skadelidte at rejse sit krav, når vedkommende er blevet voksen og har opnået kendskab til sin retsstilling.

I den konkrete sag fandt de erstatningspådragende omstændigheder sted i perioden 1999-2005. Sagsøgernes krav om erstatning blev først rejst over for kommunen i oktober 2014, hvor Børns Vilkår gjorde de nu voksne piger opmærksom på, at forsømmelse af kommunalt tilsyn kan medføre erstatningsansvar for kommunen. Sagen blev anlagt for retten i marts 2015.

7.1 Forældelse som følge af national lovgivning

Det følger af forældelseslovens § 3, stk. 1, at forældelsesfristen er 3 år. Denne regel suppleres af bestemmelser om øvrige forhold og omstændigheder, der kan indgå i vurderingen af forældelsesfristen. Det følgende vil med udgangspunkt i national lovgivning belyse, hvorvidt pigernes krav om erstatning, som følge af kommunens krænkelse af deres rettigheder efter EMRK artikel 3, er forældet.

I forældelseslovens § 2, stk. 4 bliver det fastslået, at forældelsesfristen må regnes fra tidspunktet for skadens indtræden. I nærværende sag er såvel Slagelse Kommune som sagsøgerne enige om, at dette tidspunkt må foreligge, da pigerne fraflyttede opholdsstedet. Dette skete henholdsvis i januar 2002 og januar 2005.

Dertil hjemler loven mulighed for at udskyde tidspunktet for fristens begyndelse til det tidspunkt, hvor fordringshaveren fik eller burde have fået kendskab til sit krav, jf. lovens § 3, stk. 2.

Landsretten finder, at pigerne i denne sag ikke var bekendt med deres krav, før Børns Vilkår i 2014 gjorde dem opmærksom på kommunens mulige erstatningsansvar. Således har forældelsesfristen været suspenderet indtil marts 2014 som følge af, at pigerne ikke har været bekendt med deres retsstilling. Det almindelige udgangspunkt er, at uvidenhed om reglerne ikke diskulperer, hvilket dermed fraviges i relation til spørgsmål om forældelse i sager vedrørende børn på grund af børnenes manglende mulighed for at gøre sig bekendt med reglerne.

Det krav som pigerne rejser mod Slagelse Kommune, er et godtgørelseskrav efter erstatningsansvarslovens § 26, og det er fremsat på baggrund af personkrænkelser. Dermed er det krav, som foreligger i denne sag, omfattet af den absolutte forældelsesfrist på 10 år, der følger af forældelseslovens § 3, stk. 3, nr. 2. Muligheden for suspension begrænses således af den absolutte

forældelsesfrist, hvilket medfører, at reglerne om forældelse finder anvendelse i forhold til pigernes mulighed for at rejse krav mod kommunen.

7.2 Er forældelse i overensstemmelse med EMRK?

Som følge af at dansk rets almindelige regler forhindrede pigerne i at gøre deres krav mod Slagelse Kommune gældende, valgte landsretten at foretage en vurdering af, hvorvidt en sådan afgørelse vil udgøre en krænkelse af de rettigheder, der er givet i EMRK.

Der foreligger ikke praksis fra EMD, der foretager vurdering af, hvorvidt håndhævelse af forældelsesregler i relation til statens erstatningsansvar for krænkelse efter artikel 3 vil være konventionsstridig. Ligeledes fremgår dette ikke af hverken forældelsesloven eller forarbejderne til denne.

Det er ved praksis fra EMD blevet fastslået, at i sager hvor der er sket en strafferetlig krænkelse af artikel 3, er det ikke muligt at gøre forældelsesfrister gældende.¹²³ Det følger dog af domstolens praksis i relation til artikel 6, at det ikke per definition er stridende med EMRK at håndhæve forældelsesfrister for krænkelse af konventions bestemmelser.¹²⁴ Forældelsesreglerne kan således bringes i anvendelse, såfremt årsagen til denne nationalt vedtagne begrænsning er proportional, og varetager et anerkendelsesværdigt formål.¹²⁵

I EMRK artikel 13 sikres individer adgang til effektive retsmidler. Således sikres at enhver der har været udsat for krænkelse af sine rettigheder, som er givet i konventionen, skal have adgang til effektiv oprejsning for en national myndighed.

Landsretten lægger med deres afgørelse til grund, at de krænkelse pigerne blev udsat for i deres barndom var af en sådan karakter, at de må have påvirket dem i en *ikke ubetydelig grad*. Med dette udgangspunkt finder landsretten, at de danske forældelsesregler ikke finder anvendelse for pigernes krav mod kommunen som følge af EMRK artikel 13, jf. artikel 3. Ligeledes begrundes landsretten sin afgørelse med, at det foreliggende civile søgsmål mod Slagelse Kommune er pigernes eneste mulighed for at få fastslået kommunens ansvar. Det er vurderet, at der ikke er noget modhensyn til kommunen, som skal iagttages.

¹²³ Jf. Okkali v. Tyrkiet (52067/99), præmis 76.

¹²⁴ Jf. blandt andet sag 22083/93 og 22095/93

¹²⁵ Kjølbros: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2010, s. 383

Landsretten dømmer dermed, at dansk rets almindelige regler om forældelse i denne konkrete sag vil være stridig med EMRK artikel 3. Der er således blevet foretaget en vurdering af, hvorvidt reglerne om forældelse vil være proportionale i relation til den krænkelse, som pigerne er blevet udsat for ved kommunens passivitet ved tilsyn med de forhold, der fandt sted i deres barndom. Det faktum at kommunen har krænket pigernes rettigheder efter EMRK artikel 3, som er en absolut bestemmelse, og dermed en af konventionens fundamentale rettigheder, har ligeledes haft betydning for sagens udfald.

7.3 Nye regler om forældelse

I april 2018 er en ny lov trådt i kraft, som sikrer, at der ikke længere kan ske forældelse for erstatningskrav for myndigheders svigt ved overgreb mod børn. Ligeledes skal strafansvaret ved overgreb mod børn ikke kunne forældes.

De krav som efter lovens ikrafttræden ikke er omfattet af reglerne om forældelse, skal være opstået som følge af tilsidesættelse af lovbestemte forpligtelser over for personer under 18 år. Kravet om at personen skal være under 18 år på tidspunktet, hvor den offentlige myndighed tilsidesætter sine forpligtelser, er opstået som følge af servicelovens bestemmelse om tilsyn, der foreskriver, at tilsynet skal føres med børn og unge under 18 år jf. afsnit 4.1.3.¹²⁶

Det overgreb, som barnet eller den unge skal have været udsat for, skal være i overensstemmelse med den afgrænsning til begrebet, som findes i reglerne om den skærpede underretningspligt efter servicelovens § 153, stk. 1 (pligten er beskrevet i afsnit 3.2).¹²⁷

De overvejelser som ligger bag en afskaffelse af forældelsesreglerne fremhæver, at der er særlige hensyn, som gør sig gældende i de situationer, hvor en forvaltningsmyndighed svigter et barn, der har været udsat for overgreb. Disse særlige hensyn findes således at overstige det formål, som følger af bestemmelserne om forældelse. Belægget for at netop håndhævelse af forældelsesregler vil være uproportional i sådanne sager er, at overgrebene har fundet sted i sagsøgers barndom. På dette tidspunkt har vedkommende ikke mulighed for at gøre sig bekendt med sin retsstilling, hvorfor en eventuel erstatningssag typisk først vil opstå, når barnet er blevet voksent, hvor der foreligger risiko for, at forældelse er indtruffet.¹²⁸

¹²⁶ Bemærkninger til lovforslag nr. L 31 af 4. oktober 2017, s. 9

¹²⁷ Bemærkninger til lovforslag nr. L 31 af 4. oktober 2017, s. 9

¹²⁸ Bemærkninger til lovforslag nr. L 31 af 4. oktober 2017, s. 9

Sagen om pigernes krav mod Slagelse Kommune nævnes i betænkningen over lovforslaget som et eksempel på, hvilken type svigt fra kommunen der altid skal gøre det muligt at placere et ansvar uanset eventuelle frister for forældelse.¹²⁹ Af bemærkningerne til lovforslaget følger det dog, at til trods for en ophævelse af reglerne om forældelse i sager om børn, der har været udsat for overgreb, må det stadig være det mest hensigtsmæssige, at krav mod den offentlige myndighed rejses på det tidligst mulige tidspunkt.

Det følger af den nye lov, at samtlige forældelsesfrister, som følger af forældelseslovens § 3, skal ophæves, når der rejses krav om erstatning eller godtgørelse som følge af tilsidesættelse af lovbestemte forpligtelser over for en person under 18 år, som har været udsat for overgreb. Dermed vil der i sådanne situationer hverken gælde almindelige eller absolutte forældelsesfrister. Ophævelsen af forældelsesfrister skal ske i forhold til krav, som rejses på baggrund af kommunens tilsidesættelse af lovbestemte forpligtelser, der følger af eksempelvis serviceloven eller EMRK.¹³⁰ Lovændringen finder desuden virkning med tilbagevirkende kraft.

Med den nye lov afskaffes således muligheden for at påstå forældelse i sager, hvor offentlige myndigheder har tilsidesat en lovbestemt forpligtelse over for børn, der er blevet udsat for overgreb. Dette er en klar tilkendegivelse af, at når der er tale om tilfælde, hvor børn har været udsat for svigt af en sådan grad, foreligger der særlige hensyn, der skal beskytte de pågældendes retsstilling.

Dermed vil det aldrig være proportionalt at vægte kravet om indtrædelse af forældelse højere end hensynet til at opnå erstatning eller godtgørelse for svigt som følge af manglende tilsyn med forhold, hvor der forekommer overgreb mod børn.

Reglerne om frister for forældelse er et grundlæggende element i en retsstat, hvorfor en afskaffelse af sådanne frister synes vidtgående. Når reglerne om forældelse alligevel ophæves i sager om overgreb mod børn, må det således ses i sammenhæng med et stort ønske om at sikre oprejsning for voksne, der har oplevet kommunalt svigt i sin barndom.

Med de nye regler om forældelse fastslås det således, at det altid skal være muligt at rejse krav om erstatning fra en offentlig myndighed, når denne har handlet passivt i sager om børn, der udsættes for seksuelle overgreb.

¹²⁹ Betænkning over lovforslag nr. L 31 af 25. januar 2018, s. 2

¹³⁰ Bemærkninger til lovforslag nr. L 31 af 4. oktober 2017, s. 9

8. Kommuners mulighed for at indgå forlig

Det har i længere tid været et omdiskuteret emne, hvorvidt kommuner har mulighed for at indgå forlig med børn, der har været udsat for overgreb i hjemmet, uden kommunen har reageret på disse forhold.

Det følgende vil foretage en gennemgang af muligheden for, at kommuner indgår forlig med de personer, der har et berettiget krav mod kommunen, som følge af kommunens svigt i vedkommendes barn- eller ungdom. Herunder vil den diskussion, der har været til stede om emnet blive belyst, med udgangspunkt i de sager, hvor der er blevet betalt godtgørelse til ofrene for overgreb. Ligeledes foretages der en vurdering af, hvorvidt hjemlen til forlig er skabt gennem nyere retspraksis, eller om muligheden for forlig allerede var til stede, inden der faldt dom i ”Slagelse-sagen”.

8.1 ”Tønder-sagen”

I 2014 betalte Tønder Kommune, igennem sit forsikringsselskab, en godtgørelse til den pige, som havde været udsat for omfattende overgreb i sin barndom. Kommunen havde i denne sag modtaget adskillige underretninger om forhold, der gav begrundet mistanke om omsorgssvigt og overgreb.

Som følge af det kommunale svigt, der forelå i ”Tønder-sagen”, valgte kommunen at betale en godtgørelse til pigen, uden en forudgående domstolsprøvelse af kommunens ansvarsgrundlag.

Kommunens valg om udbetaling af godtgørelse er efterfølgende blevet kritiseret af kommunernes landsforening, KL, der var af den overbevisning, at der ikke er hjemmel for kommuner til at udbetale godtgørelse, medmindre dette var afgjort på forhånd af domstolene.

Når Tønder Kommune alligevel valgte at udbetale godtgørelse til pigen, uden der forelå afgørelse herom fra domstolene, finder KL, at muligheden udelukkende var til stede på grund af det forsikringsselskab, som varetog Tønder Kommunes forsikringer på daværende tidspunkt. Som følge af Tønder Kommunes betaling af godtgørelse, blev det af KL fastlagt, at en lignende handling ikke kunne foretages af øvrige kommuner, som stod i samme situation som Tønder, eftersom der ikke er hjemmel til en sådan godtgørelse, da kommuner, efter KL's opfattelse, ikke har et erstatningsretligt ansvar i sådanne typer sager.¹³¹

¹³¹ Udtalt af KL's kontorchef for Jura og EU, Karsten Thystrup

8.2 ”Rebild-sagen”

Ligesom i ”Tønder-sagen” forelå der i Rebild Kommune en sag om overgreb og misbrug af børn, hvor kommunen havde udvist passivitet ved sit tilsyn med de pågældende børn. I marts 2018 valgte Rebild Kommune at indgå forlig, hvor hver af børnene modtog erstatning fra kommunen. Sammen med erstatningen undskyldte kommunen det svigt, som medførte, at kommunen *ikke levede op til sine klare forpligtelser*.¹³²

KL har efter forliget udtalt, at der på nuværende tidspunkt foreligger et retsgrundlag, der tillader forlig. Årsagen hertil er, at Slagelse-dommen, ifølge KL, har skabt en ny retstilstand, som gør det muligt for kommuner at indgå forlig uden forudgående domstolsprøvelse. Ligeledes mener KL, at ændringen af forældelsesloven, se afsnit 7.3, har betydning for hjemlen for forlig uden der foreligger en afgørelse herom fra domstolene.¹³³

8.3 Retsgrundlaget for forlig

Som følge af det forlig Rebild Kommune har indgået, refererer KL til, at retstilstanden for forlig er blevet ændret med Slagelse-dommen. På baggrund af denne antagelse vil det følgende beskrive de betingelser, der skal være til stede for at gøre det muligt for kommuner at indgå forlig. Formålet med dette er at belyse et eventuelt retsgrundlag, som var gældende inden Østre Landsret traf afgørelse om Slagelse Kommunes erstatningsansvar.

Erstatningsansvarslovens § 26 hjemler mulighed for, at en person kan tilkendes godtgørelse i det tilfælde, hvor vedkommende har været udsat for en krænkelse. Godtgørelsen som kan gives efter § 26, er en såkaldt tortgodtgørelse, hvilket er muligt at opnå, når der foreligger en retsstridig krænkelse. Ligeledes er det gennem praksis blevet fastslået, at § 26 finder anvendelse for tilfælde hvor offentlige myndigheder overtræder regler, som følger af EMRK.¹³⁴ Kompensation efter denne bestemmelse i erstatningsansvarsloven, kan tilkendes ved domstolene eller af myndighederne selv.¹³⁵

Dermed er der grundlag for, at kommunen af egen drift må udbetale godtgørelse til personer, der har været udsat for krænkelse, som følge af kommunens passive tilsyn. På baggrund heraf kan det udledes, at en godtgørelse ikke er betinget af, at kravet har været indbragt for domstolene. I de

¹³² Jf. Bilag 1

¹³³ Udtalt af Pernille Christensen, Chefjurist i KL

¹³⁴ Pagh og Højgaard: Offentlige myndigheders erstatningsansvar, s. 158

¹³⁵ Andersen: Socialforvaltningsret, 2016, s. 407

tilfælde hvor kommunen efter en vurdering finder, at der er et sikkert grundlag for det pågældende erstatningskrav, må godtgørelse udbetales uden der foreligger dom herom.¹³⁶ Således er der adgang for offentlige myndigheder til, at *afholde uforudsete afgifter* på eget initiativ, såfremt der ellers ville være udsigt til, at retten ville træffe afgørelse om en sådan godtgørelse.¹³⁷

Adgangen til at tilkende godtgørelse til personer, som har været omfattet af sager, hvor kommunerne ikke har iagttaget sin tilsynspligt, bliver givet gennem kommunalfuldmagten. Kommunalfuldmagten består af grundsætninger, der foreskriver, at kommuner kan benytte deres indtægter til opgaver, der ikke er bestemt ved lov.¹³⁸ Denne ”hjemmel” adskiller sig således fra de betragtninger, der følger af legalitetsprincippet, som fastsætter, at kommuner skal have hjemmel i lovgivningen til at forvalte en opgave. Legalitetsprincippet foreskriver, at godtgørelse ikke kan udbetales blot fordi, kommunen finder det synd, at et individ har været udsat for krænkende behandling i sin barndom. Muligheden for forlig må således bestå på baggrund af en saglig vurdering. Kommunalfuldmagten fungerer dermed som ”hjemmelsgrundlag” i de tilfælde, hvor der ikke kan støttes ret på bestemmelser, som udspringer fra lovgivningen.

Det følger af kommunalfuldmagten, at der er forbud mod begunstiggelse af enkeltpersoner. Således er adgangen til forlig kun til stede, såfremt kommunen har et erstatningsansvar over for den pågældende enkeltperson. Derfor er det essentielt at foretage vurdering af, hvorvidt udfaldet af en domstolsprøvelse ville føre til, at kommunen findes erstatningsansvarlig for sine handlinger eller undladelser. Såfremt vurderingen fører til, at kommunen med overvejende sandsynlighed ville blive dømt til betaling af erstatning, kan der udbetales godtgørelse uden forudgående domstolsprøvelse.

Kommuners mulighed for at indgå forlig bliver således ikke begrænset af, at der ikke foreligger en egentlig lovhjemmel hertil.¹³⁹

8.4 Retssag eller forlig?

Det er netop konkluderet, at udbetaling af godtgørelse kan foreligge såvel på baggrund af dom som ved indgåelse af forlig. På baggrund heraf giver det anledning til diskussion om, hvilken løsning der er bedst egnet i sager, hvor børn og unge ikke har nydt beskyttelse som følge af den forpligtelse, kommunerne er pålagt om at føre tilsyn.

¹³⁶ Gammeltoft Hansen, m.fl.: Forvaltningsret, 2002, s. 687

¹³⁷ Jf. Budgetvejledning, Finansministeriet, 2016, pkt. 2.4.3.

¹³⁸ Andersen: Socialforvaltningsret, 2016, s. 55

¹³⁹ Bønsing: Forvaltningsret: Lærebog for statskundskab, 2016, s. 316

Kommuner har pligt til at handle økonomisk forsvarligt. Som følge af denne betragtning kan der argumenteres for, at såfremt det er overvejende sandsynligt, at kommunen vil blive dømt til erstatning ved retten, vil det indebære en fordel for kommunen at indgå forlig, da dette vil spare kommunen for procesomkostninger, som følger af en eventuel dom.

Foruden dette må hensynet til de pågældende, som rejser kravet over for kommunen ligeledes tale for, at der indgås forlig, når betingelserne herfor er til stede. Den typiske sag, hvor der rejses krav om erstatning for kommuners svigtede tilsyn, anlægges af voksne, som i deres barndom blev udsat for overgreb og omsorgssvigt. På det tidspunkt hvor et krav rettes mod kommunen, har de nu myndige voksne, allerede været en del af en retssag mod gerningsmanden.

Anlæggelse af retssager er ofte en langsommelig proces, og henset til de forhold sagsøgerne allerede har været udsat for, må der også tages hensyn til dette element. Således vil forlig ligeledes være en fordel for de, der har været udsat for krænkelse som følge af kommuners svigt.

9. Flere sager på vej

Det er allerede nævnt i afhandlingens indledning, at der er en forventning om, at lignende sager med krav om erstatning som følge af kommuners passive tilsyn vil blive rejst i den kommende tid. Årsagen til denne forventning er begrundet i, at Børns Vilkår i 2013 modtog satspuljemidler til at støtte børns mulighed for erstatning i disse sager. Således hjælper Børns Vilkår misbrugte og omsorgssvigtede børn og unge op til 30 år med at anlægge erstatningssag mod kommuner som følge af passivitet ved tilsyn.

Børns Vilkår er som følge af de modtagne satspuljemidler blevet bekendt med 68 relevante henvendelser vedrørende mulige erstatningssager.¹⁴⁰

Når Børns Vilkår modtager satspuljemidler til dette formål, må der foreligge et politisk ønske om, at det skal være muligt for personer at modtage erstatning for den skade, de har lidt, som følge af kommunalt svigt i deres barndom.

De nyligt afsagte domme i henholdsvis "Esbjerg-sagen" og "Slagelse-sagen" må i kraft af deres retskildemæssige værdi, anses som en fremtidig rettesnor for, hvorledes udfaldet af de kommende sager kan forventes at blive.

¹⁴⁰ Justitsministeriets notat om forældelse af godtgørelses- og erstatningskrav mod offentlige myndigheder i sager om omsorgssvigtede eller misbrugte børn, pkt. 1.

Børns Vilkår opfordrer til, at sagerne så vidt muligt bliver afgjort ved forlig, da dette vil være den mest skånende løsning for de, der rejser krav mod kommunen.¹⁴¹

Udsigten til de kommende sager hvor kommuners erstatningsansvar skal vurderes, har ligeledes været afgørende for den lovændring, der er beskrevet i afsnit 7.3. Det lægges således blandt andet til grund for lovændringen, at Børns Vilkår i en evaluering konkluderer, at de dagældende regler om forældelse ville udgøre en barriere for børns mulighed for at anlægge sag om erstatning mod kommuner, når de som voksne bliver bekendt med deres retsstilling.¹⁴²

Dermed har udsigten til de kommende sager om kommuners erstatningsansvar haft betydning for lovgivningen og giver desuden en indikation af, at fremtiden byder på flere sager, hvor det søges belyst, hvorvidt der er handlet erstatningspådragende ved ikke at reagere på underretninger, og udføre tilsyn med de forhold kommunens børn lever under. Således kan dette retsområde, som indtil for nyligt forelå ganske uafklaret, forvente at blive genstand for yderligere prøvelse og vurdering af retstilstanden den kommende tid. I kraft af at ingen omstændigheder er ens, vil de kommende sager bidrage til at belyse, hvor grænserne for kommuners erstatningsansvar for manglende tilsyn består.

10. Perspektivering

På baggrund af den retsstilling der er blevet beskrevet i nærværende afhandling, findes det relevant, at følgende perspektivering søger at belyse den eventuelle betydning, det har, at sagsøgere var børn på tidspunktet, hvor kommunen svigtede sin forpligtelse til at føre tilsyn.

Dermed vil der ske en diskussion af, om ansvarsgrundlaget er anderledes i sager, der vedrører børn, end i andre situationer, hvor offentlige myndigheder begår fejl.

På baggrund af den beskrivelse, der er foretaget af offentlige myndigheders erstatningsansvar, findes det, at ansvarsgrundlaget for kommuner er culpa.

De forhold som definerer, hvilke forpligtelser der tilfalder kommunen, og som ved passivitet åbner mulighed for erstatning, giver dog anledning til at diskutere, om ansvarsgrundlaget i sager med børn er skærpet, eller endog forekommer som et objektivt ansvar. Det følger af såvel national lovgivning, som forpligtelser efter EMRK, at kommunen er forpligtet til at handle, når kommunen ved eller

¹⁴¹ Udtalt af Rasmus Kjeldahl, Direktør for Børns Vilkår til DR den 23. marts 2018

¹⁴² Lovforslag nr. L 31, fremsat den 4. oktober 2017, pkt. 2.2.2.1

burde vide, at der foreligger omstændigheder, der medfører, at børn eller unge udsættes for behandling, der krænker deres rettigheder efter EMRK artikel 3.

Når rækkevidden og omfanget af de positive forpligtelser, der følger af EMRK artikel 3, skal belyses, må der støttes ret på praksis fra EMD. Det kan på baggrund af praksis fra EMD blandt andet konkluderes, at der som følge af artikel 3, eksisterer en repeated warning-standard, der medfører ansvar for den offentlige myndighed, hvis denne havde kendskab til, at der var risiko for krænkelse af EMRK artikel 3, uden der blev iværksat en adækvat handling for at afhjælpe situationen.¹⁴³

Dette giver anledning til at rejse spørgsmål om, hvorvidt ansvarsgrundlaget for kommuner som begår fejl, er anderledes, når fejlen vedrører svigt i sager om børn og unge. Årsagen hertil er, at det er anerkendt, at praksis fra EMD udgør en betydelig rolle i forhold til fortolkning og anvendelse af bestemmelserne i EMRK. Således kan praksis fra EMD, anses som gældende ret på niveau med konventionsbestemmelserne.

Betydningen af at forholdet vedrører børn, kan endvidere diskuteres i forhold til de nylige ændringer i lovgivningen om forældelse. Det absolutte udgangspunkt for ny lovgivning er, at det vedtagne gælder med virkning fra tidspunktet, hvor loven træder i kraft. Hensynene bag dette udgangspunkt er, at man skal have forudsætning for, som følge af kendskab til gældende ret, at være bekendt med sin retsstilling. Dermed fraviges dette udgangspunkt, når lovgiver vælger at afskaffe forældelsesfristen med tilbagevirkende kraft i sager om erstatning for kommunens passive tilsyn. Dette giver anledning til at vurdere, hvorvidt en så drastisk handling er foretaget, fordi det forbedrer retsstillingen for børn.

Generelt medfører forbedringer af børns retsstilling bred tilslutning fra alle sider. Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at FN's Børnekonvention, der har til formål at sikre barnets bedste, er den konvention, som flest nationer har tiltrådt. Alle kan således blive enige om, at det er ønskeligt at fremme barnets bedste.

Når dette er sagt, må der dog også forekomme saglighed i de dispositioner, som træffes for at sikre barnets bedste. Det kan diskuteres, hvorvidt der sker et skred i forhold til at bevare denne saglighed, når der eksempelvis i "Rebild-sagen" indgås forlig om udbetaling af godtgørelse til et barn, hvor gerningsmanden ikke er blevet dømt for overgreb mod vedkommende. Det skal som bekendt, jf.

¹⁴³ Z. m.fl. mod UK (29392/95), præmis 11-40

afsnit 8, være overvejende sandsynligt, at en kommune vil blive fundet erstatningsansvarlig af domstolene for, at kommunen har hjemmel til at indgå forlig. Der kan således rejses spørgsmål om, hvorvidt det er sandsynligt, at Rebild Kommune ved retten findes erstatningsansvarlig for passivitet i forbindelse med overgreb, som domstolene ikke har fundet gerningsmanden ansvarlig for.

Det synes, at der foreligger en ”børnevenlighed”, der er styrende i forhold til at gøre det muligt at opnå erstatning fra kommuner, der har svigtet sin forpligtelse til at føre tilsyn. Dette har også medført, at Børns Vilkår kæmper for oprettelsen af et særligt nævn, der har til formål at behandle sager, der vedrører kommuners erstatningsansvar over for børn og unge, som blev udsat for overgreb i sin barndom.¹⁴⁴

Dermed findes det, at der foreligger grundlag for at diskutere, hvorvidt den beskrevne ”børnevenlighed” medfører skærpet ansvar for kommuner og en forbedret retsstilling for de pågældende børn, der har været udsat for kommunalt omsorgssvigt i deres barndom.

11. Sammenfattende konklusion

Indledningsvist blev det fremført, at antallet af sager om overgreb og omsorgssvigt, som kommer til såvel kommunernes som offentlighedens kendskab, har været stigende de seneste år. I kraft af at sagerne ikke afgrænser sig til at omfatte omsorgssvigt fra forældre eller pårørende til barnet, men ligeledes omfatter svigt fra de offentlige myndigheder, opnår området en stor samfundsmæssig interesse.

Ved anvendelse af juridisk metode har det været muligt at beskrive gældende ret på området. Med udgangspunkt i retspraksis, national lovgivning samt internationale konventioner, har det dermed været muligt at afklare, hvilke pligter der foreligger for kommunerne, samt belyse i hvilket omfang det udgør en erstatningspådragende handling at udvise passivitet over for disse pligter.

Tidligere har kommunernes ansvarsgrundlag i sager, hvor der er udvist passivitet ved tilsyn med børn, været ubeskrevet. Som følge af at erstatningsretten i høj grad er ulovbestemt, hvilket indebærer, at der ikke foreligger en fremstilling af, hvilke forhold der kan føre til erstatningsansvar for kommuner i den pågældende type sager, har der været efterspørgsel på praksis fra domstolene til at belyse kommunernes ansvarsgrundlag. Således forekommer det, at de to domme fra henholdsvis landsretten og højesteret har skabt et nyt retsområde i dansk ret, hvor det fastslås, hvornår der er

¹⁴⁴ Udtalt af Rasmus Kjeldahl, Direktør for Børns Vilkår, til DR, d. 23. marts 2018

ansvarsgrundlag for kommuner. Det fremgår desuden af praksis, at skyldsvurderingen i høj grad må foretages på baggrund, af hvilken viden om de retlighedskrænkende forhold, kommunen har eller burde have.

Omfanget og rækkevidden af de tilsynspligter, som tilfalder kommunerne, fremgår kun i mindre omfang af ordlyden af henholdsvis servicelovens bestemmelse og rettighederne efter EMRK. De åbne formuleringer som følger af lovgivningen, må således udfyldes af praksis fra henholdsvis nationale domstole og EMD. Med udgangspunkt i dette kan det konkluderes, at tilsynspligten indebærer en handlepligt for kommunerne. Ligeledes fremgår det af praksis, at der foreligger en repeated warning-standard, som medfører, at der foreligger ansvar for kommunerne, såfremt de gennem underretninger har opnået kendskab til forhold, som udgør en risiko for et barn eller en ung, uden at undersøge omstændighederne og eventuelt iværksætte foranstaltninger. Dermed er det med udgangspunkt i praksis muligt at beskrive omfanget af kommunernes tilsynspligt.

Når tilsynspligten ikke bliver efterlevet i praksis, medfører det naturligt, at der rejses spørgsmål omkring, hvorvidt de ansatte i kommunerne reelt er bekendt med omfanget af pligterne og de krav som stilles til kommunens opgaver. Af ”Slagelse-sagen” fremgik det, at myndighederne var usikre på, hvilke konkrete forpligtelser der var omfattet af tilsynspligten. Kommunens usikkerhed om dette, blev desuden skildret ved, at afgørelsen ikke blev anket. Dette forekommer som et udtryk for, at dommen anses som en afklaring af såvel kommunens erstatningsansvar som omfanget af tilsynspligten.

Kommuners erstatningsansvar for manglende tilsyn blev yderligere defineret med Esbjerg-dommen. Her blev det understreget, at alene konstateringen af at der er sket overgreb mod børn, i en sag hvor kommunen udviser passivitet, ikke er tilstrækkeligt til at danne et ansvarsgrundlag for kommunen. Det må desuden være påregneligt for kommunen, at dens passivitet vil medføre overgreb på de konkrete børn, som rejser krav om erstatning.

Eftersom Børns Vilkår har varslet, at fremtiden vil byde på lignende sager om erstatningskrav for passivitet, vil de to eksisterende domme med al sandsynlighed få betydning for udfaldet af disse sager.

Lovgiver har ved den nylige ændring af forældelsesloven taget initiativ til at lette muligheden for at rejse krav mod kommunen. Ændringen har virkning med tilbagevirkende kraft og hjemler således mulighed for alle, der har været udsat for kommunalt svigt i sin barndom, til at rejse krav om erstatning.

Den seneste tids retspraksis på området forekommer retsskabende, eftersom dommene bidrager til at definere kommunes rolle som tilsyn samt belyse hvornår der er ansvarsgrundlag for kommuner i sager om tilsyn med børn. Således er det, gennem praksis, blevet beskrevet i større omfang, hvilke omstændigheder der tillægges værdi for vurderingen af, hvorvidt der foreligger ansvarsgrundlag for kommuner, der har udvist passivitet ved tilsyn med børn og unge.

12. Abstract

The title of this master's thesis is "*The liability for damages of the municipality due to lack of duty to act and supervision with children*".

The subject of this master's thesis is the liability for damages of the municipality when it has caused violation of human rights, due to lack of supervision with children.

The motivation to write about this branch of jurisprudence is caused by the intense focus on cases where children have been exposed to care failure, violation or sexual abuse in their homes. Despite the fact that the municipalities have received several notifications and information, regarding disturbing circumstances, the local authorities have not taken measures to protect the children.

The theoretical method, which is used in this master's thesis to document the possibilities of compensation in this type of cases aims to describe applicable law. In order to describe the applicable law this master's thesis includes national legislation, international law and case law to constitute the basis for a conclusion on the legal status of this area of law.

Section 1 in this master's thesis constitutes the purpose with the thesis, and explains the methodical considerations. The section also includes a discussion of the value of the sources of law, which are included in this master's thesis.

Section 2 describes the process of Danish social security law in relation to children. The section includes a description of relevant law reforms since 1990.

Section 3 concerns a review of the obligation to make notifications of disturbing conditions in homes where children grow up.

Section 4 deals with the statutory duty to supervise with children. The duty applies to municipalities and includes a duty to act in the cases where the municipalities have or ought to have knowledge about care failure or abuse.

Section 5 deals with a presentation of the obligations arising from international conventions. Including a presentation of the European Convention on Human Rights (ECHR) which, when it is violated, forms the basis for an action for damages. Individuals, whose human rights have been violated can institute proceedings due to a claim for compensation. Section 6 describes the general law of damages and the legal of liability of the municipalities. In order to exemplify the access to make a claim for damages relevant case law will be included.

Section 7 concerns revised legislation concerning the Danish Limitation Act. The changes in legislation in this area ensures that children who have been exposed to sexual assaults have the opportunity to raise a claim for damages regardless any period of limitation.

Section 8 discusses whether the municipalities have legal basis to pay compensation without a prior court decision. This discussion includes consideration of the principle of legality and the possibilities that which have been given with the local government mandate.

Section 9 concerns the fact that it is predicted that there will be more similar cases about claim for damages due to the municipalities' lack of supervision in the future.

Section 10 puts the subject into perspective by considering which impact it has, that the subject concerns children. It is thus discussed whether this branch of jurisprudence is subject to increased sympathy because is concerns children.

Section 11 makes a conclusion to the statements of the problems, which are introduced in this master's thesis. The conclusion seeks to clarify which terms that provides access to claim for damages when the municipalities acts passive to the obligations as provided by law.

13. Litteraturliste

Bøger

Bo von Eyben og Helle Isager: Lærebog i erstatningsret, 7. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011.

Carsten Henrichsen, Steen Rønsholdt, Peter Blume: Forvaltningsretlige perspektiver. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006

Hanne Hartoft: Magtanvendelse over for anbragte børn og unge. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016

Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Morten Engberg, Kaj Larsen, Karsten Loiborg og Jens Olsen: Forvaltningsret, 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002

Jens Elo Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2. udgave. Karnov Group Denmark, 2016

Jens Evald: At tænke juridisk, 4. udgave. Nyt Juridisk Forlag, 2011

Jens Evald: Retskilderne og den juridiske metode, 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2000

Jon Andersen: Socialforvaltningsret, 6. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016

Jon Fridrik Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, Jurist – og Økonomforbundets Forlag. 3. udgave, 2010

Hanne Hartoft: Magtanvendelse over for anbragte børn og unge, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016

Hans Gammeltoft-Hansen, m.fl.: Forvaltningsret, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2. udgave, 2002

Karsten Revsbech, Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen og Søren Højgaard Mørup: Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016

Lone L. Hansen og Erik Werlauff: Den juridiske metode – en introduktion, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013

Malene Værum Westmark: Offentligretligt erstatningsansvar for skadevoldende retsakter. Thomsen Reuters, 2010

Nell Rasmussen (Redaktion): Menneskerettigheder i socialt arbejde. Nyt Juridisk Forlag, 2013

Nell Rasmussen, Jane Røhl: Børn i familie- og socialretten, 2. udgave. Nyt Juridisk Forlag, 2014

Peter Blume: Rettens veje og vildveje – et bidrag til retsteorien. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2007

Peter Pagh, Søren Højgaard Mørup: Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017

Sten Bønsing: Forvaltningsret – Lærebog for statskundskab, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016

S. Jørgensen, H. Krunke, M. Hartlev, K. Ketscher: Nye retlige design: Dansk ret under konkurrence, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2003

Trine Schultz, Hanne Hartoft, John Klausen, Nina von Hielmcrone: Socialret – Børn og Unge, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017

Vibe Ulfbeck: Erstatningsretlige grænseområder: Professionsansvar, produktansvar og offentlige myndigheders erstatningsansvar, 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010

Nye retlige design – dansk ret under konkurrence Jurist og Økonomforbundets Forlag 2003

Betænkninger

Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet. Betænkning nr. 1546

Betænkning over lovforslag nr. L 31 af 25. januar 2018

Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge, 1990

Internationale kilder

Bekendtgørelse af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder

Lov nr. 285 af 29. april 1992 - Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Wiener-konventionen af 23. maj 1969 om traktatretten

Love og bekendtgørelser

Lovbekendtgørelse nr 102 af 29/01/2018 om social service

Lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998

Bekendtgørelse nr. 1466 af 16/12 2010 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service

Lovforslag og bemærkninger til lovforslag

Bemærkninger til lovforslag nr. L 165 af 28. februar 2007 om forældelse af fordringer

Bemærkninger til lovforslag nr. L 31 af 4. oktober 2017

Forslag til lov om ændring af lov om social service, L 181, 2012-13

Vejledninger

Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven).

Budgetvejledning, Finansministeriet, 2016

Ombudsmandspraksis

Redegørelse af 8. juli 2014

FOB 2005.14-1

FOU2014-19

Retspraksis

Nationale afgørelser

UfR 1943.1072H

UfR 1985.368 H

U.1994.247H

FED 2001.113

UfR 2005.822Ø

UfR 2012.524H

UfR 2013.2696H

UfR 2017.3272Ø

Dom afsagt af Højesteret d. 21. marts 2018, sag 111/2017

EMD domme

Z m.fl. mod UK (29392/95)

M og M mod Kroatien (10161/13)

O'Keeffe v. Irland (35810/09)

Mahmut Kaya v. Tyrkiet af 28. marts 2000

Okkali v. Tyrkiet (52067/99),

Øvrigt

Udmøntning af satspuljen for 2013

Underretningsstatistikken, Ankestyrelsen

Ankestyrelsens undersøgelse: Kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge, 2012

Justitsministeriets notat om forældelse af godtgørelses- og erstatningskrav mod offentlige myndigheder i sager om omsorgssvigtede eller misbrugte børn