

15. august 2008
25. januar 2008
31.07.2007

EM 2008/10
FM 2008/39
EM 2007/39

Bemærkninger til forordningsforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Den gældende landstingsforordning om hjælp til børn og unge er vedtaget på Forårssamlingen 2003 og senest ændret på Efterårssamlingen 2006. Familiedirektoratet har på foranledning af henvendelse fra politiet og kriminalforsorgen i Grønland haft nedsat en arbejdsgruppe med de nævnte instanser samt KANUKOKA. Arbejdsgruppen har påvist, at der er et behov for Landsstyret til at kunne fastsætte regler om magtanvendelse ved børn og unges anbringelse uden for hjemmet. Behovet er opstået på baggrund af en stigning i antallet af børn og unge med en opførsel, der kan karakteriseres som voldelig og grænsesøgende. Disse børn og unge opholder sig for nuværende på kriminalforsorgens institutioner eller overlades i familiens varetægt, idet de eksisterende institutioner, plejefamilier og lignende ikke kan rumme dem uden fornyede regler for magtanvendelse.

De gældende regler om magtanvendelse findes i Hjemmestyrets bekendtgørelse om døgninstitutioner m.v. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap. Reglerne tager udgangspunkt i kriminallovens kapitel 2 om nødværge og nødret. Der har dog ved et stigende antal anbringelser vist sig at være et behov for at anvende magt i tilfælde, som ikke er dækket af reglerne om nødværge og nødret.

I forbindelse med en snarlig revision af reglerne i Hjemmestyrets bekendtgørelse om døgninstitutioner m.v. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap vil det være hensigtsmæssigt med indførelse af nye regler om magtanvendelse ved anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. Det er således hensigten med hjemmelsbestemmelsen at udskille reglerne om magtanvendelse fra de øvrige regler i Hjemmestyrets bekendtgørelse om døgninstitutioner m.v. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap og i stedet udstede en selvstændig bekendtgørelse om magtanvendelse.

Det er hensigten med en ny bekendtgørelse om magtanvendelse, at skabe et redskab, der kan medvirke til, at alle børn og unge med sociale problemer kan rummes inden for de hjælpeforanstaltninger, der kan tilbydes i Grønland.

2. Redegørelse for hovedpunkter i forslaget

Formålet med nærværende ændringsforslag er at indføre en hjemmel, så Landsstyret kan udstede nye regler vedrørende magtanvendelse ved anbringelse af børn og unge uden for hjemmet.

Der bliver med den nye hjemmel åbnet op for muligheden for at fastsætte regler for magtanvendelse i tilfælde, som falder uden for området for nødret og nødværge. Det er således hensigten, at der skal fastsættes bredere regler om magtanvendelse, som omfatter flere forhold end de gældende regler. Desuden gøres det med forslaget samtidig klart, at anvendelse af magt ikke må erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand i arbejdet med børn og unge. Anvendelse af magt er sidste udvej og konflikter, problemer og lignende bør først og fremmest forsøges løst ved anvendelse af ikke-voldelige metoder.

Den foreslåede hjemmel skaber mulighed for at fastsætte regler, hvor magtanvendelse vil kunne anvendes med præventiv hensigt. Med præventiv hensigt sigtes for eksempel på forhold, hvor man ved tidligt i forløbet at indespærre eller fysisk tilbageholde en person kan imødekomme situationer, som ellers kunne udvikle sig til fare for personer eller omgivelser, men hvor reglerne om nødværge og nødret ikke finder anvendelse. Med de nye regler vil man altså have mulighed for at udstede regler, hvor magt kan anvendes på et tidligere tidspunkt, end det er muligt med de gældende regler.

Det er Landsstyrets hensigt at udnytte hjemlen til at fastsætte mere detaljerede regler for, i hvilke tilfælde magtanvendelse er acceptabelt. Detaljerede regler vil gøre det lettere for de administrerende personer at anvende reglerne korrekt uden forudgående længere uddannelsesforløb. Som en konsekvens af de mere detaljerede regler vil såvel det administrerende personale som de omfattede børn og unge få et mere afklaret retsforhold, idet det vil blive lettere at finde ud af, i hvilke tilfælde magtanvendelse er tilladt.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

3.1 Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Ændringsforslaget vil ikke have økonomiske konsekvenser for det offentlige. Det kan tænkes, at der vil være et begrænset behov for opkvalificering af de personer, som skal administrere de nye regler om magtanvendelse, men udgifterne hertil vil kunne indeholdes i udgifterne til den almindelige løbende opkvalificering af institutionspersonale, plejefamilier og lignende.

3.2 Administrative konsekvenser for det offentlige

Ændringsforslaget vil ikke have administrative konsekvenser for det offentlige.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Ændringsforslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

5. Miljø- og naturmæssige konsekvenser

Ændringsforslaget har ingen miljø- og naturmæssige konsekvenser.

6. Administrative konsekvenser for borgere

Ændringsforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

7. Evt. andre væsentlige konsekvenser

Forslaget medfører hjemmel til at fastsætte regler for magtanvendelsen ved anbringelse af børn og unge uden for hjemmet og kan som sådan siges at have retssikkerhedsmæssige konsekvenser. De nye regler om magtanvendelse vil dog være klarere og mere specificerede end de gældende og vil som sådan være med til at gøre det lettere for såvel de personer, der skal administrere reglerne, og de omfattede personer at forholde sig til lovgivningen.

8. Forholdet til Rigsfællesskabet og selvstyre

Ændringsforslaget har ingen betydning for forholdet til Rigsfællesskabet og selvstyret.

9. Høring af myndigheder og organisationer m.v.

Ændringsforslaget har været sendt i høring hos KANUKOKA med anmodning om høring hos kommunerne, Kommunernes Revision, IMAK, PIP, PPK, ASG, ISI, Foreningen af plejefamilier, Økonomidirektoratet, Direktoratet for Sundhed, Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, Det Social Ankenævn og internt i Familiedirektoratet.

Følgende myndigheder og organisationer har afgivet høringssvar:

KANUKOKA, Det Sociale Ankenævn, Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke samt Kommunernes Revision.

Direktoratet har anført sine bemærkninger til høringssvarene med kursiv.

KANUKOKA:

KANUKOKA påpeger indledningsvis, at høringsfristen ikke har en tilfredsstillende længde. KANUKOKA bemærker til forslaget, at formuleringen af bestemmelsen bør laves om, idet den ikke fremstår klar og tydelig. KANUKOKA bemærker tillige, at regler med udgangspunkt i den foreslåede hjemmel bør være meget grundige og ledsages af konkrete retningslinier til personalet, som skal administrere reglerne. Desuden anføres det, at det administrerende personale bør tilbydes fornøden opkvalificering og supervision.

Familiedirektoratet har taget KANUKOKAs bemærkninger til efterretning med hensyn til det videre arbejde med en bekendtgørelse om magtanvendelse, men er ikke af den opfattelse, at bemærkningerne giver anledning til at ændre i forordningsforslaget.

Det Sociale Ankenævn:

Det Sociale Ankenævn stiller i sit høringssvar spørgsmålstegn ved, om der ved et stigende antal anbringelser kan påvises et behov for magtanvendelse.

Det er Familiedirektoratet og forskellige institutioners opfattelse, at de gældende regler om magtanvendelse ikke i alle tilfælde er dækkende for det behov, der er for at løse konflikter og problemer vedrørende børn og unge. Denne opfattelse bakkes desuden op af politiet og kriminalforsorgen i Grønland, som har kontaktet Familiedirektoratet med henblik på en revision af de gældende regler om magtanvendelse.

Det Sociale Ankenævn påpeger, at den foreslåede ændring vil medføre økonomiske konsekvenser for det offentlige i form af udgifter til sagsbehandling af klager og opkvalificering af det personale, som skal administrere de nye regler om magtanvendelse.

Familiedirektoratet mener ikke, at der som en konsekvens af de nye regler vil komme flere klagesager vedrørende magtanvendelse. Det er tværtimod direktoratets opfattelse, at klare og detaljerede regler i bekendtgørelsesform vil medføre færre sager, hvor der er tvivl om lovligheden af en udøvet magt. Direktoratet finder i forlængelse heraf heller ikke, at der vil være behov for yderligere økonomiske midler til opkvalificering af personale. Personalet på institutioner for børn og unge gennemgår løbende opkvalificering, som må anses for at være mere end tilstrækkeligt til at kunne administrere nye og lettere anvendelige regler.

Det Sociale Ankenævn finder, at der ved en øget beføjelse til magtanvendelse er retssikkerhedsmæssige konsekvenser for de omfattede børn og unge.

Familiedirektoratet mener ikke, at der kan siges at være væsentlige retssikkerhedsmæssige konsekvenser for de børn og unge, som vil være indblandet i episoder, der omfattes af nye regler om magtanvendelse. Det er direktoratets opfattelse, at eventuelle retssikkerhedsmæssige konsekvenser er af relativt ringe omfang, hvorfor direktoratet ikke har nævnt det i bemærkningerne. Personer, der

omfattes af de nye regler, vil i de fleste tilfælde også være omfattet af de allerede gældende regler, ligesom de vil kunne klage over afgørelser vedrørende magtanvendelse. Desuden vil et klarere regelsæt med udførlige retningslinier for at udøve magt være med til at forbedre børn og unges retssikkerhed.

Det Sociale Ankenævn finder det betænkeligt, at der ikke i forslaget er taget udtømmende stilling til mulighederne for magtanvendelse.

Forordningsforslaget danner hjemmel til, at Landsstyret kan fastsætte regler om betingelserne for magtanvendelse. Det er Familiedirektoratets hensigt, at disse regler skal være klare og detaljerede, således at betingelserne for magtanvendelse i videst muligt omfang ikke kan betvivles.

Det Sociale Ankenævn finder det endvidere betænkeligt, at bestemmelsen skaber hjemmel til magtanvendelse ved alle anbringelser udenfor hjemmet formidlet af kommunalbestyrelsen, idet flere forskellige typer af anbringelser således er omfattet.

Familiedirektoratet anerkender problematikken, men finder det nødvendigt at skabe en hjemmel til at fastsætte regler om magtanvendelse i alle forhold, hvor børn er anbragt uden for hjemmet. Familiedirektoratet har som en konsekvens af ankenævnets bemærkninger foretaget en ændring af forordningsforslagets § 26a, stk. 1, så der i forordningen ikke nævnes specifikke typer af magtanvendelse, men alene skabes generelle regler for magtanvendelse samt hjemmel til at fastsætte regler om betingelse for magtanvendelse.

Det Sociale Ankenævn bemærker, at der efter deres bedste overbevisning ikke findes "sikrede afdelinger" på institutioner i Grønland og efterspørger, om formuleringen af stk. 2 skal opfattes som en hjemmel til at oprette sikrede afdelinger på institutioner for børn og unge.

Det er hensigten på enkelte døgninstitutioner i Grønland at indføre mindre afdelinger, som kan betegnes som sikrede afdelinger i relation til formuleringen af stk. 2, men Familie-direktoratet skal hertil bemærke, at bestemmelsen ikke skal ses som en hjemmel til at oprette sikrede afdelinger på institutioner for børn og unge. Det er efter direktoratets opfattelse ikke nødvendigt at have specifik hjemmel til oprettelse af sikrede afdelinger, hvis de sikrede afdelinger ikke overtræder de gældende regler om magtanvendelse.

Det Sociale Ankenævn sætter spørgsmålstegn ved at tillade fiksering, idet fiksering i for eksempel Danmark er forbudt.

Familiedirektoratet har taget bemærkningen til efterretning og ændret i forslaget.

Det Sociale Ankenævn bemærker afslutningsvis, at der mangler specielle bemærkninger til indholdet af de enkelte paragraffer og stykker i forordningsforslaget.

Familiedirektoratet anerkender dette synspunkt og har udvidet såvel de almindelige som de specielle bemærkninger til forordningsforslaget.

Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke.

Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirker bemærker, at der i bemærkningerne ikke er givet eksempler på, i hvilke tilfælde magtanvendelse er absolut påkrævet eller hvilke kriterier, der kan indgå i en bedømmelse af, om magtanvendelse er absolut påkrævet.

Familiedirektoratet har taget bemærkningen til efterretning og ændret i bemærkningen til forslagets stk. 1.

Kommunernes Revision:

Havde ingen bemærkninger til forslaget.

Bemærkninger til forordningsforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Til stk. 1

Med formuleringen understreges det, at magtanvendelse ikke må anvendes, med mindre forholdene i det konkrete tilfælde gør det absolut påkrævet. Forhold, der kan retfærdiggøre tilfælde af magtanvendelse, kan for eksempel foreligge i situationer, hvor magtanvendelse overfor barnet eller den unge vil kunne forhindre skader af ikke ubetydeligt omfang på personer eller omgivelser. Ved afgørelsen af, om det er nødvendigt at anvende magt, skal der foretages et skøn over de mulige konsekvenser ved ikke at anvende magt. Det foretagne skøn skal sættes op imod intensiteten af den anvendte magtanvendelse, således at der til enhver tid er proportionalitet mellem den anvendte form for magt og de skader, som kan forhindres ved magtanvendelsen.

Til stk. 2

Aflåsning af værelser om natten i sikrede afdelinger betragtes ikke som isolation, idet selve anbringelsen på en sikret afdeling vil være undergivet betingelser, som kan retfærdiggøre aflåsning af værelserne om natten af hensyn til såvel de anbragte børn og unge som det vagthavende personale. Aflåsning af værelser om natten antager desuden ikke samme karakter af indgreb, som en aflåsning af værelserne om dagen vil gøre.

Til stk. 3

Med ordlyden af stk. 3 er det hensigten at understrege, at magtanvendelse aldrig må optræde som erstatning for almindelig omsorg, pleje og pædagogisk bistand. Ved at lovfæste denne regel gør man det klart, at de ansvarlige personer om muligt altid skal prioritere en omsorgsfuld og socialpædagogisk indsats frem for anvendelse af magt. Det kan være svært at sikre, at reglen efterleves i praksis, men ved at skabe klare og letforståelige regler vedrørende magtanvendelse i en bekendtgørelse kan man skabe de bedst mulige betingelser for efterlevelse. Desuden vil der fortsat skulle sættes på uddannelse og opkvalificering af de personer, som skal administrere reglerne.

Til stk. 4

Formuleringen vil skabe tydelig hjemmel for udstedelse af betingelse for anvendelse af magt over for børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet. Hjemmelen vil blive brugt til at udstede en bekendtgørelse om magtanvendelse, som vil indeholde betingelserne for anvendelse af forskellige typer af magtanvendelse. Bekendtgørelsen vil for eksempel indeholde betingelserne for anvendelse af magt ved anbringelse efter forskellige former for hjælpeforanstaltning samt bestemmelser om, hvilke former for magtanvendelse, der er i alle tilfælde, er forbudt.

Til § 2

Det foreslås, at landstingsforordningen træder i kraft den 1. januar 2008.