

BØRNS VILKÅR • September 2023

10 år med Børns Vilkårs Erstatningsrådgivning

Erfaringsopsamling og fremtidsperspektiver

STOP
SVIGT

Forord

De sidste 20 år har der været en lang række reformer på det sociale område målrettet børn og unge med formålet om at sikre en bedre og hurtigere hjælp. Her kan nævnes Anbringelsesreformen fra 2006, Barnets Reform fra 2011 og senest Børnene Først og Barnets Lov, der træder i kraft januar 2024.

På trods af reformer og et vedvarende politisk fokus på området så har kommunerne haft – og har fortsat – store vanskeligheder ved at overholde selv grundlæggende principper og sagsbehandlingsregler med store konsekvenser for de berørte børn og unge.

Siden 2013 har Børns Vilkår hjulpet og rådgivet mere end 700 personer, der mener, at kommunerne lod dem i stikken, da de havde brug for hjælp i barndommen. Det er historier om børn, der har været massivt omsorgssvigtet af deres nærmeste – forældre, plejeforældre eller ansatte på anbringelsessteder. De har været udsat for psykisk og fysisk vold, overgreb og vanrøgt. Oplevelser der for de flestes vedkommende rækker langt ind i voksenlivet.

For nogle af disse personer har svigtet været dobbelt, idet den ansvarlige kommune ikke greb ind eller undersøgte barnets vilkår nærmere, på trods af at kommunen vidste, at ikke alt var, som det skulle være.

Den første danske sag om kommunernes erstatningsretlige ansvar for overgreb og omsorgssvigt på børn og unge blev afsagt i 2017 (Slagelse-sagen), og siden er en række andre kommuner blevet gjort erstatningsansvarlige i lignende sager.

I 2018 blev forældelsesfristen for ældre børnesager afskaffet. Dette har medført, at staten i en række sager har anerkendt sit erstatningsansvar i ældre sager.

Denne rapport opsummerer og perspektiverer Børns Vilkårs erfaringer på baggrund af mere end 700 henvendelser og 10 års arbejde med at hjælpe og rådgive personer, der mener at være udsat for myndighedssvigt i deres barndom.

God læselyst.

Rasmus Kjeldahl
Direktør

Indholdsfortegnelse

Forord	2
Indholdsfortegnelse	3
Indledning	4
Anbefalinger	6
Afgørende at målgruppen også fremadrettet støttes til at gennemføre et erstatningssagsforløb	6
Alternativ til domstolsbehandling	6
Skærpelse af kommunernes ansvar vedrørende overgreb mod anbragte børn	6
Bedre og hurtige sagsbehandling i børnesager	7
Børns Vilkår støtte i erstatningssager til personer, der har været udsat for offentligt omsorgssvigt i barndommen	8
Det juridiske grundlag for erstatningssager vedrørende myndighedssvigt samt gennemgang af udvalgte domme	10
Hvem har henvendt sig og hvad handler sagerne om?	16
Hvor mange og hvem henvender sig til Børns Vilkår?	16
Hvad handler sagerne om?	17
Børns Vilkår erfaringer med at anlægge erstatningssager om myndighedssvigt	20
Lange procesforløb	20
Vanskeligt at dokumentere omsorgssvigt og myndighedssvigt	21
Motiverede, men ustabile og sårbare personer	23
Erstatningsrådgivningens betydning for ansøgerne	23
Fællestræk ved sager om myndighedssvigt	23
Konklusion og fremadrettet perspektiver	26
Konklusion på erfaringer fra erstatningsrådgivningen	26
Fremadrettede perspektiver	26

Indledning

I årene fra 2007 til 2011 blev offentligheden konfronteret med en række alvorlige børnesager, hvor børn i årevis havde været udsat for overgreb og omsorgssvigt, uden at myndighederne greb ind. I kølvandet på disse sager om grove myndighedssvigt foretog Ankestyrelsen i 2012 en kulegravning af et antal sager. anbefalingerne fra denne kulegravning førte til, at man i 2013 iværksatte Overgrebspakken, som med en række initiativer og lovændringer skulle sikre, at kommunerne i højere grad hører børn samt reagerer på underretninger i sager om omsorgssvigt og overgreb mod børn.

Imidlertid ønskede man fra politisk hold også at kunne stille kommunerne mere direkte til ansvar, når de ikke overholder deres forpligtelse til at hjælpe omsorgssvigtede børn. Derfor blev satspuljeordførerne i 2012 enige om at afsætte midler til at støtte børn og unge op til 23 år i at anlægge erstatningssag, når de bliver svigtet af kommunen.

Børns Vilkår, som i kraft af sit bisidderkorps allerede havde stor erfaring i at støtte børn og unge i deres møde med myndighederne, blev udpeget til at varetage rådgivningsordningen. Børns Vilkår hjælper blandt andet med at screene sagerne, indhente akter og få kontakt til en advokat, der kan føre sagen ved domstolene, hvis det vurderes relevant. Hertil bisidder Børns Vilkår ved advokat og domstolene.

I Danmark var der inden rådgivningens etablering ikke erfaringer med denne type retssager. Indledningsvist skulle projektet således afdække nyt juridisk land og få skabt en retspraksis på området. Sidenhen har rådgivningen ført til, at en række sager om offentligt omsorgssvigt er blevet ført ved domstolene, hvilket har medført, at der nu foreligger en betydelig mængde praksis vedrørende offentligt omsorgssvigt.

Samlet set har Børns Vilkår fra 2013 til 2023 modtaget henvendelse fra mere end 700 personer om potentielle erstatningssager. I omkring 13 procent af disse sager er der opnået erstatning enten ved forlig eller ved en retssag.

I projektets første fase var det alene unge under først 23 år og så 30 år, som kunne anvende ordningen, idet ældre sager vil være forældet efter dansk rets almindelige forældelsesregler. I forbindelse med at de første af disse sager blev ført ved domstolene, blev offentligheden imidlertid opmærksom på, at dette var en uhensigtsmæssig retsstilling, idet mange, der har oplevet omsorgssvigt i barndommen, først langt op i voksenalderen bliver klar til at reflektere over deres historie og sagsforløb og til at overveje, om de skal søge oprejsning for de svigt og overgreb, som de er blevet udsat for. Der samlede sig på den baggrund et politisk flertal for at afskaffe forældelsesfristerne med tilbagevirkende kraft. Med lovforslag nr. 140 af 28. februar 2018 blev forældelsesfristen for krav på erstatning og godtgørelse, som udspringer af offentligt

omsorgssvigt, således ophævet med den konsekvens, at alle – uanset alder – kan rejse en sag om offentligt omsorgssvigt ved domstolene.

I forbindelse med ophævelsen af forældelsesfristen blev det forventet, at antallet af relevante sager vil stige betragteligt. Folketingets partier besluttede på den baggrund, at Børns Vilkårs Erstatningsrådgiving skulle udvides til at omfatte personer over 30 år, så alle personer, der overvejer at anlægge en sag om offentligt omsorgssvigt, kan få støtte og hjælp gennem ordningen.

Børns Vilkårs erfaringer med at rådgive erstatningsansøgere viser, at det er en langsommelig og vanskelig proces at løfte en sag om offentligt omsorgssvigt ved domstolene. Fra sagernes opstart ved henvendelse til Børns Vilkår til en eventuel retssag er overstået, vil der i hvert fald gå 2-2½ år og endnu længere, hvis sagen skal for flere retsinstanser.

Samtidig viser erfaringerne fra rådgivningen, at det ofte er vanskeligt at løfte bevisbyrden i sagerne – det gælder især i forhold til at dokumentere, at kommunen har haft kendskab til barnets situation uden at handle på det. Det kan blandt andet skyldes mangelfulde sagsakter som følge af mangelfuld registreringspraksis eller forsvundne akter. Dette gælder særligt for de ældre sager, hvor det nærmere er reglen end undtagelsen, at dokumentationen er mangelfuld. Dokumentationsvanskelighederne kan også skyldes komplicerede sagsforløb med flytninger mellem mange kommuner.

Endelig møder vi i en meget stor andel af sagerne et kommunalt system, der efter en socialfaglig målestok har været kritisabel, men hvor der på trods af dette ikke vurderes at være grundlag for en erstatningssag. I de tilfælde kan det være værd at overveje, om man kan imødekomme behovet for forklaring og anerkendelse ad andre veje, herunder gennem dialog med kommunen.

Organisatorisk er Erstatningsrådgivningen forankret i Børns Vilkårs børnefaglige afdeling, hvor også Børns Vilkårs bisidderkorps er forankret.

Denne rapport har til formål at præsentere rådgivningens metoder og resultater i perioden 2013 - 2023. Som led i dette foretages en analyse og perspektivering af erfaringerne med at anlægge erstatningssager vedrørende myndighedssvigt og evt. barrierer for, at der kan anlægges sag om offentligt omsorgssvigt. Dette er mundet ud i fire anbefalinger.

Anbefalinger

Børns Vilkår peger på fire forslag til ændringstiltag, som fremadrettet kan gøre det nemmere for personer, der har været udsat for offentligt omsorgssvigt i barndommen, at få erstatning eller anden form for anerkendelse og oprejsning, når myndighederne har svigtet dem i barndommen.

01

Afgørende at målgruppen også fremadrettet støttes til at gennemføre et erstatningssagsforløb

Erfaringer fra erstatningsrådgivningen viser, at der forsat er et stort behov for en rådgivningsordning, der kan rådgive og støtte personer, der har været udsat for omsorgssvigt i barndommen, med at gennemføre et erstatningssagsforløb. Det gælder både støtte til de mange praktiske trin i processen, hvor sagen skal vurderes, idet der skal indhentes akter og findes en egnet advokat – og det gælder den mere psykologiske støtte i forhold til at håndtere et ofte langt og frustrerende sagsforløb, som omhandler en svær og til tider traumatiserende del af målgruppens liv. Uden denne støtte er det Børns Vilkår vurdering, at kun få sager vil komme for retten.

02

Alternativ til domstolsbehandling

Erfaringerne fra rådgivningen viser, at der er behov for et alternativ til traditionel domstolsbehandling for sager om myndighedssvigt mod børn. Børns Vilkår foreslår derfor, at der etableres et *erstatningsnævn* for børnesager. En nævnsbehandling vil betyde en kortere og mindre kompliceret proces, hvilket sandsynligvis ville give flere mod på at få prøvet deres sag og mindske deres behov for støtte i processen.

03

Skærpelse af kommunernes ansvar vedrørende overgreb mod anbragte børn

Børns Vilkår mener, at erfaringerne fra erstatningsrådgivningen giver anledning til at overveje, om man kan skærpe kommunernes ansvar vedrørende overgreb mod anbragte børn. Anbragte børn er i kommunens varetægt, og der påligger derfor myndighederne et særligt ansvar, når et barn lider overlast under anbringelsen. Ligesom i andre sager med et meget ulige magtforhold mellem parterne, kunne man overveje at indføre omvendt bevisbyrde, så kommunen i højere grad kan holdes ansvarlig og erstatningspligtig i forhold til de overgreb, et anbragt barn er udsat for.

04

Bedre og hurtige sagsbehandling i børnesager

Børns Vilkårs erfaring fra Børns Vilkårs bisidderordning viser, at mange børn bliver hjulpet hurtigt og relevant af myndighederne, men at der også stadig er børn og unge, som bliver svigtet eller dårligt behandlet i den kommunale børnesagsbehandling. Det gælder fx børn, som ikke får akut hjælp, når de henvender sig om vold og andre overgreb, eller når de står på gaden uden noget sted at sove. Det gælder også børn, som ikke bliver inddraget og hørt i deres egen sag, og som ikke bliver troet på i deres møde med systemet – og det gælder børn, som må opgive at komme i kontakt med deres sagsbehandler eller at få sat et møde op på grund af travlhed og bureaukratiske arbejdsgange.

Børns Vilkårs støtte i erstatningssager til personer der har været udsat for offentligt omsorgssvigt i barndommen

Børns Vilkårs rådgiver og støtter hele vejen gennem sagen. Allerede før sagen starter, har rådgiverne en vigtig rolle i forhold til at klæde de personer, der henvender sig, på til at træffe en oplyst beslutning om, hvorvidt et erstatningssagsforløb er det rigtige valg for dem. I den forbindelse oplyser sagsbehandleren også erstatningsansøgeren om, at en erstatningssag kan være langvarig, og at det kun er i et fåtal af sagerne, at der er grundlag for erstatning.

Eftersom det i sagens natur er en målgruppe af udsatte og ofte skadede og sårbare personer, har rådgiverne et stort ansvar i forhold til hele tiden at forholde sig etisk til, om vi reelt hjælper og støtter eller blot belaster yderligere ved at understøtte et sagsanlæg.

Derfor er det et grundlæggende princip i rådgivningen, at alle selv skal henvende sig og udtrykke et ønsket om at anlægge en erstatningssag. De skal selv have motivationen til at søge oprejsning – de skal ikke deltage, alene fordi det vurderes, at de kunne have krav på erstatning.

Sagsforløbet trin for trin

Børns Vilkår har både en praktisk og tryghedsskabende rolle i forbindelse med erstatningssagerne. Vi hjælper trin for trin gennem sagsforløbet, og rådgiveren er der som støtte for erstatningsansøgerne undervejs for at skabe tryghed og overblik i en svær proces. Rådgivernes rolle er også at hjælpe med at håndtere den frustration, der kan opstå i et langt og kompliceret sagsforløb, og med at tackle de svære følelser, som det kan udløse at skulle forholde sig til sagen og sin fortid. De fleste af dem, der henvender sig, er præget af forskellige psykiske og sociale problemer, og det nødvendiggør en særlig støtte i forløbet. Denne type støtte har rådgiverne, der alle er ansat som specialkonsulenter, mangeårig erfaring med fra kommuner mv., samt som led i deres arbejde som professionelle bisiddere.

Nedenfor gennemgår vi de enkelte trin i erstatningssagsforløbet for at skabe klarhed om Børns Vilkårs rolle i sagerne:

- Trin 1: Vurdering af sagens relevans og forventningsafstemning med den mulige sagsøger. Telefonsamtale med den mulige sagsøger, hvor problematik og historik i sagen afdækkes. Hvis sagen vurderes relevant, orienteres om, hvad det indebærer at anlægge en erstatningssag – herunder det lange tidsperspektiv samt risikoen for, at sagen falder pga. manglende beviser, eller at man taber sagen af andre årsager.
- Trin 2: Indhente fuldmagt
Hvis den mulige sagsøger ønsker Børns Vilkårs bistand til at indhente sagsakter.

- Trin 3: Indhente akter fra kommunen
Kommunerne er i udgangspunktet forpligtet til at give aktindsigt indenfor 10 dage. Erfaringen i rådgivningen er dog, at det i mange sager tager flere måneder at få udleveret akterne, og at der ofte udleveres ufuldstændige akter. I nogle tilfælde er der tale om, at der er forsvundet akter.
 - Trin 4: Gennemgå akter og vurdere sagens relevans
Børns Vilkår foretager den indledende gennemlæsning af sagsakterne og vurdering af, om der vil være grundlag for at rejse en sag. Sagens relevans vurderes altid i et samarbejde mellem Børns Vilkårs specialkonsulenter og jurist.
 - Trin 5: Møde med den mulige sagsøger for at drøfte sagen
Hvis sagen vurderes relevant som erstatningssag, afholder Børns Vilkårs specialkonsulenter et fysisk eller telefonisk møde med barnet om sagen, hvor processen for at føre en erstatningssag tales igennem. Det drøftes også, om den mulige sagsøger selv har kontakt til en advokat eller ønsker vores hjælp til at finde en advokat. Hvis sagen ikke vurderes som relevant efter Børns Vilkårs gennemgang af sagsakterne, kontaktes vedkommende og forklares baggrunden for, at vi ikke kan gå videre med sagen.
 - Trin 6: Hjælpe med at opsøge advokathjælp
Hvis den mulige sagsøger ønsker det, hjælper Børns Vilkår med at finde en egnet advokat til at varetage sagen. Børns Vilkår har tilknyttet en åben gruppe for advokater med interesse for denne type sager. Advokaten hjælper sagsøger med at søge fri proces, udarbejde stævning til kommunen og naturligvis med at føre sagen ved domstolene. Advokaternes honorar betales af staten, når der bevilliges fri proces. Børns Vilkår betaler således ikke advokaterne for deres engagement i sagerne.
 - Trin 7: Bisidder ved møder med advokat og i retten
Hvis det ønskes, bisidder Børns Vilkårs specialkonsulenter ved alle møder med advokaten og mødes med sagsøger før og efter møder i retten samt deltager ved domsforhandlingen.
-

Det juridiske grundlag for erstatningssager vedrørende myndighedssvigt samt gennemgang af udvalgte domme

I sager om offentlige myndigheders ansvar kan der pålægges myndigheden et erstatningsansvar for ansvarspådragende handlinger eller undladelser. Det offentlige bliver underlagt en forholdsvis mild ansvarsvurdering, hvilket typisk er begrundet i ressourcehensyn, og som udgangspunkt tilkendes der kun kompensation for økonomisk tab. I erstatningsansvarsloven § 26, stk. 1 findes der dog en regel, der giver mulighed for at tilkende godtgørelse for tort. Det er et krav for tilkendelse af tort, at den retsstridige handling eller undladelse kan karakteriseres som groft uagtksom, og at kravene om årsagsforbindelse og påregnelighed er opfyldt. Dette betyder, at det i det fleste tilfælde vil være meget vanskeligt at få tilkendt godtgørelse fra kommunen i sager om misbrug og omsorgssvigt af børn efter de almindelige danske erstatningsregler.

Da det er vanskeligt at gøre et ansvar gældende over for kommunen på baggrund af de almindelige danske erstatningsregler, er sagerne i stedet blevet anlagt på menneskeretligt grundlag.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) art. 41, at hvis en person har fået krænket sine rettigheder efter konventionen, har personen ret til erstatning.

Sager, hvor børn og unge har været udsat for overgreb og omsorgssvigt, uden at myndighederne greb ind, skal vurderes efter EMRK art. 3 om forbuddet mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling og/eller art. 8 om ret til privatliv.

Det følger af praksis fra EMD at en behandling er umenneskelig, hvis den ud fra en konkret vurdering af de foreliggende omstændigheder har medført intens fysisk eller psykisk lidelse hos offeret, og at behandlingen er nedværdigende, hvis den har medført en følelse af frygt, angst eller mindreværd, som var egnet til at ydmyge eller nedbryde vedkommende.

Hvis offeret er sårbart, fx på grund af ung alder, følger det af praksis fra EMD, at der alt andet lige skal mindre til at anse en behandling for umenneskelig eller nedværdigende.

Det følger endvidere af EMDs praksis at EMRK art 3 indeholder en pligt for staten til under visse omstændigheder at træffe positive foranstaltninger dels med hensyn til at undersøge og retsforfølge påståede krænkelser og dels med henblik på at beskytte personer mod at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling fra privatpersoner.

EMD har således fastslået, at undladelse af at træffe positive beskyttelsesforanstaltninger kan udgøre en krænkelse af artikel 3, hvis myndighederne vidste eller burde vide, at der var risiko for,

at offeret ville blive udsat for krænkelse.¹ Det fremgår desuden af EMD's praksis, at særligt børn og andre sårbare personer har krav på en effektiv beskyttelse fra staten mod alvorlige krænkelse. Det betyder altså, at det kan udgøre en krænkelse af art. 3, hvis myndighederne forsømmer at beskytte børn mod omsorgssvigt og misbrug.

Hvis forældre eller andre har udsat et barn for en behandling i strid med EMRK art. 3, er det således et afgørende spørgsmål, om myndighederne havde kendskab til - eller burde have haft kendskab til - den krænkende behandling. I så fald skal myndighederne iværksætte foranstaltninger (fx anbringelse eller lign.), der kan beskytte barnet mod den umenneskelige og nedværdigende behandling. Gør de ikke det, har myndighederne krænket EMRK art. 3 om forbud mod umenneskelig og nedværdigende behandling.

Det følger af EMRKs art. 13 sammenholdt med princippet i erstatningsansvarslovens § 26, at der skal tilkendes godtgørelse af de danske domstole, når en person efter EMDs praksis ville have ret til godtgørelse efter EMRKs art. 41.² Med andre ord har personer, der har fået krænket deres menneskerettigheder, krav på erstatning med udgangspunkt i det niveau, der er fastlagt i EMDs praksis (efter EMDs praksis ligger godtgørelsesniveauet på 300.000 kr.).

Siden rådgivningens start har der været behandlet en række sager om offentlige myndigheders erstatningsansvar på menneskeretligt grundlag ved domstolene. Hertil er en række sager blevet afgjort ved udenretlige forlig, hvor særligt Godhavnssagerne kan fremhæves.

Nedenfor beskrives udvalgte sager vedrørende krænkelse af EMRK art. 3, der er blevet afgjort ved danske domstole:

Slagelse-sagen (U.2017.3272) – tilkendt erstatning

A, B, C var i en årrække fra 1999 og frem anbragt på et opholdssted, hvor det senere viste sig, at de i forskelligt omfang blev udsat for vold, blufærdighedskrænkelser og seksuelle overgreb. De anlagde sag mod kommunen K, hvor spørgsmålet var, om K havde krænket pigernes rettigheder i henhold til EMRK art. 3 ved ikke aktivt at have grebet ind og forsøgt at forhindre overgreb, som K havde eller burde have haft kendskab til. Det var desuden et spørgsmål under sagen, om pigernes eventuelle krav var forældet.

Landsretten udtalte bl.a., at det efter karakteren og alvoren af de forskellige indberetninger og bekymringer måtte have stået klart for K, at pigerne under anbringelsen på opholdsstedet risikerede at blive udsat for personlige overgreb, men at K ikke på noget tidspunkt tog skridt til at undersøge forholdene hos plejefamilien nærmere eller hindre, at sådanne overgreb fandt sted. K

¹ Se f.eks. dom af 10. maj 2001 i sagen Z. m.fl. mod UK, nr. 29392/95, præmis 73.

² Se f.eks. U.2017.3272

tilsidesatte derved sin handlepligt efter EMRK art. 3 og de dagældende bestemmelser i serviceloven.

Endvidere udtalte landsretten, at en proportionalitetsafvejning som følge af forpligtelserne efter EMRK måtte føre til, at pigernes godtgørelseskrav efter en konkret vurdering af oplysningerne i sagen ikke var forældet. Der blev ved udmålingen af godtgørelsen taget hensyn til, at pigerne hver især havde modtaget et beløb som følge af et forlig indgået med Fonden PRO som kompensation for PRO's rolle som tilsynsførende på vegne af K under anbringelsen. Institut for Menneskerettigheder var indtrådt i sagen til støtte for pigerne, og Kommunernes Landsforening (KL) var indtrådt i sagen til støtte for K.

Kalundborg-sagen (U.2018.3631 L) – tilkendt erstatning

En kommune, K, fik den 21. februar 1994 anmeldelse om, at den dengang 8-årige pige A havde fortalt, at hun blev udsat for seksuelle overgreb af sin stedfar. En skolepsykolog og en ansat i kommunen konkluderede samme dag, at A højst sandsynligt havde været udsat for grænseoverskridende handlinger. A's mor sagde hertil, at A var fuld af løgn. Dette gentog sig på et møde i kommunen den 24. februar 1994, men A sagde, at det var sandt. Kommunen foretog ikke politianmeldelse og lod A blive i hjemmet. I sommeren 1995 flyttede A til en anden kommune, og hendes sagsakter blev derfor overført til denne kommune. Rigtigheden i A's beskyldninger mod stedfaderen blev bl.a. påvist i en straffedom i 2014, men straffeansvaret herfor var forældet for så vidt angik perioden fra 1993 til maj 1995. Stedfaderen blev straffet for sædelighedsforbrydelser mod A i perioderne fra august 1995 til august 1997 og fra marts til november 1998.

A anlagde i 2015 sag mod K for at have krænket hendes rettigheder efter EMRK art. 3 ved ikke at forhindre, at hun som barn i perioden fra februar 1994 til sommeren 1995 blev udsat for umenneskelig og nedværdigende behandling i form af seksuelle overgreb fra stedfaderen.

Landsretten gav A medhold heri og tilkendte hende en godtgørelse som påstået på 300.000 kr.

Bornholm-sagen (U.2021.2254) – tilkendt erstatning

En kvinde, A, der voksede op med sin mor og 3 søskende på Bornholm, anlagde den 17. juli 2018 sag mod Bornholms Regionskommune med påstand om, at Bornholm Regionskommune skulle betale 300.000 kr. i godtgørelse, idet kommunen ikke havde overholdt sin forpligtelse i henhold til EMRK art. 3 ved i årene 2005 til 2009 ikke at sikre hende mod umenneskelig og nedværdigende behandling i hendes eget hjem. Kvinden, der var født i 1992, flyttede med familien til Bornholm fra København i foråret 2005, da kvinden var 12 år gammel. Forinden flytningen var hun blevet hjemgivet til moderen efter at have været anbragt uden for hjemmet i en årrække.

Landsretten fandt efter en samlet vurdering, at kvinden i perioden fra december 2005 til juni 2009, hvor hun blev anbragt på en institution, havde levet under forhold, som udgjorde umenneskelig og nedværdigende behandling i strid med EMRK art. 3. Landsretten lagde i den forbindelse navnlig

vægt på, at familiens bolig i perioder var uden opvarmning og møblering, og at der herskede særdeles uhygiejniske forhold i boligen som følge af et betydeligt husdyrhold med dyreafføring på gulvene. Landsretten lagde endvidere vægt på, at kvinden i 13-årsalderen havde udviklet et misbrug af hash og alkohol, og at familien i perioder havde manglet mad, så børnene var henvist til selv at skaffe mad ved at tigge eller stjæle.

Landsretten bemærkede, at det følger af EMRK art. 3, at en ansvarlig myndighed har pligt til at træffe positive foranstaltninger med henblik på at beskytte personer mod at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling. Landsretten fandt henset til det betydelige antal underretninger og bekymringsskrivelser, som kommunen havde modtaget om familien, og til kommunens egne observationer i forbindelse med hjemmebesøg, at det måtte eller burde have stået kommunen klart, at kvinden i perioden fra december 2005 til juni 2009 havde levet under sådanne omstændigheder, at det udgjorde en umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Landsretten fandt endvidere, at sagsbehandlingen manglede fokus og opfølgning, og at de tiltag, som kommunen foretog, var for få og utilstrækkelige til at hindre, at kvinden fortsat levede under disse omstændigheder, idet de samme problemer med blandt andet uhygiejniske forhold, stofmisbrug og tiggeri om mad løbende gentog sig. Landsretten fandt derfor, at kvinden havde været udsat for en krænkelse af EMRK art. 3, idet Bornholms Regionskommune havde tilsidesat sin handlepligt, og at kommunen derved var pligtig at betale en godtgørelse for ikke-økonomisk skade. Landsretten lagde i den forbindelse vægt på kvindens særlige sårbarhed og unge alder.

Landsretten fandt endelig, at kvindens krav på godtgørelse var omfattet af forældelseslovens § 3, stk. 5, og dermed ikke forældet. Kvindens påstand om en godtgørelse på 300.000 kr. blev taget til følge. Kommunen var blevet frifundet i byretten.

U.2022.2084 L – ej tilkendt erstatning

A, født i 1966, blev i 1971 anbragt uden for hjemmet sammen med sin søster. I 1980 besluttede kommunen K at hjemgive dem til deres forældre. I 1986 blev A's far dømt for at have haft samleje med A mindst 1 gang om måneden og ofte med kortere mellemrum, fra hun var 15-16 år gammel og herefter 3-4 år. Han blev tillige dømt for at have begået seksuelle overgreb mod A's søster.

A anlagde i 2012 sag mod K med påstand om betaling af ca. 3,9 mio. kr. for tabt arbejdsfortjeneste, svie og smerte, varige mén, erhvervsevnetab og tort, idet hun gjorde gældende, at K havde handlet ansvarspådragende ved at tilsidesætte sine forpligtelser i forbindelse med, at hendes far havde begået seksuelle overgreb mod hende, efter hun var blevet hjemgivet.

Det fremgik af sagen, at K før hjemgivelsen bl.a. havde rettet henvendelse til det børnehjem, A havde været anbragt på, og indhentet en erklæring fra familiens læge. Landsretten fandt ikke grundlag for at fastslå, at K på dette tidspunkt vidste eller burde have vidst, at der var risiko for, at

A ville blive udsat for seksuelle overgreb fra sin far, og det var ikke bevist, at K havde begået fejl i forbindelse med beslutningen om hjemgivelse.

E, der blev beskikket som personlig rådgiver for A, havde i to telefonnotaer fra samtaler med en medarbejder og en leder på børnehjemmet, der var dateret den 29. og 30. april 1980, anført, at medarbejderen mente, at »faderen ville gå i seng med A. De opførte sig som et forelsket par«, og at »Faderen ville have, at A som 13-årig skulle have P-piller«, men sagsakterne indeholdt ingen oplysninger om underretninger om mistanke om overgreb.

De anførte udtalelser var således ikke i øvrigt beskrevet i de kommunale sagsakter, og de var hverken omtalt i børnehjemmets udtalelse til socialudvalget eller i oplysningerne fra K til børnehjemmet forud for beslutningen om hjemgivelse. Børnehjemmet havde efter det oplyste endvidere udleveret A til weekend- og feriesamvær med faderen uden forbehold.

På denne baggrund og efter udtalelsernes karakter fandt landsretten, at de ikke var tilstrækkelig konkrete til, at K burde have omgjort beslutningen om hjemgivelse, men at de kunne begrunde tiltag efter den dagældende bistandslov. Henset til at hjemgivelsen skete for en prøveperiode på 6 måneder, og at der var iværksat hjælpeforanstaltninger i form af beskikkelse af E som personlig rådgiver for A, var det ikke bevist, at K havde handlet ansvarspådragende ved at gennemføre hjemgivelsen. Familien blev efterfølgende bevilget en støtteperson, og han tiltrådte i april 1981. I maj 1981 forsøgte A at begå selvmord. Det fremgik af sagsakterne, at forældrene først havde oplyst, at hun tumlede med, at hendes kat var løbet væk, at hun var uvenner med en ven, og at de havde forbudt hende at komme sammen med en bestemt person samt faderens tilbagevendende trusler om at forlade hjemmet, men dagen efter ringede de og oplyste, at A havde forsøgt at overtale sin far til at gå i seng med hende, hvilket hun også tidligere havde forsøgt, men var blevet afvist.

A forklarede i byretten, at hendes kat var løbet væk, og det var dråben, der fik bægeret til at flyde over. Det var herefter meningen, at A skulle overføres til børnepsykiatrisk afdeling, hvilket hun i første fase var samarbejdsvillig i forhold til, men efter forældrenes påvirkning ønskede hun ikke nogen form for efterbehandling. Støttepædagogen, hvis timetal på et tidspunkt blev sat op til 40 timer pr. uge, fortsatte indtil den 1. april 1982, hvor hans rolle måtte siges at være udspillet, da familien klart havde tilkendegivet, at de ønskede at klare sig selv uden bistand.

Det blev lagt til grund, at K havde ført et hyppigt tilsyn med familien, fulgt A og iværksat omfattende foranstaltninger i forhold til familien, herunder også A. Sagsakterne indeholdt ingen underretning om seksuelle overgreb eller om mistanke herom.

A forklarede, at hun ikke fortalte nogen om faderens overgreb, og hun havde ikke kendskab til hans overgreb på hendes søster. Under de anførte omstændigheder var det ikke godtgjort, at K havde tilsidesat lovbestemte forpligtelser over for A i forbindelse med de seksuelle overgreb, hun

havde været udsat for, inden hun fyldte 18 år. Det var således ikke tilstrækkelig godtgjort, at K havde modtaget konkrete oplysninger om sådanne omstændigheder, som burde have givet K en rimelig begrundet mistanke om, at der forelå en påregnelig risiko for, at faderen ville begå seksuelle overgreb af den karakter, som A blev udsat for.

Det var herefter ikke bevist, at K havde handlet culpøst eller havde krænket A's rettigheder efter artikel 3 i EMRK, og K blev herefter frifundet.

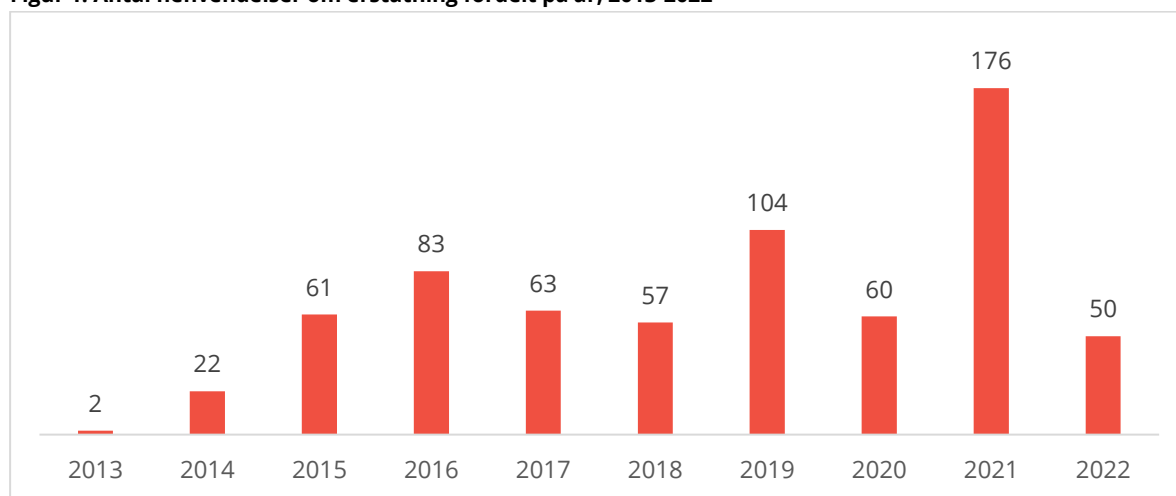
Hvem har henvendt sig, og hvad handler sagerne om?

I dette kapitel ser vi nærmere på erstatningsrådgivningens resultater siden 2013. Kapitlet giver et overblik over antallet og karakteren af sagerne og over status på de igangværende sager. Det bemærkes, at rådgivningen i 2022 har taget et nyt sagsbehandlings- og registreringssystem i brug med en anden registreringspraksis. Det har imidlertid den konsekvens, at de data, der præsenteres i denne rapport, kan variere fra data præsenterede i andre rapporter mv.

Hvor mange og hvem henvender sig til Børns Vilkår?

Børns Vilkår har i perioden 2013-2022 modtaget 678 henvendelser vedrørende en mulig erstatningssag.

Figur 1: Antal henvendelser om erstatning fordelt på år, 2013-2022



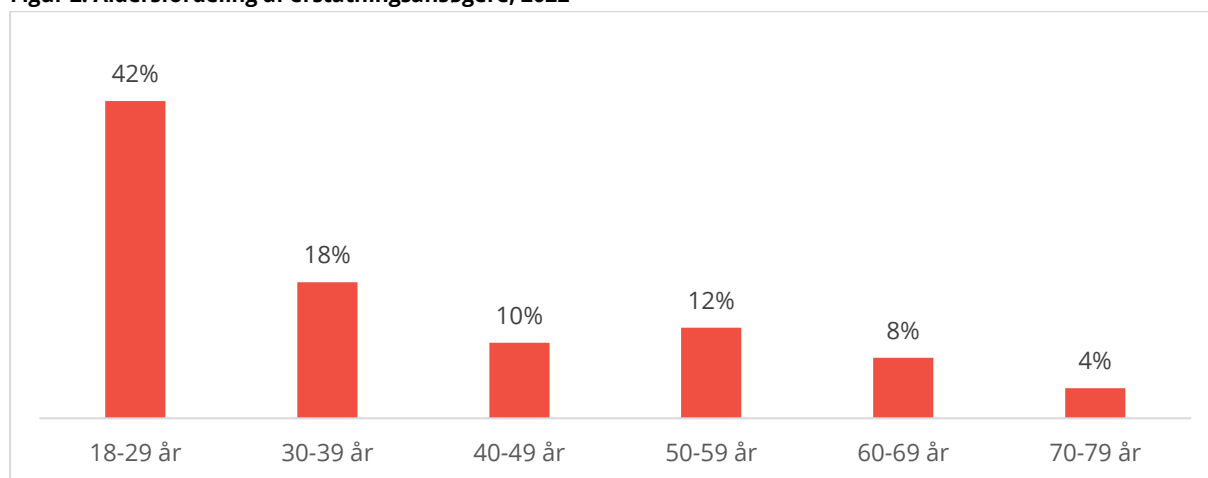
I projektets første del var der alene henvendelser fra personer under 30 år. Efter ophævelsen af forældelsesfristen i 2018 er andelen af henvendelser fra personer over 30 år steget markant. I 2022 var gennemsnitsalderen på erstatningsansøgere 37 år.

Tabel 1: Gennemsnitsalder på erstatningssøger fordelt på år, 2014-2022

År for henvendelse	Gennemsnitsalder på erstatningsansøgere
2014	21 år
2015	22 år
2016	25 år
2017	23 år
2018	35 år
2019	42 år
2020	37 år
2021	50 år
2022	37 år

Note: Aldersgennemsnittet i 2013 var 16 år. Det er dog kun baseret på to sager og fremgår derfor ikke af tabellen.

I 2022 var fire ud af ti erstatningsansøgere mellem 18 og 29 år. Hver femte var mellem 30-39 år.

Figur 2: Aldersfordeling af erstatningsansøgere, 2022

Note: Andelen er beregnet pba. de 50 sager, der var i 2022. I tre af sagerne er alderen ukendt, hvorfor andelen ikke summer till 100%.

Hvad handler sagerne om?

Overordnet er der to typer af sager blandt de potentielle erstatningssager:

Den første type er sager om børn, som i deres familie er udsat for overgreb eller vanrøgt, uden at myndighederne griber ind, eller hvor myndighederne griber alt for lidt eller for sent ind. Her består myndighedernes svigt i, at man ikke reagerer tilstrækkeligt på den information, man har om barnet (typisk via underretninger), og at man svigter sit ansvar for at hjælpe og beskytte børn, hvis sundhed og udvikling er i fare.

Den anden type er sager, hvor børnene er blevet fjernet fra hjemmet pga. omsorgssvigt eller andre omstændigheder, og hvor der derefter begås overgreb mod dem på anbringelsesstedet eller i forbindelse med, at de sendes på samvær fra anbringelsesstedet. Her er barnet i myndighedernes varetægt, mens barnet udsættes for svigt og overgreb. Myndighedernes svigt i disse sager går således dels på, at myndighederne ikke er i stand til at sikre barnet et trygt alternativ til det hjem, barnet er blevet fjernet fra, og dels på at myndighederne ikke opdager, at barnet lider overlast under anbringelsen.

Blandt de 226 sager i perioden 2021-2022 falder de 65 sager i den første kategori, mens 143 sager omhandler omsorgssvigt og overgreb mod anbragte børn. I 2021-2022 var der i halvdelen af sagerne tale om børn, der var anbragt på døgninstitution. Af disse sager er en stor andel ældre børnehjemssager.

Tabel 2: Oversigt over, hvor barnet havde bopæl ved overgreb, 2021-2022

Bopæl ved overgreb	2021-2022	
	Antal	Andel
Aflastningsfamilie	1	0%
Døgninstitution	114	50%
Egen familie	65	29%
Opholdssted	9	4%
Plejefamilie	19	8%
Ved ikke/ikke angivet	18	8%
I alt	226	100,0%

Ser vi nærmere på, hvem der begår overgreb eller udsætter børnene for vanrøgt i egen familie, tegner der sig et billede af, at det både kan være far, mor, sted- eller plejeforældre og i enkelte tilfælde også søskende eller stedsøskende. I størstedelen af sagerne fra 2021-2022 har børnene været udsat for overgreb eller omsorgssvigt af personale på døgninstitution/opholdssted eller af andre professionelle.

Tabel 3: Oversigt over, hvem der begår overgreb og/eller begår omsorgssvigt/vanrøgt mod barnet, 2021-2022

Hvem begår overgreb og/eller vanrøgter barnet?	2021-2022	
	Antal	Andel
Forældre (begge, far eller mor)	53	23%
Døgninstitution/opholdssted	102	45%
Plejeforældre	13	6%
Stedforældre	3	1%
Søskende/stedsøskende	2	1%
Anden familie	1	0%
Andre professionelle	7	3%
Flere forskellige	16	7%
Ved ikke/ikke angivet	29	13%
I alt	226	100%

Tabel 4: Oversigt over problemstilling ved erstatningssager, 2021-2022

Problemstilling i erstatningssag	2021-2022	
	Antal	Andel
Fysisk vold	89	39%
Psykisk vold	19	8%
Seksuelle overgreb/krænkelser	50	22%
Misbrug	11	5%
Omsorgssvigt	46	20%
Vanrøgt	3	1%
Utilstrækkelig indsats	5	2%
Mistrivsel på anbringelsessted	65	29%
Andet	14	6%
Ikke angivet	8	4%
I alt	226	100%

Note: Andele er beregnet ud fra det totale antal erstatningssager i 2021 og 2022. En sag kan have flere problemstillinger, hvorfor summen af problemstillinger ikke summer til 100%.

Børns Vilkår erfaringer med at anlægge erstatningssager om myndighedssvigt

I det følgende kapitel ser vi nærmere på erfaringerne med at vurdere sagerne og gennemføre stævning og processen frem mod en retssag, herunder hvilke barrierer vi er stødt på undervejs. Kapitlet vil således belyse følgende erfaringer:

- Erstatningssagerne er præget af meget lange procesforløb
- Det er vanskeligt at dokumentere omsorgssvigt og myndighedssvigt
- Ansørgerne er motiverede, men også ofte ustabile og sårbare

Efterfølgende beskriver vi, hvad erstatningsrådgivningen har betydet for de personer, der har benyttet sig af rådgivningstilbuddet.

Lange procesforløb

En helt central erfaring i rådgivningen er, at det er en meget langstrakt proces at anlægge erstatningssag om offentligt omsorgssvigt. Fra sagen starter op hos Børns Vilkår, til der er faldet dom ved første retsinstans, vil der minimum gå 2-2½ år – og endnu længere hvis sagen skal videre til flere retsinstanser. Årsagen til, at sagerne tager så lang tid, er dels, at der er lang ventetid for, at civile sager kan komme for retten, og dels, at der er mange trin i processen, som hver især kan trække ud.

Hovedtrinene i et sagsforløb

Indhentelse af akter: 10 dage – 12 måneder

Det har vist sig at være en langtrukken og besværlig opgave i sig selv at få adgang til akterne i sagerne. Kommunerne er i udgangspunktet forpligtet til at udlevere akterne indenfor en frist på 10 dage. Børns Vilkår erfaring er imidlertid, at det i størstedelen af sagerne trækker ud i månedsvis med at få udleveret akterne. Det er desuden erfaringen, at mange sagsakter er blevet overført til rigsarkivet, der i øjeblikket har en sagsbehandlingstid på mere 12 måneder.³

Sagsgennemgang og udarbejdelse af stævning: 6 – 13 måneder

Børns Vilkår foretager den indledende socialfaglige og juridiske vurdering af, om sagerne er relevante som erstatningssager i medfør af EMRK art. 3. Det tager i gennemsnit 2 ugers fuldtidsarbejde at gennemgå én sag. Derefter skal der findes en advokat, som vil tage sagen, og advokaten skal gennemgå sagen og udarbejde stævning, hvis der findes grundlag for det. Denne proces tager to til fem måneder, afhængigt af sagsakternes omfang, sagens kompleksitet og travlhed hos advokaten.

³ Se hertil: [Spørgsmål og svar - bestil oplysninger om dig selv \(rigsarkivet.dk\)](#)

Bevilling af fri proces: Cirka 5 måneder

Erstatningssagsrådgivningen omfatter ikke midler til advokatbistand, og der skal derfor søges om fri proces i forbindelse med hver enkelt erstatningssag. Denne proces tager typisk 4-5 måneder.

Ventetid på behandling for byretten eller landsretten: 1-2 år

Erstatningssagerne har karakter af civile sager, hvilket betyder, at der er lang ventetid for at få sagerne behandlet ved domstolene, både i byretten og landsretten.

Samlet set ser vi altså, at en erstatningssag nemt kan komme til at vare 2-2½ år eller mere, hvis den skal gennem flere retsinstanser.

Vanskeligt at dokumentere omsorgssvigt og myndighedssvigt

Børns Vilkår har lukket en lang række sager, fordi der ikke har været tilstrækkeligt med beviser til at kunne føre en sag.

Flere af disse sager er blevet lukket, til trods for at der bevisligt (ved domsfældelse) har været begået overgreb mod børnene i de pågældende sager. At man har måttet lukke sagerne skyldes vanskeligheder med at dokumentere, at kommunen har haft eller burde have haft kendskab til de overgreb, der har fundet sted.

Dette kan blandt andet skyldes mangelfulde eller ikke-eksisterende akter i sagen, men også at der er tale om børn, som er flyttet mellem mange kommuner, at børnene har boet i meget lukkede familier, eller at børnene ikke har turdet fortælle sandheden ved de kommunale tilsynsbesøg.

Mangelfulde og manglende sagsakter

For at kunne løfte en erstatningssag er det nødvendigt at kunne dokumentere, hvad kommunen har haft kendskab til angående barnet og familien via underretninger, samtaler, undersøgelser mv., og hvilke aktiviteter kommunen har gennemført og eventuelt undladt at gennemføre. Flere af de undersøgte sager er imidlertid kendetegnet ved mangelfulde sagsakter, hvilket gør det vanskeligt at løfte sagen.

Mangelfulde og manglende sagsakter kan skyldes flere forskellige forhold: Dels kan det være en familie, som ikke har været i kommunens søgelys, og dels er der sager, hvor kommunen angiver, at sagsakterne er blevet væk. Mangelfulde sagsakter kan også skyldes dårlig registreringspraksis, hvor kommunerne ikke i tilstrækkelig grad har fået skrevet tingene ned eller arkiveret dem korrekt.

Vores erfaringer indikerer endvidere, at dårlig registreringspraksis kan vise sig at være ét element i en generel dårlig sagsbehandlingspraksis. Dette peger på et centralt problem, nemlig at de kommuner, som har været involveret i de mest alvorlige sager om myndighedssvigt, samtidig kan

være de kommuner, som det bliver vanskeligst at løfte en erstatningssag mod, fordi dokumentationspraksissen har været lige så mangelfuld som den øvrige sagsbehandling.

For sager vedrørende børn der aldrig er blevet anbragt, kan det desuden potentielt blive en hindring, at kommunen i mange sager har destrueret akter som følge af, at de indtil 2007 kun var forpligtet til at gemme 3 % af sagerne frem til 2007 som stikprøver. Resten kunne slettes, når der ikke længere var brug for dem.⁴ Mange sager handler om, at kommunen ikke anbragte et barn på trods af et stort antal underretninger. I sådanne sager har kommunernes slettepraksis således medført, at sager om offentligt omsorgssvigt ikke kan dokumenteres, da sagsakterne er blevet kasseret.

Flytninger mellem mange kommuner

Erfaringer fra rådgivningen viser, at det i nogle af sagerne kan være vanskeligt at stille kommunen til ansvar, fordi børnene har levet i familier, der ofte er flyttet fra en kommune til en anden. I nogle tilfælde vil flytning fra én kommune til en anden være et direkte forsøg på at undgå kommunal indblanding. Familierne forsøger at skjule kriminalitet, seksuelle krænkelser eller omsorgssvigt og flytter for at undgå tvangsfjernelse. I andre tilfælde søger familierne nye muligheder eller løsninger på akutte problemer, fx ift. deres bolig.

En familie vil typisk skulle bo et nyt sted et stykke tid, før der begynder at komme underretninger. Herefter skal kommunen have undladt at handle på underretningen gennem et stykke tid, før kommunen kan stilles til ansvar for sin manglende indgriben – i hvert fald hvis kommunen ikke er blevet orienteret om familien af den fraflyttede kommune. I praksis kan de mange flytninger således betyde, at den enkelte kommune er vanskelig at holde ansvarlig for manglende indgriben.

Lukkede familier

Erfaringerne i rådgivningen viser også, at grove overgreb og omsorgssvigt mod børn kan finde sted, uden at kommunen får kendskab til, at der er grund til bekymring. Vi ser således eksempler på, at der kan finde grove overgreb sted i familier, som på overfladen virker velfungerende eller i hvert fald upåfaldende. Disse familier undgår, at myndighederne får kendskab til overgrebene ved at lukke sig for omverdenen og begrænse børnenes kontakt med professionelle voksne og med andre børn. Dermed øges risikoen for, at overgrebene står på i årevis, uden at myndighederne modtager underretninger eller har andet kendskab til familien. I disse sager er der ikke grundlag for at anlægge en erstatningssag, da kommunen ikke har haft anledning til at undersøge forholdene i familien.

⁴ Anbringelsessager skal bevares. Sager fra 2007 og frem skal alle gemmes elektronisk, og de skal alle bevares for eftertiden

Motiverede, men ustabile og sårbare personer

Det har været en erfaring i rådgivningen, at de lange komplicerede sagsforløb kan være svære at håndtere for målgruppen af ofte sårbare personer.

Mange af de personer, som er relevante i forhold til at modtage rådgivning, har i sagens natur gennemlevet meget alvorlige omsorgssvigt og overgreb, og der er derfor for en stor dels vedkommende tale om sårbare og ofte psykisk skadede personer. For nogen betyder det, at de kan have vanskeligt ved at indgå i relationer og ved at fastholde fokus, overholde aftaler og udvise tålmodighed.

Dette kan i sig selv være en barriere for gennemførelse af et sagsforløb, idet risikoen for, at de trækker sig fra sagen, giver op eller ikke møder op til aftalte møder mv. er stor. Mange personer, der henvender sig, kan også periodevis være utilgængelige på grund af stofmisbrug, psykiatriske indlæggelser, fængselsophold mv.

Det er på den baggrund Børns Vilkår erfaring, at den kontinuerlige støtte og hjælp, som vores specialkonsulenter yder, er helt afgørende for, at et sagsforløb kan gennemføres.

Erstatningsrådgivningens betydning for ansøgerne

Den generelle melding fra dem, vi er i kontakt med, er, at de ikke har haft kendskab til muligheden for at søge erstatning, før de blev gjort opmærksom på det via Børns Vilkår annoncering, via medieomtalen af de igangværende sager eller gennem andre erstatningsansøgere. De unge giver også udtryk for, at de har vanskeligt ved at overskue, hvordan de skulle gribe processen med at lægge sag an, hvis de stod med opgaven på egen hånd.

Vores indtryk fra rådgivningen er også, at det betyder meget for de erstatningssøgende at opleve, at nogen interesserer sig for dem og engagerer sig i deres sag – hvilket for mange netop står i skarp kontrast til den måde, de har følt sig mødt i kommunen. Det at møde sympati og empati gør, at man får mod på at stå forløbet igennem og at man føler sig lidt mindre alene i sagen.

Det er vanskeligt at sige noget generelt om, hvilke konsekvenser det har for erstatningsmodtagerne, at de modtager erstatning. Fra dem, der har modtaget erstatning, er meldingen dog oftest, at det mest afgørende har været, at kommunen har taget sit ansvar på sig og erkendt, at de har svigtet.

Fællestræk ved sager om myndighedssvigt

Når man beskæftiger sig med børnesager, som både involverer alvorlige omsorgssvigt og myndighedssvigt, rejser der sig uvægerligt spørgsmålet om, hvorfor disse sager opstår. Ser vi på tværs af de mere end 700 sager, som vi foreløbigt har gennemgået, tegner der sig nogle gennemgående mønstre, som vi kort vil skitsere i det følgende afsnit.

Det ligger dog ikke inden for rammerne af denne rapport at foretage en tilbundsgående analyse af årsagerne til, at der sker myndighedssvigt i børnesager. Sådanne analyser er tidligere foretaget af blandt andet Ankestyrelsen⁵, hvis fund i høj grad stemmer overens med det billede, der tegner sig i de erstatningssager, vi beskæftiger os med.

På baggrund af de erstatningssager, der indtil videre har været behandlet i rådgivningen, kan vi pege på følgende karakteristika, som går igen i mange af sagerne:

- **Manglende reaktion på underretninger:** I mange af sagerne ser vi, at der enten ikke er reageret eller ikke er reageret tilstrækkeligt på underretninger fra skole, dagtilbud, sundhedsplejersker, læger mv. – og til tider heller ikke på direkte henvendelser fra børnene selv.
- **Mangelfuld inddragelse/høring af børn:** Det er kendetegnende for en del sager, at der ikke er blevet talt med børnene, når kommunen har modtaget en underretning – fx har man talt med forældrene i stedet. Nogle børn oplever også, at de ikke bliver troet på, når de henvender sig til myndighederne.
- **Manglende handling overfor lukkede familier:** I flere sager ser vi, at kommunen har opgivet at gribe ind, hvis en udsat familie afviser at samarbejde. Der ses også eksempler på sager, hvor en truende og/eller psykopatisk forælder kan have skræmt de kommunale medarbejdere fra at gribe ind.
- **Mangel på mellemkommunale underretninger:** En del af de børn, vi møder, kommer fra såkaldte nomadefamilier, som er flyttet ofte og mellem mange forskellige kommuner. I flere af de sager ser vi, at der ikke sker en tilstrækkelig overlevering mellem kommuner af viden om udsatte familier, hvor man er bekymret for børnene.
- **Manglende handling over for søskende:** I flere sager ser vi eksempler på, at der gribes ind over for ét barn i familien, mens man ikke handler over for andre børn i familien. Fx at ét barn bliver fjernet, og et andet barn bliver efterladt i et hjem, hvor der har været vold og seksuelle overgreb. Nogle kommuner begrundet dette med, at de kun har modtaget underretninger på det ene barn.
- **For mange forebyggende tiltag:** I flere alvorlige sager ser vi, at kommuner gennem flere år prøver at afhjælpe problemerne i stærkt belastede familier med forskellige mindre indgribende foranstaltninger som fx hjemme-hos'ere og familierådgivning. I de mest belastede familier er disse tiltag ofte fra starten udsigtsløse, og anvendelsen af dem har i nogle tilfælde betydet, at børn i flere år er blevet holdt i et miljø med vold og overgreb. I

⁵ Se Ankestyrelsens undersøgelse af kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge, 2012.

flere sager ser vi også, at der er en manglende opfølgning på, om forebyggende foranstaltninger har hjulpet familien og barnet tilstrækkeligt.

- **Utilstrækkeligt tilsyn med anbragte børn:** Flere sager er kendetegnet ved mangelfuldt eller manglende tilsyn med anbragte børn, fx at der ikke tales med barnet i enrum, at der slet ikke tales med barnet men kun med de voksne omkring barnet (fx plejeforældrene), eller at sagsbehandler har personlige relationer til barnets omsorgspersoner.

Mange af de ovenstående problematikker har man fra politisk hold forsøgt at afhjælpe med en række lovændringer gennem de senere år. I 2011 vedtog man Barnets Reform, i 2013 iværksattes Overgrebspakken og i 2014 kom tilsynsreformen. Barnets Lov, der er en del af reformen Børnene Først, træder i kraft i foråret 2023.

Børns Vilkår vurderer, at man i dag i vid udstrækning har et godt lovgivningsmæssigt grundlag for at kunne hjælpe udsatte børn. Imidlertid kan vi se, at mange af sagerne vedrørende myndighedssvigt ikke opstår på grund af mangelfuldt lovgrundlag, men fordi kommunernes praksis ikke er i overensstemmelse med lovgivningen eller lovgivningens intention. Det gælder både for de lidt ældre sager, som vi beskæftiger os med i erstatningsrådgivningen, og for de aktuelle sager, hvor vi bisidder børn i kommunerne.

Konklusion og fremadrettede perspektiver

I det følgende afsnit samler vi op på vores erfaring fra årene siden rådgivningens etablering i 2013. Der foretages for det første en kort opsummering af rapportens konklusioner. For det andet peger vi på, hvor vi ser behov for at overveje strukturelle ændringer – både hvad angår rammerne for mulighed for at søge erstatning ved myndighedssvigt, og hvad angår rammerne for børnesager generelt.

Konklusion på erfaringer fra erstatningsrådgivningen

Samlet set har Børns Vilkår fra 2013 til 2022 modtaget henvendelse fra 678 personer om potentielle erstatningssager. I omkring 13 procent af disse sager er der opnået erstatning enten ved forlig eller ved en retssag.

Som beskrevet er det erfaringen, at det er en langsommelig og vanskelig proces at løfte en erstatningssag om offentligt omsorgssvigt. Fra sagernes opstart ved henvendelse til Børns Vilkår til en eventuel retssag er overstået, vil der i hvert fald gå 2-2½ år og endnu længere, hvis sagen skal for flere retsinstanser. Samtidig viser gennemgangen af sagerne, at det ofte er vanskeligt at løfte bevisbyrden i sagerne – det gælder især i forhold til at dokumentere, at kommunen har haft et kendskab til barnets situation uden at handle på det. Det kan blandt andet skyldes mangelfulde sagsakter, som følge af at akter er blevet væk eller mangelfuld registreringspraksis. Det kan også skyldes komplicerede sagsforløb med flytninger mellem mange kommuner, som har betydet, at den enkelte kommune ikke har nået at modtage flere underretninger.

Endelig møder vi også flere sager, hvor de involverede børn har følt sig meget svigtet af systemet, men hvor vi ikke i akterne kan finde grundlag for, at kommunen er erstatningsansvarlig i medfør af menneskerettighederne. Selvom der ikke findes grundlag for, at kommunen kan være erstatningsansvarlig, viser vores gennemgang af sagerne imidlertid, at kommunerne i en lang række tilfælde har begået alvorlige sagsbehandlingsfejl, herunder fx manglende overholdelse af frister, manglende afholdelse af børnesamtaler og manglende opfølgning i sagerne. I andre sager viser gennemgangen, at kommunerne i mange tilfælde har behandlet inden for lovens rammer, men ud fra en socialfaglig betragtning af kritisabel karakter. I forhold til målsætningen om, at svigtede unge skal modtage anerkendelse og oprejsning, udgør disse sager en særlig udfordring, fordi der ikke er grundlag for at rejse en erstatningssag. I de tilfælde kan det således være værd at overveje, om man kan imødekomme de unges behov for forklaring og anerkendelse ad andre veje.

Fremadrettede perspektiver

I forlængelse af de ovenstående konklusioner vil Børns Vilkår pege på en række forslag til mulige ændringstiltag, som fremadrettet kunne gøre det nemmere at få erstatning eller anden form for anerkendelse og oprejsning, når personer har oplevet, at myndighederne svigtede dem i deres barndom.

Etablering af erstatningsnævn for børnesager

Helt overordnet giver erfaringerne fra rådgivningen anledning til at overveje, om der er behov for at etablere et alternativ til traditionel domstolsbehandling af erstatningssager vedrørende offentligt omsorgssvigt.

Som systemet er nu, udgør den lange og tunge proces med at løfte en erstatningssag ved domstolene en væsentlig hindring for, at personer, der har været udsat for offentligt omsorgssvigt i barndommen, har en reel mulighed for anerkendelse og erstatning, når myndighederne svigter dem. Dermed kan det siges at være tvivlsomt, om det enkelte barn i praksis kan siges at have den mulighed for at få prøvet sin sag, som der ifølge EMRK er krav på.

Hvis der kun er få sager, som gennemføres, vil det desuden have betydning for mulighederne for at have en forebyggende effekt i forhold til at undgå fremtidige svigt af udsatte børn i kommunerne. Der skal sandsynligvis være en vis volumen af sager, før det får betydning for kommunernes ageren på området. Hvis man fra politisk hold ønsker en forebyggende effekt i forhold til kommunerne, er det således vigtigt at indrette systemet på en måde, som gør det tilgængeligt at søge erstatning for personer, der har været udsat for offentligt omsorgssvigt.

Børns Vilkår mener derfor, at man bør arbejde for en hurtigere og mere smidig sagsbehandling af sager vedrørende myndighedernes svigt. Konkret foreslår vi, at der etableres et *erstatningsnævn for børnesager*, som kan tage stilling til denne type sager. En nævnsbehandling vil betyde en kortere og mindre kompliceret proces. Dels vil barnet komme uden om den meget lange ventetid på at få sin sag behandlet for Procesbevillingsnævnet og domstolen(e), dels vil det mindske kravene til juridisk bistand i sagen, og dels vil der være færre "trin", barnet skal igennem i forbindelse med behandling af sagen.

Når man med et erstatningsnævn får en mindre kompliceret proces, vil det også i højere grad blive muligt for personer udsat for offentligt omsorgssvigt i deres barndom selv at tage initiativ til en erstatningssag. Som systemet er nu, er det Børns Vilkårs erfaring, at målgruppen har behov for omfattende støtte i processen med at anlægge en erstatningssag. Målgruppen har typisk ikke ressourcer til selv at kæmpe for at få deres sagsakter udleveret, til at vurdere sagens egnethed, til at udvælge en egnet advokat osv. De formår heller ikke altid selv at opretholde tålmodigheden eller håndtere frustrationen, når der opstår komplikationer eller nederlag i sagen.

En kortere og mere smidig proces, hvor sagen bliver behandlet og afgjort i et enkelt trin, vil gøre det nemmere for de unge selv at stå igennem processen. Det vil sandsynligvis betyde, at flere erstatningsansøgere har mod på og ressourcer til at få deres sag prøvet – og dermed også, at erstatningssagerne i højere grad får en forebyggende effekt qua den større mængde sager. Samtidig vil retssikkerheden i denne typer sager også blive gjort mindre afhængig af hjælpende instanser som fx Børns Vilkår.

Et erstatningsnævn for børnesager vil skulle tage stilling til, om barnet har været udsat for en menneskeretlig krænkelse, da myndighederne ikke greb (tilstrækkeligt) ind over for det omsorgssvigt, de var udsat for. Dermed vil nævnet i sin karakter være parallelt til Ligebehandlingsnævnet, som behandler klager vedrørende forskelsbehandling på arbejdsmarkedet med udgangspunkt i menneskerettighedskonventionen. Ligesom Ligebehandlingsnævnet ville erstatningsnævnet for børnesager skulle kunne tilkende barnet økonomisk kompensation, hvis det vurderes, at barnet har været udsat for en menneskeretlig krænkelse fra de offentlige myndigheder.

Børns Vilkår foreslår, at man lægger sig op ad andre eksisterende nævns sammensætning, hvor formanden er landsdommer og næstformændene byretsdommere. Formanden og næstformændene ville således kunne beskikkes af Social- og Indenrigsministeren. Det vil være afgørende, at både juridiske og social- og børnefaglige kompetencer er repræsenteret i nævnet.

Sikre fremadrettet støtte i erstatningssager til personer, der har været offentligt omsorgssvigtet i barndommen

Hvis man fra politisk hold ønsker at sikre erstatningsansøgere ret til at få afgjort, om de har været udsat for myndighedssvigt i barndommen, er det afgørende, at de også i fremtiden kan få støtte til at anlægge erstatningssag. Som nævnt ovenfor vil det være hensigtsmæssigt at etablere mulighed for at få behandlet sin sag ved et erstatningsnævn.

De mange sager, der er behandlet i rådgivningen, viser klart, at det er en lang og omstændelig proces at anlægge sagerne, og vi vurderer, at de færreste vil kunne gennemføre den på egen hånd. Der er således stor risiko for, at mange enten vil falde fra i løbet af processen eller aldrig vil komme i gang, fordi de ikke ved, at de har muligheden, eller fordi de ikke ved, hvordan de skal gribe det an.

Hvis personer, der har været udsat for offentligt omsorgssvigt i barndommen, ikke sikres støtte fra Børns Vilkår eller en anden instans til at anlægge sagerne, anser vi det for sandsynligt, at kun meget få sager fremover vil komme for retten. Der er tale om en gruppe, som for en stor dels vedkommende er skadede af deres opvækst, og som ikke alle er lige ressourcestærke, og derfor har de brug for en håndsrækning for at kunne overkomme det store arbejde, det er at anlægge sag mod en myndighed.

Stille børn bedre i sager om overgreb mod anbragte børn

Mange af de potentielle erstatningssager, som Børns Vilkår undersøger, handler om svigt og overgreb i plejefamilier. Børnene i disse sager er i kommunens varetægt, og det er kommunens ansvar at sikre børnenes tryghed og trivsel. Alligevel er disse sager rent juridisk helt parallelle til sager om overgreb i barnets egen familie. Det vil sige, at man rent juridisk skal kunne dokumentere,

at kommunen har haft kendskab til barnets mistrivsel uden at handle på det, eller at kommunen ikke har ført det lovpligtige tilsyn med barnet under anbringelsen.

Der påligger i denne type sager myndighederne et særligt ansvar, og Børns Vilkår mener ikke, at kommunen skal kunne fraskrive sig det ansvar med henvisning til, at man ikke har modtaget underretninger, eller at man har overholdt sin tilsynsforpligtelse. I andre typer af sager med et meget ulige magtforhold mellem parterne, opererer man med omvendt bevisbyrde for at stille den svage part bedre. Man kunne overveje, om noget lignende burde gøre sig gældende i sager om overgreb mod anbragte børn, så kommunen i højere grad kunne holdes ansvarlig og erstatningspligtig i forhold til de overgreb, et anbragt barn er udsat for.