

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

BØRN

STATUS 2015-16



BØRN

STATUS 2015-16

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2015-16'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om introduktion til menneskeretten, gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, etnisk oprindelse, familieliv, forvaltningens kontrol, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, religion, retfærdig rettergang, retten til bolig, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, uregistrerede migranter, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på statusrapport@menneskeret.dk.

ISBN: 978-87-93241-57-2
EAN: 9788793241572

© 2016 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

1	OVERBLIK	5
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
2	DEN INTERNATIONALE RAMME	7
3	DEN NATIONALE RAMME	11
3.1	SERVICELOVEN SKAL SIKRE BØRNS RETTIGHEDER	11
4	DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING	16
5	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	20
5.1	BESKYTTELSE AF BØRN MOD OVERGREB	20
5.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	20
5.1.2	DANSKE FORHOLD	21
5.2	BØRN SOM PÅRØRENDE	25
5.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	25
5.2.2	DANSKE FORHOLD	26
5.2.3	ANBEFALINGER	29
5.3	BØRN OG UNGES FORHOLD UNDER ANBRINGELSE UDEN FOR HJEMMET	29
5.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	29
5.3.2	DANSKE FORHOLD	30
5.3.3	ANBEFALINGER	35
5.4	FRIHEDSBERØVELSE AF BØRN OG UNGE PÅ GRUND AF KRIMINALITET	35
5.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	36
5.4.2	DANSKE FORHOLD	37
5.4.3	ANBEFALINGER	42
5.5	FRIHEDSBERØVELSE UDEN FOR STRAFFERETSPLEJEN OG ANDEN MAGTANVENDELSE OVER FOR BØRN OG UNGE	43
5.5.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	43
5.5.2	DANSKE FORHOLD	44
	SLUTNOTER	45

FORKORTELSER

EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU	Den Europæiske Union
FN	De Forenede Nationer
KL	Kommunernes Landsforening
ICCPR	FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder
NFM	National forebyggende mekanisme
OPCAT	Valgfri protokol til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf
SFI	Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
	UPR Den Universelle Periodiske Undersøgelse
UNICEF	FN's børneorganisation
UPR	FNs Universelle Periodiske Bedømmelse
WHO	Verdenssundhedsorganisationen
ØSKR	FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

KAPITEL 1

1 OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Menneskerettighederne gælder for ethvert menneske og dermed også for ethvert barn. De nationale retssystemer og retsregler har imidlertid traditionelt været tilpasset voksne mennesker. Børn er blevet set som beskyttelsesobjekter, for eksempel i den familieretlige lovgivning, i værgemålslovgivningen og i den sociale lovgivning. Det er dog siden vedtagelsen af FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) i 1989 blevet mere almindeligt anerkendt, at børn har selvstændige rettigheder og skal respekteres på linje med voksne som ligeværdige individer og retssubjekter.

Denne erkendelse har også givet sig udslag i dansk lovgivning, hvor der er indsat regler om inddragelse af barnet i afgørelser truffet af administrative myndigheder og domstole. Alligevel bringer medierne ikke sjældent historier om børn, hvis rettigheder er blevet krænket. Der er børn, som ikke har fået den nødvendige hjælp i hjemmet, når forældrene på grund af psykiske eller sociale problemer ikke magter forælderrollen; der er børn, der er blevet anbragt i familiepleje, på opholdssteder eller institutioner, som ikke lever op til lovgivningens socialpædagogiske krav til sådanne steder; og der er børn, der lider under at blive flyttet fra plejefamilier, opholdssteder eller institutioner, hvor de er faldet godt til. Baggrunden for sådanne rettighedskrænkelser kan ikke alene være fejlbehandling, utilstrækkelig lovgivning eller utilstrækkelige tilsynsordninger, men også utilstrækkelige offentlige budgetter og/eller prioriteringer.

Denne delrapport behandler fem temaer, hvor der er behov for et øget fokus på barnets individuelle, selvstændige rettigheder. Temaerne vedrører beskyttelse af børn mod overgreb, børn som pårørende, børns forhold under anbringelse uden for hjemmet, frihedsberøvelse af børn og unge på grund af kriminalitet samt frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen og anden magtanvendelse over for børn og unge.

Betegnelsen børn som pårørende dækker i denne sammenhæng situationer, hvor børnenes forældre eller andre nære omsorgsgivere er ramte af alvorlige

somatiske eller psykiske problemer, af alkohol- eller narkotikamisbrug eller af en fængselsstraf. I den slags situationer har mange børn behov for særlig opmærksomhed og beskyttelse.

Delrapporten er ikke udtømmende og kommer for eksempel ikke nærmere ind på spørgsmål, der kan rejses i relation til forældreansvarsloven.¹

Der henvises i øvrigt til delrapporten om asyl, som blandt andet omhandler uledsagede mindreårige asylansøgere, delrapporten om frihedsberøvelse, der blandt andet omhandler børn af fængslede, isolation og disciplinærstraffe, og delrapporten om uddannelse, der blandt andet omhandler inklusion af børn med handicap. Endelig behandler temaet 'Forældre, børn og ligestilling' i delrapporten om køn visse spørgsmål med relation til forældreansvarsloven og nogle udfordringer i Danmark i forhold til at betragte begge forældre som ligeværdige omsorgspersoner for barnet.

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

De generelle menneskerettighedskonventioner beskytter som nævnt ”enhver”, det vil også sige ethvert barn. Konventionerne kan dog også indeholde særlige regler for børn, som for eksempel FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder (engelsk: International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR), der blandt andet fastslår princippet om, at ethvert barn uden forskelsbehandling skal have ret til de beskyttelsesforanstaltninger, som dets stilling som mindreårig kræver.²

Det var imidlertid først med Børnekonventionen, at der for alvor blev sat fokus på barnets individuelle, selvstændige rettigheder. Konventionen tydeliggør barnets særlige behov for beskyttelse og omsorg. Danmark har ratificeret konventionen, der for Danmarks vedkommende trådte i kraft den 18. august 1991. Børnekonventionen er ikke som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) inkorporeret i dansk lovgivning, men konventionen er en retskilde, og dansk lov skal fortolkes i overensstemmelse med konventionen. Børnekonventionen inddrages også i stigende grad af domstolene. Af de konventioner, der ikke er inkorporeret, det vil sige alle andre end EMRK, er Børnekonventionen den hyppigst påberåbte i danske retsaler, hvis man tæller op på baggrund af domme, som er omtalt i relevante tidsskrifter.³ Blandt de offentliggjorte domme er eksempler på, at en afgørelse omstødes, hvis barnets rettigheder ikke har været inddraget i tilstrækkelig grad. Således ophævede Vestre Landsret i en dom fra 2013 en beslutning fra Justitsministeriet om inddragelse af en godt femårig drengs opholdstilladelse i Danmark med henvisning til Børnekonventionen, fordi ministeriet ikke havde foretaget en selvstændig vurdering af, om beslutningen med efterfølgende udsendelse af drengen til Thailand ville være en særlig belastning for barnet.⁴

Børnekonventionen indeholder både borgerlige og politiske rettigheder samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, og den skal fortolkes i lyset af sine fire generelle hovedprincipper: ikke-diskrimination; varetagelse af barnets bedste; retten til livet, overlevelse og udvikling; samt respekt for barnets synspunkter. Disse fire gennemgående principper er fremhævet af FN’s Børnekomité, som er nedsat til at overvåge, at konventionen overholdes af de stater, der har tilsluttet sig.

Princippet om, at ethvert barn har ret til ikke at blive diskrimineret, indebærer, at børn ikke må forskelsbehandles på grundlag af deres eller deres forældres race, hudfarve, køn, sprog, religion, politiske eller anden anskuelse, national, etnisk eller social oprindelse, formueforhold, handicap, fødsel eller anden stilling.⁵

Princippet om barnets bedste (eller barnets tarv) forklares i Børnekonventionen således, at "barnets tarv skal komme i første række" i alle foranstaltninger, som vedrører børn.⁶ Børnekonventionen fastlægger ikke, hvad der er "barnets tarv". I dagligdagen inden for familielivet er det i første række forældrene, der bestemmer dette. Der kan imidlertid være mange situationer, hvor det offentlige træder til med afgørelser om et barn, hvor hensynet til barnet eller barnets interesser vægtes højest. Det gælder, hvis forældrene ikke magter en tilstrækkelig omsorg for barnet, eller hvis de skal skilles og ikke kan enes om forældremyndighedens udøvelse eller samværet med barnet. I sådanne tilfælde er det offentlige, herunder administrative myndigheder og domstole, forpligtet til at tage stilling til, hvad der er bedst for barnet.

Man kan ikke af Børnekonventionen udlede, hvad barnets tarv er. Der er ikke nogen tjekliste med faktorer, der kan indgå i begrebet, og opfattelsen af, hvad der er bedst for et barn, kan variere over tid og fra samfund til samfund. Der kan hentes en del vejledning i udtalelserne fra FN's Børnekomité. Børnekomitéen offentliggjorde for eksempel i 2013 en såkaldt generel kommentar om barnets tarv.⁷ Komiteens generelle kommentarer giver, hvad man kan kalde en autoritativ fortolkning af den bestemmelse eller rettighed, kommentaren omhandler. Men Børnekomiteens fortolkninger er ikke retligt bindende for staterne.

I øvrigt må princippet om barnets tarv overvejes og gennemføres i lyset af den konkrete problematik og den sammenhæng, den indgår i. Hvad, der er til barnets bedste, kan desuden være tydeliggjort gennem udtalelser fra danske myndigheder som for eksempel Ankestyrelsen, Socialstyrelsen, Folketingets Ombudsmand, Børnerådet og Institut for Menneskerettigheder og andre organisationer med særlig viden om børns rettigheder, vilkår og trivsel.

Ifølge Børnekonventionen skal hensynet til, hvad der er et barns tarv, komme i første række, når forvaltningsmyndigheder, domstole, offentlige og private institutioner for social velfærd handler på områder, der berører børn. Der er således en retlig forpligtelse til først og fremmest at overveje, hvad der er det bedste for barnet. Dernæst kan andre hensyn tages i betragtning, idet der ikke er krav om, at hensynet til barnets bedste altid skal være absolut udslagsgivende.

Børnekonventionens bestemmelse om, at alle forvaltningsmyndigheder, domstole, offentlige og private institutioner for social velfærd skal handle til barnets bedste, skal læses i sammenhæng med konventionens andre vigtige principper.

Børnekomitéen opfatter princippet om barnets ret til livet, overlevelse og udvikling som et sammenhængende spektrum af rettigheder. Det betyder, at staten er forpligtet til give barnet beskyttende rammer, inden for hvilke det kan leve og vokse op, sundt, fri for frygt og sult og med mulighed for at udvikle sin personlighed og sine evner i videst muligt omfang.⁸

Princippet om respekt for barnets synspunkter indebærer, at staten skal sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter. Barnet har ret til at udtale sig i alle sager, der vedrører det, og konventionen bestemmer også, at myndigheder skal lægge passende vægt på barnets synspunkter ”i overensstemmelse med dets alder og modenhed”. Barnet skal således have mulighed for at udtale sig både over for dømmende myndigheder og forvaltningsmyndigheder. Det skal kunne afgive sine udtalelser enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ.⁹

Også i forståelsen af denne bestemmelse kan der være variationer. Den vægt, barnets synspunkter tillægges, kan blandt andet afhænge af samfundets syn på henholdsvis autoriteter og børn som selvstændige individer. Når reglen skal gennemføres i national ret, kan det være væsentligt at identificere forskellige grader af selvbestemmelsesret, herunder hvornår barnet skal have egentlig medbestemmelse eller eventuelt selvbestemmelse. Alle børn – uanset alder – har ret til at blive hørt, inddraget og få sine synspunkt tillagt vægt efter omstændighederne. Det betyder også, at barnet kan have behov for at få hjælp til ”fortolkning” af sine udtalelser. Manglende høring og inddragelse m.v. af et barn kan som udgangspunkt ikke anses for at være til barnets bedste.

Blandt Børnekonventionens andre vigtige principper er respekten for barnets familie og for familiens ansvar for barnet. Forældrenes ansvar skal udøves i overensstemmelse med barnets gradvise udvikling.¹⁰ Børnekonventionen forpligter desuden Danmark til at beskytte børn mod alle former for fysisk eller psykisk vold, og konventionen omhandler endvidere barnets ret til den højest opnåelige sundhedstilstand.¹¹ Som de fleste af Børnekonventionens rettigheder er disse rettigheder ganske bredt formuleret og derfor åbne for en vis fortolkning. Børnekomiteen har dog for begge rettigheders vedkommende udsendt en generel kommentar, som gennemgår de aspekter, beslutningstagere og myndigheder bør medtænke i henholdsvis beskyttelsen af børn mod vold og børns ret til sundhed.¹²

Siden Børnekonventionens vedtagelse i FN er der blevet udsendt tre valgfrie tillægsprotokoller til konventionen. To af disse udvider og præciserer børns rettigheder på særlige områder, den ene i forhold til inddragelse i væbnede konflikter og den anden i forhold til handel med børn, børneprostitution og børnepornografi.¹³ Desuden er der en tillægsprotokol, som giver mulighed for at klage til Børnekomiteen, hvis man mener, at et barns rettigheder i medfør af konventionen eller de to første tillægsprotokoller er blevet krænket. Protokollen giver også Børnekomiteen mulighed for på eget initiativ at undersøge forholdene, hvis den får pålidelige informationer om, at der i et medlemsland foregår alvorlige eller systematiske krænkelser af konventionen eller protokollerne.¹⁴ Protokollerne kaldes valgfrie, fordi det er op til staterne at tiltræde dem særskilt. Det betyder, at en stat kan tiltræde Børnekonventionen uden nødvendigvis at tilslutte sig en eller flere af tillægsprotokollerne. Danmark har tiltrådt dem alle tre.

Det skal tilføjes, at børns rettigheder naturligvis også må vurderes i lyset af de generelle menneskerettighedskonventioner, herunder ICCPR og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR). Den stærkeste beskyttelse af retten til et privat- og familieliv findes i EMRK artikel 8 om enhvers ret til respekt for sit privat- og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Blandt konventionens andre vigtige bestemmelser for børn skal her fremhæves artikel 5 om retten til frihed og personlig sikkerhed, herunder beskyttelse mod vilkårlig frihedsberøvelse, artikel 3 om forbud mod tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling samt artikel 13 om retten til effektive retsmidler ved krænkelser af konventionens rettigheder.

Også i andre internationale fora har der været betydeligt fokus på børns rettigheder. Europarådet har i mange år arbejdet for at styrke børns rettigheder i medlemslandene. Rådet udvælger en række indsatsområder, som særligt prioriteres i flerårige strategiplaner. Strategien, der løb frem til og med 2015, er netop blevet afsluttet. Her var fokus på børnevenlig service, afskaffelse af vold mod børn, sikring af børns rettigheder i udsatte situationer samt styrkelse af børns deltagelse. En ny strategiplan for børn for årene 2016-2021 forventes vedtaget i 2016. Der er nedsat en ekspertkomite til at udvikle strategien. Strategiens hovedprioriteter er dog besluttet; de bliver: Lige muligheder for alle børn, børns deltagelse, frihed for vold, børnevenlige retssystemer og ret for børn i digitale miljøer.¹⁵ Sideløbende med Rådets børnestrategier kan Ministerrådet udsende anbefalinger til medlemslandene om at styrke børns rettigheder på udvalgte områder, senest har Ministerrådet anbefalet en række initiativer til at fremme børns deltagelse.¹⁶

3 DEN NATIONALE RAMME

3.1 SERVICELOVEN SKAL SIKRE BØRNS RETTIGHEDER

Serviceoven indeholder regler om støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor.¹⁷ Formålet er at sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som jævnaldrende, hvis familie uden særlig støtte – ud over de almindelige skole-, dag- og klubtilbud – kan give dem gode livsbetingelser. Servicelovens regler om særlig støtte til børn og unge berører rettigheder, der er reguleret i Børnekonventionen og EMRK. Loven indeholder også bestemmelser om handicapkompensation og berører således rettigheder, der er reguleret i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen). Loven skal administreres i overensstemmelse med konventionerne.

Støtte efter serviceloven skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste og skal have til formål at:

- sikre kontinuitet i opvæksten og et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile relationer til voksne, blandt andet ved at understøtte barnets eller den unges familiemæssige relationer og øvrige netværk
- sikre barnets eller den unges muligheder for personlig udvikling og opbygning af kompetencer til at indgå i sociale relationer og netværk
- understøtte barnets eller den unges skolegang og mulighed for at gennemføre en uddannelse
- fremme barnets eller den unges sundhed og trivsel
- forberede barnet eller den unge til et selvstændigt voksenliv.

Støtten skal være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Støtten skal i hvert enkelt tilfælde tilrettelægges på baggrund af en konkret vurdering af det enkelte barns eller den enkelte unges og familiens forhold. Støtten skal bygge på barnets

eller den unges egne ressourcer, og barnets eller den unges synspunkter skal altid inddrages med passende vægt i overensstemmelse med alder og modenhed. Barnets eller den unges vanskeligheder skal så vidt muligt løses i samarbejde med familien og med dennes medvirken. Hvis dette ikke er muligt, skal iværksatte foranstaltningers baggrund, formål og indhold tydeliggøres for forældremyndighedsindehaveren og for barnet eller den unge.

De nævnte hensyn skal indgå i undersøgelsen af barnets forhold, i handleplaner og ved godkendelse af og tilsyn med døgntilbud og opholdssteder. I den forbindelse skal der navnlig lægges vægt på, at barnet eller den unge sikres kontinuitet i opvæksten og mulighed for at vokse op i et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile omsorgsrelationer. Det er i den forbindelse centralt, at de familiemæssige relationer understøttes under hensyn til, hvad der er barnets bedste, og at barnet eller den unge så vidt muligt bevarer et stabilt netværk i et eventuelt anbringelsesforløb.

Den nødvendige indsats skal ydes tidligt, så det i videst muligt omfang forebygges, at problemerne vokser sig store. Forskning viser, at det er vigtigt for effekten af den forebyggende indsats, at der sættes ind tidligt.¹⁸

Forvaltningsloven og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) supplerer serviceloven gennem blandt andet fastsættelse af retssikkerhedsgarantier og sagsbehandlingsregler for de myndigheder, som udfører opgaver i henhold til serviceloven.¹⁹ Der er endvidere udstedt en lang række bekendtgørelser og vejledninger i henhold til serviceloven.

Ved siden af serviceloven er også forældreansvarsloven særlig relevant i forhold til børn. Forældreansvarsloven fastsætter blandt andet regler om forældremyndighed.

Serviceloven, retssikkerhedsloven og forældreansvarsloven blev ændret med Barnets Reform pr. 1. januar 2011.²⁰ Målet var at understøtte udsatte børns og unges muligheder for at trives og udvikle deres personlige og faglige kompetencer samt styrke deres forberedelse til at få et selvstændigt voksenliv. Reformen betød blandt andet, at børns og unges klagealder blev nedsat fra 15 til 12 år. Der blev desuden givet adgang for fagpersoner til at udveksle oplysninger om rent private forhold om børn og unge (SSD-modellen). Underretningspligten for fagpersoner blev tydeliggjort, og kommunernes tilsyn med døgntilbud og opholdssteder blev styrket.

Til trods for de indførte forbedringer kunne danske medier fortsat berette om børn, hvis rettigheder var blevet krænket, fordi kommunerne ikke i tide havde

grebet ind. Tøndersagen, Brønderslevsagen, Esbjergsagen, Videbæksagen og Rebildsagen vidnede om meget langvarige og voldsomme krænkelser af børn og unge.²¹ Blandt andet de mange sager om krænkelser af børn og unge førte i folketingsåret 2012-2013 til vedtagelse af en række yderligere tiltag til børns og unges beskyttelse, herunder vedtagelse af ny lovgivning. Der blev blandt andet indgået en bred politisk aftale om "Et Nyt Socialtilsyn", som blev udmøntet i en ny lov om socialtilsyn.²²

Endvidere vedtog Folketinget en række initiativer, der samlet gik under betegnelsen Overgrebspakken. Heri indgik ændringer af serviceloven, som blandt andet forpligtede kommunerne til at udforme skriftlige beredskaber til at forebygge og håndtere overgreb mod børn, satte konkrete tidsfrister for behandlingen af børnesager og forpligtede kommunerne til at samarbejde med regionalt baserede børnehuse i overgrebssager, hvor der var brug for tværfaglig udredning. Lovens nye regler trådte i kraft 1. oktober 2013.²³ Lovændringen blev understøttet af en række informations- og uddannelsesinitiativer samt styrkelse af en systematisk dataindsamling fra kommunerne til Ankestyrelsen om antallet og typer af underretninger om overgreb samt kommunernes behandling af sagerne.

Med den forstærkede opmærksomhed på beskyttelse af børn fulgte også et ønske om bedre forebyggelse både for at undgå, at problemer skulle eskalere i udsatte familier og for på længere sigt at holde de sociale udgifter nede. Servicelovens mulighed for at tilbyde børn og familier kortere og afgrænset støtte blev tydeliggjort med en lovændring i 2014²⁴ og fulgt op med bevillinger på 70,3 mio. kr. for 2015, 31,6 mio. kr. for 2016 og 27,4 mio. kr. for 2017. Midlerne skal kunne søges af kommunerne og frivillige organisationer til at udvikle metoder og samarbejdsprojekter til fremme af forebyggelse.²⁵

Som et led i den øgede opmærksomhed om udsatte børns forhold og ønsket om at styrke børns rettigheder tog regering og Folketinget i 2012 to initiativer, der efterfølgende tilsammen blev lanceret som en form for børneombud. En sådan særlig institution, der kunne varetage børns interesser i Danmark, overvåge deres rettigheder og styrke børns klageadgang, var blevet anbefalet af FN's Børnekomité flere gange.²⁶ Initiativerne bestod i en offentlig bevilling til den frivillige organisation Børns Vilkår's 'Børnetelefon', der med udvidet åbningstid, skulle sikre børn adgang til at få rådgivning på næsten alle tider af døgnet.²⁷

Desuden fik Børnerådet udvidet sine beføjelser. Rådet er en uafhængig, offentlig institution, der virker som fortaler for børn i Danmark, rådgiver regering og Folketing om børns forhold og arbejder for børns rettigheder. Børnerådet skal tillige informere bredt om børns vilkår. Med initiativet i 2012 fik rådet yderligere

til opgave at etablere en portal med informationer til børn om deres rettigheder samt om rådgivnings- og klagemuligheder.

Endelig oprettede Folketingets Ombudsmand i november 2012 et særligt børnekontor, som behandler klager, der vedrører børn, rejser egne sager og foretager tilsynsbesøg ved offentlige og private institutioner, hvor børn opholder sig.

Nogle private børneorganisationer har været kritiske overfor, at der var tre forskellige instanser, der skulle stå for sikringen af børns rettigheder i Danmark; de mente alle funktioner burde samles ét sted, for at gøre tilgangen enklere for børn.²⁸ Efter tre års virksomhed har ordningen med de tre instansers fælles arbejde under overskriften "styrkelse af børns rettigheder" været gennemgået af Social- og Indenrigsministeriet med høring af parterne selv og andre interessenter, herunder en lille gruppe af børn. Med nogle mindre justeringer konkluderede ministeriet, at ordningen opfylder sit formål.²⁹ På satspuljen for 2016 er der desuden afsat øgede bevillinger for 2016-2017 til Børns Vilkår, så børnetelefonen kan udvide sin åbningstid yderligere samt til Ombudsmandens børnekontor for 2016-2019.³⁰

Der har også i 2015 været foretaget en række evalueringer af forskellige elementer af Overgrebspakken. Disse vil blive nærmere omtalt i afsnit 5.1, Beskyttelse af børn mod overgreb.

Ombudsmandens beretninger om uklarhed om brugen af magtanvendelsesreglerne på anbringelsesstederne førte i 2013 til, at Social- og Integrationsministeriet nedsatte et udvalg, Magtanvendelsesudvalget, der skulle afklare de etiske, juridiske og praktiske grænsedragninger for anvendelse af magt over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet. Udvalget afgav betænkning marts 2015, hvori det anbefalede, at der blev vedtaget et helt nyt regelsæt.³¹

I overensstemmelse med anbefalingen indgik regeringen i november 2015 en aftale med en stor del af Folketingets partier om rammerne for voksenansvar over for anbragte børn og unge. Aftalen er udmøntet i et udkast til et forslag til Lov om voksenansvar over for anbragte børn og unge. Udkastet er sendt i høring i januar 2016. Loven om voksenansvar over for anbragte børn og unge forventes vedtaget i folketingssamlingen 2015/2016 med ikrafttræden 1. januar 2017.³² Samtidig sker der konsekvensændringer af serviceloven, loven om socialtilsyn og folkeskoleloven. Ændringerne skal tydeliggøre og i et vist omfang udvide adgangen til at anvende magt over for anbragte børn og unge. Målet er at styrke retssikkerheden og bidrage til, at personale og plejefamilier har de nødvendige

redskaber til at fremme børn og unges trivsel og den socialpædagogiske behandling.

Når børn er i konflikt med loven, sættes reglerne særligt af retsplejeloven, straffeloven og straffuldbyrdelsesloven.

KAPITEL 4

4 DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING

Overgrebspakkens regler trådte i kraft den 1. oktober 2013.³³ Pakken har til formål at styrke kommunernes behandling af underretninger om børn. Overgrebspakken indeholder klare regler for, at kommunerne skal tale med børnene tidligt i sagsbehandlingen, så overgreb kan opdages og stoppes hurtigst muligt.

Overgrebspakken er i 2015 blevet evalueret på en række af dens funktionsområder. Ankestyrelsen konkluderer i sin undersøgelse, at der både i kommunerne, hos børnehuse, politi og sygehusvæsen er tilfredshed med initiativerne, som overvejende vurderes at have givet en bedre beskyttelse og håndtering af overgreb mod børn. Der er dog fortsat en ganske stor andel af sager, hvor Ankestyrelsen fandt fejl i sagsbehandlingen.

Den særlige danske ordning med at fremme og overvåge børns rettigheder, som er fordelt på tre instanser, Børns Vilkår, Børnerådet og Ombudsmandens børnekontor, blev etableret i 2012. Den tredelte ordning har været kritiseret nogle gange af forskellige børneorganisationer for at være kompliceret at overskue for børn. I 2015 gennemgik Socialministeriet ordningen i dialog med de tre parter og andre interessenter. Ministeriet konkluderede, at ordningen er blevet gennemført, som det var forudsat, men parterne vil arbejde for større synlighed og mere systematisk henvisningspraksis. Der er også blevet bevilget flere midler til Ombudsmandens børnekontor og til Børns Vilkår for at sidstnævnte kan udvide åbningstiden for Børnetelefonen.

I den Universelle Periodiske Bedømmelse (engelsk: Universal Periodic Review, UPR), hvor Danmark blev eksamineret i FN's Menneskerettighedsråds såkaldte arbejdsgruppe i januar 2016, blev det foreslået fra fire lande at udvide mandat og ressourcer til Børnekontoret til også at kunne yde rådgivning og retshjælp i flere typer af sager (formentlig sigtes til Børnekontoret hos Ombudsmanden, men dette præciseres ikke).³⁴

Service-loven blev ændret med virkning fra 1. oktober 2015, således at Børn og unge-udvalget nu skal tage stilling til en ændring af anbringelsessted for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, når der ikke er samtykke fra forældremyndighedens indehaver og/eller fra den unge. Samtidig er aldersgrænsen for, hvornår den unge selv skal give samtykke til ændringen, nedsat fra 15 til 12 år.³⁵

Udvalget om magtanvendelse på anbringelsessteder for børn og unge (Magtanvendelsesudvalget) afgav betænkning i marts 2015. I november 2015 aftalte regeringen og et stort antal partier at følge udvalgets anbefaling om vedtagelse af et nyt regelsæt om magtanvendelse over for anbragte børn og unge. Social- og Indenrigsministeriet har udarbejdet et udkast til en ny lov om voksenansvar over for anbragte børn og unge, som har været sendt i høring. Lovforslaget forventes vedtaget i folketingssamlingen 2015-16 med ikrafttræden 1. januar 2017, se ovenfor i kapitel 3.

Psykiatriloven er ændret efter en langvarig proces.³⁶ Loven indeholder nu en ny bestemmelse om, at indlæggelse, ophold og behandling på psykiatrisk afdeling sker på baggrund af informeret samtykke efter reglerne i sundhedsloven, med mindre andet følger af psykiatriloven.³⁷ Det medfører blandt andet, at 15-17 årige, som ikke samtykker i behandlingen, er omfattet af psykiatriloven og har de deraf følgende retssikkerhedsgarantier. Der skal dermed ikke længere foretages en modenhedsvurdering af denne patientgruppe, og der skal derfor heller ikke søges indhentet informeret samtykke til behandling fra deres forældre.

Derudover fremgår det nu udtrykkeligt af loven, at såfremt forældremyndighedens indehaver giver informeret samtykke til psykiatrisk behandling af et barn under 15 år, foreligger der ikke tvang.³⁸ Under Folketingets udvalgsbehandling af lovforslaget fandt et enigt udvalg anledning til at understrege, at tvangsfiksering slet ikke bør anvendes over for mindreårige, og at det bør overvejes at finde andre behandlingsmetoder end tvangsbehandling af mindreårige.³⁹ Hvis der anvendes magt over for et barn under 15 år, skal det sikres, at forældrene fuldt ud er klar over, at de har mulighed for at frasige sig stillingtagen til magtanvendelsen med den virkning, at tvangsbehandlingen sker efter psykiatrilovens regler – og dermed med alle lovens retsgarantier. Indgreb skal registreres, og afdelingens overlæge har pligt til at indberette indgreb udført over for børn under 15 år til Statens Seruminstitut, også selv indgrebet er sket med forældrenes samtykke. Desuden skal de mindreårige og deres forældre tilbydes en opfølgende samtale efter behandlingens ophør.⁴⁰

Om tre år skal der ske en evaluering af de nye regler.⁴¹ Desuden vil Folketingets Ombudsmands Børnekontor i 2016 besøge en stor del af de børn og unge, som

er indlagt på psykiatriske afdelinger for at få et nærmere indtryk af, hvordan den nye psykiatrilov fra 2015 virker. Kontoret vil blandt andet have fokus på, hvordan tvangsfiksering forebygges og nedbringes, og i hvilket omfang og hvordan de indlagte børn og unge bliver inddraget og får medbestemmelse.⁴²

Det fremgår af regeringsgrundlaget fra juni 2015, at regeringen vil iværksætte et arbejde hen imod et helt nyt system for unge kriminelle.⁴³

Danmark blev i 2015 vurderet af flere FN-komitéer, herunder Torturkomitéen. Komitéen anbefalede blandt andet Danmark at forbyde isolationsfængsling af mindreårige og at forbyde brugen af isolation (strafcelle) som disciplinærstraf. I januar 2016 modtog Danmark som led i UPR flere anbefalinger, som vedrørte kriminelle børn og unge. Danmark blev blandt andet anbefalet at introducere alternativer til varetægtsfængsling af mindreårige, at undgå at børn fængsles i voksenfængsler og at forbyde isolationsfængsling af børn.⁴⁴ Der blev i januar 2016 rettet fornyet fokus på brugen af isolationsfængsling under varetægt over for unge, da en 15-årig pige blev varetægtsfængslet i isolation i tre uger.⁴⁵

Siden 'Status 2014-15' er der sket forbedringer på blandt andet følgende områder:

- Danmark har tiltrådt den valgfrie protokol til FN's Børnekonvention, som giver enkeltpersoner adgang til at klage, hvis de mener, at deres rettigheder er blevet krænket i henhold af konventionen samt dens to tillægsprotokoller om salg af børn, børneprostitution og børnepornografi samt om børnesoldater. Protokollen gælder dog endnu ikke for Færøerne og Grønland. Under FN's Menneskerettighedsråds Universelle Periodiske Bedømmelse var der to lande, der foreslog Danmark at lade Børnekonventionens to første protokoller også omfatte Grønland, et af disse lande medtog tillige Færøerne.⁴⁶
- Der er afsat 129 mio. kr. årligt på finansloven for perioden 2015-2017 til en styrkelse af det forebyggende arbejde med udsatte børn og unge under overskriften 'Tidlig Indsats – Livslang Effekt'.
- På finansloven 2015 og frem til og med 2019 afsættes knapt 70 mio. kr. årligt til give børn og unge under 25 år, som har haft en opvækst i familier med alkohol- og stofmisbrug, gratis rådgivning og samtalerapi som et landsdækkende tilbud. Puljen forventes derefter forlænget.

- Serviceloven er ændret med henblik på, at der kan ydes en forstærket indsats mod asocial adfærd ved etablering af netværkssamråd.
- Serviceloven er ændret, så kompetencen til at afgøre spørgsmål om ændringer i anbringelsesgrundlag er flyttet fra forvaltningen til Børn og unge-udvalget, og aldersgrænsen for, hvornår barnet skal samtykke, er nedsat til 12 år.
- Psykiatriloven er ændret og mindreåriges retsstilling er styrket noget; retstilstanden evalueres efter tre år, og ombudsmanden følger udviklingen.
- Foreløbige tal fra Kriminalforsorgen tyder på en ændring i anvendelsen af strafcelle over for 15-17-årige. I de første tre kvartaler af 2014 blev strafcelle over for unge mellem 15 og 17 år anvendt i 18 tilfælde, mens det i første halvår af 2015 kun skete tre gange.⁴⁷
- Antallet af straffelovsovertrædelser begået af unge mellem 15 til 17 år faldt i perioden 2005-2014 med 45 procent.⁴⁸

Udviklingen på området har imidlertid også aktualiseret tidligere menneskeretlige udfordringer særligt på følgende områder:

- Der er eksempler på, at kommuner ulovligt træffer beslutninger i deres socialsager med det ene formål at spare penge. Folketingets Ombudsmand har de senere år undersøgt flere af den type sager.
- Kommunernes behandling af sager om overgreb mod børn er behæftet med en ret høj frekvens af fejl. Ankestyrelsen har gennemgået godt 100 sager udtaget som stikprøver, og her levede næsten halvdelen ikke op til lovens krav på væsentlige punkter.
- Flere og flere børn med alvorlige problemer anbringes i plejefamilier, der derfor har behov for bedre uddannelse.
- Der er fortsat behov for fokus på sager, hvor børn frihedsberøves, såvel inden for som uden for strafferetsplejen.

5 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

5.1 BESKYTTELSE AF BØRN MOD OVERGREB

Der er en voksende offentlig opmærksomhed på, at børn ikke må udsættes for vold eller andre typer af overgreb. Internationale organisationer som FN, UNICEF og Europarådet har i de senere år haft en høj prioritering af dette område. I Danmark er der også sat ind på mange fronter, i offentligt regi og blandt private organisationer, for at minimere mishandling af børn. Problemet er imidlertid meget vanskeligt at håndtere, fordi overgreb næsten altid foregår i det skjulte og ikke sjældent begås af børnenes nærmeste, blandt andet deres forældre, som børnene har stærke følelsesmæssige bånd til.

5.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Ifølge Børnekonventionens artikel 19 skal staten 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, mens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.

Også en række af konventionens øvrige bestemmelser har betydning for indsatsen mod mishandling og overgreb mod børn. Det gælder for eksempel artikel 2 om lige adgang til konventionens beskyttelse; artikel 3 om, at barnets tarv skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn; artikel 6 om barnets ret til liv og udvikling samt artikel 12, der fastslår barnets ret til at blive inddraget i beslutninger, der vedrører barnet selv.

Når der tales om overgreb mod børn, er det i reglen fysisk vold eller seksuelle overgreb, der tænkes på. Børnekonventionens artikel 19 handler imidlertid ikke alene om beskyttelse mod fysiske overgreb. Tværtimod fremhæver Børnekomitéen i sin generelle kommentar nr. 13, at begrebet "vold" bør forstås bredt. Børnekomitéen slår imidlertid fast, at begrebet vold ikke må fortolkes på

en måde, som udelukker ikke-fysisk og ikke-forsætlig skade, som for eksempel psykologisk vold og vanrøgt.⁴⁹

Det kan endvidere nævnes, at Europarådets og Verdenssundhedsorganisationens (WHO) definition af misbrug og overgreb mod børn er på linje med den brede bestemmelse i Børnekonventionens artikel 19.⁵⁰

I den Universelle Periodiske Bedømmelse, som Danmark gennemgik i januar 2016, anbefalede tre stater, at Danmark evaluerede sin tilgang til vold i nære relationer for at sikre bedre forebyggelse, dokumentation, beskyttelse og behandling i forhold til vold over for kvinder og børn.⁵¹

5.1.2 DANSKE FORHOLD

En række ændringer af serviceloven har styrket beskyttelsen af børn mod overgreb på vigtige områder.⁵² Lovændringerne blev lanceret sammen med andre initiativer som en samlet Overgrebspakke med blandt andet flere kampagner, forbedrede muligheder for behandling, vejledning, netværk og uddannelse, som bliver finansieret via Satspuljemidlerne for perioden 2013-16.

Med ændringerne bliver der gjort en mere systematisk indsats for forebyggelse, idet alle kommuner skal udarbejde et skriftligt beredskab mod overgreb, til forebyggelse, tidlig indsats og handling på området. Der er kommet udvidede muligheder for, at sociale myndigheder kan udveksle oplysninger med politi og anklagemyndighed, hvis dette kan forebygge overgreb. Underretningspligten udvides til at omfatte bekymrende skoleforsømmelser, underretningssager behandles hurtigere, registreres centralt, og der skal gives tilbagemelding til fagpersoner, der har foretaget underretning. Kommunerne forpligtes herudover til at indgå i samarbejde med et regionalt børnehus, der kan stå for tværfaglige undersøgelser i forbindelse med mistanke om overgreb. Barnet selv kommer desuden mere ind i sagsbehandlingen, idet der nu skal føres en samtale med barnet, efter at en underretning om overgreb er indkommet, og barnets ret til en bisidder er blevet en permanent ordning.

Yderligere sættes der hvert år midler af på satspuljen til at styrke udvalgte områder. Fra 2014 har der været særligt fokus på tidlig indsats og forebyggelse. Man taler om, at der er kommet en 'forebyggelsesparagraf', idet § 11 i serviceloven har fået tydeliggjort, at kommunerne har tilbud til børn og familier, der kan være fokuserede og tidsbegrænsede og ikke nødvendigvis kræver en mere omfattende kortlægning af barnets forhold.⁵³ I sammenhæng med lovændringen er der afsat 129 mio. kr. for perioden 2015-17 til at støtte

afprøvning og evaluering af metoder og omlægninger i retning af øget fokus på forebyggelse og tidlig indsats overfor udsatte børn og familier.

Kommunernes økonomi spiller en stor rolle i forvaltningen på det sociale område. Samtidig med det øgede fokus på at beskytte udsatte børn, kom der også en bestemmelse i serviceloven om, at sagsafgørelser træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn. Selvom økonomiske hensyn aldrig må varetages på bekostning af grundlæggende hensyn til et konkret barn eller en ung,⁵⁴ har der i de sidste år været flere markante eksempler på, at sagsbehandlere blev bedt om at gennemføre generelle spareøvelser i sager om udsatte børn.⁵⁵

Det er helt legitimt, at kommunerne er økonomisk bevidste, ligesom det kommunale selvstyre giver rum for forskelle i gennemførelsen af beskyttelsen af udsatte børn. Det er dog nødvendigt i henhold til Børnekonventionens artikel 3, at fastholde fokus på at sikre barnets bedste i hver enkelt sag.⁵⁶ Dette er en særlig udfordring i kommuner, hvor antallet af underretninger om børn, der er bekymringer for, er stort, og ressourcerne i kommunen samtidig pressede på grund af et relativt lille beskatningsgrundlag. Ankestyrelsen har udsendt en samlet statistik med tal for alle danske kommuner for 2014, og her fremgår, at antallet af underretninger er mere en syv gange så stort i de hårdest ramte kommuner i sammenligning med de mindst belastede, når man sammenholder med antallet af børn i kommunen.⁵⁷ Det er en stor variation, og problemerne skærpes at, at det er i de fattigste kommuner, at man ser de højeste tal for børn, der er bekymringer for. Det betyder, at der kan være store forskelle i, hvad der kan tilbydes udsatte børn fra kommune til kommune.

Store udsving i kvaliteten af de sociale ydelser kan på længere sigt være underminerende for det mål, der er opstillet for servicelovens bestemmelser om børn og unge, der har brug for særlig støtte, nemlig at de får samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Det er et mål, der er helt i overensstemmelse med Børnekonventionens krav om, at rettighederne i konventionen skal sikres lige for alle børn uanset deres sociale oprindelse eller anden stilling. Konventionens rettigheder gælder for hvert enkelt, individuelle barn i Danmark, men der påhviler samtidig staten en forpligtelse til at holde sig ligebehandlingsprincippet for øje på en overordnet plan, så der ikke opstår urimelige forskelle i den støtte, der kan tilbydes børn i nogle kommuner i forhold til andre. Børnekomiteen udtalte i sine seneste anbefalinger til Danmark bekymring for, at de dårligt bemidlede kommuner kunne få svært ved effektivt at sikre børns rettigheder, når kommunerne alene har ansvaret for finansieringen af det omkostningstunge sociale område. Komiteen anbefalede i den sammenhæng staten at sørge at særligt belastede kommuner får den nødvendige støtte hertil.⁵⁸

For kommunernes akutberedskab og i brugen af børnehuse har man med lovændringerne i overgrebspakken defineret overgreb som voldelige og seksuelle overgreb.⁵⁹ Psykiske overgreb og omsorgssvigt er således ikke omfattet. Definitionen er mere snæver end den, som bruges i Børnekonventionens artikel 19, og som yderligere fremhæves i Børnekomitéens generelle kommentar nr. 13, som er omtalt ovenfor i afsnit 5.1.1.

Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) gennemførte i 2010 en stor undersøgelse, der byggede på interviews af 3000 25-årige om deres oplevelser af overgreb i hjemmet. Informanterne blev bedt om at angive, om de havde oplevet konkret beskrevne handlinger inden for de fire kategorier af overgreb: fysisk mishandling, psykologisk mishandling, seksuelt overgreb og vanrøgt. Undersøgelsen baserede sig hermed på mere standardiserede kriterier, end hvis informanterne selv skulle definere, om de havde oplevet overgreb.⁶⁰ Undersøgelsen viste, at psykiske og fysiske overgreb var stort set lige udbredte. 5,4 procent af de interviewede angav, at de havde oplevet fysiske overgreb, mens 5,2 bekræftede, at de havde levet med flere af de typer af psykiske overgreb, der blev spurgt til. Fysisk vanrøgt havde præget barndommen for 3 procent af de adspurgte, og 3,4 procent havde oplevet seksuelle overgreb.⁶¹

Det kan ikke påvises, at den ene form for overgreb eller vanrøgt er mere skadelig for et barns udvikling end den anden, men forskere peget på, at mangel på opmærksomhed og interesse for nogle typer af overgreb, f.eks. psykisk mishandling, kan være en vigtig årsag til, at det ikke lykkes at beskytte børn godt nok.⁶²

En række af overgrebspakkens elementer har været evalueret i 2015.⁶³ Der har været gode resultater at fremvise på flere områder. Kommunerne rapporterer, at der bliver reageret inden for 24 timer og fulgt op på underretninger hurtigt og mere systematisk end før, og samarbejdet med faggrupper uden for forvaltninger, især politiet, PPR, sundhedsplejersker, skoler og dagtilbud vurderes som forbedret. Der er dog fortsat en ganske stor andel af de sager, Ankestyrelsen har undersøgt, der ikke har en tilstrækkelig kvalitet. Næsten halvdelen (44procent) af 103 undersøgte sager fra 25 kommuner levede ikke op til lovens krav på vigtige parametre. I en fjerdedel af de 103 sager var Ankestyrelsen så bekymret for, om kommunen havde taget de nødvendige initiativer, så man selv gik ind i sagen, af egen drift, som loven giver mulighed for.⁶⁴

I de 26 sager, hvor Ankestyrelsen gik ind af egen drift, gjaldt bekymring problematikker som langvarige sagsforløb præget af passivitet og langsommelig

sagsbehandling; mange underretninger gennem årenes løb uden en bedring i barnets eller den unges forhold; manglende iværksættelse af relevante undersøgelser; manglende iværksættelse af foranstaltninger på baggrund af undersøgelser; iværksættelse af tiltag og foranstaltninger på et uoplyst grundlag; manglende inddragelse af børnehus; manglende fokus på de centrale problemstillinger; for meget forældrehensyn; utilstrækkelig indsats i forhold til barnets eller den unges særlige behov.

De fleste af de 26 undersøgte sager var i kommunerne behandlet efter servicelovens 'forebyggelsesparagraf', § 11, hvor der efter Ankestyrelsens vurdering havde været brug for mere omfattende indgriben. Det tyder på, at de mange satspuljemidler, der er blevet afsat til projekter, der skal kvalificere den tidlige forebyggende indsats (som typisk iværksættes efter § 11) er påkrævede, men også at det er vigtigt, at ønsket om at forebygge og spare penge ikke betyder, at der ikke sættes tilstrækkeligt omfattende ind. En for begrænset indsats vil også kunne medføre betydeligt øgede omkostninger for kommunen på et senere tidspunkt, hvis sagens problemer eskaleres.

De mange initiativer, der sættes i værk for at beskytte børn mod overgreb er blevet fulgt op af nye uddannelsesstilbud, fra master- og diplomuddannelser om børn og unge til en lang række kursusforløb af kortere varighed samt forløb vedrørende strategisk anvendelse af efter- og videreuddannelse på området udsatte børn og unge, som Socialstyrelsen udbyder til 15 kommuner i 2015-16.⁶⁵

Det er vigtigt med efter- og videreuddannelser, som fagligt opdaterer medarbejdere, der arbejder med udsatte børn. De pædagogiske og socialfaglige grunduddannelser skal desuden løbende indarbejde viden og kompetencekrav, der sikrer implementeringen af børns rettigheder. FN's Børnekomité har flere gange anbefalet, at Danmark får udviklet systematiske og kontinuerlige uddannelsesindsatser om menneskerettigheder, og herunder om børns rettigheder for alle professionelle grupper, der arbejder med børn.⁶⁶

I den seneste revision af læreruddannelsen indgår børns rettigheder i faget 'Kristendom, livsoplysning og medborgerskab'.⁶⁷ Derimod er der ikke længere nogen forpligtelse i læreruddannelsen til at arbejde med de særlige forhold, der gør sig gældende i relation til udsatte børn, herunder at forebygge vanrøgt og overgreb mod børn. Dette uanset de nye bestemmelser i serviceloven, hvorefter der er indført en skærpet underretningsforpligtelse for bekymrende skoleforsømmelser.⁶⁸

I uddannelsen til pædagog indgår som videns- og færdighedsmål i fællesdelen, at den færdiguddannede kan identificere og reagere på mistvivl hos børn, unge

og voksne, ligesom viden om internationale konventioner er med som læringsmål i alle specialiseringsdelene.⁶⁹ I bestemmelserne om uddannelsen til socialrådgiver er der i uddannelsens fælles studieordning et læringsmål, der kræver, at den færdigt uddannede har viden om internationale konventioner i relation til det sociale arbejde med blandt andet udsatte børn og unge samt børn og unge med handicap.⁷⁰

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at:

- kommunerne sikrer, at deres overgrebsberedskab omfatter psykiske overgreb og vanrøgt på linje med fysiske og seksuelle overgreb.
- kommunerne sikrer, at deres ressourceprioritering giver sagsbehandlere tilstrækkelig tid og redskaber til at yde børn en effektiv beskyttelse mod overgreb,

5.2 BØRN SOM PÅRØRENDE

Der har i de senere år været en stigende opmærksomhed på, at børn kan have ekstra behov for støtte, hvis deres nærmeste, forældre, søskende eller andre tætte relationer, bliver alvorligt fysisk eller psykisk syge. Tilsvarende er børn som pårørende til en misbrugende eller fængslet far eller mor særligt udsatte.

Selvom familier klarer udfordringerne forskelligt, er der megen forskning, der underbygger, at alle de nævnte situationer kan lægge et voldsomt pres på børnene med oplevelser af angst, utryghed og ensomhed, ligesom børnene har øget risiko for at udvikle psykiske vanskeligheder, adfærdsproblemer samt social isolation. En højere grad af somatiske vanskeligheder ses også.⁷¹

I det følgende behandles særligt problemerne for børn som pårørende til alvorligt syge eller misbrugende forældre. Delrapporten om frihedsberøvelse behandler problemerne for børn af fængslede.

5.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Børnekonventionen indeholder ikke særlige bestemmelser, der beskytter børn som pårørende. Der er imidlertid flere af konventionens artikler, som kan give inspiration og retningslinjer for, hvordan myndighederne skal sikre børns rettigheder som pårørende.

Børns har ret til den bedst mulige sundhedsstandard, og i en generel kommentar om retten til sundhed har Børnekomiteen fremhævet, at børn, der oplever

forhøjede risici på grund af forhold i deres familie eller sociale miljø, kræver særlig opmærksomhed for at styrke deres mulighed for at klare de vanskeligheder, de står midt i.⁷² Barnet skal altid beskyttes mod enhver form for vold, og dette skal forstås ikke kun i fysisk forstand, men omfatter også psykisk vold, forsømmelse eller omsorgssvigt over for barnet. Børnekomiteen understreger videre i en generel kommentar om beskyttelsen mod vold, at også ikke-fysisk og ikke-intenderet skade på barnet skal indtænkes i statens indsatser på området.⁷³

En vigtig rettighed for børn som pårørende er endvidere at få information og blive hørt, når der træffes beslutninger, der har indflydelse på barnets liv og dagligdag. Børnekomiteen nævner desuden, at staten skal sørge for, at alle, der arbejder professionelt med børn eller deres pårørende, ved, hvordan de sikrer børns deltagelse. Det gælder læger, sygeplejersker og andet sundhedspersonale såvel som medarbejdere inden for socialområdet.⁷⁴

5.2.2 DANSKE FORHOLD

Der findes ingen samlede optællinger af, hvor mange børn, der er pårørende i den betydning, der bruges i dette afsnit. Danmarks Statistik har opgjort, at knapt 40.000 børn oplevede, at en af deres forældre blev indlagt med en kritisk sygdom i 2013. Sundhedsstyrelsen har anslået, at mellem 50.000 og 80.000 børn vokser op i familier med psykisk sygdom, men nævner, at andre estimater når til højere tal. Hertil kommer cirka 122.000, som skønnes at leve i familier med alkoholproblemer.⁷⁵

Selvom der er voksende opmærksomhed på børn som pårørende i sundhedsvæsenet, er der ikke sat ind med en systematisk og målrettet indsats for at sikre, at personale i de relevante institutioner har øje for, om der er børn til de forældre eller søskende, som er i behandling. Hertil kommer, at der ikke nødvendigvis findes personale, der har færdigheder og kompetencer til at støtte et barn på det niveau af forståelse og modenhed, hvor barnet befinder sig, og endelige er der ikke forankret en koordinering mellem de sektorer, som kan understøtte indsatsen for børn som pårørende.

Sundhedsstyrelsen udsendte i 2012 "Nationale anbefalinger for sundhedspersoners møde med pårørende til alvorligt syge". Her defineres alvorlig sygdom som "når mennesket er truet på sit hverdagsliv, og sygdommen medfører store forandringer og rolleskift. Det kan dreje sig om store fysiske og psykiske funktionsnedsættelser og/eller være en livstruende sygdom".⁷⁶ Alkoholisme er ikke omtalt her, men nævnes som en sygdom i patienthåndbogen på sundhed.dk, som udgives af det offentlige sundhedsvæsen. Stofmisbrug og -

afhængighed beskrives derimod ikke som sygdom samme sted. Det er dog bemærkelsesværdigt, at alkohol regnes for at være årsag til 20 procent af alle sygehusindlæggelser, ligesom sundhedsstyrelsen har optalt for 2013, at der var 131.264 alkoholrelaterede kontakter til landets sygehuse.⁷⁷

De Nationale anbefalinger vedr. pårørende ønsker at opnå en overordnet ensartethed og kvalitet og tilråder derfor, at sundhedspersoner systematisk undersøger og dokumenterer, om der er børn/unge som pårørende til patienten, og i den sammenhæng afdækker både belastninger og ressourcer omkring barnet i forbindelse med dets forældres sygdom. Dette bør ske *for alle børn*, gennem alderssvarende samtaler med barnet og på barnets præmisser samt med dets forældre. For *mange* børn vil det også være relevant at inddrage barnets skole, eller dagtilbud/SFO og for *få* børn vil der også blive tale om at koordinere med familiens kommune, hvis barnet har brug for særlig støtte.⁷⁸

Der har været gennemført en lang række projekter for at fremme opmærksomheden på og hjælpen til børn som pårørende. Via satspuljen er der afsat penge for årene 2015-18 til at udvikle modeller for mere systematisk inddragelse af pårørende og herunder børn til patienter med en psykiatrisk lidelse.⁷⁹ Andre midler blev bevilget til, at børn af psykisk syge og deres forældre kan tilbydes aldersrelevant information samt børne- og familiesamtaler i forbindelse med forældres behandling. Pengene blev dog ikke udmøntet i 2015, men overført til 2016 og samtidig blev målgruppen udvidet til også at omfatte børn af alvorligt somatisk syge.⁸⁰

I perioden 2004-2009 kørte under satspuljen projektet "Børn i familier med alkoholproblemer". Formålet var at skabe en systematisk opsporing af og en forbedret støtte til børn og deres forældre i familier med alkoholproblemer. Desuden blev det fremhævet som et overordnet formål, at kommunerne systematisk forankrer støtten til børn i familier med alkoholproblemer som en driftsfunktion i de relevante institutioner i kommunen.⁸¹ I projektet deltog 79 (ud af 98) kommuner i større eller mindre omfang, hvoraf 51 kommuner afrapporterede.

Det er uvist, i hvilken udstrækning der i dag findes en systematisk opsporing samt forankring af indsatsen til støtte for børn og unge i familier med alkoholproblemer, hvilket var målsætningen for projektet. Kommunerne greb deres indsats forskelligt an, så der var ikke tale om nogen fælles tilgang og systematik. Det er nu snart seks år siden, projektet blev afsluttet, og en del af de initiativer, der blev igangsat, kan være indstillet, fordi der ikke længere er særlige midler til at understøtte dem, som der var i projektperioden. De seneste evalueringsrapporter peger på, at der ikke på landsplan er nogen systematisk og

vedvarende indsats for at identificere, støtte og hjælpe børn, der lever i alkoholfamilier.⁸²

I sundhedsaftalerne fastlægger regionsråd og de enkelte kommunalbestyrelser i regionen, hvordan de skal varetage samarbejdet på sundhedsområdet. Aftalerne skal medvirke til en entydig arbejdsdeling mellem de relevante aktører, for eksempel i forbindelse med indlæggelse og udskrivning. Sundhedsaftalerne skal også medvirke til, at pårørende inddrages og har nem og sikker adgang til de relevante aktører i forløbet. I Vejledningen om sundhedsaftaler hedder det i afsnit om målgrupper: "Aftalen skal understøtte ligestilling af borgere med henholdsvis psykiske og somatiske sygdomme. Aftalen bør derudover have fokus på børn og unge i familier, hvor én eller begge forældre har en alvorlig somatisk eller psykisk sygdom. Aftalen skal håndtere relevante problemstillinger, som borgere med tværsektorielle forløb typisk må forventes at opleve".⁸³ Sundhedsaftalerne for 2015-18 er trådt i kraft i begyndelsen af 2015. Der er i imidlertid betydelige forskelle på, hvordan de fem regioner inddrager børn som pårørende i deres sundhedsaftaler med kommunerne.

Region Hovedstaden vil i aftaleperioden udarbejde retningslinjer for tidlig opsporing af børn og unge som pårørende og aftale, hvordan der varsles mellem sektorerne i forhold til børn og unge, der oplever dødsfald og/eller er pårørende til familiemedlemmer med alvorlig psykisk eller somatisk sygdom. Om børn i familier med misbrugsproblemer står der, at regionen og kommunerne vil aftale, hvordan varsling mellem sektorerne kan udbygges, således at det sikres, at børn med behov findes og henvises til eksisterende tilbud.⁸⁴

Region Nordjylland har videreført en mindre aftale fra tidligere om indsatsen for børn og unge med en psykisk forælder. Heri hedder det, at praktiserende læger, øvrige speciallæger og behandlingspsykiatrien har ansvar for afdækning af sindslidende patientens familiære forhold og underretning til kommunen, hvor der er børn med behov for støtte. Kommunen har ansvar for at varetage indsatsen i forhold til at iværksætte undersøgelse af behov for støtte omkring barnet og iværksætte nødvendige initiativer. Herudover er der beskrevet mere detaljerede retningslinjer for behandlingspsykiatriens ansvar. Psykiatrien i Region Nordjylland har desuden et team af medarbejdere, der er særligt kvalificerede til at tale med børn, hvis forældre har en psykisk sygdom samt til at give professionelle medarbejdere omkring børnene/familierne mere viden om og forståelse for børnenes situation. Aftalen specificerer endvidere kommunernes ansvar for, at der udarbejdes interne procedurer, der sikrer, at de ansatte i relevante kommunale forvaltninger, institutioner, skoler, fritidstilbud, hjemmeplejen og socialpsykiatriske tilbud har fokus på børn i familier med et

menneske med sindslidelse, og at børnenes forhold og aktuelle situation vurderes efter behov, med henblik på støtte.⁸⁵

Region Syddanmark nævner, at der skal udarbejdes en aftale for børn og unge, som skal understøttes elektronisk. Aftalen skal have fokus på snitfladerne sektorerne imellem og blandt andet omfatte børn og unge i familier, hvor en eller begge forældre har en alvorlig somatisk eller psykisk sygdom.⁸⁶

Region Midtjylland skriver mere bredt, at der i aftaleperioden vil være fokus på at styrke samarbejdet og indsatsen for børn og unge, hvor en eller begge forældre har alvorlig somatisk eller psykisk sygdom.⁸⁷ Region Sjælland nævner pårørendesamarbejde i flere sammenhænge, men ikke børn som pårørende.⁸⁸

5.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at:

- regeringen lovfæster, at personale i sundhedssektoren sikrer information og relevant støtte til børn, der er nære pårørende til alvorligt syge patienter eller misbrugere, der er i kontakt med sundhedsvæsenet.
- regionerne sikrer, at sundhedsaftalerne fastlægger, hvem der har ansvar for koordination mellem regionen og kommunerne for den nødvendige støtte til børn, der har behov herfor, mens deres forældre er i behandling for alvorlig psykisk eller fysisk sygdom eller misbrug.

5.3 BØRN OG UNGES FORHOLD UNDER ANBRINGELSE UDEN FOR HJEMMET

Ifølge forældreansvarsloven har børn og unge under 18 år ret til omsorg og tryghed. De skal behandles respektfuldt og må ikke udsættes for krænkende behandling. Børn og unge, der anbringes uden for hjemmet, har ifølge serviceloven lige som andre børn ret til omsorg og tryghed og ret til at blive behandlet med respekt. Det er den anbringende kommune og den kommune, der fører tilsyn med anbringelsesstedet, der skal sørge for, at dette sker.

5.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Alle de tidligere omtalte menneskerettigheder gælder for børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet. Barnets bedste skal altid komme i første række, og børn og unge skal inddrages i alle tiltag vedrørende dem selv; de skal høres, og deres synspunkter skal tillægges vægt. Det må herved forudsættes, at børnene

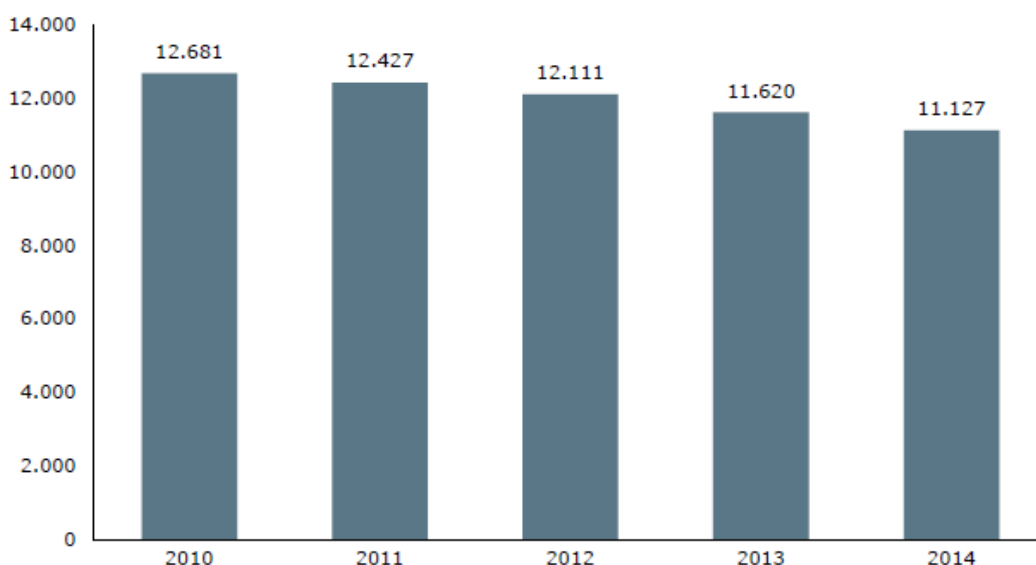
og de unge informeres om de regler, der gælder for deres anbringelse, således at de kan udtale sig på et informeret grundlag.

Staten skal sikre, at et barn, som har behov for at blive anbragt uden for hjemmet, modtager alternativ omsorg. Når anbringelsesmulighederne overvejes, skal myndighederne tage hensyn til det ønskelige i, at der er sammenhæng i barnets opvækst, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og sproglige baggrund. I det hele skal staten træffe alle nødvendige forholdsregler for at beskytte anbragte børn mod fysisk og psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuelt misbrug.⁸⁹

5.3.2 DANSKE FORHOLD

I perioden fra 2001 til 2010 har antallet af anbragte børn i alderen 0-17 år ligget på mellem 14.000 og 15.000 årligt.⁹⁰ Siden da har der været et fald i det årlige antal anbringelser. Ved udgangen af året 2014 var 11.127 børn og unge anbragt, se tabel 5.1.

Tabel 5.1 Anbragte børn og unge 0-17 år ultimo året, 2010-2014, antal⁹¹



Andelen af frivillige anbringelser var i 2014 lavere end på noget tidspunkt i perioden 2010 til 2014. Andelen af afgørelser om anbringelse med samtykke var 79 procent af samtlige anbringelser. Andelen af anbringelser uden samtykke (tvangsanbringelser) har været stigende. I 2014 udgjorde andelen af afgørelser om anbringelse uden forudgående samtykke 11 procent af de trufne anbringelsesafgørelser; med formandsafgørelser, afgørelser om ungdomssanktion og varetægtssurrogat udgjorde andelen af afgørelser uden samtykke 21 procent af det samlede antal afgørelser. I 2014 traf kommunerne i

alt 2.048 afgørelser om anbringelse af 0-17-årige børn og unge og iværksatte 2.312 anbringelser.⁹²

Fordelingen af børn og unge i henholdsvis plejefamilier, på socialpædagogiske opholdssteder og døgninstitutioner har igennem perioden fra 2000 til 2009 været nogenlunde konstant, dog med en tendens til flere anbringelser i plejefamilier. Ultimo 2009 udgjorde andelen af børn og unge i familiepleje 49 procent, børn og unge på en døgninstitution udgjorde 24 procent, og børn og unge anbragt på et socialpædagogisk opholdssted udgjorde 27 procent. Hvert år siden da er andelen af børn og unge anbragt i plejefamilie steget – til 51 procent i 2010, 54 procent i 2011, 56 procent i 2012, 58 procent i 2013 og 60 procent i 2014. Omvendt er andelen af børn og unge, der er anbragt på døgninstitution, faldet – til 23 procent i 2010, 22 procent i 2011, 21 procent i både 2012 og 2013 og 20 procent i 2014. Andelen af børn og unge anbragt på eget værelse, kost- og/eller efterskole samt skibsprojekt har været nogenlunde stabil gennem de senere år, se tabel 5.2.

Tabel 5.2 Effektuerede anbringelser fordelt på anbringelsessted, 2010 – 2014, antal og procent.⁹³

	2010		2011		2012		2013		2014	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Plejefamilie i alt	1.007	32	1.109	37	973	34	808	33	858	37
Netværksplejefamilie uden for slægten	41	1	55	2	47	2	35	1	19	1
Netværksplejefamilie inden for slægten	167	5	152	5	121	4	99	4	129	6
Almindelig plejefamilie	799	25	790	26	670	24	583	24	656	28
Kommunal plejefamilie (fra 2011)	-	-	112	4	135	5	91	4	54	2
Eget værelse, kollegium, kollegielignende opholdssted	411	13	425	14	322	11	244	10	209	9
Døgninstitution i alt	918	29	831	28	867	31	729	30	671	29
Døgninstitution, sikret afdeling	77	2	87	3	106	4	76	3	71	3
Døgninstitution, almindelig afdeling	841	27	744	25	761	27	653	27	600	26
Kost- og/eller efterskole	188	6	157	5	146	5	154	6	115	5
Socialpædagogisk opholdssted	560	18	444	15	468	17	443	18	408	18
Skibsprojekt	13	0	5	0	10	0	6	0	2	0
Uoplyst	52	2	44	1	46	2	36	1	49	2
I alt	3.149	100	3.015	100	2.832	100	2.420	100	2.312	100

Note: Procenterne summer ikke til 100 grundet afrunding. Der er tale om alle effektuerede anbringelser.

Af de 11.127 børn og unge, der med udgangen af 2014 var anbragt uden for hjemmet, var 6.669 anbragt i plejefamilier, medens 2.272 var institutionsanbragt (døgninstitutioner, sikret eller almindelig afdeling, kommunalt døgntilbud eller akutinstitution). Dertil kom 1.473 børn og unge, der var anbragt på et socialpædagogisk opholdssted. Omtrent resten af de anbragte børn og unge boede på eget værelse, kollegium, kost- eller efterskole.

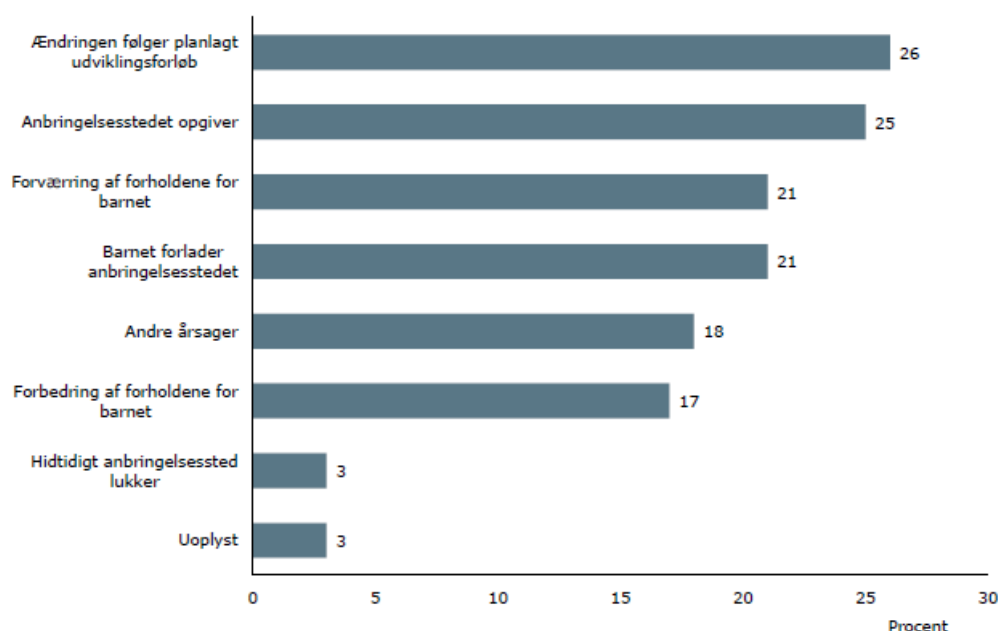
I 2014 var den hyppigste årsag til anbringelserne forældrenes utilstrækkelige omsorg for deres børn. I de tilfælde, hvor anbringelsesårsagen var at finde hos forældrene, var utilstrækkelig omsorg for børnene årsag til anbringelse i 53 procent af afgørelserne. I 27 procent af tilfældene er anbringelsesårsagen voldsom disharmoni i hjemmet; andre hyppige anbringelsesårsager var sindslidelser hos forældrene (i 15 procent af afgørelserne) og misbrug hos forældrene (i 13 procent af afgørelserne).⁹⁴

Den hyppigste årsag til anbringelse hos børnene var udad-reagerende adfærd og tilpasningsproblemer. Det var årsagen i 31 procent af afgørelserne, medens skoleproblemer udgjorde årsagen i 28 procent af afgørelserne. Andre årsager var indad-reagerende adfærd og/ eller tilpasningsproblemer, udviklingsforstyrrelser, selvskadende, opmærksomhedssøgende adfærd, sundhedsforhold, problemer i fritiden, misbrug og kriminel adfærd (hvert af disse problemer tegnede sig for mellem 16 og 11 procent af årsagerne til anbringelserne).⁹⁵

I 2014 indberettede kommunerne 3.082 hjemgivelser af børn og unge og 815 flytninger eller ændringer i anbringelsessted.

Også sammenbrud i anbringelserne skal indberettes. Det defineres som et sammenbrud i anbringelse, når barnet forlader anbringelsesstedet, og/eller når anbringelsesstedet opgiver at videreføre anbringelsen. I 2014 brød 604 anbringelser sammen. I 2014 var andelen af sammenbrud i forhold til det samlede antal anbragte børn og unge 5,4 procent. Det udgjorde en stigning på 0,5 procent point i forhold til 2013.⁹⁶ Se tabel 5.3. om årsagerne til skift i anbringelsessted.

Tabel 5.3. Årsager til afgørelse om ændring i anbringelsessted, 2014, procent



Der er ikke forsket meget i familieplejeanbringelser, men nyere forskning viser, at livsbetingelserne for børn på døgninstitutioner ligger under de gennemsnitlige betingelser for andre jævnaldrende. De institutionsanbragte børn kommer

statistisk set til at opleve en uforholdsmæssig høj grad af eksklusion og sociale problemer i deres voksenliv.⁹⁷

En undersøgelse peger på, at en af årsagerne til, at anbragte børn og unge trives dårligere, er, at de oplever institutionsskift. Døgninstitutionsanbringelser synes at være underlagt det ”grundlæggende paradoks”, at børnene bliver anbragt, fordi de for eksempel pjækker, stjæler, ryger hash eller er voldelige, og at de bliver smidt ud af anbringelsesstederne af de samme grunde.

En anden årsag kan være en uhensigtsmæssig sammensætning af børn og unge på nogle anbringelsessteder. Børnegrupper med meget forskellige problemer kan skulle bo sammen, men børn præget af angst kan blive mere ængstelige, når de skal være sammen med børn, der er voldelige, eller som har en afvigende adfærd.⁹⁸

Børn med et handicap (funktionsnedsættelse) har behov for specialiserede anbringelsessteder med særligt uddannet personale.

Også for etniske minoritetsbørn kan der opstå særlige problemer, blandt andet fordi en del etniske minoritetsbørn anbringes i plejefamilier med minoritetsbaggrund, som ofte ikke har haft en tradition for at have plejebørn. Når etniske minoritetsbørn anbringes i danske familier, på opholdssteder eller institutioner, kan der opstå særlige problemer. Det kan skyldes, at anbringelsesstederne ikke altid er opmærksomme på eller har forståelse for betydningen af børnenes særlige kulturelle eller religiøse baggrund. Der kan også opstå ”kultursammenstød”, fordi visse minoritetsfamiliers kernefamiliebegreb er bredere end det normale danske, således at det ud over forældre og søskende også omfatter for eksempel bedsteforældre eller tanter og onkler, hvilket plejefamilierne ikke altid har forståelse for. Det samme kan ses, når minoritetsfamilier ønsker imamen involveret.⁹⁹

Der har gennem tiden været kritik af tilsynsmyndighedernes virksomhed. Kritikken har blandt andet angået manglende grundighed og undladelse af at aflægge det lovpligtige antal tilsynsbesøg. Problemerne førte til, at der blev indgået en bred politisk aftale om ”Et Nyt Socialtilsyn”. Aftalen blev blandt andet udmøntet i lov om socialtilsyn. Herefter er opgaven med at godkende og føre driftsorienterede tilsyn med de sociale tilbud samlet i fem kommuner, som – når de varetager tilsynsopgaven – kaldes ”socialtilsyn”. Det følger af loven om socialtilsyn, at det skal bruge en række relevante informationskilder, herunder ansatte, beboere og pårørende. Endvidere er der etableret en såkaldt whistleblower-ordning, der sikrer, at henvendelser kan ske anonymt.¹⁰⁰

En faglig midtvejsevaluering af reformen er publiceret i januar 2016. Den konkluderer, at centrale formål med reformen og socialtilsynets etablering er realiseret i væsentligt omfang, og at socialtilsynene på kort tid har udviklet et kvalificeret og kompetent tilsyn.¹⁰¹ Ankestyrelsen har iværksat en undersøgelse af, hvordan plejefamilier og andre sociale tilbud for bl.a. udsatte børn har taget imod det nye socialtilsyn, der viser, at over halvdelen af plejefamilierne er tilfredse med det seneste tilsynsbesøg, men også, at der er plads til forbedringer.¹⁰²

5.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelse af menneskerettighederne – at socialtilsynet:

- sikrer, at børn og unge i forbindelse med anbringelse uden for hjemmet er informeret, i et sprog de kan forstå, om regler og rettigheder under anbringelsen, herunder klagemuligheder og whistleblower-ordningen.
- sikrer, at børn og unge i forbindelse med socialtilsynets besøg på anbringelsessteder bliver selvstændigt inddraget og hørt om deres synspunkter med henblik på en evaluering af opholdet og anbringelsesstedet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelse af menneskerettighederne – at kommunerne:

- sikrer, at der er tilstrækkeligt med kvalificerede og specialiserede anbringelsessteder til børn med særlige problemer, herunder at anbringelsesstederne er opmærksomme på børnenes kulturelle og religiøse baggrund og deres særlige behov

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Social- og Indenrigsministeriet i samarbejde med kommunerne:

- sikrer, at alle plejefamilier modtager den nødvendige uddannelse og supervision, og at navnlig plejefamilier med minoritetsbaggrund får nødvendig støtte i form af kurser og hyppige besøg fra myndighederne.

5.4 FRIHEDSBERØVELSE AF BØRN OG UNGE PÅ GRUND AF KRIMINALITET

Frihedsberøvelse er for ethvert menneske et voldsomt indgreb. Når indgrebet foretages over for børn eller unge, er det særligt voldsomt, eftersom de endnu

ikke er fuldt udviklede og derfor normalt i højere grad end voksne er modtagelige over for påvirkninger fra omgivelserne. Et fængselsophold eller ophold i en institution udgør en ganske særlig belastning for et ungt menneske og dets videre udvikling.

5.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Delrapporten om frihedsberøvelse gennemgår den menneskeretlige beskyttelse mod frihedsberøvelse. I denne delrapport skal blot nævnes Børnekonventionens bestemmelser om frihedsberøvelse. Ifølge disse bestemmelser må intet barn vilkårligt berøves friheden, og anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn skal følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum. Et barn skal holdes adskilt fra voksne frihedsberøvede, medmindre en sådan adskillelse ikke tjener barnets bedste, og barnet skal normalt have ret til at opretholde kontakt med sin familie gennem brevveksling og besøg.¹⁰³ Barnet skal have ret til hurtig juridisk og anden passende bistand og til en hurtig afgørelse af sin sag, ligesom barnets resocialisering skal fremmes.¹⁰⁴

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i flere sager taget stilling til fængsling af mindreårige.¹⁰⁵ EMD henviser i sine domme ofte til Børnekonventionen, relevante anbefalinger og Børnekomitéens anbefalinger. Af nyere afgørelser kan blandt andre henvises til Blokhin mod Rusland og Ertuğ mod Tyrkiet, hvori også andre af FN's regelsæt på området nævnes.¹⁰⁶

I EU-retlig sammenhæng kan henvises til Europa-Parlamentets beslutning af 21. juni 2007 om ungdomskriminalitet – kvindernes, familiens og samfundets rolle.¹⁰⁷ Beslutningen indeholder en omfattende henvisning til konventioner, anbefalinger, beslutninger med videre til bekæmpelse af ungdomskriminalitet fra FN, Europarådet og EU. EU-Kommissionen har endvidere i november 2013 forelagt et forslag til et direktiv om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager.¹⁰⁸ Forslaget indeholder blandt andet minimumsrettigheder for børn, der er blevet frihedsberøvet. Forslaget er dog indtil videre omfattet af det danske retsforbehold, hvilket betyder, at direktivet ikke gælder for Danmark.

Der foreligger desuden omfattende retningslinjer og anbefalinger på dette område ("juvenile justice"). Særlig relevans har Beijing-reglerne (1985),¹⁰⁹ suppleret af Havanna-reglerne¹¹⁰ og Riyadh-retningslinjerne (1990),¹¹¹ alle regelsæt vedtaget i FN-regi. Desuden vedrører Børnekomitéens generelle kommentar nr. 10 børns rettigheder i straffesystemet.¹¹²

Europarådet har endvidere vedtaget retningslinjer for børnevenlig retspleje, som er baseret på barnets behov og rettigheder i situationer, hvor barnet/den unge er kommet i konflikt med loven.¹¹³

5.4.2 DANSKE FORHOLD

Den kriminelle lavalder blev sat ned fra 15 til 14 år den 1. juli 2010.¹¹⁴ Samtidig blev bestemmelsen om en særligt lav maksimumstraf på otte års fængsel for gerningsmænd under 18 år ophævet. I dag gælder alene den begrænsning, at gerningsmænd under 18 år ikke kan idømmes livstidsstraf. Fra 1. marts 2012 er den kriminelle lavalder i Danmark igen 15 år.¹¹⁵ Venstre, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Dansk Folkeparti fremsatte i november 2014 et beslutningsforslag om indførelse af en kriminel lavalder fra 12 til 17 år og en særlig ungdomsretspleje for denne gruppe unge lovovertrædere. Det fremgår af regeringsgrundlaget fra juni 2015, at regeringen vil iværksætte et arbejde hen imod et helt nyt system for unge kriminelle.¹¹⁶

Retsplejelovent indeholder særlige regler for varetægtsfængsling af børn og unge. Unge under 18 år må højst fængsles fire måneder for sigtelser for lovovertrædelser, som kan medføre fængsel i indtil seks år, og højst fængsles i otte måneder for sigtelser for lovovertrædelser, som efter loven kan medføre fængsel i seks år eller mere. Kun under helt særlige omstændigheder kan disse frister forlænges. For unge under 18 år må isolation kun iværksættes, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, som gør det påkrævet. Isolation må ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end fire uger, medmindre sigtelsen angår forbrydelser mod staten.¹¹⁷

Unge under 18 år, der opfylder betingelserne for at blive varetægtsfængslet, skal som udgangspunkt så vidt muligt placeres i varetægtssurrogat, som er et mindre indgribende alternativ til en varetægtsfængsling.¹¹⁸ Hertil kræves den unges samtykke. Anbringelse kan ske i en egnet institution, herunder de sikrede døgninstitutioner. Sikrede institutioner kan indeholde både særligt sikrede og sikrede afdelinger. De sikrede døgninstitutioner benyttes hovedsageligt til varetægtssurrogat, som begrundes cirka 80 procent af anbringelserne. Sikrede institutioner er kendetegnet ved, at det er tilladt at have yderdøre og vinduer konstant aflåste, at den unges brevveksling og telefonsamtaler kan kontrolleres, at opholdsrum kan undersøges, at besøg kan kontrolleres, at den unge kan undersøges, og at værelser kan aflåses om natten. Særligt sikrede afdelinger er målrettet børn og unge, som har udvist en særligt voldelig eller psykisk afvigende adfærd, som har gjort ophold i for eksempel en sikret afdeling uforsvarligt.

Når en ung bliver idømt en frihedsstraf, skal afsoning som udgangspunkt ske i egnet hjem eller institution. Afsoning i arrest eller fængsel (herunder i særlige

unge-afdelinger) kan kun ske, hvis afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod en anbringelse uden for fængsel og arresthus. For alle unge skal der så vidt muligt iværksættes særlige undervisnings- og aktiveringsprogrammer.

Justitsministeriets seneste rapport om kriminalitet og alder viser, at antallet af straffelovsovertrædelser for unge mellem 15 til 17 år i perioden 2005-2014 er faldet med hele 45 procent. Faldet har været konstant igennem hele perioden men er sket med vekslende hastighed. Rapporten viser, at selvom det i langt større udstrækning er drenge, som begår kriminalitet, er forskellen mellem drenge og piger mindsket over årene.¹¹⁹

Justitsministeriets forskningskontor har udgivet Redegørelse om brugen af ungdomssanktioner og ubetingede fængselsstraffe til unge lovovertrædere i 2014.¹²⁰ Ungdomssanktionen er et alternativ til frihedsstraf, som kan anvendes i stedet for ubetingede fængselsstraffe fra 30 dage til halvandet år over for unge, som har begået alvorlig kriminalitet. Det fremgår af redegørelsen, at 13 procent af de unge, som i 2014 blev idømt en ubetinget dom eller en ungdomssanktion, blev anbragt i et arresthus under hele eller en del af varetægtsfængslingen. Der er dermed sket et fald siden 2011 og 2012, hvor andelen var knapt en fjerdedel.¹²¹ Kun én ung var i 2014 anbragt i arresthus under hele sin varetægtsfængsling, og det er også en markant forbedring.

Et lovgivningsinitiativ i 2008 havde som formål at begrænse brugen af varetægtsfængsling.¹²² Nedenstående tabel viser, at brugen af varetægtsfængsling af børn/unge herefter er faldet for gruppen af 15-årige, mens den indtil 2010 har været i stigning for gruppen af 17-årige. Tallene for de seneste år viser et generelt fald, bortset fra en stigning i 2013 i gruppen af 15-årige.

Tabel 6.3 Antal varetægtsfængslede personer under 18 år, særskilt for alder 2006-2013¹²³

Publikationen 'Kriminalitet, 2014' indeholder ikke tal på varetægtsområdet, da hidtil indhentet data på området ikke er retvisende Ifølge oplysning fra Danmarks Statistik.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
14 år					12			
15 år	103	100	108	83	80	71	57	71
16 år	157	157	168	175	151	139	132	115
17 år	177	187	219	208	226	185	184	170
I alt	437	444	495	466	469	395	373	356

Der blev i 2010 varetægtsfængslet én person under 18 år i isolation. I perioden 2011-14 er der ikke blevet varetægtsfængslet personer under 18 år i isolation.¹²⁴ I begyndelsen af 2016 blev en 15-årig dansk pige varetægtsfængslet i isolation i over tre uger.¹²⁵ Sagen foregik for dobbeltlukkede døre, men formodes at være relateret til terrorisme. Norge indførte i 2012 forbud mod fuldstændig isolation af mindreårige under varetægtsfængsling.

Unge kan imidlertid også anbringes i isolation som følge af en disciplinær sanktion i forbindelse med strafsoning. Når man som mindreårig placeres i almindelige fængsler og arresthuse, gælder straffuldbyrdslovens regler om isolation af indsatte anvendes. Her er fastsat en maksimumsgrænse på 3 måneder for udelukkelse fra fællesskab og på 4 uger for anbringelse i strafcelle.¹²⁶ For unge placeret i en særligt sikret institution, på en sikret eller særligt sikret afdeling – hvilket er normalen for mindreårige lovovertrædere – gælder imidlertid Socialministeriets bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb over for børn og unge, hvor rammen for isolation på sikret og særligt sikret afdeling er henholdsvis to og fire timer.¹²⁷

I 2014 kom det frem, at isolation efter straffuldbyrdsloven har været anvendt over for børn 158 gange i perioden 2009-2013, herunder i form af strafcelle i perioder på op til to uger. Kun i få af disse tilfælde har børnene haft adgang til væsentlig kontakt med medindsatte. Institut for Menneskerettigheder og Børnerådet rettede på den baggrund i oktober 2014 henvendelse til justitsministeren med et ønske om en ændring af reglerne for isolation af børn.¹²⁸

Direktoratet for Kriminalforsorgen har efterfølgende instrueret alle landets fængsler og arresthuse om at være særligt opmærksomme på at begrænse anvendelsen af strafcelle over for 15-17-årige.¹²⁹ Justitsministeriet har i en besvarelse til Folketingets Retsudvalg anført, at i det omfang, der herudover vurderes at være behov for initiativer, vil det være naturligt at overveje, om der i regelsættet for de sikrede institutioner kan hentes inspiration til, hvorledes brugen af isolation kan begrænses mest muligt i Kriminalforsorgen.¹³⁰

Foreløbige tal fra Kriminalforsorgen antyder, at der er sket en ændring på området. I de første tre kvartaler af 2014 blev strafcelle over for unge mellem 15 og 17 år anvendt i 18 tilfælde, mens det i første halvår af 2015 kun skete tre gange.¹³¹ Der henvises om dette emne til delrapporten om Frihedsberøvelse, temaet om disciplinærstraffe over for indsatte, som også behandler spørgsmålet om ikendelse af disciplinærstraffe til unge.

Tal fra Kriminalforsorgen viser, at det daglige belæg for indsatte 15-17-årige i fængslerne er halveret fra 2010 til 2011, dog med en mindre stigning i 2012 og 2013.

Tabel 6.4 Gennemsnitligt belæg af 15-17-årige i fængsler og arresthuse fra 2008 til 2013¹³²

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
15-17 ÅR	20,4	24,3	20,1	10,5	10,9	12,1	9,1

Kriminalforsorgen, Rigspolitiet og Rigsadvokaten har bidraget til en kortlægning af antallet af unge i Kriminalforsorgens institutioner, herunder årsagen til, at unge bliver placeret i fængsel frem for institution, kriminalitetens art, længden af de idømte straffe og de unges alder.¹³³ Kortlægningen blev iværksat under den tidligere regering.

Børnerådet har i 2015 undersøgt, hvordan unge under 18 år oplever at være frihedsberøvede på en sikret institution eller i fængsel.¹³⁴ Børnerådet efterlyser på baggrund af undersøgelsen blandt andet en bedre forebyggende indsats for de kriminalitetstruede børn og unge, at kommunerne holder bedre fast i de unge under og efter deres frihedsberøvelse, og at de unge i højere grad inddrages i deres egen sagsbehandling.

Børnekomitéen udtrykte i februar 2011 dyb bekymring over, at børn over den kriminelle lavalder i Danmark kan varetægtsfængsles i op til otte måneder og i isolation i op til fire uger. Komitéen har opfordret Danmark til at definere forudsætningerne for varetægtsfængsling, at begrænse varigheden heraf, at forbyde isolation, at overveje genindførelse af den maksimale straffegrænse på otte år og at sikre, at intet barn anbringes i fængsel med voksne.¹³⁵

Europarådets Torturkomité (CPT) besøgte Danmark i februar 2014 og udarbejdede på baggrund heraf en rapport vedrørende danske forhold. I rapporten kritiseres Danmark for ikke at tage hensyn til barnets bedste, når unge kriminelle på 15-17 år placeres i almindelige fængsler.¹³⁶

Danmark blev i november 2015 eksamineret af FN's Torturkomité, og komitéen kom med sine anbefalinger til Danmark i december 2015. Komitéen anbefalede blandt andet, at Danmark bringer sin lovgivning og praksis på isolationsfængslingsområdet i overensstemmelse med internationale standarder,

herunder forbyder isolationsfængsling af børn og brugen af isolation som disciplinærstraf.¹³⁷

FN vurderede i januar 2016 Danmarks evne til at leve op til menneskerettighederne i den såkaldte UPR-bedømmelse. Danmark modtog som led i UPR flere anbefalinger, herunder at introducere alternativer til varetægtsfængsling for børn og unge, at undgå at børn fængsles i voksenfængsler og at Danmark henholdsvis begrænser eller afskaffer brugen af isolationsfængsling for børn og unge.¹³⁸

Der er gennem årene etableret flere nye initiativer med henblik på at hjælpe unge kriminelle. Som eksempler kan nævnes, at førstegangstilfælde af mindre alvorlig kriminalitet ikke giver en "plet" på straffeattesten for unge under 18 år,¹³⁹ og at fodlænkeordningen i 2006 blev udvidet til at omfatte lovovertrædere under 25 år.¹⁴⁰ Alderskravet blev fjernet i 2008, og fra juli 2013 gælder ordningen ubetingede domme på indtil seks måneder.¹⁴¹ En undersøgelse fra Justitsministeriets Forskningskontor har vist, at risikoen for, at unge under 25 år begår ny kriminalitet, er 15 procent lavere, hvis de har afsonet med elektronisk fodlænke, end hvis de har afsonet i fængsel.¹⁴² Senest viser en undersøgelse, at 60 procent af de unge, som har afsonet deres straf med fodlænke, har gennemført en ungdomsuddannelse tre år efter straffen er afsonet. Det gælder kun for 42 procent af unge, der har siddet i fængsel.¹⁴³

Brugen af samfundstjeneste som alternativ til ubetinget fængsel er udvidet fra maj 2015. Ændringen udvider muligheden for at idømme unge under 18 år betinget fængsel, herunder for at anvende betinget fængsel flere gange efter hinanden.¹⁴⁴

Herudover kan nævnes etableringen af landsdækkende konfliktråd, hvor forurettede og gerningsmand sammen med en neutral mægler kan mødes, hvis gerningsmanden i det væsentlige har tilstået den strafbare handling, og parterne er enige i behandlingen ved konfliktråd.¹⁴⁵ Konfliktråd er et supplement til straf, og formålet er at forhindre ny kriminalitet. Udvalget bag betænkningen om konfliktråd overvejede særskilt spørgsmålet om konfliktråd som alternativ til straf i forhold til unge lovovertrædere, men flertallet afviste en sådan ordning.¹⁴⁶ I 2014 blev der gennemført 665 konfliktråd, hvoraf størstedelen vedrørte røver-, volds- og indbrudssager, særligt mange voldsager behandles ved konfliktråd.¹⁴⁷ Der er på landsplan siden loven trådte i kraft den 1. januar 2010 og indtil udgangen af 2014 gennemført 2.965 sager.

Af en rapport fra Justitsministeriets Forskningskontor fra 2009 fremgik, at internationale analyser viser, at unge, der har deltaget i konfliktråd som

alternativ eller supplement til almindelig domstolsbehandling, har mindre risiko for at falde tilbage i kriminalitet end unge, hvis sag (alene) er blevet behandlet ved en domstol.¹⁴⁸ Der foreligger imidlertid ikke sikker viden om, hvorvidt den model, der anvendes i Danmark – konfliktmægling med deltagelse af offer og gerningsperson – har en kriminalpræventiv effekt. Justitsministeriets Forskningskontor har i en ny forskningsrapport fra februar 2016 konkluderet, at konfliktråd næppe har en kriminalpræventiv effekt, heller ikke for så vidt angår unge kriminelle.¹⁴⁹

I Sverige og Finland, hvor konfliktmægling kan være både et supplement og alternativ til straf, er børn og unge gerningsmænd det primære fokus for mægling i straffesager. I Norge, hvor konfliktmægling er et alternativ til straf, anses konfliktmægling som særligt velegnet over for unge.¹⁵⁰

Rigsadvokaten bad i 2010 hver politikreds om at etablere Ungesamråd, idet kun nogle politikredse på det tidspunkt havde disse råd. Ungesamråd skal sikre, at myndighederne samarbejder om, at unge kriminelle modtager den mest hensigtsmæssige sanktion ved domstolene. Rådet afgiver indstillinger til retten og anklagemyndigheden om indsatsen i forhold til unge kriminelle. Det overordnede formål er at mindske fremtidig kriminalitet. Landets Ungesamråd er blevet evalueret i 2014.¹⁵¹

Den tidligere regering indgik i november 2012 en politisk aftale med Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, vedrørende Kriminalforsorgens økonomi for 2013-2016. Aftalen sikrede fokus på den resocialiserende indsats, herunder ved et markant løft af uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen. For unge under 30 år forudsattes uddannelse at være det centrale element i afsoningsplanen.¹⁵²

I 2014 blev der afsat 60 millioner kroner til en forebyggelsespakke, der skal modvirke ungdomskriminalitet.¹⁵³ I forlængelse heraf etableres netværksamråd for unge, der er under mistanke for at have begået kriminalitet, hvor den unge, forældrene og fagpersoner laver en handlingsplan for den unge, der skal modvirke yderligere kriminalitet, ligesom der tilbydes udslusning til unge under 18 år, som har afsonet straf eller været varetægtsfængslede.¹⁵⁴

5.4.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at regeringen:

- indfører et forbud mod isolation af børn

- indfører en absolut øvre grænse for den tidsmæssige udstrækning af varetægtsfængsling af børn og unge under 18 år
- genindfører en maksimumstraf til personer under 18 år af rehabiliterende hensyn.

5.5 FRIHEDSBERØVELSE UDEN FOR STRAFFERETSPLEJEN OG ANDEN MAGTANVENDELSE OVER FOR BØRN OG UNGE

Frihedsberøvelse og magtanvendelse kan ikke alene ske inden for, men også uden for strafferetsplejen. Uden for strafferetsplejen er der et særligt behov for retssikkerhedsgarantier, fordi afgørelserne her ikke træffes af uafhængige domstole.

5.5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Om frihedsberøvelse generelt henvises til delrapporten om frihedsberøvelse. Den foreliggende delrapport tager udgangspunkt i Børnekonventionens bestemmelse om, at et barn ikke må berøves friheden ulovligt eller vilkårlig og kun må tilbageholdes som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum,¹⁵⁵ samt EMRK artikel 5, litra d, der omhandler socialt begrundet frihedsberøvelse af mindreårige med det formål at føre tilsyn med deres opdragelse eller at stille dem for en kompetent retlig myndighed.

Frihedsberøvelse kan kun ske med hjemmel i lovgivning, der opfylder en række kvalitetskrav om klarhed og tilgængelighed. Det skal kunne forudsiges, under hvilke omstændigheder en frihedsberøvelse vil kunne iværksættes. Dernæst opstilles en række retssikkerhedsgarantier, herunder domstolsprøvelse af indgrebet. Det fremgår endvidere af EMD's praksis, at der stilles selvstændige krav til de socialiserende elementer ved frihedsberøvelse efter artikel 5, litra d. I en konkret sag fandt EMD, at artikel 5, stk. 1, litra d, og stk. 4 var krænket, idet mangel på særlige ungdomsinstitutioner med særligt uddannet personale medførte, at den mindreårige blev anbragt på skift hos familie og i fængsel – hvor perioden ikke måtte overskride 15 dage – ni gange over en samlet periode på 291 dage.¹⁵⁶

I den valgfri protokol af 18. december 2002 til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (engelsk: Optional Protocol to the Convention Against Torture, OPCAT) omfatter frihedsberøvelse enhver form for tilbageholdelse eller fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat forvaringssted, som den pågældende ikke har tilladelse til frit at forlade, ved en retskendelse eller afgørelse fra en administrativ eller anden myndighed.¹⁵⁷

Formålet med OPCAT er at etablere et system med regelmæssige besøg foretaget af uafhængige internationale og nationale instanser på steder, hvor folk er berøvet deres frihed, for at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Den nationale forebyggende mekanisme (NFM) er i Danmark Folketingets Ombudsmand i samarbejde med DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur – og Institut for Menneskerettigheder.

Frihedsberøvelse skal afgrænses over for ”blotte” begrænsninger i bevægelsesfriheden, jf. artikel 2 i 4. tillægsprotokol til EMRK. Konventionens artikel 5 beskytter den personlige frihed og sikkerhed i henseende til frihedsberøvelse i snæver forstand, mens artikel 2 i 4. tillægsprotokol beskytter bevægelsesfriheden i videre forstand samt retten til frit at vælge opholdssted. Grænsedragningen mellem frihedsberøvelse og begrænsninger i bevægelsesfriheden er efter EMD’s praksis hårfin. Den må afgøres konkret på grundlag af indgrebs intensitet.

Andre menneskerettigheder, der skal respekteres ved tvangsindgreb over for børn og unge, er retten til respekt for privat- og familielivet, der er beskyttet i blandt andet EMRK artikel 8. Indgreb i bevægelsesfriheden og retten til et privat- og familieliv kan kun ske med hjemmel i lovgivning, som opfylder en række kvalitetskrav om blandt andet klarhed og tilgængelighed. Ligesom det gælder ved frihedsberøvelse, er kravet her, at det skal være muligt at forudsige, under hvilke omstændigheder et indgreb vil kunne ske. Indgreb må kun anvendes, hvis de har visse nærmere angivne formål, og der skal være proportionalitet, det vil sige, at et indgreb skal stå i et rimeligt forhold til det mål, det søger at opnå.

Også forbuddet mod tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling eller straf i EMRK artikel 3 skal iagttages, se også ovenfor om OPCAT.

Børnekonventionen indeholder lignende bestemmelser. Konventionen pålægger udtrykkeligt staterne at behandle ethvert barn, der er berøvet friheden, menneskeligt og med respekt for menneskets naturlige værdighed og på en måde, der tager hensyn til barnets aldersmæssige behov.¹⁵⁸

5.5.2 DANSKE FORHOLD

På det sociale område er magtanvendelse over for børn og unge, herunder brugen af frihedsberøvelse, reguleret i serviceloven og magtanvendelsesbekendtgørelsen.¹⁵⁹ Hertil knytter sig en vejledning fra 2011 om magtanvendelse over for børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet.¹⁶⁰

Når loven om voksenansvar over for anbragte børn og unge som forventet træder i kraft (1. januar 2017), vil der ske konsekvensændringer af serviceloven, medens reglerne i magtanvendelsesbekendtgørelsen og –vejledningen vil blive ophævet og erstattet af reglerne i loven om voksenansvar og en ny vejledning hertil.¹⁶¹

Børn og unge i alderen fra 12 til 18 år kan under særlige omstændigheder frihedsberøves. Frihedsberøvelse kan ske på sikrede døgninstitutioner (sikrede afdelinger og særligt sikrede afdelinger). Desuden indførtes der i 2010 i serviceloven hjemmel til etablering af delvist lukkede døgninstitutioner for børn og unge.¹⁶² I denne institutionstype kan børn og unge periodevis tilbageholdes ved, at yderdøre og vinduer aflåses, samt ved at blive fysisk fastholdt. Der blev ikke etableret sådanne delvist lukkede institutioner, men ved en ændring af serviceloven i 2013 blev det muligt at etablere en delvis lukket afdeling på en åben døgninstitution, der er målrettet adfærdsvanskelige unge.¹⁶³

Endvidere blev det i 2010 muligt at tilbageholde et barn eller en ung i op til 14 dage umiddelbart efter anbringelsen på en døgninstitution eller et opholdssted.¹⁶⁴ Børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om tilbageholdelse i op til 14 dage i starten af anbringelsen uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 12 år (og hvis samtykke derfor som udgangspunkt skal søges opnået).

Tilbageholdelsen kan ske ved anvendelse af fysisk magt, i form af at et barn eller en ung fastholdes for at forhindre den pågældende i at forlade anbringelsesstedet. Betingelsen for, at børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om tilbageholdelse i op til 14 dage, er, at dette må anses for at være af væsentlig betydning for barnets eller den unges særlige behov for støtte, og at det vurderes at have afgørende betydning for den socialpædagogiske behandling. Bestemmelsens formål er at gøre det muligt at etablere en relation mellem et barn eller en ung og anbringelsesstedet i den første tid efter anbringelsen, hvor nogle børn og unge erfaringsmæssigt har et stort ønske om at forlade anbringelsesstedet.

På de sikrede og de særligt sikrede institutioner kan børn og unge isoleres i henholdsvis to og fire timer.¹⁶⁵ På disse institutioner kan værelserne også aflåses om natten, men uden at det betragtes som isolation. På opholdsstederne og døgninstitutionerne kan der anvendes fysisk magt, i form af at barnet eller den unge fastholdes eller føres til et andet opholdsrum. Endvidere kan barnet eller den unge og opholdsrummet blive undersøgt, ligesom brevveksling, telefonsamtaler og anden kommunikation kan blive kontrolleret.

Magtanvendelse – både lovlig og ulovlig – skal indberettes til tilsynsmyndighederne.¹⁶⁶

Efter de gældende regler har plejefamilier ikke adgang til at anvende nogen form for magt i forhold til de anbragte børn, de har ansvaret for. Der anbringes imidlertid stadig flere børn med alvorlige vanskeligheder i plejefamilier, og mange børn og unge med særlige behov og udadreagerende adfærd har størst gavn af at blive eller forblive anbragt under de familielignende forhold på trods af en given adfærd, der normalt vanskeligt vil kunne rummes i en plejefamilie. Magtanvendelsesudvalgets undersøgelser viste også, at der i praksis sker en vis magtanvendelse i plejefamilier, der ofte befinder sig i et dilemma.¹⁶⁷ De kan have et ønske om en faglig drøftelse af magtanvendelsen, og af hvordan de kan undgå at bruge magt fremover, og samtidig kan de frygte, at deres ansættelsesforhold vil afhænge af, om de havde anvendt magt over for et barn eller en ung, hvilket er med til at skabe utryghed.

Efter loven om voksenansvar oven for anbragte børn og unge ændres reglerne. Det bliver tydeliggjort, hvornår der kan anvendes magt over for anbragte børn og unge, og der sker en vis udvidelse af adgangen til magtanvendelse. Udvidelsen vil blandt andet omfatte følgende:

- Det pædagogiske personale på en institutions interne skole vil få adgang til at handle på samme måde som institutionens øvrige personale.
- Kommunale plejefamilier får på samme måde som døgninstitutioner og opholdssteder hjemmel til kortvarigt at fastholde eller føre et barn til et andet rum, hvis det er nødvendigt af omsorgs- eller tryghedshensyn, eller for at hindre eller afværge, at barnet gør skade på genstande i et ikke ubetydeligt omfang; hjemlen klargøres samtidig.
- Medarbejdere på døgninstitutioner og opholdssteder får hjemmel til under visse omstændigheder at tilbageføre et barn, der stikker af fra anbringelsesstedet eller forsøger herpå.
- Adgangen til tilbageholdelse i 14 dage i forbindelse med anbringelse på døgninstitutioner og opholdssteder udvides med yderligere 14 dage undervejs i anbringelsen.
- Adgangen til at undersøge opholdsrum på sikrede afdelinger og institutioner udvides, så der også kan ske undersøgelse af barnets eller den unges person i forbindelse med ankomst, fravær og besøg, uden der foreligger en konkret mistanke.

Den nye lov om voksenansvar skal sikre, at der er klarhed om reglerne om magtanvendelse, styrke retssikkerheden og sikre, at de, der har ansvaret for de

anbragte børn og unge, ikke undlader at yde den nødvendige omsorg af frygt for at overskride deres beføjelser.

Lovforslagets hjemmel til, at plejefamilier kortvarigt kan fastholde et barn eller føre det til et andet rum, omfatter kun kommunale plejefamilier. Ankestyrelsens anbringelsesstatistik viser imidlertid, jf. figur 5.2. ovenfor, at ud af de 37 procent af de effektuerede anbringelser i plejefamilier i 2014, anbragtes kun 2 procent af børnene og de unge i kommunale plejefamilier. Samtidig viste Magtanvendelsesudvalgets undersøgelser, at også almindelige plejefamilier og netværksplejefamilierne anvendte uhjemlet fysisk magt over for de anbragte børn.¹⁶⁸

Efter instituttets opfattelse er det af afgørende betydning, at alle plejefamilier kender magtanvendelsesreglerne og ved, hvad de må og ikke må, ligesom det er vigtigt at alle plejefamilier har adgang til den uddannelse og supervision, der er nødvendig for, at de kan varetage omsorgen for de anbragte børn og unge. Det er derfor vigtigt at sikre, at plejefamilier, der har ansvar for børn og unge med særlige behov for at være anbragt under familielignende forhold på trods af en given adfærd, ikke befinder sig i et dilemma, som beskrevet ovenfor. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget om voksenansvar, skal de nye bestemmelser sikre, at "kommunale plejefamilier har de samme redskaber til at udøve den nødvendige omsorg over for anbragte børn og unge som almindelige plejefamilier i de familielignende rammer i deres eget hjem".¹⁶⁹ På den baggrund opstår spørgsmålet, om det er hensigtsmæssigt, at lovteksten skelner mellem kommunale plejefamilier og andre plejefamilier.

Socialtilsynet skal føre et driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud for at sikre, at tilbuddene har den fornødne kvalitet. Socialtilsynet kan træffe afgørelse om, at et anbringelsessted skal under skærpet tilsyn eller ændre praksis, og tilsynet kan beslutte, at et anbringelsessted ikke længere kan godkendes. En vurdering af de enkelte magtanvendelsers lovlighed ses ikke at være omfattet af socialtilsynsloven,¹⁷⁰ og det fremgår udtrykkeligt af lovforslagsbemærkningerne til loven om voksenansvar, at tilsynet ikke skal træffes afgørelse om lovligheden af foretagne magtanvendelser.¹⁷¹

Efter instituttets opfattelse er det ud fra retssikkerhedsmæssige betragtninger betænkeligt, at ingen tilsynsmyndighed længere skal vurdere, om anvendt magt har været tilladt eller ikke tilladt. En klar forståelse for, hvor grænsen mellem tilladt og ikke-tilladt magtanvendelse går, kan være af betydning for både de anbragte børn og unge og deres forældre, og for de ansatte på anbringelsesstederne ud fra et læringssynspunkt.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Social- og Indenrigsministeriet:

- ændrer lovgivningen, så socialtilsynet skal kvittere for modtagelsen af indberetninger om magtanvendelse over for de pågældende børn og unge og deres forældre samt anbringelsesstedet og i den forbindelse tilkendegive, om den anvendte magt efter tilsynets opfattelse har været tilladt eller ikke-tilladt.
- tydeliggør i lovgivningen, om andre plejefamilier end de kommunale - med nødvendig uddannelse og supervision – har adgang til at anvende mindre indgribende former for magt over for anbragte børn og unge.
- overvejer, hvordan plejefamiliernes retsstilling mere generelt kan styrkes, herunder evt. ved at de får partsstatus i en sag om deres fremtidige virke som plejefamilie for et givent barn.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at socialtilsynet:

- sikrer, at børn og unge i et sprog, der er tilpasset dem, modtager information om reglerne for magtanvendelse og om deres rettigheder under en anbringelse, herunder om klagemulighederne i forskellige sammenhænge

SLUTNOTER

¹ Bekendtgørelse af lov nr. 1820 af 23. december 2015, forældreansvarsloven.

² ICCPR, artikel 24, stk. 1.

³ For perioden 2001 til 2014 er optalt 14 domme, hvor Børnekonventionen har været nævnt, Justitsministeriet: "Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet". Afgivet af Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet. Betænkning nr. 1546. København 2014. S. 62.

Sammenlign tal for øvrige FN-konventioner, s. 51, 56, 57, 59, 60 og 61.

⁴ Ugeskrift for Retsvæsen 2013.2425V.

⁵ Børnekonventionens artikel 2.

⁶ Børnekonventionens artikel 3.

⁷ UN Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, par. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14.

⁸ Manfred Nowak, "Article 6 The Right to Life, Survival and Development. A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child" A. Alen m.fl. (eds.), Brill Academic Pub, 2005.

⁹ Børnekonventionens artikel 12.

¹⁰ Børnekonventionens artikel 5.

¹¹ Børnekonventionens artikel 19 og artikel 24.

¹² General comment No. 13 (2011) - The right of the child to freedom from all forms of violence og General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24). Tilgængelige på

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11

¹³ Protokollernes danske udgave hedder "Valgfri protokol til konventionen om barnets rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter", Bekendtgørelse nr. 30 af 28. november 2002 og "Valgfri protokol til Konventionen om Barnets Rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi". Bekendtgørelse nr. 34 af 23. oktober 2003.

¹⁴ Protokollens danske udgave hedder: "Valgfri protokol af 19. december 2011 til Konventionen om barnets rettigheder om en procedure for henvendelser". Bekendtgørelse nr. 2 af 11. januar 2016.

¹⁵ Strategiplanerne er tilgængelige på

<http://www.coe.int/en/web/children/children-s-strategy>

¹⁶ Recommendation CM/Rec(2012)2 of the Committee of Ministers to member States on the participation of children and young people under the age of 18.

¹⁷ Se bekendtgørelse af lov nr. 1284 af 17. november 2015 om social service.

¹⁸ Børne-, Ligestillings-, Integrations- og Socialministeriets vejledning nr. 9007 af 7/1 2014 (Vejledning nr. 3 til serviceloven, ændret ved vejledning nr. 9047 af 28/1 2015, pkt. 15.

¹⁹ Bekendtgørelse af lov nr. 433 af 22. april 2014 og bekendtgørelse af lov nr 1052 af 8. september 2015.

²⁰ Lov nr. 628 af 11. juni 2010 om social service.

²¹ Ankestyrelsen, 'Kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge', 22. marts 2012. Tilgængelig på:

www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2012/Ankestyrelsens_kulegravning_ekstraheret.pdf.

²² Nu Bekendtgørelse af Lov nr. 1054 af 8. september 2015 om socialtilsyn.

²³ Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (beskyttelse af børn mod overgreb).

²⁴ Lovændringen angik servicelovens § 11 og trådte i kraft 1. oktober 2014. Se Forslag til Lov om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.), fremsat 26. marts 2014 af ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold.

²⁵ Socialstyrelsen, <http://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/born/om-tidlig-indsats-livslang-effekt>. Information om beløbene afsat på finanslovene 2015, 2016 og 2017 er givet til Institutet i mailkorrespondance med Socialstyrelsen.

²⁶ Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark CRC/C/

DNK/CO/3, 23.11.2005, pkt. 21. og Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark CRC/C/ DNK/CO/4, 7 April 2011, pkt. 20.

²⁷ "Regeringens resultater. Oktober 2010-Juni 2011", maj 2011, s. 37

²⁸ "Børnene klager jo ikke for sjov", 25.januar 2015, "Børnekontor eller Børneombudsmand", 31. januar 2015, begge tilgængelige på Berlingskes netside: www.b.dk "Den danske børnemodel er ikke så dum", 19. december 2015, tilgængelig på Jyllandpostens site <http://jyllands-posten.dk/debat/breve/ECE8316084/Den-danske-b%C3%B8rnemodel-er-ikke-s%C3%A5-dum/>

²⁹ "Opfølgning på styrkelse af børns rettigheder (2012) Sammenfatning og Social- og Indenrigsministeriets vurdering". Social- og Indenrigsudvalget 2015-116, SOU Alm.del Bilag 129. Tilgængeligt på <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/sou/bilag/129/1589374.pdf>

³⁰ Aftale mellem regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Alternativet, Det Radikale Venste, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om: Udmøntning af satspuljen for 2016 (30. oktober

2015), Bilag 3. Aftale om udmøntning af satspuljen for 2016 på social- og indenrigsområdet, s. 33-34.

³¹ Betænkningen nr. 1551/2012 om Magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet er tilgængelig på:

http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/cd58ea03-5e35-490a-b1ae-d1efd3840c36/betaenkning_1551_pdfa.pdf

³² Lovudkastet er tilgængeligt på:

<http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/90658842-3689-4352-9111-8bc76fa5b742/Lovforslag%20om%20voksenansvar%20over%20for%20anbragte%20b%C3%B8rn%20og%20unge%20ekstern%20h%C3%B8ring%2015.1.2016.pdf>

³³ Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (beskyttelse af børn mod overgreb).

³⁴ Human Rights Council: Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Denmark. A/HRC/WG/.6/24/L.7, pkt. 5.42-5.45.

³⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1053 af 8. september 2015 (serviceloven), § 69, lovforslaget tilgængeligt på

http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L120/som_fremset.htm#dok

³⁶ Psykiatriloven, som ændret ved lov nr. 579 af 4. maj 2015 om ændring af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien, er tilgængelig på

<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=174248>

³⁷ Psykiatrilovens § 1, stk. 1.

³⁸ Psykiatrilovens § 1, stk. 4.

³⁹ Betænkning over lovforslaget er tilgængelig på:

www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=169740

⁴⁰ Psykiatrilovens § 4, stk. 6.

⁴¹ Se de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

⁴² Oplysninger om tilsynsbesøgene er tilgængelige på:

www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/fokus_pa_boern_og_unge_i_psykiatrien/.

⁴³ Tilgængelig på link: www.stm.dk/multimedia/Regeringsgrundlag_2015.pdf.

⁴⁴ FN's anbefalinger 5.131-5.136 til Danmark, tilgængelig på link: www.upr-info.org/sites/default/files/document/denmark/session_24_-_january_2016/a_hrc_wg.6_24_l.7.pdf.

⁴⁵ DR Nyheder, tilgængelig på link: www.dr.dk/nyheder/indland/15-aarig-pige-fra-kundby-sagen-skal-blive-i-isolation.

⁴⁶ Human Rights Council: Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Denmark. A/HRC/WG/.6/24/L.7, pkt. 5.3 og 5.4

⁴⁷ Oplysning fra vicedirektør Annette Esdorf, Kriminalforsorgen, til Jyllandsposten.

⁴⁸ Justitsministeriets forskningskontor, 'Kriminalitet og alder, Udviklingen i strafferetlige afgørelser 2005-2014', november 2015.

- ⁴⁹ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. April 2011, CRC/C/GC/13.
- ⁵⁰ Recommendation CM/Rec (2009)10 of the Committee of Ministers to member states on integrated national strategies for the protection of children from violence (CM/Rec (2009)10), Appendix 1, pkt. 1.
- ⁵¹ Human Rights Council: Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Denmark. A/HRC/WG/.6/24/L.7, pkt. 5.107, 5.108 og 5.114.
- ⁵² Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (beskyttelse af børn og unge mod overgreb m.v.).
- ⁵³ Lovforslag nr. L 168 af 26. marts 2014 til lov om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder. (En tidlig forebyggende indsats m.v.). I Socialstyrelsens beskrivelse af lovændringen nævnes, at § 11 formuleres som en "egentlig forebyggelsesparagraf", <http://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/born/om-tidlig-indsats-livslang-effekt/lovaendring-sel-ss-11>
- ⁵⁴ Vejledning nr. 9007 af 7./1. -2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til Serviceloven), punkt 6.
- ⁵⁵ Folketingets Ombudsmands undersøgelse af Guldborgsund kommune, se FOU nr 2014.0009 på [www. Retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk) og Ombudsmandens sag om Odense kommunes sagsbehandling, http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/ombudsmanden_afslutter_odense-sag/
- ⁵⁶ Ida Marie Schrøder: "Budgetblikket i socialt arbejde med udsatte børn og unge". Professionshøjskolen Metropol. Rapport 2014.
- ⁵⁷ Ankestyrelsens statistikker. "Underretningsstatistik. Årsstatistik 2014". 2015.
- ⁵⁸ Committee on the Rights of the Child: Observations: Denmark. CRC/C/DNK/CO/4, 7 April 2011, Concluding pkt. 21-22.
- ⁵⁹ Se bemærkningerne til lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (beskyttelse af børn og unge mod overgreb m.v.), punkt 1.1.
- ⁶⁰ Mogens Nygaard Christoffersen: "Børnemishandling i hjemmet", SFI – Det Nationale Forskingscenter for Velfærd, 10:30, Delrapport 1, 2010.
- ⁶¹ Mogens N. Christoffersen m.fl.: "The Prevalence of Four Types of Childhood Maltreatment in Denmark", *Clinical Practice and Epidemiology in Mental Health*, 2013, 9, s. 151-53. Denne artikel er en efterfølgende bearbejdning af resultaterne fra SFI's undersøgelse (se note ovenfor) med noget lavere tal.
- ⁶² Mogens Nygaard Christoffersen and Diane DePanfilis: "Psychological Maltreatment and Adolescents' Suidal Behaviour: A Nationwide Sample of 1,055 Children at Risk", *Journal of child and Adolescent Trauma*, 2010, 3, s. 110.
- ⁶³ Børnerådet: "Erfaringsopsamling: Børns oplevelse af børnehusene". Børnenotat 2/15. April 2015. Deloitte / Socialstyrelsen: "Erfaringsopsamling af børnehusene". September 2015. Ankestyrelsen: "Evalueringsrapport af"

overgrebspakken". December 2015; BDO/Socialstyrelsen: "Evaluering af Serviceloven. § 49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke. § 153 om den skærpede underretningspligt". Slutrapport. December 2015.

⁶⁴ Ankestyrelsen: "Evaluering af overgrebspakken". December 2015, s. 128-129.

⁶⁵ <http://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/efteruddannelse> og Center for Offentlig Kompetenceudvikling, <http://www.cok.dk/udsatte-b%c3%b8rn-og-unge-0>

⁶⁶ Committee on the Rights of the Child: Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. 7. april 2011, pkt. 28. Her henvises også til den foregående anbefaling på det samme område.

⁶⁷ Bekendtgørelse nr. 231 af 8. marts 2013 om uddannelsen til professionsbachelor som lærer i folkeskolen. En sådan forpligtelse fandtes derimod i den tidligere bekendtgørelse, nr. 562 om uddannelsen til professionsbachelor som lærer i folkeskolen af 01/06/2011, § 13, stk. 2, pkt. 2.

⁶⁸ Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (beskyttelse af børn og unge mod overgreb m.v.) p kt. 20.

⁶⁹ Bekendtgørelse nr. 211 af 6. marts 2014, se fællesdelen Bilag 1, område 2. Specialiseringsdelene findes i Bilag 2, 3 og 4, vedr. internationale konventioner, se disses Område 2.

⁷⁰ Studieordning. Professionsbacheloruddannelsen. Socialrådgiver. Studieordningen fællesdel for socialrådgiveruddannelserne i Danmark 1.februar 2015. Modul 5.

⁷¹ Sundhedsstyrelsen: *Anbefalinger til sundhedspersoners møde med pårørende til alvorligt syge*. 2012. S. 37. Anne Marie Dencker: *Børn som pårørende: Evaluering af et undervisningsprojekt for læger og sundhedsplejersker*. Kræftens bekæmpelse: Projekt OmSorg. 2015. Socialstyrelsen, <http://www.tvaerfaglig-indsats.dk/>, Sundhedsstyrelsen, 'Børn i familier med alkoholproblemer – gode eksempler fra kommunal praksis', 2011, side 10. Se endvidere 'Druk og svigt-Druk fører til vold og overgreb', Børn og Unge nr. 9, 2012.

⁷² CRC General Comment 15: on the Right of the Child to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Health, CRC/C/GC/15 (2013), pkt. 39.

⁷³ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence, , CRC/C/GC/13, pkt. 4.

⁷⁴ CRC General Comment 12): The Right of the Child to be Heard, CRC/C/GC/12 (2009), pkt. 25, 27 og 49.

⁷⁵ Anne Marie Dencker: "Børn som pårørende: Evaluering af et undervisningsprojekt for læger og sundhedsplejersker." Kræftens bekæmpelse: Projekt OmSorg. 2015, s. 13, Sundhedsstyrelsen: "Anbefalinger til sundhedspersoners møde med pårørende til alvorligt syge", 2012, s. 25. Sundhedsstyrelsen, 'Børnefamilier med alkoholproblemer'. Tilgængelig på:

www.sst.dk/Sundhed%20og%20forebyggelse/Alkohol/Boernefam%20m%20alkoholprobl.aspx/.

⁷⁶ Sundhedsstyrelsen: "Anbefalinger til sundhedspersoners møde med pårørende til alvorligt syge". 2012, s. 14.

⁷⁷ I "Sundhedsaftalen 2015. Region Midtjylland og de 19 midtjyske kommuner", 1. februar 2015, nævnes, at 20 % af alle sygehusindlæggelser skyldes alkohol, s. 22. Sundhedsstyrelsen: "Alkoholstatistik 2015. Kommunale og regionale data". S. 8.

⁷⁸ Sundhedsstyrelsen: "Anbefalinger til sundhedspersoners møde med pårørende til alvorligt syge". 2012. Definitionen af alvorlig sygdom findes s. 14, Anbefalinger vedr. børn som pårørende, s. 44-45.

⁷⁹ Aftale om udmøntning af satspuljen for 2015. Bilag 1. Aftale om satspuljen for perioden 2015-2018 om psykiatrien. Punkt 6: I alt 9,6 mio. kr. for perioden 2014-17. Finansloven 2015, punkt 15.74.10.90).

⁸⁰ Aftale om udmøntning af satspuljen for 2015. Bilag 3. Aftale på sundhedsområdet for 2015-18, punkt 3.4. Aftale om udmøntning af satspulje for 2016, pkt. 3.9. Finansloven 2016 pkt 16.51.08.1: I alt 9 mio. kr. for årene 2015-18.

⁸¹ Sundhedsstyrelsen, "Børn i familier med alkoholproblemer – gode eksempler fra kommunal praksis", 2011, side 6.

⁸² Ulrik Becker m.fl., "Alkoholbehandling i kommunerne", Statens Institut for Folkesundhed, september 2012, side 6.

⁸³ Vejledning nr. 9005 af 20.12.2013 om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler, pkt. 3.3. S. 5-6.

⁸⁴ "Sundhedsaftalen 2015-18". Region Hovedstaden og kommunerne i regionen. Administrativ del, pkt. 5.2.5, s. 30. og pkt. 5.2.7, s. 31.

⁸⁵ "Den tværsektorielle grundaftale". 2015-2018. Indsatsen til fordel for børn med en psykisk syg forælder. Region Nordjylland. S. 1-2.

⁸⁶ "Sundhedsaftalen 2015-2018". Sundhedskoordinationsudvalget. Region Syddanmark og de 22 kommuner. Januar 2015, s. 32.

⁸⁷ "Sundhedsaftalen 2015". Region Midtjylland og de 19 midtjyske kommuner, 1. februar 2015, pkt. 6.15, s. 83. Region Midtjylland supplerer aftalen med en 'værktøjskasse' med retningslinjer for en f.eks. den gode indlæggelse, men her ses ikke omtale af børn som pårørende. Tilgængelig på <http://www.sundhedsaftalen.rm.dk/varktøjskasse/indlæggelse-og-udskrivning/den-gode-indlæggelse/opgaver-ved-indlæggelse/>

⁸⁸ "Fælles om bedre sundhed. Sundhedsaftale 2015-2018". Region Sjælland. Ydermere findes en række underaftaler, men heller ikke her fremgår noget om børn som pårørende. Tilgængelige på <http://www.regionsjaelland.dk/Sundhed/Sundhedsaftalen/Sider/default.aspx>

⁸⁹ Børnekonventionens artikel 19 og 20.

⁹⁰ Tallene er fra Danmarks Statistik, bortset fra tal for 2010, som er fra Ankestyrelsen: "Anbringelsesstatistik 2011: Flere tvangsanbringelser af børn og unge".

⁹¹ Se Ankestyrelsens Anbringelsesstatistik 2014, tilgængelig på:

<https://ast.dk/publikationer/anbringelsesstatistik-2014-faerre-anbragte-born-og-unge-i-2014>

⁹² Ibid. s. 4.

⁹³ Ibid. s. 9.

⁹⁴ Ibid. S. 12.

⁹⁵ Ibid. S. 13.

⁹⁶ Ankestyrelsens Anbringelsesstatistik, tilgængelig på:

<https://ast.dk/publikationer/anbringelsesstatistik-2014-faerre-anbragte-born-og-unge-i-2014>

⁹⁷ Se Mai Heide Ottosen m.fl., 'Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel', SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2010. Tilgængelig på:

www.sfi.dk/Files/Filer/SFI/Pdf/Rapporter/2010/1020_Boern_og_unge.pdf.

⁹⁸ Mai Heide Ottosen m.fl., 'Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel', SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2010, side 214.

⁹⁹ Marianne Skytte, 'Anbringelse af etniske minoritetsbørn: om socialarbejderen vurderinger og handlinger', Lund Dissertations in Social Work nr. 11, Lunds Universitet, 2002.

¹⁰⁰ Lov nr. 608 af 12. juni 2013 om socialtilsyn.

¹⁰¹ Midtvejsevalueringen er tilgængelig på:

<http://socialstyrelsen.dk/nyheder/2016/midtvejsevaluering-af-tilsynsreformen>

¹⁰² Ankestyrelsens undersøgelse er tilgængelig på:

<https://ast.dk/publikationer/plejefamilier-og-andre-sociale-tilbud-har-taget-godt-imod-det-nye-socialtilsyn>

¹⁰³ Artikel 37 og 40 samt Europarådets Ministerkomité's Rekommandation Rec(2006)2 om De Europæiske Fængselsregler, artikel 11.1. og 11.2, og ICCPR artikel 10, hvorefter tiltalte unge skal holdes adskilt fra voksne.

¹⁰⁴ Artikel 37 og 39.

¹⁰⁵ Se for eksempel EMD, Nart mod Tyrkiet, afgørelse af 6. maj 2008, app. nr. 20817/04, og EMD, Ipek m.fl. mod Tyrkiet, afgørelse af 3. februar 2009, app. nr. 17019/02 og 30070/02.

¹⁰⁶ EMD, Blokhin mod Rusland, dom af 14. november 2013, app. nr. 47152/06, og EMD, Ertus mod Tyrkiet, dom af 5. november 2013, app. nr. 37871/08.

¹⁰⁷ Europa-Parlamentets beslutning af 21. juni 2007 om ungdomskriminalitet – kvindernes, familiens og samfundets rolle, 2007/2011 (INI).

¹⁰⁸ KOM (2013) 0822.

¹⁰⁹ FN's Generalforsamling, resolution 40/33 af 29. november 1985 'United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice' ("The Beijing Rules").

- ¹¹⁰ FN's Generalforsamling, resolution 45/113 af 14. december 1990, 'United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty'.
- ¹¹¹ FN's Generalforsamling, resolution 45/112 af 14. december 1990 'United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines)'.
- ¹¹² 'UN Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 10 on Children's Rights in Juvenile Justice', 25. april 2007.
- ¹¹³ Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice, 2010.
- ¹¹⁴ Lov nr. 711 af 25. juni 2010 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (Ungdomskriminalitet). Se også betænkning nr. 1508/2009 om indsatsen mod ungdomskriminalitet.
- ¹¹⁵ Lov nr. 158 af 28. februar 2012 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser og færdselsloven (Forhøjelse af den kriminelle lavalder).
- ¹¹⁶ Tilgængelig på link: www.stm.dk/multimedia/Regeringsgrundlag_2015.pdf.
- ¹¹⁷ Retsplejelovens kapitel 70.
- ¹¹⁸ Jf. Børnekonventionens artikel 37 c og retsplejelovens § 765. Se også bekendtgørelse nr. 402 af 9. april 2015 om behandlingen af 15-17 årige, der anbringes i kriminalforsorgens institutioner og bekendtgørelse nr. 837 af 30. juni 2014 om uddannelse mv.
- ¹¹⁹ Justitsministeriets forskningskontor, 'Kriminalitet og alder, Udviklingen i strafferetlige afgørelser 2005-2014', november 2015. Der kan også henvises til Justitsministeriets forskningskontor, 'Udviklingen i børne- og ungdomskriminalitet 2001-2014 Med separate opgørelser for kommuner og politikredse', april 2015.
- ¹²⁰ Justitsministeriets forskningskontor, 'Redegørelse om ungdomssanktioner og ubetingede fængselsstraffe til unge lovovertrædere 1. januar til 31. december 2014', oktober 2015.
- ¹²¹ Justitsministeriets forskningskontor, 'Redegørelse om ungdomssanktioner og ubetingede fængselsstraffe til unge lovovertrædere 1. januar til 31. december 2011', december 2012.
- ¹²² Nærmere herom i delrapporten om frihedsberøvelse, temaet om varetægtsfængslinger, og Tanja Tambour Jørgensen, 'Afsoning i hjemmet – en effektiv vurdering af fodlænkeordningen', Justitsministeriets Forskningskontor, 2011.
- ¹²³ Danmarks Statistik, 'Kriminalitet, 2013'.
- ¹²⁴ Justitsministeriets forskningskontors statistikker om isolationsfængsling, senest 'Statistik om isolationsfængsling', maj 2015.
- ¹²⁵ DR Nyheder, tilgængelig på link: www.dr.dk/nyheder/indland/15-aarig-pige-fra-kundby-sagen-skal-blive-i-isolation.
- ¹²⁶ Straffuldbyrdslovens §§ 63 og 70.

¹²⁷ Bekendtgørelse nr. 186 af 20. februar 2015 om magtanvendelse over for børn og unge anbragt uden for hjemmet, §§ 20 og 39.

¹²⁸ menneskeret.dk/nyheder/boern-isolation-danske-faengsler.

¹²⁹ REU alm. del – svar på spm. 10 om afskaffelse af isolationsfængsling af børn i alderen 15-17 år, fra justitsministeren.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Oplysning fra vicedirektør Annette Esdorf, Kriminalforsorgen, til Jyllandsposten.

¹³² Se Kriminalforsorgens årlige statistikberetninger.

¹³³ Den tidligere justitsministers udkast til tale til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål A til Folketingets Retsudvalg, november 2014, og justitsministeriets oversendelse af svar til Retsudvalget den 9. juli 2015.

¹³⁴ Børnerådet, 'Jeg var faktisk en god dreng engang', Unge fortæller om deres oplevelser med at være frihedsberøvede', 2015.

¹³⁵ UN Committee on the Rights of the Child, Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention: Concluding observations Denmark, 7. april 2011, CRC/C/DNK/CO/4. Se også FN's særlige torturrapportørs rapport fra 2011 tilgængelig på:

solitaryconfinement.org/uploads/SpecRapTortureAug2011.pdf.

¹³⁶ Europarådets Torturkomité, 'Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from the 4 to 13 February 2014', september 2014.

¹³⁷ FN's Torturkomité, 'Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic report of Denmark', 2015.

¹³⁸ FN's anbefalinger 121.131-121.136 til Danmark. Rapporten er tilgængelig på link: www.upr-info.org/sites/default/files/document/denmark/session_24_-_january_2016/a_hrc_wg.6_24_l.7.pdf.

¹³⁹ Bekendtgørelse nr. 262 af 23. marts 2011 om ændring af bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregistret), nu bekendtgørelse 881 af 4. juli 2014.

¹⁴⁰ Lovforslag nr. L 86 fremsat i Folketinget den 30. november 2005 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Udvidelse af ordningen vedrørende fuldbyrdelse af straf på bopælen under intens overvågning og kontrol samt fratagelse af mulighed for udgang ved udeblivelse fra afsoning).

¹⁴¹ Lovforslag nr. L 133 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Udvidet mulighed for prøveløsladelse og fodlænkeafsoning mv.).

¹⁴² Justitsministeriets Forskningskontor, 'Afsoning i hjemmet: En effektevaluering af fodlænkeordningen', september 2011.

¹⁴³ Rockwool Fondens Forskningsenhed, Britt Østergaard Larsen, 'Educational outcomes after serving with electronic monitoring: Results from a Natural Experiment', december 2015.

- ¹⁴⁴ Lov nr. 152 af 18. februar 2015 om samfundstjeneste mv.
- ¹⁴⁵ Lov nr. 467 af 12. juni 2009 om konfliktråd i anledning af en strafbar handling.
- ¹⁴⁶ Betænkning nr. 1501/2008.
- ¹⁴⁷ 'Konfliktråd i tal', tilgængelig på Konfliktråds hjemmeside.
- ¹⁴⁸ Susanne Clausen, Merete Djurhuus og Britta Kyvsgaard, 'Udredning til brug for Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet', Justitsministeriets forskningskontor, 2009.
- ¹⁴⁹ Justitsministeriets Forskningskontor, 'Evaluering af konfliktråd', februar 2016, tilgængelig på www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/Rapport%2520om%2520konfliktr%25c3%25a5d.pdf.
- ¹⁵⁰ Rundskriv fra Rigsadvokaten, R 2581/93 om konfliktråd.
- ¹⁵¹ Justitsministeriets Forskningskontor, 'Evaluering af ungesamråd', december 2014.
- ¹⁵² Aftale om kriminalforsorgens økonomi i 2013-2016.
- ¹⁵³ www.lfs.dk/9639
- ¹⁵⁴ Lov nr. 577 af 10 juni 2014 om ændring af lov om social service.
- ¹⁵⁵ BK artikel 37.
- ¹⁵⁶ EMD, Bouamar mod Belgien, afgørelse af 29. februar 1988, app. nr. 9106/80.
- ¹⁵⁷ OPCAT artikel 4.2.
- ¹⁵⁸ Artikel 37(c).
- ¹⁵⁹ Bekendtgørelse nr. 18 af 15. januar 2013 om magtanvendelse over for børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet.
- ¹⁶⁰ Vejledning nr. 9293 af 23. maj 2013 om magtanvendelse og andre indgreb over for børn og unge (vejledning nr. 9 til serviceloven).
- ¹⁶¹ Se forslag til lov om voksenansvar over for anbragte børn og unge, tilgængeligt på: <http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/90658842-3689-4352-9111-8bc76fa5b742/Lovforslag%20om%20voksenansvar%20over%20for%20anbragte%20b%C3%B8rn%20og%20unge%20ekstern%20h%C3%B8ring%2015.1.2016.pdf>
- ¹⁶² Lov nr. 551 af 26. maj 2010 om ændring af lov om social service og lov om rettens pleje (Styrkelse af indsatsen over for kriminalitetstruede børn og unge).
- ¹⁶³ Lov nr. 495 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.
- ¹⁶⁴ Bekendtgørelse af lov nr. 1096 af 21. september 2010 om social service (Serviceloven), § 123 c.
- ¹⁶⁵ I relation til anbefalingerne om at undlade isolationsfængsling, jf. forrige afsnit, skal det bemærkes, at "isolationsfængsling" inden for strafferetsplejen er defineret som 22-24 timer alene på cellen hvert døgn. Det følger definitioner i studier af isolationsfængslingens skadevirkninger og ligger i forlængelse af

Børnekomiteens anbefalinger. Et tidsrum på 2 - 4 timer i isolation regnes ikke for "isolationsfængsling" i den forstand.

¹⁶⁶ Bekendtgørelse nr. 18 af 15. januar 2013 om magtanvendelse over for børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet, kapitel 5.

¹⁶⁷ Se udvalgets betænkning, der er tilgængelig på <http://sim.dk/arbejdsomraader/udsatte-boern-og-unge/initiativer/magtanvendelsesudvalget.aspx>

¹⁶⁸ Som noten ovenfor

¹⁶⁹ Bemærkningerne pkt. 3.1.3.3.

¹⁷⁰ Lov om socialtilsyn § 7 og magtanvendelsesbekendtgørelsens § 44; tilgængelig på: www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=162809

¹⁷¹ Lovforslagsbemærkningerne til § 21.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**

