

Til medlemmerne af Folketingets retsudvalg

Nedenstående organisationer og aktører, hvoraf flere deltog i Folketingets Retsudvalgs høring den 27. januar 2006, har sammen udarbejdet dette notat med en række forslag til initiativer som vil styrke børn og unges retsstilling i Danmark - herunder også sikre dem adgang til at kunne klage over afgørelser mv.

Vi håber, at forslaget kan inspirere Retsudvalget i dets fortsatte drøftelser, og at det kan bruges i forberedelserne af den offentlige høring, som udvalget forbereder. Vi stiller os selvfølgelig til rådighed i det videre arbejde for at fremme børns retsstilling i Danmark.

Hermed følger et kort resumé af de initiativer vi foreslår i notatet:

- I lovgivning såvel som praksis skal det være hovedreglen, at børn høres i alle sager, der vedrører dem, kun begrænset af et modenhedskriterium.
- Børn og unge skal have en let adgang til at klage over afgørelser mv., der vedrører dem.
- Folketingets Ombudsmand skal gives de fornødne ressourcer til at kunne behandle klager fra børn og unge.
- Der skal opbygges landsdækkende netværk af professionelle rådgivere, som skal hjælpe børn lokalt med at konkretisere, om der er tale om en klage, og hjælpe barnet videre hvis det er en klage.
- Børnekonventionen skal inkorporeres i dansk lovgivning.
- Alle relevante love skal gennemgås og om nødvendigt tilrettes, hvis de ikke er i overensstemmelse med Børnekonventionens bogstav og ånd.
- Der skal tages en politisk beslutning om, hvilken minister der har det overordnede ansvar for børnepolitikken i Danmark.

Med venlig hilsen

Lars Normann Jørgensen
Amnesty International

Peter Albæk
Formand, Børns Vilkår

Charlotte Guldborg
Formand, Børnerådet

Stig Langvad
Formand, DSI

Jeppe Bruus Christensen
Formand, DUF

Connie Stølås
Næstformand, DUI – LEG og VIRKE

Henny Hammershøj
Formand, OMEP

Mimi Jacobsen
Generalsekretær, Red Barnet

Martin Primdahl
Formand, Red Barnet Ungdom

Andreas Æbelø
Konst. Formand, Ungdommens Røde Kors

Steen Andersen
Generalsekretær, UNICEF Danmark

Kopi til: Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Justitsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Sundheds- og Indenrigsministeriet og til Folketingets ombudsmand.

Børn og unges retsstilling

Siden FN's Konvention om Barnets Rettigheder blev ratificeret af Folketinget i 1991, er børns rettigheder i samfundet søgt implementeret i dansk lovgivning til gavn for børn og unges retsstilling. Begrebet "barnets bedste", som defineret i konventionens artikel 3, er konkret udmøntet i Lov om Social Service, og børn har efter implementering af "anbringelsesreformen" fået yderligere individuelle rettigheder. "Betænkning om retssikkerhed i anbringelsessager" (nr. 1463) har yderligere fokus på de udsatte børns retsstilling, idet det er en udbredt opfattelse, at denne ofte svækkes af hensynet til forældre - og af andre hensyn. På familieretsområdet har Udvalget om Forældremyndighed og Samvær afgivet sin betænkning "Barnets perspektiv" (nr. 1475), som lægger op til en styrkelse af barnets retsstilling.

Der er grund til at glæde sig over disse initiativer, men samtidig også grund til at konstatere, at indsatsen er ujævn, ikke styret af overordnede retningslinjer, overordnede politiske mål om at skabe en bedre retsstilling for børn i almindelighed eller af et ønske om i højere grad at implementere Børnekonventionens bogstav og ånd i dansk lovgivning og praksis. Hverken den gældende lovgivning, praksis eller forslag om ny lovgivning bliver systematisk sammenholdt med Børnekonventionens bogstav og ånd – sådan som FN's Komité om Barnets Rettigheder anbefaler.

Børnekonventionens artikel 12 statuerer barnets ret til medbestemmelse og til at blive hørt i sager, der vedrører barnet. Det er en forudsætning for, at artikel 12 kan siges at være fuldt implementeret, at der eksisterer effektive og børnevenlige klageprocedurer for børn i alle aspekter af deres liv.

Nogle af de rettigheder som følger af Børnekonventionen, kan siges at være kollektive rettigheder, der gælder for en gruppe af børn. Som f.eks. skolebørns ret til indflydelse på deres skolegang (bl.a. gennem elevrådet), valg af undervisningsmateriale og -form, samt på kommunens planlægning af f.eks. vejanlæg, rekreative anlæg, legepladser, idrætsanlæg mv.

Status for børn og unges retsstilling

Det er forældremyndighedsindehaveren, der har pligt til at drage omsorg for barnet (under 18 år ifølge FML § 1), til at træffe afgørelser om barnets personlige forhold ud fra barnets interesser og behov, og som skal give barnet omsorg og tryghed og respektere barnet (FML § 2).

Forældremyndighedsindehaveren har således adgang til at handle på barnets vegne i forhold til myndigheder mv., kan udøve partsbeføjelser overfor forvaltningsmyndigheder og har adgang til at udtale sig samt til at få begrundelser i sager vedr. barnet. Barnets ret til, uanset alder, at blive inddraget i forældremyndighedsindehaverens beslutninger ifølge BK artikel 12, er ikke implementeret i loven. Den lovgivningsmæssige holdning har været, og er måske stadig, at større børns medindflydelse og selvbestemmelse må fastlægges gennem speciallovgivningen, men at en generel holdningspåvirkende regel om at barnet skal tages med i beslutningerne i takt med barnets stigende alder og udvikling, ikke egner sig til retlig regulering.

Derfor er der således indsat særlige bestemmelser i den danske lovgivning, der giver børn og unge forskellige grader af selvstændige rettigheder – i nogle tilfælde helt udenom forældremyndighedsindehaverens godkendelse. Pligterne og rettighederne, der kan følge af disse lovbestemmelser, kan opdeles i tre kategorier afhængig af graden af selvstændighed:

- **Høringsret:** Forældremyndighedsindehaveren/myndighederne har pligt til at indhente en udtalelse fra barnet, inden **de** træffer afgørelsen.
- **Medbestemmelsesret:** Medbestemmelsesret er mere vidtgående end høringsretten, idet barnets medvirken eller samtykke er nødvendig for at forældremyndighedsindehaveren kan træffe en beslutning. Hvis der er en aldersgrænse, er den ofte sat ved enten 12 eller 15 år.
- **Selvbestemmelsesret:** Her kan barnet råde på egen hånd uden at skulle samvirke med forældremyndighedsindehaveren, samtidig med at de selv må stå til ansvar for deres handlinger. I de specialbestemmelser der findes, er aldersgrænsen normalt 15 år.

På en række lovgivningsområder er der imidlertid alvorlige huller i sikringen af børns retsstilling, og generelt ses en vis ujævnhed og inkonsekvens på tværs af lovgivningsområderne. Der er ingen konsistens i, hvornår børn anses for at være tilstrækkelig modne til at blive hørt, til at tage del i beslutninger og til at have selvbestemmelse på tværs af lovgivningen. Ligesom børn mangler mulighed for at klage over manglende høring eller inddragelse, over afgørelser, over voksnes optræden overfor børnene, kvaliteten af de voksnes arbejde, over magtanvendelse og over de fysiske rammer. Se nedenstående eksempler (der ikke er udtømmende):

- **På folkeskoleområdet** er børns kollektive rettigheder til inddragelse i f.eks. tilrettelæggelsen af undervisningen - og barnets individuelle ret til at kunne klage over en afgørelse, en sanktion mv. - nærmest ikke-eksisterende.
- **På sundhedsområdet** eksisterer en vis inkonsekvens. Mens femtenårige har selvbestemmelsesret ifølge patientlovgivningen – og således har ret til at modsætte sig livsforlængende behandling, kan piger ml. 15 og 17 år som hovedregel stadig ikke få abort uden forældrenes samtykke. Samtidig er det et udbredt problem, at børn ikke informeres om eller inddrages i den nødvendige behandling af dem, hvilket selvfølgelig rammer særlig hårdt, når børnene har et handicap, der kræver livslang kontakt med behandlingsvæsenet.
- **På det sociale område** skal børn, nu uden nogen nedre aldersgrænse, høres i forbindelse med særlig støtte til børn og unge (SEL § 46 stk. 3). Og i forbindelse med afgørelser kan børn over 12 år klage over en afgørelse om opholdssted med opsættende virkning. Men 14-årige kan fortsat ikke klage over en beslutning om hjemtagelse fra f.eks. en plejefamilie. Samtidig er der ingen høringspligt af børn og unge med handicap i forbindelse med valg af hjælpemidler, f.eks. kørestol og andre handicapkompenserende ydelser.
- **På det familieretlige område** skelner loven stadig mellem børn over og under 12 år for så vidt angår retten til at blive hørt, og børn har, uanset alder, stadig ingen ret til at skulle samtykke i afgørelser om f.eks. samvær eller ret til at klage over sådanne afgørelser.¹
- **På adoptionsområdet** har børn der er fyldt 12 år medbestemmelse på, om de skal adopteres - og børn under 12 år har retten til at blive hørt. Det må antages, at børn der er fyldt 12 år kan klage over en afgørelse, de ikke er enige i – hvilket må antages ikke at gælde for børn under 12 år.

¹ Dette er måske på vej til at blive ændret, jfr. Udvalget om Forældremyndighed og Samværs betænkning ”Barnets perspektiv” (nr. 1475), der taler for mere fokus på barnets perspektiv i forældremyndigheds- og samværssager, at børn uden nogen nedre aldersgrænse skal høres, og at børn selv skal have mulighed for at tage kontakt til myndighederne. Bliver disse forslag udmøntet i lovgivningen, vil børns retsstilling bedres betydeligt på dette område – under forudsætning af at disse også udmøntes i praksis.

- For så vidt angår **indmeldelse og udmeldelse af Folkekirken** skal børn, der er fyldt 15 år høres, men det er forældremyndighedsindehaveren, der træffer afgørelse herom. Børn under 15 år har ingen rettigheder. Det må antages, at børn der er fyldt 15 år, kan klage over en indmeldelse eller udmeldelse, der sker mod deres vilje.
- Når det kommer til **den kommunale planlægning** er der ingen garanti for, at børn i kommunen tages med på råd, selvom det drejer sig om beslutninger, der har indflydelse på børnenes liv og hverdag, i relation til f.eks. miljøvurderinger af daginstitutioner, etablering, lukning, sammenlægning el. lign af daginstitutioner, skoler og fritidstilbud, samt etablering af legepladser, skateboardbaner, grønne områder mv.
- I forhold til **diskrimination og forskelsbehandling** følger det af såvel Børnekonventionen, den Europæiske Menneskerettighedskonvention og flere FN konventioner, at alle mennesker skal beskyttes mod diskrimination og forskelsbehandling. Det fremgår endvidere af Lov om etnisk ligestilling, at et klagenævn kan behandle klager over forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. Nævnet behandler også klager fra lønmodtagere under 18 år. Der eksisterer imidlertid ikke et tilsvarende klagenævn til behandling af forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af handicap, seksuel orientering, eller andet, som ikke samtidig reguleres via arbejdsmarkedsaftaler. Ligesom der heller ikke er mulighed for at klage over andre former for forskelsbehandling.

Børns adgang til at blive hørt til medbestemmelse og selvbestemmelse er således meget forskelligt reguleret i de forskellige love. Det samme gælder børns muligheder for at klage over afgørelser, over voksnes optræden overfor børnene, kvaliteten af de voksnes arbejde, over magtanvendelse og over de fysiske rammer². Praksis mht. de konkrete klagemuligheder samt aldersgrænser herfor er ligeledes meget forskellig fra retsområde til retsområde.

Udover hvad der er beskrevet ovenfor, kan børn klage til Folketingets Ombudsmand, som herefter tager stilling til, om sagen skal undersøges. Ombudsmandens sagsbehandling vil normalt afhænge af sagens principielle karakter, samt af hvorvidt muligheden for behandling hos andre myndigheder er udtømt.

Nye forslag til styrkelse af børn og unges retsstilling

Børnerådet og Institut for Menneskerettigheder samt følgende organisationer: Amnesty International, DUF (Dansk Ungdoms Fællesråd), Red Barnet, Red Barnet Ungdom, Børns Vilkår, UNICEF Danmark, DUI - LEG og VIRKE, DSI (De Samvirkende Invalideorganisationer), Ungdommens Røde Kors samt OMEP (Organisation Mondiale pour l'Éducation Préscolaire) ønsker en markant styrkelse af børn og unges retsstilling og anbefaler derfor følgende tiltag:

- I lovgivning såvel som i praksis skal det være hovedreglen, som Børnekonventionens artikel 12 kræver, at alle børn skal høres i alle sager der vedrører dem kun begrænset af et modenhedskriterium. Børn skal gives medbestemmelse og selvbestemmelse ifølge særlovgivningen, hvor dette er logisk og muligt. Og der skal være konsistens imellem de

² Se evt. mere specifikt herom i Notat om Børns klagemuligheder, Børnerådet oktober 2003, på www.brd.dk.

enkelte særlovgivningsområder for, hvornår børn inddrages og har hhv. medbestemmelse og selvbestemmelse.

- Børn og unge skal have ret til at klage over alle afgørelser, der vedrører dem, og som dermed har betydning for deres liv, over voksnes optræden overfor børn/unge, kvaliteten af de voksnes arbejde, over magtanvendelse og over de fysiske rammer. Praksis mht. de konkrete klagemuligheder samt aldersgrænser herfor, skal være ensartet hen over de forskellige retsområder.
- Folketingets ombudsmands myndighed skal sættes i stand til at kunne behandle klager fra alle børn uanset barnets forudsætninger. Der skal således allokeres midler til, at Folketingets Ombudsmand har særlige medarbejdere med en blandet faglig baggrund (jurister med efteruddannelse, psykologer, socialrådgivere og pædagoger), der er særligt trænedede i at behandle klager fra børn, ligesom sagsbehandlingstiden skal tage højde for, at der er tale om klagesager fra børn. Der skal laves en omfattende oplysningskampagne, der hvor børn og unge færdes, om at de kan klage til Ombudsmanden over afgørelser mv.
- Der skal opbygges et nationalt netværk af lokale medhjælpere/rådgivere, med en særlig børneindsigt, som kan rådgive børn lokalt (evt. i skoleregi), bistå dem i deres klagesager, og sikre børn og unge tilstrækkelig tilgængelighed til de steder, hvor deres sager kan behandles. Disse netværk skal samarbejde med relevante lokale organisationer og andre relevante aktører på området. Det skal sikres, at børn og unge kender til denne mulighed.
- Konventionen om Barnets Rettigheder skal inkorporeres i dansk lovgivning, idet dette vil styrke kendskabet til og brugen af Børnekonventionen på alle niveauer af det danske samfund. Såvel inden for domstolene, centraladministration, lokaladministrationen, som blandt professionelle der arbejder med eller for børn og blandt børn og forældre.
- Alle relevante love skal gennemgås grundigt for at afdække, om der er overensstemmelse mellem børns rettigheder som defineret i Børnekonventionen og dansk lovgivning. Efterfølgende skal der etableres overensstemmelse mellem Børnekonventionen og dansk lovgivning, ligesom der skal etableres en fast procedure med børnekonsekvensanalyser i forbindelse med udarbejdelse af ny lovgivning og administrative forskrifter, hvor de nye forskrifter sammenholdes med Børnekonventionens ånd og bogstav.
- Det skal afklares politisk hvilken minister, der har det overordnede ansvar for børnepolitikken i Danmark og for at Børnekonventionen implementeres i dansk lovgivning og administrativ praksis. Ligeledes skal der etableres en fast procedure for, hvordan dette koordineres imellem de relevante ministres ressort områder.