



Børnerådet

Rapport til FN's Komité om Barnets Rettigheder

*Supplerende rapport til Danmarks
3. periodiske rapport*

Børnerådet

Januar 2005

Rapport til FN's Komité om Barnets Rettigheder

Supplerende rapport til Danmarks 3. periodiske rapport

Redaktør

Susanne Glending, Børnerådets sekretariat

Redaktion

Susanne Glending, Børnerådets sekretariat

Bente Ingvarsen, Børnerådets sekretariat

Klaus Wilmann, formand for Børnerådet

Tekst

Bente Ingvarsen, Børnerådets sekretariat

Else Guldager, medlem af Børnerådet

Klaus Wilmann, formand for Børnerådet

Susanne Glending, Børnerådets sekretariat

Søren Gade Hansen, Børnerådets sekretariat

Udgiver

Børnerådet, Vesterbrogade 35A, 1620 København V

Telefon: 33 78 33 00, fax: 33 78 33 01, e-mail: brd@brd.dk

Tryk: Socialministeriet 2005

ISBN: 87-90946-29-4

Rapporten er gratis, dog betales for forsendelse og administration. Teksten kan også hentes på Børnerådets hjemmeside: www.brd.dk

**Rapport til
FN's Komité om Barnets Rettigheder**

*Supplerende rapport til Danmarks
3. periodiske rapport*

Børnerådet

Januar 2005

Indhold

I. Indledning.....	3
II. Implementering af Børnekonventionen i Danmark.....	3
A. Implementering af Børnekonventionen (artikel 4).....	4
B. Børn og unges klagemuligheder.....	5
C. Information om Børnekonventionen (artikel 42 & artikel 44, stk. 6).....	7
III. Generelle principper.....	7
A. Beskyttelse mod diskrimination (artikel 2).....	8
B. Barnets bedste (artikel 3).....	9
C. Barnets ret til liv og udvikling (artikel 6).....	10
D. Barnets ret til medbestemmelse (artikel 12).....	11
IV. Familieforhold.....	12
A. Børn i skilsmisser (artikel 9, stk. 3).....	12
B. Alternativ omsorg for børn (artikel 9, 20 og 25).....	15
Sagsbehandling og myndighedsudøvelse (artikel 9, stk. 1 & 2).....	15
Inddragelse af barnets mening og barnets klagemuligheder (artikel 9, stk. 2 og artikel 12).....	16
Børn med forældre i fængsel (artikel 9, stk. 4).....	18
Anbringelse af børn (artikel 20).....	19
Tilsyn med det anbragte barn (artikel 25).....	20
C. Børns ret til beskyttelse mod vold (artikel 19).....	21
D. Beskyttelse af børn mod seksuelt misbrug (artikel 19).....	23
V. Børns sundhed og velfærd.....	25
A. Omsorg for børn og støtte til arbejdende forældre (artikel 18).....	25
B. Børns ret til beskyttelse mod skadelige påvirkninger fra miljøet.....	27
C. Større børns ret til sundhed.....	27
Alkohol.....	27
Rygning.....	28
Vægtregulering og spiseforstyrrelser.....	29
Psykisk syge børn og unge.....	30
D. Handicappede børns rettigheder (artikel 23).....	30
VI. Uddannelse, fritid og kulturelle aktiviteter.....	32
A. Barnets ret til uddannelse (artikel 28).....	32
B. Mobning i skolerne (artikel 29).....	33
C. Børns medbestemmelse og klageadgang på skoleområdet.....	34
VII. Særlige beskyttelsesforanstaltninger.....	35
A. Fængsling af børn og unge (artikel 37).....	35
Straffeprocessuelle tvangsindgreb over for børn under den kriminelle lavalder.....	36
Bekendtgørelse om magtanvendelse.....	36
Ungdomssanktionen.....	37
VIII. Afslutning.....	39

I. Indledning

1. Børn i Danmark har generelt gode vilkår, når vi sammenligner med de fleste andre lande i verden. Materielt har flertallet af danske børn det godt, ligesom skolegang og primær sundhed er tilgængelig for alle børn. Imidlertid vokser en relativ stor gruppe børn i Danmark op med socialt betingede problemer, som præger deres opvækst. Dette indebærer f.eks. at sundhed på trods af en høj dansk standard er meget ulige fordelt. Børn af arbejdsløse forældre vil typisk have flere sygehusindlæggelser bag sig som 17-årige¹ og vil være i større risiko for at misbruge alkohol og narkotika. Dertil kommer at stadigt flere børn påvirkes negativt af ændringer i den danske livsstil. Flere børn indlægges med symptomer på stress. Overvægt blandt børn og unge er et voksende problem, samtidig med at hele 25 % af de unge piger anses at være i risikogruppe for spiseforstyrrelser. Børnerådet vil i denne supplerende rapport, i højere grad end det er tilfældet i den officielle danske rapport, berøre de problemer som udsatte grupper af børn lever med.

2. Børnerådet skal samtidig bemærke, at vi har foreslået den danske regering at inddrage børn og unge i Danmark direkte i rapporteringsprocessen, gennem seminarer eller lign. Det har regeringen ikke ønsket, hvorfor Børnerådet selv har haft en omfattende dialog med børn og unge, med det formål at formulere væsentlige budskaber om det at vokse op i Danmark fra børn og unge selv.

3. Børnerådet har gennemført en spørgeskemaundersøgelse om børns rettigheder i Børnerådets børne- og ungepanel, der består af ca. 1500 elever i alderen 14-15 år, samt en række kvalitative gruppeinterviews. Ca. 75 % af eleverne besvarede spørgeskemaet, der omhandlede børnenes kendskab til Børnekonventionen og børns rettigheder, børnenes oplevelse af, hvordan specifikke rettigheder fungerer i deres dagligdag, børnenes holdninger til og syn på forskellige konkrete problemstillinger, og børnenes oplevelse af livet som barn i Danmark. Under de relevante emner, vil der blive refereret fra resultaterne fra børnepanelundersøgelsen.

4. Som et supplement til Børnerådets rapport, optræder en særlig børne- og ungerapport ”Børnesyn. Supplerende rapport til Danmarks 3. periodiske rapport til FN’s Komité om Barnets Rettigheder”, der fokuserer på de fire temaer: *Sund i Danmark*, *Hvem bestemmer her?*, *Vrede voksne* og *Skolen*. Rapporten, som er skrevet på baggrund af to børnekonferencer, Børnerådet afholdte i efteråret 2004, beskriver børns og unges egne refleksioner om deres opvækstvilkår og problemstillinger vedr. dannelse og opdragelse.

5. Blandt andet på grund af rammerne for de supplerende rapporter, kan denne rapport ikke tegne et fuldstændigt billede af børns opvækst i Danmark set i konventionens lys. Nogle områder er valgt ud, andre er valgt fra, eller får ikke en særlig dybtgående behandling

6. For så vidt angår afsnit V.D. om handicappede børn i Danmark, bygger dette bl.a. på input fra Center for Ligebehandling af Handicappede.

II. Implementering af Børnekonventionen i Danmark

7. Børnekonventionen forpligter i artikel 4 medlemslandene til at overføre principperne og ånden i konventionen til egen lovgivning, i artikel 42 forpligtes medlemslandene til at informere om

¹ Børns levevilkår, Danmarks statistik 2002

konventionen, samt til at gøre sin rapportering til FN's Børnekomité almindeligt tilgængelig i artikel 44, stk. 6.

A. Implementering af Børnekonventionen (artikel 4)

8. Rettighederne i Børnekonventionen skal gennemføres ved hjælp af passende lovgivning samt administrative og andre forholdsregler, for så vidt gælder de borgerlige og politiske rettigheder straks og for så vidt gælder de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder så hurtigt som landets ressourcer tillader.

9. I Komiteens konkluderende bemærkninger af 8. juni 2001, konstateres det, at Danmarks daværende Tværministerielle Børneudvalg, ikke havde Børnekonventionen som en ramme for arbejdet, ligesom det kritiseres, at Børnekonventionen i for beskeden grad var lagt til grund for nye lovgivningsinitiativer. Da en ny regering tiltrådte i december 2001, valgte denne helt at nedlægge det tværministerielle børneudvalg. Begrundelsen var, at regeringen ville koordinere på en anden måde. Børnerådet advarede mod dette skridt, og i dag må vi konstatere, at den danske regering har vanskeligheder med at koordinere den lovgivningsmæssige indsats på børneområdet. Et eksempel herpå er, at en vigtig handlingsplan om indsatsen til forebyggelse af misbrug af børn² blev mere end et år forsinket. Ligeledes mangler Danmark stadig en mere generel og tværsektorial børnepolitisk strategi, hvilket medfører, at der bliver vedtaget love, der risikerer at modarbejde hinanden. Et eksempel er de nye centrale regler for pædagogikkens mål og indhold i daginstitutioner, der blev vedtaget i foråret 2004, med det formål at styrke læringen og modvirke negativ social arv. Samtidig blev visitationsreglerne til dagtilbudene ændret, med den konsekvens, at de mest udsatte børn af arbejdsledige og pensionsmodtagere risikerer ikke at kunne få plads i dagtilbud, til skade for forebyggelsen af negativ social arv. Børnerådet anbefaler derfor, at

- *regeringen udarbejder en generel børnepolitisk strategi på tværs af sektorer, og at der tages initiativ til en systematisk koordinering af lovgivningsmæssige initiativer ministerierne imellem.*

10. Komiteen anbefalede ligeledes, at Danmark inkorporerer Børnekonventionen i dansk lov. Det af den tidligere regering nedsatte Inkorporeringsudvalg (nedsat i 1999 under Justitsministeriet) afgav sin betænkning den 1. november 2001, og anbefaler heri, at Børnekonventionen ikke på nuværende tidspunkt inkorporeres i dansk lovgivning. Børnerådet har fulgt arbejdet i udvalget og har undervejs, såvel som efter betænkningens afgivelse, argumenteret for, at Børnekonventionen inkorporeres i dansk ret. Imidlertid har den nuværende regering valgt ikke at tage spørgsmålet op. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *Børnekonventionen inkorporeres i dansk lovgivning, at*
- *regeringen tager initiativ til, at alle ministre, udvalg, kommissioner mv., som har indflydelse på børns liv, forpligtes til systematisk at foretage en vurdering af gældende regler, praksis og forslag til ny lovgivning ud fra konventionens bogstav og ånd, således at Børnekonventionen bevidst og systematisk bliver en rettesnor for sikring af børns rettigheder og interesser, samt at,*
- *Danmarks forbehold overfor artikel 40, stk. 2, (b), (v) trækkes tilbage.*

² "Handleplan om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn", Justitsministeriet og Socialministeriet, 6. august 2003.

11. På FN's Børnetopmøde i New York i 2002 tilsluttede den danske regering sig slutdokumentet "En bedre verden for børn", der forpligter landene til at udarbejde en national handlingsplan for børn i samarbejde med børn selv - og med de forskellige andre aktører på området. Børnerådet har, sammen med "Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen", der er det danske netværk af relevante aktører på børnerettighedsområdet, flere gange rykket for udarbejdelse af denne handleplan, dog uden resultat. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *regeringen snarest udarbejder en samlet national handlingsplan for børn, som Danmark forpligtede sig til at gøre på Børnetopmødet i 2002 i New York.*

12. Komitéen påskønnede i sine konkluderende bemærkninger, at Børnerådet ved lov blev gjort permanent i 1998, med særlig vægt på rådets forpligtelse til at vurdere børns opvækstvilkår i lyset af Børnekonventionen. Imidlertid har netop denne forpligtelse haft vanskelige vilkår, idet Børnerådets budget ved beslutning i Folketinget, fra finansåret 2002, blev reduceret med 23 %. Årsagen hertil skulle findes i regeringens generelle modvilje, mod hvad man kaldte "smagsdommere", og et ønske om at anvende de sparsomme ressourcer til andre formål. Nu har det aldrig været Børnerådets opgave at virke som "smagsdommer", men netop at overvåge og vurdere børns opvækstvilkår i lyset af Børnekonventionen og på grundlag af tilgængelig viden. Budgetnedskæringen har påvirket rådets mulighed for at leve op til sine forpligtelser, som de er fastsat i loven. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *Børnerådets mandat og økonomi styrkes, således at Børnerådet igen til fulde kan overvåge og vurdere børns vilkår og situation i Danmark set i lyset af Børnekonventionen.*

13. Børnerådet skal yderligere beklage, at den generelle debat om børns opvækstvilkår, ofte præges af mangel på valide informationer og tal om børn og unge. Det er meget positivt, at der nu er fundet permanent finansiering af den centrale Børnedatabase, men

- *det bør gøres gratis og let tilgængeligt at få tal fra Børnedatabasen.*

B. Børn og unges klagemuligheder

14. Allerede i Børnerådets supplerende rapport til den anden danske rapport fra maj 2000 påpegede Børnerådet, at børn mangler formelle klagemuligheder på flere områder i det danske samfund. På denne baggrund anbefalede Komitéen i sine konkluderende bemærkninger til den danske stats rapport, at Danmark etablerer en lettilgængelig og uafhængig klageinstans for børn, hvor børn skal kunne klage over krænkelse af deres rettigheder. Komitéen foreslog, at Børnerådets mandat styrkes til også at inkludere individuelle sager, og at Folketingets Ombudsmand etablerer et særligt kontor for klager fra børn.

15. Børnerådet arbejder fortsat for, at børn får formelle klagemuligheder på alle områder, og udarbejdede derfor i efteråret 2003 "Notat om børns klagemuligheder". I notatet gennemgås børns formelle og uformelle muligheder for at klage over afgørelser og over andre forhold de bliver budt indenfor det sociale område, skoleområdet, det familieretlige område, sundheds-, adoptions- og religionsområdet – og de manglende muligheder for at klage identificeres.

16. Der træffes mange **afgørelser**, der berører børn og unge indenfor mange forskellige sektorer. Det kan f.eks. handle om en frivillig anbringelse eller en tvangsanbringelse, om karaktergivning ved

en eksamen, om bortvisning fra skolen, om forældremyndighed og samvær, mv. Mest klart og udbygget er det sociale område og gymnasieområdet, medens børn og unges selvstændige muligheder for at klage over afgørelser truffet i folkeskoleregi er meget uigennemskuelige, måske endda fraværende. I forældremyndigheds- og samværsspørgsmål levnes børn og unge heller ingen direkte klageadgang. Ikke alene tildelingen af klageretten er inkonsekvent, men også vurderingen af sammenhængen mellem alder og modenhed. Der eksisterer forskellige aldersgrænser for barnets ret til at blive hørt og for barnets medbestemmelse på forskellige områder. Nogle steder er der en grænse på 12 år, nogle steder er den 15 år, men aldersgrænserne bruges ikke konsekvent på tværs af områderne.

17. Forældres **magtanvendelse** overfor deres børn er reguleret. Fysisk afstraffelse er en sag for politiet og børn kan anmelde sagen der. Professionelle voksne må kun udøve magt, som reguleret i magtanvendelsesbestemmelserne for det sociale område og til dels som det følger af bestemmelserne for skoleområdet. Her er vi inde på noget, som er meget alvorligt, og hvor spørgsmålet om uberettiget magtanvendelser, eller usikkerhed om det uberettigede i magtanvendelsen, øjeblikkelig bør kunne rejses af børn og unge.

18. Mest uklare, implicite eller fraværende er børns og unges rettigheder til at klage over **voksnes behandling af dem, eller opførsel overfor dem**. Det kan dreje sig om mobning fra lærerens side eller oplevelsen af konsekvent forskelsbehandling i skolen, på døgninstitutionen, i plejefamilien mv. Det kan være den generelle tone på en døgninstitution, regler for sengetider, brug af lommepenge mv. eller den pædagogiske linie, som i sig selv virker stødende eller inkonsekvent. Det kan også handle om mangel på kvalitet i den indsats, som professionelle voksne yder i deres arbejde. Læreren som konsekvent virker uforberedt, idrætstimerne som altid aflyses mv. Men det handler egentlig også om muligheden for at få ændret umulige samværsordninger, som mor og far i enighed aftaler.

19. De **fysiske rammer** på skolerne er et typisk område, hvor børn er utilfredse, f.eks. er børn meget kede af de uhumske toiletter, som der er på mange skoler. På alle uddannelsesstederne har elever, studerende og andre deltagere ret til at vælge undervisningsmiljørepræsentanter til at varetage deres interesser mht. opfyldelsen af bestemmelserne om, at alle der deltager i undervisning har ret til et godt miljø, såvel fysisk (æstetisk) som psykisk. Men de er ikke levnet mulighed for at klage over de uhumske toiletforhold på skolerne, mv.

20. Når børn og unge har ret til at klage, kan klageinstansen være mange forskellige: skoleinspektøren/forstanderen, kommunalbestyrelsen/amtskommunalbestyrelsen, børne- og ungeudvalget, de sociale nævn, Den Sociale Ankestyrelse, dommeren og politiet. Oplevelser på grænsen mellem klage og beklagelse kan ideelt set rejses overfor f.eks. sagsbehandleren, kuratoren, skolelæreren, pædagogen eller mor og far. Der er imidlertid mange forhindringer for, at børn og unge kan bruge de formelle eller uformelle klageadgange de har. F.eks. kan de **mangle viden** om deres rettigheder eller muligheder for at udnytte dem eller barnets afhængighed af den voksne, som det vil klage over, umuliggør brug af klagemuligheden. Det er derfor Børnerådets holdning at:

- *børn og unges ret til at klage skal styrkes og fremgå tydeligt af lovgivningen, og at*
- *børn og unge har brug for rådgivning og støtte og umiddelbart gennemskuelige og tilgængelige klageprocedurer, som de ved eksisterer.*

C. Information om Børnekonventionen (artikel 42 & artikel 44, stk. 6)

21. Af artikel 42 følger en forpligtelse til at informere om Børnekonventionen til børn, forældre, faggrupper, lokale og nationale politikere mv. I denne forbindelse anbefalede Komitéen, at Børnekonventionen systematisk indarbejdes i skolens pensum samt indgår i uddannelsen af professionelle og administrative medarbejdere, som arbejder for og med børn. Som det fremgår af den 3. rapport til Komitéen, har regeringen ikke iværksat selvstændige initiativer for at leve op til denne anbefaling. Regeringen henviser til Børnerådets aktiviteter, herunder undersøgelsen i samarbejde med et pædagogseminarium om at styrke Børnekonventionen i pædagoguddannelsen. Imidlertid er det ikke lykkedes at få de ansøgte midler til at starte projektet med, hvorfor det pt. er lagt på hylden. Ligesom Børnerådets bevilling, som beskrevet ovenfor, er væsentligt beskåret.

22. Når regeringen ikke samtidig på anden vis, har styrket udbredelsen af kendskabet til Børnekonventionen, finder Børnerådet, at Danmarks muligheder for at leve op til konventionens artikel 42, på dette punkt er blevet synligt forringet. Børnerådet har derfor foreslået den danske regering at etablere en Informationsfunktion om børns rettigheder indenfor rammerne af Børnerådet. En informationsfunktion som skal betjene offentligheden, uddannelsesinstitutioner samt børn og unge, og som i sit virke vil skulle bidrage til at udbrede kendskabet til Børnekonventionen.

23. Børnerådet gennemførte i foråret 2004 spørgeskemaundersøgelsen ”Børns Rettigheder” blandt vores børnepanel på ca. 1500 elever (7. klasses elever på 14-15 år) om panelets syn på og viden om børns rettigheder og Børnekonventionen. Undersøgelsen viste bl.a., at det er en begrænset gruppe børn, der kender til Børnekonventionen. Kun en tredjedel af eleverne har tidligere hørt om konventionen – mens 66,3 % aldrig tidligere har hørt om konventionen. En stor del af børnene har dog et større kendskab til konkrete rettigheder, som børn har i Danmark, end til selve konventionen. Lige under halvdelen (46,7 %) af de adspurgte børn, ved f.eks. at de skal høres i sager, der vedrører dem, og 84,4 % ved, at alle børn skal behandles lige. Lidt over halvdelen (56 %) af børnene ved, at alle børn har ret til forældre og 81,7 % ved, at alle børn har ret til at gå i skole.

24. Børnerådet finder - bl.a. med baggrund i børnepanelundersøgelsen - at informationsforpligtelsen langt fra er opfyldt. Det er derfor Børnerådets forslag, at Børnekonventionen sikres en fortsat og systematisk udbredelse til den danske befolkning, ved at:

- *undervisning i Børnekonventionen indgår som en obligatorisk del af grunduddannelserne på alle relevante professionelle uddannelser, at*
- *der sikres en relevant formidling af konventionens budskaber til børn gennem skolesystemet ved at Børnekonventionen integreres i skolernes pensum for hele skoleforløbet, at*
- *Børnekonventionen udbredes på hovedsprogene blandt indvandrere og flygtninge i Danmark, at*
- *de danske kommuner informeres om Børnekonventionen og deres forpligtelser i forbindelse med den praktiske indarbejdelse af konventionen, samt at*
- *betingelserne for Børnerådets informationsvirksomhed om børns rettigheder styrkes.*

III. Generelle principper

25. Fire artikler er fremhævet som konventionens generelle principper for varetagelse af barnets rettigheder, og som alle andre artikler i konventionen skal tolkes ud fra. Det drejer sig om artikel 2 om beskyttelse mod diskrimination, om artikel 3 om statens forpligtelse til at beskytte barnet og

sikre barnets bedste, og påse, at institutioner for børn lever op til hovedprincipperne, artikel 6 om retten til liv, overlevelse og udvikling og artikel 12 om respekt for barnets synspunkter.

A. Beskyttelse mod diskrimination (artikel 2)

26. Beskyttelse mod diskrimination er et ultimativt krav i et demokratisk samfund som det danske. Og for mange er det så selvfølgelig et krav, at det kan være vanskeligt at påvise, at der faktisk foregår diskrimination. Folketinget vedtog i maj 2003 Lov om etnisk ligebehandling, der bl.a. indeholder et forbud mod direkte og indirekte forskelsbehandling, og giver Institut for Menneskerettigheder beføjelse til at behandle klager om forskelsbehandling. Imidlertid er virkeligheden langt fra retorikken, ikke blot i forhold til den direkte og indirekte forskelsbehandling eller negative attitude overfor mennesker med andre kulturelle normer på gaden, i busser, butikker i erhvervslivet mv., men også i forhold til direkte forskelsbehandling af børn som et resultat af den nationale politik og lovgivning. Eksemplerne herpå vedrører børn og unge fra flygtninge- eller indvandrerfamilier og de børn, der lever i de fattigste familier i Danmark.

27. Den danske regering har i 2002 iværksat et større arbejde med det formål at bidrage til at bryde den negative sociale arv. Initiativet rummer et forskningsprogram, som koordineres af Socialforskningsinstituttet, og en række lovgivningsmæssige initiativer indenfor omsorg for småbørn, undervisning mv. Børnerådet er meget tilfreds med, at netop dette område er i fokus, idet vi i særlig grad overvåger udsatte børns vilkår. Men rådet er samtidig ikke imponeret over de politiske resultater.

28. Ifølge en rapport fra Socialforskningsinstituttet (SFI) fra 2004, der er udgivet af Red Barnet³, er der 90.000 børn i Danmark, der lever under EU's fattigdomsgrænse på 60 % af medianindtægten. Hvis den danske regerings definition af fattigdom på 50 % af medianen anvendes, er tallet 40.000. Børnerådet kan således konstatere, at en stor gruppe børn i Danmark lever under meget ringe materielle og sociale vilkår, og kan betegnes som direkte fattige. Det drejer sig især om de 40.000 børn, der hovedsagelig er børn af enlige forsørgere på kontanthjælp, børn af flygtninge på den såkaldte starthjælp og børn af afviste asylansøgere, hvoraf især gruppen af børn, hvis forældre alene modtager den såkaldte madkasseordning er udsatte. Madkasseordningen⁴ skal bl.a. ansøre afviste asylansøgere til at samarbejde om hjemsendelse. Starthjælpen skal angiveligt ansøre asylmodtagere til at finde arbejde og ernære sig selv, men i praksis bidrager den til at gruppen fastholdes i fattigdom til stor skade for integrationen af børn og forældre.

29. I relation til diskrimination har Danmarks meget decentraliserede offentlige system mange, også negative, konsekvenser for nogle børns dagligdag. Børnerådet har konstateret, at regeringen har ført en meget stram politik overfor kommunerne, hvilket har ført til omfattende økonomiske omprioriteringer i dagtilbud og øget antallet af børn pr. medarbejder i børnehaver fra 6,4 i 1990 til 7,2 i 2003.⁵ Samtidig er antallet af børn i børnegrupperne i mange børnehaver øget fra 20 til 23 eller 25 børn. Vi kan konstatere, at dette svækker dagtilbuddenes mulighed for at løse deres opgaver betydeligt, til skade for målsætningen om at bryde med negativ social arv. En rapport fra SFI fra

³ "Børnefattigdom i Danmark 2002. Tema: Fattigdommens dynamik", Muhammad Azhar Hussain, SFI og Red Barnet november 2004.

⁴ Et lovforslag om afskaffelse af Madkasseordningen er pt. under behandling i Folketinget, men det ligger fortsat i lovforslaget at bruge økonomien, til at få afviste asylansøgere til at samarbejde. For fremtiden vil de blot få et mindre beløb til at overleve på, i stedet for en madkasse!

⁵ "Økonomi og statistik på dagtilbudsområdet", KL, BUPL og PMF, 2003.

2002⁶ fremhæver, at gode dagtilbud faktisk kan yde positive bidrag til at bryde negativ social arv, mens dårlige dagtilbud i værste fald hæmmer de dårligst stillede børns vilkår.

30. Børnerådet anbefaler derfor, at

- *Danmark hæver starthjælpen til flygtningefamilier, således at den kommer på niveau med kontanthjælpen, at*
- *Danmark hæver overlevelseshjælpen (madkasseordningen), til afviste flygtningefamilier med børn, der ikke samarbejder om f.eks. hjemsendelse, at*
- *der iværksættes tiltag, for at afhjælpe situationen for børn af enlige forsørgere på kontanthjælp, og at*
- *den danske regering i højere grad opstiller centrale krav til den kommunale indsats for børn, med henblik på at sikre såvel ensartethed som kvalitet i vuggestuer, børnehaver og i skolefritidsordningen på tværs af kommunegrænserne.*

B. Barnets bedste (artikel 3)

31. At bruge udtrykket *barnets bedste*, i stedet for det mere snævre begreb barnets tarv, er gradvist ved at vinde indpas i såvel politiske udmeldinger, som i medierne og blandt de professionelle grupper, der arbejder med børn. Denne sproglige fornyelse er udtryk for en ny erkendelse og opprioritering af barnets interesser. Imidlertid er det Børnerådets opfattelse, at der stadig er langt igen, før man kan sige, at princippet i artikel 3 er fuldstændig implementeret også i praksis. Der er en politisk tøven med at melde ud, at alle afgørelser om børn skal træffes ud fra, hvad der er barnets bedste. En tøven der forplanter sig nedefter i systemet f.eks. i statsamtene, der afgør samværsspørgsmål i de konfliktfyldte skilsmisssager. Således træffes der indimellem afgørelser ud fra holdningen om, at det altid er bedst for barnet at se begge sine forældre, også selvom barnet har været vidne til eller selv har været offer for f.eks. vold eller seksuelt misbrug. Og selvom barnet udtrykkeligt nægter at se den ene forælder, og der evt. også findes sagkyndige udtalelser om, at samvær vil gå imod barnets bedste.

32. Inden for strafferetsplejen har der de seneste år været en del lovændringer. Bl.a. med det sigte at skabe klarhed og hjemmel på områder, der hidtil har været uregulerede, for så vidt angår bestemmelserne om straffeprocessuelle tvangsindgreb over for børn under 15 år. Børnerådet har støttet lovændringen, for så vidt den styrker børns retssikkerhed, og så længe målet for indgrebet sigter mod at styrke barnets bedste og dets resocialisering. Men Børnerådet er generelt bekymret over den uforsonlige tone blottet for humanisme, der dominerer debatten om de yngste lovovertrædere. Dette gælder også indenfor udlændingeretten, hvor der har været mange stramninger af især praksis. Det gælder også i sager om familiesammenføring, hvor der er børn involveret, og i behandlingen af afviste asylansøgende familier med børn. Også her synes regeringens politik at være gennemsyret af samme uforsonlige tone blottet for humanisme og uden prioritering af, hvad der er bedst for barnet.

33. På et enkelt område er børneperspektivet dog væsentligt forbedret siden 2001. Det drejer sig om det sociale område, hvor Lov om Social Service siden 2001 har slået fast, at støtten efter loven skal ske ud fra, hvad der er barnets bedste. I den såkaldte anbringelsesreform, der for nylig er vedtaget i

⁶ ”Effekter af dagpasning”, cand.psyk. Bente Jensen fra Danmarks Pædagogiske Universitet, SFI 2002:18. Rapporten redegør for betydningen af præcise kvalitative mål, pædagogiske metoder og gode rammer i dagtilbud.

Folketinget, styrkes reglerne om barnets bedste som udgangspunktet for enhver indsats i relation til børn yderligere.

34. På det familieretlige såvel som inden for strafferetsplejen er der dog stadig behov for en meget mere offensiv indsats fra dansk side for at implementere artikel 3 i lovgivning såvel som i praksis. Det er Børnerådets klare opfattelse, at:

- *der stadig er et stort behov for en vurdering af Børnekonventionens artikler - i særdeleshed artikel 3 - set i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions beskyttelse af familiens enhed. Især inden for familieretten er der en tendens til, at sætte hensynet til familien og forældrenes retssikkerhed højere end barnets bedste, at*
- *der skal tages hensyn til barnets bedste i sager om familiesammenføring, således at et barn ikke adskilles fra sine forældre, fordi den ene forælder bliver nægtet familiesammenføring med sin ægtefælle i Danmark, og at*
- *der tages hensyn til barnets bedste i sager hvor et afslag på asyl i Danmark overvejes.*

C. Barnets ret til liv og udvikling (artikel 6)

35. Barnets ret til et liv, overlevelse og udvikling er relevant i en dansk sammenhæng, når det gælder den gruppe af børn der vokser op i de fattigste familier i Danmark. Det anslås at 90.000 børn i Danmark lever under EU's fattigdomsgrænse⁷.

36. To forskningsrapporter⁸ på det sociale område har for nyligt påvist, at 20 % af alle 7-årige børn i 2003 voksede op i familier, der er delvis social ressourcetsvage eller ressourcetsvage. Disse børn har markant flere problemer end andre børn. Det gælder i relation til skolestart, kammerater, helbred, udvikling/adfærd m.m.⁹ Forskningen viser, at der fra myndighedernes side ikke ydes en særlig opsøgende indsats over for børn med mange problemer/børn fra ressourcetsvage familier, hvilket øger risikoen for negativ social arv. Ligesom der kun i begrænset omfang ydes direkte hjælp til børnene selv. Børnene har egne problemer, som ikke alene kan afhjælpes gennem hjælp til forældrene.¹⁰ Også dette har en negativ virkning på børnenes udvikling – og er således med til at cementere den negative sociale arv.

37. Det er ligeledes påvist, at man i socialforvaltningerne tit overser de mindre børn, som har det svært. Måske regner forvaltningerne med, at børnene vokser sig fra deres problemer. Men undersøgelserne viser, at mange af børnene allerede havde problemer, da de var 3 år gamle, uden at der gribes ind fra de sociale myndigheders side. Børnerådet vil derfor anbefale, at:

- *der sættes større fokus på de vanskeligt stillede mindre børns livsvilkår, hvorledes de kan identificeres og hvordan de bedst hjælpes.*

38. En del danske børn udsættes hvert år for vold. Af en rapport¹¹ fra 2003 om børnemishandling i OECD-landene fremgår det, at der hvert år i gennemsnit dør 8 danske børn under 15 år som følge af

⁷ Se note 3 om rapporten fra SFI og Red Barnet.

⁸ Se note 9 og 10.

⁹ ”7 års børneliv. Velfærd, sundhed og trivsel hos børn født i 1995”, Else Christensen, København 2004.

¹⁰ ”Børnesager: Evaluering af den forebyggende indsats” af Else Christensen & Tine Egelund, København 2002

¹¹ ”A League Table of Child Maltreatment Deaths in Rich Nations”, UNICEF’s Børneforskningscenter i Firenze, se www.unicef.dk, Innocenti Report Cards 5, 2003, ISBN 88 85401 94 5.

forældrenes aktive eller passive mishandling. Dette tal repræsenterer kun toppen af isbjerget af vold mod børn, som det er vanskeligt at sætte præcise tal på. Dette skyldes dels, at myndighederne ikke får kendskab til alle tilfælde, dels at konkrete oplysninger om omsorgssvigtede børn befinder sig hos lokale myndigheder og dermed er utilgængelige for statistiske undersøgelser. I et arbejdspapir fra SFI¹², der baserer sig på en litteraturgennemgang og på interviews med sagsbehandlere, antages det, at det samlede omfang af børn udsat for fysisk vold er mindst 0,7 børn og højst 10 børn pr. 1000 børn, afhængigt af definition og opgørelsesmetode. Der er ifølge arbejdspapiret ikke tegn på, at omfanget skulle være stigende. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *der iværksættes kampagner mod vold mod børn, som sideløbende følges op med befolkningsundersøgelser, der undersøger holdningsændringer til vold mod børn, at*
- *der nedsættes en undersøgelseskomité af eksperter, der skal undersøge alle børnedødsfald, hvor der er tvivl om dødsårsagen, at*
- *vold mod børn registreres såvel i kommunen og på skadestuen, og at oplysningerne gøres tilgængelige fra et centralt register, og at*
- *der sættes ind overfor den berøringsangst, der er i befolkningen generelt, overfor at indberette en mistanke om misrøgt og måske ligefrem vold mod børn til kommunen.*

(Se flere anbefalinger til denne problematik under IV. C., pkt. 89).

D. Barnets ret til medbestemmelse (artikel 12)

39. I de konkluderende bemærkninger af 8. juni 2001, anbefaler Komitéen, at Danmark sørger for at artikel 12 implementeres ved domstolsafgørelser og administrative afgørelser, herunder i sager om beskyttelse af børn, børn i konflikt med loven og i anbringelsessager. Ligesom det understreges, at børn under 12 også skal have mulighed for at komme til orde, og at deres holdninger skal tillægges vægt. Det er Børnerådets vurdering, at der stadig er langt igen, før artikel 12 er fuldt implementeret i Danmark, helt generelt for alle børn og i særdeleshed børn under 12 år samt i relation til anbringelsessager, forældremyndigheds- og samværssager og sager om seksuelt misbrug af børn.

40. Fra Børnerådets panelundersøgelse Børns Rettigheder ved vi, at næsten alle børn (91,8 %) synes, at det er en god idé at høre børn i sager, der vedrører dem. Men når det drejer sig om deres oplevelse af at blive hørt i sager, der vedrører dem, svarer kun lidt under en tredjedel, at det oplever de i høj grad. Yderligere 46,9 % oplever det i nogen grad. Men næsten en fjerdedel (22,7) oplever slet ikke eller i ikke så høj grad at blive hørt i disse sager. Børnerådet kan altså konstatere, at de voksne, der omgiver børnene i dagligdagen, i al fald ikke er så gode til at inddrage børnene i de sager, der vedrører dem.

41. For så vidt angår inddragelsen af børn inden for familieretten, socialretten og strafferetten se nedenfor under de relevante artikler.

¹² ”Vold mod børn”, Arbejdspapir 2:2004, Else Christensen og Dorte Agerlund Pedersen, SFI.

IV. Familieforhold

A. Børn i skilsmisser (artikel 9, stk. 3)

42. Det følger af artikel 9 stk. 3, at et barn der er adskilt fra den ene forælder har ret til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, medmindre dette strider mod, hvad der er bedst for barnet. Det er således en ret for barnet til at opretholde kontakt med forældrene og ikke for forældrene til at holde kontakt med barnet.

43. I Danmark oplever ca. hvert tredje barn, at forældrene bliver skilt. Den nyeste forskning fra 2004¹³ viser, at det store flertal af børn tilpasser sig de nye rammer for familielivet. Det, der er afgørende for om barnet kommer gennem forældrenes skilsmisse uden varige ar på sjælen, er forældrenes samarbejdsklima. Når forældrene har et udstrakt eller moderat samarbejde om barnet og viser hinanden respekt, solidaritet og vilje til kommunikation, og når barnet selv har indflydelse på tilrettelæggelsen af samværet, trives børnene (og forældrene) med den nye situation. Og sådan er det i de fleste tilfælde, idet langt de fleste forældre selv – eller med støtte fra statsamtet - når til enighed om forældremyndighed og samvær i forbindelse med skilsmissen. Dette var tilfældet i to tredjedele af skilsmisefamilierne i Mai Heide Ottensens ovennævnte undersøgelse blandt 5000 børn på 7½ år.

44. Men en mindre gruppe børn fra opløste familier får negative langtidseffekter i relation til deres psykologiske trivsel og velfærd – og har således flere vanskeligheder end deres jævnaldrende. I ovennævnte undersøgelse var der problemer omkring samværet i en tredjedel af skilsmisefamilierne. Tendensen er, at der lidt eller noget hyppigere opstår konflikter om barnets samvær blandt forældre, hvor der er tegn på social udsathed, eller når der i samlivet var sociale belastningsforhold som f.eks. alkoholproblemer, misbrugsproblemer eller psykisk eller fysisk vold.

45. Således er det blevet påvist i undersøgelsen ”Samvær til barnets bedste”¹⁴, at der er en social slagside i sager med samværskonflikter. Undersøgelsen er en analyse af 75 komplicerede samværsager, og en af de tydelige konklusioner i undersøgelsen er, at det familieretlige system er tøvende, når det gælder spørgsmålet om, hvilken status yngre børns meninger skal tillægges. Således var de børn konflikterne drejede sig om usynlige i en tredjedel af sagerne. I andre sager blev børnene præsenteret indirekte gennem oplysninger fra forældrene eller professionelle. Kun i hver fjerde optrådte børnene som direkte aktører, dvs. at de kom til orde gennem samtaler i statsamtet.

46. Ligeledes blev det påvist, at der i statsamtterne er en forståelse af ”det generaliserede barns” behov for samvær. Således er det en generel antagelse at barnet har behov for samvær med den anden forælder, uanset dennes forælderevne, eventuelle misbrugsproblemer eller vold mod tidligere ægtefælle. Det er således ikke en vurdering af det enkelte barn eller barnets mening, der er udgangspunkt for afgørelsen af samværsagen.

47. Ifølge Civilretsdirektoratets statistik fra 2003 høres børn i ca. 1/5 af alle sager om samvær. I alle sager om børn der er fyldt 8 år, blev knap halvdelen af børnene hørt (46 %). Barnets mening blev tillagt vægt i 68 % af sagerne om det overordnede omfang af samvær (dette tal var på 74 % i 2002).

¹³”Samvær og børns trivsel”, Mai Heide Ottesen, SFI 04/05.

¹⁴”Samvær til barnets bedste? Om regler og praksis på samværsområdet”, Mai Heide Ottesen, SFI 04/04.

Selvom udviklingen går den rigtige vej – er det ikke godt nok, at kun ca. halvdelen af børnene fra 8 år og opefter får mulighed for at udtale sig om sagen.

48. Af Børnerådets børnepanelundersøgelse om Børns Rettigheder fra august 2004, fremgår det, at 15,7 % af børnene finder, at børn på 5 år og derunder godt kan blive inddraget i beslutningsprocesserne omkring en skilsmisse. Vi spurgte til, hvor gammel de synes, man skal være, for at kunne blive inddraget i beslutningsprocesserne omkring en skilsmisse, og børnene kunne svare 0-5 år, 6, 7, 8 år osv. op til 15 år. I alt halvdelen af børnene fandt, at børn under 12 år godt kan inddrages, mens den resterende halvdel fandt, at man skal være 12, 13, 14 eller 15, før man skal inddrages.

49. Et overvejende flertal (ca. 75 %) af 7. klasseleverne mener, at de selv skal bestemme, hvor de skal bo, hvis deres mor og far skal skilles, og at de også selv skal være med til at bestemme, hvor meget de tid de skal tilbringe hos enten deres mor eller far. Samtidig er der 56,4% som mener, at det vil være en god ide, hvis barnet bliver inddraget i beslutningen om, hvorvidt deres forældre skal skilles. De ovenstående forhold vidner om, at børnene meget gerne vil være med til at tage ansvar for deres eget liv, og hvordan det skal forme sig i relation til forældrene. Børnene er dog meget bevidste om, hvor grænserne for deres indflydelse går i forbindelse med en skilsmisse. Det er kun ca. 1/3 af børnene, som mener, at de skal være med til at bestemme, hvor langt væk forældrene skal bo fra hinanden. De er helt klar over, at de ikke kan bestemme, hvor forældrene skal bo, men det forhindrer dem naturligvis ikke i at have en mening omkring det.

50. Overordnet kan man altså sige, at børnene meget gerne vil inddrages i beslutningsprocesserne omkring forældrenes eventuelle skilsmisse. Det ser dog samtidig ud til, at de udmærket er klar over, hvor grænserne går for denne indflydelse.

51. Børnerådet har i efteråret 2004 foreslået Familienministeren at modernisere lovgivningen om skilsmisse og samvær, således at barnet kommer mere i centrum, og forældrenes tvister hurtigere bliver afgjort:

- *for at bringe den danske lovgivning i overensstemmelse med Børnekonventionens artikel 9, stk. 3, skal lovens udgangspunkt være barnets ret til samvær med sine forældre, og ikke forældrenes ret til samvær med barnet. Dette skal følges op af efteruddannelse af statsamternes jurister, i de ændrede regler samt i barnets bedste i samværssager,*
- *fremover skal der kunne foretages en samlet stillingtagen til spørgsmålene om forældremyndighed og samvær,*
- *formuleringen i Forældremyndighedsloven § 29 bør ændres, således at børn uden nogen nedre aldersgrænse høres i alle forældremyndigheds- og samværssager, medmindre hensynet til barnet direkte taler imod det. Barnets synspunkter skal tillægges vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed. Således at reglerne for høring af børn inden for familieretten svarer til reglerne om høring af børn indenfor det socialretlige område, jfr. Serviceloven § 58. Og således at Børnekonventionens artikel 12 til fulde bliver implementeret på det familieretlige område,*
- *den konkrete samtale med børn forud for en afgørelse foretages i ca. halvdelen af statsamterne af den juridiske sagsbehandler og i ca. halvdelen af statsamterne af børnesagkyndige(en psykolog el.lign.). Børnerådet finder det betænkeligt, at en så vigtig samtale gennemføres af jurister, der ingen uddannelse har i børns psykiske udvikling eller i*

dialog med børn. Samtalerne bør foretages af – eller i tæt samarbejde med – en børnesagkyndig person,

- *i de allermest konfliktfyldte sager, hvor forældre såvel som børnene er socialt udsatte, foreslår Børnerådet at der skabes mulighed for at tilkende et barn, der selv ønsker det, eller et barn som forældrene, de sociale myndigheder eller andre i barnets nærhed finder har behov for det, en tillidsperson, der kan støtte barnet under og efter afgørelsen af forældrenes tvister.*

52. I de konfliktfyldte sager, der afgøres i eller med hjælp fra statsamtet, tilbydes børnene en § 28 samtale. Men dette sker som oftest gennem forældrene, der så vurderer om deres børn har behov for rådgivning. Når forældre afslår på deres børns vegne, kan det være af hensyn til barnets bedste. Men det kan ikke undgås at barnets bedste bliver sammenblandet med den enkelte forælders personlige interesse.

53. Selv om forældrene under en separation eller skilsmisse er enige om løsningen af forældremyndigheds og samværsspørgsmålet, er deres aftaler ikke nødvendigvis de bedste for barnet. Børnene er ikke nødvendigvis enige eller tilfredse med forældrenes beslutninger. Mange børn føler sig som en brik i forældrenes spil og uden indflydelse, når forældrene træffer disse beslutninger. Da Børnerådet i 2000 bad børn skrive og fortælle om deres erfaringer med forældrenes skilsmisse, modtog vi mere end 100 breve. Mange af børnene skriver om hvordan de kommer i klemme også når forældrene er enige. Ofte er forældrene mere optaget af om samværet med børnene går op med deres egen kalender – og tænker ikke på at børnene også har fritidsinteresser og venner, der skal passes ind. Det er derfor Børnerådets holdning, at

- *alle børn, hvis forældre har besluttet sig for separation eller skilsmisse skal tilbydes en fortrolig samtale med en udenforstående voksen (en § 28 samtale). Formidlingen af tilbudet skal ske direkte til barnet. Afhængig af barnets alder, sagens karakter og lokaleforhold skal denne rådgivningssamtale kunne finde sted i barnets daglige rammer, f.eks. i dagtilbudet, skolen, fritidsklubben eller i et egentligt rådgivningsregi.*

54. I det nuværende system er det retten, der skal tage stilling til, hvem der skal have forældremyndigheden, og statsamtet, der skal tage stilling til samværsspørgsmålet. Dette har ført til for mange og for lange tvister – hvad Børnerådet også har påpeget over for den ansvarlige minister. I december 2004 har regeringen stillet et lovforslag om at ændre denne konstruktion, således at det som udgangspunkt er de nye statsforvaltninger, som fra 2007 overtager de fleste af statsamternes opgaver, der tager stilling til ansøgninger om separation, skilsmisse, forældremyndighed og samvær. Dette finder Børnerådet er en positiv udvikling, som ligger i forlængelse af de ændringer, som Børnerådet har foreslået regeringen at foretage på området.

55. I det nye lovforslag ligger også, at statsforvaltningerne skal søge at opnå en forligsmæssig løsning mellem forældrene ved at parterne indkaldes til vejledningsmøder i statsforvaltningerne. Dette er en klar forbedring og følger Børnerådets forslag til ændringer på området, når samtidig rådgivnings- og mæglingssindsatsen styrkes, som det hedder i lovforslaget.

56. Det er i dag muligt at tvangsfuldbyrde en samværsresolution fra statsamtet med fogedens og politiets hjælp. Reglerne om tvangsudlevering af et barn findes i Retsplejelovens § 478 stk. 1 nr. 3, § 483 og § 536 og bærer tydeligt præg af at henhøre i Retsplejelovens kapitel om udlevering af materielle ting. Som reglerne er nu, kan fogeden kun afvise at gennemføre en sådan

fogedforretning, hvis ”barnets sjælelige eller legemlige sundhed udsættes for alvorlig fare”. Et antal børn oplever derfor i dag, mod deres vilje at blive tvunget til samvær, og i mellem 20-40 sager årligt sker det med politiets mellemkomst. Sådanne fogedforretninger er yderst skadelige for børn, og bør alene gennemføres, hvis et barn udtrykkeligt selv anmoder om det, eller ønsker det. Børnerådet foreslår derfor, at:

- *reglerne ændres, herunder retsplejelovens § 536 stk. 1, 3. pkt., således at fogeden kan afvise at tvangsudlevere et barn til samvær under hensyn til barnets bedste, og hvis barnet modsætter sig samvær. Rådet mener, at et barn ikke skal tvinges til samvær mod sin vilje. Hvis tvangsfuldbyrdelse alligevel overvejes kan det først ske efter samtykke fra barnet og efter at der er indhentet en børnesagkyndig vurdering, og i selve udleveringssituationen skal der tilkaldes en børnesagkyndig til at varetage barnets bedste.*

57. Som reglerne er i dag, har børn og unge ingen mulighed for at klage over forældrenes aftaler om forældremyndighed og samvær, endsige over rettens afgørelser om forældremyndigheds-spørgsmålet, over statsamternes samværsresolutioner eller over fogedrettens beslutning om at tvangsudlevere et barn til samvær. Det er Børnerådets holdning, at:

- *børn og unge skal have ret til at klage over aftaler eller afgørelser, der er dem meget imod, og at*
- *børn og unge i høj grad har brug for klarhed og støtte og viden om, hvor det kan henvende sig, hvis barnet er utilfreds med en afgørelse eller beslutning på dette område.*

B. Alternativ omsorg for børn (artikel 9, 20 og 25)

Sagsbehandling og myndighedsudøvelse (artikel 9, stk. 1 & 2)

58. Børnerådet anerkender, at det kan være nødvendigt at adskille et barn fra forældrene i kortere eller længere tid med udgangspunkt i et beskyttelses- og udviklingshensyn. Og det kan i helt særlige tilfælde være nødvendigt, at barn og forældre lever adskilt resten af barnets barndom. Dette kan have sin baggrund i forældrenes problemer med at varetage deres forældreforpligtigelser, og det kan have sin baggrund i barnets udviklings-, adfærds- eller funktionsproblemer.

59. I fjernelsessager, hvor det vurderes om barnet evt. med tvang skal fjernes fra sine forældre, eksisterer der ofte interessemodsætninger. Interessemodsætninger mellem - på den ene side forældrenes ønsker om selv at varetage den daglige omsorg for barnet, og evt. barnets eget udtrykte ønske om at bo hos forældrene - og på den anden side hensynet til barnets bedste, enten på baggrund af barnets eget ønske om ikke at bo hos forældrene eller på baggrund af de offentlige myndigheders vurdering. Når der tages skridt til at adskille børn og forældre, er det helt afgørende, at indsatsen bliver til gavn for barnet. Børnerådet lægger i den sammenhæng vægt på, at det pågældende barns egne erfaringer og ønsker inddrages i sagsbehandlingen, og at stabilitet og kontinuitet i barnets liv bliver vigtige målsætninger for den offentlige indsats.

60. Stabilitet og kontinuitet i det anbragte barns liv er også mål, som de statslige myndigheder selv opstiller for den offentlige indsats, men den nyeste forskning på området viser, at det lever

kommunerne ikke op til. Dette fremgår af SFI rapporten ”Små børn anbragt uden for hjemmet”¹⁵ der har særlig fokus på de 0-7-årige børn. 14 % af de anbragte 0-7-årige børn har allerede været anbragt tre eller flere steder forinden den nuværende anbringelse. Der kan være gode grunde til, at et barn først bliver anbragt på en døgninstitution til observation og derefter på det blivende sted. Dette kan skabe grundlag for valg af den rigtige løsning. Men yderligere anbringelsessteder indenfor et så kort liv skaber grundlag for en turbulent opvækst.

61. Kun i halvdelen af sagerne om anbringelse udenfor eget hjem af 0-7-årige børn er der udarbejdet en grundig undersøgelse af barnets situation inden barnet anbringes, selvom dette er et lovkrav¹⁶. Og kun i ca. halvdelen af sagerne udarbejder de kommunale forvaltninger handleplaner for, hvilke målsætninger og virkemidler indsatsen skal gøre brug af inden barnet anbringes. I 35 % af tilfældene udarbejdes handleplanen først, når anbringelsen er sket. Disse forhold er et problem rent retssikkerhedsmæssigt, idet de skaber et svagt grundlag for valg af anbringelsessted og for det videre arbejde med barnet på anbringelsesstedet. I mindst 27 % af sagerne har forældrene ikke været inddraget i udarbejdelse af handleplanen.

62. Mange børns egne synspunkt høres fortsat ikke, se nedenfor. Og i 65 % af sagerne med anbringelse af de 0-7-årige børn begrænses omfanget af samværet mellem forældre og børn. Her er tale om at finde en helt nødvendig balancegang mellem at bevare barnets kontakt til forældrene og støtte/beskytte barnet. Det er imidlertid således, at de professionaliserede anbringelsessteder, som døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder støtter mere aktivt barn/forældrekontakt end plejefamilier gør. Endvidere viser undersøgelser at, en stor del af børnene, som anbringes, kommer til at opleve markante brud i deres søskenderelationer.

63. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *den nødvendige undersøgelse af barnets situation og udarbejdelsen af handleplanen, der skal afdække den nødvendige indsats, det rigtige anbringelsessted og målet med anbringelsen, sker inden anbringelsen og at fokuset er barnets bedste og ikke økonomien, at*
- *der iværksættes en undersøgelse om baggrunden for og mekanismerne bag den tendens, der er til at mange 7-årige børn allerede har oplevet mere end to anbringelsessteder, at*
- *inddragelsen af børn i fjernelsessager fortsat styrkes, og at*
- *der arbejdes med at udvikle metoder, der sikrer kontakt mellem barnet, dets forældre og dets søskende, hvor dette ikke er i modstrid med barnets bedste.*

Inddragelse af barnets mening og barnets klagemuligheder (artikel 9, stk. 2 og artikel 12)

64. Reglerne om særlige foranstaltninger for børn i Lov om Social Service forudsætter, at børn og unge uden nogen nedre aldersgrænse høres og inddrages i beslutninger, der vedrører dem selv. Børns rettigheder til at blive hørt og inddraget i deres sociale sag er generelt over de sidste 10 år blevet styrket – men forskningen viser, at der fortsat er lang vej igen, før alle børn i denne gruppe kan nyde rettighederne i loven. Loven, med de ændringer som netop nu er vedtaget i Folketinget, sikrer dog ikke børns rettigheder i deres sociale sag i det omfang, som Børnerådet finder berettiget.

¹⁵”Små børn anbragt uden for hjemmet. En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995”, Tine Egelund, Anne Dorte Hestbæk og Dines Andersen, SFI, København 2004.

¹⁶ En såkaldt § 38 undersøgelse.

65. Praksis viser at langt fra alle børn tilbydes en samtale med sagsbehandleren i forbindelse med behandling af deres anbringelsessag. I 1994 fik 54 % af 7-11-årige børn som skulle anbringes uden for eget hjem tilbud om en samtale som led i sagsbehandlingen, jf. SFI rapporten ”Når børn og unge anbringes”¹⁷. I 2002 blev det konstateret, at kun 44 % af børnene, som i 7-års alderen var anbragt, havde fået tilbudt en samtale med sagsbehandlere om, hvorfor de skulle anbringes¹⁸. I den første undersøgelse var børnene jævnaldrene eller ældre end i den anden.

66. Baggrunden herfor relaterer sig både til det arbejdspress, der generelt ligger på de kommunale sagsbehandleres behandling af de sociale børnesager, men også til den enkelte sagsbehandlers usikkerhed ved at skulle gennemføre samtaler med børn. Den danske stat har afsat midler til over en årrække at efteruddanne sagsbehandlerne til at kunne gennemføre samtaler med børn med behov for social støtte.

67. Børnerådet vil gerne stille spørgsmålstejn ved, om børns lovmæssige ret til en samtale i forbindelse med en social børnesag er for begrænset, til at kunne leve op til Børnekonventionens krav om inddragelse i alle sager, der vedrører barnet? I sager, der vedrører børns anbringelse uden for eget hjem, har børn partsstatus og ret til gratis advokatbistand fra de er fyldt 15 år. Det er Børnerådets opfattelse, at denne aldersgrænse i dag er sat for højt. Mange børn under 15 år, som lever under utilfredsstillende forhold, er modne nok til, med hjælp af egen advokat, at være part i deres egen sag, hvad enten sagen gælder afgørelse om anbringelse udenfor eget hjem mod deres vilje eller mulighed for behandling af deres eget ønske om anbringelse udenfor eget hjem mod deres forældres ønske.

68. Med anbringelsesreformen får kommunerne pligt til at høre alle børn, inden der træffes en afgørelse, der berører dem. Når børn er 12 år, får de ret til at klage over valg af anbringelsessted og flytning fra et anbringelsessted til et andet. Og børn over 15 år får udvidet deres ret til gratis advokatbistand. Men aldersgrænsen for hvornår barnet er part i sin egen anbringelsessag ændres der ikke ved, og børn kan ikke klage over hjemtagelse fra et anbringelsessted. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *aldersgrænsen for hvornår barnet er part i sin egen sag sættes ned til 12 år, med de partsbeføjelser dette således afstedkommer: f.eks. gratis advokatbestand, at*
- *der tales med børn – også helt små børn - i forbindelse med at de fjernes fra hjemmet. Også små børn har brug for en forklaring på, hvorfor de ikke kan bo hjemme hos mor og far, om de kan komme på besøg hos mor og far, deres forhold til deres søskende – og de har brug for at kunne give udtryk for om de er kede af det m.m. Ifølge 2004-undersøgelsen er der alt for få børn, der inviteres til en sådan samtale, og at*
- *den danske stat prioriterer at evaluere udviklingen i sagsbehandlerens inddragelse af børn i sagsbehandlingen – og at evaluere efteruddannelsen af kommunens sagsbehandlere i børnesamtaler, der blev iværksat efter ophævelsen af 12-års aldersgrænsen for samtaler med børn i sociale sager fra 2003.*

¹⁷”Når børn og unge anbringes”. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager”, Anne-Dorthe Hestbæk SFI, København 1997.

¹⁸ Se SFI rapporten ”Små børn anbragt uden for hjemmet. En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995”, Tine Egelund, Anne Dorte Hestbæk og Dines Andersen, SFI, København 2004.

69. En anden dimension af børns muligheder for at komme til orde i de sociale sager, er spørgsmålet om børns adgang til at klage. Børnerådet udarbejdede i oktober 2003 et større notat om børns klagemuligheder, der gjorde det klart at børn under 15 år stort set ingen muligheder har for at klage når de er part i en social sag. Med socialreformen bliver klagemuligheden for børn i de sociale sager en smule forbedret, idet børn fra 12 år nu vil kunne klage over anbringelsessted eller over ændring af anbringelsessted. Men dette er ikke nok. Der er stadig en række områder, hvor alle børn uden nogen nedre aldersgrænse burde være klageberettigede. Børn under 15 år kan stadig ikke klage over:

- *en afgørelse fra kommunen om ikke at gennemføre en undersøgelse om deres opvækstforhold, over*
- *en afgørelse om at gennemføre en undersøgelse mod barnets eller forældrenes vilje, over*
- *en afgørelse om en frivillig foranstaltning, over*
- *en afgørelse om ikke at iværksætte en frivillig foranstaltning, over*
- *en afgørelse om en tvangsforanstaltning, over*
- *en afgørelse om ikke at iværksætte en frivillig foranstaltning, eller over*
- *en afgørelse om hjemtagelse.*

70. Børnerådet vil derfor anbefale, at

- *opmærksomheden fastholdes på de begrænsede klagemuligheder for børn i sociale sager, idet Børnerådet ønsker en bred debat om, hvordan vi kan styrke børnenes adgang til at klage, således at børns retssikkerhed og børns handlemuligheder styrkes, når de er en del af en social sag i kommunen.*

Børn med forældre i fængsel (artikel 9, stk. 4)

71. Børn med forældre i fængsel er en gruppe børn, der er meget udsat. Det fremgår af Else Christensens undersøgelse om børns erfaringer med forældre i fængsel¹⁹, at børnene lider dels på grund af adskillelsen fra forælderen dels over skammen ved at have en fængslet forælder. Dette er medvirkende til at isolere og stigmatisere disse børn.

72. I Danmark kan børn besøge deres fængslede forældre, og det er muligt for den fængslede forælder at medbringe sit lille barn under 3 år til afsoning af en dom. Børnerådet er bekendt med, at der i løbet af de sidste 7 år er sket en vis forbedring af forholdene for disse børn i form af, at Dansk Røde Kors etablerer samtalegrupper for børn med forældre i fængsel, og at det er planen at etablere et "familiehus" indenfor Kriminalforsorgens regi. Her kan forældre ved afslutningen af en længere afsoning genforenes med deres børn og få støtte fra professionelle, når de skal til at udøve deres forældreskab igen. Og her vil dømt med korte straffe kunne afsone sammen med deres børn

73. Børnerådet byder disse initiativer velkommen, men finder forsat, at der er grund til bekymring over de forhold som samfundet byder disse børn, der har brug for at fastholde en for dem vigtig relation til deres fængslede forældre. Børn bør ikke straffes, når deres forældre begår kriminalitet. Børnerådet har følgende bekymringer:

- *Generelt er det meget belastende at få afbrudt sin kontakt til en betydende forælder gennem længere tid. Børnerådet finder, at opvækstforholdene for disse børn, bør være*

¹⁹ "Forældre i fængsel – en undersøgelse af børns og forældres erfaringer", Else Christensen, København 1999.

en væsentlig faktor for valg af afsoningsform. Her ville det være relevant at prioritere afsoningsformer, der begrænser adskillelsen mellem barnet og forælderen. F.eks. en afsoningsform hvor forælderen fortsat overnatter i hjemmet.

- *Vi mangler kvantitativ og kvalitativ viden, om konsekvenserne for børn under 3 år, der ledsager deres forælder i fængsel. Børnerådet finder, at aldersgrænsen på 3 år for børn der ledsager deres forældre er for høj. Børnerådet finder det også afgørende, at børnene ofte tilses af børne-professionelt personale, og at barnet går i ekstern dagpasning.*
- *Når barnet er anbragt uden for hjemmet under en forælders fængselsophold, er der ofte problemer med myndighedernes prioritering af at fastholde kontakten mellem barnet og forælderen.*
- *Rammerne for børns ophold – både som besøgende og som fastboende – i afsoningsanstalter imødekommer ikke børns behov - og bør vurderes af eksterne børnesagkyndige med henblik på forbedringer.*
- *Børnerådet finder at der er behov for, at Kriminalforsorgen i samarbejde med børnesagkyndige opstiller en samlet børnepolitik for hele dette område, og at implementeringen af en sådan politik opprioriteres.*

Anbringelse af børn (artikel 20)

74. Det offentliges udgifter til anbringelse af børn udenfor eget hjem er i Danmark steget kraftigt indenfor de seneste år. Dette har sat fokus på spørgsmålet om, hvorvidt samfundet får nok ud af disse penge. En ny reform om finansiering af udgifterne til anbringelse af børn er gennemført. Og en række forskningsinitiativer er sat i gang eller gennemført med henblik på afdækning af kvaliteten af sagsbehandling, valg af foranstaltninger og konsekvenser for barn og forældre.

75. Den kraftige fokusering på udgifterne for særlige foranstaltninger for børn og unge skaber bekymring. Det kan nemlig konstateres, at nogle kommuner ”henter” deres anbragte børn hjem fra deres aktuelle anbringelsessted som en samlet strategi - ligesom døgninstitutioner melder om nedgang i efterspørgslen af deres ydelser. Der er grund til at følge udviklingen på området tæt for at sikre, at valg af indsats sker ud fra barnets bedste og ikke ud fra kortsigtede økonomiske afvejninger.

76. De igangsatte forskningsinitiativer har givet viden om sagsbehandlingsprocessen, valg af anbringelsessted, inddragelse af børn og forældre, antal anbringelser m.m. Samtidig har tidligere anbragte børn og unge givet sig til kende i offentligheden med deres erfaringer. På baggrund heraf skal nævnes en række problemstillinger der er bekymrende og, hvor ny eller ændret praksis bør overvejes:

- *For mange børn oplever for mange skift i anbringelsessted og dermed manglende kontinuitet i deres liv. Ser man blot på de 0-7-årige som er eller har været anbragt udenfor hjemmet, kan man allerede i den alder betegne 10 % af dem som såkaldte ”svingdørsbørn”. Her har det offentlige allerede truffet mere end tre beslutninger om anbringelse. Situationen for ældre børn er absolut ikke bedre.*
- *Det er meget begrænset, hvad der gøres på anbringelsesstederne for at sikre kontinuiteten i livet for etniske minoritetsbørn. Det gælder både sprog, religion og kultur. F.eks. når vi ser på de 0-7-årige anbragte etnisk minoritetsbørn, gør kun 6 ud af 10 anbringelsessteder noget for, at barnet kan vedligeholde sit modersmål.*
- *Etniske minoritetsbørn anbringes i højere grad end etniske majoritetsbørn på institution eller på et pædagogisk opholdssted.*

- *Danmark har indført en strammere sanktionspolitik i forhold til unge, som begår kriminalitet. I 2004 er beslutningsprocessen om at anbringe en ung på 12-15 år på en sikret social institution blevet gjort enklere, således at dette kan ske uden dispensation fra amtet.*

77. I Danmark er den offentlige og den professionelle debat på anbringelsesområdet i disse år orienteret mod at finde balancen mellem fokus på udviklingen i udgifterne og på indsatsformer eller anbringelsesformer, der kan støtte det barn, der har behov for et bedre liv på kort og lang sigt. Nye metoder tages i anvendelse, bl.a. familierådslagning og slægtsanbringelse. At udvide viften af virkemidler over for udsatte børn er positivt, men der vil være behov for en løbende vurdering af, at det er det enkelte barns behov - og ikke økonomiske hensyn - der er styrende for valg af indsats.

78. Når børn med etnisk minoritetsbaggrund anbringes udenfor eget hjem opstår der en sprogbarriere mellem barn og forældre. SFI undersøgelsen fra 2004²⁰ viser, at en tredjedel af de anbragte 0-7-årige børn ikke har dansk som modersmål. På alle anbringelsesstederne tales der dansk til børnene, og der ydes kun i begrænset omfang støtte til at lære eller opretholde børnenes modersmål. Dette skaber en sprogbarriere, der modarbejder fastholdelse af kontakten mellem barn og forældre under anbringelsen. Der findes eksempler på børn som under anbringelsen mister deres modersmål og således helt afskæres fra at kommunikere med deres forældre, der ikke behersker dansk.²¹

79. Ligeledes er der konstateret en lavere social indsats hyppighed overfor børn med etniske minoritetsforældre end overfor børn med etnisk majoritetsforældre. Dette er bekymrende, da der ikke er noget der tyder på, at disse børn i mindre grad skulle være udsat for forældrenes forsømmelighed eller overgreb. En forklaring herpå kan være usikkerhed hos socialarbejderne.²² Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *der gøres en indsats for, at børn ikke oplever så mange skift i anbringelsessted, at*
- *Børnekonventionens artikel 20 indarbejdes i Lov om Social Service, således at det bliver tydeligt, at børn med en etnisk minoritetsbaggrund sikres social ligestilling. Når der iværksættes sociale foranstaltninger for disse børn, skal der tages hensyn til sammenhængen i barnets opvækst og barnets etniske, religiøse, kulturelle og sproglige baggrund,*
- *ligeledes skal der arbejdes meget aktivt for at rekruttere plejefamilier og institutionsmedarbejdere med en anden etnisk baggrund end dansk, og der*
- *skal sættes ind med grund- og efteruddannelse af de sociale sagsbehandlere, således at de har en basal viden om etniske mindretal.*

Tilsyn med det anbragte barn (artikel 25)

80. Det er dokumenteret både gennem interviews med anbragte børn, og med unge som tidligere har været anbragt, at mange børn har haft en oplevelse af at være uden kontakt til de myndigheder, som har anbragt dem. Endvidere har unge, der har været anbragt som børn givet udtryk for, at de gennem deres barndom, som anbragt uden for eget hjem, har oplevet en stor ensomhed. SFI

²⁰”Små børn anbragt uden for hjemmet. En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995”, Tine Egelund, Anne Dorte Hestbæk og Dines Andersen, SFI, København 2004.

²¹ Se mere herom i ”Mit barn er anbragt. – Etniske minoritetsforældres fortællinger” af Sanne Nissen Møller og Marianne Skytte, København 2004

²² ”Anbringelse af etniske minoritetsbørn. – Om socialarbejderens vurderinger og handlinger”, Marianne Skytte, Lund 2002.

undersøgelsen fra 2004²³ viser at, blandt de 0-7-årige anbragte børn modtager mindst 13 % af børnene tilsynsbesøg sjældnere end hvert halve år. Ved 19 % af besøgende tales der sjældent eller aldrig med barnet. Den tidligere nævnte reform af anbringelsesområdet indeholder initiativer til styrkelse af kommunernes tilsyn og kontakt med det anbragte barn, hvilket er meget positivt og Børnerådet vil følge udviklingen meget nøje.

81. I Danmark har der gennem de seneste 10 år været et øget fokus på at afsløre og forebygge seksuel misbrug af børn, bl.a. i forbindelse med dagpasning. Det samme har ikke gjort sig gældende i forhold til døgninstitutioner for børn og i familieplejen. Se mere herom under afsnit IV.D.

82. Børnerådet vil derfor anbefale, at:

- *alle anbragte børn får deres egen tillidsperson. En person som uafhængig af de anbringende myndigheder kan tale barnets sag, lytte til barnet og bidrage til at skabe kontinuitet på trods af skift i anbringelsessted.*
- *Omfanget af seksuel misbrug på døgninstitutioner og i familiepleje må afdækkes og der må iværksættes initiativer til at forbygge, at det sker. Dette gælder også overgreb mellem børn.*

C. Børns ret til beskyttelse mod vold (artikel 19)

83. Artikel 19 i Børnekonventionen statuerer, at staten skal sikre passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod fysisk eller psykisk vold, medens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.

84. Siden lovændringen i 1997²⁴ har det været forbudt for forældre at udsætte deres børn for fysisk og psykisk afstraffelse (revselse). Der foreligger ikke præcise oplysninger om antallet af børn, der alligevel udsættes for dette, eller hvordan lovændringen har påvirket holdningen til revselse i den voksne del af befolkningen. Flere undersøgelser peger dog i retning af, at stadig færre voksne mener, at børn bør revses fysisk²⁵. SFI finder i 2003, som et led i en forløbsundersøgelse af 6000 børn født i 1995²⁶, at mødrene nu generelt bruger mindre skældud og afstraffelse, end de gjorde i 1999²⁷. Børnerådet anbefaler derfor at:

- *regeringen tager initiativ til en undersøgelse, der afdækker, i hvilket omfang lovgivningen efterleves af befolkningen, samt at der tages initiativ til en evt. opfølgning i form af kampagner o. lign.*

²³ ”Små børn anbragt uden for hjemmet. En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995”, Tine Egelund, Anne Dorte Hestbæk og Dines Andersen, SFI, København 2004.

²⁴ Lov nr. 416 af 10. juni 1997 om forældremyndighed og samvær, § 2, stk. 2

²⁵ Analyseinstituttet Epinion finder i en meningsmåling, at 70 % nu er totalt afvisende over for at revse børn mod 57 % i 1996, Kristeligt Dagblad 27. juli 2004

²⁶ ”7 års børneliv”, Else Christensen, SFI 04:13, København 2004

²⁷ I 1999 oplyste 12 % af mødrene, at de ”af og til” gav barnet en endefuld. Dette tal er i 2003 faldet til 4 %. Forfatterne peger på, at kilder til ændringerne udover forbuddet fra 1997 kan være, at børnene nu som 7-årige er lettere at tale med, end de var som 3-årige i 1999, og at det muligvis føles mere som et overgreb, hvis man slår på en 7-årig, fordi der nu skal slås hårdere. Undersøgelsen omfatter endvidere kun få mænd, og omfanget af deres holdning til og anvendelse af revselse er derfor ikke belyst.

85. Det må også påkalde sig opmærksomhed, når børn begår vold mod andre børn. Det drejer sig dels om seksuelle overgreb, dels om mobning i skolen. Disse emner behandles under IV.D. og VI.B.

86. Et andet aspekt er vold mellem forældrene – som oftest mod moderen. Et forhold der også i høj grad påvirker børns og unges helbred²⁸. Af interviewundersøgelsen ”Unge trivsel år 2002”²⁹ fremgår det, at 9 % af pigerne og 6 % af drengene havde oplevet fysisk vold mod moderen. Ca. 2000 børn flytter årligt ind på et kvindekrisecenter eller tilsvarende institution sammen med deres mor³⁰. Disse børn har meget ofte oplevet, at deres mor er blevet slået. Af 5230 børn, der i perioden juli 1997 til december 1999 flyttede med deres mor på kvindekrisecenter, har over to tredjedele været vidne til vold mod moderen. En fjerdedel af dem har selv været udsat for fysisk vold, enten som afstraffelse eller som led i opdragelsen.³¹

87. 34,2 % af børnene på kvindekrisecentrene tilhører etniske minoriteter, hvilket er en ganske stor overrepræsentation i forhold til normalbefolkningen.³² Af de etniske minoritetsbørn udgør de børn, hvis mødre er gift med *danske* mænd, en særligt udsat og isoleret gruppe. Blandt kvinderne med anden etnisk baggrund end dansk er volden i ca. 15 % af tilfældene begået af en etnisk dansk mand.³³ En undersøgelse³⁴ med 80 konkrete cases blandt udenlandske kvinder gift med danske mænd afslører forfærdelige forhold, hvor kvinderne ydmyges, kontrolleres og isoleres.³⁵ Mandens systematiske isolering af moderen rammer også børnene, og nye venskaber i Danmark bliver meget vanskelige at opnå for disse børn.

- *Generelt savnes der i Danmark oplysninger, der nærmere kan identificere børn som ofre for vold og andre overgreb. På krisecentrene befinder der sig en gruppe børn, om hvem der findes den sikre viden, at de alle direkte eller indirekte er voldsramte. Det er Børnerådets opfattelse, at det bør overvejes, med hvilke midler myndighederne bedst kan bistå dem.*

²⁸ Dette viser sig f.eks. ved, at unge, der har oplevet vold mod deres mor, opfatter deres helbred som dårligere - end unge, der ikke har oplevet dette. Se ”Unge trivsel 2002, i Ung og Køn. Kønsforskelle i unges udøvelse af vold og udsathed for vold”, Sissel Lea Nielsen, Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte, for Ministeren for Ligestilling, 2004.

²⁹ Karin Helweg-Larsen, Helmer Bøving Larsen, Statens Institut for Folkesundhed 2002. Undersøgelsen omfatter godt 6000 unge i 9. klasse (ca. 15 år), og det fremgår, at 9 % af pigerne og 12 % af drengene inden for det sidste år har oplevet vold mod dem selv. I hjemmet havde knap 5 % af alle oplevet at blive truet med vold, 7 % var blevet slået og knap 2 % havde været udsat for noget andet voldsomt.

³⁰ ”Mænds vold mod kvinder. Omfang, karakter og indsats mod vold”, Karin Helweg-Larsen og Marie Kruse, Statens Institut for Folkesundhed, November 2004.

³¹ ”5230 børn på krisecenter – en deskriptiv undersøgelse”, Hanne Lilholt Behrens, Formidlingscenter for socialt arbejde, Esbjerg 2002.

³² En årsag hertil er bl.a., at disse kvinder har et mindre netværk og dermed færre muligheder for ophold hos familie og venner.

³³ ”Mænds vold mod kvinder. Omfang, karakter og indsats mod vold”, Karin Helweg-Larsen og Marie Kruse, Statens Institut for Folkesundhed, November 2004.

³⁴ ”Når drømme og håb forvandles til mareridt. En rapport om danske mænds vold mod udenlandske kvinder og børn”, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre, november 2003

³⁵ Som eksempel kan nævnes, at basale behov som mad i nogle tilfælde af manden bruges til magtanvendelse og kontrol. Blandt de 80 tilfælde rapporteres om ca. 35 særbørn og 28 fællesbørn. Af særbørnene har mange først mistet deres hjemland og dermed stort set hele deres oprindelige netværk. Hertil kommer så, at børnene, udover at være vidne til vold mod moderen, selv rammes af ganske raffinerede former for psykisk vold pga. race, opholdsstatus m.m.

88. De yngste kvinder i Danmark lever i en risikofyldt verden. Flere end 5000 kvinder³⁶ behandles årligt for voldsskader på skadestuerne. Den største hyppighed findes blandt de 15 – 19-årige, idet 0,6 % af alle i den alder årligt kontakter en skadestue pga. voldsskader. Antallet af skadestuekontakter pga. af vold er steget kraftigt - med hele 77 % - for denne gruppe i perioden 1995 til 2003.³⁷

- *Børnerådet finder de nye oplysninger på dette område særligt bekymrende og opfordrer regeringen til at følge udviklingen nøje, samt overveje initiativer til forebyggelse og afhjælpning af disse problemer.*

89. Socialministeren offentliggjorde i marts 2004 en handlingsplan mod børnemishandling³⁸. Planen baserer sig bl.a. på den seneste tilgængelige viden om vold mod børn og understreger borgernes og de professionelles ansvar over for 0 – 7-årige ofre for grov vold. I juni 2004 afholdt Børnerådet konferencen ”Stop vold mod børn – handling skal der til” sammen med UNICEF Danmark, hvor socialministeren redegjorde for planen. Børnerådet³⁹ anbefaler på denne baggrund iværksættelsen af følgende initiativer som supplement til handlingsplanen:

- *kampagner, som sideløbende følges op med befolkningsundersøgelser, der undersøger holdningsændringer i forhold til vold mod børn,*
- *en central registrering af anmeldelser om vold mod børn,*
- *et rejsehold, der står til rådighed for de socialforvaltninger, som skal handle på baggrund af underretning om børnemishandling,*
- *grundig vidensformidling både i grund- og efteruddannelse inden for social- og sundhedssektoren samt udarbejdelse af retningslinjer ud fra opdateret viden. Det er nævnt i handlingsplanen, men der savnes forpligtende specifikationer med tidsrammer for sådanne tiltags gennemførelse,*
- *nedsættelse af en undersøgelseskomité af eksperter, der kan undersøge alle børnedødsfald, hvor der er tvivl om dødsårsagen, og*
- *monitorering af at de fastsatte mål bliver opfyldt, der skal sættes tidsrammer og opfølgingsmekanismer på udviklingen af disse bestræbelser til gavn for de små børn.*

D. Beskyttelse af børn mod seksuelt misbrug (artikel 19)

90. De seneste år har en række sager skærpet opmærksomheden på seksuelt misbrug af børn og unge. En række initiativer, af såvel praktisk som af lovgivnings- og forskningsmæssig art, er blevet iværksat, og denne indsats har medført en generel forbedring af forholdene på området. Der er bl.a.

³⁶ Svarende til 0,2 % af alle voksne kvinder i Danmark.

³⁷ ”Mænds vold mod kvinder. Omfang, karakter og indsats mod vold”, Karin Helweg-Larsen og Marie Kruse, Statens Institut for Folkesundhed, november 2004. Den generelle stigning har været på 25 %, og stigningen på 77 % blandt de 15 – 19-årige kvinder er den største. Stigningen kan bl.a. hænge sammen med forbedret registrering af vold som årsag til sygehusbehandling, samt med grovere vold og dermed flere fysiske skader. Årligt politianmeldes ca. 400 tilfælde af voldtægt og forsøg herpå blandt kvinder i alderen 15 år og derover. I hvert tredje tilfælde er ofret 15 – 19 år. Til yderligere belysning heraf modtager landets 8 sygehuscentre for voldtægtsofre årligt ca. 500 henvendelser pga. voldtægt eller forsøg herpå. To ud af tre ofre er yngre end 25 år.

³⁸ Se www.social.dk

³⁹ Børnerådet og UNICEF Danmark har sammen identificeret disse aktiviteter som supplement til Regeringens handlingsplan.

opnået en øget viden om antallet af seksuelt misbrugte børn som følge af den grundige undersøgelse, som Statens Institut for Sundhed foretog i 2001⁴⁰. Børnerådet anbefaler, at:

- *denne viden løbende ajourføres og præciseres, bl.a. af hensyn til udformningen af effektive virkemidler.*

91. De omtalte initiativer har også medført en øget bevidsthed om manglende viden på særlige områder. Undersøgelser af unge krænkerer⁴¹ og af unge og prostitution⁴² har afsløret et behov for ny indsigt og større viden med henblik på en præventiv indsats til gavn for børn og unge, der vokser op under utrygge vilkår, herunder særligt døgnanbragte børn.

92. Socialministeriet har, bl.a. på baggrund af den første danske undersøgelse af unge med seksuelt krænkende adfærd⁴³, iværksat det treårige projekt - Projekt JANUS⁴⁴ - der har til formål at forebygge seksuelle overgreb mod børn ved så tidligt som muligt at gribe ind overfor børn og unge, der er seksuelt grænseoverskridende over for andre børn og unge.

93. Udenlandske undersøgelser tyder på, at børn med handicap er mere udsatte for seksuelle overgreb end børn uden handicap.⁴⁵ Socialministeren har i maj 2004 udtalt, at hun vil gennemføre en undersøgelse af fænomenet. Af Satspuljen⁴⁶ er der afsat 2 mio. kr. årligt fra 2005 - 08 til forebyggelse og behandling af seksuelle overgreb mod handicappede.

94. Børnerådet finder det i denne relation positivt, at der af Satspuljen ligeledes er afsat 2 mio. kr. årligt fra 2005 - 08 til Videnscenter for seksuelt misbrugte børn på Rigshospitalet, og hhv. 14, 14, 17 og 22 mio. kr. i årene 2005 -08 til forebyggelse af prostitution blandt unge.

95. Danske børn og unge er efter Børnerådets vurdering på en række områder fortsat ikke tilstrækkeligt beskyttet mod seksuelle overgreb.⁴⁷ Det er Børnerådets opfattelse, at Danmark på nogle, men ikke alle, områder allerede har forbedret indsatsen. I den længe ventede handleplan⁴⁸ om bekæmpelse af seksuelt misbrug fra Justits- og Socialministeren er der flere mangler, selvom det er positivt, at planen tager styrkelsen af det enkelte barns beredskab alvorligt, ligesom unge krænkerer og de anbragte børns forhold nu også er kommet på dagsordenen. Men ellers er planen for uforpligtende og præget af hensigtserklæringer.⁴⁹ Børnerådet følger den praktiske udmøntning af planen med stor interesse.

⁴⁰ ”Unge trivsel år 2002. En undersøgelse med fokus på seksuelle overgreb i barndommen”, Karin Helweg-Larsen og Helmer Bøving Larsen, Statens Institut for Folkesundhed 2002.

⁴¹ ”Unge krænkerer”, Mimi Strange, Socialforskningsinstituttet 02:07, København 2002.

⁴² ”Unge og prostitution - et overset problem”, Dan E. Christensen, PRO-centeret 2003.

⁴³ ”Unge krænkerer”, Mimi Strange, Socialforskningsinstituttet 02:07, København 2002.

⁴⁴ Behandlingsprojektet tilbyder i perioden september 2003 - august 2005 ambulant behandling til drenge og piger i alderen 12-18 år med seksuelt krænkende adfærd. Projektet ligger i Københavns centrum og visiterer som udgangspunkt unge fra Sjælland, men oplever stor søgning fra hele landet.

⁴⁵ ”Blinde barn er mer utsatt for seksuelle overgrep”, Marit Hoem Kvam, www.sintef.no, maj 2003 og ”Overgrep mot døve”, marts 2003

⁴⁶ Satspuljen er et årligt bredt politisk forlig på national plan om fordelingen af penge til den sociale indsats i Danmark.

⁴⁷ Såvel FN's Børnekomité som Yokohama-konferencen om kommercielt seksuelt misbrug af børn har i 2001 anbefalet Danmark at styrke de forholdsregler, der kan anvendes i forbindelse med problemet.

⁴⁸ ”Regeringens handlingsplan om bekæmpelse af seksuelt misbrug mod børn”, Justitsministeriet og Socialministeriet, august 2003,

⁴⁹ Langt de fleste overgreb mod børn finder sted i familierne eller i den nærmeste omgangskreds, men planen indeholder ingen konkrete initiativer i den retning. Kun omtrent halvdelen af landets kommuner havde i 2003 etableret et

96. Et væsentligt element i kampen mod seksuelt misbrug af børn er, efter Børnerådets opfattelse, at Danmark øger sin indsats for at styrke eksisterende politikker og foranstaltninger, om f.eks. pleje og rehabilitering af børn, der har været udsat for seksuelt misbrug. Indsatsen må også øges ved at iværksætte tværfaglige programmer, der gør det muligt for de relevante parter, også børnene selv, at handle hensigtsmæssigt og forebyggende. Ligesom det skal være strafbart i Danmark at udnytte børn i udlandet seksuelt.

97. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *regeringen snarest gennemfører den lovede undersøgelse om omfanget og karakteren af seksuelt misbrug af børn med handicap, at*
- *regeringen tager initiativ til at undersøge omfanget og karakteren af seksuelt misbrug af døgnanbragte børn, at*
- *regeringen styrker undervisnings- og uddannelsespolitiske initiativer for at øge beskyttelsen af børn på dette område, og at*
- *den dobbelte strafbarhed ophæves, for danskeres sexturisme rettet mod mindreårige i udlandet.*

V. Børns sundhed og velfærd

98. I henhold til Børnekonventionen skal staten støtte arbejdende forældre (artikel 18, stk. 3), sikre handicappede børns rettigheder (artikel 23), ligesom børn har ret til sundhed og sundhedsfremmende foranstaltninger (artikel 24), til social sikkerhed og social forsikring (artikel 26) og til en adækvat levestandard (artikel 27, stk. 1 og stk. 3).

A. Omsorg for børn og støtte til arbejdende forældre (artikel 18)

99. I starten af år 2002 fik alle forældre ret til næsten 1 års barselsorlov. Reglerne er tilrettelagt, således, at moderen har ret til 4 ugers fravær før fødslen og 14 uger efter. 32 uger kan forældrene fordele imellem sig, og endelig har faderen ret til 2 uger i forbindelse med fødslen. Hele perioden har forældrene ret til dagpenge, men en del arbejdende forældre har ligeledes overenskomstmæssige aftaler om løn i dele af barselsorloven. Loven markerer et stort fremskridt, men det skal dog nævnes, at den ret forældre tidligere havde til at søge forældreorlov i op til et år, med en offentlig ydelse, på niveau med 60 % af dagpengene ved ledighed, nu er bortfaldet. Resultatet er, at den samlede periode, i hvilken forældre kan være hjemme med deres barn, er kortere i dag, end før ændringen i barselsreglerne. Det er dog positivt, at de nye regler tilsyneladende har medført at forældres brug af barselsorlovsmulighederne er steget efter indførelsen af de nye regler.

100. I forbindelse med lovens behandling i Folketinget foreslog Børnerådet, at forældrene samtidig fik adgang til at holde fri ved børns sygdom. Et antal årlige omsorgsdage kunne være en god begyndelse. I Børnerådets rapport "Når min mor er hjemme" fra 2001⁵⁰, markerer 25 % af børnene, at de ofte er alene hjemme, når de er syge, og 22 % finder det meget ubehageligt, at skulle være

beredskab og lokale handleplaner - men regeringens handleplan indeholder intet krav til kommunerne herom, alene en opfordring.

⁵⁰ Undersøgelsen er baseret på børnepanelets spørgeskemabesvarelser. Børnepanelet bestod af 1100 elever i 5. klasse, dvs. i alderen 12 – 13 år, på 59 skoler

alene, når de er syge. Samtidig tilkendegiver børnene, at de oplever, at de er et problem for deres forældre, fordi deres sygdom afstedkommer problemer mellem forældrene, som skal beslutte, hvem der bedst kan blive hjemme fra arbejde. I nogle tilfælde må forældrene ligefrem forhandle om, hvem der bliver hjemme hvilke dage. Børnerådet foreslår derfor, at:

- *alle forældre får adgang til at holde fri ved børns sygdom, evt. efter tildeling af et væsentligt antal omsorgsdage til brug for pasning af syge børn og til brug ved for barnet vigtige begivenheder. Disse omsorgsdage skal være uafhængige af barselsorloven – og skal altså ikke hentes herfra. Dette indføres ved lov, således at rettighederne i forbindelse med barns sygdom ikke længere er overenskomstbestemt.*

101. Artikel 18, stk. 3 redegør for, at staten skal støtte arbejdende forældre, således at børn af arbejdende forældre passes i dagtilbud mens forældrene arbejder. Danmark har et meget stort antal dagtilbud og 67 % af de 0-3-årige går i enten vuggestue eller dagpleje, 92 % af de 3-6-årige børn går i børnehave og 79 % af de mindste skolebørn går i skolefritidsordning eller i fritidshjem⁵¹. Danmark har en relativ høj standard på dette område og mange faguddannede pædagoger. Dagtilbuddenes opgaver øges i disse år, idet kravene til arbejdet med børnene, dokumentation og evaluering vokser. Ikke mindst kravet om fra august 2004 at udarbejde pædagogiske læreplaner gør det ekstra vigtigt, at børns leg og legens betydning for børns livskvalitet og udvikling fremhæves - og at arbejdet med udvikling af børns sociale og personlige kompetencer bliver styrende for den måde, der arbejdes med de mere konkrete temaer som natur, sprog osv. på.

102. Børnerådet bifalder interessen for en styrket faglighed i dagtilbud. Men Børnerådet er dog bekymret for, hvorledes opgaven kan implementeres, når det samtidig kan konstateres, at børnetallet pr. medarbejder er steget og budgetterne pr. institution er faldet gennem en lang årrække. Disse forhold øger støjniveau, stress og infektionssygeligheden hos børn i dagtilbud og påvirker pædagogikken, som risikerer at blive mere autoritær og mindre reflektiv og fleksibel overfor børnenes bidrag og ønsker. Børnerådet beklager denne udvikling, som især kommer de mest udsatte børn til skade, idet deres adgang til voksne reduceres, og deres mulighed for at selv at øve indflydelse på deres egne aktiviteter forringes. Ligesom muligheden for at bryde den sociale arv ligeledes forringes.

103. Den seneste skræmmende nyudvikling på dette område er, at der i tyndtbefolkede områder nu gives dispensation til at skoler kan få en børnehave lagt ind under sig. Dermed kan børn ned til 2 år og 10 måneder blive tilbudt dagpasning i skolernes fritidsordninger, uden regler for kvalitet, normering og pædagogisk indhold.

104. Det er Børnerådets klare opfattelse, at:

- *den lokale kvalitetsudvikling i dagtilbud ikke kan stå alene. Der er behov for centralt fastsatte regler og krav til det fysiske miljø i daginstitutionerne, med mindstekrav til plads pr. barn, regulering af indeklima, støjniveau mv. og mindste normering med uddannet og uuddannet personale, at*
- *der er behov for at ændre synet på dagtilbud fra at være et arbejdsmarkedspolitisk tilbud til forældrene til at være et kvalitativt pædagogisk tilbud til børnene, at*

⁵¹ ”Økonomi og statistik på dagtilbudsområdet”, KL, BUPL og PMF, 2003.

- *området skal tilføres flere penge således at normeringerne, de fysiske rammer og den pædagogiske praksis forbedres væsentligt.*

B. Børns ret til beskyttelse mod skadelige påvirkninger fra miljøet

105. EU-initiativet SCALE⁵² og WHO's fjerde ministerkonference for miljø- og sundhedsministre i Europa i juni 2004 i Budapest bidrager til, at der udarbejdes en dansk handlingsplan for børns miljø og sundhed. På ministerkonferencen, der havde temaet "The future for our children", blev en ramme-handlingsplan⁵³ for børns miljø og sundhed i Europa vedtaget. Af handlingsplanen fremgår det, at der skal udarbejdes nationale handlingsplaner for børns miljø og sundhed, og at implementeringen heraf skal være startet i 2007⁵⁴. Målet er blandt andet på længere sigt at udvikle en 'årsags-virkningsmodel' for miljø og sundhed. Der er ikke tvivl om, at udsættelse for skadelige miljøfaktorer forværrer en lang række sygdomstilstande betydeligt. Set i dette perspektiv vil gevinsten ved at reducere udsættelsen for skadelige miljøfaktorer i barndommen være betydelig. Børnerådet finder det væsentligt, at:

- *der udarbejdes en dansk handlingsplan, at*
- *udsættelsen af børn for sundhedsskadelige stoffer fra miljøet begrænses mest muligt, og at*
- *forbrugsprodukter, fødemidler og drikkevand bør være fri for sundhedsskadelige stoffer. Den danske stat bør sikre, at nye forbrugsprodukter og fødemidler testes og overvåges med hensyn til børns følsomhed inden de tages i brug, ligesom der skal fastsættes restriktive grænseværdier for brugen af sundhedsskadelige stoffer.*

C. Større børns ret til sundhed

106. De fleste større børn lever et godt liv, med nære familierelationer, skolegang, et rigt fritidsliv, venner og for de ældstes vedkommende ofte også et fritidsarbejde. De fleste af disse børn, der altså trives og anses for at være ressourcestærke, er selv i stand til at håndtere de stigende krav, der stilles til dem, men indtaget af alkohol, ecstasy og andre stoffer ligger stadig meget højt blandt unge i Danmark, og problemet med spiseforstyrrelser blandt piger er stigende. En mindre gruppe af børn i Danmark er præget af dårlig trivsel og bekymrende adfærd.

Alkohol

107. Alkoholforbruget blandt danske unge er alarmerende højt. Når man sammenligner unge i Danmark med unge andre steder i Europa, har flest 15-årige danskere⁵⁵ været fulde, ligesom de danske unge har det højeste indtag af ren alkohol ved sidste drikkeepisode.⁵⁶ Blandt de 11 – 13-årige anses forbruget for at være faldet i perioden 1997 – 2002.⁵⁷ Blandt de 14 – 15-årige er

⁵² SCALE står for "Science, Children, Awareness, Legislation, Evaluation", og er den europæiske strategi for miljø og sundhed, vedtaget af EU-Kommissionen i sommeren 2003: EU-strategi for miljø og sundhed – KOM(2003) 0338 – Rådskonklusioner.

⁵³ Children's Environment and Health Action Plan for Europe (CEHAPE).

⁵⁴ Miljøministerens orientering til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, Alm.del – bilag 1081, juli 2004.

⁵⁵ Henholdsvis 63 % piger og 71 % drenge.

⁵⁶ "Skolebørnsundersøgelsen 2002", Pernille Due og Bjørn Holstein, Københavns Universitet, Institut for Folkesundhedsvidenskab 2003, som er det danske bidrag til WHO's HBSC undersøgelse.

⁵⁷ Andelen der har været fulde, drukket alkohol seneste måned og drukket mere end fem genstande på én gang seneste måned.

forbruget derimod uforandret højt.⁵⁸ I 2003 vurderedes det i ESPAD-projektets undersøgelse, at debutalderen for danske børn og unge er lav, men dog stigende, og at forbruget falder, begge dele sammenlignet med 1999.⁵⁹

108. Konsekvenserne af tidlig alkoholdebut og overdreven indtagelse af alkohol er vidtrækkende og velbelyste. Både for de unge selv og for samfundet er det derfor vigtigt, at man forebygger storforbrug af alkohol.

109. Regeringen har ved forskellige tiltag forsøgt at nedbringe forbruget. Senest er der i 2004 indført forbud mod at sælge alkohol (og tobak) til unge under 16 år. Andre af regeringens tiltag må imidlertid antages at føre til et øget forbrug af alkohol. Således blev der i juni 2002 indgået et politisk forlig for mediepolitikken for 2002 – 06, der medfører, at det nu er tilladt at reklamere for alkoholprodukter i landsdækkende radio og TV. Ligesom den gennemførte afgiftsnedsættelse på alkohol i oktober 2003 er ganske uforenelig med en politik, der sigter mod at nedsætte befolkningens alkoholforbrug generelt. Prisfaldet må alt andet lige forventes at medføre et øget alkoholforbrug, også blandt de unge, hvis adgang til alkohol i hjemmet nu uanset et salgsforbud lettes betragteligt.

110. Børnerådet har i 2003 og 2004 arbejdet med forskellige initiativer, der kan belyse problemstillingen og dermed medvirke til at hæve debutalderen og nedsætte forbruget blandt unge. Rådet har bl.a. gennemført en undersøgelse om alkohol i Børne- og ungepanelet.⁶⁰ Endvidere havde Børnerådets årsmøde i 2003 form af et dialogmøde mellem unge og voksne med alkohol på dagsordenen. Børnerådets indsats har bl.a. ført til et samarbejde med Komiteen for Sundhedsoplysning og Sundhedsstyrelsen om udarbejdelsen af et informationsmateriale til forældre og børn.

111. Et andet problem for unges indtag af alkohol i Danmark er fænomenet alkoholsodavand (alkopops), der er alkohol forklædt som sodavand. Så længe der ikke er udstedt et forbud mod fremstilling og salg af alkopops, må salgsledet pålægges at placere produktet sammen med andre alkohol-holdige drikkevarer (og ikke som nu sammen med slikket forrest ved betalingskasserne) og således sende klare signaler til køberne om, at der er tale om alkohol og ikke sodavand. Der bør ligeledes indføres tydelige restriktioner mod reklamer for alkopops. Børnerådet opfordrer på denne baggrund til, at:

- *regeringen bringer bedre overensstemmelse mellem sundheds- og afgiftspolitiske hensyn og initiativer på alkoholområdet, med det formål at medvirke til en løsning af de alvorlige problemer, der er nævnt ovenfor.*

Rygning

112. Børn har krav på et absolut røgfrit miljø. De vælger oftest ikke selv deres opholdssted i dagtimerne, og de kan derfor som oftest ikke forlade stedet, når indeklimaet bliver for dårligt.

⁵⁸ ”Børn, unge og alkohol 1997 – 2002”, Sundhedsstyrelsen, www.sst.dk.

⁵⁹ ”Unge erfaringer med rusmidler i 2003 og udviklingen siden 1995”, Svend Sabroe og Kirsten Fonager, Institut for Epidemiologi og Socialmedicin, Aarhus Universitet, se www.sst.dk. ESPAD står for European School Survey Project on Alcohol and other Drugs, og er en spørgeskemaundersøgelse blandt 3000 elever i 9. klasse (15 – 16-årige). Se også www.monitoringthefuture.org/.

⁶⁰ ”Teenagere og alkohol”, nov. 2003, se <http://www.brd.dk/sw204.asp>. Børne- og ungepanelet består af ca. 1500 elever i 7. klasse (14 – 15 år), og er et repræsentativt udsnit af unge i Danmark.

Der er i 2000 og 2001 gennemført lovgivning, hvis sigte er at fremme røgfrie miljøer i offentlige områder. Efter den 1. august 2001 er det ikke længere tilladt for elever på folkeskoler, kommunale ungdomsskoler, ungdomskostskoler og for børn i skolefritidsordninger at ryge i institutionerne. For andre end børn må rygning på skolerne og i fritidsordningerne kun finde sted i lokaler, hvor andre ikke udsættes for passiv rygning, og hvor børnene ikke kommer. Lov nr. 492 af 7. juni 2001 om forbud mod tobaksreklamer m.v. bestemmer, at alle former for reklame for tobaksvarer er forbudt. Loven indeholder en række undtagelser vedrørende branchens egne forhold f.eks. reklame på udsalgsstederne. Fra 2004 er der indført forbud mod at sælge tobak til unge under 16 år.

113. Børnerådet har støttet disse initiativer, men har samtidig peget på forglemmelser og udeladelser i lovgivningen. Således er den private dagpleje ikke omfattet. Her burde et rygeforbud i dagtimerne indføres på lige fod med det offentlige pasningstilbud. Efterskoler (8 – 10. klassetrin) er ikke omfattet af lovgivningen. Ca. 15 % af de unge i 9. klasse (15 -16-årige) er i dag dagligrygere⁶¹, og netop i denne aldersgruppe rekrutteres fremtidens rygere.

114. Børnerådet er modstander af rygelokaler for de voksne i børne- og unge miljøer. Børn vil i en meget tidlig alder være sig disse rygelokaler bevidst, og de vil hurtigt virke attraktive. Rygelokalerne vil rumme en skjult dagsorden og derfor ikke have den ønskede virkning. Hvis lovgiver ønsker at skabe gode rollemodeller, er et totalt rygeforbud for alle i institutionerne den eneste løsning. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *regeringen ændrer lovgivningen på området, så børn og unge beskyttes maksimalt mod rygningens virkninger og bivirkninger.*

Vægtregulering og spiseforstyrrelser

115. De nyeste tal fra Skolebørnsundersøgelsen⁶² viser, at hver fjerde 11-årig i Danmark er på slankekur og går meget op i kropsform og udseende. De fleste er piger – og de risikerer at udvikle lavt selvværd, selvsikkerhed og måske tilmed en spiseforstyrrelse. De danske tal er af WHO sammenlignet med tallene for 35 andre lande. Heraf ses at danske børns vægtreguleringen sker uden at danske børn beviseligt er mere overvægtige end børn i andre lande. Langt flere danske piger - end jævnaldrende piger i andre lande – synes, de er så overvægtige, at de må slanke sig. Der er tale om en alarmerende udvikling, der også kan ses som et tegn på stress, mistrivsel og dårligt selvværd. Sundhedsstyrelsen har siden 1997 udarbejdet informationsmateriale for at afbøde denne udvikling, der kan dog endnu ikke spores positive resultater heraf. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *der arbejdes yderligere på at styrke især unge pigers glæde ved og tilfredshed med deres krop og udseende, at*
- *der sættes fokus på at mindske det præstationspres mange unge piger lever under også i forbindelse med idrætsudøvelse, at*
- *der udarbejdes strategier for, hvordan forældre (især mødre) og andre voksne kvinder kan være positive rollemodeller for de unge piger, og at*
- *det overvejes hvordan reklameindustrien kan påvirke de unge kvinder positivt, og hvordan børn og unge kan beskyttes mod negativ indflydelse fra reklameindustrien.*

⁶¹ Sundhedsstyrelsens og Kræftens Bekæmpelses undersøgelser, www.sst.dk

⁶² ”Skolebørnsundersøgelsen 2002”, Pernille Due og Bjørn Holstein, Københavns Universitet, Institut for Folkesundhedsvidenskab 2003, som er det danske bidrag til WHO’s HBSC undersøgelse.

Psykisk syge børn og unge

116. Et stigende antal psykisk syge børn og unge indlægges på voksenpsykiatriske afdelinger, og mange børn venter stadig for længe på undersøgelse og behandling⁶³. Sundhedsstyrelsens statusrapport fra marts 2004⁶⁴ viser, at ca. 21 % af indlæggelserne af psykisk syge børn og unge sker på voksenpsykiatriske afdelinger. Rapporten konstaterer, at bestræbelserne siden 1998 på at undgå disse indlæggelser ikke er lykkedes. Noget af forklaringen på, at børn og unge risikerer at blive indlagt blandt psykotiske voksne, er manglende akut- og sengekapacitet og ringe mulighed for at rumme særligt urolige og selvdestruktive unge på de eksisterende børne- og ungdomspsykiatriske afdelinger. En medvirkende årsag er mangel på børnepsykiatere.

117. Sundhedsstyrelsen anbefaler, at der ved almindelige henvisninger bør tilbydes undersøgelse inden for få uger – højst to måneder.⁶⁵ Ca. 33 % af de psykisk syge børn og unge venter mere end 3 måneder på tilbud om undersøgelse og behandling. Dette tal er uændret siden 1997, men skal dog sammenholdes med en stigning i antallet af henvisninger i samme tidsrum på ca. 46 %. Det er videre lykkedes at nedbringe antallet af børn og unge, der venter mere end et år, fra 7 % til 3 % i 2003.

118. Ved udmøntningen af Satspuljen på det sociale område i 2004 er der afsat årligt 35 mio. i perioden 2005 – 2008 kr. til initiativer på børnepsykiatriområdet. Børnerådet anbefaler at:

- *regeringen finder permanente løsninger på de ovennævnte problemer.*

D. Handicappede børns rettigheder (artikel 23)

119. Ifølge artikel 23 (jf. artikel 2, 3 og 6) skal børn med fysisk eller psykisk handicap sikres et indholdsrigt og menneskeværdigt liv, særlig omsorg og fuld adgang til undervisning, uddannelse, sundhedspleje, revalidering, forberedelse til arbejdslivet og mulighed for fritidsadspredelse. Dette skal ske på en måde, der bedst muligt fremmer barnets sociale tilpasning og personlige udvikling.

120. Børn med handicap risikerer at blive udelukket fra den almindelige folkeskole, dels pga. problemer med den fysiske tilgængelighed og problemer med undervisningstilbuddenes evne til at rumme børn med handicaps. Center for Ligebehandling af Handicappede undersøgte i 2002⁶⁶ den fysiske tilgængelighed til folkeskoler, og undersøgelsen viser, at der stadig mangler meget for, at man kan tale om, at folkeskolerne er fuldt tilgængelige for elever med handicaps. Den pædagogiske rummelighed sætter også grænser for, i hvilket omfang handicappede børn har mulighed for at deltage i undervisningen i folkeskolen. Der mangler ressourcer og lærerne mangler viden om børn med handicap. Børnerådet foreslår derfor, at der:

- *sættes flere midler af til at gøre skolerne fysisk tilgængelige for handicappede børn, at der*
- *sættes flere midler af til at arbejde med rummeligheden i folkeskolen, og at*

⁶³ Ugeskrift for læger 166/37, 6. sept. 2004

⁶⁴ ”Udviklingen i den børne- og ungdomspsykiatriske virksomhed”, Sundhedsstyrelsen, marts 2004.

⁶⁵ ”Målsætninger for kvalitet i børne- og ungdomspsykiatri”, Sundhedsstyrelsen 1998

⁶⁶ ”Tilgængelighed til folkeskoler. Fire bestemmelser fra bygningsreglementet om tilgængelighed”, Center for Ligebehandling af Handicappede. Der er to rapporter, der kan ses på www.clh.dk.

- *lærerstuderende undervises i at arbejde med elever, der har brug for en særlig pædagogik, og til at samarbejde med andre faggrupper og eksperter for bl.a. at kunne identificere de elever, der har behov for særlig støtte.*

121. Børn med handicaps deltager ofte i paralleltilbud særligt med henblik på handicappede børn, hvilket medfører at handicappede og ikke-handicappede børn snydes for samvær med hinanden og begrænser handicappede børns muligheder for fritidsaktiviteter især i landområderne. Center for Ligebehandling af Handicappede har i to undersøgelser⁶⁷ dokumenteret, at der især er problemer med tilgængeligheden til biblioteker og biografer. Et andet problem er at få individuelle kørselsordninger for handicappede børn. Der er således behov for, at:

- *forbedre tilgængeligheden til kulturelle institutioner, fritidsforeninger og skolefritidsordninger for handicappede børn, og at*
- *forbedre de individuelle kørselsordninger for handicappede børn.*

122. Mange forældre til handicappede børn føler sig dårligt informeret, om hvilke rettigheder de har. En del forældre der har handicappede børn, der bor på institution, har problemer også med at opnå handicapkompenserende ydelser, således at de kan have deres børn i hjemmet. Der er således brug for:

- *en forbedring af rådgivningsindsatsen overfor forældre med handicappede børn, at*
- *reglerne i sociallovgivningen smidiggøres i forhold til handicappede børn, således at reglerne i videst muligt omfang understøtter forældrenes ønske om at opretholde en tæt forældrekontakt til deres børn – også selv om de bor på institution, og at*
- *det i langt højere grad indarbejdes i vejledning om særlig støtte til børn og unge, at handicapkompensation kan være væsentlig i forhold til at sikre barnets kontakt til familien. Og at muligheden for, at barnet kan bevare en tæt og hyppig kontakt til forældrene, skal indgå i skønnet, når der skal træffes beslutninger i sager om handicapkompensation til børn, der ikke bor hjemme.*

123. Mange unge handicappede har svært ved at finde ud af, hvad de vil med deres liv, på grund af manglende muligheder og råderum for personlig udvikling. Der mangler generelt en række støttemuligheder, som dels kan hjælpe unge handicappede med overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse - dels kan hjælpe dem til at blive voksne og selvstændige. I nogle tilfælde er der blot brug for at sikre den unge adgang til at bevæge sig frit i samfundet på linie med ikke-handicappede unge. Det kan handle om ledsagelse, transport, nødvendig ombygning af bolig, og dækning af merudgifter. Børnerådet vil derfor foreslå, at:

- *der etableres bedre rådgivning og vejledning af de unge og deres forældre i forbindelse med de unges overgang fra barn til ung og fra ung til voksen, bl.a. i relation til skole og ungdomsuddannelse, at*
- *tilbuddet om handleplaner for de handicappede børn udvides, så der særskilt tages højde for de problematikker der knytter sig til overgangene fra barn til ung til voksen, at der*
- *tilbydes kurser i hjælpeordninger og botræning for unge med handicap, og at*
- *unge handicappede får en personlig kontakt- eller tillidsperson.*

⁶⁷ ”Tilgængelighed til Folkebiblioteker” og ”Tilgængelighed til biografer”, Center for Ligebehandling af Handicappede, København hhv. 1999 og 2000. Se rapporterne på www.clh.dk.

124. Sagsbehandlere i kommuner og statsamter er ikke uddannede til at kommunikere med børn med handicap. Børn med handicap bliver derfor i endnu ringere grad end andre børn hørt i sager, der vedrører dem. Børnerådet foreslår derfor, at:

- *de kommunale sagsbehandlere uddannes i at kommunikere med handicappede børn, og at*
- *det indskærpes, at børn med handicap som udgangspunkt har samme ret til at blive hørt som andre børn.*

125. I januar 2003 fastholdt to lærere på en specialskole for døve børn en urolig og skrigende elev - og satte tape for munden af ham. Sagen blev meldt til politiet, og i januar 2004 stadfæstede Vestre Landsret som 2. instans, at den konkrete episode ikke var en overtrædelse af straffelovens § 244 om vold. Center for Ligebehandling af Handicappede og Børnerådet har efterfølgende undersøgt folkeskolens regler om personalets adfærd over for skolebørn generelt og omfanget af magtanvendelse i forbindelse med vidtgående specialundervisning af børn i særdeleshed. Børnerådet anbefaler på denne baggrund, at:

- *der fastsættes en pligt for alle skoler, der sikrer, at magtanvendelse indberettes til skolelederne, at der fastsættes skriftlige procedureregler for indberetningen, at kommuner/amter orienteres om disse indberetninger, og at*
- *der afsættes midler til iværksættelse af uddannelse og supervision af lærerne.*

126. Når der af kommunen træffes afgørelser om personlig hjælp eller pleje, hjælpemidler mv. har det handicappede barn ingen eksplicit ret til at klage over en sådan afgørelse. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *opmærksomheden øges på de begrænsede klagemuligheder for handicappede børn, idet Børnerådet ønsker en bred debat om, hvordan vi kan styrke de handicappede børns adgang til at klage, således at deres retssikkerhed og handlemuligheder styrkes, når der træffes afgørelse af kommunen i en sag om personlig hjælp eller pleje, hjælpemidler mv.*

VI. Uddannelse, fritid og kulturelle aktiviteter

127. Det følger af Børnekonventionens artikel 28, 29 og 31 at alle børn har ret til uddannelse, fritid og kulturelle aktiviteter, der bl.a. udvikler barnets evne til at tage del i et demokratisk samfund og som dermed bidrager til at informere om og gennemføre de øvrige rettigheder i Børnekonventionen.

A. Barnets ret til uddannelse (artikel 28)

128. Det danske skolesystem er i en brydningstid, hvor tilsyneladende modstridende holdninger præger udviklingen. På den ene side betoner man skolens rummelighed og evne til at tilbyde alle elever, særligt de socialt og fagligt svage, en tryk skolegang præget af trivsel. Her er sociale kompetencer et nøgleord. På den anden side er man optaget af øget faglighed og disciplin i den hensigt at højne indlæringsniveauet, også blandt de svage elever, idet man henviser til, at årtiers ligheds- og enhedsskole, ikke har været i stand til at bryde den negative sociale arv. OECD's PISA-

undersøgelse⁶⁸, den seneste fra december 2004, fremhæves som beviser på, at danske børn ikke lærer nok i skolen. Det karakteristiske træk ved den danske grundskole - i sammenligning med sammenlignelige landes grundskoler - er således en meget stor midtergruppe med faglige kompetencer, der er ok, mens de bedste og de dårligste elever klarer sig dårligere end de bedste og dårligste elever i de andre lande.

129. Den seneste ændring af folkeskoleloven fra 2003 satser meget ensidigt på en styrkelse af det faglige niveau gennem en forøgelse af timetallet i en række fag. Der findes imidlertid ikke belæg for, at der er en entydig sammenhæng mellem disse parametre. Hvis planlægningen af skolens undervisning ikke inddrager nye indlærings- og samarbejdsformer, således at der opnås en anden udnyttelse af skolens ressourcer, kommer de to omtalte hensyn muligvis til at modvirke hinanden. Bøgligt svage elever vil få endnu sværere ved at hænge på i en skole, hvor der alene satses på traditionel undervisning, som de i forvejen har svært ved at drage nytte af - og hermed vil den negative sociale arv ikke blive brudt.

130. Nyeste tal fra 2003 om danske elevers skolefærdigheder viser, at 17 % må betegnes som funktionelle analfabeter, når de forlader skolen (som 14-15-årige). Hertil kommer som særligt bemærkelsesværdigt, at 49 % af de tosprogede elever er funktionelle analfabeter, når de forlader skolen.⁶⁹ Børnerådet anbefaler derfor, at

- *regeringen arbejder på at opnå politisk enighed blandt partierne i Folketinget om langtidsholdbare modeller for udviklingen af den danske folkeskole, og at disse tager udgangspunkt i en balance mellem de hensyn, der opstilles i Børnekonventionens artikel 28, 29 og 31.*

B. Mobning i skolerne (artikel 29)

131. WHO-undersøgelser af skolebørns sundhed og trivsel fra 1994 og 1998 viste, sammen med Børnerådets egen undersøgelse fra 1999⁷⁰, at ca. 25 % af danske børn i alderen 11 – 15 år blev mobbet ofte eller meget ofte i løbet af et skoleår. Siden 1998 har dette problem haft stor offentlig og politisk bevågenhed.

132. Dansk Center for Undervisningsmiljø (DCUM) blev etableret i april 2002 som følge af undervisningsmiljøloven, der trådte i kraft den 1. august 2001. Loven omfatter elever, studerende og andre deltagere i offentlig og privat undervisning. Centret formidler viden og inspiration til arbejdet med at forbedre undervisningsmiljøet på skoler og øvrige uddannelsessteder i Danmark. Centret er nu en betydningsfuld og positiv hovedaktør i indsatsen mod mobning. Bl.a. har Centret sammen med Landsforeningen Skole & Samfund og Børnerådet i 2004 taget initiativ til etableringen af Nationalt Samarbejde for Social Trivsel og mod Mobning, som alle landets 24 hovedaktører på grundskoleområdet har tilsluttet sig.

133. Sammen med Centret har Børnerådet i 2004 undersøgt forholdene hos ca. 1400 elever i Børnerådets Børne- og ungepanel.⁷¹ Undersøgelsen viser, at færre børn (ca. 11 %) bliver mobbet i

⁶⁸ Se SFI-Survey, <http://www.sfi.dk/sw198.asp>

⁶⁹ Se PISA-rapporten fra 2000.

⁷⁰ ”Om venskab, drilleri og mobning”, Børnerådet maj 1999.

⁷¹ ”Mobning 2004. En undersøgelse i 7. klasse”, Børnerådet og DCUM, marts 2004.

skolen i dag end for 5 år siden. Men den gruppe af børn (ca. 5 %), der bliver mobbet ofte, er desværre ikke blevet mindre. Disse tal bekræfter den seneste WHO-undersøgelse.⁷² Videre viser panelundersøgelsen, at ca. hver 5. elev, på et tidspunkt i sin skoletid, har følt sig mobbet af en lærer. Det fremgår også tydeligt, at forældrenes attitude til og omtale af andre mennesker har stor betydning for, hvor meget deres børn mobber andre. Dermed sætter undersøgelsen fokus på voksnes og forældres medansvar for indsatsen mod mobning.

134. Undervisningsmiljøloven er set med Børnerådets øjne et nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt middel mod mobning. Der mangler i loven en klar ansvarsplacering hos skolens ledelse og bestyrelse, og den indeholder heller ingen sanktioner eller tvangsmidler, når lovens krav ikke overholdes. Dette har bl.a. medført, at lovens krav om obligatoriske arbejdsmiljø-undersøgelser 3 år efter lovens vedtagelse endnu kun er gennemført på ca. 41 % af alle landet skoler.

135. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *undervisningsmiljøloven ændres til en egentlig arbejdsmiljølov, således at den indeholder en klar ansvarspræcisering, og at*
- *der findes forskningsmidler, der grundigt kan belyse og evaluere forskellige undervisnings- og socialpædagogiske metoders anvendelighed, samt undersøge betydningen af voksnes, herunder forældrenes betydning for omfanget af mobning.*

C. Børns medbestemmelse og klageadgang på skoleområdet

136. Der er ikke sket forbedringer af skoleelevers indflydelse på deres skolegang siden Børnerådets supplerende rapport til FN's Børnekomité fra maj 2000. Eleverne ønsker fortsat mere indflydelse på og at blive lyttet mere til i skolen.

137. Af undersøgelsen blandt Børnerådets Børne- og ungepanel om Børns Rettigheder fra august 2004 fremgår det, at kun 27,5 % oplever i høj grad at blive hørt i sager, der vedrører dem i skolen. Lidt over halvdelen (51,2 %) oplever det i nogen grad og 21,2 % oplever det i ikke så høj grad eller slet ikke. Af samme undersøgelse fremgår det, at langt de fleste skolebørn i 7. klasse (80,3 %) oplever skolen som meget vigtig, mens 62,7 % oplever den som kedelig og 51,6 % som hård. Der er altså tale om, at eleverne har en modsatrettet holdning til skolen som både vigtig - og som hård og kedelig. Kun 31,1 % finder at det ofte er spændende at gå i skole og kun 36,7 % synes at lærerne er gode til at lære fra sig.

138. Når det kommer til elevernes klagemuligheder, er der ingen ændringer sket siden Børnerådets supplerende rapport til FN's Børnekomité fra maj 2000, og børn er således stadig afhængige af deres forældres vilje og formåen. Skoleelever har ingen formelle muligheder for at klage over hverken de voksnes optræden, kvaliteten af deres arbejde eller over de fysiske og psykiske rammer i skolerne.⁷³

139. I modsætning til eleverne i gymnasiet og på ungdomsuddannelserne, har eleverne i folkeskolen ingen mulighed for at klage over karakterer og eksamen, hvis de f.eks. føler, at de ikke har fået en

⁷²Skolebørnsundersøgelsen 2002 er det danske bidrag til det internationale WHO-forskningsprojekt Health Behaviour in School-aged Children (HBSC), se www.hbsc.dk.

⁷³ "Notat om børns klagemuligheder", Børnerådet, oktober 2003.

ordentlig behandling under afgangseksamen, eller at de ikke har fået en fair årskarakter. De kan f.eks. heller ikke klage over en lærers behandling, skolens fysiske og psykiske miljø eller indeklimaet på skolen.

140. Børnerådet vil derfor anbefale, at:

- *debatten om hvorledes vi kan styrke børns retsstilling i almindelighed, må forstærkes med henblik på egentlige lovændringer. Rådet anbefaler derfor at regeringen iværksætter forberedelser til lovændringer, der utvetydigt fastslår, at skoleelever på alle alderstrin har adgang til klage, over en lærers behandling, over miljø og indeklima og over prøver og eksamen, samt fastsætter fremgangsmåder og procedurer, der fremmer tilgængeligheden og dermed anvendelsen af denne ret.*

VII. Særlige beskyttelsesforanstaltninger

A. Fængsling af børn og unge (artikel 37)

141. Artikel 37 fastslår bl.a. at fængsling af børn og unge kun må bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum. Ligeledes fastslår artikel 37, at et barn skal holdes adskilt fra voksne, medmindre dette ikke anses at være bedst for barnet. Således understreges, at fængsling af børn og unge skal være en undtagelse, og at der, hvis det finder sted, skal tages særligt hensyn til barnet og dets bedste.

142. FN's Børnekomité anbefalede således også i sine konkluderende bemærkninger fra juni 2001, at Danmark sikrer, at lovgivning og politikker vedrørende unge kriminelle er i overensstemmelse med Børnekonventionen og andre relevante internationale standarder på området. Ligeledes skal Danmark sikre, at børn effektivt adskilles fra voksne ved frihedsberøvelse, og at børn ikke isolationsfængsles, medmindre dette er til det enkelte barns bedste.

143. En forespørgsel i Kriminalforsorgen viser, at der den 13. august 2002 sad i alt 16 unge i alderen 15-17 år i Kriminalforsorgens institutioner, heraf 5 i arresthuse, 4 i Københavns fængsler, 1 i anstalten ved Herstedvester, 5 i statsfængslet i Ringe (lukket fængsel) og 1 i statsfængslet Kærshovedgård (åbent fængsel)⁷⁴. Det er Børnerådets opfattelse, at der er mangel på egnede steder til anbringelse af unge under efterforskningen, hvorfor de i stedet bliver fængslet.

144. Højesteret afsagde i 1999 en kendelse⁷⁵, der slår fast, at børn i visse tilfælde kan frihedsberøves i et fængsel for voksne og underkastes isolation, uden at dette er i modstrid med Danmarks ratifikation af Børnekonventionen – stik imod Børnekonventionens ordlyd og FN's Børnekomité's holdning. Børnerådet finder:

⁷⁴ "Skal børn i fængsel med voksne" af lektor Beth Grothe Nielsen, i Børnerådets bog "Børnekonventionen i Danmark", Børnerådet november 2002.

⁷⁵ Ugeskrift for Retsvæsen 1999.1415, dom afsagt den 28. maj 1999 angående varetægtsfængsling af to unge på hhv. 15 og 16 år. Højesteret slog fast at Børnekonventionen ikke er til hinder for at isolere børn og unge under en frihedsberøvelse, underordnet om isolationen foregår i et fængsel for voksne. Dog nåede Højesteret i den konkrete sag frem til, at de helt ekstraordinære omstændigheder, der således kræves for at frihedsberøve unge under 18 år i isolation, ikke var til stede i den konkrete sag.

- *den danske praksis på dette område uacceptabel, og opfordrer til nytænkning og udvikling af de relevante foranstaltninger for kriminelle unge.*

Straffeprocessuelle tvangsindgreb over for børn under den kriminelle lavalder

145. Ved lov nr. 443 af 9. juni 2004 om ændring af retsplejeloven er der indsat et nyt kapitel 75 b i retsplejeloven, som indeholder bestemmelser om straffeprocessuelle tvangsindgreb over for børn under 15 år. Med lovændringen er der skabt hjemmel til at tilbageholde mistænkte personer under 15 år. Tilbageholdelsen må kun *udstrækkes over 6 timer*, når det er nødvendigt af sikkerhedsmæssige grunde, eller når det undtagelsesvis er påkrævet af *hensyn til efterforskningen*, og anden anbringelse ikke er mulig, og må *aldrig udstrækkes over 24 timer*. I intet tilfælde må *enerumsanbringelse* udstrækkes ud over 6 timer.⁷⁶

146. Børnerådet har over for regeringen tilkendegivet, at rådet billiger en lovændring, der skaber klarhed og hjemmel på områder, der hidtil har været uregulerede, for så vidt den styrker børn og unges retssikkerhed. Men tilbageholdelse af et barn vil altid indebære en risiko for traumatisering og må derfor efter rådets opfattelse alene ske af sikkerhedsmæssige hensyn til barnet - og ikke af hensyn til efterforskningen. Tvingende hensyn til efterforskningen i sager om fx vold, voldtægt og røveri må efter rådets opfattelse tilgodeses ved etablering af et politimæssigt beredskab, der medfører, at barnet i givet fald kan overdrages til repræsentanter for socialforvaltning eller børnesagkyndig ekspertise. Børnerådet har også protesteret stærkt imod anbringelse i enerum af børn.

147. Der er etableret en indberetningsordning, efter hvilken politiet skal orientere Rigsadvokaten om sager om enerumsanbringelse af børn under 15 år, og sager, hvor tilbageholdelse er udstrakt ud over 6 timer. Rigsadvokaten skal på denne baggrund vurdere, om anvendelsen i praksis af disse metoder giver anledning til ændringer af ordningen. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *loven ændres således, at børn under 15 år maksimalt kan tilbageholdes 4 timer og ikke må enerumsanbringes. Og at der etableres et politimæssigt beredskab, der medfører, at barnet kan overdrages til repræsentanter for socialforvaltningen og børnesagkyndig ekspertise, når dette er nødvendigt.*

Bekendtgørelse om magtanvendelse

148. Ved en ændring af bekendtgørelse om magtanvendelse i 2004⁷⁷ er der indført nye regler for anbringelse af børn og unge i døgninstitutioner. Det er nu muligt for kommunale myndigheder at anbringe børn ned til 12 år i sikret afdeling på døgninstitution uden den dispensation fra amtet, der hidtil har sikret, at sagen blev grundigt belyst af flere af hinanden uafhængige instanser. Børnerådet har mindet socialministeren om, at ophold i sikret afdeling har betydelig lighed med indespærring i fængsel, hvilket kan få skæbnesvangre følger, særligt for den gruppe svært belastede børn, som reglerne sigter til. Anbringelse af børn på en sikret afdeling må derfor være den absolut sidste udvej. Det vil endvidere fortsat være muligt for amterne at dispensere fra aldersgrænsen på 12 år, således at altså endnu yngre børn kan anbringes på sikret afdeling. Dette anser Børnerådet for uforsvarligt og uforeneligt med al viden om børns behov. Børnerådet anbefaler derfor, at:

⁷⁶ Se bl.a. Rigsadvokaten Informerer nr. 32/2004, 1. juli 2004

⁷⁷ Bekendtgørelse nr. 620 af 21. juni 2001, ændret pr. 1. juli 2004

- *der indføres en nedre aldersgrænse på 12 år for anbringelse på sikret afdeling, og at der til bekendtgørelsen udarbejdes en vejledning til kommuner og institutioner, hvoraf det bl.a. fremgår, at kommunen ikke er forpligtet til at benytte sig af den nye regel i bekendtgørelsen, men fortsat kan konsultere amtet i disse sager, inden der skrives til anbringelse i sikret afdeling.*

149. Børnerådet er generelt bekymret over den uforsonlige tone, der dominerer debatten om de yngste lovovertrædere. Regeringens initiativer signalerer en hidtil uhørt hårdhed over for kriminelle unge, helt frigjort for det humanistiske grundsyn, der historisk har præget dansk retspolitik. Udfoldes regeringens synspunkter yderligere i praksis, er der, set med Børnerådets øjne, fare for, at der indføres en de facto kriminel lavalder på 12 år, selv om straffelovens ordlyd om dette emne ikke ændres. Der er tale om børn, der går i 6. klasse, og som burde nyde godt af maksimal beskyttelse og omsorg ikke bare fra deres forældres side, men også fra samfundets side, uanset at nogle af dem i den givne situation har lagt sig ganske alvorligt ud med loven. Kriminelle børn er ofte tidligt skadede og svigtede børn, som har modtaget meget lidt omsorg og kærlighed. Fængsel og magt bringer dem ikke ud af kriminalitet. I stedet skabes en gruppe psykisk svært belastede unge med en lang kriminel karriere foran sig. Børnerådet finder:

- *denne udvikling uacceptabel, udtryk for et skred i den forkerte retning og til stor samfundsmæssig skade. Rådet efterlyser initiativer, der styrker det kriminalpræventive arbejde i kommunerne og planlægningen af en systematisk socialpædagogisk behandling til hjælp for de børn, der er kommet galt afsted.*

Ungdomssanktionen

150. Ungdomssanktionen er et toårigt socialpædagogisk behandlingsforløb for unge mellem 15 og 18 år, der har begået personfarlig kriminalitet samt grovere berigelseskriminalitet. Sanktionen forløber i tre dele: Indledende ophold i sikret social institution i 2 – 12 måneder, herefter anbringelse under lempeligere former indtil 12 mdr. og endelig ambulans socialpædagogisk behandling i resten af tiden. Domstolene fastsætter rammerne for forløbet efter indstilling fra de sociale myndigheder. Selve indholdet tilrettelægges herefter af de sociale myndigheder. Ungdomssanktionen trådte i kraft i sommeren 2001, og den endelige evaluering af sanktionen kan derfor først ventes om nogen tid, når tilbagefaldet kan vurderes. Med ordningen sker der et brud med hidtidig praksis på området, fordi behandling og straf ikke holdes skarpt adskilt. Praksis gennem mange år med alternativ anbringelse af unge lovovertrædere er dermed tilsidesat.

151. Som udgangspunkt forekommer det Børnerådet pædagogisk rigtigt og til den unges bedste, at unge som har begået alvorlig kriminalitet kan fastholdes i et længerevarende behandlingsforløb, under forudsætning af behandlingstilbuddets rette karakter og kvalitet, samt at behandlingen planlægges og gennemføres indenfor det sociale system. Det kan imidlertid diskuteres, om dom til behandling - dvs. behandling som straf - er det rette udgangspunkt til at støtte disse unge til et bedre liv. Afgørende for Børnerådet er det imidlertid, at der for alle unge som har begået alvorlig kriminalitet hurtigt etableres et længerevarende socialpædagogisk forløb, og at rammerne for ungdomssanktionen udfyldes af de sociale myndigheder.

152. Ordningen har været genstand for kritik fra såvel socialpædagogisk som faglig juridisk side. Bl.a. har en gennemgang af praksis indtil nu vist, at sanktionen har ført til skærpelse af

strafniveauet, og at der er stor usikkerhed om anvendelsesområdet⁷⁸. Det nævnes videre, at to lovovertrædere kan idømmes samme sanktion, selvom der i de respektive sager er forskyldt straffe af meget forskellig strengthed. Kommunerne anklages for kassetænkning, når der visiteres til sanktionen, idet udgiften for kommunen er mindst, så længe den unge opholder sig i sikret afdeling⁷⁹. De unge i ordningen citeres for i vid udstrækning at opleve sanktionen som en egentlig straf – og ikke som behandling.

153. Justitsministeriets Forskningsenhed har i oktober 2004 udsendt en delredegørelse for sanktionens første år, hvori visse vanskeligheder ved ordningen belyses⁸⁰. Blandt andet har der været mangel på ledige pladser på egnede anbringelsessteder, de unges indstilling og samarbejdsvillighed har været problematisk, det har skabt forvirring og demotiveret den unge, når der er faldet en ny dom under afsoning af ungdomssanktionen ligesom det er et problem at anke af en ungdomssanktion betyder, at påbegyndelsen udskydes. Det understreges dog, at dette ikke er den endelige evaluering, og at der på sigt vil blive gennemført en egentlig effektevaluering, for at vurdere om ungdomssanktionen eventuelt har en større (eller mindre) specialpræventiv effekt end andre sanktioner. Der vil dog gå nogle år, inden en sådan kan gennemføres, da tilstrækkeligt mange unge skal have afsluttet en ungdomssanktion, for at effektevalueringen kan gennemføres. Børnerådet anbefaler derfor, at:

- *det ikke må være økonomi, der afgør, hvor længe den dømte skal sidde i sikret afdeling, men udelukkende hensynet til den dømte, og at*
- *effektevalueringen af ungdomssanktionen nøje følges, og at der tages de nødvendige konsekvenser på baggrund af evalueringens konklusioner.*

154. Med ganske kort varsel og uden forudgående drøftelser med de relevante parter har regeringen i december 2004 udsendt udkast til ny bekendtgørelse om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet. Forslaget udvider myndighedernes adgang til at anvende magt over for unge i form af længere anbringelse i isolation i de særligt sikrede afdelinger. Hjemmelen gælder særligt for voldelige unge og unge med psykiske lidelser, under henvisning til, at disse skal kunne rummes i varetægtssurrogat og ungdomssanktion m.v. Børnerådet har protesteret til Socialministeriet over høringsfristen, der har umuliggjort en seriøs sagsbehandling. Rådet understreger, at dette sagsområde bør drøftes grundigt og i tværsektorielt regi, fordi det vedrører grundlæggende rettigheder for børn og unge i det offentlige varetægt.

- *Børnerådet er meget bekymret over denne udvikling. Det er et yderligere skred væk fra det humanistiske grundsyn, der tidligere har præget den danske retspolitik. Børnerådet opfordrer derfor regeringen til, at indkalde relevante parter, herunder organisationer med indgående erfaringer på anbringelsesområdet, til en bredere drøftelse af problemstillingen.*

⁷⁸”Den særlige ungdomssanktion”, Jørn Vestergaard i Lov & Ret, august 2003.

⁷⁹”Det er jo ikke pølsefabrikker, det her! Straf og behandling af unge – resultater fra speciale om Ungdomssanktionen”, Mette Arnsfelt Andersen m.fl., Sociologisk Institut, Københavns Universitet, december 2003.

⁸⁰”Forløbet af ungdomssanktionens første år. Delredegørelse”, Justitsministeriets Forskningsenhed, København 2004. Se redegørelsen på www.jm.dk.

VIII. Afslutning

155. Set i et internationalt lys hører danske børn til de mere privilegerede børn i verden – især i relation til materielle goder, social velfærd, uddannelse og kulturelle rettigheder. Men som det er dokumenteret i rapporten, er der områder, hvor beskyttelsen af barnets rettigheder er gået tilbage de seneste 5 år, og der er en del steder, hvor der - trods Komitéens anbefalinger fra juni 2001 - ikke er sket en styrkelse af barnets rettigheder.

156. Ved at udarbejde denne supplerende rapport, og børne- og ungerapporten ”Børnesyn”, ønsker Børnerådet at bidrage til en højere grad af implementering af Børnekonventionen i Danmark og en udbredelse af Børnekonventionens bogstav og ånd til børn og voksne i Danmark såvel som internationalt. Det er Børnerådets ønske, at ethvert barn i Danmark må opleve sig set og respekteret som sig selv, overalt hvor barnet færdes. Det er den danske regering, der har det primære ansvar for, at der overalt i samfundet genereres den viden og indsigt der er nødvendig for at nå dette mål. Men Børnerådet stiller sig til naturligtvis til disposition - for således at bidrage hertil.

