

The background of the entire page is a grid of colored squares. The top-left square is black, the top-right is light blue, the middle-left is dark purple, and the middle-right is magenta. The bottom half of the page is a large, textured area with a grid pattern, transitioning from blue on the left to purple on the right. In the center of this textured area, there are dark silhouettes of several people standing in a row, looking towards the right.

INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER

OVERGREB  
MOD BØRN

HVOR LANGT  
RÆKKER  
BESKYTTELSEN?

## **OVERGREB MOD BØRN – HVOR LANGT RÆKKER BESKYTTELSEN?**

Forfatter: Anette Faye Jacobsen

Tak til bestyrelsen i Børne- og Kulturchefforeningen, BKF (efteråret 2015); tidligere medlem af Børnerådet Jette Deltorp og Helene Oldrup, SFI, for kommentarer og input til rapportens undersøgelser. Endvidere tak til ledelse og medarbejdere i børne- og familieforvaltningerne i Hvidovre, København (Valby og Vesterbro), Lolland, Mariagerfjord, Nordfyn, Silkeborg, Skanderborg, Sorø, Vejen og Vesthimmerland kommuner. Rapportens indhold er naturligvis alene forfatterens og Institut for Menneskerettigheders ansvar.

Janne Jakobsen og Noor Matouk har bistået som forskningsassistenter.

ISBN: 978-87-93241-80-0

Tryk: Rosendahls a/s

Forside: Hedda Bank Grafisk

© 2016 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K

1403 København K

Telefon 3269 8888

[www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddele, løs bagkant og stærke kontraster.

Læs mere om tilgængelighed på [www.menneskeret.dk/tilgaengelighed](http://www.menneskeret.dk/tilgaengelighed)

# INDHOLD

<b>RESUME</b>	<b>6</b>
Overgrebspakkens nye initiativer	6
Formål og metoder i analysen	7
Beskyttelse af børn i menneskeretten	8
Forskningen	9
Dansk lovgivning og vejledninger	10
Den kommunale praksis	11
Undersøgelsens resultater og anbefalinger	13
<b>SUMMARY</b>	<b>15</b>
Focus, purpose, and methods of the analysis	15
Results and recommendations	16
<b>1 OM ANALYSEN</b>	<b>18</b>
Baggrund	18
Formål og spørgsmål i undersøgelsen	19
Metoder og afgrænsninger	21
<b>2 MENNESKERETTEN</b>	<b>25</b>
Børnekonventionens overgrebsbeskyttelse	26
Børnekomiteens anbefalinger	27

Den Europæiske	
Menneskerettighedsdomstol	30
Beskyttelse mod nedværdigende behandling	32
Pligt til forebyggelse og oprejsning	34
Retten til familieliv	36
Andre internationale kampagner	39
<b>3 FORSKNING</b>	<b>41</b>
Definitioner	41
Udbredelse	45
Danske tal for psykiske og fysiske overgreb	47
Effekter og udvikling	51
<b>4 DANSK REGULERING</b>	<b>52</b>
Straffeloven og forældreansvarsloven	52
Servicebogen	53
Vejledning nr. 3 til servicebogen	55
Socialstyrelsens vejledningsmateriale	58
<b>5 PRAKSIS I KOMMUNERNE</b>	<b>63</b>
De skriftlige overgrebsberedskaber	63
Fokus på seksuelle overgreb	65
Ledere og medarbejdere om overgrebsbegrebet	65

<b>6 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER</b>	<b>67</b>
<b>BILAG</b>	<b>70</b>
Bilag 1: Spørgeskema til chefer for børne- og familieområdet	70
Bilag 2: Spørgeskema til medarbejdere på børne- og familieområdet	78
Bilag 3: Spørgeguide til chefer i børne- og familieafdelinger	84
Bilag 4: Spørgeguide til medarbejdere i børne- og familieafdelinger	86
<b>SLUTNOTER</b>	<b>87</b>

## **OVERGREBSPAKKENS NYE INITIATIVER**

I 2013 blev den såkaldte Overgrebspakke sat i værk. Den betyder blandt andet, at kommunerne skriftligt skal formulere et beredskab for at kunne forebygge, opspore og behandle overgreb mod børn. Kommunerne blev også pålagt at tage stilling til enhver underretning om et barns forhold inden for 24 timer og føre en samtale med barnet straks, hvis der er mistanke om overgreb. Der blev desuden regionsvis etableret børnehuse, som står for udredning af børnenes forhold i overgrebssager.

De nye tiltag var især møntet på seksuelle og voldelige overgreb, mens psykiske overgreb og omsorgssvigt var mindre i fokus. Inden for menneskeretten lægges der imidlertid stor vægt på, at børn har krav på beskyttelse mod alle former for overgreb.

**” Det med, at man har skældt barnet voldsomt ud. Det kan barnet også opfatte som at blive slået.**

Birgit Tryk Johansen, socialrådgiver,  
Mariagerfjord Kommune

## **FORMÅL OG METODER I ANALYSEN**

Rapporten er den ene af to analyser, som undersøger forskellige aspekter af Overgrebspakken fra en menneskeretlig vinkel.<sup>1</sup> Her fokuserer vi på, om dansk lovgivning og de officielle retningslinjer både centralt og på kommunalt niveau er formuleret hensigtsmæssigt i forhold til at sikre børn bedst muligt mod alle former for overgreb.

Denne analyse består af følgende elementer:

- Vi kortlægger de vigtigste retningslinjer fra FN's Børnekomité og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.
- På den baggrund gennemgår vi den danske regulering og supplerer med en analyse af Socialstyrelsens vejledningsmateriale til kommunerne.
- På det praktiske niveau ser vi nærmere på, hvilken forståelse af overgrebsbegrebet der kommer til udtryk i de lovpligtige overgrebsberedskaber, som alle kommuner skal formulere og offentliggøre.
- Ledere og medarbejdere i de kommunale børne- og familieforvaltninger er blevet spurgt via spørgeskemaer og i supplerende interviews, hvordan de opfatter overgrebsbegrebet i deres daglige arbejde.

” Vi som kommune tillader os at fortolke teksten og udøve et fagligt skøn med hensyn til, hvad der er barnets tarv. Dét er barnets trivsel og omsorg vigtig, og undtagelsen for at undlade en samtale inden for 24 timer kan eksempelvis finde sted, hvis det er lige før en weekend, som ville betyde, at barnet efterlades i et vakuum over flere dage. Med mindre mistanken er så alvorlig, at der skal handles akut.

Anne Roving, afdelingsleder,  
Københavns Kommune

## **BESKYTTELSE AF BØRN I MENNESKERETTEN**

FN's Børnekonventions artikel 19 beskriver staternes forpligtelser til at beskytte børn mod overgreb i hjemmet. Her defineres overgreb bredt som enhver form for fysisk og psykisk vold, vanrøgt og seksuel mishandling.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har behandlet en lang række sager om vold mod børn. Nogle af disse er blevet vurderet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 om beskyttelse mod tortur og anden nedværdigende behandling eller straf. Domstolen bruger kun begrebet 'nedværdigende behandling og straf', når der er tale om mere alvorlige overgreb. Men den skelner ikke mellem forskellige typer af overgreb. Staten skal beskytte børn mod både fysiske, psykiske og seksuelle mishandlinger såvel som mod vanrøgt.



” Vi har mest omsorgssvigt, når vi ser bort fra de akutte sager. Forældrene har det dårligt, misbrug eller andre personlighedsproblematikker. Det ser vi på børn, der er beskidte, lugter måske meget af røg; madpakker, der ikke er i orden; eller tøj, der er for småt eller beskidt. Vi er en lille kommune, vores SSP er ude i områderne. Jeg tror ikke, der er mange, der går under radaren.

Maj-Britt Bøge, socialrådgiver,  
Sorø Kommune

Menneskerettighedsdomstolen har desuden behandlet sager om vold mod børn under konventionens bestemmelse om beskyttelse af familielivet i artikel 8. Her skelnes heller ikke mellem fysisk og psykisk vold. Der er også afgørelser, hvor domstolen har dømt en stat for krænkelse af børns ret til familieliv, fordi de over en længere periode havde været vidner til deres fars vold og verbale overfald på deres mor. Myndighederne kendte til disse forhold og skulle have sikret børnene imod et så utrygt og psykisk nedbrydende hjemmeliv.

## **FORSKNINGEN**

Det er svært at få sikre data for forekomsten af de forskellige typer af børnemishandling i hjemmet. Både international og dansk forskning har imidlertid vurderet, at psykiske overgreb og omsorgssvigt har en udbredelse, der er på linje med fysiske mishandlinger, mens seksuelle overgreb i hjemmet forekommer mindre hyppigt. Skadevirkningerne for børns trivsel og udvikling af alle former for børnemishandling er

veldokumenterede. Det kan dog ikke påvises, at den ene form for overgreb er mere nedbrydende for barnet end den anden.

### **DANSK LOVGIVNING OG VEJLEDNINGER**

Straffeloven forbyder og straffer fysiske og seksuelle overgreb mod børn. Det er desuden strafbart at udsætte sine børn for vanrøgt og nedværdigende behandling. Der er afsagt en række domme i medfør af forbuddet mod fysiske og seksuelle overgreb, men ingen, der alene falder ind under forbuddet mod vanrøgt og nedværdigende behandling.

Det ser således ud til, at sager, hvor børn udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling fra deres forældres side, kun kommer for domstolene i meget begrænset omfang. Det er måske en af grundene til, at disse former for børnemishandling også har fået mindre opmærksomhed i Overgrebspakken.

Serviceoven har en lang række bestemmelser, der skal bidrage til beskyttelsen af børn. Som nævnt indførte Overgrebspakken desuden en række nye tiltag i serviceloven, hvor særligt fysiske og seksuelle overgreb var i fokus.

Vægtningen af fysiske og i særdeleshed seksuelle overgreb afspejles også i det vejledningsmateriale, der skal støtte kommunerne i at formulere deres overgrebsberedskab. Materialet er udkommet i flere udgaver fra Socialstyrelsen, senest i 2016.

**” Det er svært at bevise, at det er psykiske overgreb. Det kører ikke ind som overgreb, det kommer ind som bekymring for barnets trivsel. Så kan det jo være, fordi far og mor slås, eller barnet lider overlast på grund af forældres misbrug.**

Teamleder i børne- og familieafdeling,  
Sjælland og øerne

### **DEN KOMMUNALE PRAKSIS**

Kommunernes praksis skal afspejle lovens krav. Undersøgelsen viser dog, at nogle kommuner alene har fokus på seksuelle overgreb i deres skriftlige beredskaber. Det er ikke tilstrækkeligt. Endvidere skal kommunerne sikre, at deres beredskabet er offentligt tilgængeligt. Her er næsten alle kommuner med.

En del kommuner opererer med et bredere overgrebsbegreb i deres skriftlige beredskaber, end det loven kræver. Dette bekræfter en spørgeundersøgelse blandt ledere og medarbejdere i de kommunale børne- og familieforvaltninger.

Andre ledere og medarbejdere siger i spørgeundersøgelsen, at det ville kræve ekstra ressourcer og yderligere uddannelse af medarbejdere, hvis psykiske overgreb skulle indgå på lige fod i beredskabet med fysisk og seksuel vold.

**” Om det er overgreb eller mistrivsel – der er vi meget mere optaget af mistrivsel. Det er jo egentlig det bredeste.**

Lone Baggersgaard Petersen, leder af familiesektionen, Silkeborg Kommune

En tredjedel af kommunerne har i deres overgrebsberedskab en særlig vægtning af seksuelle overgreb i forhold til andre typer overgreb – på linje med vejledningsmaterialet fra Socialstyrelsen. Heraf har seks kommuner udelukkende offentliggjort et beredskab mod seksuelle overgreb.

Der kan ikke trækkes en lige linje fra kommunens skriftlige beredskab til den konkrete indsats over for udsatte børn. Men det er nærliggende at mene, at det fokus, der angives i det skriftlige beredskab, til en vis grad er styrende for medarbejdernes opmærksomhed på børnenes forhold. Det betyder også, at hvis der mangler opmærksomhed på psykiske relationer mellem børn og forældre, kan der være risiko for, at psykiske overgreb overses.

” Lovgivningen skal pålægge forvaltningen og kommunerne at være lige så opsøgende på vanrøgt og psykiske overgreb som på fysisk vold og overgreb. Måske skal man opkvalificere de medarbejdere, der er ude i institutionerne. De skal have skærpet opmærksomheden på de her børn. Det skal komme langt tidligere, fra børnehaver og dagpleje. Det er jo især skolerne, der underretter. Vi skal ud i børnehaverne. Det er ikke nok, at lederne kommer til møde her i forvaltningen en gang imellem.

Susanne Kragh, socialrådgiver,  
Vesthimmerlands Kommune

## **UNDERSØGELSENS RESULTATER OG ANBEFALINGER**

På baggrund af FN's Børnekonventions bestemmelser om medlemsstaternes forpligtelser til at beskytte børn mod alle former overgreb er der nogle mangler i de regler, der gælder for kommunernes overgrebsberedskab.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- at serviceloven ændres, så børn beskyttes ligeligt mod fysiske, psykiske og seksuelle overgreb samt vanrøgt.

I vejledningsmaterialet fra Socialstyrelsen og i beredskaberne hos en tredjedel af kommunerne ses der større eller udelukkende opmærksomhed på seksuelle overgreb i forhold til de andre typer af overgreb.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- at centrale vejledningsmaterialer fremmer beskyttelse af børn mod alle former for overgreb ved at give ligeligt balanceret og detaljeret vejledning til kommunerne.
- at kommunerne sikrer, at deres overgrebsberedskaber indholdsmæssigt lever op til lovens krav og er offentligt tilgængelige, for eksempel på deres hjemmesider.
- at kommunerne via den lovpligtige revision af deres overgrebsberedskab sikrer viden og opmærksomhed hos frontpersonale mod alle typer af overgreb.

# SUMMARY

The Danish Institute for Human Rights is the independent national human rights institution of Denmark. Our mandate includes the promotion and monitoring of human rights at all levels.

Human rights are to a large extent implemented at the local level. It is therefore important to assess the effectuation of legislation in municipalities. This report is one of two parallel publications<sup>2</sup> analysing aspects of municipal protection schemes and measures to prevent and handle cases of child abuse.

## **FOCUS, PURPOSE, AND METHODS OF THE ANALYSIS**

This report focuses on the concept of child abuse as it has been defined in the recent legislative reform, called the 'Anti-Abuse Package' ('Overgrebspakken'). The amendment explicitly specified physical and sexual abuse as the focus of the initiative, and consequently excluded psychological abuse and neglect from certain aspects of the protection measures.

The aim of the analysis is to assess whether the new enactment provides full protection of children against abuse as prescribed in the Convention on the Rights of the Child and the European Convention on Human Rights.

The methods employed in the report include inquiries into interpretations and recommendations from the Committee on the Rights of the Child, together with case law from the European Court of Human Rights. The report analyses Danish legislation and other official instruments on the basis of the human rights provisions as well as recent research into the prevalence of different forms of child abuse in Denmark. Moreover, municipal abuse prevention schemes (Danish: 'overgrebsberedskab') are evaluated in order to obtain information about the local understanding of the concept of abuse and the resulting scope of protection measures. This is supplemented by questionnaires and interviews with municipal employees and managers in order to obtain their opinion regarding the challenges and potential of securing full protection, including psychological abuse and neglect.

## **RESULTS AND RECOMMENDATIONS**

The conclusion of the analysis is that the Danish national regulations and municipal implementation of child abuse protection measures are not fully in accordance with international obligations as laid down by the Committee on the Rights of the Child and the European Court of Human Rights.

The scope of regulation, policies and schemes as well as practical efforts to secure children must include all forms of abuse.



The Danish Institute for Human Rights therefore recommends, with a view to ensuring compliance with international human rights obligations and recommendations, that:

- the government should amend the Social Service Act (serviceloven) with a view to including protection against psychological abuse and neglect equal to that provided against physical and sexual abuse.
- official instructions and guidance materials should be revised in order to provide guidelines that are equally detailed and nuanced with respect to all four forms of child abuse: physical, sexual, psychological abuse and neglect.
- all municipalities should conceive their own local schemes to prevent child abuse as prescribed by the Social Service Act, and make them public.
- when revising their prevention schemes, all municipalities should adopt protection measures against all forms of abuse, with psychological abuse and neglect covered as thoroughly as physical and sexual abuse.

## 1 OM ANALYSEN

### BAGGRUND

I 2012 vedtog Folketinget den såkaldte Overgrebspakke. Formålet med initiativet var at styrke beskyttelsen af børn mod overgreb. Pakken betød en række justeringer af serviceloven. Blandt andet skulle alle kommuner formulere et skriftligt beredskab med retningslinjer til ansatte i forvaltningen og til frontpersonale i institutioner og skoler om forebyggelse, opsporing og behandling af sager om overgreb mod børn. Kommunerne blev forpligtet til at tage stilling til alle indkomne underretninger om børn inden for 24 timer samt hurtigst muligt afholde samtale med barnet, hvis der var mistanke om overgreb. Sådanne sager skulle endvidere nærmere udredes af et børnehus, som blev etableret i hver region.

” **Typisk handler det rigtig meget om en presset familie, måske en helt anden kulturforståelse. Og så kan det aftales, at de modtager familiebehandling, sådan at der kan forebygges yderligere vold eksempelvis. Det er de gode sager.**

Anne Rovsing, afdelingsleder,  
Københavns Kommune

I forarbejderne til Overgrebspakken blev det fastslået, at begrebet overgreb skulle dække "både over seksuelle og voldelige overgreb".<sup>3</sup> Det fremstod som en afgrænsning, der udelukkede psykiske overgreb og omsorgssvigt fra akutberedskabet, hvor der straks skal reageres blandt andet med, at der føres en samtale med barnet.

I menneskeretten lægges der stor vægt på, at børn skal beskyttes mod alle former for overgreb. Fra forskningen er der desuden kommet mere viden om udbredelse af mishandling af børn i hjemmet. Der er således en bred anerkendelse af, at det er vigtigt at beskytte børn, men også at der er mange vanskeligheder forbundet med det.

#### **FORMÅL OG SPØRGSMÅL I UNDERSØGELSEN**

Helt kort sagt undersøger denne analyse, om den danske lovgivning og kommunernes praksis efterlever de menneskeretlige anbefalinger til, hvordan børn skal beskyttes mod overgreb i hjemmet. Det er særligt forståelsen af, hvad begrebet overgreb rummer, der er i fokus.

**” Efter ændring i lovgivningen skal alt anmeldes, som drejer sig om fysisk vold. Det giver nogle udfordringer i forhold til politiets muligheder for at rejse tiltale. Der arbejdes hos alle instanser på at finde et passende leje, der matcher, hvad lovgiver har tænkt.**

Annelise Andersen, teamleder,  
Lolland Kommune

FN's og Europarådets menneskerettighedssystemer har en række bestemmelser om, hvordan overgreb mod børn skal forstås. Sociologisk, psykologisk og medicinsk forskning har også definitioner af overgreb med inddelinger i forskellige typer. Både international og dansk forskning har desuden forsøgt at vise effekter og udbredelse af overgreb mod børn i hjemmet.

På baggrund af menneskeretten og forskningen undersøger rapporten konkret spørgsmål om:

- hvordan defineres overgreb mod børn i lovgivningen, nærmere bestemt i straffeloven og serviceloven?
- hvordan forstås overgreb i Socialstyrelsens vejledningsmateriale til kommunerne?
- hvordan definerer kommunerne overgreb mod børn i deres skriftlige beredskaber?
- hvordan forstår chefer og medarbejdere i kommunernes børne- og familieforvaltninger overgrebsbegrebet, og ser de muligheder for at arbejde med en bred definition?

Herudfra kan rapporten give en række anbefalinger til, hvordan overgrebsbegrebet – og dermed også overgrebsbeskyttelsen – kan udvikles i dansk sammenhæng, så det bliver mest muligt i overensstemmelse med menneskeretten.

” Der er meget forskellige forforståelser. Nogle synes, det er i orden at få en endefuld eller en lussing, hvis en 14-årig pige er fuldstændig kropumulig.

Børnerådgiver, Sjælland og øerne

## **METODER OG AFGRÆNSNINGER**

Rapportens retlige analyser gennemgår, hvordan begrebet overgreb kan præciseres ud fra de fortolkninger, som er kommet fra FN's Børnekomite og Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg. Desuden beskrives relevante bestemmelser i lovgivningen for at belyse anvendelsen af overgrebsbegrebet i dansk ret.

Rapporten analyserer desuden overgrebsbegrebet, som det anvendes i de seneste empiriske undersøgelser af udbredelsen af overgreb i hjemmet i Danmark. Det giver anledning til en metodisk diskussion af, hvordan man skal fastlægge og operationalisere en nedre grænse for, hvornår der er tale om overgreb. Sådanne operationaliseringer er helt afgørende for, hvilke resultater man får, når man undersøger udbredelsen af overgreb. Målinger for udbredelsen af forskellige typer af overgreb er vigtige, når politikere og fagfolk beslutter, hvordan der skal prioriteres i indsatserne mod overgreb.

Rapporten gennemgår de skriftlige overgrebsberedskaber, som kommunerne har offentliggjort. Herigennem kan det kortlægges, hvordan overgreb forstås i den indsats,

kommunerne organiserer over for frontpersonale og i forvaltningens børne-/familieområde. Beredskaberne er blevet samlet ind fra kommunernes hjemmesider i efteråret 2016. Der er stor variation mellem kommunernes beredskaber; nogle er ganske korte, og i nogle kommuner er der ikke lagt beredskab ud offentligt.

De fleste kommuner har dog mere detaljerede skriftlige beredskaber, hvor man får et indtryk af, hvilke typer af overgreb kommunen fokuserer sine indsatser på.

Der er desuden udsendt spørgeskemaer til samtlige chefer for kommunernes børne- og familieforvaltninger. De blev sendt ud og besvaret i november 2015. Cheferne er blevet bedt om at forholde sig til en række spørgsmål om emnet. Desuden blev de anmodet om at videresende et spørgeskema til to medarbejdere i deres forvaltning. Skemaet til medarbejderne skulle belyse tilsvarende problematikker, som cheferne blev spurgt om, men set fra en medarbejdervinkel. Godt over halvdelen af cheferne besvarede spørgsmålene, hvilket kan give et indtryk af, hvordan holdningerne er til beredskabsforpligtelsen bredt i kommunerne, uden at det dog kan siges at være repræsentativt. Blandt socialrådgiverne/-formidlerne er det kun noget under halvdelen, der har svaret. Det er derfor mindre sikkert at udtale sig generelt om vurderinger blandt medarbejderne. Spørgeskemaerne er optrykt som bilag 1 og 2.

**” Jeg tror, alle socialrådgivere har den der Tønder-sag i baghovedet. Tænk, hvis det var mig, der overså noget. Der sidder sådan en frygt i én. Det ville være det værste, der kunne ske.**

Socialrådgiver, Sjælland og øerne

Spørgeskemabesvareelserne er suppleret med interviews med en børne-/familiechef samt to rådgivere i ti forskellige kommuner, fordelt med to kommuner i hver region. Kommunerne er valgt, så forskellige typer som storby-, udkants- og socialøkonomisk udfordrede kommuner er repræsenteret.<sup>4</sup> Vi har kontaktet børne- og familiecheferne i de kommuner, vi gerne ville have interviews fra, og spurgt, om vi kunne interviewe en leder på området og to medarbejdere.

Interviewene var planlagt til at vare ca. en halv time for hver af de deltagende. Der var valgt korte interviews af hensyn til informanternes tid. Der blev brugt semistrukturerede spørgeguides som udgangspunkt for interviewene, to forskellige til henholdsvis chefer og medarbejdere. De to guider er optrykt som bilag 3 og 4. Interviewene blev gennemført fra november 2015 til og med januar 2016.

Interviewene fungerer som eksempler på synspunkter og vurderinger af overgrebsbegrebet hos menige rådgivere og mellemledere. De er fortrinsvis brugt som en slags

illustrationer i rapporten. De interviewbidder, der er trykt, er blevet godkendt til denne anvendelse af de interviewede. Nogle af informanterne har valgt at fremstå anonymt, blot med angivelse af stilling og landsdel.

De empiriske analyser af kommunernes praksis begrænser sig til, hvad der er vedtaget kommunalpolitisk, og hvad ansatte i forvaltningen selv formulerer om overgrebsbegrebets indhold. Praksis kan naturligvis også anskues fra andre vinkler, herunder borgernes, inkl. børnenes. Disse perspektiver ligger imidlertid uden for rapportens rammer.



### 2 MENNESKERETTEN

Børn skal beskyttes mod overgreb. Det er fastslået i FN's Børnekonvention. Børnekomiteen, der overvåger konventionen, har udsendt to generelle kommentarer, der nærmere fastlægger, hvordan komitéen fortolker staternes forpligtelser til at sikre beskyttelsen i deres lovgivning og praksis.

Dette kapitel gennemgår Børnekonventionen og nogle centrale domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol for at få kortlagt, hvordan begrebet overgreb forstås inden for menneskeretten.

**” Dem, vi får flest af, er dér, hvor far og mor er kommet til at labbe lille Per en. Ankestyrelsen blev næsten forarget på mig, fordi jeg sagde: Vil det sige, at det, at far kommer til at give lille Per en lussing – er det vold? Jamen de korreksede mig nærmest, fordi det at slå, det er vold. Og dem får vi flest af, synes jeg.**

Socialrådgiver, Jylland

## **BØRNEKONVENTIONENS OVERGREBSBESKYTTELSE**

FN's Børnekonventions vigtigste bestemmelse, når det handler om beskyttelse af børn mod overgreb, er artikel 19 (se boksen nedenfor).

Her i rapporten vil begrebet vold blive brugt synonymt med overgreb. Begge ord bliver anvendt i den brede betydning, som bruges i Børnekonventionens artikel 19.

### **BØRNEKONVENTIONENS ART. 19, STK. 1**

Deltagerstaterne skal træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuelt misbrug, medens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.

Børnekonventionen beskytter også mod tortur og grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling eller straf og foreskriver, at disciplin i skolen administreres, så barnets værdighed som menneske tilgodeses.<sup>5</sup> Her vil det dog af pladshensyn især være artikel 19, som tages op.

## **BØRNEKOMITEENS ANBEFALINGER**

FN's Børnekomite overvåger staternes efterlevelse af konventionens forpligtelser. Komitéen har udsendt to såkaldte generelle kommentarer, der udbygger og præciserer komitéens fortolkning af de krav, der stilles til beskyttelsen af børn mod vold i forskellige former.<sup>6</sup> De generelle kommentarer er autoritative fortolkningsbidrag af Børnekonventionens bestemmelser, men de er ikke retligt forpligtende for staterne. Den kendsgerning, at Børnekomiteen har udsendt to generelle kommentarer, der beskæftiger sig med beskyttelsen af børn mod vold, understreger, at det er en rettighed, som har meget høj prioritet hos komiteen. I denne rapport vil det især være den generelle kommentar, No. 13, der drejer sig om fortolkning af konventionens artikel 19 om vold i hjemmet, der er relevant.

Den generelle kommentar, No. 13, gør meget ud af, at børn skal beskyttes mod enhver form for vold. Det fremgår også af ordvalget i selve konventionsteksten, som er citeret ovenfor. Her nævnes udtrykkeligt: fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuelt misbrug. Komitéen skriver videre, at det er almindeligt at opfatte vold som fysisk skade og/eller intenderet skade. Men vold, sådan som Børnekomiteen bruger begrebet, må ikke opfattes som et udtryk, der på nogen måde vil bagatellisere betydningen af og vigtigheden af at imødegå ikke-fysisk vold og/eller ikke-intenderede former for skade (som for eksempel omsorgssvigt og psykisk mishandling).<sup>7</sup>

**” Det er rigtig meget signalpolitik. Lidt som at skyde gråspurve med kanoner. For hvad er vold? Der skelnes ikke mellem graden af vold – og det er nok også svært at komme med en entydig definition.**

Anne Roving, afdelingsleder,  
Københavns Kommune

Børnekomiteen går yderligere ind i beskrivelser af de forskellige typer af vold. Det er nødvendigt, hedder det i den generelle kommentar, at opstille klare, operationelle, retlige definitioner for de forskellige typer af overgreb, som nævnes i konventionens artikel 19, for at kunne forbyde dem i alle sammenhænge. Herefter beskrives følgende typer af overgreb mere konkret – uden at listen dog må opfattes som udtømmende: vanrøgt: psykisk vold; fysisk vold; fysisk straf; seksuelle overgreb eller udnyttelse; tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.<sup>8</sup>

I Børnekonventionens artikel 19, stk. 2, hedder det endvidere, at de ”beskyttende foranstaltninger skal i passende omfang, omfatte ...”. Dette ordvalg fortolker Børnekomiteen således, at det er helt nødvendigt at gå aktivt ud med forebyggelse over for enhver form for overgreb såvel som udtrykkeligt at forbyde enhver form for vold.<sup>9</sup> Børnekomiteen nævnte også disse punkter over for Danmark i den seneste runde, hvor Danmark var til eksamination, som det hedder i FN-sproget. Komiteén efterlyser her, at Danmark i sin næste rapport informerer om udviklingen af en omfattende national strategi for forebyggelse og håndtering af alle former for vold mod

børn samt om indførelse af et udtrykkeligt forbud mod alle former for vold mod børn i alle sammenhænge.<sup>10</sup>

Danmarks rapport til den næste eksamination er blevet udsendt i maj 2016. Som svar på Børnekomiteens ønske om information vedrørende en national strategi til forebyggelse af vold i enhver form nævner regeringen de centrale nyskabelser under Overgrebspakken. I forhold til spørgsmålet om udtrykkeligt forbud mod alle former for vold fremhæver regeringen, at korporel revselse kan retsforfølges som vold efter straffeloven.<sup>11</sup>

Det er meget sandsynligt, at Børnekomiteen stiller yderligere spørgsmål på dette område i den kommende eksaminationsproces, fordi Danmark i sine svar kun medtænker fysisk vold. Hvis Danmark skal følge den generelle kommentars anbefalinger, skal der arbejdes mod også at få andre former for overgreb med i både den nationale strategi og på det retslige område.

**” Hvis anklagerne er voldsomme, så kan det være politiafhøring. Og der er det udfordringen, at sådan en afhøring finder ikke sted med det samme; og det betyder faktisk, at barnet kan gå op til en uge – 14 dage og vente og kan ikke vide, hvad der sker på baggrund af det, det har sagt.**

Anne Rovsing, afdelingsleder,  
Københavns Kommune

## **DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOL**

Vold mod børn har været vurderet i mange sager for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg. De er især blevet behandlet i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 (se boksen) samt artikel 8, som beskytter privat- og familieliv.

## **DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTIONS ARTIKEL 3**

Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Under artikel 3 har domstolen flere gange taget stilling til sager, der handlede om forældres fysiske straf af børn. Den nok kendteste sag er A mod Storbritannien fra 1998. Her blev staten dømt for at krænke en drengs ret til beskyttelse mod nedværdigende straf. Drengens stedfar havde straffet ham flere gange hårdt med en kæp, så der var blodudtrædninger efter det. Stedfaren var blevet frikendt ved en engelsk domstol med henvisning til, at straffen faldt ind under, hvad der kunne betragtes som rimeligt over for en vanskelig dreng.

**” Børnehaver og skoler har stadig berøringsangst. De er bange for at miste kontakten til forældrene.**

Afdelingsleder, Jylland

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol gentog, hvad den også havde sagt i andre sager, nemlig at der kræves en vis hårdhed i straffen, for at en sag kan prøves i forhold til artikel 3. Denne grad af hårdhed var til stede i dette tilfælde.

Domstolen slog også fast, at dens prøvelse er konkret, og at sagen vurderes i sin helhed, hvor straffens karakter og varighed samt fysiske og psykiske eftervirkninger indgår. Køn, alder og helbred kan også inddrages. Der blev således ikke taget stilling til, om fysisk straf som sådan er en krænkelse af artikel 3. Men domstolen understregede, at staten har en særlig forpligtelse til at beskytte børn og andre svage grupper mod at lide overlast – også i de tilfælde, hvor det måtte være andre borgere, der står bag, som i dette tilfælde en stedfar.<sup>12</sup>

Dommen er snart 20 år gammel, og da Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols kendelser skal afspejle norm- og retsudviklingen i medlemslandene, kan man tænke sig, at en sag om fysisk straf mod et barn i dag ville blive bedømt mere principielt, så domstolen ville lægge endnu snævrere rammer for brugen af fysisk straf mod børn – måske endda gå imod revselsesretten som sådan.<sup>13</sup>

## **BESKYTTELSE MOD NEDVÆRDIGENDE BEHANDLING**

Under artikel 3 er også afsagt domme om børnemishandling. Det er særligt konventionens beskyttelse mod "umenneskelig eller nedværdigende behandling", der er relevant i denne sammenhæng. I domstolens afgørelser gives der mere konkrete beskrivelser af, hvad der skal forstås ved disse ord. I præcisering af, hvad der skal forstås ved 'umenneskelig behandling', har fokus især været på fysisk eller psykisk lidelse. Således har domstolen ment, at trusler om tortur kan betyde så stor angst, at der kan være tale om umenneskelig behandling. Nedværdigende behandling kan tillige indgive ofret en følelse af mindreværd, som kan nedbryde og ydmyge ham eller hende.<sup>14</sup>

I en sag fra 2015, M og M mod Kroatien, om en fars mishandling af sin datter, samler domstolen op på en række sager, som har præciseret, hvad der kan ligge i begrebet 'nedværdigende behandling'. Det omfatter handlinger, der får ofret til at føle frygt, pine og mindreværd, hvis disse handlinger ydmyger eller nedværdiger ofret i egne eller andres øjne, uanset om dette var formålet eller ej. Hvis der er tale om at nedbryde en persons fysiske eller psykiske modstand, om at presse vedkommende til at handle mod sin vilje eller samvittighed, eller hvis handlingerne viser mangel på respekt for personens menneskelige værdighed.



**” Psykisk vold er ikke noget, som italesættes særlig højt, hverken af forældre, børn og samarbejdspartnere. Selvom det er lige så voldsomt som – om end ikke værre end – fysisk vold.**

Annelise Andersen, teamleder,  
Lolland Kommune

Faren havde i denne sag udsat sin datter for både fysisk og psykisk mishandling. Det var sket ved at forbande hende, kalde hende 'dum' og 'ko' og bruge vulgære udtryk over for hende. Han truede med at klippe hendes lange hår og understregede, at hun aldrig ville se eller høre fra sin mor mere. Han havde grebet hende om hagen og presset mad ind i hendes mund; andre gange havde han smurt mad ud over hendes ansigt. Han havde ofte truet hende med fysisk vold, en gang havde han slået hende på benet med en hårbørste og knuget hendes arm så voldsomt, at der var kommet blå mærker. Endelig havde han en gang slået hende i ansigtet og taget kvælertag på hende. Barnet havde forklaret til myndighederne, at hun var bange for sin far, og hun havde syntes, at det var pinligt at få mad smurt ud over ansigtet, det fik hendes til at føle skam og frygt.

**” Det er altså ikke bare, når barnet er fyldt med blå mærker. Det er altså også ved små udsagn og mistanken.**

Louise Barner Madsen, socialrådgiver,  
Skanderborg Kommune

Domstolen fandt, at disse forskellige former for overgreb tilsammen havde en voldsomhed, der berettigede, at de blev vurderet efter konventionens artikel 3 om umenneskelig og nedværdigende behandling. I den samlede bedømmelse spillede det også en rolle, at barnet var mellem 7 og 9 år, da mishandlingen pågik. Menneskerettighedsdomstolen konkluderede, at behandlingen havde været nedværdigende i den betydning, der omfattes af artikel 3.<sup>15</sup> Der er således ikke tvivl om, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anser beskyttelse af børn mod psykiske overgreb helt på linje med fysisk vold.

### **PLIGT TIL FOREBYGGELSE OG OPREJSNING**

I sagen M og M mod Kroatien opsummerer domstolen, at myndighederne har to typer af beskyttelsesforpligtelser: Dels skal de forebygge, at et menneske udsættes for nedværdigende behandling, hvis de ved – eller burde vide – at der er risiko for dette. Dels skal myndighederne undersøge sagen, hvis nogen anmelder en formodet mishandling.<sup>16</sup>

Det kan være svært at give mere præcise retningslinjer for forpligtelsen til at forebygge mishandling. Hvilken viden skal myndighederne sikre sig for at kunne forebygge effektivt? I sagen D.P. og J.C. mod Storbritannien mente en bror og søster, at de sociale myndigheder burde have grebet mere afgørende ind over for deres far, som misbrugte børnene seksuelt. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fandt dog ikke, at socialforvaltningen havde handlet forsømmeligt i sagen. Kommunens medarbejdere var i løbende og tæt

kontakt med familien, og det seksuelle misbrug blev aldrig nævnt direkte af børnene. Myndighederne havde handlet rimeligt på baggrund af den viden, de kunne forventes at have, fastslog domstolen. Storbritannien blev således ikke gjort ansvarlig for at have krænket børnenes ret til beskyttelse under artikel 3 eller 8.<sup>17</sup>

Derimod fandt domstolen, at der skulle have været mulighed for, at ofrene kunne få erstatning og få fastlagt et ansvar for de overgreb, de havde været udsat for. Menneskerettigheds-konventionens artikel 13 siger, at enhver, der er offer for en krænkelse af konventionens rettigheder, skal have adgang til "effektiv oprejsning". Selvom staten i dette tilfælde ikke havde krænket børnenes rettigheder, skulle der have været mulighed for at få erstatning og placering af et ansvar for eventuelle forsømmelser fra myndighedernes side. Domstolen har udtalt, at retten til "effektiv oprejsning" er særligt vigtig i sager om tortur og nedværdigende behandling.<sup>18</sup>

**” Tit synes jeg, det er nogle gråzone-sager. Vi har arbejdet meget på at blive mere skarpe på, hvad der ligger til grund for den vurdering. Det er jo ikke, fordi en politianmeldelse nødvendigvis hjælper familien.**

Louise Barner Madsen, socialrådgiver,  
Skanderborg Kommune

## **RETTE TIL FAMILIELIV**

Retten til familieliv, som er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, er også relevant til at konkretisere statens forpligtelser til at forebygge overgreb.

Retten til familieliv rummer en ret til fysisk og psykisk integritet og en forpligtelse for staterne til at sikre denne integritet for borgerne, voksne som børn. I en dom fra 2014, *Eremia mod Moldova*, fastslog domstolen, at Moldova ikke havde gjort tilstrækkeligt for at beskytte to børn mod at overvære deres fars vold mod deres mor samt mod hans verbale angreb og trusler mod både dem og moren. Dommen gør det klart, at børn har ret til beskyttelse mod at udsættes for forældres vold mod hinanden. Den betyder også, at trusler og verbale overfald kan have en så voldsom indvirkning på børn, at staten har menneskeretlig pligt til at gribe ind og hjælpe børnene, hvis den er bekendt med forholdene.<sup>19</sup>

Mange klager til Menneskerettighedsdomstolen handler om fjernelser af børn fra hjemmet. I den slags sager er det ofte et spørgsmål om at vurdere modstående interesser mellem børn og forældre. Domstolen overlader en relativt stor skønsmargin til staternes egne myndigheder i den type afgørelser. De lokale instanser har som udgangspunkt bedre mulighed for at kende parterne i sagen, ligesom der altid vil være en forsinkelse, før sagen kan vurderes i Strasbourg.

**” Vi kan jo splitte det hele ad for en familie, der egentlig skal have nogle redskaber til at få tingene til at hænge sammen.**

Birgit Graversgaard, socialchef,  
Vesthimmerlands Kommune

Det betyder, at Menneskerettighedsdomstolen har mest fokus på, om procedurerne i staternes sagsbehandling er på plads: om foranstaltningen har været relevant og tilstrækkelig i forhold til de problemer, der var i familien, samt om sagen har været grundigt nok behandlet og givet retssikkerhed for alle involverede parter.

I akutte tilfælde kan der gribes ind i en familie, uden at alle retssikkerhedsgarantier er på plads. Domstolen vil i hvert tilfælde vurdere, om for eksempel fjernelse af et barn kan forsvares med, at det var nødvendigt af hensyn til barnet, og at mindre indgribende tiltag ikke var tilstrækkelige. Det har ikke nogen betydning, hvilke typer af overgreb barnet udsættes for. Det er det samlede indtryk af, hvor alvorlige truslerne er mod barnets fysiske eller psykiske trivsel og udvikling, domstolen sammenholder med forældrenes mulighed for at fungere som forældre.

Der er en lang tradition for, at domstolen vægter to hensyn højt i sager om fjernelser af børn fra hjemmet: dels at barnet skal beskyttes mod overgreb, og dels at familien så vidt muligt

skal forenes igen, eller båndene mellem forældre og barn så vidt muligt fastholdes under en eller anden form.<sup>20</sup>

I Danmark er det ikke længere lovpligtigt at søge at fastholde tilknytningen til hjemmet som et selvstændigt mål for en foranstaltning over for et barn.<sup>21</sup>

Set med danske øjne kan Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser i sager om indgriben i familielivet således virke anderledes vægtet, end det forekommer rigtigt herhjemme, hvor barnets tarv mere entydigt har forrang i forhold til forældres rettigheder. Der kan da også ses tendenser til, at dommere fra de nordiske lande giver staten mere spillerum til at gribe ind over for forældre, der ikke ser ud til at kunne klare at passe børnene, sammenlignet med dommere fra Syd- og Østeuropa,<sup>22</sup> hvor accepten af indgreb i familielivet typisk er mindre.

**” Mistanke om mild vold, som måske et fast tag i armen, ville vi som udgangspunkt ikke anmelde. Hvis man anmelder, og det i sidste ende fører til, at familien ryger i fængsel, så bliver barnet ramt igen, så vi laver en afvejning sammen med politiet. I alle sager om overgreb kontaktes politiet i forhold til en sådan afvejning.**

Anne Rovsing, afdelingsleder,  
Københavns Kommune

## **ANDRE INTERNATIONALE KAMPAGNER**

Verdenssundhedsorganisationen (WHO) har en definition af misbrug og overgreb mod børn, som er på linje med den brede bestemmelse i Børnekonventionens artikel 19 (jf. boksen, side 26).

Europarådets Ministerkomite vedtog i 2009 en anbefaling (engelsk: recommendation) til medlemslandene om at udarbejde en strategi, der kan styrke indsatsen for forebyggelse af overgreb mod børn. Her er det Børnekonventionens artikel 19, der henvises til som den definition, medlemslandene foreslås at bruge.<sup>23</sup>

Det understreges i fortalen (præambelen), at vold mod børn skal opfattes som en krænkelse af børns rettigheder.


De anbefalinger, der herefter gives til medlemsstaterne, går ud fra de samme principper som Børnekomiteens generelle kommentar til Børnekonventionens artikel 19, som er beskrevet ovenfor.

I marts 2015 udsendte Europarådet en strategi til styrkelse af børns rettigheder i medlemslandene for årene 2016-2021. Heri er bekæmpelse af vold mod børn et af de fem indsatsområder, som særligt fremhæves. Strategien opererer med et bredt begreb om overgreb, der omfatter alle former for vold, men fremhæver dog særligt bekæmpelse af seksuel udnyttelse og mishandling, forbud mod korporlig straf samt indsatser mod vold i skolen.<sup>24</sup>



## **WHO'S DEFINITION PÅ BØRNEMISHANDLING**

Child maltreatment is the abuse and neglect that occurs to children under 18 years of age. It includes all types of physical and/or emotional ill-treatment, sexual abuse, neglect, negligence and commercial or other exploitation, which results in actual or potential harm to the child's health, survival, development or dignity in the context of a relationship of responsibility, trust or power.



Således er der på det internationale plan bred enighed om, at mishandling af børn har mange former, som alle er skadelige for børns trivsel og udvikling. Menneskeretligt er der en forpligtelse til at beskytte børn mod overgreb af enhver art. Samtidig har kampen mod korporlig revselse dog en særlig politisk prioritet i store kampagner, som er iværksat i disse år både på globalt og europæisk plan.



### 3 FORSKNING

Psykologisk, sociologisk og medicinsk forskning internationalt og i Danmark har søgt at dokumentere udbredelsen af overgreb mod børn samt effekterne heraf. I videnskabelige sammenhænge er det blevet almindeligt at skelne mellem fire hovedtyper af overgreb mod børn: fysisk, psykologisk, seksuel mishandling samt vanrøgt.<sup>25</sup> Der er efterhånden en stor litteratur om alle fire typer, men psykiske overgreb halter stadig bag efter de andre former, målt på forskningsmæssig interesse.<sup>26</sup>

#### **DEFINITIONER**

I denne rapport bruges begreberne vold, mishandling og overgreb synonymt med det brede indhold, der er angivet i FN's Børnekonvention, artikel 19 (se boksen, side 26).

Der er imidlertid kulturelle og sociale forskelle på, hvordan man opfatter overgreb mod børn. I kulturer, hvor fysisk straf af børn betragtes som legitimt, vil det ikke blive set som et overgreb at slå et barn. Hertil kommer, at vold og overgreb findes i mange grader af grovhed.



## **FYSISKE OVERGREB**


Mange definitioner skelner mellem grov og mindre grov vold. Grov vold defineres ofte i forskningen som handlinger, der volder skade eller risikerer at volde skade på barnet.

Det er værd at bemærke, at definitionerne i psykologisk og sociologisk forskning er nogle andre end i strafferetten.

SFI bruger et bredt voldsbegreb i sin undersøgelse fra 2016. Her ses fysisk vold som et kontinuum fra grov mod mindre grov vold. Konkret har SFI spurgt elever i 8. klasse om deres forældre har ...

- skubbet og rusket dem
- revet dem i håret
- slået med flad hånd
- slået med knyttet hånd
- slået med en ting
- sparket dem.

Kilder: *APSAC Handbook*, 2002, side 22. SFI 2016, side 64-65.



I forskningen taler man ofte om, at der er et kontinuum fra mindre til meget grove overgreb eller mishandling. Der er desuden ofte overlap mellem forskellige typer af vold. Fysiske overgreb kan opleves psykisk ydmygende, og i nogle familier lever man med flere voldsformer samtidig.

Både i den bredere offentlighed og i forskningen forekommer der imidlertid at være særlige vanskeligheder med at definere psykiske overgreb.<sup>27</sup> Men der er dog surveys, der har vist en fælles forståelse blandt fagfolk og folk i almindelighed af, hvad der skulle karakteriseres som psykisk vold mod børn. Disse surveys var ikke meget store undersøgelser, men den autoritative amerikanske håndbog om børnemishandling mener alligevel på den baggrund, at der er en høj grad af konsensus om, hvad der betragtes som psykiske overgreb, om at psykiske overgreb lader sig genkende, og at de er lige så skadelige for et barn som fysiske eller seksuelle overgreb. Der er da også udviklet konkrete definitioner af, hvad der skal forstås ved psykiske overgreb, og de er valideret gennem en række empiriske studier.<sup>28</sup> Man skal ikke ureflekteret overføre amerikanske undersøgelser til danske forhold, men metodik og begreber derfra har stor indflydelse internationalt, også i Danmark.



## PSYKISKE OVERGREB


Den autoritative amerikanske håndbog om børnemishandling definerer psykisk mishandling som: et gentaget mønster eller ekstreme tilfælde, som formidler over for barnet, at det er værdiløst, mangelfuldt, uelsket, uønsket, i fare eller kun af værdi, når det opfylder andres behov.

SFI har målt omfanget af psykisk vold ved at spørge unge i 8. Klasse, om deres forældre har...

- kaldt dem ting, som gjorde dem ked af det
- vist, at personen ikke regnede dem for noget
- udelukket dem med tavshed
- truet med at smide dem ud hjemmefra
- truet dem med noget andet voldsomt.

SFI nævner, at psykisk vold også er blevet beskrevet som psykologiske, uhensigtsmæssige mønstre mellem barn og forældre, snarere end enkeltstående begivenheder.

Kilder: *APSAC Handbook*, 2002, side 81. SFI, 2016, side 35 og 75.



Når man ønsker at kortlægge omfanget eller udbredelsen af overgreb i større kvantitative undersøgelser, bliver definitioner særligt vigtige. De skal kunne operationaliseres i målbare enheder. Det er selvsagt vanskeligt, ikke mindst når der er tale om flydende overgange: for eksempel fra en irettesættelse, som bliver sagt vredt eller højrodet, til en egentlig nedgørelse af barnet, der lader det forstå, at det ikke er elsket. Hertil kommer, at barnet kan være mere eller mindre følsomt, og effekterne af overgreb er forskellige.

I undersøgelser, der skal kortlægge udbredelse og typer af overgreb i større populationer, spørges der derfor ofte til oplevelser af konkrete reaktioner i konfliktsituationer i hjemmet. Hermed minimeres de subjektive aspekter af oplevelserne hos respondenterne.

## **UDBREDELSE**

Forskningen har vist meget varierende resultater for udbredelse af børnemishandling. Der er først og fremmest stor forskel på de tal, der indsamles statistisk fra skadestuer, fra politiet eller fra domstolene, sammenholdt med tal, der fremkommer gennem spørgeundersøgelser blandt børn/unge eller forældre. Hyppigheden af overgreb fremstår meget lavere i den officielle statistik end i spørgeundersøgelserne. Det betyder formentlig, at der er en underrapportering i de officielle indberetninger og statistikker.<sup>29</sup> Disse vil dog under alle omstændigheder kun omfatte de grove typer af vold.

Af spørgeundersøgelser vil man også se forskellige tal for udbredelsen. Det hænger ofte sammen med varierende definitioner af overgreb.

I Danmark har SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd udgivet flere store undersøgelser af vold og mishandling af børn og unge i hjemmet. Her vil særligt to af dem, udgivet 2010 og 2016, blive drøftet nærmere.<sup>30</sup> I den første undersøgelse blev det sammentalt på baggrund af sociale sager, at 4,5 procent af en fødselsårgang i løbet af barndommen bliver udsat for en form for børnemishandling. 2010-undersøgelsen havde desuden interviews med 3.000 25-årige om deres barndom. Herfra fremstod det, at 5,6 procent havde oplevet fysisk mishandling i hjemmet i løbet af barndommen, 22,7 procent meldte om psykiske overgreb, 1,2 procent om seksuelle overgreb og 14,9 procent om vanrøgt.<sup>31</sup>

Sammenholdt med de 4,5 procent, der blev fundet på baggrund af socialsagerne, viser interviewundersøgelsen markant flere overgreb. Det kunne tyde på en under-rapportering om overgreb, også i Danmark. Dog er de tal, der fremkommer igennem interviewene, ret gamle i den forstand, at informanterne, der alle er født i 1984, refererer tilbage til deres barndom. Der er sket meget på området siden: Revselsesretten er blevet afskaffet, der har været store kampagner mod vold i hjemmet, og Overgrebspakken er kommet til.

” Før i tiden kunne man slå det hen, hvis et barn blev slået. Nu er man nødt til at sparre. Man kan ikke sige, at fordi man har fået tæsk en gang, så er det jo ikke sikkert, at man får tæsk en gang til. Men det ved vi ikke, før vi har talt med barnet.

Stine Hansen, socialrådgiver,  
Sorø Kommune

I den seneste SFI-undersøgelse fra 2016 er knap 2.000 unge i 8. klasse blevet spurgt om deres oplevelser af konflikter i hjemmet inden for de seneste 12 måneder. Her rapporterer 17 procent om fysiske overgreb, mens 8 procent har været udsat for psykisk vold. Tallene for uønskede seksuelle hændelser i familien er lavere: 1,4 procent fortæller om oplevelser af blottelser, men 0,4 procent har oplevet uønsket samleje. Langt de fleste uønskede seksuelle erfaringer for børn og unge stammer fra jævnaldrende.<sup>32</sup> Udbredelsen af vanrøgt er ikke søgt kortlagt i den seneste SFI-undersøgelse.

### **DANSKE TAL FOR PSYKISKE OG FYSISKE OVERGREB**

Ser man nærmere på tallene fra SFI's spørgeundersøgelser, tegner der sig ret store variationer, også for de samme typer af overgreb. Det hænger blandt andet sammen med forskelle i selve definitionerne og tillige i operationaliseringer af begreberne. I den første undersøgelse fra 2010 blev fysisk vold defineret som grov vold, mens det var et bredere begreb, der indgik irapporten fra 2016. Det er nok en vigtig faktor bag den langt større udbredelse på hele 17 procent i den seneste undersøgelse sammenholdt med de 5,6 procent i den første.

Udbredelsen af psykisk vold viser det omvendte billede: I 2010-undersøgelsen rapporterede hele 22 procent om sådanne oplevelser i barndommen, mens det i 2016 var faldet til 8 procent. Dette fald skal først og fremmest forklares med forskelle i operationalisering mellem de to undersøgelser.

I 2016-rapporten defineres psykisk vold som et "gentaget mønster" af bestemte reaktioner fra forældrene – til forskel fra enkeltstående hændelser. De reaktioner, der kan være tale om, er nævnt i boksen side 44. For at leve op til kravet om at udvise et "gentaget mønster" og dermed tælle med i statistikken har forskerne valgt at operationalisere de unges besvarelser således, at der kræves "mindst to forskellige reaktioner gentagne gange".<sup>33</sup> Der skal altså forekomme mindst fire tilfælde i alt, fordelt på mindst to forskellige reaktioner. Hvis barnet kun kan rapportere om én type reaktion, vil det ikke tælle med i den samlede måling af psykiske overgreb.

**” Politiet er enige med os i, at fordi et barn har fået en på siden af hovedet, hvis det er sket en enkelt gang, så er det ikke en anmeldelse, så er det en socialsag. Så er der nogle kommuner, der synes, det er en politianmeldelse.**

Henriette Mogensen, souschef for  
børne- og familieområdet, Sorø Kommune



**” Vi har mange samværsager. Der har forældrene luret, at hvis de anklager hinanden for at have slået, så sker der en proces hos os.**

Børnerådgiver, Sjælland og øerne

Der er meget, der kan tale for, at der skal være et gentaget mønster i de negative reaktioner, SFI-undersøgelsen spørger til, før man konkluderer, at der er tale om overgreb mod børn. Alle familier oplever konflikter, og de fleste forældre kommer ud for at reagere overilet over for deres børn. Det kan gøres godt igen og vil næppe som enkeltstående begivenhed virke nedbrydende på barnet.

Man kan derfor diskutere, om SFI-undersøgelsen burde have været mere konsistent ved også at operationalisere de fysiske overgreb, således at der skulle mere end en enkelt 'begivenhed' til, før det talte med i den samlede statistik. Hvis en forælder rusker en 14-årig kraftigt, tæller det med, ligesom hvis der bliver stukket en lussing. Ingen tvivl om, at det kan opleves som et overgreb af barnet, men hvis mor eller far siger undskyld bagefter, og det i øvrigt aldrig sker mere, så er der ikke tale om et mønster. Og 10 ud af de 17 procent, der har oplevet fysiske overgreb, som defineret af SFI, melder, at de kun har oplevet én af de nævnte reaktioner, de kan vælge imellem.<sup>34</sup>

Modsat kan tallet for psykiske overgreb virke for lavt. SFI's samlede statistik opgør, at 8 procent af de adspurgte 8.-

klasser-elever har været udsat for psykiske overgreb inden for de seneste 12 måneder.

I modsætning til de fysiske reaktioner tæller de psykiske kun med, som nævnt, hvis barnet har oplevet flere forskellige af de muligheder, der er udvalgt, og har oplevet dem flere gange. En stor gruppe børn, nemlig 20 procent, har imidlertid kun oplevet én af de forskellige reaktioner. Og selvom de har oplevet den flere gange, tæller den ikke med. Hermed udelukker undersøgelsen formentlig børn, som kan siges at opleve et mønster af psykiske overgreb. Hvis et barn konstant får at vide af sine forældre, at det er dumt eller udueligt, vil de fleste nok mene, at det er nedbrydende for barnets selvbevidsthed, og at dette dermed kan kategoriseres som et psykisk overgreb. Det samme kan man sige, hvis forældre meget hyppigt straffer et barn med langvarig tavshed.

Opgørelsen af de psykiske overgreb er således betydelig mere forsigtig end målingen af fysiske overgreb i SFI's undersøgelse.

**” Vi kan have en sag gennem flere år. Der er en masse støtteforanstaltninger. Man går og tænker, næste skridt det må være anbringelse. Nu går den ikke længere. Vi har måske ikke nok til en tvangs-anbringelse. Og så pludselig sker der et eller andet dramatisk i hjemmet. Så er det vi tænker: Så er det nu.**

Socialrådgiver, Sjælland og øerne

## **EFFEKTER OG UDVIKLING**

Der findes en stor mængde af studier, der kan påvise sammenfald mellem mishandling i barndommen og en øget forekomst af fysisk og psykisk udsathed eller sygdom, dårligere uddannelse, ringere beskæftigelse, øget voldelighed samt kriminalitet.<sup>35</sup> Det er sværere at påvise direkte årsags-sammenhænge, fordi mange andre faktorer i familien også kan spille ind. Det er ligeledes svært at afgøre, om den ene form for overgreb er mere skadelig for et barns udvikling end den anden, blandt andet fordi udsatte børn ikke sjældent oplever flere slags overgreb.

Der er dog tal, der tyder på, at omfanget af overgreb mod børn ikke er statisk. Dels er der betydelige variationer i frekvensen af vold mod børn mellem forskellige lande – også hvis man alene medtager højindkomstlande. Dels er der tal, der viser et fald i hyppigheden af vold mod børn i lande, hvor der indføres forbud mod fysisk og nedværdigende straf mod børn.<sup>36</sup> Det peger på, at holdninger og opdragelseskultur spiller en betydelig rolle for, hvor udsatte børn er for overgreb.

### 4 DANSK REGULERING

Dansk lovgivning har en række bestemmelser, der skal beskytte børn mod overgreb.

#### **STRAFFELOVEN OG FORÆLDREANSVARSLØVEN**

I straffelovens §§ 244-245 er vold forbudt og strafbart, men er her alene forstået som et fysisk overgreb. Vanrøgt eller nedværdigende behandling af et barn fra dets mor, far eller en anden, som tager sig af barnet, er strafbart efter § 213 (se boksen, side 53). Der er afsagt domme i en del sager, hvor forældre har anvendt vold over for deres børn. Der er derimod ikke fundet eksempler på, at bestemmelserne i § 213 om vanrøgt eller nedværdigende behandling alene har ført til domfældelse.

Forældreansvarslovens § 2, stk. 2, siger, at barnet skal behandles med respekt for sin person og ikke må udsættes for legemlig afstraffelse eller anden krænkende behandling. Med vendingen 'anden krænkende behandling' menes 'psykisk vold', for eksempel ved følelsesmæssigt at fryse barnet ud, isolere det fra andre eller lignende. Bestemmelsen er imidlertid ikke strafbehæftet.

I kommentaren til forældre-ansvarsloven nævnes, at enhver legemskrænkelse af et barn kan retsforfølges efter straffelovens § 244. Desværre diskuteres det ikke nærmere, hvad der skal forstås ved 'anden krænkende behandling'.<sup>37</sup>

## **LOVGIVNING OM VOLD**

Straffelovens § 244: Vold er forbudt og strafbart.

Straffeloven § 213: Vanrøgt og nedværdigende behandling er forbudt og strafbart.

Forældreansvarsloven § 2, stk. 2: Barnet skal behandles med respekt og må ikke udsættes for legemlig straf eller anden krænkende behandling.

## **SERVICELOVEN**

Service-loven har flere bestemmelser, som forpligter myndighederne til at beskytte børn mod overgreb eller utilstrækkelig omsorg fra forældrene. Enhver, der arbejder i eller for det offentlige, har pligt til at underrette kommunen, hvis de i deres job får kendskab til eller må formode, at et barn har brug for særlig støtte.<sup>38</sup> De sociale myndigheder har desuden mange muligheder for at søge at forebygge overgreb med en lang række tilbud og foranstaltninger.<sup>39</sup> Forældre kan endvidere blive pålagt forskellige pligter, hvis kommunen finder, at de ikke varetager deres forældreansvar, og barnets

udvikling derved kan komme i fare.<sup>40</sup> Endelig kan der ske fjernelse af et barn fra hjemmet uden forældrenes samtykke, hvis der er åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling lider alvorlig skade.<sup>41</sup> På baggrund af serviceloven kan der således gives en bredt defineret beskyttelse af børn.

Med 'Overgrebspakken', der blev vedtaget i 2013, kom et styrket fokus på at forebygge og sikre en systematisk håndtering af fysisk og seksuel mishandling af børn i hjemmet. Vigtige elementer i Overgrebspakken var, at alle kommuner herefter skal udarbejde et skriftligt beredskab, som skal være offentlig tilgængeligt. Desuden skal der tages stilling til underretninger om børn inden for 24 timer. Der blev derudover etableret fem børnehuse fordelt regionsvis. Her skal specialiseret personale i samarbejde med politi og eventuelt sundhedspersonale sikre et sammenhængende udredningsforløb i sager, hvor der er mistanke om overgreb på et barn.<sup>42</sup>

**” Alkohol og omsorgssvigt går ikke til børnehuset, det er vores opgave. De vurderinger kan de heller ikke lave, for de er jo ikke ude hos familien.**

Socialrådgiver, Jylland

### VEJLEDNING NR. 3 TIL SERVICELOVEN

I forarbejderne til Overgrebspakken defineres overgreb som seksuelle og voldelige overgreb.<sup>43</sup> I Vejledning nr. 3 til serviceloven<sup>44</sup> finder man ligeledes en række punkter, der uddyber de bestemmelser, der blev indført med Overgrebspakken.

I vejledningen hedder det, at med ”overgreb henvises til strafbare handlinger mod et barn eller en ung under 18 år, som er omfattet af straffelovens kapitel 24-26 (seksualforbrydelser, forbrydelser mod liv og legeme samt forbrydelser mod den personlige frihed) samt straffelovens § 210 og § 213”.<sup>45</sup> Paragraf 210 omhandler incest og § 213, som nævnt ovenfor, drejer sig om vanrøgt og nedværdigende behandling. Denne definition i vejledningen ser umiddelbart bredere ud end forarbejdernes ”seksuelle og voldelige overgreb”. Vejledningen nævner således også straffelovens bestemmelser om vanrøgt og nedværdigende behandling.

Teksten i vejledningen er dog ikke konsistent. Afsnittet, hvor ovennævnte definition på overgreb er hentet, har overskriften ”Underretning ved mistanke om seksuelle eller fysiske overgreb”. Det samme fokus på seksuelt misbrug og ”vold eller andre fysiske overgreb” dukker også op lidt længere nede i samme afsnit. I afsnittet om børnehusene nævner vejledningen, at ”begrebet overgreb dækker både over seksuelle og voldelige overgreb”.<sup>46</sup> Denne specifikation er i overensstemmelse med, hvad lovgiver har ønsket med Overgrebspakken. Men i forhold til at vanrøgt og

nedværdigende behandling af børn også er strafbare handlinger, er definitionen af overgreb i forbindelse med Overgrebspakken snævrere end den, vejledningen først nævner, som handlinger omfattet af straffeloven, jf. ovenfor.

Det obligatoriske overgrebsberedskab omhandler kommunens forebyggelse, tidlig opsporing og behandling af sager om overgreb mod børn.<sup>47</sup> Hertil uddyber Vejledning nr. 3, at dette "primært (omhandler) initiativer til at forebygge, at der ikke sker overgreb mod børn og unge, mens de opholder sig i kommunens institutioner m.v."<sup>48</sup>

Desuden bør beredskabet omhandle kommunens initiativer i forhold til tidlig opsporing.<sup>49</sup>

Man kan diskutere, om det er en rimelig vægtning, at kommunens skriftlige beredskab primært skal forebygge overgreb mod børn og unge, mens de opholder sig i kommunens institutioner. Det fokus spiller også en ganske stor rolle i nogle kommuners beredskaber, formentlig som følge af vejledningens anbefaling, som citeret ovenfor.

Men set i lyset af, hvor relativt meget hyppigere børn udsættes for overgreb i hjemmet, virker det ikke velbegrundet, at beredskabet især skal koncentreres om overgreb, der finder sted i kommunens institutioner.



**” Langt de fleste skoler og børnehaver er meget gode til at underrette. Men der er stadig nogle få, som er tilbageholdende.**

Louise Barner Madsen, socialrådgiver,  
Skanderborg Kommune

Serviceoven forpligter enhver i offentlig tjeneste til at underrette kommunen, hvis de har kendskab til eller har grund til at antage, at et barn har brug for særlig støtte. Desuden nævnes flere særlige forhold, der også skal underrettes om, blandt andet hvis et barn har været udsat for overgreb.<sup>50</sup> Her uddyber vejledningen til serviceloven lovens tekst med at slå fast, at underretningspligten gælder, uanset hvad der er årsagen til, at barnet eller den unge kan have behov for støtte.

Der nævnes derefter en række eksempler, blandt andet hvis barnet eller den unge ”udsættes for psykisk eller fysisk overgreb, vanrøgt, omsorgssvigt eller nedværdigende behandling fra forældre eller andre opdrageres side”.<sup>51</sup> Her er det således det brede overgrebsbegreb, der foldes ud. Men samlet set fremstår psykiske overgreb og omsorgssvigt lavere prioriteret end vold og især seksuelle overgreb i den lovpligtige beskyttelse af børn mod overgreb.

Det er formentlig ikke ønskeligt at kriminalisere omsorgsgiveres vold og overgreb mod børn yderligere i straffeloven.

” Hvis der ikke er blå mærker, så kommer man ingen vegne hos politiet og i børnehuset, når det er et fireårigt barn, vi har med at gøre. Hendes udsagn har ikke samme troværdighed efterforskningsmæssigt hos politiet som eksempelvis en tiårig. Hvis faren så ikke er til at hugge eller stikke i, kan jeg ikke få undersøgt hans forældrekompetence. Så må man vente til, der er mere bekymring fra institutionens side, mens jeg sidder med foldede hænder og venter.

Børnerådgiver, Sjælland og øerne

Langt den bredeste indsats til forebyggelse såvel som indgriben foregår da også efter servicelovens bestemmelser. Det er derfor i forhold til dette område, der særligt er brug for en justering, så alle former for mishandling af børn får tilstrækkelig opmærksomhed og lovmæssig opbakning til effektiv håndtering. Det vil formentlig kræve en ændring af serviceloven,<sup>52</sup> som så kan følges op af en mere konsistent brug af det brede overgrebsbegreb i Vejledning nr. 3 til serviceloven i de punkter af teksten, som er gennemgået ovenfor.

## **SOCIALSTYRELSENS VEJLEDNINGSMATERIALE**

Socialstyrelsen har udsendt et vejledningsmateriale til kommunerne om håndtering af sager med overgreb mod børn og unge: *Kommunalt beredskab*. Det er kommet i flere udgaver, hvor fjerde og seneste version er fra marts 2016.<sup>53</sup>


Det er værd at se nærmere på materialet, fordi det har været brugt i mange kommuner til støtte i udarbejdelsen af det kommunale overgrebsberedskab.

I vejledningsmaterialet skelnes mellem vold på den ene side og seksuelle overgreb på den anden, både i de anvendte definitioner og i beskrivelsen af mulige tegn og reaktioner hos barnet. Her bliver især set nærmere på beskrivelsen af vold (se boksen, side 60).

Definitionen på vold er bredt formuleret og er måske tænkt at skulle dække både psykisk og fysisk vold. Den ser bort fra formålet med volden og fra, om den er udøvet bevidst eller i affekt. Det er vigtigt, fordi det fra barnets vinkel ikke nødvendigvis gør nogen forskel, om den voksne handler med overlæg eller ej. Det er også helt i forlængelse af forskningens resultater, at det at være vidne til vold er taget med. Børn, der har set andre familiemedlemmer blive tævet, reagerer med de samme symptomer, som hvis de selv havde været udsat for vold.<sup>54</sup>

Der er således meget positive aspekter ved definitionen i vejledningsmaterialet. Den kan læses som bredere end den rent fysiske vold, som ellers er præciseret til Overgrebspakken. Fra en børnerettighedsvinkel vil det som nævnt i kapitel 2 være det brede overgrebsbegreb, der skal arbejdes ud fra. Med det udgangspunkt kan man dog diskutere, om voldsdefinitionen ovenfor er formuleret optimalt. Dens fokus på en 'handling' eller 'trussel' giver associationer til fysisk vold

og virker mindre dækkende i forhold til psykisk vold og vanrøgt. Der vil også være overgreb, som slet ikke kan fanges ind af denne definition.



## **SOCIALSTYRELSENS DEFINITION AF VOLD I VEJLEDNINGSMATERIALET KOMMUNALT BEREDSKAB**

Vold er en handling eller trussel, der uanset formålet kan krænke en anden persons integritet, eller som skræmmer, smerter eller skader personen – uanset om personen er et barn eller en voksen. Volden kan have samme effekt på andre personer, der overværer eller overhører handlingen. Volden kan både være en bevidst handling eller en handling, der sker i affekt.

Uanset typen af vold, der begås mod et barn, så er der tale om en adfærd fra forældrene eller andre omsorgsgivere, som er ødelæggende for eller forhindrer udviklingen af et positivt selvbillede hos barnet. Enhver form for vold bringer barnets udvikling og sundhed i fare.

Det gælder familier, hvor barnet lever i vedvarende utryghed og mentalt alarmberedskab, fordi en eller begge forældre har et misbrug eller en psykisk sygdom. Her er ikke nødvendigvis tale om, at den pågældende mor eller far udøver vold bevidst eller i affekt, som definitionen nævner. Det kan her være den fuldstændige mangel på forudsigelighed på grund af kaos i hjemmet, der truer barnets trivsel og udvikling.

Vejledningsmaterialet giver gennemgående en stærkere prioritering af seksuel og fysisk vold frem for psykiske overgreb og vanrøgt. Det viser sig blandt andet ved, at den beskyttelse, straffelovens § 213 skal give mod vanrøgt og nedværdigende behandling, ikke nævnes blandt andre relevante lovbestemmelser fra straffeloven og forældreansvarsloven.<sup>55</sup>

Socialstyrelsen udgiver løbende meget værdifuldt videns- og vejledningsmateriale om overgreb mod børn. Samlet set finder man dog også her en skæv vægtning mellem de forskellige overgrebsformer. Det har til dels historiske grunde. SISO, det nationale videnscenter om vold og seksuelle overgreb mod børn, blev oprettet i 2001 for at styrke indsatsen mod seksuelt misbrug af børn. Mandatet blev udvidet til også at omfatte vold i bredere forstand i 2011.

**” Det sker jo i de bedste familier, at de kommer til at slå deres børn.**

Socialrådgiver, Jylland

Der er stadigvæk en overvægt af information og materiale om seksuelle overgreb sammenlignet med andre former for overgreb på Socialstyrelsens hjemmeside.

I vejledningsmaterialet om det kommunale overgrebsberedskab, som også blev diskuteret ovenfor, fylder behandlingen af tegn og reaktioner på seksuelle overgreb fem gange så meget som andre former for mishandling.<sup>56</sup>

Der har generelt været en stærkere vægtning af fysisk vold frem for psykisk vold og vanrøgt i de materialer og projekter, der er udgivet eller støttet i forbindelse med de senere års indsatser på området. Det betyder også, at undersøgelser om forekomst og forebyggelse af vold, som Socialstyrelsen og Socialministeriet har igangsat, har skaffet mere dokumentation om fysisk og seksuel vold end andre overgrebsformer. Det gælder blandt andre de SFI-undersøgelser, som drøftes ovenfor i kapitlet om forskning.<sup>57</sup>

Den højere prioritering af seksuelle overgreb og fysisk vold i de offentlige vejledninger og undersøgelser virker ikke fornuftig. Den kan ikke begrundes i, at disse former er hverken mere udbredte eller har mere skadelig indvirkning på børnenes trivsel og udvikling. Det kan derimod betyde, at andre former for vold og overgreb ikke får den opmærksomhed, de burde have, til skade for de børn, som må leve med dem.

### 5 PRAKSIS I KOMMUNERNE

Alle kommuner skal have et skriftlig overgrebsberedskab, som er vedtaget af kommunalbestyrelsen og offentligt tilgængeligt. Rapporten ser nærmere på, hvordan kommunerne definerer overgreb i deres beredskaber. Desuden har vi spurgt chefer og medarbejdere i spørgeskemaer og interviews, hvordan de opfatter indsatsen, med fokus på, hvordan de forskellige former for overgreb vægtes i det praktiske arbejde.

#### DE SKRIFTLIGE OVERGREBSBEREDSKABER

I de skriftlige overgrebsberedskaber angiver kommunerne, hvordan de ønsker at gribe opgaven an. Beredskaberne er rettet mod forvaltningens medarbejdere og frontpersonale i skoler, daginstitutioner, sundhedspleje mv.

**” Vi arbejder meget værdibaseret, vi har ikke så mange retningslinjer, regler og vejledninger. Vi gør meget ud af, at det er et individuelt skøn. Derfor har vi også tre socialrådgivere, der taler sammen om hver enkelt tilfælde.**

Henriette Mogensen, souschef for  
børne- og familieområdet, Sorø Kommune

Instituttet har gennemgået hjemmesider hos landets 98 kommuner. Heraf har nu kun een kommune endnu ikke fået lagt sit beredskab ud offentligt,<sup>58</sup> sådan som loven kræver. Seks kommuner har alene offentliggjort et beredskab mod seksuelle overgreb, typisk med særligt fokus på, hvordan det kan forebygges i kommunens børneinstitutioner, skoler og dagtilbud.<sup>59</sup> Disse beredskaber lever heller ikke op til servicelovens krav.

75 kommuners skriftlige beredskaber medtager psykisk vold og/eller omsorgssvigt sammen med fysisk og seksuel vold i en eller anden form. Her er medregnet mange kommuner, som gengiver definitionen på overgreb, der er citeret ovenfor fra Socialstyrelsens vejledningsmateriale. Det betyder ofte, at det ikke er gennemskueligt, i hvilken grad psykisk vold og omsorgssvigt faktisk er tænkt med, fordi ingen af begreberne nævnes eksplicit.

I en tredjedel af kommunernes beredskaber er fokus overvejende eller udelukkende på seksuelle overgreb.<sup>60</sup> Fysisk vold er i reglen også omhandlet, men der ofres mere plads på at beskrive børns mulige symptomer på seksuelle overgreb i forhold til tegn og reaktioner på vold (se også boksen, side 65). Ofte er modellen herfor hentet fra det nævnte vejledningsmateriale fra Socialstyrelsen, hvor der netop er en meget mere omfattende gennemgang af seksuelle overgreb i forhold til andre typer overgreb.





## **FOKUS PÅ SEKSUELLE OVERGREB**

Overgrebsberedskaberne i 23 kommuner bruger mindst tre gange så meget plads på seksuelle overgreb i forhold til andre former for overgreb. Det gælder: Albertslund, Billund, Dragør, Egedal, Fredericia, Furesø, Gladsaxe, Glostrup, Guldborgsund, Hedensted, Lemvig, Læsø, Mariagerfjord, Morsø, Nordfyn, Ringkøbing-Skjern, Rødovre, Silkeborg, Sorø, Sønderborg Tårnby, Vesthimmerland og Vejle.



## **LEDERE OG MEDARBEJDERE OM OVERGREBSBEGREBET**

Til belysning af praksis er ledere og medarbejdere i kommunernes børne-/familieforvaltninger blevet bedt om at svare på en række spørgsmål om emnet. Godt over halvdelen af cheferne besvarede spørgsmålene, mens svarfrekvensen er lavere hos medarbejderne (se ovenfor afsnit om metoder og afgrænsninger).

På spørgsmålet om psykiske overgreb burde være en del af kommunernes overgrebsberedskab, var svaret ja fra et flertal af de chefer, der deltog i undersøgelsen. En næsten lige så stor gruppe mente, at psykiske overgreb allerede bliver håndteret på linje med fysiske og seksuelle overgreb. En

tredjedel af respondenterne på chefniveau mente dog, at en udvidelse af beredskabet til at omfatte psykiske overgreb ville kræve flere ressourcer, og godt en fjerdedel mente, at det ville kræve yderligere efteruddannelse.

I medarbejdergruppen er der endnu større tilslutning til, at psykiske overgreb bør indgå som del af kommunens beredskab. Her mener et flertal dog, at det vil kræve flere ressourcer, hvis det skal føres ud i praksis, og godt en tredjedel nævner desuden behov for efteruddannelse.

Kommunernes skriftlige beredskaber og besvarelserne af spørgeskemaerne tegner et meget varieret billede af, hvordan kommunerne opfatter deres forpligtelse til beskyttelse af børn mod overgreb. Kun én kommune har ikke offentliggjort sit beredskab, mens seks kommuner alene inddrager seksuelle overgreb. Disse kommuner lever dermed ikke op til lovens krav. Mere end hver tredje kommune har en vægtning af seksuelle overgreb i deres overgrebsberedskab, som kan betyde, at andre former for overgreb nedprioriteres eller ikke får tilstrækkelig opmærksomhed. Nogle børne- og familieforvaltninger mener at have opmærksomhed på psykiske overgreb og omsorgssvigt på lige fod med andre overgreb, mens andre antager, at et så bredt beredskab ville koste flere ressourcer og yderligere uddannelse af personale.

### 6 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

På baggrund af FN's Børnekonventions bestemmelser om medlemsstaternes forpligtelser til at beskytte børn mod overgreb er den definition, som gælder for kommunernes overgrebsberedskab ikke tilstrækkelig. Især fordi de nye initiativer i Overgrebspakken prioriterer fysisk vold og seksuelle overgreb højere end andre typer af mishandling.

Den socialpsykologiske forskning skelner typisk mellem fire hovedtyper af mishandling af børn: vanrøgt samt psykiske, fysiske og seksuelle overgreb. Der er ikke noget, der tyder på, at udbredelsen af seksuelle og fysiske overgreb er større, eller at betydningen af disse former for børnemishandling er mere alvorlig for det enkelte barn end vanrøgt og psykiske overgreb.

Der er en række bestemmelser i dansk lovgivning, der peger i retning af, at der gribes mere håndfast og hurtigere ind over for seksuelle og fysisk voldelige overgreb mod børn sammenlignet med psykiske overgreb og omsorgssvigt. Det gælder i straffelovens kriminalisering af fysisk og seksuel vold, og den meget beskedne domspraksis i relation til straffelovens § 213, der strafsanktionerer vanrøgt og nedværdigende behandling.

**” Vi havde mistanke om noget misbrug. Den mindste havde sagt, at mor slog. Det blev vurderet af politiet og børnehuset, at vi var simpelthen nødt til at tage ud. Jeg troppede op i deres institution, jeg kendte ikke børnene, og pædagogerne var ikke parate. Det skabte utryghed, og det var ikke i børnenes tarv.**

Tine Jensen, socialrådgiver,  
Københavns Kommune

Den samme vægtning ses i akutbestemmelserne i serviceloven og børnehusenes særlige mandat. Her fremhæver Vejledning nr. 3 til serviceloven, at det er seksuelle og fysiske overgreb, der kræver hurtig reaktion, og det er samme typer af overgreb, der kan udredes i børnehusene.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- at serviceloven ændres, så børn beskyttes ligeligt mod fysiske, psykiske og seksuelle overgreb samt vanrøgt.

Det kan være svært at identificere og dokumentere overgreb mod børn. Det er dog ikke nødvendigvis vanskeligere for den ene type overgreb i sammenligning med den anden. Hverken fysisk eller seksuel vold afsætter nødvendigvis ydre spor, ligesom psykiske overgreb heller ikke gør det. Alle former for mishandling er stærkt tabuiserede og foregår i det skjulte. Det er derfor afgørende, at professionelle er opmærksomme på barnets trivsel og reagerer på enhver form for mistvivsel, uanset hvilken årsag der måtte ligge bag.

I vejledningsmaterialet fra Socialstyrelsen og i beredskaberne hos en tredjedel af kommunerne ses en mere udfoldet beskrivelse af mulige reaktioner på seksuelle overgreb end andre typer af overgreb. Det kan få den uheldige konsekvens, at frontpersonalet ikke er tilstrækkeligt uddannet og opmærksom på de andre typer af mishandling, børn kan udsættes for, og dermed ikke yder den tilstrækkelige beskyttelse.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- at centrale vejledningsmaterialer fremmer beskyttelse af børn mod alle former for overgreb ved at give ligeligt balanceret og detaljeret vejledning til kommunerne.
- at kommunerne sikrer, at deres overgrebsberedskaber indholdsmæssigt lever op til lovens krav og er offentligt tilgængelige, for eksempel på deres hjemmesider.
- at kommunerne via den lovpligtige revision af deres overgrebsberedskab sikrer viden og opmærksomhed hos frontpersonale mod alle typer af overgreb.

**” For eksempel reagerer vi akut i sager om alkohol og vold. Hvis der er tvivl om barnets sikkerhed, skal vi sørge for de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger.**

Louise Barner Madsen, socialrådgiver,  
Skanderborg Kommune

## **BILAG 1: SPØRGESKEMA TIL CHEFER FOR BØRNE- OG FAMILIEOMRÅDET**

Kære chef for børne- og familieområdet

Mange tak, fordi du besvarer dette spørgeskema om jeres arbejde med beskyttelse af børn.

Det tager ca. 10 minutter at udfylde spørgeskemaet. Undersøgelsen er anonym, og vi kan ikke se af besvarelserne, hvilke kommuner de kommer fra. Regionsangivelsen i spørgsmål 1 skal alene give et billede af den geografiske fordeling af besvarelserne.

Vi beder dig besvare undersøgelsen senest fredag den 20. november 2015. Efterfølgende sender vi dig vores endelige rapport.

Med venlig hilsen

Seniorforsker Anette Faye Jacobsen og projektleder Janne Jakobsen

## A. Geografisk

1. Hvilken region hører din kommune under?

- Region Hovedstaden
- Region Sjælland
- Region Syddanmark
- Region Nordjylland
- Region Midtjylland

## B. Antal underretninger

2. Hvordan har antallet af underretninger udviklet sig i kommunen i den 3-årige periode 2012-2014? Hvis tal ikke findes, så anslå venligst.

(Vælg kun én svarmulighed)

3. Er der i spørgsmål 2 tale om estimat eller opgjorte tal?  
(Vælg kun én svarmulighed)

4. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 2-3:

### C. Eventuelle arbejdsændringer i forbindelse med Overgrebspakken

5. Har I *omstruktureret* jer i forbindelse med Overgrebspakken?

- Nej
- Ved ikke
- Ja. Hvis I har omstruktureret jer, så beskriv gerne hvordan (maks. 100 tegn):

6. Vurderer du, at I har de nødvendige *metoder* til at implementere Overgrebspakkens målsætning om en effektiv beskyttelse af børn mod overgreb?

- Ja
- Ved ikke
- Nej. Beskriv eventuelt hvad I efterspørger (maks. 100 tegn):

7. Har I et måltal for sager om udsatte børn eller familier pr. sagsbehandler?

- Nej, vi har ikke måltal
- Ved ikke
- Ja, vi har måltal. Angiv, om dette er pr. barn eller pr. familie, og hvor mange sager pr. sagsbehandler (maks. 100 tegn):



8. Er måltallet ændret i forbindelse med Overgrebspakkens indførelse?

- Ja, sagstallet er lavere
- Nej, sagstallet er det samme
- Ja, sagstallet er højere
- Ved ikke

9. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 5-8:

#### **D. Samarbejde**

10. Har I som følge af Overgrebspakken foranstaltet nye, regelmæssige samarbejder med *frontpersonale*?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

11. Hvis ja til spørgsmål 10, hvor har I i så fald foranstaltet nye, regelmæssige samarbejder (vælg gerne flere svarmuligheder)?

- På skoler
- I dagtilbud
- I døgntilbud/socialt tilbud

- Praktiserende læger
- Sundhedsplejersker
- Skoletandlæger
- Politiet
- Andre steder

12. Uddyb gerne dette samarbejde/eventuelle kommentarer til spørgsmål 10-11:

### **E. Ressourcer i forbindelse med Overgrebspakken**

13. Er arbejdet med *modtagelse* af underretninger blevet tildelt øgede ressourcer fra og med 2013?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

14. Er arbejdet inden for børne-/familieområdet *samlet set* blevet tildelt øgede ressourcer (både medarbejdere og tilkøbte ydelser) i de årlige budgetter fra og med 2013?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

15. Er der tilført ekstra *personale* inden for børne-/familieområdet fra og med 2013?

- Nej
- Ved ikke
- 

Ja. Hvor mange årsværk?

16. I hvilken grad svarer den DUT-kompensation, kommunen fik til Overgrebspakken, størrelsesmæssigt til stigningen i antal sager?

17. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 13-16:

## F. Udvikling samlet set

18. Hvordan vurderer du samlet set udviklingen i jeres faglige og ressourcemæssige kapacitet til at håndtere sager om overgreb siden Overgrebspakkens indførelse?

19. Hvad anser du som de vigtigste årsager bag jeres nuværende faglige og ressourcemæssige kapacitet (vælg gerne flere svarmuligheder)?

- Ændringer i organisering
- Ændringer i ressourcer

- Ændringer i faglige metoder
- Andet
- Ved ikke

20. Hvis jeres kapacitet er uændret, skyldes det:

Uddyb gerne (maks. 100 tegn):

21. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 18-20:

## **G. Beskyttelse mod psykiske overgreb på børn**

Overgrebspakken definerer overgreb som voldelige og seksuelle overgreb, men nævner ikke psykiske overgreb.

Med psykiske overgreb menes blandt andet et systematisk mønster med forklejning og nedrakning, hvor barnet bliver gjort til syndebuk eller udsat for andre former for åbenlyst afvisende adfærd. Desuden alle former for trusler om mishandling, om at blive smidt ud hjemmefra, trusler om tæv eller andre overgreb. Der kan også være tale om overgreb, som ikke sker bevidst og ikke har fokus på barnet, for eksempel hvis forældrene er misbrugere. Her er det den vedvarende utryghed i hjemmet, der udgør det psykiske overgreb.

22. Bør psykiske overgreb på børn efter din mening være en del af kommunens overgrebsberedskab?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

23. Hvis kommunen var forpligtet til at reagere på underretninger om psykiske overgreb på linje med fysisk voldelige og seksuelle overgreb mod børn, hvad ville det så kræve?

(Vælg gerne flere svarmuligheder):

- Flere ressourcer
- Efteruddannelse
- Vi håndterer i forvejen psykiske overgreb mod børn på linje med fysiske og seksuelle overgreb
- Ved ikke

24. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 22-23:

H. Er der andet, du synes, vi skal vide?

25. Øvrige kommentarer

Tak for din besvarelse!

## **BILAG 2: SPØRGESKEMA TIL MEDARBEJDERE PÅ BØRNE- OG FAMILIEOMRÅDET**

Kære socialrådgiver/-formidler

Mange tak, fordi du besvarer dette spørgeskema om beskyttelse af børn mod overgreb.

På Institut for Menneskerettigheder arbejder vi lige nu på en undersøgelse om kommunernes beskyttelse af børn mod overgreb efter indførelsen af Overgrebspakken fra 2013. I den forbindelse har vi brug for information og ekspertise fra dig.

Vi har udarbejdet et kort spørgeskema, som skal give information om, hvordan I vurderer jeres arbejde i forhold til at beskytte børn mod overgreb. Desuden vil vi indhente jeres erfaringer med sager om psykiske overgreb mod børn.

Det tager maks. 10 minutter at udfylde spørgeskemaet.

Undersøgelsen er anonym, og vi kan ikke se af besvarelserne, hvilken kommune de kommer fra.

Vi vil naturligvis sende vores endelige rapport til alle landets kommuner. Hvis du ønsker at læse mere om undersøgelsen, har vi medsendt en projektbeskrivelse til chefen for børne- og familieområdet. Du er også meget velkommen til at kontakte os.

Vi beder dig besvare undersøgelsen senest **fredag den 20. november 2015.**

På forhånd tak for din hjælp, som er helt central for undersøgelsen!

Med venlig hilsen

Seniorforsker Anette Faye Jacobsen  
og projektleder Janne Jakobsen

## A. Indledende spørgsmål

1. Hvilken region hører din kommune under?

- Region Hovedstaden
- Region Sjælland
- Region Syddanmark
- Region Nordjylland
- Region Midtjylland

2. Hvad er din jobtitel?

3. Hvor mange år har du arbejdet inden for børne- og familieområdet?

- Under 1 år
- 1-3 år
- 4-10 år
- Over 10 år

4. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 1-3:



## B. Jeres indsats i forhold til beskyttelse af børn mod overgreb

5. Vurderer du, at I har de nødvendige metoder til at sikre målsætningen om en effektiv beskyttelse af børn mod overgreb?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

6. Har du modtaget opkvalificering de seneste tre år til sagsbehandling i forhold til beskyttelse af børn mod overgreb?

- Nej
- Ved ikke
- Ja. Skriv gerne hvilken form for opkvalificering (maks. 100 tegn)

7. Hvordan vurderer du samlet set jeres arbejde med at beskytte børn mod overgreb de seneste ca. tre år (vælg kun én svarmulighed)?

8. Eventuel uddybende beskrivelse og kommentarer til

spørgsmål 5-7:

### **C. Psykiske overgreb mod børn**

Overgrebspakken definerer overgreb som voldelige og seksuelle overgreb, men nævner ikke psykiske overgreb.

Med psykiske overgreb menes blandt andet et systematisk mønster med forklejning og nedrakning, hvor barnet bliver gjort til syndebuk eller udsat for andre former for åbenlyst afvisende adfærd. Desuden alle former for trusler om mishandling om at blive smidt ud hjemmefra, trusler om tæv eller andre overgreb. Der kan også være tale om overgreb, som ikke sker bevidst og ikke har fokus på barnet, for eksempel hvis forældrene er misbrugere. Her er det den vedvarende utryghed i hjemmet, der udgør det psykiske overgreb.

9. Bør psykiske overgreb efter din mening være en del af kommunens beredskab mod overgreb mod børn?

- Ja
- Ved ikke
- Nej

10. Hvis kommunerne var forpligtet til at reagere på underretninger om psykiske overgreb mod børn på linje med fysisk voldelige og seksuelle overgreb mod børn, hvad ville det så kræve?  
(Vælg gerne flere svarmuligheder)

- Efteruddannelse
- Flere ressourcer
- Vi håndterer i forvejen psykiske overgreb efter samme princip som fysiske og seksuelle overgreb
- Ved ikke

11. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 9-10:

Tak for din besvarelse!

## **BILAG 3: SPØRGEGUIDE TIL CHEFER I BØRNE- OG FAMILIEAFDELINGER**

Spørgsmål udbygger spørgeskemaet. Vi kender dog ikke hans/hendes svar herpå på grund af anonymiteten.

### **Ønskes anonymitet?**

#### **Professionel baggrund**

Hvor længe i denne stilling?

Hvor længe på dette område (børne-/familieområdet)?

Hvor længe i kommunen (eller i anden kommune)?

#### **Overgrebspakkens betydning for børne-/familieområdet**

Hvad har Overgrebspakken betydet for jeres arbejde på børne-/familieområdet helt overordnet? Kan du give nogle eksempler?

#### **Underretninger**

Hvordan har udviklingen i antal underretninger været i kommunen de sidste tre-fire år?

Hvorfor er der meget store forskelle i henlagte sager (0-51 procent)?

#### **Ressourcer**

Øgede krav (24 timer, genvurdering, tilbagemelding, flere børnesamtaler): Hvad betyder det for ressourcefordelingen?

Internt på børne-/familieområdet?

I forhold til tildeling fra det samlede budget?

Har I fået udvidet jeres bevillinger (DUT og andre midler)?  
Er der ansat flere til at tage sig af udsatte børn/familier?  
Har I måltal for antal børn/familier pr. sagsbehandler?  
Er dette måltal ændret de senere år?

### **Andre tiltags betydning**

Har I kunnet effektivisere jeres sagsbehandling (for eksempel med DUBU og ICS, evt. CSC Social)?  
Har I kunnet lægge mere vægt på 'tidlig indsats' (for eksempel § 11)?  
Har I brugt/inddraget andre modeller eller redskaber i arbejdet i forvaltningen?  
Har kommunen fulgt særlige modeller/metoder hos frontpersonalet?  
Er I klar til omprioriteringsbidraget?

### **Overgrebsbegrebet**

Har I drøftet, hvordan I opfatter begrebet?  
Bruger I det smalle eller det brede begreb?

Er der opmærksomhed på psykiske overgreb?  
Er der nogen børn, der går under radaren?

## **BILAG 4: SPØRREGUIDE TIL MEDARBEJDERE I BØRNE- OG FAMILIEAFDELINGER**

Spørgsmål udbygger spørgeskemaet. Vi kender dog ikke hans/hendes svar herpå på grund af anonymiteten.

### **Ønskes anonymitet?**

#### **Professionel baggrund**

Hvor længe i denne stilling?

Hvor længe på dette område (børne-/familieområdet)?

Hvor længe i kommunen (eller anden kommune)?

#### **Overgrebspakkens betydning**

Hvad har indførelsen af Overgrebspakken konkret betydet for dit arbejde? Kan du give nogle eksempler?

#### **Hvordan vurderer du udviklingen for hele jeres afdeling/område siden Overgrebspakken?**

- Er det gået i den rigtige retning?
- Ressourcer – tid nok til den enkelte sag og det enkelte barn?

#### **Har I diskuteret, hvad I forstår ved overgreb i jeres indsats?**

- Er der opmærksomhed på psykiske overgreb?
- Kan de spottes på linje med fysiske overgreb?
- Er der nogen børn, der går under radaren?

**Hvis du kunne ændre noget i forhold til regler/praksis omkring jeres håndtering af henvendelser om overgreb – hvad ville du så ændre på?**

- Måden, tingene gribes an på, mere tid til det enkelte barn og familie, flere ansatte til at løfte opgaven, flere ressourcer, mere opfølgning, ingenting.

**Kan du give et konkret eksempel på en situation, hvor du føler, at du (med de rammer, du har) på den bedste måde fik taget hånd om et barn, hvor der var mistanke om overgreb?**

- Evt. generelle situationer, hvor du føler, at I tager godt hånd om situationen (går hjem med ro i maven).

**Kan du give et eksempel på en situation i forbindelse med overgreb mod børn, som du synes, var vanskelig at håndtere (med de rammer, du har) – og som du ville ønske, at du havde haft mulighed for at håndtere anderledes?**

- Evt. generelle situationer, som du mener, burde håndteres anderledes/bedre.

<sup>1</sup> Se også Anette Faye Jacobsen: *Beskyttelse af udsatte børn. Overgrebspakkens implementering i kommunerne*. Institut for Menneskerettigheder, 2016.

<sup>2</sup> The other report is, like this one, published in Danish: *Beskyttelse af udsatte børn. Overgrebspakkens implementering i kommunerne* (English: Protecting vulnerable children. The implementation of the 'Anti-Abuse Package' in municipalities), Anette Faye Jacobsen, Danish Institute for Human Rights. 2016.

<sup>3</sup> Bemærkninger til lovforslag L 181, fremsat 13. marts 2013, Indledningen, pkt. 1.1.

<sup>4</sup> Inddelingen i typer (bykommuner, mellemkommuner, landkommuner og yderkommuner) er hentet i Mette Lausten, Helle Hansen og Alva Albæk Nielsen: *Udsatte børnefamilier i Danmark*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 10:14, 2010, side 9.

<sup>5</sup> Børnekonventionen, henholdsvis artikel 37(a) og artikel 28, stk. 2.

<sup>6</sup> General Comment No. 8 (2006), The rights of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para 2; and 37, inter alia) CRC/C/GC/8 og General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence. CRC/C/GC/13. Herefter GC No. 13.

<sup>7</sup> GC No. 13, pkt. 4.



<sup>8</sup> GC No. 13, pkt. 19-26.

<sup>9</sup> GC No. 13, pkt. 46.

<sup>10</sup> Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Denmark. 7 April 2011. CRC/C/DNK/CO/4, pkt. 40 (B) (i) og (II). Herefter CO (Concluding Observations).

<sup>11</sup> CO, pkt. 77 med henvisning til pkt. 62-64 og pkt. 78 med henvisning til pkt. 75.

<sup>12</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter EMD), A. mod Storbritannien, afgørelse af 23. september 1998, app. nr. 25599/94, pkt. 19, 20 og 22.

<sup>13</sup> Peter Newell (2011), "The Human Rights Imperative to eliminate Physical Punishment", i Durrant, Joan and Anne B. Smith: *Global Pathways to Abolishing Physical Punishment*. Routledge, side 10.

<sup>14</sup> Peer Lorenzen m.fl.: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer* (art. 1-9). Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011, side 189.

<sup>15</sup> EMD, M og M mod Kroatien, afgørelse af 3. september 2015, app. nr. 10161/13, pkt. 131-135.

<sup>16</sup> EMD, M og M mod Kroatien, pkt. 136.

<sup>17</sup> EMD, D.P. og J.C. mod Storbritannien, afgørelse af 10. oktober 2002, app. nr. 38719/97, pkt. 114 og 116.

<sup>18</sup> EMD, D.P. og J.C. mod Storbritannien, pkt. 135.

<sup>19</sup> EMD, Eremia mod Moldova, afgørelse af 28. maj 2013, app. nr. 3564/11, pkt. 77-78.

<sup>20</sup> Se for eksempel EMD, K. og T. mod Finland, afgørelse af 12. juli 2001, app. nr. 25702/94, pkt. 155 og P., C. og S. mod

Storbritannien, afgørelse af 16. juli 2002, app. nr. 56547/00, pkt. 117.

<sup>21</sup> A. Faye Jacobsen: "Stat og civilsamfund i nye relationer. FN's børnekonventions historie i Danmark". *TEMP – tidsskrift for historie*, 2015, side 76.

<sup>22</sup> Se for eksempel K. og T. mod Finland, 2001. Der er fire mindretalsudtalelser i dommen, hvor dommerne fra Sverige, Finland, Island, Storbritannien og Malta ville give staten mere råderum til at gribe ind over for forældrene, mens dommerne fra Grækenland, Slovenien, Moldova, Rusland, Tyskland og Østrig ønskede at begrænse statens indgrebsmuligheder yderligere end flertalsafgørelsen.

<sup>23</sup> Recommendation CM/Rec (2009)10 of the Committee of Ministers to member states on integrated national strategies for the protection of children from violence (Adopted by the Committee of Ministers on 18 November 2009 at the 1070bis meeting of the Ministers' Deputies), pkt. 2.2.2.

<sup>24</sup> Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021), side 16-17.

<sup>25</sup> WHO and International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect: *Preventing child maltreatment: guide to taking action and generating evidence*. 2006, side 9-10. Herefter WHO, 2006. SFI, 2010, side 25, for fuld bibliografisk data, se note 27.

<sup>26</sup> Myers, J.E.B., L. Berliner, J. Briere, C.T. Hendrix, C. Jenny & T. Reid (red.): *The APSAC Handbook on child maltreatment*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002, side 80. Herefter *APSAC Handbook*, 2002.

<sup>27</sup> David A. Wolfe: "Introduction" i *Child Abuse and Neglect* (2011). 35, side 757. Mogens Nygaard Christoffersen: *Børnemishandling i hjemmet*. Delrapport 1. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2010, side 31. Helene Oldrup, Mogens Nygaard Christoffersen, Ida Lykke Kristiansen og Stine Vernstrøm Østergaard: *Vold og seksuelle overgreb mod børn og unge i Danmark 2016*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2016, side 34. Herefter henholdsvis SFI 2010 og SFI 2016.

<sup>28</sup> *APSAC Handbook*, 2002, side 80-83.

<sup>29</sup> *The Lancet*, vol. 373, januar 2009, side 69. Herefter *Lancet*, 2009.

<sup>30</sup> Fulde bibliografiske data for undersøgelserne fra 2010 og 2016 er angivet ovenfor i fodnote 27. Desuden kan nævnes Korzen, S., L. Fisker & H. Oldrup: *Vold mod børn og unge i Danmark. En spørgeskemaundersøgelse blandt 8.-klasses-elever*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 10:32, 2010. Oldrup, H., M. Lindstrøm og S. Korzen: *Vold mod førskolebørn. Praksis og barrierer for opsporing*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:06, 2010. Oldrup, Helene; Sara Korzen, Maria Lindstrøm og Mogens Nygaard Christoffersen: *Vold mod børn og unge. Hovedrapport*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:15, 2011.

<sup>31</sup> SFI, 2010, side 59-60.

<sup>32</sup> SFI, 2016, side 117.

<sup>33</sup> SFI, 2016, side 76.

<sup>34</sup> SFI, 2016, side 218.

<sup>35</sup> WHO, 2006, side 11, og *Lancet*, 2009, side 74-77.

<sup>36</sup> *Lancet*, 2009, side 77, og Durrant, Joan E. & Smith, Anne B. (Eds.): *Global Pathways to Abolishing Physical Punishment: Realizing Children's Rights*. 2011, side 299 ff.

<sup>37</sup> Stine Krone Christensen: *Forældreansvarsloven med kommentarer*. 2. udgave. 2014, side 76-77.

<sup>38</sup> Lov nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (serviceloven, herefter SEL), § 153.

<sup>39</sup> SEL § 11.

<sup>40</sup> SEL § 57a.

<sup>41</sup> SEL § 58.

<sup>42</sup> SEL § 19, stk. 5; 50 a og § 155, stk. 2.

<sup>43</sup> L 181. Forslag til lov om ændring af lov om social service (Beskyttelse af børn mod overgreb m.v.) fremsat 13. marts 2013. Bemærkninger til lovforslaget, Indledning, pkt. 1.1.

<sup>44</sup> Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier. Vejledning nr. 3 til serviceloven. Vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014. Herefter Vejledning nr. 3.

<sup>45</sup> Vejledning nr. 3, pkt. 75.

<sup>46</sup> Vejledning nr. 3, pkt. 718.

<sup>47</sup> SEL § 19, stk. 5.

<sup>48</sup> Vejledning nr. 3, pkt. 32. Parentes tilføjet. Der er en nægtelse for meget i sætningen i Vejledningen, der burde ikke have stået "ikke", hvis det skulle have været sprogligt korrekt.

<sup>49</sup> Se Vejledning nr. 3, pkt. 32.

<sup>50</sup> SEL § 153.

<sup>51</sup> Vejledning nr. 3, pkt. 72.

<sup>52</sup> SEL § 155, stk. 1, nr. 4 om offentligt ansattes særlige forpligtelse til at underrette til kommunen, hvis de har viden eller mistanke om overgreb mod et barn, kan enten udgå,

fordi denne underretningspligt også kan dækkes ind af § 155, stk. 1, nr. 1. Alternativt kan overgreb præciseres i loven til at omfatte såvel fysiske, psykiske, seksuelle overgreb og vanrøgt.

<sup>53</sup> Socialstyrelsen: *Kommunalt beredskab*.

*Vejledningsmateriale til håndtering af sager med overgreb mod børn og unge*. 2016. Herefter *Kommunalt beredskab*, 2016. Kan hentes på

<http://socialstyrelsen.dk/udgivelser/kommunalt-beredskab-vejledningsmateriale-til-handtering-af-sager-med-overgreb-mod-born-og-unge> (pr. 19. august 2016).

<sup>54</sup> *APSAC Handbook*, 2002, side 124.

<sup>55</sup> *Kommunalt beredskab*, 2016, side 10.

<sup>56</sup> *Kommunalt beredskab*, 2016. Om seksuelle overgreb, side 22-23 og 25-27, om reaktioner på vold, side 24.

<sup>57</sup> SFI, 2010, og SFI, 2016. Førstnævnte rapport indgik i en serie på i alt fire rapporter, som blev udarbejdet af SFI og finansieret af Socialministeriet i forbindelse med den nationale strategi til

bekæmpelse af vold i nære relationer (se note 27 og 30). Her var fokus helt overvejende fra på fysisk vold mod børn. Se opsamlingen på hele undersøgelsen i Helene Oldrup m.fl.: *Vold mod børn og unge*. Hovedrapport. 11:15. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. København 2011.

<sup>58</sup> Det drejer sig om Samsø kommune. Søgning gennemført primo oktober 2016. En første søgning foretaget af Institut for Menneskerettigheder i vinteren 2015 viste, at 10 kommuner endnu ikke havde offentliggjort deres beredskaber. Socialstyrelsen har siden på baggrund heraf bidraget til at få tallet nedbragt.

Ankestyrelsen foretog i 2015 en spørgeundersøgelse i kommunerne om deres beredskab. Her var tallene, at 89 procent af kommunerne havde et politisk godkendt og offentliggjort beredskab, og 5 procent havde på det tidspunkt et politisk godkendt, men ikke offentliggjort beredskab. Tallene er her noget højere end i vores undersøgelse. Ankestyrelsen: *Evaluering af Overgrebspakken*. December 2015, side 9.

<sup>59</sup> Albertslund, Dragør, Egedal, Glostrup, Lemvig, Sorø.

<sup>60</sup> Fordelingen er målt efter hvor meget plads, der bruges i beredskabet på seksuelle overgreb i forhold til andre typer overgreb. 1½-2 gange så meget plads: Ballerup, Horsens, Hjørring, Rebild, Faaborg-Midtfyn, Nyborg; 2-3 gange så meget plads: Fanø, Kerteminde, Roskilde, Struer. Mindst 3 gange så meget plads: Albertslund, Billund, Dragør, Egedal, Fredericia, Furesø, Gladsaxe, Glostrup, Guldborgsund, Hedensted, Lemvig, Læsø, Mariagerfjord, Morsø, Nordfyn, Ringkøbing-Skjern, Rødovre, Silkeborg, Sorø, Sønderborg, Tårnby, Vejle Vesthimmerland.





**INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER**