

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

BØRN

STATUS 2014-15



BØRN STATUS 2014-15

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2014-15'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

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

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

© 2015 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

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

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

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

INDHOLD

1	OVERBLIK	5
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
2	DEN INTERNATIONALE RAMME	7
2.1	BØRNEKONVENTIONEN HAR AFGØRENDE BETYDNING	7
3	DEN NATIONALE RAMME	11
3.1	SERVICELOVEN SKAL SIKRE BØRNS RETTIGHEDER	11
4	DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING	14
5	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	16
5.1	BESKYTTELSE AF BØRN MOD OVERGREB	16
5.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	16
5.1.2	DANSKE FORHOLD	17
5.1.3	ANBEFALINGER	20
5.2	BØRN SOM SEKUNDÆRT RAMTE	20
5.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	20
5.2.2	DANSKE FORHOLD	21
5.2.3	ANBEFALINGER	24
5.3	BØRN OG UNGES FORHOLD UNDER ANBRINGELSE UDEN FOR HJEMMET	24
5.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	24
5.3.2	DANSKE FORHOLD	25
5.3.3	ANBEFALINGER	28
5.4	FRIHEDSBERØVELSE AF BØRN OG UNGE PÅ GRUND AF KRIMINALITET	29
5.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	29
5.4.2	DANSKE FORHOLD	30
5.4.3	ANBEFALINGER	35
5.5	FRIHEDSBERØVELSE UDEN FOR STRAFFERETSPLEJEN OG ANDEN MAGTANVENDELSE OVER FOR BØRN OG UNGE	36
5.5.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	36
5.5.2	DANSKE FORHOLD	37
5.5.3	ANBEFALINGER	40
	SLUTNOTER	42

FORKORTELSER

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

KAPITEL 1

1 OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

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

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

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

Betegnelsen sekundært ramte betyder, at børnenes forældre er de/den primært ramte af for eksempel en fængselsstraf, psykiske problemer eller alkohol- eller narkotikamisbrug, og at disse forhold rammer børnene som en følge heraf.

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

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

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 BØRNEKONVENTIONEN HAR AFGØRENDE BETYDNING

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

Det var imidlertid først med Børnekonventionen, at der for alvor blev sat fokus på barnets individuelle, selvstændige rettigheder. Konventionen tydeliggør barnets særlige behov for beskyttelse og omsorg. Danmark har ratificeret konventionen, der for Danmarks vedkommende trådte i kraft den 18. august 1991. Børnekonventionen er ikke som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) inkorporeret i dansk lovgivning, men konventionen er en retskilde, og dansk lov skal fortolkes i overensstemmelse med konventionen. I en dom fra 2000 har Vestre Landsret således fastslået, at en fogedret, som havde truffet bestemmelse om udlevering af et knap 13-årigt barn til forældremyndighedens indehaver, burde have haft en samtale med barnet. Landsretten henviste herved blandt andet til Børnekonventionen.²

Børnekonventionen indeholder både civile og politiske rettigheder samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, og den skal fortolkes i lyset af sine fire generelle hovedprincipper: ikke-diskrimination; varetagelse af barnets bedste; retten til livet, overlevelse og udvikling; og respekt for barnets synspunkter.

Princippet om, at ethvert barn har ret til ikke at blive diskrimineret, indebærer, at børn ikke må forskelsbehandles på grundlag af deres eller deres forældres race, hudfarve, køn, sprog, religion, politiske eller anden anskuelse, national, etnisk eller social oprindelse, formueforhold, handicap, fødsel eller anden stilling.³

Princippet om barnets bedste forklares i Børnekonventionen således, at ”barnets tarv skal komme i første række” i alle foranstaltninger, som vedrører børn.⁴

Børnekonventionen fastlægger ikke, hvad der er "barnets tarv". I dagligdagen inden for familielivet er det i første række forældrene, der bestemmer dette. Kan forældrene imidlertid ikke udøve omsorgen for barnet, eller er de uenige herom, skal de skilles, og kan de ikke enes om forældremyndighedens udøvelse og/eller samværet med barnet, eller skal barnet have lægelig behandling eller andet, kan der være behov for, at det offentlige træder til. Og det offentlige, herunder administrative myndigheder og domstole, er forpligtet til at tage stilling til, hvad der er bedst for barnet.

Man kan ikke af Børnekonventionen udlede, hvad barnets tarv er. Der er ikke nogen tjekliste med faktorer, der kan indgå i begrebet, og opfattelsen af, hvad der er bedst for et barn, kan variere over tid og fra samfund til samfund. Der kan hentes en del vejledning i udtalelserne fra FN's Børnekomité, der er nedsat i henhold til Børnekonventionen. Børnekomitéen offentliggjorde for eksempel i 2013 en generel kommentar om barnets tarv.⁵ I øvrigt må princippet anvendes i den konkrete sociale kontekst. Hvad der er til barnets bedste, kan være tydeliggjort gennem udtalelser fra danske myndigheder som for eksempel Ankestyrelsen, Socialstyrelsen, Folketingets Ombudsmand, Børnerådet og Institut for Menneskerettigheder.

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

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

Retten til livet, overlevelse og udvikling er den mest grundlæggende af barnets rettigheder. Retten til livet er den eneste rettighed, som Børnekonventionen betegner som en "iboende" eller naturlig rettighed. Det vil sige, at der ikke er tale om en rettighed, som barnet får tildelt, men om en medfødt ret. Børnekomitéen opfatter "barnets udvikling" som et holistisk begreb. Det betyder, at staten er forpligtet til give barnet beskyttende rammer, inden for hvilke det kan vokse op, sundt, fri for frygt og sult og med mulighed for at udvikle sin personlighed og sine evner i videst muligt omfang.⁶

Princippet om respekt for barnets synspunkter indebærer, at staten skal sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter. Barnet har ret til at udtale sig i alle sager, der vedrører det, og konventionen bestemmer også, at myndigheder skal lægge passende vægt på barnets synspunkter ”i overensstemmelse med dets alder og modenhed”. Barnet skal således have mulighed for at udtale sig både over for dømmende myndigheder og forvaltningsmyndigheder. Det skal kunne afgive sine udtalelser enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ.⁷

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

Blandt Børnekonventionens andre vigtige principper er respekten for barnets familie og for familiens ansvar for barnet. Forældrenes ansvar skal udøves i overensstemmelse med barnets løbende udvikling.⁸ Børnekonventionen forpligter desuden Danmark til at beskytte børn mod alle former for fysisk eller psykisk vold, og konventionen omhandler endvidere barnets ret til den højest opnåelige sundhedstilstand. Som de fleste af Børnekonventionens rettigheder er disse rettigheder ganske bredt formuleret og derfor åbne for en vis fortolkning.

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

I de seneste år har Børnekomitéen udgivet flere generelle kommentarer, hvoraf både barnets ret til sundhed og beskyttelse af børn mod vold er blevet beskrevet nærmere.⁹ Også i andre internationale fora har der været betydeligt fokus på at

bekæmpe vold mod børn. Europarådet har taget en række initiativer på området. Ministerrådet har blandt andet udsendt retningslinjer for at motivere og hjælpe medlemslandene til at udvikle nationale handlingsplaner til at beskytte børn mod vold. I den igangværende børnepolitiske strategi for Europarådet for årene 2012-2015 er afskaffelse af enhver form for vold mod børn ét af fire strategiske mål for organisationen i samarbejde med medlemslandene.¹⁰

3 DEN NATIONALE RAMME

3.1 SERVICELOVEN SKAL SIKRE BØRNS RETTIGHEDER

Serviceoven indeholder regler om støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor.¹¹ Formålet er at sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som jævnaldrende, hvis familie uden særlig støtte – ud over de almindelige skole-, dag- og klubtilbud – kan give dem gode livsbetingelser. Servicelovens regler om særlig støtte til børn og unge berører rettigheder, der er reguleret i Børnekonventionen og EMRK. Loven indeholder også bestemmelser om handicapkompensation og berører således rettigheder, der er reguleret i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen). Loven skal administreres i overensstemmelse med konventionerne.

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

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

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

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

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

Den nødvendige indsats skal ydes tidligt, så det i videst muligt omfang forebygges, at problemerne vokser sig store. Forskning viser, at det er vigtigt for effekten af den forebyggende indsats, at der sættes ind tidligt.¹²

Forvaltningsloven og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) supplerer serviceloven gennem blandt andet fastsættelse af retssikkerhedsgarantier og sagsbehandlingsregler for de myndigheder, som udfører opgaver i henhold til serviceloven.¹³ Der er endvidere udstedt en lang række bekendtgørelser og vejledninger i henhold til serviceloven.

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

Serviceloven, retssikkerhedsloven og forældreansvarsloven blev ændret med Barnets Reform pr. 1. januar 2011.¹⁴ Målet var at understøtte udsatte børns og unges muligheder for at trives og udvikle deres personlige og faglige kompetencer samt styrke deres forberedelse til at få et selvstændigt voksenliv. Med Barnets Reform fik plejefamilier ret og pligt til mere efteruddannelse og supervision. Børns og unges klagealder blev nedsat fra 15 til 12 år, og der blev indført pligt til at høre anbringelsessteder ved blandt andet afgørelse om hjemgivelse. Der blev givet adgang for fagpersoner til at udveksle oplysninger om rent private forhold om børn og unge (SSD-modellen). Underretningspligten for fagpersoner blev tydeliggjort, og kommunernes tilsyn med døgntilbud og opholdssteder blev styrket.

Til trods for de indførte forbedringer kunne danske medier fortsat berette om børn, hvis rettigheder var blevet krænket, fordi kommunerne ikke i tide havde grebet ind. Sager som Tøndersagen, Brønderslevsagen, Esbjergsagen, Videbæksagen og Rebildsagen vidnede om meget langvarige og voldsomme krænkelser af børn og unge.¹⁵

Blandt andet de mange sager om krænkelser af børn og unge førte i folketingsåret 2012-2013 til vedtagelse af en række yderligere tiltag til børns og unges beskyttelse, herunder vedtagelse af ny lovgivning. Der blev blandt andet indgået en bred politisk aftale om "Et Nyt Socialtilsyn", som blev udmøntet i en ny lov om socialtilsyn.

Endvidere vedtog Folketinget en ændring af serviceloven. Lovens nye regler om en øget beskyttelse af børn og unge mod overgreb med videre trådte i kraft 1. oktober 2013. Lovændringen var en del af et større program, der også rummer en række informations- og uddannelsesinitiativer samt styrkelse af rådgivning og it-redskaber i forhold til den kommunale indsats til forebyggelse og håndtering af sager om overgreb mod børn. Samlet kaldes disse initiativer for Overgrebspakken. Der hentes finansiering til en række af tiltagene fra Satspuljen 2013.¹⁶

Ombudsmandens beretninger om uklarhed om brugen af magtanvendelsesreglerne på anbringelsesstederne førte i 2013 til, at Social- og Integrationsministeriet nedsatte et udvalg, Magtanvendelsesudvalget. Udvalget skal efter planen afgive betænkning medio marts 2015, blandt andet om behovet for klarere regler for magtanvendelse. Udvalget skal desuden komme med forslag til nye regler.

Den 1. november 2012 oprettede Folketingets Ombudsmand et særligt børnekontor, som har til opgave at behandle klager, der vedrører børn, rejse sager af eget initiativ og foretage tilsynsbesøg ved offentlige og private institutioner, hvor børn opholder sig. Børnekontoret skal desuden arbejde for at sikre, at den offentlige forvaltning overholder Børnekonventionen og andre internationale forpligtelser til at sikre børns rettigheder.¹⁷ Oprettelsen af børnekontoret har til formål at sikre, at ombudsmandssystemet i Danmark fuldt ud tager højde for Børnekonventionen.¹⁸

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

4 DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING

Der har igennem årene været et løbende fokus på at sikre, at udsatte børn og unge i tide får den fornødne hjælp. Med Barnets Reform, som trådte i kraft den 1. januar 2011, var den overordnede målsætning at støtte udsatte børns og unges trivsel og have fokus på en tidlig indsats, kontinuitet i anbringelsen og barnets rettigheder.

Den 1. oktober 2013 trådte Overgrebspakkens regler i kraft. Pakken har til formål at styrke kommunernes behandling af underretninger om børn. Overgrebspakken indeholder klare regler for, at kommunerne skal tale med børnene tidligt i sagsbehandlingen, så overgreb kan opdages og stoppes hurtigst muligt.

SFI har i en ny rapport undersøgt trivslen hos 11-17-årige børn og unge, der er anbragt i familiepleje eller på en døgninstitution eller lignende tilbud.¹⁹ Undersøgelsen viser, at børn og unge i familiepleje er markant mere tilfredse med deres anbringelsessted end børn på døgninstitutioner.

I januar 2015 blev der afsagt dom i sagen om opholdsstedet Solhaven. Sagen vedrørte spørgsmålet om, hvor grænsen går mellem strafbar vold og lovlig magtanvendelse i arbejdet med utilpassede og vanskelige unge på institution. Alle 12 tidligere ansatte, herunder forstanderen, blev frifundet for vold, mishandling og ulovlig tvang.²⁰

Regeringen har nedsat et magtanvendelsesudvalg, der skal afklare reglerne for anvendelse af magt over for anbragte børn og unge og komme med forslag til, hvordan et nyt regelsæt kan udformes. Udvalget vil afgive betænkning i foråret 2015.

Det har i medierne været beskrevet, at Ombudsmandens Børnekontor ifølge sit lovgrundlag er afskåret fra at behandle en betydelig del af de klager, Børnekontoret modtager fra børn.²¹ Socialministeren har på denne baggrund tilkendegivet, at det vil blive undersøgt, om det er muligt at etablere kun én klageindgang for henvendelser fra børn.²²

Siden 'Status 2013' er der sket væsentlige forbedringer på følgende områder:

- Der er som en opfølgning på Overgrebspakken foretaget en kortlægning af efter- og videreuddannelsestilbud til professionelle, der arbejder med børn og unge.
- Kommunerne har fået hjemmel til at kunne opretholde anbringelser i plejefamilier af unge med nedsat funktionsevne, indtil de fylder 23 år.²³
- Serviceloven er ændret med henblik på, at der kan ydes en forstærket indsats mod asocial adfærd ved etablering af netværkssamråd.
- Der er afsat midler til og med 2017 til en behandlingsgaranti til børn og unge under 25 år fra familier med stof- og alkoholafhængighed.
- Unge, der har afsonet en straf eller været varetægtsfængslet eller anbragt i varetægtssurrogat, skal have et udsusningstilbud.²⁴
- Kriminalforsorgen vil kortlægge årsagerne til, at unge befinder sig i Kriminalforsorgens institutioner. Kortlægningen skal ske med henblik på at vurdere, om der er behov for lovændringer på området.

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

- Børn udsættes fortsat for manglende beskyttelse mod grove omsorgssvigt, som det fremgår af en sag fra Folketingets Ombudsmand om en kommune, der på trods af 11 alvorlige underretninger fra blandt andre politi, skole og borgere ikke havde taget initiativ til at hjælpe et søskendepar, som levede under fuldstændigt uforsvarlige forhold.²⁵
- Anbragte børn klarer sig dårligere end ikke-anbragte børn på næsten alle områder, herunder skolegang, helbred og almindelig trivsel. Anbragte børn har fortsat en langt større risiko for ikke at få en uddannelse, og det gælder især børn, som er anbragt på et sent tidspunkt i livet.
- Der er fortsat behov for fokus på sager, hvor børn frihedsberøves, såvel inden for som uden for strafferetsplejen.

5 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

5.1 BESKYTTELSE AF BØRN MOD OVERGREB

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

5.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Ifølge Børnekonventionens artikel 19 skal staten træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuelt misbrug, mens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.

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

Når der tales om overgreb mod børn, er det i reglen fysisk vold eller seksuelle overgreb, der tænkes på. Børnekonventionens artikel 19 er imidlertid ikke begrænset til at værne barnet alene mod fysiske overgreb. Til støtte for denne brede forståelse af forpligtelsen til beskyttelse fremhæver Børnekomitéen i sin generelle kommentar nr. 13, at vold ofte forstås som omfattende kun fysisk og/eller forsætlig skade. Børnekomitéen fremhæver imidlertid, at begrebet "vold" ikke må fortolkes på en måde, som udelukker ikke-fysisk og ikke-forsætlig skade, som for eksempel psykologisk vanrøgt.²⁶ Det kan endvidere nævnes, at

Europarådets og Verdenssundhedsorganisationens (WHO) definition af misbrug og overgreb mod børn er på linje med den brede bestemmelse i Børnekonventionens artikel 19.²⁷

5.1.2 DANSKE FORHOLD

En række ændringer af serviceloven har styrket beskyttelsen af børn mod overgreb på en række vigtige områder.²⁸ Lovændringerne blev lanceret sammen med andre initiativer som en samlet Overgrebspakke med blandt andet flere kampagner, forbedrede muligheder for behandling, vejledning, netværk og uddannelse, som bliver finansieret via Satspuljemidlerne for perioden 2013-16.

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

I forbindelse med lovændringerne har man defineret overgreb som voldelige og seksuelle overgreb.²⁹ Definitionen er mere snæver end den, som bruges i Børnekonventionens artikel 19, og som yderligere fremhæves i Børnekomitéens generelle kommentar nr. 13, som er gengivet ovenfor. Børnekomitéen har endvidere i de seneste anbefalinger til Danmark fremhævet behovet for at udvikle en national strategi til at forebygge og håndtere enhver form for vold mod børn.³⁰

Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) gennemførte i 2010 en stor undersøgelse, der byggede på interviews af 3000 25-årige om deres oplevelser af overgreb i hjemmet. Der blev spurgt til fire kategorier af overgreb: fysisk mishandling, psykologisk mishandling, seksuelt overgreb og vanrøgt. Fysisk mishandling blev nærmere præciseret som grov vold, der medfører skade eller risiko for skade. Psykisk mishandling betegnede et gentaget mønster af forklejning, nedrakning eller afvisning af barnet. Vanrøgt defineredes som en

systematisk mangel på sikring af barnets basale behov for mad, tøj, hygiejne og omsorg i forhold til dets alder.

Undersøgelsen viste for det første, at det var en ganske stor del af de interviewede, der havde oplevet mishandling og i særdeleshed psykisk mishandling og vanrøgt. Næsten 23 procent rapporterede om psykisk mishandling, mens næsten 15 procent havde oplevet vanrøgt. I SFI's undersøgelse tages et vist forbehold for den meget iøjnefaldende andel, der har svaret bekræftende på spørgsmålene om psykisk mishandling. Rapporten henviser til andre tilsvarende kortlægninger, hvor en nærmere analyse viste, at 10-15 procent havde oplevet mere alvorlige, kroniske former for psykisk mishandling.³¹

Det viser sig endvidere i SFI's undersøgelse, at det ud af 900 sociale børnesager kun er en ganske lille del, hvor seksuelt overgreb mod børn er en del af problematikken, men der ses en fordeling på de fire typer af mishandling, som svarer til den, interviewene vidnede om; det vil sige langt flere tilfælde af psykisk vold og vanrøgt i forhold til fysisk vold og seksuelle overgreb. De relativt lave tal for psykisk vold og vanrøgt i sociale børnesager til sammenligning med de høje tal fra de interviewede personer vidner formentlig om en betydelig underrapportering. Samtidig peger den relativt højere forekomst af psykisk vold og vanrøgt i socialsagerne på, at det ikke ser ud til at være sværere at identificere og rapportere om psykiske overgreb og vanrøgt sammenlignet med seksuelle overgreb og fysisk vold.

Det relativt snævre fokus på 'overgreb' bliver da også problematiseret i Dansk Socialrådgiverforenings høringssvar til Overgrebspakken, hvor det fremhæves, at det heldigvis kun er få børn, der udsættes for egentlige overgreb, og at det derfor også er vigtigt at fastholde fokus på en bred, kvalificeret indsats for at forhindre eller afhjælpe omsorgssvigt, herunder i form af en ambitiøs forebyggelsesindsats.³²

Opmærksomheden på, at børn skal beskyttes mod overgreb, er styrket meget de seneste år, og det har betydet flere underretninger. Ankestyrelsen oplevede i perioden 2006 til 2010, at antallet af underretninger steg til det nidobbelte, ganske vist fra et lavt niveau på 49 sager i 2006.³³ Fra marts 2013 og et år frem har Ankestyrelsen desuden kørt en kampagne for at oplyse om underretningspligten. Den rettede sig mod såvel fagfolk som mod den bredere offentlighed.³⁴ Endvidere er kommunerne blevet forpligtet til at foretage central registrering af de underretninger, de modtager. Kommunerne er også forpligtede til at sikre åben, anonym rådgivning.³⁵ Rådgivning tilbydes i mange, måske alle, kommuner. En del tilbud er imidlertid rettet mod voksne. Det fremgår af

beskrivelserne på kommunernes hjemmesider. Hertil kommer, at tilbuddene kan være svære at finde frem til for børn og unge, fordi annonceringen ikke når ud til dem der, hvor de færdes, men skal opsøges på borgerservice og her meget ofte er beskrevet i voksensprog.³⁶

De mange initiativer, der sættes i værk for at beskytte børn mod overgreb, skal endvidere følges op med uddannelse og efteruddannelse af frontpersonale i børneinstitutioner, skoler og fritidstilbud for at få fuld effekt. Der er udarbejdet en rapport, der har kortlagt efter- og videreuddannelsespraksis på området 'udsatte børn og unge', og det er planen, at der skal etableres nye kurser samt diplom- og masteruddannelser med fokus på børne- og ungeområdet. En af de centrale anbefalinger til de kommende uddannelser har været, at de skal være målrettet praksis i kommunerne. Herudover er indholdskravene kun beskrevet meget overordnet.³⁷ Også Børnekonventionen og andre menneskeretsstandarder har relevans i forbindelse med fastlæggelsen af de kommende uddannelsers læseplaner.

FN's Børnekomité har flere gange anbefalet, at Danmark får udviklet systematiske og kontinuerlige uddannelsesindsatser om menneskerettigheder, og herunder om børns rettigheder for alle professionelle grupper, der arbejder med børn.³⁸

Der er flere af de centrale professionsbacheloruddannelser, hvor børns rettigheder og Børnekonventionen ikke er en del af de obligatoriske læringsmål. I den seneste revision af læreruddannelsen indgår børns rettigheder i faget 'Kristendom, livsoplysning og medborgerskab'.³⁹ Derimod er der ikke længere nogen forpligtelse i læreruddannelsen til at arbejde med de særlige forhold, der gør sig gældende i relation til udsatte børn, herunder at forebygge vanrøgt og overgreb mod børn. Dette uanset de nye bestemmelser i serviceloven, hvorefter der er indført en skærpet underretningsforpligtelse for bekymrende skoleforsømmelser.⁴⁰

I uddannelsen til pædagog er det derimod et af de faglige kompetencemål i fællesdelen, at den færdiguddannede kan identificere mistrivsel hos børn, unge og voksne, ligesom internationale konventioner indgår som læringsmål i alle specialiseringsdelene.⁴¹ I bestemmelserne om uddannelsen til socialrådgiver er der ikke krav om, at de studerende skal kende til Børnekonventionen og andre menneskeretlige standarder, hverken i bekendtgørelsen eller i den nuværende fælles studieordning og heller ikke i den kommende, der træder i kraft den 15. februar 2015.⁴² Her er det op til de enkelte uddannelsesinstitutioner at sikre, at deres studerende får den nødvendige viden om børns rettigheder gennem deres institutionsbestemmelser for fag og pensa.

5.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- sikrer, at det kommunale overgrebsberedskab bliver udbygget og understøttet til at omfatte forebyggelse og håndtering af alle former for overgreb mod børn, herunder psykiske overgreb
- sikrer, at uddannelserne, herunder efter- og videreuddannelser, til de professioner, der arbejder med børn, giver nødvendig viden om børns rettigheder samt kompetencer til at kunne registrere og reagere hensigtsmæssigt på signaler hos børn om mistriksel.

5.2 BØRN SOM SEKUNDÆRT RAMTE

Det er velunderbygget i forskningen, at børn lever under meget vanskelige vilkår, hvis deres forældre har alvorlige problemer. Børnene bliver ”sekundært ramte”, når deres far eller mor er den primært ramte. Disse børn er langt oftere end andre udsatte for overgreb, har forhøjet dødelighed, lever med en øget risiko for psykisk sygdom, selvmord og for selv at få problemer i lighed med dem, som forældrene har. Børn som sekundært ramte kan blandt andet være børn af fængslede og børn af forældre med psykiske problemer, herunder navnlig problemer, som giver sig udslag i et alkohol- eller narkotikamisbrug. Denne delrapport behandler i det følgende forholdene for børn af forældre med misbrugsproblemer. Delrapporten om frihedsberøvelse behandler problemerne for børn af fængslede.

5.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Børnekonventionens artikel 39 foreskriver, at staten skal ”træffe alle passende forholdsregler for at fremme fysisk og psykisk helbredelse og resocialisering af et barn, der har været udsat for enhver form for forsømmelse, udnyttelse eller misbrug, tortur eller anden form for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf”. Denne artikel inddrager FN’s Børnekomité i sin generelle kommentar nr. 13, som udbygger fortolkningen af Børnekonventionens artikel 19. Her gøres det klart, at ”vold” i Børnekonventionens forstand også omfatter stof- og alkoholmisbrug.⁴³

Ifølge Børnekonventionens artikel 19, stk. 2, skal stater iværksætte beskyttende foranstaltninger, der blandt andet kan yde behandling og opfølgning til børn, der har været eller er udsat for vold eller anden mishandling. Det uddybes i generel kommentar nr. 13, at behandling er en af mange ydelser, som er nødvendig for at fremme fysisk og psykisk helbredelse og resocialisering for børn, som har oplevet vold.⁴⁴

I forhold til familier, der lider under en eller flere af de voksnes misbrug, vil det være en vigtig forbedring af mange udsatte børns forhold, at der anlægges en bred "børnerettighedstilgang", som Børnekomitéen anbefaler. Det vil sige, at myndighedernes udgangspunkt bør være, at de er forpligtede til at sikre ethvert barn alle dets rettigheder, som konventionen foreskriver, i modsætning til at opfatte børn som en gruppe, der skal beskyttes eller hjælpes.

5.2.2 DANSKE FORHOLD

Cirka 122.000 børn mellem 0 og 18 år, det vil sige næsten hvert 10. barn i Danmark (9,6 procent), skønnes at vokse op i familier med alkoholproblemer. De alvorlige problemer i hverdagen, disse livsvilkår medfører for børnene, samt risici for fysiske og psykiske skader, er velkendte også i Danmark.⁴⁵

Denne problematik kompliceres i særlig grad af, at mange af disse børn kæmper med deres vanskeligheder i det skjulte. Socialstyrelsen har slået fast, at der findes en stor gruppe af børn og unge, der lever i familier med misbrug eller psykisk sygdom, og som ikke får den støtte og hjælp, de har behov for. Sundhedsstyrelsen konstaterer på lignende vis, at det er et faktum, at mange børn er berørte af alkoholproblemer i deres hverdag, men at kun en lille del af børnene og deres forældre er omfattet af tilbud og foranstaltninger fra kommunernes børne-/familieafdelinger. De fleste af disse børn færdes i almensektoren, men mange uden opmærksomhed på, hvilken problemfyldt og utryk ramme deres forældres store alkoholforbrug sætter for deres hverdag.⁴⁶

Der har flere gange været gennemført kampagner, der skulle fremme opmærksomheden på og hjælpen til familier med misbrugsproblemer. I perioden 2004-2009 kørte under satspuljen projektet "Børn i familier med alkoholproblemer". Formålet var at skabe en systematisk opsporing af og en forbedret støtte til børn og deres forældre i familier med alkoholproblemer. Desuden blev det fremhævet som et overordnet formål, at kommunerne systematisk forankrer støtten til børn i familier med alkoholproblemer som en driftsfunktion i de relevante institutioner i kommunen.⁴⁷ I projektet deltog 79 (ud af 98) kommuner i større eller mindre omfang, hvoraf 51 kommuner afrapporterede.

Det er uvist, i hvilken udstrækning der i dag findes en systematisk opsporing samt forankring af indsatsen til støtte for børn og unge i familier med alkoholproblemer, hvilket var målsætningen. Kommunerne greb projektet forskelligt an, så der var ikke tale om nogen fælles tilgang og systematik. Det er nu snart seks år siden, projektet blev afsluttet, og en del af de initiativer, der blev

igangsat, kan være indstillet, fordi der ikke længere er særlige midler til at understøtte dem, som der var i projektperioden.

Siden har der været igangsat et nyt projekt i Sundhedsstyrelsens regi – ”Alkoholforebyggelse i kommunen” – der har været gennemført i perioden 2008-2011 og har haft til formål at styrke den forebyggende indsats og skabe sammenhæng mellem forebyggelse, tidlig indsats og behandling. Her har der dog ikke været særligt fokus på børns vilkår. Projektet er blevet evalueret i 2012, og det er meget forskelligt, hvordan kommunerne tackler alkoholproblematikken.⁴⁸ Således har kun godt halvdelen (59 procent) af kommunerne en alkoholpolitisk handlingsplan. Det er dog en stigning fra 30 procent i forhold til 2009.⁴⁹ De seneste evalueringsrapporter peger imidlertid på, at der ikke på landsplan er nogen systematisk og vedvarende indsats for at identificere, støtte og hjælpe børn, der lever i alkoholfamilier.

Hertil kommer, at børnene risikerer at komme i anden række i sociale sager, uanset at intentionen hos sagsbehandlere og andre er at afhjælpe de problemer, familien slås med som følge af farens eller morens misbrug. Forskning på området har vist, at frontpersonalet ofte prioriterer et godt samarbejde med de voksne. Det kan være et svært dilemma, om sagsbehandlere skal risikere modstand eller obstruktion fra de voksnes side ved at insistere på, at børnenes situation skal kortlægges og deres problemer afhjælpes. Der er også tegn på, at professionelles personlige – forstående, tolerante – frem for faglige holdninger til alkohol fører til bagatellisering af de problemer, som børn må leve med i familier, hvor en omsorgsgiver har et alkoholmisbrug.⁵⁰

I sundhedsaftalerne fastlægger regionsråd og de enkelte kommunalbestyrelser i regionen, hvordan de skal varetage samarbejdet på sundhedsområdet. Aftalerne skal medvirke til en entydig arbejdsdeling mellem de relevante aktører, for eksempel i forbindelse med indlæggelse og udskrivning. Sundhedsaftalerne skal også medvirke til, at pårørende inddrages og har nem og sikker adgang til de relevante aktører i forløbet.⁵¹

Sundhedsaftalerne for 2015-18 er forhandlet i efteråret 2014 og træder i kraft i begyndelsen af 2015. Der er ikke i vejledningen om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler nævnt særlige opgaver med at sikre opmærksomhed og koordination omkring børn som pårørende. Det er imidlertid vigtigt, at der systematisk sker en vurdering af, om der skal ydes ekstra støtte til børn, hvis far eller mor indlægges eller behandles, hvad enten det er for en somatisk eller psykisk lidelse eller i misbrugsbehandling. Her vil der ofte være brug for en koordination mellem barnets hjemkommune og den pågældende behandlingsinstitution, som oftest ligger i regionsregi.

Misbrugsbehandling er et kommunalt anliggende og har derfor typisk ikke været inddraget i sundhedsaftalerne. Imidlertid har nyere undersøgelser fra kommuner og regioner peget på, at der er et behov for et tværfagligt samarbejde mellem kommuner og regioner om børn af misbrugere.⁵² Til støtte herfor fremhæves det, at regionerne i flere tilfælde driver misbrugsinstitutioner for kommunerne, at for eksempel afrusning ofte foregår i hospitalsregi, ligesom jordemødre og praktiserende læger kan være vigtige i den tidlige opsporing af børnene, og på disse områder er det regionerne, der står for planlægning og udførelse.

Behovet for et systematisk samarbejde mellem myndigheder, der skal beskytte børn, understøttes af Børnekomitéens generelle kommentar nr. 13. Heri hedder det, at effektive procedurer mod overgreb mod børn må omfatte tværgående koordination.

Desuden skal sundhedsaftalerne sikre, at der gives tilgængelig information om forebyggelsestilbud til alle aktører og borgere.⁵³ Det er vigtigt at være opmærksom på børn som en målgruppe, og det anvendte sprog og medie skal derfor tilpasses børnene.

Der er i dag behandlingsgaranti for voksne alkoholikere og stofmisbrugere. Efter sundhedsloven skal kommunalbestyrelsen sikre gratis behandling til alkoholmisbrugere, og behandling skal iværksættes senest 14 dage efter, at den alkoholafhængige har henvendt sig med ønske om behandling. Behandling og rådgivning kan ske anonymt, hvis misbrugeren ønsker det.⁵⁴ Tilsvarende giver serviceloven stofmisbrugere en behandlingsgaranti inden for 14 dage.⁵⁵

Folketinget har desuden besluttet, at der skal være en behandlingsgaranti til børn og unge under 25 år fra familier med stof- og alkoholafhængighed, og Folketinget har pålagt regeringen at fremsætte lovforslag herom inden udgangen af 2014.⁵⁶ Som det gælder for de øvrige ordninger, skal tilbuddet kunne gives anonymt og så vidt muligt inden 14 dage og senest efter 30 dage efter henvendelsen.⁵⁷

Hertil kommer, at sundhedsloven giver en ret til tilskud til op til 12 timers psykologhjælp til pårørende til alvorligt psykisk syge personer inden for en 12-måneders tidsfrist. Samme mulighed gælder for personer, der har været ofre for incest eller seksuelle overgreb, inden de fyldte 18 år. Her er der dog ingen tidsfrist. Tilskuddet udgør op til 60 procent.⁵⁸

Under satspuljemidlerne er der i flere perioder, senest med virkning fra 2013, etableret en såkaldt psykologordning, der giver ret til 11 timers behandling hos

en psykolog for personer, der har været udsat for seksuelle overgreb som børn eller unge.⁵⁹

Børnekomitéen anbefaler i forbindelse med den seneste eksamination af Danmark i 2011, at det sikres, at der er adgang til psykologisk støtte til voksne, der har oplevet vold i hjemmet som børn.⁶⁰ Her skal vold forstås i den ovennævnte brede forstand, der rummer psykisk og fysisk mishandling såvel som vanrøgt. Den kommende udvidelse af behandlingsgarantien til at omfatte børn og unge fra familier med stof- og alkoholafhængighed er et vigtigt skridt i retning af at imødekomme komiteens anbefaling.

5.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- sikrer, at kommunerne i deres overgrebsberedskab har særlig opmærksomhed over for børn, som lever i familier med misbrugsproblemer
- sikrer, at professionelle, der arbejder med børn, har en fagligt baseret forståelse for den indflydelse, misbrug har på børnenes trivsel
- sikrer, at sundhedsaftalerne fastlægger, hvem der har ansvar for og koordinerer støtte til børn, hvis far eller mor skal eller er i behandling for misbrugsproblemer
- sikrer en permanent behandlingsgaranti til børn og unge under 25 år fra familier med stof- og alkoholafhængighed.

5.3 BØRN OG UNGES FORHOLD UNDER ANBRINGELSE UDEN FOR HJEMMET

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

5.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

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

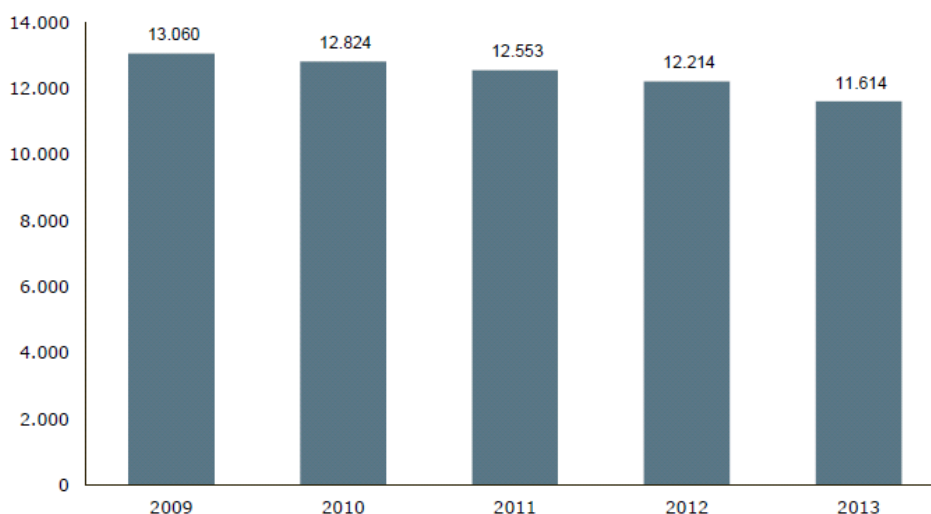
og de unge informeres om de regler, der gælder for deres anbringelse, således at de kan udtale sig på et informeret grundlag.

Staten skal sikre, at et barn, som har behov for at blive anbragt uden for hjemmet, modtager alternativ omsorg. Når anbringelsesmulighederne overvejes, skal myndighederne tage hensyn til det ønskelige i, at der er sammenhæng i barnets opvækst, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og sproglige baggrund. I det hele skal staten træffe alle nødvendige forholdsregler for at beskytte anbragte børn mod fysisk og psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuelt misbrug.⁶¹

5.3.2 DANSKE FORHOLD

I perioden fra 2001 til 2010 har antallet af anbragte børn i alderen 0-17 år ligget på mellem 14.000 og 15.000 årligt.⁶² Siden da har der været et fald i det årlige antal anbringelser. I 2013 var 11.614 børn og unge anbragt, se tabel 5.1.

Tabel 5.1 Anbragte børn og unge ultimo årene, 2009-2013, antal⁶³



Andelen af anbragte uden samtykke (tvangsanbringelser) har i samme periode været svagt stigende. Andelen af afgørelser om anbringelse uden forudgående samtykke har i de senere år udgjort 15 procent af det samlede antal afgørelser.⁶⁴

Fordelingen af børn og unge i henholdsvis plejefamilier, på socialpædagogiske opholdssteder og døgninstitutioner har igennem perioden fra 2000 til 2009 været nogenlunde konstant, dog med en tendens til flere anbringelser i familiepleje. I 2009 udgjorde børn og unge i familiepleje 49 procent, børn og unge på en døgninstitution udgjorde 24 procent, og børn og unge anbragt på et socialpædagogisk opholdssted udgjorde 27 procent. Hvert år siden da er andelen

af børn og unge anbragt i plejefamilie steget – til 51 procent i 2010, 54 procent i 2011, 56 procent i 2012 og 58 procent i 2013. Omvendt er andelen af børn og unge anbragt på døgninstitution faldet – til 23 procent i 2010, 22 procent i 2011 og 21 procent i 2012 og 2013. Andelen af børn og unge anbragt på eget værelse, kost- og/eller efterskole samt skibsprojekt har været nogenlunde stabil i de senere år, se tabel 5.2.

Tabel 5.2 Anbragte ultimo året fordelt på anbringelsessted, 2009-2013, antal og procent⁶⁵

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Plejefamilie i alt	6.404	49	6.518	51	6.778	54	6.865	56	6.717	58
Netværksfamilie uden for slægten	477	4	414	3	389	3	371	3	324	3
Netværksfamilie inden for slægten	236	2	348	3	441	4	469	4	479	4
Almindelig plejefamilie	5.691	44	5.756	45	5.829	46	5.803	48	5.637	49
Kommunal plejefamilie (fra 2011)	-	-	-	-	119	1	222	2	277	2
Eget værelse, kollegium, kollegieliggende opholdssted	453	3	516	4	549	4	430	4	338	3
Døgninstitution i alt	3.077	24	2.931	23	2.720	22	2.584	21	2.442	21
Døgninstitution, sikret afdeling	55	0	69	1	57	0	63	1	77	1
Døgninstitution, almindelig afdeling	1.949	15	2.177	17	2.162	17	2.171	18	2.083	18
Kommunalt døntilbud (2006-2009)	783	6	519	4	373	3	257	2	198	2
Akutinstitution (2006-2009)	290	2	166	1	128	1	93	1	84	1
Kost- og/eller efterskole	541	4	468	4	407	3	371	3	364	3
Socialpædagogisk opholdssted	2.322	18	2.180	17	1.937	15	1.818	15	1.627	14
Skibsprojekt	37	0	34	0	15	0	14	0	13	0
Uoplyst	226	2	177	1	147	1	132	1	113	1
I alt	13.060	100	12.824	100	12.553	100	12.214	100	11.614	100

Note1: Procenterne summer ikke til 100 grundet afrunding.

Ankestyrelsens tal for 2011 viser, at antallet af tvangsmæssige anbringelser af børn og unge i det år steg med 22 procent. Der blev truffet 377 afgørelser om tvangsmæssige anbringelser, mens tallet i 2010 var 309. Samlet set blev imidlertid færre børn og unge anbragt uden for hjemmet. Når de frivillige afgørelser blev talt med, var det samlede antal anbringelsesafgørelser 2634,

hvilket betød, at der var sket et fald på 12 procent målt i forhold til 2010. Dette afspejlede sig i et fald på 3 procent i det samlede antal anbragte børn og unge. Ved udgangen af året 2011 var 12.364 børn og unge anbragt uden for hjemmet.

Et stigende antal børn og unge blev anbragt hos plejefamilier som første anbringelsessted. Således blev 36 procent af børnene og de unge anbragt i plejefamilier i 2011, mens procenten i 2007 var nede på 25. I samme periode var der et fald fra 36 til 28 procent i andelen af børn og unge, som blev anbragt på døgninstitutioner.⁶⁶

Der er ikke forsket meget i familieplejeanbringelser, men nyere forskning viser, at livsbetingelserne for børn på døgninstitutioner ligger under de gennemsnitlige betingelser for andre jævnaldrende. De institutionsanbragte børn kommer også statistisk set til at opleve en uforholdsmæssig høj grad af eksklusion og sociale problemer i deres voksenliv.⁶⁷

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

En anden årsag kan være en uhensigtsmæssig sammensætning af børn og unge på nogle anbringelsessteder. Børnegrupper med meget forskellige problemer kan skulle bo sammen, men børn præget af angst kan blive mere ængstelige, når de skal være sammen med børn, der er voldelige, eller som har en afvigende adfærd.⁶⁸

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

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

plejefamilierne ikke altid har forståelse for. Det samme kan ses, når minoritetsfamilier ønsker imamen involveret.⁶⁹

Endelig har der været en bred kritik af tilsynsmyndighedernes virksomhed. Kritikken har blandt andet angået manglende grundighed og undladelse af at aflægge det lovpligtige antal tilsynsbesøg. Ankestyrelsen gennemførte på den baggrund for socialministeren to undersøgelser af det kommunale tilsyn med anbringelsessteder og anbragte børn og unge.⁷⁰ Der blev som led i partnerskabsaftalen mellem Kommunernes Landsforening (KL) og Social- og Integrationsministeriet udarbejdet et sæt anbefalinger for godkendelse af og tilsyn med anbringelsessteder for børn og unge. Anbefalingerne blev den 30. marts 2012 udsendt pr. brev til borgmestrene i alle landets kommuner. Hvis den enkelte kommune tog højde for disse anbefalinger, var det efter Social- og Integrationsministeriets opfattelse sandsynligt, at godkendelsen og tilsynet ville være af god kvalitet.⁷¹

Der viste sig imidlertid fortsat at være behov for bedre sociale tilbud, sikret gennem en mere systematisk, ensartet, uvildig og faglig kompetent varetagelse af blandt andet tilsynsopgaven. Behovet viste sig også ved, at Folketingets Ombudsmands nyoprettede børnekontor modtog mange klagesager, der drejede sig om forholdene for anbragte børn.

Problemerne på anbringelsesområdet førte som tidligere nævnt til, at der blev indgået en bred politisk aftale om "Et Nyt Socialtilsyn". Aftalen blev blandt andet udmøntet i lov om socialtilsyn. Herefter er opgaven med at godkende og føre driftsorienterede tilsyn med de sociale tilbud samlet i fem kommuner, som – når de varetager tilsynsopgaven – kaldes "socialtilsyn".

Det følger af loven om socialtilsyn, at det skal bruge en række relevante informationskilder, herunder ansatte, beboere og pårørende. Endvidere er der etableret en såkaldt whistleblower-ordning, der sikrer, at henvendelser kan ske anonymt.⁷²

5.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre, at krænkelse af menneskeretten undgås – at Danmark:

- sikrer, at børn og unge i forbindelse med anbringelse uden for hjemmet er informeret om regler og rettigheder under anbringelsen, herunder klagemuligheder og whistleblower-ordningen, i et sprog, de kan forstå

- sikrer, at der er tilstrækkeligt med kvalificerede og specialiserede anbringelsessteder til børn med særlige problemer, herunder at anbringelsesstederne er opmærksomme på børnenes kulturelle og religiøse baggrund og deres eventuelle særlige behov
- sikrer et løbende, kvalificeret, effektivt tilsyn med anbragte børns vilkår og med anbringelsesstederne, blandt andet gennem en evaluering af socialtilsynenes virksomhed.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

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

5.4 FRIHEDSBERØVELSE AF BØRN OG UNGE PÅ GRUND AF KRIMINALITET

Frihedsberøvelse er for ethvert menneske et voldsomt indgreb. Når indgrebet foretages over for børn eller unge, er det særligt voldsomt, eftersom de endnu ikke er fuldt udviklede og derfor normalt i højere grad end voksne er modtagelige over for påvirkninger fra omgivelserne. Et fængselsophold eller ophold i en institution udgør en ganske særlig belastning for et ungt menneske og dets videre udvikling.

5.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Delrapporten om frihedsberøvelse gennemgår den menneskeretlige beskyttelse mod frihedsberøvelse. I denne delrapport skal blot nævnes Børnekonventionens bestemmelser om frihedsberøvelse. Ifølge disse bestemmelser må intet barn vilkårligt berøves friheden, og anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn skal følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum. Et barn skal holdes adskilt fra voksne frihedsberøvede, medmindre en sådan adskillelse ikke tjener barnets bedste, og barnet skal normalt have ret til at opretholde kontakt med sin familie gennem brevveksling og besøg.⁷³ Barnet skal have ret til hurtig juridisk og anden passende bistand og til en hurtig afgørelse af sin sag.⁷⁴

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i flere sager taget stilling til fængsling af mindreårige.⁷⁵ EMD henviser i sine domme ofte til Børnekonventionen, relevante anbefalinger og Børnekomitéens anbefalinger. Af nyere afgørelser kan blandt andre henvises til Blokhin mod Rusland og Ertuş mod Tyrkiet, hvori også andre af FN's regelsæt på området nævnes.⁷⁶

I EU-retlig sammenhæng kan henvises til Europa-Parlamentets beslutning af 21. juni 2007 om ungdomskriminalitet – kvindernes, familiens og samfundets rolle.⁷⁷ Beslutningen indeholder en omfattende henvisning til konventioner, anbefalinger, beslutninger med videre til bekæmpelse af ungdomskriminalitet fra FN, Europarådet og EU. EU-Kommissionen har endvidere i november 2013 forelagt et forslag til et direktiv om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager.⁷⁸ Forslaget indeholder blandt andet minimumsrettigheder for børn, der er blevet frihedsberøvet. Forslaget er dog indtil videre omfattet af det danske retsforbehold, hvilket betyder, at direktivet som udgangspunkt ikke kommer til at gælde for Danmark.

Der foreligger desuden omfattende retningslinjer og anbefalinger på dette område ("juvenile justice"). Særlig relevans har Beijing-reglerne (1985),⁷⁹ suppleret af Havanna-reglerne⁸⁰ og Riyadh-retningslinjerne (1990),⁸¹ alle regelsæt vedtaget i FN-regi. Desuden vedrører Børnekomitéens generelle kommentar nr. 10 børns rettigheder i straffesystemet.⁸²

Europarådet har endvidere vedtaget retningslinjer for børnevenlig retspleje, som er baseret på barnets behov og rettigheder i situationer, hvor barnet/den unge er kommet i konflikt med loven.⁸³

5.4.2 DANSKE FORHOLD

Den kriminelle lavalder blev sat ned fra 15 til 14 år den 1. juli 2010.⁸⁴ Samtidig blev bestemmelsen om en særligt lav maksimumstraf på otte års fængsel for gerningsmænd under 18 år ophævet. I dag gælder alene den begrænsning, at gerningsmænd under 18 år ikke kan idømmes livstidsstraf. Fra 1. marts 2012 er den kriminelle lavalder i Danmark igen 15 år.⁸⁵

Retsplejelovent indeholder særlige regler for varetægtsfængsling af børn og unge. Unge under 18 år må højst fængsles fire måneder for sigtelser for lovovertrædelser, som kan medføre fængsel i indtil seks år, og højst fængsles i otte måneder for sigtelser for lovovertrædelser, som efter loven kan medføre fængsel i seks år eller mere. Kun under helt særlige omstændigheder kan disse frister forlænges. For unge under 18 år må isolation kun iværksættes, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, som gør det påkrævet. Isolation må ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end fire uger, medmindre sigtelsen angår forbrydelser mod staten.⁸⁶

Unge under 18 år, der opfylder betingelserne for at blive varetægtsfængslet, skal som udgangspunkt så vidt muligt placeres i varetægtssurrogat, som er et mindre indgribende alternativ til en varetægtsfængsling.⁸⁷ Hertil kræves den unges

samtykke. Anbringelse kan ske i en egnet institution, herunder de sikrede døgninstitutioner. Sikrede institutioner kan indeholde både særligt sikrede og sikrede afdelinger. De sikrede døgninstitutioner benyttes hovedsageligt til varetægtssurrogat, som begrundes cirka 80 procent af anbringelserne. Sikrede institutioner er kendetegnet ved, at det er tilladt at have yderdøre og vinduer konstant aflåste, at den unges brevveksling og telefonsamtaler kan kontrolleres, at opholdsrum kan undersøges, at besøg kan kontrolleres, at den unge kan undersøges, og at værelser kan aflåses om natten. Særligt sikrede afdelinger er målrettet børn og unge, som har udvist en særligt voldelig eller psykisk afvigende adfærd, som har gjort ophold i for eksempel en sikret afdeling uforsvarligt.

Når en ung bliver idømt en frihedsstraf, skal afsoning som udgangspunkt ske i egnet hjem eller institution. Afsoning i arrest eller fængsel (herunder i særlige unge-afdelinger) kan kun ske, hvis afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod en anbringelse uden for fængsel og arresthus. For alle unge skal der så vidt muligt iværksættes særlige undervisnings- og aktiveringsprogrammer.

Justitsministeriets forskningskontor har i 2014 udgivet en redegørelse om brugen af ungdomssanktioner og ubetingede fængselsstraffe til unge lovovertrædere.⁸⁸ Ungdomssanktionen er et alternativ til frihedsstraf, som kan anvendes i stedet for ubetingede fængselsstraffe fra 30 dage til halvandet år over for unge, som har begået alvorlig kriminalitet. Det fremgår af redegørelsen, at knap 12 procent af de unge omfattet af redegørelsen, som i 2013 blev varetægtsfængslet i forbindelse med en ubetinget dom eller en ungdomssanktion, blev anbragt i et arresthus under hele eller en del af varetægtsfængslingen. Der er dermed sket et fald siden 2011 og 2012, hvor andelen var knapt en fjerdedel.⁸⁹

Et lovgivningsinitiativ i 2008 havde som formål at begrænse brugen af varetægtsfængsling.⁹⁰ Nedenstående tabel viser, at brugen af varetægtsfængsling af børn/unge herefter er faldet for gruppen af 15-årige, mens den indtil 2010 har været i stigning for gruppen af 17-årige. Tallene for de seneste år viser et generelt fald, bortset fra en stigning i 2013 i gruppen af 15-årige.

Tabel 6.3 Antal varetægtsfængslede personer under 18 år, særskilt for alder 2006-2013⁹¹

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

Der blev i 2010 varetægtsfængslet én person under 18 år i isolation, mens der i 2011, 2012 og 2013 ikke blev varetægtsfængslet personer under 18 år i isolation.⁹² I Norge er der i 2012 indført forbud mod fuldstændig isolation af mindreårige under varetægtsfængsling.

Unge kan imidlertid også anbringes i isolation som følge af en disciplinær sanktion i forbindelse med strafsoning. I perioden 2009-2013 blev unge under 18 år isolationsfængslet i 158 gange i form af straffcelle eller udelukkelse fra fællesskabet af en varighed på mellem 24 timer og 14 dage.⁹³ Når man som mindreårig placeres i almindelige fængsler og arresthuse, kan straffuldbyrdelseslovens regler om isolation af indsatte anvendes. Her gælder en maksimumsgrænse på 3 måneder for udelukkelse fra fællesskab og 4 uger for straffcelle.⁹⁴ For unge placeret i en særligt sikret institution, på en sikret eller særligt sikret afdeling – hvilket er normalen for mindreårige lovovertrædere – gælder imidlertid Socialministeriets bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb over for børn og unge, hvor rammen for isolation på sikret og særligt sikret afdeling er henholdsvis to og fire timer.⁹⁵

I 2014 kom det frem, at isolation efter straffuldbyrdelsesloven har været anvendt over for børn 158 gange i perioden 2009-2013, herunder i form af straffcelle i perioder på op til to uger. Kun i få af disse tilfælde har børnene haft adgang til væsentlig kontakt med medindsatte. Institut for Menneskerettigheder og Børnerådet rettede på den baggrund i oktober 2014 henvendelse til justitsministeren med et ønske om en ændring af reglerne for isolation af børn.⁹⁶

Direktoratet for Kriminalforsorgen har efterfølgende instrueret alle landets fængsler og arresthuse om at være særligt opmærksomme på at begrænse anvendelsen af straffcelle over for 15-17-årige.⁹⁷ Justitsministeriet har i en besvarelse til Folketingets Retsudvalg anført, at i det omfang, der herudover vurderes at være behov for initiativer, vil det være naturligt at overveje, om der i

regelsættet for de sikrede institutioner kan hentes inspiration til, hvorledes brugen af isolation kan begrænses mest muligt i Kriminalforsorgen.⁹⁸

I et åbent samråd i Folketingets Retsudvalg den 20. november 2014 om regeringens holdning til varetægtsfængsling og afsoning i almindelige fængsler for børn og unge under 18 år har justitsministeren anført, at Kriminalforsorgen vil lave en kortlægning af blandt andet antallet af unge i Kriminalforsorgens institutioner, årsagen til, at unge bliver placeret i fængsel frem for institution, kriminalitetens art, længden af de idømte straffe og de unges alder. Kortlægningen skal blandt andet benyttes til en vurdering af, om der er behov for lovændringer.⁹⁹

Børnekomitéen har i februar 2011 udtrykt dyb bekymring over, at børn over den kriminelle lavalder i Danmark kan varetægtsfængsles i op til otte måneder og i isolation i op til fire uger. Komitéen har opfordret Danmark til at definere forudsætningerne for varetægtsfængsling, at begrænse varigheden heraf, at forbyde isolation, at overveje genindførelse af den maksimale straffegrænse på otte år og at sikre, at intet barn anbringes i fængsel med voksne.¹⁰⁰

Europarådets Torturkomité (CPT) har i februar 2014 besøgt Danmark og på baggrund heraf udarbejdet en rapport vedrørende danske forhold. I rapporten kritiseres Danmark for ikke at tage hensyn til barnets bedste, når unge kriminelle på 15-17 år placeres i almindelige fængsler.¹⁰¹

Der er gennem de senere år etableret nye initiativer med henblik på at hjælpe unge kriminelle. Som eksempler kan nævnes, at førstegangstilfælde af mindre alvorlig kriminalitet ikke giver en "plet" på straffeattesten for unge under 18 år,¹⁰² og at fodlænkeordningen i 2006 blev udvidet til at omfatte lovovertrædere under 25 år.¹⁰³ Alderskravet blev fjernet i 2008, og fra juli 2013 gælder ordningen ubetingede domme på indtil seks måneder.¹⁰⁴ En undersøgelse fra Justitsministeriets Forskningskontor har vist, at risikoen for, at unge under 25 år begår ny kriminalitet, er 15 procent lavere, hvis de har afsonet med elektronisk fodlænke, end hvis de har afsonet i fængsel.¹⁰⁵

Herudover kan nævnes etableringen af konfliktråd, hvor forurettede og gerningsmand sammen med en neutral mægler kan mødes, hvis gerningsmanden i det væsentlige har tilstået den strafbare handling, og parterne samtykker i behandling ved konfliktråd.¹⁰⁶ Formålet er at forhindre ny kriminalitet. I Sverige og Finland, hvor konfliktmægling kan være både et supplement og alternativ til straf, er børn og unge gerningsmænd det primære fokus for mægling i straffesager. I Norge, hvor konfliktmægling er et alternativ til straf, anses konfliktmægling som særligt velegnet over for unge.¹⁰⁷ Af en rapport

fra Justitsministeriets Forskningskontor fremgår det, at internationale analyser viser, at unge, der har deltaget i konfliktråd som alternativ eller supplement til almindelig domstolsbehandling, har mindre risiko for at falde tilbage i kriminalitet end unge, hvis sag (alene) er blevet behandlet ved en domstol.¹⁰⁸ Udvalget bag betænkningen om konfliktråd overvejede særskilt spørgsmålet om konfliktråd som alternativ til straf i forhold til unge lovovertrædere, men flertallet afviste en sådan ordning.¹⁰⁹

Af nyere udvikling kan nævnes, at Justitsministeriet den 5. november 2014 fremsatte et lovforslag, der har til formål at udvide brugen af samfundstjeneste som alternativ til ubetinget fængsel.¹¹⁰ Lovforslaget bygger på en betænkning fra Straffelovrådet. Det fremgår af betænkningen, at der bør være et større rum for at idømme unge under 18 år betinget fængsel, herunder et større rum for at anvende betinget fængsel flere gange efter hinanden. Det anføres dog samtidig, at der ikke er behov for at ændre den praksis, hvorefter røveri som det klare udgangspunkt medfører en ubetinget fængselsstraf, selv om antallet af unge lovovertrædere på dette område er stort.¹¹¹ Med lovforslaget ophæves muligheden for at idømme en betinget dom uden straffastsættelse, der er en sanktionsform, der hyppigt har været anvendt over for unge lovovertrædere. Det fremgår dog af bemærkningerne til loven, at det ikke er tilsigtet, at dette skal have en afsmittende virkning i skærpende retning ved gentagen kriminalitet efter en betinget dom, som i dag ville være uden straffastsættelse, men hvor der efter forslaget fremover vil skulle udmåles en straf i den betingede dom.¹¹²

En række folketingsmedlemmer har endvidere den 9. december 2014 fremsat forslag til folketingsbeslutning, hvorefter regeringen pålægges at iværksætte et pilotprojekt, hvor unge mellem 15 og 17 år, som har begået kriminalitet og i alt væsentlighed har tilstået deres handlinger, har retskrav på at få sanktionsspørgsmålet i deres sag afgjort ved et genoprettende ungemøde.¹¹³

For så vidt angår den generelle udvikling i omfang og art af ungdomskriminalitet i form af straffelovsovertrædelser, henvises til Justitsministeriets Forskningskontors rapport fra marts 2014. Rapporten konkluderer, at der for syvende år i træk er sket et fald i børne- og ungdomskriminalitet i Danmark, blandt andet er antallet af mistanker og sigtelser mod 10-17-årige i perioden 2006 til 2013 næsten halveret. Generelt er faldet størst for de unge under den kriminelle lavalder.¹¹⁴

Tal fra Kriminalforsorgen viser, at det daglige belæg for 15-17-årige i fængslerne er faldet, dog er der sket en lille stigning i 2013.

Tabel 6.4 Gennemsnitligt belæg af 15-17-årige i fængsler og arresthuse fra 2008 til 2013¹¹⁵

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

Det fremgår af den politiske aftale, som regeringen har indgået med Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, vedrørende Kriminalforsorgens økonomi for 2013-2016, at der skal være fokus på den resocialiserende indsats, herunder ske et markant løft af uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen. For unge under 30 år skal uddannelse være det centrale element i afsoningsplanen.¹¹⁶ Der er i 2014 afsat 60 millioner kroner til en forebyggelsespakke, der skal modvirke ungdomskriminalitet.¹¹⁷ Der skal i den forbindelse etableres netværkssamråd for unge, der er under mistanke for at have begået kriminalitet, hvor den unge, forældrene og fagpersoner laver en handlingsplan for den unge, der skal modvirke yderligere kriminalitet.¹¹⁸

5.4.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- indfører et forbud mod isolation af børn
- overvejer at indføre en absolut øvre grænse for den tidsmæssige udstrækning af varetægtsfængsling af børn og unge under 18 år
- genindfører en maksimumstraf til personer under 18 år af rehabiliterende hensyn
- sikrer, at unge frihedsberøves i institutioner, der er egnet til unge.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- undersøger brugen af alternative straf- og afsoningsformer, herunder en fortsat udvidelse af brugen af fodlænker, og overvejer anvendelse af konfliktråd som alternativ til straf for unge lovovertrædere.

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

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

5.5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

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

Frihedsberøvelse kan kun ske med hjemmel i lovgivning, der opfylder en række kvalitetskrav om klarhed og tilgængelighed. Det skal kunne forudsiges, under hvilke omstændigheder en frihedsberøvelse vil kunne iværksættes. Dernæst opstilles en række retssikkerhedsgarantier, herunder domstolsprøvelse af indgrebet. Det fremgår endvidere af EMD's praksis, at der stilles selvstændige krav til opdragelseselementet ved en tilbageholdelse efter artikel 5, litra d. I en konkret sag fandt EMD, at artikel 5, stk. 1, litra d, og stk. 4 var krænkede, idet mangel på særlige ungdomsinstitutioner med særligt uddannet personale medførte, at den mindreårige blev anbragt på skift hos familie og i fængsel – hvor perioden ikke måtte overskride 15 dage – ni gange over en samlet periode på 291 dage.¹¹⁹

I den valgfri protokol af 18. december 2002 til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT) omfatter frihedsberøvelse enhver form for tilbageholdelse eller fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat forvaringssted, som den pågældende ikke har tilladelse til frit at forlade, ved en retskendelse eller afgørelse fra en administrativ eller anden myndighed.¹²⁰

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

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

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

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

Børnekonventionen indeholder lignende bestemmelser, se afsnit 4.3 ovenfor. Konventionen pålægger udtrykkeligt staterne at behandle ethvert barn, der er berøvet friheden, menneskeligt og med respekt for menneskets naturlige værdighed og på en måde, der tager hensyn til barnets aldersmæssige behov.

5.5.2 DANSKE FORHOLD

På det sociale område er magtanvendelse over for børn og unge, herunder brugen af frihedsberøvelse, reguleret i serviceloven og magtanvendelsesbekendtgørelsen.¹²¹ Hertil knytter sig en vejledning fra 2011 om magtanvendelse over for børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet.¹²² En del af de nye regler om magtanvendelse udspringer af lovgivning om styrkelse af indsatsen og skærpelse af reaktionsmulighederne over for kriminalitetstruede børn og unge.

Børn og unge i alderen fra 12 til 18 år kan under særlige omstændigheder frihedsberøves. Frihedsberøvelse kan ske på sikrede døgninstitutioner (sikrede afdelinger og særligt sikrede afdelinger).

I 2010 blev der indført hjemmel til at etablere en ny type institution: en delvist lukket døgninstitution for børn og unge.¹²³ I denne institutionstype kan børn og

unge periodevis tilbageholdes ved, at yderdøre og vinduer aflåses, samt ved at blive fysisk fastholdt. Der blev ikke etableret sådanne delvist lukkede institutioner, men ved en ændring af serviceloven i 2013 blev der mulighed for at etablere en delvis lukket afdeling på en åben døgninstitution, der er målrettet adfærdsvanskelige unge.¹²⁴

Endvidere blev det i 2010 desuden muligt at tilbageholde et barn eller en ung i op til 14 dage umiddelbart efter anbringelsen på en døgninstitution eller et opholdssted.¹²⁵ Børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om tilbageholdelse i op til 14 dage i starten af anbringelsen uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 12 år (og som i øvrigt ville skulle give sit samtykke).

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

Socialstyrelsen har afholdt todages efteruddannelseskurser om de nye magtanvendelsesregler for at opkvalificere pædagogiske konsulenter, tilsynsførende og ansatte på åbne døgninstitutioner og opholdssteder i anvendelsen af de nye regler om magtanvendelse. Formålet har været at sikre, at magtanvendelse over for børn og unge sker i henhold til gældende ret. Kurserne suppleres af oplysningsmateriale, der er tilgængeligt på Servicestyrelsens hjemmeside, blandt andet dilemmafilm, der skildrer tilspidsede situationer, som kan føre til magtanvendelse. Filmene lægger op til refleksion ved at stille en række spørgsmål om, hvordan man tolker situationen, vurderer risikomomenter og hensyn, der skal tages i betragtning, samt overvejelser over, hvilke pædagogiske og lovgivningsmæssige forpligtelser og muligheder der kan være i den pågældende situation.¹²⁶

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

den unge og opholdsrummet blive undersøgt, ligesom brevveksling, telefonsamtaler og anden kommunikation kan blive kontrolleret.

Magtanvendelse – både lovlig og ulovlig – skal indberettes til tilsynsmyndigheder.¹²⁷

De nye socialtilsyns opgave er efter socialtilsynsloven at føre et driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud for at sikre, at tilbuddene har den fornødne kvalitet. Hvis socialtilsynet bliver opmærksomt på bekymrende forhold i et tilbud, skal socialtilsynet underrette kommunerne. En vurdering af de enkelte magtanvendelsers lovlighed ses ikke at være omfattet af loven.¹²⁸

Uanset det forebyggende arbejde, der skal sikre, at magtanvendelse kun anvendes undtagelsesvis og som en sidste udvej, har medierne kunnet bringe historier om anbragte børn og unge, som har været udsat for overdreven magtanvendelse eller endda vold.¹²⁹

Folketingets Ombudsmand har også under en række tilsynsbesøg på socialpædagogiske opholdssteder fået det indtryk, at der er uklarhed om brugen af magtanvendelsesreglerne. Det oplyses, at visse opholdssteder anmoder unge om at aflægge urinprøver, hvis der er mistanke om, at de har taget stoffer, og i visse tilfælde begrænses de unges adgang til at bruge mobiltelefon, computer og internet. Mobiltelefoner har været inddraget og er først udleveret ved ugens afslutning, når de unge har rengjort deres værelser. Ombudsmandens rapporter har ført til nedsættelse af et udvalg om magtanvendelse på anbringelsessteder for børn og unge (Magtanvendelsesudvalget). Udvalget afleverer i 2015 sin betænkning med forslag til nye regler om magtanvendelse på anbringelsesstederne. Lovforslag herom forventes fremsat i næste folketingssamling.¹³⁰

Magtanvendelse over for børn og unge kan også ske inden for psykiatrien. Det fremgår af bemærkningerne til det lovforslag, der i 2006 ændrede psykiatriloven, at et legalt informeret samtykke til behandling efter psykiatriloven for børns vedkommende kan hvile på et stedfortrædende samtykke fra forældrene på samme måde som i sundhedsloven.¹³¹ Det fremgår imidlertid ikke af bemærkningerne, at det har været hensigten at ændre på den hidtil gældende retstilstand, hvorefter psykiatrilovens bestemmelser også gjaldt for umyndige personer, blandt andre mindreårige. Det betød, at forældre ikke kunne give samtykke til, at der blev anvendt tvang over for deres psykisk syge børn. Børn var – ligesom voksne – omfattet af lovens retssikkerhedsgarantier.

Selv om formålet med lovændringen i 2006 var at styrke patienternes retssikkerhed, er loven i praksis – på grund af bemærkningerne til lovforslaget – blevet fortolket således, at forældre kan give informeret samtykke til tvangsbehandling af deres psykisk syge børn under 15 år med den konsekvens, at den anvendte tvang ikke betragtes som tvang i psykiatrilovens forstand (hvorefter tvang kun kan iværksættes under særlige forhold og ved iagttagelse af en række retssikkerhedsmæssige garantier). Dette har i praksis givet problemer, idet forældre har stået over for et etisk dilemma, når de har skullet vælge behandling til eller fra. Ofte har de ikke kunnet afslå at lade deres barn behandle for en psykisk sygdom, men samtidig har de skullet bære ansvaret for et måske meget voldsomt tvangsindgreb. Der er ikke tal for anvendelse af tvang over for børn under 15 år, da tvang ikke registreres som tvang i psykiatrilovens forstand, hvis der er forældresamtykke.¹³²

Det har fra flere sider været kritiseret, at patienter under 15 år ikke har den samme retssikkerhed som voksne, når de behandles mod deres vilje, og at bemærkningerne til blandt andet psykiatriloven ikke giver støtte for synspunktet om, at forældre kan give samtykke på børnenes vegne. Kritikken og uklarheden i lovgivningen har fået Sundhedsministeriet til at foreslå en ændring af psykiatriloven, således at mindreåriges retsstilling præciseres.¹³³ Lovforslaget skulle ifølge regeringens lovprogram fremsættes i november 2014.

Ifølge det lovudkast, der har været sendt i høring, vil der ikke foreligge tvang i de tilfælde, hvor sundhedspersonalet efter en individuel vurdering skønner, at en patient under 18 år ikke selv er i stand til at forstå konsekvenserne af sin stillingtagen til en behandling, og der foreligger et informeret samtykke fra forældremyndighedens indehaver. Formuleringen følger sundhedslovens tilgang til behandling af børn, for så vidt som forældremyndighedsindehaveren også kan give informeret samtykke til en somatisk behandling af et barn, der er fyldt 15 år, når barnet ikke selv er i stand til at forstå konsekvenserne af sin stillingtagen. I øvrigt skal der altid foretages en proportionalitetsvurdering, således at der skal være et rimeligt forhold mellem tvangen og det, der søges opnået med den.

Institut for Menneskerettigheder har haft en række kommentarer til det lovudkast, der har været sendt i høring. Blandt andet bør reglerne efter instituttets opfattelse klargøres.¹³⁴ Lovforslaget blev mødt med omfattende kritik, også fra andre høringsparter, og er efterfølgende blevet trukket tilbage. Der forventes fremsat nyt lovforslag i løbet af 2015.

5.5.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre, at krænkelser af menneskeretten undgås – at Danmark:

- tydeliggør i lovgivningen, hvor grænsen går mellem indskrænkning i bevægelsesfriheden og frihedsberøvelse, så børn kan udnytte deres grundlovssikrede ret til domstolsprøvelse af frihedsberøvelser
- tydeliggør i lovgivning, administrative forskrifter og i myndighedernes praksis, at barnets eller den unges synspunkter skal inddrages og tillægges passende vægt i forbindelse med enhver magtanvendelse
- ændrer lovgivningen, således at socialtilsynene kan tage stilling til magtanvendelsers lovlighed, og sikrer, at anbringelsessteder og berørte børn og unge orienteres om socialtilsynenes stillingtagen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- sikrer, at børn og unge i et sprog, der er tilpasset dem, modtager information om reglerne for magtanvendelse og om deres rettigheder, herunder klagemuligheder
- sikrer, at der er det fornødne tilsyn med anbringelsesstederne, blandt andet ved en evaluering af de nye socialtilsyns virksomhed.

SLUTNOTER

¹ Bekendtgørelse af lov nr. 1073 af 20. november 2012, forældreansvarsloven.

² U.2000.1260 V.

³ Børnekonventionens artikel 2.

⁴ Børnekonventionens artikel 3.

⁵ UN Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, par. 1), 29. maj 2013, CRC /C/GC/14.

⁶ Manfred Nowak, 'Article 6: the Right to Life, Survival and Development: The Right to Life, Survival (Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child)', Brill Academic Pub, 2005.

⁷ Børnekonventionens artikel 12.

⁸ Børnekonventionens artikel 5.

⁹ Tilgængelige via www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Membership.aspx.

¹⁰ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 13, The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. april 2011, CRC/C/GC/13; UN Committee on the Rights of the Child, General comment no. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), 17. april 2013, CRC/C/GC/15 and Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2012-2015), 15. februar 2012, CM(2011)171 final.

¹¹ Se bekendtgørelse af lov nr. 904 af 18. august 2011 om social service.

¹² Vejledning nr. 11 af 15. februar 2011 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven), pkt. 15.

¹³ Bekendtgørelse af lov nr. af 988 af 9. oktober 2012 og bekendtgørelse af lov nr. 983 af 8. august 2013.

¹⁴ Lov nr. 628 af 11. juni 2010 om social service.

¹⁵ Ankestyrelsen, 'Kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge', 22. marts 2012.

Tilgængelig på:

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

også Stine Jørgensen og Michael Gøtze, 'Kommuners pligt til handling i sager om tvangsfjernelse', i Advokaten, 5/2007, side 46-48, og Ankestyrelsen, 'Kommunernes reaktioner ved underretninger m.v. om børn og unge', april 2008. Tilgængelig på:

www.ast.dk/Page_Pic/pdf/Rapport_underretninger_2007_28_05_2008_10_20.pdf.

¹⁶ Social- og integrationsministeriet, 'Udmøntning af satspuljen for 2013. Delaftale for social- og integrationsområdet', 2013, side 9-19.

¹⁷ Bekendtgørelse af lov nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand.

¹⁸ Lovforslag nr. L 188, fremsat i Folketinget den 11. maj 2012 om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand (fastsættelse af embedsperiode for Folketingets Ombudsmand og oprettelse af et børnekontor hos Folketingets Ombudsmand).

¹⁹ Se undersøgelsen på link:

www.sfi.dk/resultater-4726.aspx?Action=1&NewsId=4564&PID=9422#sthash.ehbMrriw.dpuf.

²⁰ Se link til domsreferatet tilgængelig på link:

www.domstol.dk/Aalborg/nyheder/pressemeddelelser/Pages/DomiSolhavensagen.aspx.

²¹ Se blandt andet artikel tilgængelig på link: politiken.dk/indland/ECE2522323/hundredvis-af-unge-faar-afvist-klager-til-boernekontor/.

²² Se link: politik.tv2.dk/2015-01-25-boerneminister-god-ide-med-et-klagested-for-boern.

²³ Lov nr. 1462 af 17. december 2013.

²⁴ Ibid.

²⁵ Folketingets Ombudsmands sag er tilgængelig på:

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

²⁶ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. april 2011, CRC/C/GC/13.

²⁷ Recommendation CM/Rec (2009)10 of the Committee of Ministers to member states on integrated national strategies for the protection of children from violence (CM/Rec (2009)10), Appendix 1, pkt. 1.

²⁸ Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (beskyttelse af børn og unge mod overgreb m.v.).

²⁹ Se bemærkningerne til lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (beskyttelse af børn og unge mod overgreb m.v.), punkt 1.1.

³⁰ UN Committee on the Rights of the Child, Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention: Concluding observations Denmark, 7. april 2011, CRC/C/DNK/CO/4, pkt. 40 b (i).

³¹ Mogens Nygaard Christoffersen, 'Børnemishandling i hjemmet', SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 10:30, Delrapport 1, 2010, side 16.

³² Dansk Socialforening, 'Høringssvar til lovforslag om beskyttelse af børn mod overgreb af 29.01.13'. Tilgængelig på www.socialraadgiverne.dk/Default.aspx?ID=9553 (25.9.2014).

³³ Ankestyrelsen, 'Stor stigning i antal underretninger og antal børn i underretninger', 2011. Tilgængelig på: www.ast.dk/artikler/default.asp?page=1476.

³⁴ Kampagnens hjemmeside kan ses på deldinbekymring.nu/ (24.9.2014).

³⁵ Servicelovens § 11, stk. 2.

³⁶ Institut for Menneskerettigheder har set på annonceringen af åben, anonym rådgivning på hjemmesiderne for 34 kommuner fordelt over hele landet. Heraf var 9 tilbud beskrevet som rettet mod familier eller forældre, det vil sige børn og unge var ikke nævnt som målgruppe for rådgivningen.

³⁷ Beskrivelser af de forventede kommende uddannelser kan ses i udbudsmaterialet på Socialstyrelsens hjemmeside, www.socialstyrelsen.dk/om-os/puljer-og-udbud/born-og-unge (24.9.2014).

³⁸ Committee on the Rights of the Child: Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. 7. april 2011, pkt. 28. Her henvises også til den foregående anbefaling på det samme område.

- ³⁹ Bekendtgørelse nr. 231 af 8. marts 2013 om uddannelsen til professionsbachelor som lærer i folkeskolen. En sådan forpligtelse fandtes derimod i den tidligere bekendtgørelse, nr. 562 om uddannelsen til professionsbachelor som lærer i folkeskolen af 01/06/2011, § 13, stk. 2, pkt. 2.
- ⁴⁰ Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (beskyttelse af børn og unge mod overgreb m.v.) p kt. 20.
- ⁴¹ Bekendtgørelse nr. 211 af 6. marts 2014, se fællesdelen Bilag 1, område 2. Specialiseringsdelene findes i Bilag 2, 3 og 4, vedr. internationale konventioner, se disses Område 2.
- ⁴² Bekendtgørelse nr. 766 af 24. juni 2011 om uddannelsen til professionsbachelor som socialrådgiver. Studieordning til professionsbacheloruddannelsen til socialrådgiver af 16. januar 2012. Den kommende studieordning: Studieordning af august 2014, i kraft februar 2015.
- ⁴³ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. april 2011, CRC/C/GC/13.
- ⁴⁴ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. april 2011, CRC/C/GC/13, par. 52.
- ⁴⁵ Sundhedsstyrelsen, 'Børnefamilier med alkoholproblemer'. Tilgængelig på: www.sst.dk/Sundhed%20og%20forebyggelse/Alkohol/Boernefam%20m%20alkoholprobl.aspx/.
- ⁴⁶ Socialstyrelsen, <http://www.tvaerfaglig-indsats.dk/>, Sundhedsstyrelsen, 'Børn i familier med alkoholproblemer – gode eksempler fra kommunal praksis', 2011, side 10. Se endvidere 'Druk og svigt.- Druk fører til vold og overgreb', Børn og Unge nr. 9, 2012.
- ⁴⁷ Sundhedsstyrelsen, 'Børn i familier med alkoholproblemer – gode eksempler fra kommunal praksis', 2011, side 6.
- ⁴⁸ Sundhedsstyrelsen, 'Evaluering alkoholforebyggelse i kommunen – 20 modelkommuners arbejde med at styrke den forebyggende indsats', 2012, side 10.
- ⁴⁹ Ulrik Becker m.fl., 'Alkoholbehandling i kommunerne', Statens Institut for Folkesundhed, september 2012, side 6.
- ⁵⁰ Marianne Højland, Marianne Malmgen og Maiken Guttorm: 'Alkoholproblemer i børnefamilier. En analyse af alkoholfokus i forvaltningens børnesager', CASA, juli 2011, side 5.
- ⁵¹ Vejledning nr. 9005 af 20.12.2013 om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler, pkt. 5.1 og pkt. 5.3.
- ⁵² Socialt Udviklingscenter for Socialstyrelsen, 'Bedre tværfaglig indsats', 2012, side 22-23. Tilgængelig på: www.tvaerfaglig-indsats.dk/filer/BTI_mappen_21082012.pdf.pdf.
- ⁵³ Vejledning nr. 9005, pkt. 4.1.
- ⁵⁴ Bekendtgørelse af lov nr. 913 af 13. juli 2010, sundhedsloven § 141.
- ⁵⁵ Bekendtgørelse af lov nr. 810 af 19. juli 2012 om social service (serviceloven) § 101, stk. 2.
- ⁵⁶ Se link om efterfølgende finansiering: www.folketingstidende.dk/RI/pdf/samling/20131/aktstykke/aktstk152/20131_Aktstk_afgjort152.pdf.
- ⁵⁷ Folketinget 2013-14. Beslutningsforslag nr. B 98, vedtaget af Folketinget den 11. juni 2014. Folketingstidende C.
- ⁵⁸ Bekendtgørelse nr. 663 af 25. juni 2012 om tilskud til psykologbehandling i praksissektoren for særligt udsatte persongrupper § 1, nr. 3 og nr. 9; om tilskuddets størrelse § 4, stk. 2.
- ⁵⁹ Social-, Børne- og Integrationsministeriet, 'Psykologbehandling hjælper mennesker med senfølger efter seksuelle overgreb', 21. juni 2013. Tilgængelig på:

www.sm.dk/Nyheder/Sider/Vis%20Nyhed.aspx?NewsItem=989, <http://sm.dk/nyheder/2013/psykologbehandling-hjaelper-mennesker-med-senfolger-efter-seksuelle-overgreb> (9.10.2014).

⁶⁰ UN Committee on the Rights of the Child, Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention: Concluding observations Denmark, 7. april 2011, CRC/C/DNK/CO/4, pkt. 42 (c).

⁶¹ Børnekonventionens artikel 19 og 20.

⁶² Tallene er fra Danmarks Statistik, bortset fra tal for 2010, som er fra Ankestyrelsen: 'Anbringelsesstatistik 2011: Flere tvangsanbringelser af børn og unge'.

⁶³ Se Ankestyrelsens 'Anbringelsesstatistik 2013: Flere tvangsanbringelser af børn og unge', tilgængelig på: ast.dk/publikationer/anbringelsesstatistik-2013-faerre-anbragte-born-og-unge-i-2013. ast.dk/publikationer/anbringelsesstatistik-2013-faerre-anbragte-born-og-unge-i-2013.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Se Mai Heide Ottosen m.fl., 'Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel', SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2010. Tilgængelig på:

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

⁶⁸ Mai Heide Ottosen m.fl., 'Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel', SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2010, side 214.

⁶⁹ Marianne Skytte, 'Anbringelse af etniske minoritetsbørn: om socialarbejderes vurderinger og handlinger', Lund Dissertations in Social Work nr. 11, Lunds Universitet, 2002.

⁷⁰ Ankestyrelsens kulegravning af det kommunale tilsyn på anbringelsesområdet. Tilgængelig på: www.ast.dk/artikler/default.asp?page=1634.

⁷¹ KL og Social- og Integrationsministeriet, '10 anbefalinger til, hvordan kommunen kan sikre en god godkendelse af og et godt driftsorienteret tilsyn med plejefamilier, private opholdssteder og døgninstitutioner for børn og unge', 30. marts 2012. Tilgængelig på:

www.socialstyrelsen.dk/tilsyn/partnerskab/copy_of_10anbefalinger.pdf.

⁷² Lov nr. 608 af 12. juni 2013 om socialtilsyn.

⁷³ Europarådets Ministerkomité's Rekommandation Rec(2006)2 om De Europæiske Fængselsregler, artikel 11.1. og 11.2, og ICCPR artikel 10, hvorefter tiltalte unge skal holdes adskilt fra voksne.

⁷⁴ Artikel 37.

⁷⁵ Se for eksempel EMD, Nart mod Tyrkiet, afgørelse af 6. maj 2008, app. nr. 20817/04, og EMD, Ipek m.fl. mod Tyrkiet, afgørelse af 3. februar 2009, app. nr. 17019/02 og 30070/02.

⁷⁶ EMD, Blokhin mod Rusland, dom af 14. november 2013, app. nr. 47152/06, og EMD, Ertus mod Tyrkiet, dom af 5. november 2013, app. nr. 37871/08.

⁷⁷ Europa-Parlamentets beslutning af 21. juni 2007 om ungdomskriminalitet – kvindernes, familiens og samfundets rolle, 2007/2011 (INI).

⁷⁸ KOM (2013) 0822. Se link: eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0822&qid=1414592792729&from=DA.

⁷⁹ FN's Generalforsamling, resolution 40/33 af 29. november 1985 'United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice' ("The Beijing Rules").

⁸⁰ FN's Generalforsamling, resolution 45/113 af 14. december 1990, 'United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty'.

⁸¹ FN's Generalforsamling, resolution 45/112 af 14. december 1990 'United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines)'.

⁸² 'UN Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 10 on Children's Rights in Juvenile Justice', 25. april 2007.

⁸³ Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice, 2010. Tilgængelig på:
[wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2010\)1098/10.2abc&Language=lanEnglish&Ver=app6&Site](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2010)1098/10.2abc&Language=lanEnglish&Ver=app6&Site).

⁸⁴ Lov nr. 711 af 25. juni 2010 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (Ungdomskriminalitet). Se også betænkning nr. 1508/2009 om indsatsen mod ungdomskriminalitet. Tilgængelig på:
jm.schultzboghandel.dk/upload/microsites/jm/ebooks/bet1508/pdf/bet1508.pdf.

⁸⁵ Lov nr. 158 af 28. februar 2012 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser og færdselsloven (Forhøjelse af den kriminelle lavalder).

⁸⁶ Retsplejelovens kapitel 70.

⁸⁷ Jf. Børnekonventionens artikel 37 c og retsplejelovens § 765. Se også bekendtgørelse nr. 239 af 13. marts 2012 om behandlingen af 15-17 årige, der anbringes i kriminalforsorgens institutioner.

⁸⁸ Justitsministeriets forskningskontor, 'Redegørelse om ungdomssanktioner og ubetingede fængselsstraffe til unge lovovertrædere 1. januar til 31. december 2013', november 2014. Tilgængelig på:

justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2014/Redegoerelse%20om%20US%202014.pdf.

⁸⁹ Justitsministeriets forskningskontor, 'Redegørelse om ungdomssanktioner og ubetingede fængselsstraffe til unge lovovertrædere 1. januar til 31. december 2011', december 2012. Tilgængelig på:

[www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2013/Redegoerelse om %20US 2012.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2013/Redegoerelse%20om%20US%202012.pdf).

⁹⁰ Se nærmere herom i delrapporten om frihedsberøvelse, temaet om varetægtsfængslinger; se også Tanja Tambour Jørgensen, 'Afsoning i hjemmet – en effektvurdering af fodlænkeordningen', Justitsministeriets Forskningskontor, 2011. Tilgængelig på:

[www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2011/Afsoning i hjemmet - En effektevaluering af fodlaenkeordningen.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2011/Afsoning%20i%20hjemmet%20-%20En%20effektevaluering%20af%20fodlaenkeordningen.pdf).

⁹¹ Danmarks Statistik, 'Kriminalitet, 2013'. Tilgængelig på:

<http://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub.aspx?cid=19019>.

⁹² Justitsministeriets forskningskontor, 'Statistik om isolationsfængsling', december 2011, Justitsministeriets forskningskontor, 'Statistik om isolationsfængsling', januar 2013, samt Justitsministeriets forskningskontor, 'Statistik om isolationsfængsling', november 2013, og 'Statistik om isolationsfængsling', august 2014. Tilgængelige via:

www.justitsministeriet.dk/arbejdsomr%C3%A5der/forskning/rapporter-fra-forskningskontoret.

⁹³ menneskeret.dk/nyheder/boern-isolation-danske-faengsler. Der henvises i øvrigt til Statusrapportens delrapport om frihedsberøvelse.

⁹⁴ Straffuldbyrdelseslovens §§ 63 og 70.

⁹⁵ Bekendtgørelse om magtanvendelse over for børn og unge anbragt uden for hjemmet, §§ 20 og 39.

- ⁹⁶ Se: menneskeret.dk/nyheder/boern-isolation-danske-faengsler.
- ⁹⁷ REU alm. del – svar på spm. 10 om afskaffelse af isolationsfængsling af børn i alderen 15-17 år, fra justitsministeren. Tilgængelig på:
www.ft.dk/samling/20141/almdel/reu/spm/10/svar/1173268/1423003.pdf.
- ⁹⁸ Ibid.
- ⁹⁹ Se justitsministerens udkast til tale til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål A til Folketingets Retsudvalg, november 2014. Tilgængelig på :
dk/samling/20141/almdel/reu/spm/196/svar/1177428/1428789/index.htm.
- ¹⁰⁰ UN Committee on the Rights of the Child, Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention: Concluding observations Denmark, 7. april 2011, CRC/C/DNK/CO/4. Se også FN's særlige torturrapportørers rapport fra 2011 tilgængelig på: solitaryconfinement.org/uploads/SpecRapTortureAug2011.pdf.
- ¹⁰¹ Europarådets Torturkomité, 'Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from the 4 to 13 February 2014', september 2014.
- ¹⁰² Bekendtgørelse nr. 262 af 23. marts 2011 om ændring af bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregistret).
- ¹⁰³ Lovforslag nr. L 86 fremsat i Folketinget den 30. november 2005 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Udvidelse af ordningen vedrørende fuldbyrdelse af straf på bopælen under intens overvågning og kontrol samt fratagelse af mulighed for udgang ved udeblivelse fra afsoning).
- ¹⁰⁴ Lovforslag nr. L 133 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Udvidet mulighed for prøveløsladelse og fodlænkeafsoning mv.).
- ¹⁰⁵ Justitsministeriets Forskningskontor, 'Afsoning i hjemmet: En effektevaluering af fodlænkeordningen', september 2011. Tilgængelig på:
[www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2011/Afsoning_i_hjemmet - En effektevaluering af fodlaenkeordningen.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2011/Afsoning_i_hjemmet_-_En_effektevaluering_af_fodlaenkeordningen.pdf).
- ¹⁰⁶ Lov nr. 467 af 12. juni 2009 om konfliktråd i anledning af en strafbar handling.
- ¹⁰⁷ Rundskriv fra Rigsadvokaten, R 2581/93 om konfliktråd.
- ¹⁰⁸ Susanne Clausen, Merete Djurhuus og Britta Kyvsgaard, 'Udredning til brug for Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet', Justitsministeriets forskningskontor, 2009.
- ¹⁰⁹ Betænkning nr. 1501/2008.
- ¹¹⁰ Lovforslag nr. L 50 til lov om ændring af straffeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (samfundstjeneste m.v.) fremsat i Folketinget den 5. november 2014.
- ¹¹¹ Betænkning nr. 1545/2014 om samfundstjeneste m.v.
- ¹¹² Lovforslag nr. L 50 af 5. november 2014, bemærkninger til § 1, nr. 2 (§ 56).
- ¹¹³ Forslag til folketingsbeslutning nr. B 42 om sanktioner for unge, som har begået kriminalitet. Fremsat den 9. december 2014 af Karina Lorentzen Dehnhardt (SF), Jonas Dahl (SF) og Trine Pertou Mach (SF).
- ¹¹⁴ Justitsministeriets forskningskontor, 'Udviklingen i omfang og art af ungdomskriminalitet 2001-2013', marts 2014. Tilgængelig på:
justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2014/B%C3%B8rn%20og%20unge%202013.pdf. Se endvidere Justitsministeriets Forskningskontor, 'Selvrapporteret kriminalitet: En sammenligning mellem Odense og Storkøbenhavn 2012 og Storkøbenhavn 2006 og 2012', maj 2013. Tilgængelig på:

www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2013/ISR-D-RAPPORT.pdf. Se herudover Justitsministeriets forskningskontor, 'Kriminalitet og alder – Udviklingen i strafferetlige afgørelser 2004-2013', september 2014. Tilgængelig på: www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2014/Kriminalitet%20Og%20alder%202004-2013.pdf.

¹¹⁵ Se Kriminalforsorgens årlige statistikberetninger, tilgængelige på:

www.kriminalforsorgen.dk/Årlige-statistikberetninger-1365.aspx

¹¹⁶ Aftale om kriminalforsorgens økonomi i 2013-2016. Tilgængelig på:

www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2012/Aftaletekst-KRF.pdf.

¹¹⁷ [sm.dk/nyheder/2014/ny-pakke-til-60-mio-kr-forebygger-](http://sm.dk/nyheder/2014/ny-pakke-til-60-mio-kr-forebygger-ungdomskriminalitet?utm_source=Nyhedsbrev+fra+sm.dk&utm_campaign=5072b1d952-pakke+forebygger+ungdomskriminalitet&utm_medium=email&utm_term=0_b273d62db2-5072b1d952-151582829)

[ungdomskriminalitet?utm_source=Nyhedsbrev+fra+sm.dk&utm_campaign=5072b1d952-pakke+forebygger+ungdomskriminalitet&utm_medium=email&utm_term=0_b273d62db2-5072b1d952-151582829](http://sm.dk/nyheder/2014/ny-pakke-til-60-mio-kr-forebygger-ungdomskriminalitet?utm_source=Nyhedsbrev+fra+sm.dk&utm_campaign=5072b1d952-pakke+forebygger+ungdomskriminalitet&utm_medium=email&utm_term=0_b273d62db2-5072b1d952-151582829).

¹¹⁸ Lov nr. 577 af 10 juni 2014 om ændring af lov om social service.

¹¹⁹ EMD, Bouamar mod Belgien, afgørelse af 29. februar 1988, app. nr. 9106/80.

¹²⁰ OPCAT artikel 4.2.

¹²¹ Bekendtgørelse nr. 18 af 15. januar 2013 om magtanvendelse over for børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet.

¹²² Vejledning nr. 9293 af 23. maj 2013 om magtanvendelse og andre indgreb over for børn og unge (vejledning nr. 9 til serviceloven).

¹²³ Lov nr. 551 af 26. maj 2010 om ændring af lov om social service og lov om rettens pleje (Styrkelse af indsatsen over for kriminalitetstruede børn og unge).

¹²⁴ Lov nr. 495 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

¹²⁵ Bekendtgørelse af lov nr. 1096 af 21. september 2010 om social service (Serviceloven), § 123 C.

¹²⁶ Se Servicestyrelsens hjemmeside om magtanvendelse:

www.servicestyrelsen.dk/omsorgogmagt/magtanvendelse.

¹²⁷ Bekendtgørelse nr. 18 af 15. januar 2013 om magtanvendelse over for børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet, kapitel 5.

¹²⁸ Lov om socialtilsyn § 7 og magtanvendelsesbekendtgørelsens § 44; tilgængelig på:

www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=162809

¹²⁹ Se blandt andet: www.dr.dk/Nyheder/Indland/2012/04/21/022329.htm.

¹³⁰ Se nærmere om nedsættelsen af udvalget på:

www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/ombudsmandsbesog_resultater_i_udvalg/; se også udvalgets kommissorium på:

www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2013/Kommissorium%20magtanvendelsesudvalget.pdf

-

¹³¹ Lovforslag nr. L 140, fremsat 25. maj 2006 om ændring af § 1, nr. 2 og 3.

¹³² Det Sociale Netværk, psykisk sårbar, 'Børn og unge skal ikke være discountbrugere i psykiatrien'. Tilgængelig på: www.psykisksaarbar.dk/ps/subpage362.aspx.

¹³³ Se lovudkast om ændring af psykiatriloven, tilgængeligt på:
<prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/a2265331-a8da-43dc-9180-808a682f9348/Lovudkast.pdf>.

¹³⁴ Instituttets høringssvar er tilgængeligt på:
prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/a2265331-a8da-43dc-9180-808a682f9348/Institut%20for%20Menneskerettigheder.pdf.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

