

Supplerende NGO-rapport



- til den danske regerings fjerde periodiske rapport til
FN's Komité for Barnets Rettigheder

Maj 2009

» RED BARNET UNØDOM «

 Alle Børns
Rettigheder
www.alle-boerns-rettigheder.dk

 UNGDOMMENS
RØDE KORS

for retten til lige muligheder
 75
år DH
Danske Handicaporganisationer



 unicef



Red Barnet
Save the Children Denmark

INDHOLDSFORTEGNELSE:

FORORD	4
1. INDLEDNING	6
2. GENERELLE GENNEMFØRELSESFORANSTALTNINGER	7
2.1 Ophævelse af forbeholdet for Artikel 40	7
2.2 Inkorporering af FN's Børnekonvention i dansk ret	7
2.3 National handlingsplan.....	8
2.4 Uafhængig klageinstans	8
2.5 Offentlighedens kendskab til Børnekonventionen	9
2.6 Kommunalreformen og udsatte børn i Danmark	9
2.7 International bistand og udviklingssamarbejde	10
3. DEFINITIONEN AF ET BARN	10
4.1 Overgang fra barn til voksen	11
4.2 Beskyttelse mod diskrimination.....	11
4.3 Barnets ret til at blive inddraget	11
5. FRIHEDSRETTIGHEDER MV.	13
6. RETTEN TIL FAMILIELIV SAMT ALTERNATIV OMSORG	13
6.1 Barnets bedste ved omsorgssvigt i samværsager samt ved delt samvær mod den ene forælders ønske	13
6.2 Vold mod børn i hjemmet	14
6.3 Barnets rettigheder ved anbringelse	15
6.4 Tilsyn med anbragte børn	15
6.5 Anbragte børns ret til familie.....	16
6.6 Plejefamilier til anbragte børn med anden etnisk baggrund end dansk.....	16
6.7 Anbringelse af børn med handicap	16
6.8 Børnetelefonen	17
6.9 Sikring af familiens enhed.....	17
7. GRUNDLÆGGENDE SUNDHED OG VELFÆRD	18
7.1 Børns levestandard	18
7.2 Sundhed og velfærd for børn med handicap	19
7.3 Børns fysiske sundhed	19
7.4 Børns mentale sundhed	20
8. UDDANNELSE, FRITID OG KULTURELLE AKTIVITETER	20
8.1 Magtanvendelse på skole- og fritidsområdet	20
8.2 Undervisning af børn med handicap.....	21
8.3 Anbragte børns skolegang.....	22
8.4 Børn i asylcentres undervisning.....	23
8.5 Modersmålsundervisning til børn med anden etnisk baggrund	23
8.6 Den danske indsats mod mobning.....	25
9. SPECIELLE BESKYTTELSESFORANSTALTNINGER	25
BØRN I ASYLSØGENDE FAMILIER	26
9.1 Børns ret til at blive hørt i udlændingesager og børns egne asyl- og beskyttelsesmotiver	26
9.2 Børn i asylsøgende familiers psykiske og fysiske restituering.....	27
9.3 Tvungen hjemsendelse af børn efter mange års ophold i danske asylcentre.....	27
ULEDSAGED E FLYGTNINGEBØRN	28
9.4 Uledsagede FN-flygtningebørn.....	28
9.5 Mindreårige uledsagede asylansøgere forsvinder	29
9.6 Uledsagede børn og Dublinforordningen	29
9.7 Uledsagede børns ret til en repræsentant og en advokat	31
BESKYTTELSE MOD SEKSUELT MISBRUG.....	32
BØRN I STRAFFERETSPLEJEN	32
9.8 Varetægtsfængsling af 15-17-årige.....	32
9.9 Varetægtsfængsling i isolation af 15-17-årige.....	32

9.10 Fængsling af 15-17-årige.....	32
9.11 Ungdomssanktion.....	33
9.12 Strafprocessuelle forhold vedrørende unge under 15 år.....	33
10. DEN VALGFRI PROTOKOL OM BARNETS RETIGHEDER VEDRØRENDE INDDRAGELSE AF BØRN I VÆBNEDE KONFLIKTER	33
10.1 Rehabilitering og social reintegration af flygtningebørn.....	33
11. DEN VALGFRI PROTOKOL VEDRØRENDE SALG AF BØRN, BØRNEPROSTITUTION OG BØRNEPORNOGRAFI.....	34
11.1 Generelle gennemførelsesforanstaltninger	34
11.2 Bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn.....	34
11.3 Bekæmpelse af børnepornografi på Internettet.....	35
11.4 Pædagogiske professionsbacheloruddannelser	35
11.5 Børneattest	35
11.6 Beskyttelse online.....	36
11.7 Kampagnen ”Stop Child Sex Tourism”	36
11.8 Forbud mod salg af børnepornografi.....	36
11.9 Handel med børn.....	37
12. OPFØLGNING OG UDBREDELSE AF DEN 4. NATIONALE RAPPORT	38
13. ORGANISATIONERNE BAG RAPPORTERINGSGRUPPEN	38

FORORD

Det er mere end fem år siden, at Danmark sidst var til eksamen i børns rettigheder hos FNs Børnekomite i Geneve. Dengang måtte regeringens repræsentanter svare på en lang række kritiske spørgsmål om børns rettigheder i Danmark - bl.a. om behandlingen af unge kriminelle, asylbørn, seksuelt misbrugte børn og børn med handicap.

Når Danmark inden længe igen sætter sig ved eksamensbordet i Geneve, vil der både være gengangere og nye områder, hvor vi desværre må konstatere, at Danmark ikke lever op til de forpligtelser, man har påtaget sig i forbindelse med ratificeringen af FNs Konvention om Barnets Rettigheder - Børnekonventionen. At vi netop i år også fejrer Børnekonventionens 20 års fødselsdag, gør ikke situationen mindre beskæmmende.

Nærværende rapport er skrevet af ti ngo'er, som hvert femte år bliver opfordret til at komme med en vurdering af situationen for børns rettigheder i Danmark – som et supplement til regeringens rapport til FN. Vi er en gruppe af meget forskellige organisationer, der har det fælles grundlag, at vi bygger vores analyse og anbefalinger på en massiv erfaring med det konkrete arbejde for børns rettigheder i Danmark.

Vi peger på krænkelse

I rapporten har vi valgt at kaste lys på en lang række områder, hvor Danmark halter bagud i forhold til særligt at opfylde udsatte børns rettigheder. Denne brogede gruppe af børn, som hverken har et fælles talerør eller mulighed for at organisere sig, har et særligt behov for at leve i et samfund, der respekterer, at børns rettigheder ikke kan gradbøjes.

Vi peger bl.a. på de helt åbenlyse krænkelse, der finder sted, **når Danmark varetægtsfængsler et barn** og anbringer det i isolation i op til fire uger eller længere tid, hvis barnet er sigtet for særligt alvorlige forhold. Eller sætter børn til at afsone deres fængselsstraf sammen med voksne kriminelle.

Når Danmark modtager en børnefamilie, der søger asyl, hvor det alene er forældrenes sag, der afgør børnenes skæbne. Ingen sikrer børnenes ret til at blive hørt, og hvis familien eksempelvis sendes tilbage til oprindelseslandet efter syv år i Danmark, er der ingen, der tager hensyn til, at børnene har levet størstedelen - eller måske hele - deres barndom i Danmark.

Når Danmark vælger at indføre starthjælp eller lægge loft over kontanthjælpen, som betyder, at børn er dømt til en opvækst i fattigdom med store afsavn. Afsavn, der er med til at isolere dem socialt og direkte spænder ben for deres trivsel og udvikling.

Eller når Danmark anbringer børn med handicap på døgninstitutioner og konsekvensen er, at forældre og børn ikke kan holde sammen på familielivet, fordi forældrene får inddraget børneydelserne og må afgive forsørgelsesansvaret til en institution. Samtidig mister forældrene hjælp til særlig indretning og hjælpemidler i hjemmet.

Vi kræver handling

Rapporten rejser også en alvorlig kritik af mere generel karakter: På trods af FNs Børnekomites anbefalinger er Børnekonventionen endnu ikke inkorporeret ved lov i dansk ret. Børn har heller ikke konsekvent mulighed for at klage på alle områder, hvor der bliver taget beslutninger, som har stor indflydelse på deres liv. Mens de klagemuligheder, der eksisterer, ikke altid er særligt tilgængelige for børn. Endelig har regeringen stadig ikke udarbejdet en samlet national handlingsplan, der dækker alle konventionens områder, som Danmark ellers har forpligtet sig til helt tilbage i 2002, da man skrev under på sluterklæringen på Børnetopmødet i New York.

Vores budskab til den danske regering er derfor, at den før den sætter sig ved eksamensbordet i Geneve - starter med at sætte sig i børnenes sted og se den danske lovgivning og praksis grundigt igennem med Børnekonventionen i hånden. At regeringen spørger sig selv, om vi reelt har et samfund, hvor myndigheder, politikere og

praktikere automatisk inddrager børnenes perspektiv, når landets love, økonomi og politik skal besluttes og forvaltes.

Det vil ikke alene klæde det danske rettighedssamfund - men også være den bedste investering i vores fælles fremtid.

Samarbejdsgruppen, maj 2009

1. INDLEDNING

Dette er en supplerende NGO-rapport til Danmarks 4. officielle periodiske rapport til FN's Komité for Barnets Rettigheder (Komiteen). Rapporten er udarbejdet af organisationer, som alle er repræsenteret i et netværk med fokus på børns rettigheder. Dette netværk har eksisteret siden 1991 under betegnelsen: "Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen i Danmark". I alt deltager 16 organisationer og institutioner i dette samarbejde¹. Formålet med Samarbejdsgruppen er at øge kendskabet til FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen) og fremme implementering af Børnekonventionen og dens to tillægsprotokoller i dansk lov og praksis.

Organisationerne bag rapporten

Følgende ti organisationer, "Rapporteringsgruppen", har udarbejdet nærværende rapport²:

- Alle Børns Rettigheder
- Amnesty International
- Børnesagens Fællesråd
- Børns Vilkår
- Danske Handicaporganisationer
- DUI - Leg og Virke
- Red Barnet
- Red Barnet Ungdom
- Ungdommens Røde Kors
- UNICEF Danmark

Organisationer fra Grønland har valgt at udarbejde deres egen supplerende rapport, der indgår som en selvstændig del til sidst i den herværende rapport.

Børnerådet og Institut for Menneskerettigheder er statslige organisationer, som deltager i Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen i Danmark. Begge organisationer har valgt at udarbejde deres egne supplerende rapporter og er derfor ikke blandt organisationerne bag denne rapport. Vi har dog forsøgt at koordinere arbejdet og derved sikre, at flest mulige centrale emner bliver afdækket i mindst én af de tre rapporter. Vi vil også tilstræbe at lave krydsreferencer mellem de supplerende rapporter, når alle tre rapporter foreligger. Ansvar for de enkelte afsnit ligger dog hos de underskrivende organisationer og institutioner.

Om rapportens tilblivelse

Organisationerne bag Rapporteringsgruppen har hver især givet input til rapporten, hovedsageligt i forhold til de enkelte organisationers primære indsatsområder. Rapporteringsgruppen har haft værdifulde diskussioner om rapportens afsnit. Indholdet i de enkelte afsnit er således udtryk for den samlede Rapporteringsgruppes synspunkter. Red Barnet, Amnesty International og Danske Handicaporganisationer har stillet ressourcer til rådighed til sammenskrivning og redigering af rapporten.

Generelle bemærkninger til Danmarks officielle rapport

Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen blev inddraget i begyndelsen af regeringens rapporteringsproces, men er derefter ikke blevet hørt. Det er ikke umiddelbart Rapporteringsgruppens synspunkt, at samarbejdet omkring tilblivelsen af regeringens rapport skal intensiveres yderligere, da vi mener, der er gode grunde til at holde de to processer rimeligt adskilte. Derimod peger Rapporteringsgruppen i afslutningen af rapporten (kap.

¹ Samarbejdsgruppen består af følgende 16 organisationer/institutioner: Alle Børns Rettigheder, Amnesty International, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Dansk Ungdoms Fællesråd, Danske Handicaporganisationer, Det Danske Spejderkorps, DUI – Leg og Virke, Foreningen Grønlandske Børn, Institut for Menneskerettigheder, OMEP, Red Barnet, Red Barnet Ungdom, Ungdommens Røde Kors og UNICEF Danmark.

² For nærmere oplysning om organisationerne se bilag 1.

12) på en lang række områder, hvor vi mener, samarbejdet mellem regeringen og Samarbejdsgruppen bør udbygges, så Børnekonventionens udbredelse i Danmark styrkes.

På en del områder er situationen omkring udbredelse og implementering af Børnekonventionen ikke tilfredsstillende i forhold til, hvad der kan forventes i et land som Danmark. Det er særligt i forhold til forholdene for visse grupper af udsatte børn, som vi derfor har valgt at beskrive i rapporten. At der er emneområder, som Rapporteringsgruppen ikke kommenterer på i denne rapport, er hverken udtryk for enighed med indholdet i den officielle rapport eller det modsatte.

2. GENERELLE GENNEMFØRELSESFORANSTALTNINGER

(BK art.4, 42, 44; Gen. Com. No. 5; CO's 2005 C1 5-22; DK's 4. rapport II.A-C)

I sine Concluding Observations 2005 bemærker FN's Børnekomité, at nogle af Komiteens bekymringer og anbefalinger ikke i tilstrækkelig grad er imødekommet af Danmark, herunder vedrørende inkorporering af Børnekonventionen i national lovgivning og udbredelsen af konventionen. Disse bekymringer og anbefalinger er stadig ikke imødekommet.

2.1 Ophævelse af forbeholdet for Artikel 40

Komiteen har tidligere opfordret Danmark til at ophæve forbeholdet for Artikel 40.2.(b).(v) om appelmulighed i domstolsafgørelser. Den danske regerings svar har hidtil været, at afgørelser i nævningsager (selve skyldsspørgsmålet) ikke kan appelleres, men at dette aspekt ville blive taget op i forbindelse med en revision af retsplejeloven.

Som det fremgår af den fjerde officielle periodiske rapport er denne revision gennemført i forbindelse med en domstolsreform, som trådte i kraft 1. januar 2008. Ved den gennemførte reform af politi og domstole behandles stort set alle sager, herunder nævningsager, ved byretterne som første instans. For de fleste sagers vedkommende vil forbeholdet dermed ikke længere være relevant, fordi der således vil være mulighed for at appellere byretternes afgørelser til landsretterne. Der vil dog stadig være sager, som anlægges ved landsretterne som første instans og dermed afskæres fra regulær to-instansbehandling.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Danmark sikrer appelmulighed for såvel skyldsspørgsmål som strafudmåling i alle sager uden begrænsninger, så forbeholdet for Artikel 40 kan ophæves.

2.2 Inkorporering af FN's Børnekonvention i dansk ret

Regeringen anfører i Danmarks 4. periodiske rapport til Komiteen, at retstilstanden fortsat er sådan, at konventionen ikke er inkorporeret direkte i dansk ret, men at de retsanvendende myndigheder i tilfælde af en tilsyneladende konflikt mellem en dansk lovbestemmelse og en konventionsbestemmelse følger to uskrevne regler – fortolkningsreglen og formodningsreglen – og dvs. fortolker dansk ret i overensstemmelse med konventionen, således at sådanne konflikter fjernes eller undgås.

Rapporteringsgruppen ønsker, jf. Supplerende NGO-rapport af januar 2005, at pege på, at alle erfaringer viser, at de konventioner, som er inkorporeret direkte i dansk ret og dermed får samme status og retskraft som almindelige love, får større praktisk betydning og i højere grad finder direkte anvendelse ved de danske domstole³.

At danske love skal fortolkes "i lyset af Danmarks internationale forpligtelser" giver ikke samme beskyttelse, som hvis borgerne kunne støtte ret direkte på Børnekonventionen. Ved inkorporering ville borgere kunne

³ Det er almindeligt anerkendt, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har fået den fremtrædende rolle, som den har i dansk retspraksis i dag, fordi den er inkorporeret direkte og kan gøres gældende uden videre ved de danske domstole.

anlægge civile søgsmål mod den danske stat (myndighederne) for ikke at give borgerne de konkrete rettigheder, som følger af konventionen, i situationer hvor dansk ret og de rettigheder, som beskyttes i konventionen, er i konflikt med hinanden.

Dette er vigtigt, da konventionen har relevans for mere end en million børn og unge i Danmark. Konkret peger Rapporteringsgruppen på de nuværende familiesammenføringsregler for børn over 15 år, reglerne for modersmålsundervisning, reglerne om varetægtsfængsling og isolationsfængsling for mindreårige som eksempler på regler, der efter Rapporteringsgruppens mening er i strid med Børnekonventionens regler på disse områder. Ved en direkte inkorporering ville borgere have langt mere effektive retsmidler til at få prøvet konkrete myndighedsafgørelser og danske reglers overensstemmelse med konventionen. Med den nuværende retstilstand er der ikke nogen effektiv prøvelsesmulighed, men alene de mere diffuse ”fortolknings- og formodningsregler”, som ikke i sig selv indeholder noget konkret værn for borgerne.

Efter Rapporteringsgruppens opfattelse har borgerne ikke de nødvendige retsmidler til rådighed, hvis de i en konkret situation mener, at en given forvaltningsafgørelse ikke giver dem de rettigheder, som konventionen foreskriver. Dette gælder også, hvis de mener, at en given, generel praksis/retsregel/lovgivning ikke er i overensstemmelse med konventionen.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Børnekonventionen bør inkorporeres ved lov i dansk ret.

2.3 National handlingsplan

Regeringen har fortsat ikke udarbejdet en samlet national handlingsplan, der dækker alle Børnekonventionens områder jf. slutdokumentet på Børnetopmødet i 2002 i New York (UNGASS), som Danmark tilsluttede sig. Samarbejdsgruppen har gentagne gange rykket regeringen for udarbejdelse af denne nationale handlingsplan og finder det kritisabelt, at den endnu ikke er udarbejdet.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Danmark udarbejder og implementerer en national handlingsplan for Børnekonventionens områder efter retningslinierne i resolutionen fra FN's Generalforsamling og følger op på slutdokumentet fra Børnetopmødet.

2.4 Uafhængig klageinstans

Børnekomiteen har tidligere anbefalet, at Danmark inkorporerer Børnekonventionen i dansk ret, og at børns og unges retsstilling styrkes, blandt andet ved at styrke deres klageret og deres praktiske klageadgang. Rapporteringsgruppen finder, at der fortsat er behov for en praktisk styrkelse af børns og unges retsstilling. På mange områder er børns rettigheder, deres praktiske handlemuligheder og særlige forudsætninger ikke beskrevet eller ikke beskrevet på en måde, som gør dem praktisk anvendelige.

De eksisterende administrative klagemuligheder henvender sig til voksne og er ikke indrettet på en måde, som tager højde for børns og unges særlige forudsætninger og mangler derfor evnen til at håndtere børns og unges henvendelser på en hensigtsmæssig måde. Der er derfor behov for en statslig ombudsmandsinstitution, der er uafhængig af alle administrative myndigheder for at sikre denne afgørende klagemulighed.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen etablerer ved lov en statslig, uafhængig ombudsmandsinstitution, som særligt skal arbejde med børns og unges forhold. Ombudsmandsinstitutionen skal dels udføre generelt fortalerarbejde til fremme af børns og unges rettigheder, og dels kunne vejlede børn og unge generelt og konkret, herunder gå ind i individuelle klagesager og afgive udtalelser på alle områder, hvor der træffes myndighedsafgørelser vedrørende børn og unges forhold.

2.5 Offentlighedens kendskab til Børnekonventionen

En undersøgelse foretaget af Børnerådet i 2008 viser, at færre end hver femte af de adspurgte 7. klasses elever havde hørt om Børnekonventionen. Dette viser med al ønskelig tydelighed, at Danmark ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer offentlighedens kendskab til Børnekonventionen⁴.

Det er endvidere Rapporteringsgruppens erfaring fra daglige henvendelser fra børn og fagpersoner, at kendskabet til børns rettigheder blandt mange relevante faggrupper ikke er tilstrækkeligt. I kap. 12 gives yderligere anbefalinger til, hvordan kendskabet til konventionen og kontrolsystemet kan øges i Danmark.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Børnekonventionen bliver indskrevet i læseplanerne for såvel grundskolen som ungdomsuddannelserne.
- Der udarbejdes systematiske og løbende undervisningsprogrammer om børns rettigheder for alle, der arbejder for og med børn, herunder dommere, advokater, politifolk, embedsmænd, kommunalt ansatte, lærere, socialarbejdere og sundhedspersonale.

2.6 Kommunalreformen og udsatte børn i Danmark

Siden den seneste rapportering til Komiteen er der foretaget en større ændring af ansvarsfordelingen mellem myndigheder i det danske samfund. Kommunalreformen trådte i kraft i januar 2007 og indebar, at de daværende 275 kommuner blev lagt sammen til 98, og at de regionale enheder, amterne, ophørte med at eksistere. Amterne havde indtil 2007 myndighedsansvaret for de specialiserede områder såsom det sociale område (bl.a. udsatte børn og unge) og undervisning (herunder specialundervisning). Kommunerne har overtaget alle amternes ansvarsområder – undtagen hospitalssektoren, som er lagt ind under de fem nye regioner.

For at sikre en fortsat opsamling af viden samt støtte til rådgivning og udredning af enkeltsager om børn og unge i en sårbar og kompliceret situation, er der oprettet en national videns- og specialrådgivningsorganisation, VISO⁵. Henvendelser til VISO skal gå gennem den centrale visitationsenhed. Det er fortsat kommunerne, der træffer beslutninger om indsats og har det fulde myndighedsansvar.

Ved kommunalreformens ikrafttræden var VISO langt fra klar til at påtage sig opgaverne. Det er rapporteringsgruppens erfaring, at samspillet mellem den centrale visitationsenhed, de faglige eksperter, som udgør VISO's leverandørnetværk, borgere og kommuner fortsat ikke fungerer optimalt, primært på grund af et stort bureaukrati i forbindelse med sagsbehandlingen. Velfærdsministeren har tilkendegivet, at hun har fokus på området, og at hun har igangsat forskellige initiativer for at optimere konstruktionen.

Blandt kommunernes nye opgaver er en rapporteringsforpligtelse til de regionale udviklingsråd. Kommunerne har indtil nu kun i stærkt begrænset omfang levet op til de samlede overvågningsforpligtelser. Således er der samlet set meget ringe viden om, hvad kommunalreformen betyder for børn og unge i en sårbar og udsat position. Forskellige indikatorer peger på, at kommunerne ikke løser opgaverne tilfredsstillende. For eksempel viser et større antal klagesager over vidtgående specialundervisning, at børn med handicap og deres familier oplever en forringelse af de tilbud, de får. På specialvidensområdet om seksuelt misbrug af børn er det også Rapporteringsgruppens erfaring, at opgaverne ikke løses tilfredsstillende i alle kommuner (se nærmere kap. 11).

Hvor vi herefter i rapporten henviser til kommunalreformen, er det denne nyorganisering, vi henviser til.

⁴ En undersøgelse, som Børnerådet foretog i 2008 blandt mere end 1.150 elever i 7. klasse, viste, at kun 18 % af de adspurgte havde hørt om Børnekonventionen, og 15 % svarede, at de vidste, hvad Børnekonventionen er. Kilde: Børnerådets Børne- og Ungepanel 2008 (ikke publiceret).

⁵ Målgruppen for VISO er børn og unge med handicap, børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer, udsatte grupper, socialpsykiatri, andre grupper med meget komplekse problemstillinger, specialundervisning og specialpædagogisk bistand til børn, unge og voksne.

2.7 International bistand og udviklingssamarbejde

Grundlaget for den danske udviklingspolitik, Partnerskab 2000 (Danida, 2000) fastlægger de overordnede målsætninger for dansk bistandspolitik. Strategien fremhæver børn og unge som en ressource i udviklingsprocessen. At børn og unge er et prioritetsområde i dansk bistand betyder, at temaet skal inkluderes i bistanden, hvor det er relevant. Ambassaderne skal bl.a. rapportere særskilt om temaet hvert andet år.

Til støtte for den danske indsats for børn og unge er der udarbejdet retningslinjer⁶, der opstiller en række principper for støtten samt nogle prioriterede områder for indsatsen. Rammen for støtten er FN's otte Millennium Development Goals (MDG mål), og for hvert af målene listes en række prioriteter for støtten. Retningslinjerne er først og fremmest beregnet til brug i Danida og på ambassaderne. Der afholdes årlige dialogmøder mellem Udenrigsministeriet og danske aktører. Møderne i 2006 og 2007 behandlede eksempelvis emner som behovet for viden om, hvordan retningslinjerne bruges i praksis, og hvordan indsatsen for børn og unge monitoreres.

Retningslinjerne fastsætter endvidere, at der fem år efter deres ikrafttrædelse skal foretages en evaluering af dansk bistand til børn og unge med fokus på a) opnåelse af MDG prioriteter, b) fremskridt i bilateral og multilateral udvikling og c) samarbejde mellem danske aktører. Evalueringen er planlagt til 2010 (Review 2010).

Rapporteringsgruppen værdsætter det danske fokus på børn og unge og bifalder sammenhængen mellem Partnerskab 2000, MDG og retningslinjer.

Imidlertid sætter Rapporteringsgruppen spørgsmålstegn ved den konkrete udmøntning af de danske prioriteter. Rapporteringen fra ambassaderne antyder også, at retningslinjerne ikke anvendes målrettet på de danske repræsentationer, og at den danske indsats ikke er koordineret. Det kunne blandt andet skyldes, at retningslinjerne for indsatsen ikke formulerer konkrete mål for arbejdet eller parametre for, hvordan det kan måles, om indsatsen lykkes.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

Danmark sikrer, at fokus på børn og unge i den internationale bistand bliver institutionaliseret, herunder sikre:

- at der etableres en central ressourcebase i ministeriet, der kan støtte implementering af retningslinjerne for bistanden til børn og unge.
- at retningslinjerne for børn og unge i international bistand anvendes målrettet på ambassaderne.

3. DEFINITIONEN AF ET BARN

(BK art.1; CO's 2005 D5 30-31 og D8 58 b, c; DK's 4. rapport III)

I Concluding Observations 2005 anbefalede Komiteen, at den danske stat benytter alle midler for at sikre, at familiesammenføringsprocedurerne fuldt ud lever op til BK art. 1.

De danske familiesammenføringsregler er fortsat ikke i overensstemmelse med grundlæggende, internationale menneskerettighedsstandarder, herunder Børnekonventionen – se kap. 6.9 i denne rapport.

⁶ Ministry of Foreign Affairs, "Children and Young People in Danish Development Cooperation", Danida, 2004.

4. GENERELLE PRINCIPPER

(BK art. 2, 3, 6 og 12; CO's 2005 D1 23-27; DK's 4. rapport IV.A-D)

I Concluding Observations 2005 (D1 23-27) bemærker Komiteen blandt andet, at den danske stat skal intensivere sine bestræbelser på at forebygge og stoppe alle former for de facto diskrimination. Komiteen bemærker endvidere, at professionelle, der arbejder med børn, bør trænes i at inddrage børn, og at staten skal sikre, at kommunerne er i stand til at inddrage børn aktivt og revurdere børns indflydelse på politikker og programmer.

Rapporteringsgruppen fokuserer i dette afsnit på overgangen fra barn til voksen, på de store variationer, der eksisterer på, hvor meget børn inddrages på forskellige områder, og på den manglende inddragelse af børn i de kommunale børnepolitikker. I forhold til eksempler på krænkelse af princippet om barnets bedste samt for konkrete eksempler på diskrimination henvises til efterfølgende kapitler.

4.1 Overgang fra barn til voksen

For børn og unge, der er i en sårbar situation og som derfor er i kontakt med sociale og andre myndigheder, giver overgangen fra barn til voksen ofte problemer. Lovgivningsmæssigt ligger der muligheder for etablering af en udslusningsordning samt visse foranstaltninger, for eksempel tilknytning af personlig rådgiver, fast kontaktperson og opretholdelse af døgnophold. Trods disse muligheder er efterværn for børn og unge, der har været anbragt uden for hjemmet, ofte mangelfuldt.

Når børn med handicap fylder 18 år, får de oftest en ny sagsbehandler, der er uden kendskab til, hvilket forløb med støtte, kompensation og hjælpemidler det unge menneske har været igennem. Disse og mange andre scenarier er med til at skabe utryghed i den sidste del af barndommen. Også for andre grupper af anbragte børn giver et mangelfuldt efterværn problemer.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen udarbejder specifikke procedurer for samarbejdet mellem de forskellige myndigheder for at sikre en tryk overgang fra barn til voksen for de børn, der er i kontakt med de sociale myndigheder. Regeringen inddrager herunder procedurer til at sikre, at de næsten voksne børn bliver inddraget i tilrettelæggelsen af den første del af deres voksentilværelse.

4.2 Beskyttelse mod diskrimination

Rapporteringsgruppen afventer rapport fra Institut for Menneskerettigheder, der efter det oplyste vil have særligt fokus på diskrimination af børn med etnisk minoritetsbaggrund. Se i øvrigt afsnit om børns levestandard og starthjælp, undervisning, herunder modersmålsundervisning og undervisning for børn med handicap samt afsnittet om ret til familieliv i denne rapport.

Børn med handicap er næsten fraværende i regeringens rapport til FN's Børnerettighedskomiteé. Rapporteringsgruppen finder ikke, at det er i overensstemmelse med artikel 2 kun at oplyse om vilkårene for børn med handicap jf. regeringens rapport under artikel 23. Børn med handicap bør ses som en inkluderet part i alle spørgsmål om børns vilkår. Forhold vedrørende børn med handicap behandles derfor i denne rapport under relevante afsnit og artikler.

4.3 Barnets ret til at blive inddraget

På lovgivningsområderne er der fortsat ujævnhed og inkonsekvens i forhold til inddragelse af børn og unge⁷.

Eksempelvis på det sociale område er der stor forskel på, hvor den nedre aldersgrænse for inddragelse på de forskellige problemområder sættes. Mens der for eksempel ingen nedre aldersgrænse er for børns ret til at blive hørt i forbindelse med tildeling af særlig støtte, kan 12-årige klage med opsættende virkning over en afgørelse

⁷ Folketinget – REU alm. del – Bilag 363. Baggrundsmateriale til høring om børns retsstilling. 1. Henvendelse af 30/11-2006 fra en række organisationer om at styrke børn og unges retsstilling i Danmark, Christiansborg, 9/2-2007.

om opholdssted, mens en 14-årig ikke kan klage over en beslutning om hjemtagelse fra en plejefamilie. Der er slet ingen høringspligt af børn og unge med handicap i forbindelse med valg af hjælpemidler som kørestol og andre handicapkompenserende ydelser.

Anbringelsesreformen (2006) har medført en vis styrkelse af regler om børns inddragelse og foreskriver blandt andet, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at kommunen mindst en gang om året taler med det anbragte barn, samt at der skal finde en samtale sted med det anbragte barn, inden der træffes afgørelser om nye foranstaltninger – under hensyn til barnets modenhed.

Inden for andre sektorer – som f.eks. grundskole, sundhed og familieretsområdet - findes lignende inkonsekvens i forhold til børns høringsret under beslutningsprocesser og i forhold til børns adgang til at klage over afgørelser.

På det familieretlige område ønsker Rapporteringsgruppen dog at pege på forbedringer af børns ret til inddragelse. Efter forældreansvarsloven, der trådte i kraft i oktober 2007, skal barnets perspektiv altid belyses i alle afgørelser, og der skal tages hensyn til barnets egne synspunkter efter barnets modenhed og alder (for Rapporteringsgruppens reservationer til loven: se afsnit 6.1).

I forhold til den kommunale planlægning er alle kommuner forpligtet til at udarbejde en sammenhængende børnepolitik jf. anbringelsesreformen. Formålet er at sikre sammenhæng mellem indsatserne i de forskellige sektorer. Det hører desværre til sjældenhederne, at kommuner har inddraget børn og unge i udarbejdelsen af børnepolitikken.

Dette billede svarer til Rapporteringsgruppens erfaringer med, at mange af de unge, der er i hyppig kontakt med myndighederne, ikke i ensartet grad oplever, at de bliver inddraget i beslutninger, der vedrører dem.

Et projekt gennemført af Danske Handicaporganisationer i 2008 om børn og unge med handicaps eget syn på deres situation og inddragelse⁸ viser, at børn og unge med handicap i højere grad end mange andre børn, der er i kontakt med myndigheder, institutioner og sundhedspersonale, oplever, at de ikke eller kun i meget ringe grad inddrages i spørgsmål, der vedrører dem.

Rapporteringsgruppen finder, at det fortsat er et generelt problem, at personale inden for forskellige sektorer ikke i tilstrækkelig grad er informeret om eller er uddannet i, hvordan børn og unge kan inddrages på en hensigtsmæssig måde.

Efter Børnekonventionens art. 12, stk. 2, kan børns ret til at udtale sig også sikres ved, at de får tildelt en repræsentant. Ifølge dansk lovgivning kan en sådan repræsentant eller bisidder være en person, som er minimum 15 år, fra barnets eget netværk⁹.

Rapporteringsgruppen mener ikke, at den hidtidige ordning har været tilstrækkelig, da barnet eller den unge bør have krav på en voksen person, der har en faglig baggrund, er trænet i at se sagen i et børneperspektiv og kan sikre, at barnets retssikkerhed bliver varetaget. Derudover er det Rapporteringsgruppens erfaring, at ordningen ikke bliver udnyttet optimalt, dels fordi mange børn og unge ikke overvejer muligheden, og dels fordi myndighederne ikke altid oplyser om den.

Derfor påskønner Rapporteringsgruppen, at der fra Satspuljen 2008 er givet midler til, at Børns Vilkår kan etablere et professionelt landsdækkende bisidderkorps til børn under 18 år.

⁸ Danske Handicaporganisationer har på baggrund af et projekt udarbejdet en rapport om børn og unge med handicaps eget syn på deres situation og inddragelse. For en forkortet engelsk version - se: <http://www.handicap.dk/dokumenter/publikationer/meet-me>

⁹ Ved lov nr. 542 af 6. juni 2007 er der trådt nye regler i kraft om bisiddere til børn og unge i sager om særlig støtte.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen udformer ensartede og overskuelige regler for inddragelse af børn baseret på principper om barnets modenhed for at sikre børns ret til inddragelse.
- Regeringen pålægger kommunerne at revidere den sammenhængende børnepolitik med krav om, at revisionen bliver gennemført i samspil med kommunens børn. Kommunen skal have pligt til aktivt at inddrage udsatte børn og unge. Regeringen indskærper kommunerne, at børns ret til at blive hørt gælder alle børn i Danmark, uanset hvilke praktiske vanskeligheder inddragelsen måtte indebære.
- Regeringen tager forsknings- og udviklingsinitiativer, der udvikler metoder til at inddrage børn og unge med handicap, herunder børn og unge med udviklingshæmning og børn og unge uden verbalt sprog.
- Regeringen styrker undervisningen i metoder til inddragelse af børn i de børnefaglige uddannelser.
- Regeringen forpligter kommunerne til at informere om barnets krav på en bisidder, der har en professionel socialfaglig baggrund og er trænet i at se sager i børneperspektiv, og at kommunen er behjælpelig med at stille den person til rådighed for barnet.

5. FRIHEDSRETTIGHEDER MV.

(BK art.6-8, 13-17, 19, 37 a; CO's 2005 D4 28-29; DK's 4. rapport V.A-H)

Rapporteringsgruppen refererer til rapporterne fra Institut for Menneskerettigheder og Børnerådet.

6. RETTEN TIL FAMILIELIV SAMT ALTERNATIV OMSORG

(BK art.5, 9-11, 18, 19-21, 25, 27, 30, 39; Gen. Com. No. 9; CO's 2005 D5 30-36; DK's 4. rapport VI.A-K)

I Concluding Observations 2005 (D5 30-36) udtrykker Komiteen bekymring over børns rettigheder i anbringelsessager og anbefaler blandt andet, at der inden en anbringelse gennemføres en grundig undersøgelse, og at der bør laves en grundig handlingsplan med inddragelse af børn, og at Danmark skal støtte rekrutteringen af plejefamilier med anden etnisk baggrund end dansk.

Komiteen henstiller derudover, at den danske stat benytter alle midler til at sikre, at de danske familiesammenføringsregler er i overensstemmelse med Børnekonventionen artikler 1, 7, 9 og 10. Desuden har Komiteen en række bemærkninger til, hvorledes den danske stat bør sikre en tidlig indsats mod vold mod børn, samt sikre at børn, der udsættes for vold, får beskyttelse og hjælp.

I det følgende kommenterer Rapporteringsgruppen på nødvendigheden af et skærpet fokus på hensynet til barnets bedste i samværssager.

I forhold til anbringelsessager er der sket en række forbedringer på den lovgivningsmæssige side, mens (den praktiske??) implementering af lovgivningen ikke er sikret. Derudover er det fortsat nødvendigt at styrke indsatsen mod vold mod børn i Danmark.

Rapporteringsgruppen finder, at de danske familiesammenføringsregler ikke er i overensstemmelse med grundlæggende, internationale menneskerettighedsstandarder, herunder Børnekonventionen.

6.1 Barnets bedste ved omsorgssvigt i samværssager samt ved delt samvær mod den ene forælders ønske

Når børn og unge fra skilsmissec familier udsættes for omsorgssvigt (for eksempel alkoholmisbrug, vold og psykisk ustabilitet) under samvær, har myndighederne svært ved at håndtere oplysninger fra den ene forælder om den anden forælders svigt over for barnet. Det er rapporteringsgruppens opfattelse, at det hyppigt bliver opfattet som partsindlæg i en konflikt, når den ene forælder har problematiseret den anden forælders omsorgsevne.

Lovgivningen på socialområdet er klar. Den sender utvetydige signaler om, at børn skal beskyttes mod omsorgssvigt under samvær. Desuden understreger den, at opmærksomheden skal skærpes på børnene i tilfælde, hvor den ene forælder udsætter den anden forælder for vold. Samvær kan i disse tilfælde ophæves.

I samværssager kan der opstå problemer, når sociallovgivningen, der har fokus på børns beskyttelse, støder sammen med familielovgivningen og forældreansvarsloven, der også har fokus på, at barnet har ret til to forældre.

Det er statsforvaltningen, der afgør spørgsmål om samvær. Det er Rapporteringsgruppens indtryk, at børn i komplicerede samværssager kan beskyttes langt bedre, hvis Statsforvaltningen konsekvent sender underretninger af sted til de sociale myndigheder, når de har mistanke om omsorgssvigt under samvær. Så ville kommunerne have grund til at sætte ind med skærpet opmærksomhed over for familierne.

Herudover vil Rapporteringsgruppen pege på de afgørelser om samvær, der træffes mod den ene eller begge forældremyndighedsindehaveres ønske. Rapporteringsgruppen har kendskab til, at børn, hvis forældre er stærkt uenige i meget vigtige opdragelsesspørgsmål, tvinges til en dele-ordning, uden at forældrene støttes i at få ordningen til at fungere til barnets bedste.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer, at barnets ret kommer først i alle sager, hvor barnets og forældrenes interesser støder sammen i samværssager. Regeringen undersøger Statsforvaltningens praksis for forvaltning af samværssager og sikrer, at Statsforvaltningerne konsekvent og uden forsinkelse underretter de sociale myndigheder, når de har mistanke om omsorgssvigt under samvær

6.2 Vold mod børn i hjemmet

På trods af at regeringen har lanceret to handleplaner til bekæmpelse af vold mod kvinder og børn¹⁰, er Rapporteringsgruppen fortsat bekymret for beskyttelsen af børn, der har været vidne til vold i hjemmet, eller som har været udsat for vold i forbindelse med stridigheder i hjemmet.

Gennem de seneste fire år har Landsorganisationen af Kvindekrisecentres (LOKK) børnestatistik kunnet dokumentere, at over halvdelen af de børn, der bor på krisecenter sammen med deres mor, selv har været udsat for vold fra familiemedlemmer, og at 75 til 85 procent af børnene overværer vold mod deres mor¹¹.

Desværre viser den seneste rapport (2007) fra LOKK, at den kommunale indsats over for børn, der lever med vold i familien, er mangelfuld. Det er krisecentrenes vurdering, at en del af disse børn, der ingen støtte får fra kommunen, er meget belastede og har udtalt behov for støtte. Derfor sender krisecentrene i stigende grad underretninger om disse børn til kommunen. Iflg. rapporten fra LOKK fik næsten halvdelen af de børn, der i 2007 boede på krisecenter i mere end en uge, hverken støtte fra kommunen før, under opholdet eller i forbindelse med udflytning fra krisecentret. For 74 procent af børnene blev der enten ikke iværksat en udredning af barnets situation¹² eller det var uvist, hvorvidt en sådan undersøgelse var iværksat.

Undersøgelsen viser desuden, at børnenes belastningsgrad stiger i takt med længden af den tid, børnene har levet med volden. Dette peger klart mod nødvendigheden af en tidlig indsats. Fra det konkrete arbejde med udsatte børn vurderer Rapporteringsgruppen, at kommunernes mangelfulde indsats i forhold til det forebyggende arbejde både kan skyldes manglende viden og manglende kommunikation mellem faggrupper (socialrådgivere, pædagoger, politi m.fl.) omkring familien. (Vold mod børn i samværssager beskrives specifikt ovenfor).

Derudover er det Rapporteringsgruppens indtryk, at borgerne generelt nøler med at opfylde deres borgerpligt og underrette myndighederne, og at denne tøven skyldes, at borgerne ikke ser en effekt af deres underretning.

¹⁰ Den første i perioden 2002-2004, den næste i perioden 2005-2008.

¹¹I 2007 var det fjerde gang, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK) udsendte en landsdækkende børnestatistik på krisecenterområdet. Se ”LOKK Statistics on Children 2007”, samt de seneste års rapporter på dansk og engelsk på http://www.lokk.dk/PDF/Statistik/LOKK_child_2007_eng%20-%20FINAL.pdf

¹² En såkaldt § 50 undersøgelse.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer, at kommunerne lever op til deres forpligtelse til at føre tilsyn med børn under deres ophold på kvindekrisecentre.
- Regeringen sikrer, at kommunerne altid undersøger barnets forhold grundigt, når indberetninger viser, at barnet har brug for særlig støtte.
- Regeringen iværksætter obligatorisk træning af socialarbejdere, politifolk, psykologer og advokater i håndtering af vold i hjemmet og følgerne for børnene.

6.3 Barnets rettigheder ved anbringelse

Med anbringelsesreformen foreskrives der nu obligatoriske undersøgelser før anbringelser ud fra en helhedsbetragtning¹³. I den officielle danske rapport har regeringen ikke redegjort for, hvorledes landets kommuner lever op til dette lovkrav om undersøgelser.

Den Sociale Ankestyrelse har desuden mulighed for at tage anbringelsessager op på eget initiativ, men har fortsat ingen sanktioner over for kommuner, der ikke opfylder lovens bestemmelser om udarbejdelse af undersøgelser.

Med anbringelsesreformen er kravene til handlingsplaner også blevet skærpet, og kommunen skal nu opstille mål og delmål i forhold til barnets og den unges udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold og venskaber.

Det er Rapporteringsgruppens erfaring, at kommunerne ikke i tilfredsstillende omfang udfærdiger de obligatoriske handlingsplaner ved anbringelser. Denne erfaring bygger blandt andet på mindre analyser, Børnesagens Fællesråd har foretaget vedrørende børn, der er blevet anbragt i 2006 og 2007. Analysen fra 2007 viser, at der ved anbringelsernes start kun var udarbejdet handleplaner i 62 % af anbringelserne.

Rapporteringsgruppens bekymring angår også handleplanernes kvalitet, der i mange tilfælde ikke er acceptabel (jvf. afsnit 8.3 om anbragte børns skolegang).

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen indfører en skærpet underretningspligt for fagpersoner, der får kendskab til mangelfulde eller manglende udarbejdelse af undersøgelser.
- Regeringen indfører kvalitetsstandarder for handleplaner og for evalueringen af handleplanerne.

6.4 Tilsyn med anbragte børn

Kommunen skal føre tilsyn med alle børn, der opholder sig i kommunen, herunder dem, der er anbragt uden for hjemmet.

Regeringen har i sin rapportering redegjort for, at lovgivningen på området siden sidste rapportering er ændret, således, at den nu foreskriver, at kommunen mindst én gang om året skal tale med børn eller unge under tilsynsbesøg på anbringelsesstedet. Der er ikke fastlagt overordnede retningslinjer for tilsynets indhold og kvalitet.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen fastlægger kvalitetsstandarder for tilsyn med anbragte børn og tilsynsbesøg som minimum skal finde sted to gange om året.

¹³ Regeringen har redegjort for anbringelsesreformens lovgrundlag, herunder § 50 i Lov om Social Service (se den officielle danske rapport VI.G.1).

6.5 Anbragte børns ret til familie

FN's Børnerettighedskomiteé har anbefalet, at anbragte børns kontakt med deres forældre bør støttes, medmindre kontakten er imod barnets bedste (VI.A).

Regeringen har med henvisning til Forældreansvarsloven redegjort for, at samvær med forældre skal afgøres ud fra, hvad der er bedst for barnet, og at det påhviler begge forældre at sikre, at barnet har samvær. I Lov om Social Service § 71 bestemmes, at forældrene og barnet eller den unge har ret til samvær og kontakt under barnets eller den unges anbringelse uden for hjemmet.

Efter Rapporteringsgruppens opfattelse er der fortsat eksempler på, at samvær finder sted, selv hvor barnet ikke ønsker det, og hvor hensynet til forældrenes ret vejer tungere end hensynet til barnets bedste.

6.6 Plejefamilier til anbragte børn med anden etnisk baggrund end dansk

Rapporteringsgruppen påskønner, at regeringen siden 2007 har taget en række initiativer med henblik på at sikre flere plejefamilier til børn af anden etnisk baggrund end dansk. Regeringen har desuden slået til lyd for, at anbringelsen kan ske i plejefamilier med lignende kulturel baggrund eller i danske plejefamilier, der har viden om og forståelse for barnets eller den unges kulturelle baggrund og identitet.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer, at der ved rekruttering af plejefamilier bliver lagt vægt på såvel sproglig, religiøs, etnisk som kulturel baggrund.

6.7 Anbringelse af børn med handicap

Nogle børn og unge med handicap anbringes på døgninstitution, fordi de er så plejkrævende, at opgaven ikke kan løses inden for familiens rammer.

Anbringelsesgrundlaget er således ikke manglende forældreevne og omsorgssvigt, men manglende mulighed for fortsat at rumme barnet i forældrehjemmet. På trods heraf sker anbringelsen efter de almindelige anbringelsesregler. Det betyder bl.a., at børneydelserne inddrages, og forsørgelsen af barnet varetages af institutionen. Det sker, selv om forældrene fortsat gerne vil og kan optræde som forældre med indflydelse på og involvering i for eksempel køb af tøj. Denne rolle i forhold til barnet afskæres de fra.

Et andet problem er, at særlig indretning, hjælpemidler med videre ikke kan ydes til forældrene, når og fordi barnet er anbragt. Derfor ydes der ikke altid tilstrækkelig hjælp i forældrenes hjem til, at de kan have barnet på besøg. For eksempel inddrages bilen, hvis der er ydet støtte til erhvervelsen af den på et tidligere tidspunkt. Det betyder, at familien ikke længere kan befordre barnet rundt til forskellige sociale og familiemæssige aktiviteter under samværet, i weekender og ferier. Det påvirker mulighederne for samvær i en stærkt negativ retning.

Konsekvenserne er, at forældrenes kærlighed, ressourcer og relation til barnet ikke anerkendes og ikke inddrages i tilstrækkelig grad. Forældrene føler, de fratages forældreretten. Dermed mister nogle børn med handicap retten til tilknytning til forældrene.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen ændrer lovgivningsgrundlaget, så anbringelse af børn og unge med handicap sker som en del af den handicapkompensatoriske støtte, der kan tilbydes familierne efter kapitel 10 i Lov om Social Service frem for efter servicelovens regler i kapitel 11, med mindre grundlaget for at anvende de sædvanlige anbringelsesregler er til stede. Det offentlige skal ikke overtage forsørgelsen af barnet, da forældrene fortsat kan og vil være forældre til deres barn, selvom anbringelse er nødvendig.

- Hjælpe midler, boligindretning og merudgifter skal fortsat kunne ydes til familier til børn med handicap, selvom barnet eller den unge er anbragt af hensyn til samværet med familien.

6.8 Børnetelefonen

Rapporteringsgruppen har noteret sig, at FN's Børnerettighedskomiteé i de konkluderende bemærkninger af 17. oktober 2006 til tillægsprotokollen om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse har anbefalet, at den danske regering bør forøge sin økonomiske og tekniske støtte til BørneTelefonen¹⁴ herunder sørge for døgnåbning og gratis opkald.

BørneTelefonen har åbent alle hverdage 12-21, fredag 12-19. BørneTelefonen drives af Børns Vilkår og passes af frivillige rådgivere med en børnefaglig baggrund. BørneTelefonen har i 2008 fået tildelt et fælles europæisk gratisnummer. I den anledning har velfærdsministeren givet tilsagn om i en 2-årig periode at dække de ekstra telefonudgifter, som et gratisnummer medfører. Derudover har BørneTelefonen ikke fået tilsagn om anden økonomisk støtte.

I de årlige udgifter til BørneTelefonen indgår udgifter til teknisk drift, faglig udvikling og støtte, rekruttering og fastholdelse af frivillige samt markedsføring, da det er vigtigt, at alle danske børn får oplysning om BørneTelefonen. Rapporteringsgruppen må derfor konkludere, at den danske regering ikke i tilstrækkelig grad har handlet på Komiteens anbefalinger og sikret døgnåbning.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer finanseringen af en døgnåben, gratis, landsdækkende børnetelefon.

6.9 Sikring af familiens enhed

Rapporteringsgruppen finder, at den danske familiesammenføringslovgivning, der fratager børn over 15 år retten til at blive familiesammenført med deres familie i Danmark, er et brud på Børnekonventionen, der omfatter alle personer under 18 samt et brud med det helt fundamentale menneskerettighedsprincip om familiens enhed.

Den danske regering har i sin afrapportering til FN's Børnerettighedskomiteé i august 2008 beskrevet de danske regler om familiesammenføring. Af rapporteringen fremgår det:

*"Under rapporteringsperioden er der sket visse ændringer af reglerne om familiesammenføring af børn med deres forældre i Danmark med henblik på at sikre den bedst mulige integration i Danmark og af hensyn til barnets tarv"... "Det skal i den forbindelse bemærkes, at det i alle sager om familiesammenføring vurderes, om Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indebærer, at der skal meddeles opholdstilladelse. Dette gælder således også for børn mellem 15 og 18 år, der ansøger om opholdstilladelse."*¹⁵

Rapporteringsgruppen har kendskab til sager, hvor vi ikke finder, at afgørelser om familiesammenføring for et barn over 15 år er baseret på en vurdering af barnets bedste.

¹⁴ BørneTelefonen er en anonym børnerådgivning, som har eksisteret i 21 år uden offentlig støtte. I 2007 var der i alt 35.000 henvendelser til BørneTelefonen, hvoraf knap 10.000 resulterede i reel rådgivning til børn. Børnetelefonen er den største og mest anvendte børnerådgivning i Danmark. Størstedelen af brugerne er mellem 10 og 14 år, og en betydelig del af rådgivningen drejer sig om alvorlige problemstillinger som omsorgssvigt, vold, spiseforstyrrelse og incest.

¹⁵ Danmarks fjerde rapport til FN's Børnerettighedskomiteé... s. 28.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Lovgivningen bliver ændret, så alle børn under 18 år har et retskrav på at blive familiesammenført.

7. GRUNDLÆGGENDE SUNDHED OG VELFÆRD

(BK art.6, 18, 23, 24, 26, 27; Gen. Com. No. 4 og 9; CO's 2005 D6 37-46; DK's 4. rapport VII.A-D)

I Concluding Observations 2005 anbefalede Komiteen, at regeringen tager alle nødvendige forholdsregler for at sikre, at børn - specielt i socialt dårligt stillede familier og børn med anden etnisk baggrund - ikke lever i fattigdom. Komiteen var bekymret over, at nogle kommuner ikke har specifikke politikker i forhold til pleje af børn med handicap, og at respekten for barnets interesser ikke altid bliver inddraget. Endvidere var Komiteen bekymret over den stigende overvægt blandt danske børn.

Der er foretaget visse forbedringer, blandt andet i forhold til den pleje, som børn med vidtgående handicap får tilbudt. Alligevel finder Rapporteringsgruppen, at der fortsat er grund til bekymring på området jf. nedenstående.

Rapporteringsgruppen gør desuden Komiteen opmærksom på den relative fattigdom i Danmark samt problemer i forhold til ventetiden på psykiatriske udredninger i psykiatrien.

7.1 Børns levestandard

Regeringens fjerde rapport redegør for de velfærdsydelse, som findes i Danmark, og som udgør det sociale sikkerhedsnet. Rapporteringsgruppen finder dog ikke, at regeringens rapport afspejler den ulighed, som der – trods generel velstand - også findes i det danske samfund. Denne ulighed har igennem en årrække været stigende i takt med, at flere er blevet mere velhavende.

Regeringen har ikke nok fokus på familier, hvis økonomiske ressourcer er så små, at børnene ikke kan deltage i et alsidigt børneliv med fritidsbeskæftigelse, oplevelser, ferier og venner, som ellers er normen i Danmark. Undersøgelser fra Socialforskningsinstituttet har vist, at det i særlig grad er børn af enlige forsørgere, børn af forældre på kontanthjælp samt børn i familier på starthjælp, der rammes af den relative fattigdom.

Starthjælpen er den økonomiske hjælp, som Danmark yder til mennesker, der er rejst til Danmark uden forsørgelsesgrundlag, og som kommer fra lande uden for Norden og EU – først og fremmest flygtninge, som har forladt deres hjemland på grund af forfølgelse. Ydelsen er 45-55% mindre end den laveste, almindelige sociale ydelse (kontanthjælp). Rapporteringsgruppen finder, at starthjælpen kommer til at virke som en urimelig forskelsbehandling af børn, jf. Børnekonventionens artikel 2.1, og så lav, at den bidrager til at sætte familierne i en social situation, der forhindrer børnene i at blive integreret i kammeratgruppen.

Rapporteringsgruppen finder endvidere, at der ikke er tilstrækkelig fokus på de børn, der lever i familier, hvor der ud over problemer med lav indkomst også er andre problemer, som f.eks. misbrug, vold, psykisk sygdom m.v. – Der er ikke nok fokus på, at den samlede sociale kapital i familien er for lille til at udvikle børns kompetencer. Disse børn er i risiko for social eksklusion med livslange konsekvenser.

Socialforskningsinstituttet har også gennemført en kvalitativ undersøgelse om børn i resourcesvage familier, hvor børn er blevet interviewet¹⁶. Undersøgelsen viser, at selv om børnene i vid udstrækning oplever at have de samme materielle goder som deres kammerater, har flere af børnene oplevelsen af at være anderledes og udenfor kammeratgruppen. Mere end halvdelen af de interviewede børn trives ikke i skolen. Flere af børnene lider under fysisk og psykisk mobning og synes ikke, de får hjælp fra lærere eller andre omsorgspersoner.

¹⁶ "Opvækst med afsavn", Socialforskningsinstituttet for Red Barnet, 2006.

Børn og unge tilbringer store dele af deres vågne timer i offentlige institutioner eller fritidsaktiviteter, der netop har til hensigt at medvirke til, at alle børn får de samme muligheder. Det er afgørende, at skolen, fritidsaktiviteterne, og daginstitutionerne har ressourcer og kvalitet til at kunne kompensere for manglende ressourcer i hjemmet for dermed at sikre, at alle børn reelt får lige muligheder.

Rapporteringsgruppen er positiv overfor, at regeringen har afsat midler til at styrke de udsatte børns deltagelse i idrætsforeninger. Rapporteringsgruppen ser fortsat gerne, at det også kommer til at gælde andre fritidsområder. Ligeledes er det også positivt, at skoler og daginstitutioner kan tilbyde et sundt måltid mad, men det bør være gratis, så børn fra resourcesvage familier uden hindring kan benytte tilbuddet.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen anerkender, at børn oplever fattigdom i Danmark og udarbejder en klar plan for bekæmpelse af fattigdom blandt børn, der vokser op under fattige forhold, der fremmer social udsathed og eksklusion. Målsætninger og tidsrammer for indsatsen skal fremgå.
- Alle skoler og daginstitutioner tilbyder dagligt et gratis sundt måltid mad.
- Regeringen fjerner starthjælpen.

7.2 Sundhed og velfærd for børn med handicap

Pr. 1. oktober 2008 trådte en ny mulighed for hjemmetræning af børn med vidtgående handicap i kraft. Lovgivningen giver forældrene mulighed for at træne deres børn efter metoder som Doman, Sunrise m.fl., når barnet har behov for et særligt tilbud og kommunen vurderer, at forældrene har de fornødne ressourcer til at forestå behandlingen¹⁷.

Rapporteringsgruppen finder, at forpligtelsen til at inddrage og høre barnet om dets syn på hjemmetræning er meget begrænset. Enten skal der ved tilsyn (der er kvartalsvis og vagt definerede) registreres, hvordan barnet ser ud til at trives, eller også må barnet læse den årlige tilsynsrapport og udtale sig herom. Dels forekommer grundlaget for at inddrage barnet ved et tilsynsbesøg og vurdere, hvorvidt det ser ud til at trives, meget begrænset og med minimal sikkerhed for, at barnets udtryk bliver rigtigt tolket. Dels vil langt de færreste børn (hvis nogen) i målgruppen for hjemmetræningen være i stand til at læse tilsynsrapporten.

Ydermere bør opmærksomheden skærpes på, at den træningsform, det på nuværende tidspunkt er muligt at benytte, kan være uhyre omfattende og kræve en meget stor del af barnets tid og energi. Dermed kan barnets ret mulighed for såvel undervisning som fritid blive begrænset.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- At ændre lovgivningen på området, således at børn med handicap systematisk bliver hørt og deres interesser bliver varetaget.
- De faggrupper, der foretager tilsynene, bliver efteruddannet, så de bedre er i stand til at benytte relevante pædagogiske metoder og moderne it-hjælpemidler til at inddrage barnet og sikre, at barnets ønsker bliver forstået.

7.3 Børns fysiske sundhed

Rapporteringsgruppen er fortsat bekymret for overvægtige børn og unges helbred. Børn og unge bliver i gennemsnit stadig mere overvægtige i Danmark. Mens tendensen er fladet ud blandt de bedst stillede børn og unge, er der blandt de dårligst stillede fortsat stigning¹⁸.

Fedme er dermed blevet et nyt tegn på fattigdom. Årsagerne til fedme er fortsat usund kost, manglende motion og alt for meget slik og sodavand. Dette medfører øget eksponering for livsstilssygdomme og en højere

¹⁷ Forældrene har mulighed for at få tilgodeset tabt arbejdsfortjeneste og få dækket udgifter til træningen for op til 500.000 kr. pr. år.

¹⁸ Se eksempelvis "Sundhed og sygelighed i Danmark 2005", Statens Institut for Folkesundhed.

dødelighed blandt særligt de kortuddannede. Samtidig kan det være med til at forstærke en negativ social arv, da det er velkendt, at også livsstil i meget vid udstrækning går i arv fra generation til generation¹⁹.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Lavere moms på sunde fødevarer.
- Forbud mod tv-reklamer for usunde fødevarer rettet mod børn og unge.

7.4 Børns mentale sundhed

Igennem flere år har der været lange ventelister for børn med behov for psykiatrisk udredning og behandling. Der er nu indført en behandlingsgaranti, der skal sikre behandling inden for to måneder efter henvisning. Da garantien trådte i kraft, meddelte regionerne, der har ansvar for sundhedsområdet, at de ikke var klar til at løse opgaven. Sundhedsministeren meddelte som svar herpå, at han ikke havde været klar over, at regionerne ikke kunne påtage sig opgaven, og at det ikke faldt under ministerens ansvarsområde at sikre regionerne det nødvendige beredskab. Det ser således ikke ud til, at ventetiden på psykiatrisk behandling bringes ned.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen tager initiativ til at uddanne det fornødne antal børnepsykiatere.

8. UDDANNELSE, FRITID OG KULTURELLE AKTIVITETER

(BK art.22, 28, 29, 30, 31; Gen. Com. No. 1; CO's 2005 D7 47-50; DK's 4. rapport VIII.A-C)

I Concluding Observations 2005 under punkt D6 (37-38) bemærker Komiteen, at den danske stat bør sikre lige uddannelsesmuligheder til børn med handicap og tage tiltag til at sikre, at lærere er trænet til at undervise børn med handicap inden for det normale skolesystem. I Concluding Observations 2005 (D7 47-50) bemærker Komiteen bl.a., at den danske stat styrke den uddannelsesmæssige indsats over for etniske minoriteter, og at indsatser mod mobning skal styrkes.

I perioden er der foretaget en revision af læreruddannelsen, der betyder, at lærerstuderende undervises i specialpædagogik. I forhold til børn i asylsøgende familier er praksis ændret, så nogle af børnene har fået mulighed for at vælge andre skoler end dem på asylcentrene.

Rapporteringsgruppen finder dog, at den lovgivningsmæssige sikring af børn af asylsøgende forældre rettigheder til undervisningstilbud i Danmark er utilstrækkelig. Derudover peges der i kapitlet på den diskrimination af etniske minoriteter i forhold til modersmålsundervisning, der finder sted i Danmark.

Rapporteringsgruppen peger endvidere på, at forhold for anbragte og handicappede børn bør forbedres ligesom indsatsen mod mobning bør styrkes.

Endeligt bør regeringen sikre, at regelsættet for magtanvendelse på skole og fritidsområdet bliver præciseret.

8.1 Magtanvendelse på skole- og fritidsområdet

Rapporteringsgruppen finder, at lovgrundlaget for magtanvendelse i skole og fritidshjem bør revideres og udbygges. Regelsættet for magtanvendelse på anbringelsesområdet er differentieret og upræciseret²⁰. Børn har ikke den samme nødvendige beskyttelse og retssikkerhed på skole og fritidsområdet.

Rapporteringsgruppen har erfaring for, at der forekommer situationer, hvor fysisk magt anvendes i skoler. Særligt over for børn med udviklingshæmninger og udviklingsforstyrrelser. I den offentlige grundskole er børn og unge kun i begrænset omfang beskyttet mod magtanvendelse fra læreres og andet personales side. Der er forbud mod legemlig afstraffelse og ydmygende behandling, men samtidig bemærkninger om, at ”nødvendig

¹⁹ Jf. ”Social ulighed i sundhed blandt børn og unge”, Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet, januar 2008

²⁰ Bekendtgørelse nr. 893 af 09/07/2007: ”Bekendtgørelse om magtanvendelse overfor børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet”.

magt” kan anvendes over for børn, der enten skader sig selv, andre eller ting²¹. Der er ingen definition af ”nødvendig magt”.

Efter at magt er benyttet, skal lærer og skoleleder skrive notater om episoden, men det er uklart, hvad der skal ske med notaterne, da der ikke er retningslinjer for, hvordan myndigheder og forældre orienteres, når magtanvendelse har fundet sted. Det er et rent kommunalt anliggende, om en indberetning foregår. Findes der ingen kommunale retningslinjer, er det op til skolelederne at bestemme, om og i givet fald hvordan magtanvendelsen indberettes. Det er ligeledes op til skolelederen at træffe beslutning om, hvordan forældrene underrettes om magtanvendelsen.

Problemstillingerne ved magtanvendelse intensiveres yderligere for børn, der er anbragt uden for hjemmet, og hvor anbringelsen har medført en total institutionsløsning, så dag-, skole- og fritidstilbud foregår på anbringelsesstedet. Barnet er underlagt de ovennævnte stærkt begrænsede regler, når barnet går i skole på anbringelsesstedet. Når barnet er på anbringelsesstedet, men har fri fra skole, træder et andet langt mere differentieret og præcist regelsæt i kraft.

Ofte har disse børn ikke regelmæssig kontakt med voksne, som har barnets eller den unges fortrolighed, og som vil kunne opfange ændringer i barnets adfærd. Udsathed, hvis der bliver anvendt magt – og særlig hvis magtanvendelsen har karakter af vold – er forstærket hos disse børn.

Hvad angår børn i dagtilbud – børnehaver, specialbørnehaver og fritidshjem – er der ikke regler for magtanvendelse.

Rapporteringsgruppen har derudover erfaring med, at det er vanskeligt at få sager om magtanvendelse taget op ved domstolene.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen udarbejder regelsæt om forebyggelse af magtanvendelse. Regelsættet skal beskrive, hvordan magtanvendelse kan finde sted, når den ikke kan undgås, og hvordan sagen skal behandles (regler for registrering, indberetning til kommunalbestyrelsen, advokatbistand, klageadgange, domstolsprøvelser m.m.). Regler for orientering af forældre eller værge samt høring af barnet skal indgå.
- Regeringen sikrer, at anbragte børn i videst muligt omfang fastholder dag- skole- og fritidstilbud i forbindelse med anbringelsen frem for tvungne totale institutionsløsninger.

8.2 Undervisning af børn med handicap

Siden sidste rapportering er der foretaget en revision af læreruddannelsen, der betyder, at lærerne skal have specialpædagogik i deres almene pædagogiske fag og mulighed for at vælge specialpædagogik som linjefag, og det er en positiv udvikling.

Det kommer dog til at vare tre år endnu (juni 2011), før de første lærere er færdiguddannede efter den nye læreruddannelse. Det vil tage endnu længere tid, før lærerne fra den nye uddannelse udgør nogen betydende andel af folkeskolens lærere. Der er derfor fortsat behov for, at et tilstrækkeligt antal lærere efteruddannes inden for de specialpædagogiske fag.

Alle børn og unge har krav på uddannelsesvejledning jf. dansk lovgivning. De børn og unge, der har de største vanskeligheder med at vælge og komme videre i uddannelsessystemet, er også dem, den største vejledningsind-

²¹ Bekendtgørelse nr. 27 af 12. januar 1995 om foranstaltninger til fremme af god orden i folkeskolen. Vejledning nr. 14 af 12. januar 1995 om foranstaltninger til fremme af god orden i folkeskolen. Der var høringsfrist på ”Vejledning om specialundervisning i dagtilbud og anbringelsessteder” den 28. jan. 2009.

sats skal målrettes til. Det er imidlertid Rapporteringsgruppens erfaring, at der meget sjældent eksisterer viden inden for handicapområdet på vejledningscentre. Vejledningsindsatsen over for børn og unge med handicap er derfor mangelfuld og af markant ringere kvalitet end vejledningsindsatsen over for andre børn og unge.

Undersøgelser har vist, at kun en forsvindende lille andel af folkeskolerne er fysisk tilgængelige for mennesker med handicap. Regeringen henviser fortsat til, at folkeskolerne er kommunernes ansvar, mens kommunerne henviser til en stram økonomi dikteret af regeringen som begrundelse for, at skolerne ikke er tilgængelige. Børn med handicap og deres familier bliver ikke inkluderet i undervisningen og andre aktiviteter i lokalsamfundet, når ingen tager ansvar for, at den fysiske tilgængelighed til skolerne sikres.

Kommunerne er forpligtet til at stille den nødvendige specialpædagogiske støtte til rådighed for børn i folkeskolerne. For friskolerne er der ikke en tilsvarende forpligtelse, og Rapporteringsgruppen finder ikke, at muligheden for specialpædagogisk støtte er sikret for elever på friskoler. Friskolerne kan ved behov søge specialpædagogisk støtte til børn i en samlet pulje i Undervisningsministeriets regi (SU-styrelsen). Puljen er fast, og der er dermed ikke samme sikkerhed for, at et barn med behov for specialpædagogisk støtte som elev på en friskole får de specialpædagogiske behov tilgodeset. Det sker også, at rammebevillingen fører til, at friskolerne ikke ønsker at optage børn med handicap, da skolen løber en stor risiko for ikke at få midler til dækning af udgifterne. Ordningen fører således til diskrimination af børn med handicap og til begrænsning af børnenes frie skolevalg.

Kommunerne opfylder ikke undervisningsforpligtelsen over for børn, der som følge af kronisk sygdom har behov for undervisning i hjemmet. Børnene har i henhold til lovgivningen ret til undervisning efter 15 dages sygdom, men det er Rapporteringsgruppens erfaring, at kommunerne ikke overholder lovgivningen. Bekendtgørelsen for området har været til høring og er endnu ikke færdiggjort fra ministeriets side, så undervisningsministeren og dermed regeringen foretager sig intet på feltet.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

Regeringen sikrer,

- At et tilstrækkeligt antal lærere efteruddannes inden for de specialpædagogiske fag.
- At grundskolerne er tilgængelige for mennesker med handicap.
- At alle vejledningscentre besidder viden inden for handicapområdet.
- At børn med handicap ikke begrænses i det frie skolevalg.
- At kommuner overholder lovgivningen, så børn med handicap sikres ret til undervisning i hjemmet efter 15 dages sygdom.

8.3 Anbragte børns skolegang

Regeringen har redegjort for, at der i henhold til anbringelsesreformen er krav om, at anbragte børns skolegang skal indgå i såvel undersøgelser som handleplaner. Regeringen har ikke redegjort for, hvorledes landets kommuner lever op til dette lovkrav i forhold til de anbragte børns skolegang.

Rapporteringsgruppen finder, jf. afsnit 6.3., at kvaliteten af handleplanerne er kritisabel. Kritikken tager bl.a. afsæt i en mindre analyse foretaget af Børnesagens Fællesråd vedrørende børn, der er blevet anbragt i 2006 og 2007. Undersøgelsen viser, at der kun i 40 % af sagerne er udarbejdet handleplaner, der inkluderer undervisning. Det er ikke acceptabelt, at et så vigtigt område som undervisning ikke konsekvent inkluderes i de obligatoriske handleplaner.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen indskærper kommunerne, at undersøgelser af anbragte børn skal omfatte børnenes skolegang, og der bliver indført en skærpet underretningspligt for fagpersoner med kendskab til mangelfuld eller manglende udarbejdelse af undersøgelser og handleplaner vedrørende anbragte børns skolegang.

8.4 Børn i asylcentres undervisning

Når børn af asylsøgende forældre ankommer til Danmark begynder de på særlige skoler tilknyttet asylcentre.

I et svar fra undervisningsministeren til Folketingets Undervisningsudvalg²² fremgår det, at ”undervisning gives som udgangspunkt på asylcentre” og at ”asylansøgerbørn kan deltage i folkeskolens undervisning, hvis kommunen tillader det”. Dette er ifølge regeringen i overensstemmelse med Grundlovens § 76 (alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen).

Skolegangen afskærer børnene fra naturligt at indgå i det omgivende samfund. Derudover har børn af asylsøgende forældre i rapporteringsperioden haft mange skoleskift mellem forskellige modtagelsesklasser, hvilket bidrager til psykisk mistrivsel (jf. afsnit 9.2) og manglende kontinuitet i undervisningen. Undervisningen i modtagelsesklasser er derudover rettet mod børn med mange forskellige sproglige og skolemæssige baggrunde, og eleverne har færre fag og timer end i danske folkeskoler. Dermed står undervisningen i modtageklasserne på flere områder ikke mål med kravene til den danske folkeskole²³. Dette bliver yderligere problematiseret af at børnene venter i asylcentre i årevis. Det giver ikke nogen egentlig retssikkerhed, at børn af asylsøgende forældre ”kan deltage i folkeskolens undervisning, hvis kommunen tillader det”.

En af de meget uheldige konsekvenser af undervisningen i asylcentre er, at børnene i modtageklasser ikke kan tage afsluttende eksamener og dermed få et adgangsgivende afgangsbrev. De negative konsekvenser er bedst dokumenteret for børn, der rejser tilbage til deres hjemland, når forældrene får afslag på deres asylansøgning. Erfaringerne med tvangshjemsendte kosovoalbanske børn viser, at manglende grundskoleuddannelse med officiel attest på, hvad børnene har lært, har voldt mange problemer²⁴. Ved en tilbagekomst til hjemlandet har disse børn haft problemer med at blive placeret på det rette klassetrin - og for de lidt større børn - med at komme ind på lokale uddannelsesinstitutioner.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer, at børn af asylsøgende forældre bliver tilbudt undervisning, som lever op til kravene i dansk lovgivning, så børn i asylcentre ikke diskrimineres. Børnene skal som udgangspunkt have ret til skolegang i lokale skoler, da skolerne i modtagecentre kun er et midlertidigt tilbud.
- Regeringen indfører et meritgivende bevis for, hvilket klassetrin det enkelte barn har opnået i modtageklasserne i asylcentre og fra øvrig skolegang og uddannelse.

8.5 Modersmålsundervisning til børn med anden etnisk baggrund

Efter regeringsskiftet i 2001 afskaffede regeringen statens (kommunernes) forpligtelse til at tilbyde modersmålsundervisning til alle børn med anden etnisk baggrund end dansk²⁵. I Folkeskolelovens § 5 stk. 7 blev det præciseret, at det fremover kun er børn af EU-borgere, børn fra Norge, Island og Liechtenstein (EØS-baggrund) samt børn fra Færøerne og Grønland, der har ret til modersmålsundervisning betalt af det offentlige. Børn fra tredjelande er blevet frataget retten til statsbetalt undervisning i deres modersmål.

Siden 2001 har det således været op til de enkelte kommuner at beslutte, om man vil afholde og finansiere undervisningen. I skoleåret 2007/2008 har kun 5.000 af de ca. 70.000 tosprogede elever modtaget kommunalt

²² Undervisningsministerens svar på spørgsmål nr. 117, afgivet den 28. marts 2008.

²³ Else Christensen og Kathrine Vitus Andersen (2006), Livsvilkår for børn med familie på danske asylcentre”, Social Forsknings Institutet.

²⁴ “Recommendation for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers”, Danish Refugee Council and Bayerischer Flüchtlingsrat, May 2008.

²⁵ Lov nr. 412 af 6. juni 2002

organiseret – og for de flestes vedkommende også kommunalt finansieret - modersmålsundervisning²⁶. Dette er særdeles alvorligt, da børnene fra tredjelande i altovervejende grad kommer fra socioøkonomisk svage hjem, hvor enhver positiv støtte til læringsituationen er afgørende for deres skolegang og fremtidige karrieremuligheder.

I regeringens rapportering til Komiteen i 2003 fremstilles denne afvikling af modersmålsundervisning til børn fra tredjelande som en ”udvikling” i forhold til foregående rapportering – og ikke den ”afvikling” af tidligere rettigheder, der reelt var tale om. Udviklingen gjaldt indførelse af obligatorisk sprogstimulering til tosprogede børn fra tre års alderen i *dansk*, hvilket jo intet har med ”modersmålsundervisning” at gøre.

Modersmålsundervisningens betydning for det enkelte barn er klart dokumenteret i internationale undersøgelser²⁷ og anbefales blandt andet af UNESCO²⁸ og Europaparlamentet²⁹. På modersmålet tilegner barnet sig et personligt og primært forhold til grundlæggende begreber, mens andetsproget får en sekundær karakter. Der er tale om to forskellige sproglige kompetencer på henholdsvis første- og andetsprog og om forskellige sproglige erfaringer, der har stor betydning for al efterfølgende læring. Dette respekteres ikke af myndighederne i Danmark til stor skade for kvaliteten af den undervisning, der gives børn med anden etnisk baggrund fra tredjelande, og til stor skade for disse børns almene udvikling³⁰.

For børn i asylcentre er en kvalificeret modersmålsundervisning særlig vigtig, fordi disse børn – afhængigt af asylsagens udfald – muligvis kommer til at fortsætte deres skolegang i hjemlandet³¹.

Undervisningen på asylskolerne bør i ”indhold og omfang svare til den undervisning, der tilbydes tosprogede elever i den danske folkeskole”³². Dog blev der i 2006 indført en lov om, at undervisning i modersmål skal være et generelt tilbud til børn af asylsøgende forældre³³. Ifølge en undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet fra 2006³⁴ levedes der på det tidspunkt kun i begrænset omfang op til dette tilbud på de danske asylskoler.

Rapporteringsgruppen finder, at den danske regering ved i 2002 at ophæve den kommunale pligt til at udbyde modersmålsundervisning til alle børn med anden etnisk baggrund end dansk (og begrænse forpligtelsen til kun at omfatte børn fra lande, der er indgået en bilateral aftale med) indførte diskrimination på undervisningsområdet. Rapporteringsgruppen finder samtidig, at regeringen slørede dette forhold i sin afrapportering til Komiteen i 2003. Dette synspunkt – at lovgivningen er diskriminerende eller ulighedsskabende - deler Rapporteringsgruppen med internationale organisationer, der også har kritiseret den danske stat³⁵.

²⁶ ”Danmark har ondt i modersmålet – En kortlægning af kommunernes modersmålsundervisning”. Lene Timm for Dokumentations- og rådgivningscentret om racediskrimination 18. november 2008

²⁷ ”A Meta-Analysis of the Effectiveness of Bilingual Education” by Jay P. Greene Assistant Professor of Government University of Texas at Austin March 2, 1998 <http://ourworld.compuserve.com/homepages/JWcrawford/greene.htm>
Research Foundations of the Bilingual Education Act, James Crawford, National Clearinghouse for Bilingual Education, March 1997 <http://www.ncele.gwu.edu/pubs/reports/bestevidence/>

²⁸ Dutcher, N. (2004). ”Expanding educational opportunity in linguistically diverse societies”. Washington DC. CAL. Og: <http://unesdoc.unesco.org/Ulis/cgi-bin/ulis.pl?database=&lin=1&gp=0&look=default&sc1=1&sc2=1&nl=1&req=2&au=Dutcher,%20Nadine>.

²⁹ Tekster vedtaget af Parlamentet, 2005 ”Indvandrersamfundenes integration”. P6_TA-PROV(2005)0385. A6-0243/2005

³⁰ Se f.eks. Arne Poulsen: ”Udvikling, risiko og modernitet”, 2002 Klim.

³¹ Erfaringerne med tvangshjemsendte kosovoalbanske børn viser, at mange års forsømmelser vedrørende vedligeholdelse af det oprindelige sprog har haft alvorlige konsekvenser, når børnene er vendt hjem til deres oprindelsesland. ”Recommendation for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers”, Danish Refugee Council and Bayerischer Flüchtlingsrat, May 2008

³² Integrationsministeriets bekendtgørelse om undervisning og aktivering af asylansøgere, nr. 622, dateret 30.06.2003.

³³ § 6 stk. 3 i BEK nr. 622 af 30/06/2003 i Christensen, E. og Andersen, K.V. (2006),

³⁴ Christensen, E. & Andersen, K. V. (2006) ”Livsvilkår for børn med familie på danske asylcentre”.

³⁵ Se for eksempel UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination’s (CERD) seneste svarrapport til Danmark i efteråret 2006 CERD/C/DEN/CO/17. Se endvidere OECD: EDU/EC(2004)4, samt EDUCATION COMMITTEE Special Session of the Education Committee: ”Pilot review of the Quality and Equity of Schooling Outcomes in Denmark”. Examiner's report. 9 June 2004 in Copenhagen, Denmark: Punkt 267 og 368.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen genindfører modersmålsundervisning ved lov og sikrer alle børn med dansk som andet-sprog adgang til modersmålsundervisning. Regeringen sikrer, at kommunerne har de fornødne økonomiske midler til finansieringen af modersmålsundervisningen.
- Regeringen sikrer, at skolerne på primær- og sekundærtrinnet indfører indlæringsforanstaltninger til fordel for børn af indvandrere, især når de ikke behersker modtagerlandets sprog, for at lette deres integration og undgå, at de stilles dårligere end andre børn.

8.6 Den danske indsats mod mobning

WHO-undersøgelser af skolebørns sundhed og trivsel blandt 11-15-årige viser, at andelen af skolesøgende børn, der mobbes, ofte eller meget ofte i løbet af et skoleår, er faldet fra 25 % i 1998 til 8 % i 2006. Andelen af børn, som er permanente mobbeofre, har gennem en årrække ligget konstant på 8 % - i 2006 på 5 %.³⁶

Børnerådet har i 2004 undersøgt forholdene hos ca. 1.400 skoleelever. Undersøgelsen viste, at ca. hver femte elev på et tidspunkt i sin skoletid har følt sig mobbet af en lærer. Undersøgelsen viste også, at forældrenes attitude over for og omtale af andre har stor betydning for, hvor meget deres børn mobber.

Rapporteringsgruppen mener, at mønstrene for mobning tegner sig i en meget tidlig alder. Det er derfor vigtigt, at der kommer fokus på en tidlig og forebyggende indsats.

Den 1. august 2001 trådte undervisningsmiljøloven i kraft. Loven omfatter elever, studerende og andre deltagere i offentlig og privat undervisning. Den 1. august 2007 trådte børnemiljøloven i kraft. Loven omfatter også daginstitutioner.

Børne- og undervisningsmiljøloven er nødvendige, men ikke tilstrækkelige skridt i bekæmpelsen af mobning. For eksempel mangler en klar og tydelig ansvarsplacering for arbejdet med bekæmpelse af mobningen hos skolens ledelse og bestyrelse i lovgivningen, og der savnes sanktioner eller tvangsmidler for de tilfælde, hvor en skole(s) ledelse ikke lever op til lovens krav.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen får vedtaget en lov mod mobning, som gør det lettere for skoleledere, daginstitutionsledere, lærere, pædagoger og elever at handle, når der foregår mobning. Loven skal sikre tidlig forebyggelse af mobning og sikre inddragelse af børn centralt i dette forebyggende arbejde. Loven skal desuden forpligte kommunerne på at integrere mobbestrategier i kommunens overordnede mobbepolitikker.
- Regeringen ændrer børne- og undervisningsmiljøloven til en egentlig arbejdsmiljølov, således at den indeholder en klar handlepligt og ansvarsplacering.

9. SPECIELLE BESKYTTELSESFORANSTALTNINGER

(BK art.12, 18, 20, 22, 27, 37, 39, 40; Gen. Com. No. 6; CO's 2005 D8 51-58; DK's 4. rapport IX.A-I)

³⁶ Se også seneste undersøgelse fra Børnerådet "Mobning 2008", marts 2008.

I Concluding Observations 2005 udtrykte Komiteen bekymring over forholdene i modtagecentre for børn i asylsøgende familier – særligt vedrørende den psykologiske støtte, som børnene får tilbudt, samt deres fritidsaktiviteter. Derudover var Komiteen bekymret over de uledsagede børn, der forsvinder fra modtagecentre. Komiteen havde bemærkninger til praksis over for børn i strafferetsplejen, blandt andet i forbindelse med varetægtsfængsling i isolation. Komiteens bemærkninger om forbedret bekæmpelse af seksuelt misbrug bliver behandlet i kap. 11 i denne rapport.

Der er gennemført visse forbedringer for børn i asylsøgende familier, bl.a. i forhold til den psykologiske støtte, børnene får tilbudt. Rapporteringsgruppen finder fortsat grund til bekymring, jf. nedenstående. Der savnes en undersøgelse af de uledsagede børns forsvinden.

Rapporteringsgruppen har herudover valgt at gøre Komiteen opmærksom på børn i asylsøgende familiers ret til at blive hørt i udlændingesager, børnenes skolegang, de lange ventetider og tvungen tilbagesendelse af børn, der har ventet længe. Endvidere gør Rapporteringsgruppen opmærksom på den manglende dokumentation af uledsagede FN-flygtningebørn i Danmark.

Endelig peger Rapporteringsgruppen på de mange forhold, der bør forbedres, så børns vilkår i strafferetsplejen afpasses efter børns særlige situation, alder og modenhedsstrin.

Børn i asylsøgende familier

9.1 Børns ret til at blive hørt i udlændingesager og børns egne asyl- og beskyttelsesmotiver

Der findes ikke nogen kortlægning af, i hvilken udstrækning børn bliver hørt i udlændingesager. (Udtrykket omfatter her ansøgninger om visum, familiesammenføring og asyl og udvisningssager, ansøgninger afgivet i eller uden for Danmark, og uledsagede børn og børn, som er i landet med deres forældre)³⁷.

Ud fra erfaringer med enkeltsager er det imidlertid Rapporteringsgruppens opfattelse, at der ikke er nogen fast praksis for at høre børn i udlændingesager; og at det betyder, at høring af børnene ofte undlades. Konsekvensen er efter Rapporteringsgruppens opfattelse, at børnenes udsagn derfor ofte ikke indgår i afgørelserne. Netop i udlændingesager er det særdeles vigtigt, at børn får lejlighed til at udtale sig, fordi afgørelserne har så gennemgribende konsekvenser for både børnene og deres eventuelle familie.

I forhold til børnenes eventuelle selvstændige asylmotiv³⁸ er det i stor udstrækning op til forældrene i deres asylsamtale at gøre opmærksom på deres børns evt. beskyttelsesmotiv.

Rapporteringsgruppen ønsker at understrege, at barnets ret til at udtale sig ikke er en pligt, og det bør være op til en børnesagkyndig vurdering, om barnet har den fornødne modenhed til at blive hørt.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer børn ret til at blive hørt i alle udlændingesager, der vedrører dem og sikrer, at barnets selvstændige asylmotiver altid inddrages. Regeringen sikrer, at forældrene og barnet i en asylsag modtager en motiveret afgørelse, der vægter barnets perspektiv.

³⁷ I Norge og Sverige er det foretaget kortlægninger. Se f.eks. Swedish Refugee Advicecenter and Save the Children Sweden: "Barns egna asylskäl, Uppföljande kartläggning 2005" samt Hilde Lidén m.fl.: "Å høre barn i utlændingesaker", Institute for Social Research 2008, rapport bestilt af Utlændingedirektoratet (UDI).

³⁸ Se mere om børnespecifikke beskyttelsesmotiver f.eks. i UNHCR: "Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum", 1997 (UNHCR er i færd med at udvikle nye aldersfølsomme guidelines); Edwards, Alice: "Age and Gender Dimensions in International Refugee Law", 2003; General comments No 6 on Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin p. 19 (VI, d, 74).

- Regeringen sikrer, at beslutningstagere, advokater og repræsentanter for asylansøgere undervises i involvering af børn, børnespecifikke beskyttelsesmotiver og børnespecifikke former for forfølgelse.

9.2 Børn i asylsøgende familiers psykiske og fysiske restituering

Siden sidste rapportering er der kommet yderligere fokus på børn i asylsøgende familiers psykiske tilstand. En række nyere undersøgelser, der er gennemført inden for de seneste to år, påviser, at mange af børnene har tegn på psykiske lidelser og er påvirket af de traumer, som deres familier er påført³⁹.

En rapport fra Amnesty International om nyankomne asylansøgere i Danmark viser, at næsten halvdelen har været udsat for tortur før deres ankomst⁴⁰. Regeringen oplyser i Danmarks 4. rapport, at det indgår i regeringsgrundlaget fra november 2007, at forholdene for traumatiserede asylansøgere skal forbedres. For at forebygge psykiske problemer hos børn i asylsøgende familier tilbyder Dansk Røde Kors (DRK) nu en psykologisk screening af alle nyankomne børn. Derudover gives et psyko-edukationstilbud⁴¹. Projektet begyndte december 2008 og løber foreløbigt over 2 år.

Rapporteringsgruppen finder, at de nye tiltag er positive. Rapporteringsgruppen mener dog, at opmærksomheden bør skærpes på, at mange af børnenes dårlige psykiske tilstand ikke kun er et resultat af tidligere traumatiske oplevelser, men at mange af børnene direkte har fået det dårligere på grund af den lange opholdstid i asylcentre og de mange flytninger mellem forskellige asylcentre⁴². Det drejer sig om 1/3 af de 4-16-årige børn⁴³. For børn, der har været asylsøgende mere end et år, øges risikoen for psykisk mistrivsel⁴⁴.

Børn i asylcentrene har i følge ”Lov om forebyggende sundhedsforhold” ret til at få støtte svarende til den, som danske børn får. Kommunerne, hvor asylcentrene ligger, har tilsynspligten over for børnene. Børnene i asylcentrene skal således ligestilles med danske børn i forhold til at modtage sociale og sundhedsmæssige foranstaltninger. En undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet, der er baseret på 20 cases, viser, at indsatsen varierer fra kommune til kommune⁴⁵.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer, at børn i asylsøgende familier ikke flyttes mellem centre i Danmark.
- Regeringen sikrer, at børn, hvis forældre søger om asyl, opholder sig kortest muligt og aldrig udover et år i uvished i danske asylcentre.
- Regeringen sikrer fysisk og psykisk rehabilitering for de børn, der allerede har udviklet psykiske lidelser pga. de lange ventetider i asylcentre, så de bliver ligestillet med danske børn.

9.3 Tvungen hjemsendelse af børn efter mange års ophold i danske asylcentre

Nogle asylansøgende familier har været indkvarteret i danske asylcentre i mange år. Flere børn i asylsøgende familier er født her i landet. Hen over sommeren 2006 påbegyndte Danmark hjemsendelser af afviste asylansøgere fra Kosovo.

³⁹ Se Socialforskningsinstituttet: ”Livsvilkår for børn med familie på danske asylcentre”, 2006; Eva Christiansen m.fl.: ”En børnepsykiatrisk børnepsykologisk undersøgelse af 6 asylbørn – en humanitær indsats for asylbørn ved gruppen af speciallæger og psykologer”, oktober 2007; Signe Smith Nielsen m.fl.: ”Psykisk helbred blandt asylbørn i Danmark”, Ugeskrift for læger 169/43, 22. okt. 2007; samt S.S. Nielsen m.fl.: ”Mental health among children seeking asylum in Denmark – the effect of length of stay and number of relocations: a cross-sectional study”, BMC Public Health, 8:293, 2008.

⁴⁰ Amnesty International: ”Asylansøgere i Danmark – En undersøgelse af nyankomne asylansøgere helbredstilstand og traumatiseringsgrad”, 2008. I undersøgelsen er alle nyankomne asylansøgere søgt inddraget uanset alder. Børn under 18 år blev informeret og undersøgt i samvær med forældre.

⁴¹ Psyko-edukation skal øge den enkeltes bevidsthed om reaktioner på traumatiserende begivenheder og herigennem oparbejde og udvikle metoder til at mestre de komplikationer, som følger med et traume.

⁴² Den gennemsnitlige opholdstid i asylcentrene var i 2007 på 3 år og 1 måned. Nogle familier og enkelt-personer har opholdt sig i op til 10 år i danske asylcentre (Tal fra Udlændingesservice).

⁴³ Signe Smith Nielsen m.fl., 2007.

⁴⁴ S.S. Nielsen m.fl., 2008.

⁴⁵ Socialforskningsinstituttet, 2006.

Udenrigsministeriet bevilligede i april 2007 4,4 millioner kr. til Dansk Flygtningehjælp til medicinsk og psyko-social hjælp til de hjemsendte kosovoalbaniere. Projektet afsluttedes i 2008. På grundlag af Dansk Flygtningehjælps erfaringer er det nu muligt at danne sig et billede af, hvad der er sket med børnene og deres forældre, efter at de vendte tilbage til Kosovo⁴⁶.

De hjemvendte børn har haft store problemer med at socialisere sig i skoler og i deres fritidsliv. Flere af børnene har vist tegn på mentale problemer (stress, PTSD, tilpasningsvanskeligheder). Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt tilgængelige data vedrørende de hjemsendte børns mentale og fysiske sundhedstilstand⁴⁷.

Danmark er ved at forhandle en tvangshjemsendelsesordning med Irak for 541 irakiske flygtninge, som nægter at rejse frivilligt hjem. Heraf er de 85 børn⁴⁸. Hvis sådanne hjemsendelser bliver realiseret, vil det ske på trods af UNHCR's henstilling om ikke at tvangsudsende irakere, som nægter at rejse frivilligt.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen standser øjeblikkeligt hjemsendelse af de børn, der har udviklet psykiske lidelser som følge af mange års ophold i danske asylcentre og usikkerhed for familiens fremtid.
- Regeringen sikrer, at princippet om barnets bedste inddrages i alle fremtidige beslutninger vedrørende tvangshjemsendelser.
- Regeringen inddrager hensynet til barnet i behandlingen af asylsager, så asylsøgende familier modtager ophold efter et år, hvis det ikke har været muligt at hjemsende dem. Opholdet gives med henblik på varigt ophold og integration i det danske samfund med støtte til bolig, arbejde, uddannelse og sundhed.

Uledsagede flygtningebørn

9.4 Uledsagede FN-flygtningebørn

Hvert år kommer der både asylsøgende uledsagede børn og uledsagede FN-kvoteflygtninge til Danmark. De uledsagede børn, der kommer som FN-flygtninge, får ikke ophold i et modtagecenter i Danmark, men visiteres direkte til kommunerne.

Det er modtagekommunernes ansvar at placere børnene i relevante botilbud og sikre dem uddannelses- eller integrationstilbud. Uledsagede børn visiteres til et stort antal kommuner. Der er derfor ikke tale om, at opgaven fortrinsvis koncentrerer hos nogle få kommuner, som derfor får mulighed for at opbygge specialkompetencer til at modtage denne børnegruppe. Efter Rapporteringsgruppens opfattelse ville en sådan ordning, som tilgodeser muligheden for koncentration af ressourcer og særlig sagkundskab, være hensigtsmæssigt.

Den dokumentation, der findes om uledsagede kvoteflygtningebørn, er meget sporadisk. Statistisk materiale om alder og køn er end ikke tilgængeligt.

Det er Rapporteringsgruppens erfaring, at kommunerne kan opleve at være aldeles uforberedte på den store udfordring, det er at modtage en gruppe børn eller et enkelt barn, der kommer direkte gennem et af UNHCR's genbosættelsesprogrammer. Børnene modtager ofte først en værge/repræsentant lang tid efter ankomsten, hvis overhovedet, inden de fylder 18 år⁴⁹.

⁴⁶ Det drejer sig om i alt 84 personer, hvoraf 35 var børn, og 32 af disse var under 18 år ved udsendelsen. "Recommendation for the Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers", Danish Refugee Council and Bayerischer Flüchtlingsrat, May 2008.

⁴⁷ Otte af de hjemvendte voksne blandt de 84 personer, som tog imod hjælp, led af alvorlige mentale helbredsproblemer, Danish Refugee Council, 2007.

⁴⁸ Tal fra Udlændingeservice.

⁴⁹ Disse erfaringer bygger på interviews med ansatte i modtagekommuner, fagpersoner, ansatte i botilbud samt interviews med børnene selv.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer uledsagede FN-flygtninges rettigheder, som de er beskrevet i General Comment no. 6 (2005), herunder:
- Regeringen udarbejder dækkende statistisk materiale og dataindsamling om uledsagede FN-flygtninge.
- Uledsagede FN-flygtninge får tildelt en repræsentant/værge straks efter ankomsten til Danmark.
- Personalet, der arbejder med uledsagede FN-flygtningebørn i kommunerne, får den nødvendige træning i børnenes rettigheder og særlige behov.

9.5 Mindreårige uledsagede asylansøgere forsvinder

Hvert år forsvinder en stor del af de uledsagede mindreårige asylansøgere, inden deres asylsag er færdigbehandlet i Danmark. Børnene udebliver fra modtagecentret, og der er i vid udstrækning kun formodninger om, at de tager videre og søger asyl i andre lande.

Problemet er tidligere bragt til Komiteens opmærksomhed. Antallet af børn, der forsvinder, er ikke blevet mindre siden Danmarks 3. rapportering. I 2006 forsvandt 73 % af de uledsagede – 22 % af disse børn dukkede dog op på modtagecentret igen. I 2007 forsvandt 69 % af de uledsagede – hvor 25 % af disse børn kom tilbage efter noget tid⁵⁰.

Der er ikke megen konkret viden om børnenes videre færden. På et spørgsmål fra Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om de 605 børn, der siden 2002 er registreret som forsvundet fra modtagecentre, svarede ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, at de er ”udrejst, skønnet udrejst eller stadig registreret som udebleven”⁵¹.

Det er foruroligende, at så mange børn forsvinder, uden at de danske myndigheder får kendskab til deres videre skæbne. At mange børn forsvinder efter få dages ophold i Danmark kunne indicere, at børnene fra første færd er på transitophold i Danmark. Det forhold, at børnene efter alt at dømme kan opholde sig i Danmark uden at komme i fornyet kontakt med myndighederne, eller at de kan rejse gennem flere EU-lande uden at blive registreret i EURODAC og returneret til Danmark, peger på, at børnene lever illegalt i Danmark eller i andre lande. Hvis disse børn opholder sig illegalt i Danmark og andre EU-lande, er de yderst sårbare og uden beskyttelse mod at blive udnyttet.

Der er ikke blevet foretaget en undersøgelse af de uledsagede børn, der forsvinder, siden seneste rapportering. Der har dog været pres på regeringen i perioden, og det forlyder, at udlændingemyndighederne har indledt bestræbelser på at forebygge forsvindinger i forbindelse med Dublinprocedurerne (se afsnit om Dublinforordningen).

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen igangsætter uden forsinkelse konkrete initiativer for at forebygge uledsagede børns forsvinden (se konkrete forslag under afsnit om Dublinforordningen og Uledsagede børns ret til repræsentation).
- Regeringen iværksætter en undersøgelse af det høje antal af uledsagede flygtningebørn, der forsvinder. Resultatet af en sådan undersøgelse bør fremover være rettesnor for den danske stat, så uledsagede børns rettigheder respekteres.

9.6 Uledsagede børn og Dublinforordningen

Udlændingemyndighederne følger Dublin-forordningens regler i de sager, hvor uledsagede mindreårige asylansøgere tidligere har indgivet ansøgning om asyl i en medlemsstat for herefter at indrejse i Danmark og indgive

⁵⁰ Tal fra Dansk Røde Kors i Information den 11. august 2008. Tallene er efterfølgende blevet verificeret af DRK til Rapporteringsgruppen.

⁵¹ Juni 2008

ansøgning om asyl på ny.

Det er Dansk Røde Kors' personale⁵², der ved den indledende samtale oplyser de uledsagede børn om muligheden for at få behandlet deres asylsag i et andet land, hvis barnet har slægtninge i andre lande⁵³. Dansk Røde Kors anmoder endvidere Udlændingesservice om ikke at tilbagesende barnet til et andet land, hvor den pågældende har opholdt sig, hvis barnet har slægtninge i Danmark⁵⁴. Integrationsministeren har endvidere i juli 2008 besluttet at stoppe tilbagesendelser af uledsagede børn til Grækenland på baggrund af en vurdering af de foreliggende oplysninger om modtageforholdene for uledsagede mindreårige asylansøgere i Grækenland⁵⁵.

Endelig fremgår det af regeringens handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010, at udlændingemyndighederne i sagsbehandlingen blandt andet tager ”hensyn til barnets alder, helbredsmæssige forhold og tilknytning til Danmark”.

Det er Rapporteringsgruppens opfattelse, at én af grundene til, at uledsagede børn forsvinder fra asylcentre, er deres angst for at blive returneret til et andet EU-land⁵⁶. Børn bør kun tilbagesendes, hvis det er til deres bedste og derfor er den danske praksis ikke tilstrækkelig. Rapporteringsgruppen skønner, at færre børn vil forsvinde, hvis de blev garanteret, at de kun vil blive tilbagesendt, hvis det vurderes at være til deres bedste.

Rapporteringsgruppen mener endvidere, at det er af fundamental vigtighed for det fortrolighedsskabende arbejde i forhold til alle uledsagede børn, at barnets repræsentant eller andre omsorgspersoner kan hjælpe barnet til ro og tryghed. Dette gælder naturligvis i særdeleshed i forhold til børn, der er formodede ofre for menneskehandel. En hurtig tilbagesendelse garanterer ikke en mulighed for den nødvendige identifikationsproces⁵⁷. En hurtig tilbagesendelse giver heller ikke mulighed for at gennemføre en undersøgelse af, hvad der er til barnets bedste.

Endelig mener Rapporteringsgruppen, at barnets ret til information ikke sikres i nødvendigt omfang i det danske system. Det er ikke tilstrækkeligt, at opgaven med at informere den mindreårige i forhold til Dublinforordningen er placeret hos socialarbejdere i et modtagelsescenter⁵⁸, der ikke er uddannet eller trænet i at give juridisk bistand og ikke formelt har det som deres ansvarsområde.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- De danske udlændingemyndigheder bør kun benytte Dublinforordningen i de sager, hvor det vil være i barnets interesse at følge Dublinforordningen. I alle andre sager bør myndighederne behandle barnets asylsag i Danmark⁵⁹.

⁵² Dansk Røde Kors driver modtagecentret for uledsagede asylansøgende børn.

⁵³ Article 15 in Dublin II regulations: Separated children shall be reunited with family members in another Member State on humanitarian grounds if it is in their best interests.

⁵⁴ Article 6: Where the applicant is a separated child, the Member State responsible for examining the application shall be that where a member of his/her family is legally present, provided that it is in the child's best interests. In the absence of a family member, the Member State responsible shall be that where the child has lodged his application for asylum.

⁵⁵ Dermed benytter den danske regering i disse tilfælde staternes ret til at benytte Art. 3(2) i Dublinforordningen: the 'opt out' clause – each Member State may examine an application for asylum lodged with it by a third country-national, even if such examination is not its responsibility under the Regulation's criteria.

⁵⁶ Rapporteringsgruppen bygger denne vurdering på en af rapporteringsorganisationernes erfaringer fra arbejdet i en samarbejdsgruppe under Socialministeriet i 2006. Samarbejdsgruppens fokus var mulige ofre for menneskehandel, men gennem dette arbejde blev det tydeligt, at børn forsvinder, når de får forkyndt en beslutning om tilbageførsel til et andet EU-land. Der er forskellige årsager til, at børn ikke ønsker at blive tilbagesendt. I nogle tilfælde skyldes det angsten for, at det andet EU-land vil deportere barnet til hjemlandet og i andre tilfælde at et andet land var målet for deres flugt. Rapporteringsgruppen har desuden kendskab til sager, hvor børn ikke har ønsket at blive sendt tilbage til trafikere i det pågældende land.

⁵⁷ Jf. Børnekonventionens art. 8 samt Europarådets Konvention mod Menneskehandel.

⁵⁸ En sådan ordning lever ikke op til standarder, som de er beskrevet i General Comments no. 6 ((V, b), 33.,36.,37 relateret til arts. 18 (2) og 20 (1).

⁵⁹ Og derved benytte muligheden, der ligger i Artikel 3(2) i Dublinforordningerne.

- Regeringen sikrer, at alle mindreårige uledsagede flygtninge får tildelt en advokat allerede ved ankomsten til Danmark og indtil asylprocessen er endeligt afsluttet og sikrer derved barnet ret til information (jvf. afsnit om repræsentant og advokat).

9.7 Uledsagede børns ret til en repræsentant og en advokat

Uledsagede børn har i følge Gen. Kom. no. 6⁶⁰ både ret til en person med ansvar for at repræsentere barnets bedste i alle forhold (i det følgende benævnt 'repræsentant') samt en person med ansvar for at varetage barnets juridiske interesser (i det følgende benævnt 'advokat').

I Danmark er repræsentantens opgave beskrevet i "Vejledning for repræsentanter"⁶¹. Ordningen trådte i kraft i 2003. Ved en ændring af udlændingeloven, som trådte i kraft august 2007, skal der ved udpegningen af repræsentanten tages hensyn til, om den mindreårige har været udsat for menneskehandel. Anvendelsesområdet for repræsentantordningen⁶² blev samtidigt udvidet fra kun at omfatte uledsagede mindreårige asylansøgere til at omfatte alle uledsagede mindreårige udlændinge, der kommer til Danmark. Hvis der er tale om et formodet handlet barn eller særlige komplekse situationer, udpeges en professionel repræsentant, der er ansat i Dansk Røde Kors. I alle andre tilfælde beror repræsentantordningen på frivillige. Det er Dansk Røde Kors, der forestår repræsentantordningen i begge tilfælde.

Integrationsministeriet besluttede den 26. juni 2007 at nedsætte en arbejdsgruppe til evaluering af repræsentantordningen. Evalueringen foreligger ikke på nuværende tidspunkt (januar 2009).

Selvom repræsentantens opgaver på mange måder er i overensstemmelse med Generelle Kommentarer no. 6, er det Rapporteringsgruppens overbevisning, at der i implementeringen af ordningen er forhold, der bør forbedres:

- Ofte får børnene ikke tildelt en repræsentant tidligt nok i forløbet.
- En stor del af repræsentanterne vælger at tage ansvaret for at repræsentere barnet i selve asylsagen overfor de involverede myndigheder⁶³. Denne praksis er problematisk, idet repræsentanterne ofte savner den tilstrækkelige juridiske baggrund til effektivt at udfylde denne opgave.
- Hvervet som repræsentant ophører, når barnet opnår opholdstilladelse. Det er ikke altid, at der udpeges en værge i kommunen. Der er et stort behov for, at barnet og den unge også i disse situationer får støtte af en voksen person, som kan vejlede dem og sikre deres tarv under deres integration i det danske samfund.

Advokatens opgave er at varetage barnets juridiske interesser. Erfaringerne har vist, at uledsagede asylansøgere har behov for juridisk bistand langt tidligere i processen, end det sker i dag. Problemstillingerne omkring Dublinforordningen (se foregående afsnit) betyder, at børn forsvinder, fordi de ikke får garanteret at hensynet til deres tarv vægtes. Det, der betyder mest for disse børn, er deres mulighed for ophold. Derfor skal de også have bistand i forbindelse med alle deres spørgsmål, der handler om deres muligheder for ophold.

Endvidere er ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 b eller udlændingelovens § 9 c overladt til den mindreårige selv i samarbejde med barnets repræsentant. Mange uledsagede børn i Danmark søger netop opholdstilladelse efter §§ 9 b og 9 c, men kender ofte ikke deres rettigheder i den forbindelse. Hvis de blev informeret om deres faktiske muligheder for at få opholdstilladelse, kunne det medvirke til, at de i mange tilfælde ikke havde den samme tilskyndelse til at forsvinde.

⁶⁰ Jvf. Børnekonventionens art. 18 (2), art. 20 (1) samt Generelle Kommentarer no. 6 (2005).

⁶¹ Vejledning for repræsentanter juni 2003, udarbejdet af Integrationsministeriet, Udlændingeafdelingen, Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp.

⁶² § 56 a i Udl. loven.

⁶³ Det skyldes, at de uledsagede ikke får tildelt en advokat, før deres asylsag bliver behandlet i Flygtningenævnet (når et afslag bliver klaget).

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen etablerer en udvidet uddannelse af repræsentanter for uledsagede flygtninge, hvori der indgår undervisning i repræsentantens forpligtelser i flg. Gen. Com. no. 6, Børnekonventionen, serviceloven, udlændingeloven og relevante sektioner af straffe- og retsplejeloven samt om klageadgang i forbindelse med de beslutninger og afgørelser, der træffes.
- Regeringen etablerer en uafhængig klageadgang for repræsentanter for uledsagede flygtninge.

Beskyttelse mod seksuelt misbrug

Rapporteringsgruppen refererer til kap. 11 om den valgfri protokol vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi.

Børn i strafferetsplejen

9.8 Varetægtsfængsling af 15-17-årige

Rapporteringsgruppen er bekymret over, at den danske lovgivning fortsat giver mulighed for, at unge i alderen 15-17 år kan anbringes i varetægtsfængsel sammen med voksne.

Efter de gældende regler skal de 15-17-årige som udgangspunkt anbringes i særlige institutioner for unge, det såkaldte varetægtssurrogat, men op mod halvdelen af alle under 18 år, som idømmes ubetinget fængselsdom eller ungdomssanktion, har været anbragt i et arresthus under hele eller dele af varetægtsfængslingen.

Begrundelsen for at anbringe 15-17-årige i arresthus, selv om det indebærer, at de unge er frihedsberøvet sammen med voksne indsatte⁶⁴, er, at der ikke er den fornødne kapacitet på de lukkede institutioner, hvor de unge efter lovens udgangspunkt skal anbringes.

Rapporteringsgruppen finder det uacceptabelt, at ressourcspørgsmål skal være styrende for, at unge under 18 år ofte ikke anbringes under forhold, som svarer til deres alder og modenhed. Det er ikke i overensstemmelse med barnets/den unges bedste at være anbragt sammen med voksne mistænkt for kriminalitet.

Efter retsplejeloven gælder der to tidsgrænser for varetægtsfængsling – henholdsvis 4 og 8 måneder afhængigt af strafferammen for den kriminalitet, som den unge er mistænkt for. Grænserne kan dog fraviges, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder. Disse regler kan efter Rapporteringsgruppens opfattelse føre til helt urimelige resultater⁶⁵.

9.9 Varetægtsfængsling i isolation af 15-17-årige

Efter retsplejelovens § 770 c, stk. 5, er det tilladt at anbringe 15-17-årige i isolation i op til 4 uger. Er den unge sigtet for overtrædelse af straffelovens kapitel 12-13 (forbrydelser mod statens sikkerhed/terrorisme) gælder grænsen på 4 uger ikke. Rapporteringsgruppen er bekymret over, at lovændringen har medført en svækkelse af de 15-17-åriges beskyttelse. Efter Rapporteringsgruppens opfattelse bør 15-17-årige aldrig anbringes i isolation, men i stedet i institutioner, hvor formålet med isolationsanbringelse (i forhold til efterforskning af sagen mv.) nås uden den alvorlige belastning, som isolationsanbringelse er.

9.10 Fængsling af 15-17-årige

Efter de gældende regler skal unge, som er idømt en fængselsstraf, afsone straffe i sikrede/lukkede døgninstitutioner i socialpædagogisk regi, der fungerer som surrogatfængsel. Men da disse institutioner i særlige tilfælde

⁶⁴ Landets arresthuse er ydermere forældede og konstrueret på en måde, som indebærer, at den varetægtsfængslede reelt er alene (uden samvær med andre) omkring 23 timer i døgnet – d.v.s. er anbragt i de facto-isolation. Varetægtsfængslerne er på grund af deres utidssvarende indretning oftest mere belastende at opholde sig i end afsoningsanstalterne, hvor man anbringer personer, som er fundet skyldige i kriminalitet.

⁶⁵ Eksempelvis har Rapporteringsgruppen i januar 2009 kendskab til, at en nu 17-årig, der som 15-årig begik et drab, som han straks tilstod, har været varetægtsfængslet i 17 måneder og fortsat er varetægtsfængslet.

kan nægte at modtage de pågældende unge, betyder det, at der er 15-17-årige, som anbringes til afsoning i Kriminalforsorgens regi. Så vidt muligt i institutioner, men også i almindelige afsoningsanstalter for voksne fængselsdømte.

Unge, som afsoner i almindelige fængsler, afsoner sammen med voksne indsatte. Begrundelsen herfor er, at det ikke er muligt med de eksisterende ressourcer at sikre de unge tilstrækkelige og passende aktiveringstilbud. Rapporteringsgruppen finder ikke, det er i den unges interesse at afsone sammen med voksne kriminelle. Det er desuden uacceptabelt, at den unges tarv tilsidesættes med rent økonomiske argumenter.

9.11 Ungdomssanktion

Ungdomssanktion anvendes primært over for unge, som ellers ville blive idømt en fængselsstraf på mellem 30 dage og 18 måneder. Det bagved liggende formål med at idømme en ungdomssanktion er positivt. Det kan indeholde forskellige kombinationer af en kortere anbringelse på en lukket institution efterfulgt af en åben institution samt undervisnings-, social- og andre foranstaltninger.

En ungdomssanktion er altid to-årig. Derfor frygter Rapporteringsgruppen, at hensigten med ungdomssanktionen i nogle tilfælde modvirkes af, at en del af de unge kan opleve ungdomssanktionen som en ekstra straf på grund af den længere tidsmæssige udstrækning end den typiske fængselsstraf og derfor ikke samarbejder optimalt.

9.12 Strafprocessuelle forhold vedrørende unge under 15 år

Børn ned til 12 år kan anbringes i sikret døgninstitution (lukket institution). Rapporteringsgruppen finder det ikke forsvarligt at anbringe børn sammen med unge kriminelle på 15-18 år. Der er stor risiko for, at børn i disse institutionsmiljøer bliver påvirket negativt af deres ældre kammerater, og at det ikke er muligt at beskytte dem tilstrækkeligt.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer, at der bliver etableret det nødvendige antal institutionspladser, så alle 15-17-årige anbringes, hvor der kun er børn og unge under 18 år.
- Regeringen etablerer ufravigelige tidsgrænser for varetægtsfængsling af unge under 18 år.
- Regeringen prioriterer forebyggelsen af kriminalitet ved at afsætte ressourcer til metodeudvikling, uddannelse og efteruddannelse af personale i fængslerne og sikre tidlig opsporing og indsats, der kan forebygge børns og unges begyndende kriminelle handlinger.
- Regeringen sikrer tilstrækkelige faciliteter til mindreårige i strafferetsplejen, hvor varetægtsfængslingens formål bliver opfyldt, men som er uden den belastning og de skadevirkninger, som varetægtsfængsling i arresthus indebærer.
- Regeringen sikrer, at der etableres anbringelsesformer, som opfylder isolationsanbringelsens formål, men gennemføres i en form, som ikke medfører den stærke psykiske belastning af den indsatte og ikke indebærer en risiko for varige skader hos den unge.

10. DEN VALGFRI PROTOKOL OM BARNETS RETIGHEDER VEDRØRENDE INDDRAGELSE AF BØRN I VÆBNEDE KONFLIKTER

(OPAC; CO's 24/11/2005; DK's 4. rapport X)

10.1 Rehabilitering og social reintegration af flygtningebørn

FN's Børnerettighedskomiteé udbad sig i Concluding Observations 24111/2005 til den valgfri protokol information om den fysiske og psykiske rehabilitering og reintegration af flygtninge- og migrantbørn, der måtte have været involveret i konflikter i deres hjemland. Rapporteringsgruppen refererer til kapitel 9 i denne rapport – særligt til afsnittet ”Børn i asylsøgende familiers psykiske og fysiske restituering”.

11. DEN VALGFRI PROTOKOL VEDRØRENDE SALG AF BØRN, BØRNEPROSTITUTION OG BØRNEPORNOGRAFI

(BK art. 34-36, 39; OPSC; CO's D8 55-56 og CO's 2006 til OPSC; DK's 4. rapport IX.E-F, XI A-B)

I Concluding Observations (2006) til den valgfri protokol og i konkluderende bemærkninger til 3. rapportering til FN's Børnerettighedskomité har Komiteen blandt andet bemærket, at Danmark bør styrke den generelle indsats mod kommercielt seksuelt misbrug af børn ved at sikre træning af faggrupper, der arbejder med området, bedre dokumentation på området, at politiet udrustes med tilstrækkelige ressourcer, at samarbejdet med civilsamfundsorganisationer og indsatsen mod sexturisme styrkes, beskyttelse af børn, der er vidner i retssager om handel med børn m.v.

Rapporteringsgruppen foreslår bl.a., at indsatsen styrkes og præciseres ved en opdatering af handlingsplanen til bekæmpelse af seksuelt misbrug fra 2003, så klare målsætninger og ressourcer indgår, og faglige kompetencer i civilsamfund inddrages. I en styrket national indsats bør uddannelsesbehov hos fagpersoner indgå, ligesom der bør skabes en forbindelse mellem denne handlingsplan og handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel.

11.1 Generelle gennemførelsesforanstaltninger

Kommunalreformen har betydet, at ansvaret for indsatsen mod seksuelle overgreb og vold mod børn fuldt ud ligger i de nye kommuner (jf. afsnit 2.6). Praksis viser, at på trods af større og mere bæredygtige kommunale enheder, er der ikke sket en faglig opkvalificering med hensyn til viden om seksuelle overgreb og vold mod børn. Selv meget store kommuner har behov for at søge den nødvendige rådgivningsmæssige og behandlingsmæssige ekspertise uden for kommunen⁶⁶.

Faglig viden og faglige miljøer om dette område er blevet koncentreret om de to største byer (Århus og København). Det stiller især børn i yderkommunerne ringere end børn nær de største byer. Strukturreformen har ikke givet flere ressourcer til denne gruppe af udsatte børn. Flere kommuner har måttet melde ud, at de af økonomiske grunde vælger at beskære det forebyggende arbejde i forhold til udsatte familier.

Der er fortsat behov for, at der udvikles ”børnehuse” eller ”børnecentre” med f.eks. regional placering (5 steder i landet), for at sikre geografisk ensartede tilbud. Disse huse eller centre skal indeholde faciliteter og medarbejdere med særlige kompetencer fra de relevante sektorer, så både udredning, afhøringer, rådgivning og behandling kan foregå på samme sted, af hensyn til barnet og dets familie.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer, at indsatsen for at beskytte børn mod seksuelle overgreb er af højeste, faglige standard i hele landet og ikke afhænger af, hvor barnet bor.

11.2 Bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn

Regeringens handlingsplan fra 2003 om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn og de efterfølgende initiativer har tidligere været kritiseret for at mangle helhedstænkning, klare målsætninger, allokering af de nødvendige ressourcer samt et tidspunkt for en evaluering. Desuden bar handlingsplanen præg af, at den blev udarbejdet uden inddragelse af NGO'er og fagfolk, der arbejder med området.

Der mangler derfor stadig en helheds-orienteret tværministeriel handlingsplan. Det seneste initiativ er et tværministerielt embedsmandsudvalg, der har fokus på bekæmpelse af børnepornografi på Internettet. Der er i udvalgets rapport ingen sammenkædning af problemer og løsninger generelt i forhold til seksuelle overgreb på børn, men udelukkende et snævert it-relateret fokus.

Oprettelsen og den økonomiske støtte til Velfærdsministeriets Videnscenter SISO og Projekt Janus⁶⁷ er positive skridt, men disse projekters muligheder for at nå ud til alle kommuner begrænses af fraværet af en præcis handlingsplan, og af, at det er op til de enkelte kommuner at foretage prioriteringer. Arbejdet med at bekæmpe

⁶⁶ Se rapporten ”Seksuelt overgreb mod børn i en daginstitution”, 2008 på www.siso-boern.dk

⁶⁷ Se Danmarks fjerde rapport s. 70.

seksuelle overgreb på børn mangler derfor tilstrækkelig decentral geografisk forankring, og dermed vil den hjælp, det enkelte udsatte barn får, være helt forskellig, alt efter hvilken kommune barnet bor i.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen udarbejder snarest muligt en opdateret handlingsplan for seksuelle overgreb mod børn og inddrager de relevante NGO'er og specialister i udarbejdelsen heraf.

11.3 Bekæmpelse af børnepornografi på Internettet

Området it-relaterede seksuelle overgreb mod børn har fået et godt politimæssigt fokus, og strukturreformen i politiet giver på lang sigt mulighed for den nødvendige opkvalificering og specialisering lokalt. Der er primo 2009 generelt store ressourceproblemer inden for politiet, hvilket har betydet, at der endnu ikke er rejst konkrete sager om f.eks.grooming⁶⁸.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer, at politiet har ressourcer til at retsforfølge de kriminelle, der begår it-relaterede seksuelle overgreb mod børn, f.eks. i forhold til grooming.

11.4 Pædagogiske professionsbacheloruddannelser

Uddannelsernes generelle emner om udsatte børn er utilstrækkelige i forhold til problemerne med seksuelt misbrug af børn. Der er et stort behov for efteruddannelse af folk i arbejde⁶⁹, herunder særligt medarbejdere på døgninstitutioner for børn og unge⁷⁰ og institutioner for handicappede børn⁷¹. I forhold til, at børn og unge også kan være seksuelt krænkende, er det vigtigt at påpege, at 25 % af overgreb begået af børn og unge sker i skoletiden⁷².

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer, at det specifikke uddannelsesbehov i forhold til seksuelle overgreb på børn bliver tilgodeset såvel i professionsuddannelserne som i efteruddannelserne.

11.5 Børneattest⁷³

Indførelsen af obligatorisk børneattest er et godt initiativ. Det er fortsat et problem, at det kun dækker nyansatte. Der er fortsat behov for, at de personer, der indhenter børneattesten, også får bevilget undervisning i, hvordan man også på andre måder kan forebygge og sikre sig mod seksuelle overgreb i institutioner, der har et dagligt ansvar for børn.

En undersøgelse af 257 fynske idrætsforeninger viser, at hver femte fynske idrætsforening ikke indhenter de lovpligtige børneattester, som skal forhindre ansættelse af pædofile i foreningerne⁷⁴.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer, at indhentelsen af børneattesten bliver suppleret med en generel personalepolitik, som kan forhindre overgreb på børn.

⁶⁸ Begrebet refererer til den manipulation og bearbejdelse af barnet, der sker før et seksuelt overgreb

⁶⁹ Se rapporten "Seksuelle overgreb mod børn i en daginstitution" 2008 på www.siso-boern.dk

⁷⁰ Se rapporten "Seksuelle overgreb mod børn og unge anbragt uden for hjemmet eller i aflastning" 2008 på www.siso-boern.dk

⁷¹ Se rapporten "Seksuelle overgreb mod børn og unge med handicap" 2007 på www.siso-boern.dk

⁷² Se statusrapport 5, på www.projekt-janus.dk

⁷³ "Børneattest" er et særligt uddrag af straffeattesten, som kun omhandler domme for sædelighedsforbrydelser mod børn (blufærdighedskrænkelser, seksuelle krænkelse, børnepornografi m.m.). Samtidig forældes oplysninger om tidligere domme ikke efter 5 eller 10 år, som ved oplysninger fra normalt indhentede straffeattester.

⁷⁴ December 2008.

- Regeringen skal løbende kontrollere, at børneattesterne indhentes og iværksætte sanktioner over for de organisationer, som ikke overholder lovgivningen.

11.6 Beskyttelse online

Chatkodeks⁷⁵, som omtales i regeringens rapport, er et godt initiativ, men har i praksis haft store problemer med at blive implementeret, fordi Datatilsynet ikke har villet samarbejde med andre interessenter om at udvikle en brugbar løsning.

Undervisningen af sikker brug af internet og webetik forudsætter, at lærerne og pædagogerne selv kan anvende og formidle færdighederne. Der er fortsat en stor gruppe af lærere, der ikke har disse kompetencer og derfor er uvidende eller lægger afstand til børnenes onlineliv, frem for at inddrage det som redskaber i undervisningen og formidlingen af god webetik og personlige grænser.

I regeringens rapportering mangler en vægtning af NGO'ernes og andres udførende rolle i implementeringen af Safer Internet Plus, idet det er Red Barnet, Medierådet for Børn og Unge, Børns Vilkår, Cyberhus m.fl., der udfører de konkrete projekter. Der mangler en form for tværministerielt koordinerende råd med inddragelse af NGO'er og industrien. Dette råd kunne være en del af en samlet koordineret indsats mod seksuelle overgreb på børn.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen tager initiativ til effektivt at koordinere indsatsen vedrørende misbrug af Internettet i forhold til børn og sikrer herunder, at administrative regler ikke bliver en forhindring for branchens initiativer til beskyttelse af børn online.
- Regeringen sikrer, at lærerne i folkeskolen har it-kompetencer, der gør dem i stand til at integrere børns kendskab til og brug af online medier i undervisningen.

11.7 Kampagnen ”Stop Child Sex Tourism”

Det er positivt, at regeringen har iværksat en oplysningskampagne med inddragelse af NGO'er og rejsebranchen. Der har dog været allokeret for få ressourcer til, at kampagnen har kunnet få gennemslagskraft, og regeringen har udvist for beskedne bestræbelser på at involvere og forpligte rejsebranchen. Kampagnen mangler en videre målsætning og opfølgning, ligesom der mangler oplysninger om, hvilke ressourcer der er afsat til Rigspolitiet til samarbejde med andre landes politi i konkrete sager.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen intensiverer kampagnen Stop Child Sex Tourism og udarbejder konkrete målsætninger for kampagnen.

11.8 Forbud mod salg af børnepornografi

Som nævnt i regeringens rapport arbejdes der med emnet børnepornografi, uden at dette kædes sammen med en samlet helhedsbaseret plan for bekæmpelse af overgreb på børn.

Ifølge dansk lovgivning er det tilladt at besøge gratis hjemmesider med ulovligt børnepornografisk indhold, så længe dette ikke indebærer download af billedmaterialet. Med Danmarks ratificering af Europarådets konvention om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug forventes dette dog gjort strafbart.

Det er fortsat lovligt at foretage kommerciel distribution af erotiske poseringsbilleder af børn, dvs. billeder, hvor børn er blevet instrueret i at posere mere eller mindre afklædte. Rapporteringsgruppen finder, at det er tydeligt, at disse hjemmesider henvender sig til personer med en seksuel interesse i børn. Det vurderes af flere

⁷⁵ Chatkodeks indeholder en række sikkerhedsregler, som chatudbydere forpligter sig til at overholde i bestræbelserne på at beskytte børn og unge mod krænkelser, herunder seksuelle krænkelser.

forskere, at potentielle krænkere bruger erotiske billeder af børn, som en måde at bekræfte, at deres seksuelle fantasier om børn er normale.

Erotiske billeder af børn kan cirkulere på Internettet i årevis og rapporteringsgruppen finder at billederne er en krænkelse af børnenes privatliv

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen kriminaliserer kommerciel distribution af erotiske poseringsbilleder af børn.

11.9 Handel med børn

Den danske regering offentliggjorde i 2007 ”Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010”. I handlingsplanen indgår et særskilt afsnit om børn, ligesom definitionen på menneskehandel er i overensstemmelse med Europarådets Konvention mod menneskehandel, som Danmark underskrev i 2007. Dette er et vigtigt fremskridt i forhold til den sidste afrapportering til FN’s Komité for Barnets Rettigheder.⁷⁶

Det fremgår af den danske handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker, at denne omfatter alle mennesker, der handles til Danmark. Problemet er dog, at børn, der tilbageholdes af politiet for bl.a. tyveri/tiggeri ikke i praksis får adgang til de tilbud, der er indeholdt i handlingsplanen bl.a. en veltilrettelagt og forsvarlig hjemsendelse. Denne manglende adgang til tilbuddene kunne være en indikation på, at myndighederne ikke i samme omfang som i prostitutionssager indtænker en mulig menneskehandelsvinkel, når det drejer sig om børn, der tages i kriminalitet/tiggeri. Dette kan skyldes, at den hidtidige indsats mod handel med børn i høj grad har fokuseret på prostitutionselementet og således fjernet fokus fra at handel med børn også involverer andre udnyttelsesformer end prostitution.

Der tegner sig desuden en vis uklarhed i ansvarsfordelingen mellem de forskellige aktører, når der er tale om potentielt handlede børn fra EU lande, der opholder sig lovligt i Danmark. Selvom disse børn formelt er omfattet af handlingsplanen, kan Udlændingetjenesten som ansvarlig myndighed i praksis kun yde hjælpen til personer, der opholder sig ulovligt i Danmark. Hermed befinder en gruppe af potentielt handlede børn sig i en gråzone i forhold til hvilken myndighed, der er ansvarlig for at yde de målrettede tilbud i handlingsplanen. Dette betyder, at der er en risiko for, at denne gruppe af børn ikke identificeres som muligt handlede, selvom de er i kontakt med danske myndigheder og derfor risikerer at hjemsendes til de personer, der har medvirket til at handle barnet i første omgang.

Rapporteringsgruppen har modtaget efterretninger, der peger på, at udenlandske mindreårige, hvorom der kunne være tale om menneskehandel, fængsles på grund af kriminelle forhold begået som konsekvens af deres status som handlet eller formodet handlet.

Rapporteringsgruppen er bekendt med eksempler på mindreårige EU-borgere, der fængsles særligt på grund af berigelseskriminalitet. Kort efter fængslingen udsendes den pågældende af landet, før en personlig repræsentant er udpeget og en udredning om barnets mulige status som handlet er gennemført.

Rapporteringsgruppen anbefaler følgende:

- Regeringen sikrer en hurtig og klar ansvarsfordeling i forhold til handlede eller formodet handlede børn fra EU-lande, således at de sociale tilbud og rettigheder hurtigt og effektivt sikres.
- Regeringen sikrer, at mindreårige formodede ofre for menneskehandel ikke bliver fængslet som følge af forhold, der er en konsekvens af menneskehandel. I denne sammenhæng skal regeringen sikre, at der etableres et samlet opholdstilbud, der er særligt rettet mod handlede eller formodet handlede børn.

⁷⁶Den seneste afrapportering er den supplerende NGO-rapport: ”Implementering af valgfri protokol af 25.maj 2000 til Konventionen om barnets rettigheder vedr. salg af børn, børneprostitution og børnepornografi”, udarbejdet af Red Barnet og tilsluttet af UNICEF Danmark, marts 2006. Se pp.13-19.

- Regeringen sikrer, at alle børn, der er handlet eller formodet handlet, får en personlig repræsentant udpeget, og at der udarbejdes en udredning vedrørende barnets mulige status som offer for menneskehandel og en handleplan for barnets eventuelle hjemsendelse.

12. OPFØLGNING OG UDBREDELSE AF DEN 4. NATIONALE RAPPORT

(BK art.42; CO's 2005 9 59-60; DK's 4. rapport II.C)

I Concluding Observations 2005 (9. 59-60) anbefaler Komiteen, at regeringen tager passende forholdsregler for at sikre fuld implementering af Komiteens anbefalinger. Herunder at regeringen sikrer, at alt materiale i forhold til de nationale rapporter og Komiteens konkluderende bemærkninger bliver formidlet til alle relevante parter fra den offentlige administration, fagfolk, børn og videre ud til den brede offentlighed.

Et eksempel på regeringens inddragelse af NGO'erne i den første fase ved udarbejdelse af den danske stats 4. rapport blev nævnt i indledningskapitlet. Velfærdsministeren har også i foråret 2008 taget initiativ til et møde med Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen i Danmark, ligesom der jævnligt finder bilaterale møder sted mellem myndighederne og NGO'er, der arbejder for børns rettigheder.

Rapporteringsgruppen peger i dette kapitel på en lang række initiativer, regeringen kan tage, så kendskabet til Børnekonventionen udbredes i Danmark og opfølgningen på de konkluderende bemærkninger i årene mellem statens periodemæssige rapporter styrkes.

Rapporteringsgruppen finder ikke, at regeringen i tilstrækkelig grad har udbredt kendskabet til de foregående rapporter til FN's Børnerettighedskomité, rapporter om de valgfrie protokoller samt Komiteens konkluderende bemærkninger. Både børn og relevante faggrupper og beslutningstagere, der træffer beslutninger med konsekvens for børn, bør kende til Komitéens anbefalinger og regeringens overvejelser om implementering af disse. Informationerne bør også formidles til den brede offentlighed.

Rapporteringsgruppen anbefaler:

- Regeringen udarbejder en plan for at informere offentligheden, herunder børn i Danmark, om Børnekonventionen og Komiteens konkluderende bemærkninger til den fjerde rapportering.
- Regeringen implementerer hurtigt og konsekvent anbefalingerne i nærværende rapport og inkluderer fagfolk, NGO'er og målgrupper i processen. Regeringen redegør for implementeringen i en handlingsplan med årlige statusrapporter og udpeger et enkelt ministerium til at koordinere Børnekonventionens implementering i Danmark.

13. ORGANISATIONERNE BAG RAPPORTERINGSGRUPPEN

• Alle Børns Rettigheder

Er en uafhængig forening bestående af frivillige.

Foreningens formål er at søge opbakning blandt NGO'er, humanitære organisationer og andre interessegrupper til at rejse en folkelig debat om, hvordan vi behandler asylbørn, som sammen med deres forældre søger tilflugt i Danmark. Endvidere er foreningens formål at rejse midler til debatter, kongresser og oplysningsarbejde med henblik på at forbedre asylbørns retsstilling og livsvilkår i og uden for Danmark.

c/o Mogens Fischermann

Anders Uhrskovsvej 2

3400 Hillerød

• Amnesty International

Amnesty Internationals vision er en verden, hvor hvert eneste menneske nyder alle de menneskerettigheder, som er nedfældet i Verdenserklæringen om Menneskerettigheder og de internationale menneskerettighedskonventioner og -standarder. For at opfylde denne vision er det Amnesty Internationals opgave at foretage efterforskning og en aktiv indsats rettet mod at forebygge og gøre en ende på alvorlige krænkelse af disse rettigheder. En tematisk specialgruppe, Arbejdsgruppen om børn, har siden 1979 beskæftiget sig med børns menneskerettigheder og var i 1991 en af initiativtagerne til oprettelsen af Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen.

Amnesty International

*Gammeltorv 8, 5. sal
1457 København K*

- **Børnesagens Fællesråd**

Børnesagens Fællesråd er en paraplyorganisation for 14 landsdækkende foreninger, der arbejder for de udsatte og anbragte børn i Danmark. Medlemsorganisationerne dækker tilsammen omsorgen for mere end 500.000 børn og unge. Børnesagens Fællesråd blev stiftet i 1903.

Formålet er:

- at varetage fælles interesser for medlemsorganisationer, der arbejder for truede og socialt dårligt stillede børn, unge og familiers vilkår
- at fremme folkeligt, frivilligt arbejde med socialt sigte samt formulere børnepolitiske synspunkter på nationalt og internationalt plan
- at tage initiativer på lovgivningsområdet vedrørende udsatte børn og unge og følge og kommentere ny og eksisterende lovgivning
- at forbedre støttemuligheder og at fremme forebyggelse af udstødelse af børn og unge
- at tilvejebringe midler til støtte for arbejdet med udsatte børn og unge

Børnesagens Fællesråd arbejder aktivt for at FN's Børnekonvention indarbejdes i dansk lovgivning.

*Børnesagens Fællesråd
Emdrupvej 115A, 5. etage
2400 København NV*

- **Børns Vilkår**

Børns Vilkår er en privat, humanitær organisation, der i 30 år har arbejdet for alle børn i Danmark, og som gør en særlig indsats for de børn, som har det svært. Målet er at sørge for, at alle børn kan få den hjælp, de har behov for og sikre børns ret til en god barndom og et godt liv.

*Børns Vilkår
Trekronergade 126 F, 2. sal
2500 Valby*

- **Danske Handicaporganisationer**

Danske Handicaporganisationer (DH) har siden 1934 været paraplyorganisationer for de danske handicaporganisationer. De 32 organisationer i DH har tilsammen over 320.000 medlemmer og dækker alle typer handicap. DH beskæftiger sig med handicappolitik – som er et meget bredt begreb, der dækker alle sektorer af samfundet. DH arbejder alene med de emner, der er af fælles interesse for medlemsorganisationerne.

*Danske Handicaporganisationer
Kløverprisvej 10 B
2650 Hvidovre*

- **DUI-LEG OG VIRKE**

DUI-LEG og VIRKE er en selvstændig børne-, ungdoms og familieorganisation, der bygger på arbejderbevægelsens grundholdninger. DUI-LEG og VIRKE kæmper for at forbedre børns vilkår og rettigheder i Danmark og andre lande gennem internationalt solidaritetsarbejde. Rygraden i DUI-LEG og VIRKE er de 80 lokale afdelinger i hele landet, der laver aktiviteter for børn og unge.

*DUI – LEG OG VIRKE
Mågevej 22
2650 Hvidovre*

- **Red Barnet**

Red Barnet arbejder for:

- en verden, der respekterer børn
- en verden, der lytter til børn og lærer

- en verden, hvor alle børn har håb og muligheder

Red Barnet er en del af Save the Children Alliance – Internationalt Red Barnet – der arbejder i over 100 lande i verden. Red Barnet er verdens største uafhængige børneorganisation. Red Barnet kæmper for børns rettigheder. Red Barnet giver akut og langsigtet hjælp til udsatte børn i Danmark og resten af verden.

Red Barnet

Rosenørns Allé 12

1634 København V

- **Red Barnet Ungdom**

Red Barnet Ungdom er en selvstændig ungdomsorganisation, drevet af unge – for unge. Arbejdet tager, lige som i Red Barnet, udgangspunkt i FN's Børnekonvention. Red Barnet Ungdom har iværksat både nationale og internationale projekter. - Aktiviteterne spænder over et bredt spektrum, men indeholder alle et livligt engagement og ung deltagelse. - Red Barnet Ungdom arbejder for generel udbredelse af Børnekonventionen, gennem konkrete projekter.

Red Barnet Ungdom kæmper for:

- at gøre små smil større
- gode forhold for alle børn
- at alle børn bliver hørt og har medindflydelse

Red Barnet Ungdom

Rosenørns Allé 12

1634 København V

- **Ungdommens Røde Kors**

Ungdommens Røde Kors hjælper udsatte børn og unge i Danmark og andre dele af verden. Vi er landets største humanitære ungdomsorganisation med 2500 frivillige, der laver ferielejre, rollespil, chatlinier, mentorprojekter, lektiecaféer og meget mere for tusindvis af udsatte børn og unge. Vi udvikler hele tiden nye målrettede aktiviteter for at imødekomme de skiftende behov for hjælp.

Som en del af Røde Kors-bevægelsen hjælper vi, hvor behovet er størst på baggrund af de syv globale Røde Kors-principper, medmenneskelighed, upartiskhed, neutralitet, uafhængighed, frivillighed, enhed og almenlydighed.

Ungdommens Røde Kors

H. C. Ørstedsvvej 47, 4.

1879 Frederiksberg C

- **UNICEF Danmark**

UNICEF Danmark er UNICEF's danske afdeling. UNICEF er FN's Børnefond og verdens største og mest indflydelsesrige hjælpeorganisation for børn. Organisationen arbejder i 158 lande inden for alle de områder, der er vigtige for at sikre børn deres rettigheder til overlevelse og udvikling. UNICEF Danmark har til formål at udbrede kendskabet til børns vilkår og rettigheder og skabe forståelse for UNICEF's arbejde samt skaffe midler til dette arbejde. - Gennem sit arbejde sikrer UNICEF bl.a. børn en god og sund start i livet, Vaccination mod de mest farlige børnesygdomme og lige adgang til undervisning. Børnekonventionen spiller en central rolle i arbejdet, og blandt de højest prioriterede arbejdsområder er hjælp til børn med særlig behov for beskyttelse, som f.eks. børn, der er udsat for vold og misbrug.

Langt de fleste af UNICEFs midler går til langsigtet hjælp for børn. UNICEF yder dog også hurtig og effektiv hjælp i katastrofesituationer, fordi organisationen med sit net af landekontorer altid er til stede, når katastrofen indtræffer. UNICEF Modtager ikke penge fra FN. UNICEF's arbejde finansieres udelukkende ved frivillige bidrag. - UNICEF Danmark har til formål at udbrede kendskabet til børns vilkår og rettigheder og skabe forståelse for organisationens arbejde samt skaffe midler til dette arbejde.

UNICEF Danmark

Pakhus 48

Sundkaj 9, 1.

2100 København Ø