

# Vold mod børn med handicap: lovgivning, politikker og programmer i EU

## Sammendrag

Artikel 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder sikrer alle børn i Den Europæiske Union (EU) en generel ret til beskyttelse, ifølge hvilken de frit kan udtrykke deres synspunkter og have forbindelser med deres forældre, ligesom deres tarv skal komme i første række i forbindelse med handlinger, der gennemføres vedrørende dem. Artikel 3 sikrer enhver person i EU ret til respekt for dennes fysiske og mentale integritet, mens artikel 26 anerkender retten for mennesker med handicap til at nyde godt af foranstaltninger, der skal sikre deres integration og deltagelse i samfundslivet.

Børn med handicap står over for betydelige hindringer med hensyn til at nyde godt af deres grundlæggende rettigheder. De er ofte udelukket fra samfundet og bør nogle gange på institutioner eller andre faciliteter for handicappede væk fra deres familier. Børn med handicap nægtes adgang til basale tjenester såsom sundhed og uddannelse og er udsat for stigmatisering og forskelsbehandling samt seksuel, fysisk og psykisk vold.

### Dataindsamling og dækning

Med henblik på denne undersøgelse gennemførte FRA skrivebordsundersøgelser, der omfattede alle 28 EU-medlemsstater, og hvor de retlige og politiske bestemmelser om bekæmpelse af vold mod børn med handicap samt de nationale foranstaltninger til forebyggelse af og beskyttelse mod denne form for vold blev taget op.

Endvidere blev der gennemført individuelle interview baseret på halvt strukturerede spørgeskemaer med interessenter fra udpegede organer inden for de nationale rammer for gennemførelse af konventionen om rettigheder for personer med handicap (CRPD). Disse interview blev gennemført i 13 medlemsstater: Bulgarien, Danmark,

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) har gennemført en undersøgelse af vold mod børn med handicap med fokus på omfanget af, formerne for og årsagerne til en sådan vold og de situationer, hvori den forekommer. I dette sammendrag fremlægges de vigtigste resultater af FRA's undersøgelse, der er offentliggjort i sin helhed i rapporten med titlen *Violence against children with disabilities: legislation, policies and programmes in the EU* (Vold mod børn med handicap: lovgivning, politikker og programmer i EU) (se yderligere oplysninger).

### Vold mod børn med handicap: et spørgsmål om grundlæggende rettigheder

Det anerkendes i internationale og europæiske retlige og politiske fora, at spørgsmål om vold mod børn med handicap kræver særlig opmærksomhed

Den Tjekkiske Republik, Det Forenede Kongerige, Italien, Kroatien, Litauen, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovenien, Sverige og Østrig.

De interessenter, der har svaret, omfatter offentlige myndigheder, sundhedspersonale, fagpersoner på uddannelsesområdet og tjenesteudbydere, der er specialiseret i tjenester til børn med handicap, civilsamfundsorganisationer, herunder organisationer, der repræsenterer mennesker med handicap, forældreorganisationer, støtteorganisationer for ofre, NGO'er, der beskæftiger sig med børns rettigheder, samt forskellige menneskerettighedsorganer såsom nationale menneskerettighedsinstitutioner og ombudsmandsinstitutioner.

fra de politiske beslutningstagere og de fagpersoner, der skal arbejde med reglerne i praksis. FN's konvention om barnets rettigheder (CRC) og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (CRPD) er afgørende for at sikre, at børn med handicap beskyttes mod vold. Den ene konvention vedrører specifikt børn, mens den anden vedrører det at leve med et handicap. Alle EU-medlemsstater har ratificeret konventionen om barnets rettigheder, og pr. september 2015 havde 25 EU-medlemsstater ratificeret konventionen om rettigheder for personer med handicap. I 2010 tiltrådte EU også konventionen om rettigheder for personer med handicap, hvilket betød, at konventionen nu er en integrerende del af EU's retsorden, og at al EU-lovgivning og praksis skal overholde kravene heri.

Begge disse FN-konventioners traktatorganer har uddybet emnet vold mod børn med handicap i flere generelle bemærkninger og i de afsluttende bemærkninger til deltagerstaternes rapporter. Medlemsstaterne har også anerkendt, at børn med handicap har behov for beskyttelse på forskellige måder, f.eks. ved at gøre vold strafbart eller ved at fastlægge nationale politikker til bekæmpelse af vold. CRPD-komiteen anbefaler i sine seneste afsluttende bemærkninger til Den Europæiske Union, at EU træffer de nødvendige foranstaltninger for at integrere handicap i al lovgivning og alle politikker og strategier til bekæmpelse af vold, misbrug og udnyttelse.

Vold mod børn med handicap er vanskelig at dokumentere, da disse børn ikke er ret synlige i de officielle statistikker. Der findes kun få pålidelige skøn over antallet af børn med handicap på grund af forældede og forskelligartede definitioner af handicap, manglen på pålidelige metoder til indsamling af data om handicap, navnlig blandt børn, samt forskellige tilgange til indsamling af data om udbredelsen af handicap på tværs af landene. I verdensrapporten om handicap fra 2011, hvori der blev henvist til undersøgelsen af den globale sygdomsbyrde fra 2004, blev det skønnet, at den gennemsnitlige globale udbredelse af mindre og alvorlige handicap blandt børn i alderen 0-14 år var på 5,1 %. Det svarer til ca. 93 millioner børn på verdensplan. Der findes ingen fælles kilde, som tilvejebringer data om børn med handicap i EU.

Selv om der findes tilsvarende få data om udbredelsen af vold mod børn med handicap, angav respondenterne i forbindelse med undersøgelsen en høj forekomst af misbrug af sådanne børn. UNICEF skønner, at børn med handicap har tre til fire gange så stor sandsynlighed for at blive udsat for fysisk og seksuel vold samt vanrøgt som ikkehandicappede børn.

*»Børn med handicap synes at være meget sårbare, langt mere sårbare end alle andre børn.« (repræsentant for en NGO for børns rettigheder, Nederlandene).*

*»Det finder helt sikkert sted for dem. Det er [...] meget alvorligt, og de sager, der bliver taget op, udgør kun en brøkdel af det faktiske antal [...]. Det er et problem, som er meget større, end vi tror.« (klinisk psykolog, Den Tjekkiske Republik).*

Børn med handicap kan blive ofre for vold i forskellige situationer, herunder på skoler, hjemme eller på institutioner. Sammenlignet med voksne befinder børn sig i en sårbar situation på grund af deres udviklingstrin, begrænsede retsevne og afhængighed af forældre eller andre personer, som passer dem. Denne situation forværres, når et barn er svækket. Børn med handicap er oftere udsat for vold og handicapspecifikke former for vold, der adskiller sig fra de former for vold, som børn uden handicap er udsat for. De omfatter vold begrundet i fordomme mod handicappet, tvang, seksuel udnyttelse i forbindelse med daglige hygiejnerutiner, vold i forbindelse med behandling samt overmedicinering. Undersøgelsen viser, at børn med handicap er særligt sårbare over for psykiske, seksuelle og fysiske overgreb, der kan ødelægge deres liv.

*»Børn med handicap er blandt de mest stigmatiserede og marginaliserede børn, og man kunne sige, at deres risiko for vold er betydeligt større, navnlig fordi de ignoreres af samfundet, og fordi holdningen traditionelt er negativ.« (Repræsentant for en offentlig myndighed, Bulgarien).*

Social isolation og stigmatisering samt deres særlige situation og større afhængighed af pleje – hjemme, i dagcentre og på institutioner – øger risikoen for vold for børn med handicap af en lang række årsager. Svækkelser får ofte børn til at fremstå som »lette ofre«, fordi de kan mangle evnen til at beskytte sig, støder på forhindringer med hensyn til at anmelde vold, eller fordi deres klager måske ikke tages alvorligt. Køn og etnisk oprindelse, indvandrerbaggrund eller socioøkonomisk status kan tilføje yderligere risikofaktorer. Virkningen af disse faktorer, der øger risikoen for vold, forstærkes, når børnebeskyttelsestjenester ikke reagerer, som de bør, på specifikke behov hos børn med handicap – uanset om det skyldes manglende tilgængelighed eller mangel på uddannede fagpersoner.

*»Vi skønnede, at [...] hvis du var en sort dreng, der var klassificeret som havende »særlige uddannelsesmæssige behov« og kom fra et lavindkomstmiljø, ville du have 168 gange større sandsynlighed for at blive udelukket fra skolen end en pige fra et mere velstillet område uden »særlige uddannelsesmæssige behov.« (Respondent fra et nationalt menneskerettighedsorgan, Det Forenede Kongerige).*



Børn med handicap udelukkes ofte fra børnebeskyttelsestjenester eller initiativer, der tilgodeser behovene hos børneofre uden handicap. Dette øger sandsynligheden for, at børn med handicap hverken kan omfattes af generelle børnebeskyttelsestjenester eller de særlige tjenester for personer med handicap. Endvidere er ydelsen af tjenester til børn med handicap ofte overladt til flere organisationer eller forskellige myndigheder, der ikke koordinerer deres indsats ordentligt.

*»Det kan f.eks. forekomme, at tre organer handler parallelt uden at etablere et netværk for deling af oplysninger, uden at holde samråd om sagsbehandling eller uden at koordinere visse dele af indsatsen. De ville være meget mere effektive, hvis de stod i forbindelse med hinanden og indgik i et netværk og udvekslede oplysninger.«*  
(Respondent fra et nationalt menneskerettighedsorgan, Kroatien).

Børnebeskyttelsesordninger, anmeldelsesmekanismer og støttetjenester for ofre undlader ofte at tage hensyn til behovene hos børn med handicap og lægger flere hindringer i vejen for dem, der søger støtte, forsøger at anmelde misbrug og søger klageadgang. I Europa-Kommissionens arbejdsrapport om »*Coordination and cooperation in integrated child protection systems*« (Koordinering og samarbejde om integrerede børnebeskyttelsesordninger) blev behovet for at sikre, at de nationale børnebeskyttelsesordninger er tilgængelige for børn i sårbare situationer, herunder børn med handicap, fremhævet.

## Vigtigste resultater og evidensbaseret rådgivning

FRA mener på grundlag af sin undersøgelse, at de politiske beslutningstagere og relevante interessenter bør koncentrere deres indsats om at bekæmpe vold mod børn med handicap og effektivt beskytte dem mod misbrug og udstødelse overalt i EU på de indsatsområder, der er skitseret nedenfor.

### Etablering af mere inkluderende børnebeskyttelsesordninger

Foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod børn med handicap er mest effektive, når de er helhedsorienterede og tværgående. FRA's undersøgelse viser, at bestræbelserne skal inddrage og være målrettet alle aktører, der spiller en rolle i et barns liv – fra familier, fællesskab, fagpersoner og institutioner til offentligheden.

Når et barns situation er kombineret med handicap, øger andre faktorer – såsom barnets køn, socioøkonomiske og etniske baggrund eller indvandrerbaggrund – risikoen for vold. Det er derfor vigtigt at erkende de mange risikolag, træffe forebyggende foranstaltninger og etablere tjenester og foranstaltninger med henblik på at yde støtte på mange fronter. Mange respondenter understregede, at ordninger for tidlig indgriben ofte var utilstrækkelige for børn med handicap, fordi de ikke hurtigt kunne identificere og reagere på risikosituationer.

Børnebeskyttelsestjenester kunne spille en vigtig rolle med hensyn til at sikre, at de mange behov hos børn med handicap blev tilgodeset på passende vis. De formåede dog ikke altid at tilgodesede de særlige behov hos børn med handicap og var ofte utilgængelige både med hensyn til fysisk adgang og mangel på personale med de fornødne kvalifikationer eller den fornødne uddannelse.

Generelle tjenester og foranstaltninger, der var målrettet børn eller voksne med handicap, overså som regel handicappede børns særlige behov for støtte og de barrierer, de stod over for, som kunne forhindre dem i at få adgang til disse tjenester.

Medlemsstaterne har vedtaget forskellige politiske strategier for håndtering af vold mod børn med handicap. Nogle medtager beskyttelse af børn med handicap i børnebeskyttelsespolitikker, mens andre tager dette op i politikker for rettigheder for personer med handicap. Andre medlemsstater har udviklet særlige politikker til bekæmpelse af vold mod børn i skoler eller i hjemmet. Det anerkendes i disse generelle politikker, at børn med handicap har en højere risiko for vold, men de undlader ofte at træffe konkrete foranstaltninger. Flertallet af respondenterne anførte, at politikkerne burde have et helhedsorienteret sigte, omfatte alle børn, herunder børn med handicap, hvorved det undgås, at flere instrumenter dækkede forskellige grupper af børn (for en indgående analyse henvises til afsnit 2.2, 3.1, 3.3 og 4.6 i den fuldstændige rapport).

#### FRA's udtalelser

*EU-medlemsstaterne bør tage vold mod børn med handicap op i en integreret strategi. Det bør anerkendes i generelle politikker, der omfatter børn eller personer med handicap, at børn med handicap har en højere risiko for at blive udsat for vold, og der bør fastsættes konkrete, specialiserede foranstaltninger og tilgængelige støtte-tjenester. En sådan integreret strategi bidrager til at sikre, at beskyttelsen af børn med handicap indgår i den generelle nationale børnebeskyttelsesordning, og at alle foranstaltninger og støttetjenester for børn, der er ofre for vold, tager hensyn til alder, køn og svækkelser.*

*Børnebeskyttelsestjenester bør yde generel støtte til børn med handicap og deres familier. De bør også tage hensyn til andre forhold, der kunne gøre barnet mere sårbart over for vold, såsom køn, etnisk og socioøkonomisk baggrund. Forebyggelsesprogrammer kunne omfatte programmer for tidlig indgriben, bevidstgørelsesforanstaltninger, uddannelse i ansvarligt forældreskab og familiestøtte samt aflastningsprogrammer.*

*EU-medlemsstaterne bør sikre, at de offentlige myndigheder overvåger situationen for børn med handicap, navnlig med hensyn til vold. De bør, hvor det er hensigtsmæssigt, omfatte uafhængige overvågningsmekanismer, der er oprettet i henhold til artikel 33, stk. 2, i konventionen om rettigheder for personer med handicap, samt nationale menneskeretsorganisationer.*

## Styrkelse af de retlige og politiske rammer for beskyttelse af børn med handicap

Respondenterne identificerede en række udfordringer med at bekæmpe vold mod børn og sikre, at forbrydelser mod dem retsforfølges effektivt. Disse udfordringer omfattede vanskeligheder med at betragte børn med handicap som pålidelige vidner i retten, mangel på uddannede fagpersoner, mangel på tilgængelige alderstilpassede klagemekanismer og lave anmeldelsesniveauer.

FRA's undersøgelse viste, at de fleste EU-medlemsstater betragter handicap og alder som skærpande omstændigheder i forbindelse med voldsforbrydelser. På EU-niveau beskytter flere direktiver børn med handicap mod vold. Direktiv 2011/93/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel

udnyttelse af børn og børnepornografi og direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse (offerdirektivet) sigter mod et vist harmoniseringsniveau for strafferetlige bestemmelser, herunder støtte til børneofre, anmeldelse af forbrydelser og retsforfølgning af gerningsmænd.

Kun i 13 medlemsstater indgår fordomme baseret på handicap udtrykkeligt i strafferetten. Heraf sonder kun nogle få mellem hadforbrydelser og grundlæggende forbrydelser ved at anvende strengere straffe for at understrege grovheden af fordomsrelaterede forbrydelser. De fleste definerer hadforbrydelser som en skærpande omstændighed.

Europa-Kommissionen har vedtaget retningslinjer for både politikken for børns rettigheder og handicappolitikken – henholdsvis EU's dagsorden for børns rettigheder og den europæiske handicapstrategi for 2010-2020. Begge henviser til rettighederne for børn med handicap. Endvidere har Kommissionen nedsat to grupper bestående af repræsentanter for medlemsstaterne – én bestående af eksperter i børns rettigheder og én bestående af eksperter i rettigheder for børn med handicap – hvilket muliggør samarbejde og udveksling af oplysninger, erfaringer og god praksis. EU er som part i konventionen om rettigheder for personer med handicap bundet af konventionens forpligtelser, for så vidt de ligger inden for dets kompetenceområder. I de afsluttende bemærkninger om den oprindelige rapport fra EU anbefalede CRPD-komiteén specifikt, at de rettigheder, som drenge og piger med handicap har, skal tages op i alle handicapstrategier og integreres heri.

Europa-Parlamentet har to separate tværfaglige grupper – hvoraf den ene skal tage sig af spørgsmål vedrørende børn og den anden spørgsmål vedrørende handicappolitik. Disse strukturer kunne i deres drøftelser og tiltag øge opmærksomheden om børn med handicap, navnlig spørgsmål vedrørende beskyttelse mod vold (se kapitel 1 og 2 i den fuldstændige rapport).

#### FRA's udtalelser

*EU-medlemsstaterne bør sikre, at støttetjenester for ofre samt retlige og udenretlige mekanismer for klageadgang er fuldt tilgængelige for børn med handicap, der er ofre for vold, og deres familier. De bør også fremme anmeldelse og registrering af hændelser gennem aktive opsøgningspolitikker. Mekanismer for klageadgang bør stille indkvartering og professionel støtte til rådighed, der er afpasset efter det pågældende barns alder og svækkelse.*

*Medlemsstaterne bør sikre, at specialuddannet personale deltager i undersøgelser og opfølgning af anmeldte tilfælde af vold mod børn med handicap, bl.a. ved den individuelle vurdering, der kræves i henhold til offerdirektivet.*

*Medlemsstaterne skal sikre, at alder og handicap betragtes som skærpende omstændigheder i forbindelse med seksuel vold som fastsat i direktivet om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. De bør overveje at medtage handicap på lige fod med andre former for begrundelser for fordomme og skærpe sanktionerne for fordomsbaserede forbrydelser sådan som foreslået i FRA's fokusrapport med titlen Equal protection for all victims of hate crime – The case of people with disabilities (Lige beskyttelse af alle ofre for hadforbrydelser – Situationen for mennesker med handicap).*

*Europa-Kommissionen bør overveje at medtage en samlet rettighedsbaseret strategi for børn med handicap i de kommende revisioner af EU's dagsorden for børns rettigheder og andre politikker for børns rettigheder. Midtvejsrevisionen af den europæiske handicapstrategi for 2010-2020 bør omfatte udtrykkelige foranstaltninger til beskyttelse, fremme og fuldstændig gennemførelse af rettighederne for børn med handicap med særlig henvisning til forebyggelsen af vold.*

## Sikring af koordinering og udpegelse af et kontaktpunkt for børn med handicap

Respondenterne fremhævede, at en helhedsorienteret ramme, der samlede alle organer, som var involveret i beskyttelse af børn, var afgørende for at forebygge vold mod børn med handicap. En sådan ramme burde omfatte handicaporganisationer og organisationer, der repræsenterede børn med handicap og deres familier. Respondenterne understregede, at samarbejdet skulle begynde med udviklingen af strategier og handlingsplaner og derefter afspejles i den faktiske gennemførelse af politikker og leveringen af tjenester.

Tjenester for børn med handicap blev ofte udviklet af en række aktører. For at undgå overlappinger eller huller var et regelmæssigt og koordineret samarbejde afgørende. Respondenterne bemærkede dog, at manglende samarbejde ofte hindrede den effektive levering af tjenester, at de formelle koordineringsmekanismer enten manglede eller ikke blev gennemført i praksis, og at samarbejdet hovedsagelig var uformelt og fandt sted uden for de etablerede kanaler. Selv når der fandtes formaliserede koordineringsmekanismer, var de ofte ikke i stand til at håndtere de

særlige risici for og større sårbarhed over for vold, der kendetegnede børn med handicap. Fagpersoner manglede generelt kompetence og viden til på passende vis at håndtere potentielle risikosituationer og tilfælde af misbrug af børn med handicap.

Derudover bemærkede respondenterne en mangel på ensartede procedurer på tværs af faggrupper såsom politi, personale på det sociale område samt sundheds- og uddannelsesområdet, og understregede, at der endog ofte manglede en fælles forståelse af, hvordan man skulle påvise og håndtere misbrug af børn med handicap (se afsnit 2.2, 2.3, 4.4 og 4.5 i den fuldstændige rapport).

### FRA's udtalelser

*EU-medlemsstaterne bør overveje at udpege et nationalt kontaktpunkt for børn med handicap som foreslået i CRC-komitéens generelle bemærkning nr. 9 for at sikre passende koordinering mellem alle aktører – såvel offentlige som private – der tilvejebringer tjenester til og støtter børn med handicap. Dette kontaktpunkt bør arbejde tæt sammen med og koordinere sin indsats med de nationale mekanismer, der er oprettet for at gennemføre konventionen om rettigheder for personer med handicap, jf. artikel 33 heri.*

*For at lette arbejdet med sådanne nationale kontaktpunkter kunne medlemsstaterne på lokalt plan oprette et netværk af koordineringsmekanismer, der er ansvarligt for tilsynet med gennemførelsen af nationale politikker og foranstaltninger, forbedringen af samarbejdsbaserede og integrerede reaktioner i tilfælde af vold og sikringen af tilstrækkelig tværfaglig kapacitet ved vurderingen af risikosituationer. Sådanne koordineringsmekanismer kunne samle fagpersoner fra social- og sundhedssektoren og uddannelsessektoren, de retlige myndigheder, socialrådgivere, praktikere, der arbejder i støtteorganisationer for ofre, samt repræsentanter for handicaporganisationer og organisationer for børn med handicap og deres familier. Dette ville bidrage til at undgå, at reaktionerne opsplittes, og forbedre koordineringen af tjenester for børn med handicap.*

*Medlemsstaterne bør overveje at standardisere de operationelle procedurer hos de myndigheder, der er ansvarlige for at forebygge og reagere på vold mod børn med handicap, f.eks. gennem målrettede aftalememoranda med klart definerede ansvarsområder, procedurer og indberetningsmekanismer. En anden effektiv måde at fremme samarbejdet på ville være at afholde obligatoriske uddannelseskurser for fagpersoner, der arbejder på forskellige områder.*

## Håndtering af holdninger i samfundet, fremme af mangfoldighed og imødegåelse af isolation

Vold mod børn med handicap antager mange former og viser sig i forskellige situationer. Respondenterne identificerede forskellige årsager til vold, der strakte sig fra negative holdninger i samfundet baseret på fordomme og manglende viden om eller forståelse for handicap til professionelle eller individuelle holdninger, som er rodfæstet i intolerance over for »andre«.

Ifølge disse respondenter øgede social udstødelse og isolation risikoen for vold mod børn med handicap i forskellige situationer. De bemærkede, at isolation af børn med handicap på institutioner begrænsede deres samspil med befolkningen som helhed og mindskede den generelle opmærksomhed om og forståelse for handicap.

Respondenterne understregede også, at børn med handicap og andre sårbare træk – på grund af deres socioøkonomiske og etniske baggrund, indvandrerbaggrund eller køn – havde større risiko for at blive udsat for vold (se afsnit 3.2 og kapitel 4 i den fuldstændige rapport).

### FRA's udtalelser

*EU-medlemsstaterne og EU bør udvikle bevidstgørelseskampagner og let tilgængelige oplysningskampagner for at øge opmærksomheden om konventionen om rettigheder for personer med handicap, fremme mangfoldighed, bekæmpe fordomme og tackle samfundsmæssig stigmatisering og isolation af børn med handicap. Sådanne kampagner bør henvende sig til offentligheden, forældre, børn samt offentligt ansatte og fagpersoner, der arbejder med disse børn. Forskellige institutioner på nationalt plan såsom relevante ministerier, nationale menneskerettighedsorganer, NGO'er og handicaporganisationer, kunne tilrettelægge disse kampagner.*

## Fremme af forebyggelsesforanstaltninger med fokus på børn og børns deltagelse

Undersøgelsen viser, at EU-medlemsstaterne har indført en række foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod børn med handicap, som er målrettet

forskellige grupper, herunder børn selv. Det er dog ikke altid givet, at børn kan integreres i almindelige aktiviteter. Respondenterne bemærkede, at børn med handicap på grund af deres isolation ofte var udelukket fra formelle og uformelle aktiviteter, hvor børn lærer, hvordan de skal identificere risici og reagere på vold.

Respondenterne pegede på, at det var en vigtig risikofaktor, at børn med handicap manglede forståelse af, hvad der udgjorde misbrug. Mange børn med handicap var måske ikke bevidste om, at en bestemt adfærd var uacceptabel, navnlig i tilfælde af seksuelt misbrug.

Fremme af deltagelsen af børn og personer med handicap var en af grundpillerne i konventionen om barnets rettigheder og konventionen om rettigheder for personer med handicap. Respondenterne mente, at børn med handicap til trods for indsatsen fra handicaporganisationerne, NGO'erne, de nationale sundhedsforskningsråd og andre aktører fortsat var udelukket fra muligheden for at udtrykke deres synspunkter. Når børn med handicap ikke kunne komme til orde, forblev de usynlige i den politiske planlægning, og deres behov blev ikke dækket af utilgængelige generelle tjenester. Respondenterne fremhævede vigtigheden af at inkludere børn med handicap i aktiviteter, der fremmede deres generelle deltagelse i alle livets aspekter, som nøglen til forebyggelse af vold og til at give dem redskaber til at identificere og anmelde tilfælde af vold (se afsnit 2.5 og kapitel 3 og 4 i den fuldstændige rapport).

### FRA's udtalelser

*EU-medlemsstaterne bør i samarbejde med civilsamfundsaktører indføre passende uddannelsesprogrammer, der styrker selvtilliden og gennemslagskraften hos børn med handicap for at hjælpe dem med at identificere risikable situationer og upassende adfærd og fastlægge, hvor og hvordan de skal søge råd og opnå klageadgang. Sådanne programmer bør omfatte information om parforhold og seksualitet, for at børn med handicap kan skelne mellem passende og upassende seksuel adfærd.*

*Medlemsstaterne bør sikre, at uddannelsesprogrammer om vold, mobning eller generelle spørgsmål om børns rettigheder er fuldt tilgængelige for børn med handicap, uanset svækkelsesgrad, og tager hensyn til køn og andre forhold såsom etnisk oprindelse og/eller indvandrerbaggrund.*

*Medlemsstaterne bør i overensstemmelse med deres forpligtelser i henhold til konventionen om barnets rettigheder og konventionen om rettigheder for personer med handicap sikre, at børn med handicap direkte eller gennem repræsentative organisationer eller familieorganisationer kan give deres mening til kende ved udformningen og overvågningen af love, politikker, tjenester og foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod dem. Med henblik herpå bør EU-medlemsstaterne overveje at styrke de eksisterende høringsmekanismer, f.eks. ved at oprette rådgivende organer, hvori børn med handicap og deres repræsentanter deltager.*

## Tilvejebringelse af tjenester med fokus på familien

Vold mod børn med handicap finder også sted i hjemmet. Respondenterne pegede på udmattelse, udbrændthed, økonomiske problemer og en følelse af at være »overladt til sig selv« blandt familier til og plejepersoner for børn med handicap som den vigtigste udløsende faktor. Respondenterne fremhævede utilstrækkelig støtte til at lette den finansielle, fysiske og følelsesmæssige byrde for familier til og plejepersoner for børn med handicap og fremhævede vigtigheden af at tilvejebringe programmer – såsom aflastningsprogrammer – for at mindske presset. Mange påpegede, at der i landområder navnlig manglede støttetjenester for børn med handicap og deres familier.

Respondenterne mente, at udsættelsen for og reaktionen på vold kunne være knyttet til barnets personlige eller familiemæssige situation som f.eks. risikoen for fattigdom, den omstændighed, at den pågældende havde indvandrerbaggrund eller tilhørte et etnisk mindretal eller var vokset op i en eneforsørgersfamilie. Respondenterne nævnte ofte det finansielle pres på familierne som en mulig årsag til vanrøgt som et område, hvor der var behov for social støtte. Respondenterne fandt, at familier, der levede under fattigdomsgrænsen, havde mindre kendskab til og adgang til tjenester og derfor færre muligheder for at få støtte.

Respondenterne bemærkede også, at følelsen af skam og skuffelse nogle gange var knyttet til familiemedlems, navnlig et barns, handicap, og at handicap kunne betragtes som et tabu. Dette gjorde, at familiemedlemmerne var utilbøjelige til at kontakte støttetjenester med henblik på at tackle udmattelse eller udbrændthed (se afsnit 3.2, 3.3, 4.3 og 4.6 i den fuldstændige rapport).

### FRA's udtalelser

*EU-medlemsstaterne bør sørge for, at børnebeskyttelsestjenesterne får den nødvendige uddannelse og de nødvendige ressourcer til at forebygge følelsen af forladthed og hjælpe familierne med at sikre, at børn med handicap bliver sammen med familien med udgangspunkt i barnets tarv. Med henblik herpå bør børnebeskyttelsestjenester stille målrettet information, vejledning, rådgivning, gensidig støtte og uddannelse til rådighed for familierne samt direkte og indirekte finansiell støtte, der tager hensyn til behovene hos børn med handicap og deres familier. Plejeaflastningsprogrammer bør tilbydes forældre eller andre plejepersoner til en overkommelig pris for at forebygge udbrændthed eller vanrøgt som følge af udmattelse.*

*Medlemsstaterne bør sikre, at de mange lag af risici, som børn med handicap står over for, anerkendes og tages op af børnebeskyttelsestjenester, f.eks. gennem tidlig risikoidentifikation og omfattende støttetjenester med fokus på familien. Særlig opmærksomhed – herunder gennem opsøgende arbejde fra organisationer, der repræsenterer børn og børn og voksne med handicap – bør vises indvandrer- og eneforsørgersfamilier, fattigdomstruede familier, der befinder sig i andre sårbare situationer, og familier, der bor i landdistrikter, da de måske ikke er klar over den støtte, der er til rådighed.*

## Sikring af inkluderende uddannelse og deltagelse i alle livets aspekter på lige fod med andre

Respondenterne oplyste, at børn med handicap var mere sårbare over for misbrug i skolen, både fra deres ikkehandicappede kammeraters og lærernes side. Dette afspejler en mangel på passende mekanismer til sikring af inklusion i almindelige skoler, utilstrækkelig uddannelse af lærere og manglen på robuste forebyggelsesmekanismer. Respondenterne talte om udbredt mobning af børn med handicap samt andre, mere skjulte former for vold såsom udelukkelse og isolation. Undersøgelsen viser, at medlemsstaterne gennemfører forskellige instrumenter til tackling af mobning i skoler, og at disse i højere grad kunne tage børn med handicap i betragtning.

Artikel 24 i konventionen om rettigheder for personer med handicap afspejler et klart tilsagn fra de deltagende parter om at sikre et inkluderende

uddannelsessystem for børn med handicap og forpligter staterne til at yde den nødvendige støtte til at lette deres fuldstændige og lige deltagelse i uddannelse. Mange respondenter bemærkede imidlertid, at der var vanskeligheder med at fuldføre en inkluderende uddannelse, og nævnte, at der med henblik på at sikre et trygt miljø for alle børn, herunder børn med handicap, i de almindelige skoler var behov for ordentlig støtte for at gennemføre reel deltagelse og ikke kun inklusion (se 3.3, 4.2 og 4.4 i den fuldstændige rapport).

#### FRA's udtalelser

*EU-medlemsstaterne bør sikre, at skolerne skaber et sikkert og støttende miljø med »nultolerance« over for enhver form for vold, og at de indfører effektive mekanismer til at reagere på de første tegn på fjendtlig indstilling. Politikker og procedurer til bekæmpelse af mobning bør specifikt omfatte børn med handicap.*

*Medlemsstaterne bør sikre, at alle lærere, støttepersonale og andre fagfolk på uddannelsesområdet har de nødvendige kvalifikationer og værktøjer til at identificere og reagere på tilfælde af vold mod børn med handicap i skolemiljøer. Uddannelsesmyndighederne bør overveje at inkorporere børns rettigheder i læseplanerne for læreruddannelsen med særligt fokus på børn med handicap. De bør også gøre noget ved den manglende eller mangelfulde nødvendige uddannelse i at påvise vold og gribe tidligt ind.*

*Nationale menneskerettigheds mekanismer, herunder ligestillingsorganer, nationale menneskerettighedsinstitutioner og børneombuds mænd bør have mandat til, tildeles ressourcer til og opfordres til at overvåge og øge bevidstheden om rettighederne for børn med handicap i uddannelsessystemet og til at undersøge og følge op på tilfælde af vold, nægtelse af adgang til almindelige skoler og mobning af børn med handicap.*

*Organisationer, der repræsenterer børn og børn og voksne med handicap, bør opfordres til at støtte børn med handicap og deres familier for at sikre deres inklusion i uddannelsessystemet og bør udvikle og gennemføre uddannelseskampagner, der skal føres ud i livet af personer, som forsvarer deres egne interesser, og rollemodeller på skoler. Opsøgende arbejde over for skolemyndigheder med henblik på at tilvejebringe information og viden om de særlige støttebehov hos børn med forskellige former for og grader af svækkelse ville styrke effektiviteten af sådanne aktiviteter.*

## Fremme af afinstitutionaliseringstræbsørelser og styrkelse af kontrollen med institutioner

Der findes ingen pålidelige data om det nøjagtige antal børn, der bor i forskellige institutionsmiljøer, men ca. 150 000 børn skønnes at bo på døgninstitutioner på EU-plan. Medlemsstaterne har i de seneste år gjort fremskridt i retning af gradvist at bevæge sig fra institutionsbaserede plejesystemer til familiebaseret pleje. Anbringelsen af børn med handicap på institutioner giver dog fortsat anledning til bekymring sådan som fremhævet af CRC-komiteén og CRPD-komiteén. Anbringelse på institution øger sandsynligheden for, at børn bliver ofre for vanrøgt og psykisk, fysisk og seksuel vold. Nogle respondenter betragter selve anbringelsen på institution som en form for vold. Endvidere dækker godkendelsen af plejeinstitutionspersonale ikke altid alle faggrupper, og hyppigheden af godkendelsen er ikke lovfæstet. Respondenterne fandt, at vold og vanrøgt let kunne skjules på institutioner. De kritiserede tilsynsmekanismerne for ikke at være strenge nok og bemærkede, at kontrolbesøg på institutioner ofte ikke var systematiske og var reaktive frem for forebyggende – f.eks. først efter rapporter i medierne om vanrøgt eller dødsfald på institutioner. Nogle respondenter hævdede også, at visse tilsynsorganer manglede kompetence eller uafhængighed.

Andre udfordringer, der blev fremhævet af respondenterne, omfattede problematiske arbejdsvilkår for personalet, som resulterede i udbrændthed, og uddannelse, der var utilstrækkelig, sporadisk og ofte ikke obligatorisk.

Lovgivningspakken for de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI) for perioden 2014-2020 medførte vigtige ændringer, der prioriterede afinstitutionalisering og overholdelse af konventionen om rettigheder for personer med handicap. Kriterierne i tilknytning til fremme af social inklusion og bekæmpelse af fattigdom og forskelsbehandling – de såkaldte »forhåndsbetingelser«, som medlemsstaterne skal opfylde for at få gavn af ESI-fondene – var særligt vigtige og omfattede »foranstaltninger til skift fra institutionel pleje til pleje i nærmiljøet« (se afsnit 3.2 og 3.3 i den fuldstændige rapport).



## FRA's udtalelser

*Medlemsstaterne bør overveje at forbyde anbringelse af børn – navnlig børn under tre år – på institutioner uanset svækkelsesform og -grad, jf. FN's retningslinjer for alternativ pleje af børn. Medlemsstaterne bør afsætte ressourcer til omgående afinstitutionisering af børn med handicap og deres fuldstændige inklusion i samfundet. I den forbindelse bør medlemsstaterne gøre fuldt brug af EU's struktur- og investeringsfonde for at støtte børn med handicap og deres familier i overgangen fra institutionel pleje til pleje i nærmiljøet.*

*Medlemsstaterne bør styrke tilsynet med og kontrolbesøg på institutioner og andre lukkede døgninstitutioner med henblik på at bekæmpe vanrøgt, mishandling og andre former for vold. Dette er navnlig vigtigt, nu hvor afinstitutionaliseringen er på vej (delvist finansieret gennem EU's struktur- og investeringsfonde). Tilsynet bør være uafhængigt, have tilstrækkelige ressourcer og indebære regelmæssige og uanmeldte kontrolbesøg.*

## Udvikling af målrettede værktøjer, tildeling af tilstrækkelige ressourcer og forbedring af personalekapaciteten

Undersøgelsen peger på, at de eksisterende nationale, retlige og politiske rammer kun kan bekæmpe vold mod børn med handicap, hvis der tilvejebringes tilstrækkelige ressourcer til deres gennemførelse. Respondenterne pegede på uuddannet personale med for mange arbejdsopgaver, udbrændt personale, mangel på ressourcer og problematiske arbejdsvilkår som nogle af hindringerne for effektivt at bekæmpe vold mod børn med handicap.

Respondenterne foreslog, at der ud over »specialiserede« fagpersoner, som var i daglig kontakt med børn med handicap, burde gives uddannelse til fagpersoner, der ydede generelle tjenester – såsom læger, sygeplejersker og lærere – i rettigheder for børn med handicap, tilgængelige kommunikationsmetoder samt metoder og processer til at identificere, reagere på og anmelde vold mod dem.

Respondenterne fandt, at manglen på praktisk vejledning og værktøjer var en udfordring for gennemførelsen af love og politikker. Disse burde være

målrettet forskellige fagpersoner og klart skitsere, hvordan man skal forebygge og reagere på vold.

EU har indført EU-finansieringsordninger – såsom programmet for rettigheder, ligestilling og medborgerskab for 2014-2020, der afløste Daphneprogrammet i 2013 – med henblik på at støtte aktiviteter vedrørende forskning, uddannelse, vejledning om udvikling og udveksling af god praksis, herunder inden for bekæmpelse af vold mod børn. Respondenterne anerkendte den positive virkning, som disse finansieringsordninger kunne have på nationalt plan (se afsnit 2.3, 4.4 og 4.6 i den fuldstændige rapport).

## FRA's udtalelser

*EU-medlemsstaterne bør lette den effektive gennemførelse af eksisterende love og politikker vedrørende forebyggelse af vold mod børn med handicap ved at udvikle praktiske retningslinjer, protokoller og uddannelse med henblik på at sætte fagpersoner i stand til at påvise vold mod børn med handicap, støtte ofrene og deres familier på passende vis og sikre, at gerningsmændene stilles for retten. Sådanne værktøjer bør udvikles i samarbejde med organisationer, der repræsenterer børn og voksne med handicap og deres familier, og støttes med de menneskelige og finansielle ressourcer, der er nødvendige for deres gennemførelse.*

*Medlemsstaterne bør revidere de krævede kvalifikationer og arbejdsvilkårene for fagpersoner, der arbejder med børn med handicap, for at sikre, at disse fagpersoner har de fornødne færdigheder og den fornødne tid til at forebygge og reagere på vold mod børn.*

*Medlemsstaterne bør stille obligatorisk uddannelse til rådighed for fagpersoner, der eventuelt skal arbejde med børn med handicap. En sådan uddannelse bør bygge på en systematisk behovsvurdering og dække den retlige og politiske ramme, håndtering af stress og påvisning og anmeldelse af vold. Det bør også indgå i uddannelsen, hvordan man forholdsvis nemt kommunikerer med børn, herunder hørev- og talehæmmede børn samt børn med kognitive, intellektuelle eller psykosociale handicap. Uddannelsen bør målrettes forskellige faggrupper, herunder lærere og andet undervisningspersonale, læger, sygeplejerne og andre sundhedspersoner og leverandører af specialiserede og generelle tjenester for børn og plejepersonale.*

*Der bør udvikles retningslinjer og værktøjssæt for praktikere, der arbejder med børn med handicap, samt for personale, der udfører generelle tjenester – såsom sundheds- og uddannelsespersonale – med henblik på at udvikle klare retningslinjer for ansvar, forebyggelse, indberetninger og skridt, der skal tages ved mistanke om vold.*

*For at opnå varige og konkrete resultater med hensyn til social inklusion bør medlemsstaterne gøre brug af disponibel EU-finansiering – f.eks. gennem ESI-fonden og programmet for rettigheder, ligestilling og medborgerskab – med henblik på at udvikle nærmiljøbaserede tjenester for børn og deres familier og øge offentlighedens bevidsthed.*

*Europa-Kommissionen bør sikre, at de afsluttende bemærkninger fra FN's CRPD-komité vedrørende anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde gennemføres. Heri anbefales, at Den Europæiske Union styrker overvågningen af brugen af ESI-fondene for at sikre, at de udelukkende anvendes til udvikling af støttetjenester for personer med handicap i lokalsamfundene og ikke til fornyelse eller udvidelse af institutioner, og at Den Europæiske Union suspenderer, tilbagetrækker og inddriver betalinger, hvis forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder ikke overholdes.*

## Indsamling af data

Undersøgelsen viser, at der er øget bevidsthed om vold mod børn med handicap og de retlige forpligtelser, der er fastsat i konventionen om barnets rettigheder og konventionen om rettigheder for personer med handicap, men der mangler fortsat pålidelige data om situationen i EU. Respondenterne fandt, at de manglende oplysninger om omfanget af, formerne for og de særlige træk ved vold mod børn med handicap hæmmede udviklingen af målrettede politikker og programmer. Uden korrekte data var tjenesteleverandørerne ikke bevidste om behovene hos børn med handicap, hvorved de risikerede at blive overset af utilgængelige og uimødekomme tjenester.

Undersøgelsen viser også, at nogle lande indsamler data om vold mod børn med handicap, men ikke filtrerer dataene efter alder, mens andre indsamler data om vold mod børn generelt, men ikke indsamler oplysninger om børnenes handicapsituation.

Dette gælder for såvel officielle statslige kilder som oplysninger indsamlet af civilsamfundet.

Respondenterne fremhævede, at der, såfremt der forelå data og undersøgelser om situationen for børn med handicap, burde gøres en indsats for at udbrede resultaterne vidt og bredt til alle berørte aktører for at udløse evidensbaserede reformer og målrettede foranstaltninger (se afsnit 2.4 og 4.2 i den fuldstændige rapport).

### FRA's udtalelser

*EU og dets medlemsstater bør i overensstemmelse med deres folkeretlige forpligtelser indsamle disaggregerede statistiske data og forskningsdata, for at de kan formulere og gennemføre politikker til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod børn med handicap. Medlemsstater, der allerede indsamler data om vold mod børn, bør sørge for, at disse data er tilstrækkeligt disaggregerede og i tilgængelige formater. Dataene bør mindst omfatte oplysninger om anmeldte tilfælde af vold mod børn med handicap og om undersøgelser, retsforfølgninger og ydede beskyttelsestjenester. Dataene bør indeholde oplysninger om typen af vold, herunder om den er baseret på forskelsbehandling eller fordomme, gerningsmanden, typen af svækkelse, herunder flere eller alvorlige svækkelser, og andre træk ved ofret såsom køn, indvandrerbaggrund og socioøkonomisk baggrund med henblik på at afdække mønstre og oplysninger om undergrupper af børn med handicap.*

*Medlemsstaterne bør også indsamle og offentliggøre disaggregerede data om driften af krisehotlines, hotlines for børn og støttetjenester for ofre.*

*Medlemsstaterne bør overveje at oprette en database om de forskellige former for støtte, der er til rådighed gennem offentlige tjenester og civilsamfundsorganisationer, herunder handicaporganisationer og støtteorganisationer for ofre. Denne database kunne også fungere som en gateway til eksisterende værktøjer såsom uddannelses- eller oplysningsmateriale.*

*Medlemsstaterne kunne med støtte fra FRA overveje at udvikle indikatorer for grundlæggende rettigheder, der kan støtte overvågningen og evalueringen af gennemførelsen af politikker og foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod børn med handicap.*





Børn med handicap står over for betydelige hindringer med hensyn til at nyde godt af deres grundlæggende rettigheder. De er ofte udelukket fra samfundet og bor nogle gange på institutioner langt væk fra deres familier. De nægtes også adgang til basale tjenester såsom sundhed og uddannelse og er udsat for stigmatisering og forskelsbehandling samt seksuel, fysisk og psykisk vold. Retten til beskyttelse mod alle former for vold er anerkendt i folkeretten samt i europæisk og national lovgivning, men til trods for beskyttelsesforanstaltninger er der større sandsynlighed for, at piger og drenge med handicap vil blive udsat for seksuelt misbrug eller møbning i skoler, hjemme eller på institutioner i Den Europæiske Union end deres ikkehandicappede kammerater, og de er også ofte udsat for vold, som er knyttet til deres handicap.

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder undersøgte det vigtige, men underbelyste, problem med vold mod børn med handicap og har gennemført skrivebordsundersøgelser og interview med velinformerede interessenter. Resultaterne af denne undersøgelse fremlægges i denne rapport. Den skitserer de relevante internationale og europæiske standarder og gennemgår den nationale lovgivning og de nationale politikker vedrørende bekæmpelse af vold mod børn med handicap. I rapporten undersøges også omfanget af og de forskellige årsager til denne vold samt de steder, hvor den begås, og de former, den antager, og der fremlægges foranstaltninger og initiativer til imødegåelse heraf.

## Yderligere oplysninger:

For den fuldstændige FRA-rapport – *Violence against children with disabilities: legislation, policies and programmes in the EU* (Vold mod børn med handicap: lovgivning, politikker og programmer i EU) – henvises til <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/violence-children-disabilities-eu>

Se også andre FRA-publikationer på dette område:

- FRA (2015), Fokusrapport, *Equal protection for all victims of hate crime – The case of people with disabilities* (Lige beskyttelse af alle ofre for hadforbrydelser – Situationen for mennesker med handicap), Wien, FRA, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-focus-03-hate-crime-disability\\_en\\_o.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-focus-03-hate-crime-disability_en_o.pdf) (tilgængelig på engelsk)
- FRA (2015), *Børnevenlig retspleje – fagpersoners perspektiver og erfaringer – Sammendrag*, Publikationskontoret, Luxembourg <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/child-friendly-justice-perspectives-and-experiences-professionals-childrens> (tilgængelig på EU-sprogene)
- FRA (2015), *Mapping of child protection systems* (Kortlægning af børnebeskyttelsesordninger) (online), <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data-child-protection> (tilgængelig på engelsk, fransk og tysk).

En oversigt over FRA's aktiviteter med mennesker med handicap findes på: <http://fra.europa.eu/en/theme/people-disabilities>, og en oversigt over FRA's aktiviteter med børns rettigheder findes her: <http://fra.europa.eu/en/theme/rights-child>



Publikationskontoret

© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2015  
Foto: © Shutterstock



Print: ISBN 978-92-9491-085-1, doi:10.2811/444836  
PDF: ISBN 978-92-9491-080-6, doi:10.2811/49861

## FRA – DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig  
Tlf. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)