

BETÆNKNING

Afgivet af Familie- og Sundhedsudvalget

vedrørende

Forslag til Inatsisartutbeslutning om at Naalakkersuisut pålægges at fremsætte forslag til inkorporering af FN's Børnekonvention som inatsisartutlov senest ved efterårssamlingen 2016.

(Fremsat af Medlem af Inatsisartut Aaja Chemnitz Larsen, Inuit Ataqatigiit til FM 2015. Til EM 2015 overtaget af Inuit Ataqatigiits Inatsisartutgruppe)

Afgivet til forslagets 2. behandling

Udvalget har under behandlingen senest bestået af:

Medlem af Inatsisartut Tillie Martinussen, Demokraterne, formand
Medlem af Inatsisartut Agathe Fontain, Inuit Ataqatigiit, næstformand
Medlem af Inatsisartut Jess Svane, Siumut
Medlem af Inatsisartut Laura Tàunâjik, Siumut
Medlem af Inatsisartut Ineqi Kielsen, Siumut
Medlem af Inatsisartut Ane Hansen, Inuit Ataqatigiit
Medlem af Inatsisartut Mimi Karlsen, Inuit Ataqatigiit

Udvalget har efter 1. behandlingen den 23. april 2015 under FM2015 nærmere gennemgået forslaget.

Forslagets indhold og formål

Med beslutningsforslaget ønsker forslagsstiller tilslutning til, at Naalakkersuisut senest til efterårssamlingen 2016 skal fremsætte et lovforslag, som inkorporerer FN's konvention om Barnets Rettigheder. Forslagsstiller fremhæver, at FN's Børnekomité har anbefalet, at de lande, der har tiltrådt konventionen, indarbejder konventionen som en særskilt lov. Forslagsstiller fremfører, at en særlig lov om konventionen om barnets rettigheder i alle henseender vil sikre forrang for disse regler, foruden at det internt i Grønland vil styrke fokus på rettigheder og vilkår for børn og unge.

1. behandling af forslaget i Inatsisartut

Naalakkersuisut fremførte, at konventionen om Barnets Rettigheder ikke alene omfattede det sociale område. Konventionen inddrager også andre områder af betydning for barnets liv, såsom skole, sundhed, kultur m.m. I lovgivningen om hjælp til børn og unge henvises til forpligtelserne efter konventionen.

Naalakkersuisut medgav, at det var på tide, at foretage en nærmere analyse af betydningen af en yderligere inkorporering af konventionen, hvorefter Naalakkersuisut til 1. behandlingen fremsatte følgende ændringsforslag til forslaget:

”Naalakkersuisut pålægges at foretage en analyse af, hvilken betydning inkorporering af FNs Konvention om Barnets Rettigheder vil have for de forskellige områder, som konventionen vedrører. Analysen fremlægges i form af en redegørelse senest ved forårssamlingen 2017.”

Siumut anførte, at partiet fortsat vil støtte en positiv udvikling af forholdene for børn og unge. Siumut vil ikke acceptere omsorgssvigt af børn. Siumut vil efter behov arbejde positivt for en ny eller revideret lovgivning, der kan beskytte børn og unge. Siumut vil i lighed med Naalakkersuisut have gennemført en analyse af forholdene, og støttede derfor ændringsforslaget fra Naalakkersuisut.

Inuit Ataqatigiit fremhævede behovet for, at der blev udarbejdet en strategi om børnerettigheder for at sikre rettigheder for børn og unge. Inuit Ataqatigiit fandt behov for snarlig handling. Inuit Ataqatigiit fandt, at man politisk skulle følge op på anbefalingerne om en særskilt lovgivning. Inuit Ataqatigiit fandt ikke behov for yderligere forsinkende analyser, hvorefter partiet støttede forslaget i den foreliggende form.

Demokraterne var tilbøjelige til at støtte ændringsforslaget fra Naalakkersuisut. Dette fremfor at kaste sig ud i et stort og tungt lovgivningsarbejde, som ville blive konsekvensen, såfremt man vedtog beslutningsforslaget. For Demokraterne er det et centralt spørgsmål, hvorledes man bedst og mest hensigtsmæssigt bruger midler, ressourcer og kapacitet til at sikre udmøntningen, implementering og overholdelse i praksis af Børnekonventionen og børns rettigheder.

Atassut støttede ændringsforslaget fra Naalakkersuisut på trods af, at partiet var enig i det fremsatte forslag. Partii Naleraq fandt det vigtigt, at det oprindelige forslag nærmere blev belyst af et udvalg.

På denne baggrund blev forslaget henvist til behandling i Familie- og Sundhedsudvalget.

Udvalgets behandling af forslaget

Udvalget konstaterer, at FN's konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen) uden forbehold trådte i kraft for Grønland den 11. maj 1993. Konventionen har således været gældende i Grønland i mere end 22 år.

Børnekonventionen gælder for alle børn og unge under 18 år.

Konventionen tager udgangspunkt i barnets tarv, og skal eksempelvis sikre:

- ▶ Børns grundlæggende rettigheder - fx mad, sundhed og et sted at bo.
- ▶ Børns ret til udvikling - fx skolegang, fritid, leg og information.
- ▶ Børns ret til beskyttelse - fx mod krig, vold, misbrug, og udnyttelse.
- ▶ Børns ret til beskyttelse mod alle former for forskelsbehandling eller straf på grund af barnets forældres, værges eller familiemedlemmers stilling, virksomhed, udtrykte anskuelser.
- ▶ Børns ret til medbestemmelse - fx indflydelse, deltagelse og ytringsfrihed.
- ▶ Børns ret til tankefrihed, samvittigheds- og religionsfrihed.

Dette er i overskriftsform nogle af de rettigheder, som Børnekonventionen omfatter. Det kan konstateres, at Børnekonventionen indeholder rettigheder for barnet af vidt forskellig karakter. Dette eksempelvis sociale forhold, skolegang, ytringsfrihed og religionsfrihed.

Man kan med rette spørge sig selv, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at indarbejde disse mange facetter af rettigheder for børn i én samlet lov, eller hvorvidt det er mere hensigtsmæssigt, at gennemføre en regulering af og henvisning til Børnekonventionen i særskilte love, således som det eksempelvis sker inden for socialområdet i lovgivningen om hjælp til børn og unge.

Uanset hvilken type af inkorporering man vælger, kommer man ikke uden om, at man i forbindelse med vedtagelse, ændring eller ophævelse af lovgivning, skal redegøre for konsekvenserne. Dette blandt andet de økonomiske og administrative konsekvenser, men også konsekvenserne for borgerne.

Udvalget har i denne sammenhæng undret sig over, hvorfor Naalakkersuisut mere end 22 år efter tiltrædelse af Børnekonventionen ønsker at foretage en analyse af, hvilken betydning en inkorporering af Børnekonventionen vil have for de forskellige områder, som konventionen vedrører.

En sådan analyse burde senest være blevet gennemført og fremlagt, da man for mere end 22 år siden vurderede, hvorvidt Børnekonventionen helt eller delvist skulle være gældende for Grønland.

Udvalget rettede under FM 2015 en høringsanmodning til Lovudvalget om forslaget, da Lovudvalget kunne have nogle principielle betragtninger om forslaget og ændringsforslaget fra Naalakkersuisut.

Udvalget besluttede supplerende under arbejdet med forslaget at indhente uddybende viden om, hvad der lå til baggrund for anbefalingen om at inkorporere FN's Børnekonvention som særlig børnerettighedslov. Udvalget ønskede herunder mere viden om den praktiske tilgang til anvendelsen af Børnekonventionen i Grønland.

Udvalget gennemførte derfor den 12. maj 2015 et skype-møde med advokat, Thomas Trier Hansen (TTH), der foruden tidligere virke som dommer i Grønland, i en lang række sammenhænge har beskæftiget sig med internationale konventioners betydning for og håndhævelse i Grønland. Der kan herunder henvises til gennemgangen fra efteråret 2014 om internationale konventioners betydning for barnets rettigheder, der blev udarbejdet af TTH på vegne af Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

TTH præciserede, at Børnekonventionen i det hele er gældende for Grønland, selvom den ikke er inkorporeret i en særlig Inatsisartutlov, som eksempelvis kunne hedde – Inatsisartutlov om barnets rettigheder.

TTH anførte, at FN's Børnekomité har anbefalet, at Børnekonventionen i sin helhed skrives ind i en særskilt børnerettighedslov. Dette for at sikre at alle rettigheder i konventionen er retslig sikret i egen lovgivning.

Vedrørende den mere praktiske betydning af, at man vedtager en egentlig Inatsisartutlov om børns rettigheder fremførte TTH, at en egentlig Inatsisartutlov ville betyde, at loven og dermed Børnekonventionen vil blive kendt og anvendt i praksis af domstolene, Naalakkersuisut, kommunerne, skolerne, medierne og befolkningen, herunder børnene.

Hvis man havde en særlig Inatsisartutlov om børns rettigheder måtte domstolene tilbagevendende og meget direkte skulle forholde sig til disse rettigheder.

Ombudsmanden ville ligeledes blive mere opmærksom på en sådan rettighedslov for børn.

Det ville blive meget mere nærværende for skolerne at arbejde med en egentlig rettighedslov for børn, fremfor en konvention, der i stil og fremtoning kan virke noget utilnærmelig og fremmed.

KNR og øvrige medier ville også mere direkte skulle forholde sig til en rettighedslov for børn, fremfor en konvention.

I kommunerne ville alle sagsbehandlere i praksis være tvunget til at have kendskab til indholdet i en Børnerettighedslov, fremfor en Børnerettigheds-konvention. Det ville blive en del af sagsbehandlernes daglige virke, at skulle forholde sig til de enkelte rettigheder og beskyttelsesforhold for børnene i kommunen, såfremt disse blev optaget i en særlig Inatsisartutlov. Naalakkersuisut ville i behørigt omfang skulle udarbejde bekendtgørelser og ikke mindst en vejledning om loven, således at de enkelte sagsbehandlere i kommunerne efter behov kunne søge vejledning i en sådan. Der er og vil ikke blive udarbejdet en vejledning i medfør af FN's konvention om Barnets Rettigheder.

I Naalakkersuisut og Departementerne ville det igen give en helt anden opmærksomhed løbende at skulle forholde og relatere sig til en Børnerettighedslov, fremfor en Børnerettighedskonvention.

TTH anførte således samlet, at man ikke skulle forklejne betydningen af, at man vedtog en egentlig Børnerettighedslov. Dette ville være meget stærkere for børnene, end at skulle henvise til Børnekonventionen i diverse love.

Samlet vurderede THH, at en inkorporering af konventionen af Barnets Rettigheder ville styrke forholdene for børnene i landet. Dertil kom, at en inkorporering ville sende et stærkt signal om en høj prioritering børns rettigheder og forhold.

Udvalget skal supplerende fremhæve, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er inkorporeret som lov.

Udvalget skal videre fremføre, at lande som Finland, Frankrig, Island, Holland, Norge og Tyskland allerede har optaget Børnekonventionen som lov. Dette som anbefalet af FN's Børnekomité, hvorved børn i disse lande har fået deres rettigheder lovfæstet.

Udvalget skal supplerende pege på, at såfremt man i Grønland tilsvarende besluttede at inkorporere Børnekonventionen ved lov, så vil dette konkret betyde:

- At forvaltningerne i kommunerne og Selvstyret i det daglige arbejde vil få større fokus på børns rettigheder. Det vil blandt andet komme de allermest udsatte børn og unge til gavn, herunder de børn, der udsættes vold, misbrug og vanrøgt og anden omsorgssigt.

- At børn vil få lettere ved at klage. I dag er det svært for skoleelever at klage over for eksempelvis lærernes opførsel, kvaliteten af undervisningen eller det fysiske og psykiske arbejdsmiljø på skolen. Der er heller ikke klageret, hvis en skole undlader at gribe ind over for mobning eller overgreb mod elever. Hvis Børnekonventionen gøres til en grønlandsk lov, vil eleverne kunne gå til både Ombudsmanden og domstolene, hvis deres rettigheder bliver overtrådt.

- Kendskabet til børns rettigheder vil stige blandt borgerne i Grønland– også blandt børn, hvis Børnekonventionen bliver inkorporeret i grønlandsk lov.

Samråd

Udvalget gennemførte den 22. maj 2015 et samråd med Naalakkersuisoq for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender.

Samrådet havde til formål at tilvejebringe nærmere indblik i baggrunden for, at Naalakkersuisut først til FM17 forventes, at ville kunne fremlægge en redegørelse til Inatsisartut. En redegørelse, som skal analysere betydningen af en inkorporering af FN's Børnekonvention på de mange områder, som konventionen dækker.

Forslagsstiller havde i modsætning til ændringsforslaget ønsket, at Naalakkersuisut senest til EM16 skulle have fremsat et forslag til inkorporering af FN's Børnekonvention som Inatsisartutlov.

Naalakkersuisoq for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender oplyste, at det tager tid at få udarbejdet en analyse, og en efterfølgende redegørelse om de samlede konsekvenser af en fuldstændig inkorporering af FN's Børnekonvention. Børnekonventionen vedrører flere departementer og enheder i Selvstyret, og der forestår derfor en stor koordinerende opgave, som endvidere omfatter flere lovgivningsområder og fagfolk. Al erfaring tilsiger, at denne type udredninger er tids- og ressourcekrævende, foruden at det skal ske med den fornødne grundighed.

Naalakkersuisoq fremhævede endvidere, at der skal bruges tid og ressourcer på tolkning, høring og kvalitetssikring. Dertil kommer, at Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender i forvejen har mange tunge og prioriterede arbejdsopgaver. Dette eksempelvis reformen om alderspension, ny lovgivning om førtidspension og et kommende

forslag om boligsikring, foruden opdatering af dertilhørende bekendtgørelser og vejledninger. Skal analysen være færdig til eksempelvis EM 16 vil andre prioriterede opgaver ikke kunne løftes.

Opfølgende henvendelse fra Naalakkersuisoq

Naalakkersuisoq for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender sendte af egen drift og forårsaget af en nærmere undersøgelse af inkorporeringsspørgsmålet skrivelse af 25. september 2015 til Familie- og Sundhedsudvalget. Skrivelsen er vedlagt som **Bilag 1**.

Konklusionen i skrivelsen ses at være, at Naalakkersuisoq ikke finder det hensigtsmæssigt, at FN's Børnekonvention implementeres direkte. Det fremføres for det første, at ikke alle områderne omfattet af Børnekonventionen er hjemtaget, hvorefter Selvstyret ikke ensidig kan udarbejde lovgivning på områder, der ikke er hjemtaget. Det anføres for det andet, at en direkte implementering af konventionen som lov vil betyde, at sager, der rejses i medfør af loven skulle foreligges domstolsbehandling og ikke til Naalakkersuisut, hvorved beslutningskompetencen overgives fra de grønlandske myndigheder til danske myndigheder.

Høringssvar fra Lovudvalget

Udvalget modtog den 5. oktober 2015 et høringssvar fra Lovudvalget. Høringssvaret fra Lovudvalget er vedlagt nærværende betænkning som **Bilag 2**.

Lovudvalget var blevet gjort bekendt med indholdet af bilag 1 og har af samme grund forholdt sig til indholdet i skrivelsen fra Naalakkersuisoq.

Lovudvalget henviser i høringssvaret til, at Lovudvalget har noteret sig, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er inkorporeret som dansk lov og ved kongelig anordning sat i kraft for Grønland.

Lovudvalget fremfører, at det er et spørgsmål om det ville være muligt at inkorporere Børnekonventionen i det omfang Selvstyret har hjemtaget områder omfattet af Børnekonventionen, eller at det som en indledende bestemmelse i en inkorporeringslov kunne fastsættes eller præciseres, at Inatsisartutloven alene gælder for områder, hvor Grønlands Selvstyre har lovgivningskompetencen.

Lovudvalget anfører videre, at enhver krænkelse af barns rettigheder kan indbringes for domstolene i medfør af Grundlovens § 63, ligesom det er Lovudvalgets umiddelbare opfattelse, at Børnekonventionen vil kunne påberåbes i forbindelse med klager til Naalakkersuisut.

Forslagets økonomiske konsekvenser

Udvalget har noteret sig, at det i forslaget anføres, at en implementering af forslaget vil kræve udarbejdelse af et egentligt lovforslag. Udvalget forventer, at dette arbejde, inkl. oversættelse, høring mv. ikke overstiger et AC-årsværk. Hvorvidt der vil komme yderligere administrative konsekvenser har udvalget ikke grundlag for at vurdere.

Udvalgets sammenfattende bemærkninger

Udvalget understreger, at FN's Børnekonvention allerede er gældende for Grønland. I den gældende lovgivning om hjælp til børn og unge henvises til Konventionen. Det anføres direkte, at Naalakkersuisut er forpligtet til at gennemføre FN's Konvention om Barnets Rettigheder.

At Børnekonventionen er gældende for Grønland og at der findes lovgivning om hjælp til børn og unge betyder imidlertid ikke, at vi ikke har store udfordringer med omsorgssvigt.

Udvalget skal dog klart understrege, at man ikke vil acceptere omsorgssvigt af børn.

Udvalget skal videre fremhæve, at man har besluttet, at der skal etableres en central rådgivningsenhed, inklusiv et professionelt rejsehold, der skal besøge de kommunale forvaltninger for at afdække eventuelle problemer i sagsbehandlingen, foruden at enheden skal rådgive, vejlede og bistå sagsbehandlerne inden for børne- og ungeområdet.

Sådanne konkrete tiltag er meget operative, handlings- og løsningsorienterede i forhold til at minimere omsorgssvigt blandt børn og unge. Det konkrete tiltag fjerner imidlertid ikke pligten for både kommunerne og Naalakkersuisut til at forebygge omsorgssvigt. Ligesom alle myndigheder og borgere har pligt til at reagere og følge op overfor konstaterede tilfælde eller mistanker om omsorgssvigt af børn og unge. Hverken kommunerne eller Naalakkersuisut må forholde sig passivt overfor indberetninger om omsorgssvigt af børn og unge.

Det er veldokumenteret, at der er markante problemer på børne- og ungeområdet i kommunerne. Vi har klar viden om, at betydelige grupper af grønlandske børn og unge og familier har store problemer, og vi har viden om, at arbejdsforholdene for de kommunale sagsbehandlere er helt urimelige.

Som afdækket under udvalgets arbejde med forslaget, så vil en særlig lov om Børnekonventionen direkte betyde en markant styrkelse af børns rettigheder. Dette helt konkret med henvisning til de mange eksempler, som er fremført i nærværende betænkning. Da forholdene for børn og unge i landet som helhed ikke er acceptable, skal der handles. En

optagelse af Børnekonventionen som Inatsisartutlov skal være grundstenen i en påkrævet strategi for at sikre rettigheder for børn og unge i Grønland.

Med respekt for, at Selvstyret ikke har hjemtaget alle området omfattet af Børnekonventionen, så finder udvalget konkluderende, at det teknisk er muligt, at gennemføre en inkorporering af FN's Børnekonvention som inatsisartutlov på de områder, som er hjemtaget. Udvalget anerkender, at arbejdet skal ske med den fornødne grundighed, hvorefter det ikke anses forsvarligt, at dette allerede skal ske senest ved efterårssamlingen 2016. Udvalget henstiller imidlertid til, at Naalakkersuisut prioriterer området og sikrer, at der sker fremsættelse af det ønskede forslag til inatsisartutlov senest i 2017, men om muligt gerne i 2016.

Udvalget har videre hæftet sig ved bemærkningerne fra Lovudvalget, hvorefter en inkorporering af Børnekonventionen som inatsisartutlov ikke ændrer ved, at Børnekonventionen vil kunne påberåbes i forbindelse med klager til Naalakkersuisut.

Ændringsforslag fra udvalget

Med henblik på at sikre, at udvalgets overvejelser og beslutninger om forslaget fremstår med den fornødne klarhed, så skal et enigt udvalg fremsætte følgende ændringsforslag til det oprindelige forslag:

Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges senest i 2017, indenfor grænserne af Selvstyreloven, at fremsætte forslag til inkorporering af FN's Børnekonvention som inatsisartutlov.

Udvalget ønsker og opfordrer til, at forhold og rettigheder for børn og unge får den højeste prioritet. Det er helt afgørende for udviklingen af vores samfund, at vi politik prioriterer dette område højt. Ellers mister vi store dele af børne- og ungegenerationen som aktive, dynamiske og udviklende samfundsborgere.

Da en inkorporering af FN's Børnekonvention er et markant og forpligtende skridt i den rigtige retning med henblik på at optimere rettighederne for vores børn og unge, så skal udvalget kraftigt opfordre til, at det øvrige Inatsisartut støtter udvalgets ændringsforslag.

Udvalgets indstillinger

Udvalget indstiller på denne baggrund udvalgets ændringsforslag til vedtagelse.

Udvalget indstiller det oprindelige forslag og ændringsforslaget fra Naalakkersuisut til forkastelse.

3. november 2015

EM 2015/33
(FM 2015/33)

Med disse bemærkninger og med den i betænkningen anførte forståelse skal udvalget overgive forslaget til 2. behandling.

Tillie Martinussen,
Formand

Agathe Fontain

Jess Svane

Laura Tàunâjik

Ineqi Kielsen

Ane Hansen

Mimi Karlsen

EM 2015/33

J.nr. 01.25.01/15EM-LABU-00033

J.nr. 01.38.01.03-00054