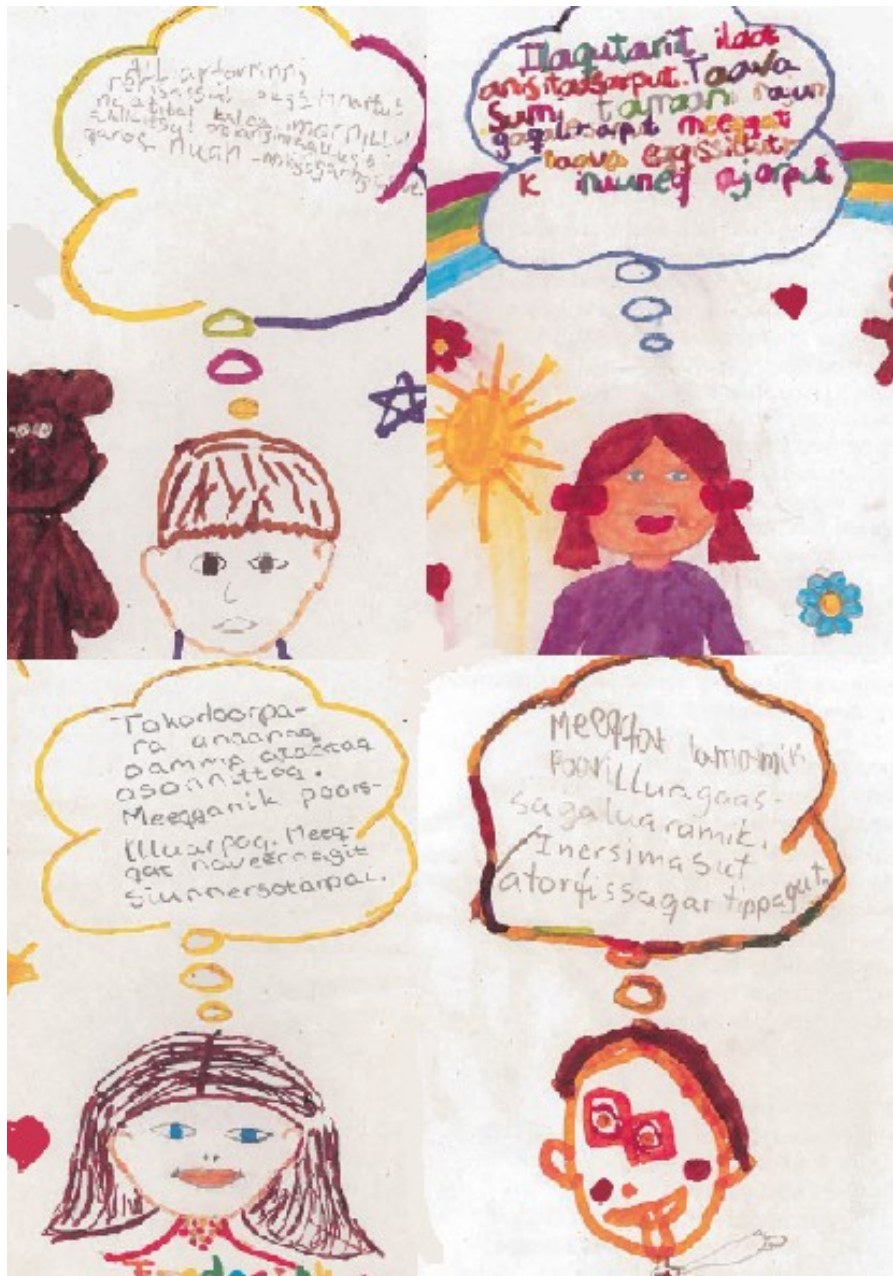


Redegørelse om rådgivende organ på børne- og ungeområdet 2010



Indholdsfortegnelse

<u>Indholdsfortegnelse</u>	2
<u>Indledning</u>	3
<u>Resume</u>	5
<u>FN's Paris-principper anvendt på børnerettighedsområdet</u>	7
<u>Generelle betragtninger</u>	9
<u>Børneperspektivet</u>	9
<u>Præmisser for et børneråd</u>	11
	12
<u>Model for en børnerettighedsinstitution i Grønland</u>	
	13
<u>Generelt om modellen</u>	13
<u>Om børnetalsmanden</u>	14
<u>Om sekretariatet/MIPI</u>	16
<u>Resume af model</u>	17
<u>Børneombud og børneråd i Norden</u>	18
<u>Børnerådet i Danmark</u>	18
<u>Børneombuddet i Sverige</u>	19
<u>Børneombuddet i Island</u>	20
<u>Overblik over nordiske børneråd/børneombud</u>	
	21
<u>Konklusioner og anbefalinger</u>	22
<u>Anbefalinger</u>	22

Indledning

På Inatsisartuts efterårssamling 2009 forpligtede Naalakkersuisut sig til at udarbejde en redegørelse indeholdende modeller for en institutionel varetagelse af børns og unges rettigheder til Inatsisartuts forårssamling 2010.

Under behandling af beslutningsforslag 135 på EM 2009 vedrørende MIPI's rolle på børne- og ungeområdet tilkendegav Naalakkersuisut, " at det kompetencefelt, MIPI forvalter, i en eller anden form skal udbygges til at omfatte en (...) rådgivende funktion", og at en rådgivende funktion på børne- og ungeområdet bør være politisk uafhængig. Yderligere tilkendegav Naalakkersuisut, at MIPI i fremtiden skal indgå som en del af denne funktion i en helhedsorienteret strategi på børne- og ungeområdet.

Under behandling af beslutningsforslag 60 på EM 2009, der blandt andet omhandlede en institutionel varetagelse af børns og unges rettigheder, tilkendegav Naalakkersuisut, at man ville etablere et børne- og ungeorgan, der skal varetage børns vilkår og rettigheder samt tale deres sag. Børne- og ungeorganet skal indeholde en rådgivende funktion og fremkomme med viden og anbefalinger til Selvstyret, kommunerne, organisationer og borgerne på børne- og ungeområdet.

Som følge af Naalakkersuisuts tilkendegivelser og konsensus i Inatsisartut er der på Finansloven for 2010 afsat 2 mio. kr. på hovedkonto 30.14.29 til at iværksætte etableringen af et rådgivende børne- og ungeorgan.

Jf. Naalakkersuisuts tilkendegivelser vedrørende et kommende børne- og ungeorgans funktioner og ansvarsområder vil nærværende redegørelse fremkomme med forslag til en model, der indeholder følgende præmisser og funktioner:

- Varetagelse af børns og unges retslige og konventionsbundne rettigheder
- Rådgivning/vejledning af politikere, myndigheder, organisationer, borgere mv. på børne- og ungeområdet
- Akkumulering af viden og dokumentation samt forskning på børne- og ungeområdet
- Koordination af tværorganisatoriske/tværfaglige indsatser på børne- og ungeområdet

En redegørelse om ovenstående funktioner på børne- og ungeområdet må inddrage MIPI's rolle, i og med MIPI direkte og indirekte allerede varetager en række af de ovenfor skitserede funktioner og opgaver. Som følge heraf vil redegørelsen komme med forslag til en reorganisering og en redefinering af MIPI i samspil med en kommende rådgivningsinstans på børne- og ungeområdet.

Det er vurderet hensigtsmæssigt, at modellerne for et fremtidigt børne- og ungeorgan bliver tænkt i relation til Naalakkersuisuts langsigtede strategi på børne- og ungeområdet. Som følge deraf vil monitorering og koordination af tværorganisatoriske/tværfaglige indsatser på børne- og ungeområdet blive integreret i redegørelsens forslag til en model.

Det centrale spørgsmål i redegørelsen er, hvordan børne- og ungeorganet sikres politisk uafhængighed og fleksible rammer for at varetage børns vilkår og rettigheder på en grundig og funktionel måde.

Redegørelsen skal danne grundlag for Inatsisartuts debat på Forårssamlingen 2010 om en institutionel varetagelse af børns rettigheder og vilkår. Naalakkersuisut planlægger at følge op med konkrete forslag til implementering i 2011 på baggrund af Inatsisartuts debat på Forårssamlingen 2010.

Resume

På Inatsisartuts efterårssamling 2009 forpligtede Naalakkersuisut sig til at udarbejde en redegørelse indeholdende en model for en institutionel varetagelse af børns og unges rettigheder til Inatsisartuts forårssamling 2010.

Det er vurderet hensigtsmæssigt, at modellen for et fremtidigt børne- og ungeorgan indbefatter MIPI's fremtidige rolle og Naalakkersuisuts langsigtede strategi på børne- og ungeområdet. Som følge deraf er monitorering og koordination af tværorganisatoriske/tværfaglige indsatser på børne- og ungeområdet integreret i redegørelsens forslag til en model.

FN udarbejdede i 1993 en række principper for nationale institutioner til at fremme og beskytte menneskerettigheder; de såkaldte Paris-principper. Grundlæggende siger principperne, at en effektiv, national menneskerettighedsinstitution må bygge på lige dele mandat, ekspertise og uafhængighed. Institutionen skal desuden have en egen identitet samt et vist mål af økonomisk og organisatorisk sikkerhed.

Med udgangspunkt i Paris-principperne har FN's Børnekomite i 2002 udarbejdet retningslinjer for uafhængige nationale menneskerettighedsinstitutioner til at fremme og beskytte børns rettigheder. Retningslinjerne har et generelt præg og kan implementeres i alle lande uanset landets størrelse og struktur. Imidlertid angiver de også detaljerede retningslinjer, der kan tilpasses til lokale forhold. Som følge heraf kan retningslinjerne bruges vejledende både i forhold til en samlet institution og i forhold til flere institutioner, der varetager børns rettigheder og opvækstvilkår.

Inddragelse af børn og unge er en vigtig forudsætning for en institution, der skal varetage børns rettigheder. FN's konvention om Barnets Rettigheder fastlægger en række overordnede principper om børns ret til beskyttelse mod alle former for krænkelser og overgreb. Men det særligt nyskabende i konventionen er barnets ret til inddragelse. I forbindelse med oprettelse af institutioner til varetagelse af børns rettigheder og vilkår, understreger FN, at inddragelse af børns synspunkter er et vigtigt aspekt i arbejdet.

Modellen i redegørelsen rummer en samlet organisation med et børneråd, en børnetalsmand og et sekretariat, der omfatter MIPI. Ideen med børnetalsmanden er at sikre børn de facto adgang til klageinstanser i samfundet uden at etablere en børneombudsmand. Børnetalsmanden i modellen er således et pædagogisk-formidlende bindeled mellem børn og unge og samfundets klageinstanser. Børnetalsmandens funktion er at sikre børn en synlig og tilgængelig adgang til kvalificeret rådgivning og vejledning i rettighedsspørgsmål af enhver art.

I Norden er der fem sammenlignelige statslige institutioner, der har til opgave at varetage børns rettigheder i samfundet. Det er kendetegnende for samtlige nordiske institutioner, at deres uafhængighed og myndighed er fastsat ved lov og nedfældet i bekendtgørelser, instrukser eller lignende. Det er endvidere et fællestræk, at

institutionerne har kompetencer, der rækker ud over vejledning og rådgivning til blandt andet at omfatte mulighed for at indhente redegørelser fra myndigheder og institutioner.

Modellen i den foreliggende redegørelse imødekommer FN's Paris-principper og FN's Børnekomites retningslinjer for institutioner på børnerettighedsområdet. De væsentligste principper er, at institutionen er politisk uafhængig, at den indbefatter en rådgivende og formidlende funktion, samt at børn og unge bliver inddraget og får de facto adgang til klageinstanser.

Modellen er udarbejdet med henblik på at etablere et fagligt og uafhængigt organ, der har kompetence til at arbejde for børns rettigheder og opvækstvilkår samt fremme børneperspektivet i bred forstand – blandt andet ved at sikre en kontinuerlig vurdering af børns rettigheder og opvækstvilkår.

Det vurderes, at en politisk uafhængig institution, der varetager børns rettigheder og opvækstvilkår i henhold til de foreslåede modeller, kan styrke børneområdet på politisk, administrativt og civilt niveau.

FN's Paris-principper anvendt på børnerettighedsområdet

FN udarbejdede i 1993 en række principper for nationale institutioner til at fremme og beskytte menneskerettigheder; de såkaldte Paris-principper ¹.

Grundlæggende siger principperne, at en effektiv national menneskerettighedsinstitution må bygge på lige dele mandat, ekspertise og uafhængighed. Institutionen skal have en egen identitet samt et vist mål af økonomisk og organisatorisk sikkerhed. Endvidere er det vigtigt, at institutionen indeholder viden om både teori og praksis på et givent område i forhold til nationale og internationale mål. Principperne skal sikre, at nationale institutioner kan fungere som konstruktive partnere i forhold til stat og civilsamfund i henhold til et fælles mål: At sikre menneskerettighederne.

Med udgangspunkt i Paris-principperne har FN's Børnekomite i 2002 udarbejdet retningslinjer for uafhængige nationale menneskerettighedsinstitutioner til at fremme og beskytte børns rettigheder. Retningslinjerne har et generelt præg og kan derfor implementeres i alle lande uanset størrelse og struktur. Imidlertid angiver de også en række detaljerede retningslinjer, der kan tilpasses til lokale forhold. Som følge heraf kan retningslinjerne bruges vejledende både i forhold til en samlet institution og i forhold til flere institutioner, der varetager børns rettigheder og opvækstvilkår i et givent land.

Grundlaget for FN's retningslinjer på området er FN's Konvention om Barnets Rettigheder.

Af retningslinjerne fremgår det, at alle lande bør etablere et organ, en institution eller en komite på området, der indeholder repræsentanter for NGO'er ², den filosofiske/religiøse sfære, universitetsverdenen/eksperter, parlamentarikere og repræsentanter fra den centrale administration. Den sidstnævnte gruppe bør alene have rådgivende kompetence. Organet skal oprettes gennem en lov, der sikrer kontinuitet samt de centrale præmisser: Uafhængighed og pluralisme.

FN's Børnekomite anfører en lang række opgaver og handle-metoder, som kan eller skal være tilgængelige i forhold til en institution, der varetager børns rettigheder. Primært er det vigtigt, at institutionen etablerer et nærhedsprincip i forhold til børn, så børn får direkte adgang til institutionen. Det er særligt vigtigt, at institutionen har øje for udsatte børn, og at børn bliver inddraget og konsulteret – fx i form af et børnepanel bestående af børn.

Institutionen skal kunne rapportere uafhængigt og særskilt om børns rettigheder til offentlige og parlamentariske organer. I forlængelse af institutionens rapporteringer mv. skal der på årlig basis afholdes

¹ Paris Principperne for Nationale Menneskerettighedsinstitutioner (National Human Rights Institutions) er udarbejdet af den første samling af nationale menneskerettighedsinstitutioner i 1991, og vedtaget af FN-organerne ved generalforsamlingen i 1993.

² NGO (non-governmental organization) er den engelske betegnelse for organisationer, som ikke er styret af staten – fx foreninger, interesseorganisationer, mellemfolkelige organisationer mv.

en debat i parlamentet med henblik på at give parlamentarikerne mulighed for at debattere institutionens vurderinger og policy anbefalinger samt vurdere myndighedernes efterlevelse af Børnekonventionen.

I henhold til FN's retningslinjer bør institutionen indbefatte en ombudsfunktion, hvormed det bliver muligt for institutionen at høre og behandle klager fra enkeltpersoner, foretage undersøgelser, udspørge vidner og have adgang til bevismateriale. Institutionen skal desuden have mulighed for at sikre børn effektive redskaber i form af forsvar, klageprocedurer mv., når der sker brud på børns rettigheder. Endvidere skal institutionen kunne yde støtte til børn, der ønsker at tage sager op hos domstolene - særligt i forhold til overholdelse af børnekonventionsrettighederne.

Ved siden af ovenstående anfører FN's Børnekomite følgende forhold som vigtige i forbindelse med institutioner, der varetager børns rettigheder og opvækstvilkår:

- Institutionen skal monitorere myndighedernes efterlevelse af børnekonventionen.
- Der skal være en gensidig hørings- og rådgivningsforpligtelse i forhold til regering og parlament.
- Institutionen skal have en formidlingsforpligtelse i forhold til offentligheden og en undervisningsforpligtelse i forhold til grupper i samfundet.
- Institutionen skal kunne varetage juridiske/administrative opgaver samt udarbejde anbefalinger.
- Institutionen skal have mulighed for at etablere arbejdsgrupper.
- Der skal afholdes regelmæssige møder.
- Der skal udarbejdes årsrapporter.
- Institutionen har offentlighedsforpligtelse
- Institutionen skal have aktive relationer til NGO'er.

I henhold til FN's Børnekomite kan de enkelte lande have flere institutionelle enheder såsom et børneråd, et børneombud mv. Imidlertid kan man også vælge at samle kompetencerne i én samlet institution afhængig af ressourcer og organisationsstruktur.

Generelle betragtninger

Børneperspektivet

Tilgængelighed og synlighed i forhold til børn og unge er en grundlæggende forudsætning for en institution, der skal varetage børns rettigheder. Når målgruppen primært er børn og unge er det vigtigt, at institutionen forholder sig til dette. Bred viden om målgruppens behov og interesser er centrale elementer i en effektiv strategi. Med hensyn til synlighed er det vigtigt at analysere, hvordan institutionen mest effektivt kan markedsføre sig i forhold til børn og unge. Med hensyn til tilgængelighed er det en forudsætning, at institutionen er udadvendt og opsøgende i forhold til børn og unge. Institutionen må desuden skabe tilbud, der appellerer til børn og unge og sætter sig i deres sted i forhold til spørgsmål om anonymitet, tempo osv.

Inddragelse af børn og unge er en anden vigtig forudsætning for en institution, der skal varetage børns rettigheder. FN's konvention om Barnets Rettigheder fastlægger en række overordnede principper om børns ret til at blive beskyttet mod alle former for krænkelse og overgreb. Men det særligt nyskabende i konventionen er barnets ret til inddragelse. I forbindelse med oprettelse af institutioner til varetagelse af børns rettigheder og vilkår, understreger FN, at inddragelse af børns synspunkter er et vigtigt aspekt i arbejdet. Det er fælles for de nordiske institutioner på området, at børns egne beskrivelser af tanker, meninger og oplevelser bliver inddraget. Tesen er, at børns holdninger og forslag kan medvirke til at kvalificere arbejdet og gøre det mere relevant for børn.

Der har siden Børnekonventionens ikrafttræden været øget fokus på metoder til at inddrage børns og unges meninger og synspunkter. Blandt andet eksisterer der i Norden en række børnenetværk og børnepaneler, der udover at inddrage børn i diskussioner mv. også fungerer som vigtige informationskilder til undersøgelser, statistikker o.l. på børne- og ungeområdet.

Grønland har ratificeret FN's Børnekonvention og er således forpligtet sig til en retstilstand, der er i overensstemmelse med konventionen. Dermed er Grønland også forpligtet til tilrettelægge børns deltagelse i henhold til artikel 12. I bemærkningerne til artikel 12 fremgår det, at det er voksnes ansvar at sikre, at alle børn kan ytre deres mening, og at det kan ske på en god måde. Børn skal ikke kæmpe for at blive hørt.

Harry Shier fra Centre for Education in Health and Environment i Nicaragua har udviklet en femtrinnsmodel, der deler begrebet børns deltagelse op på fem niveauer.

1. Barnet bliver lyttet til
2. Barnet får hjælp til at udtrykke sine synspunkter
3. Der bliver taget hensyn til barnets synspunkter
4. Barnet bliver involveret i beslutningsprocesser
5. Barnet får indflydelse på beslutninger og deler ansvar for beslutninger

Ifølge Nordisk Ministerråds udgivelse "Modeller for barns medvirkning" udgør de tre første niveauer minimum med henblik på at følge intentionerne i artikel 12. Udgivelsen er en eksempelsamling, der beskriver 'cases' om synlighed, tilgængelighed og inddragelse på børne- og ungeområdet.

Retslige og principielle overvejelser

En børnerettighedsinstitution, der varetager børns rettigheder på retsligt og principielt plan, må nødvendigvis tage afsæt i FN's Konvention om Barnets Rettigheder, i og med konventionen i høj grad legitimerer en politisk positionering i forhold til børns rettigheder og livsvilkår. Konventionen bekendtgør således en række ideale mål og er et fremadrettet udgangspunkt for debat og ændringer af det bestående. Som følge deraf er konventionen velegnet som fundament for et proaktivt og udadvendt råd, der varetager børns vilkår og rettigheder i et bredt perspektiv.

En fordel ved at anvende FN's Konvention om Barnets Rettigheder som fundament frem for national lovgivning i forhold til en børnerettighedsinstitution er således, at konventionen ikke alene er et juridisk dokument, men i lige så høj grad et politisk instrument. Konventionens tekst er åben for en dynamisk fortolkning og rettet mod fremtiden, hvilket lægger op til kontinuerlige revurderinger af børns vilkår og rettigheder. Som følge heraf vil der hele tiden være rum for forbedringer både retsligt og politisk, hvilket gør konventionen velegnet som instrument til monitorering af samfundsudviklingen i et børneperspektiv, identifikation af gråzoner i lovgivningen og udarbejdelse af fremadrettede policy anbefalinger.

Med afsæt i FN's Konvention om Barnets Rettigheder vil en børnerettighedsinstitution have gode operationelle rammer for arbejdet med at fremme børns vilkår og rettigheder. Desuden vil et afsæt i Børnekonventionen betone institutionens politiske uafhængighed, hvormed den gives mulighed for at handle på baggrund af egne beslutninger. FN's Børnekomite fremhæver politisk uafhængighed som en afgørende forudsætning for, at nationale børnerettighedsinstitutioner kan bidrage effektivt til at styrke børns vilkår. I General Comment No. 2 (2002) opfordrer Børnekomiteen alle lande til at etablere uafhængige børnerettighedsinstitutioner, der - i dialog med det politisk-administrative niveau – kan medvirke til at monitorere og styrke børns vilkår³.

I en grønlandsk sammenhæng vil det være hensigtsmæssigt at adskille den politiserende del og den ombudsmæssige del i en børnerettighedsinstitution. Det skyldes blandt andet spørgsmål om det retslige grundlag og forståelsen af ombudsmandsinstitutionen. Ombudsmandsmodellen i Grønland bygger i lighed med den danske model på Grundlovens § 55, der forudsætter en personlig, generel retslig og uafhængig kontrol i sager om myndighedsansvar på vegne af Inatsisartut. Som følge heraf vil det i praksis være vanskeligt for en grønlandsk ombudsinstitution at indgå i et formelt samarbejde med en børnerettighedsinstitution, der varetager opgaver udover retslig kontrol med forvaltningsmyndigheder.

³ Committee on the Rights of the Child: General Comment No. 2 (2002): The role of independent human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child

Konstruktionen kan skabe u hensigtsmæssige begrænsninger i forhold til børnerettighedsinstitutionens dispositionsfrihed og uafhængighed, i og med ombudsmanden jf. Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut er valgt af Inatsisartut og behandler sager om myndighedsansvar på et retsligt niveau. Det er ikke i overensstemmelse med FN's anbefalinger vedrørende National Human Rights Institutions (Nationale Menneskerettighedsinstitutioner)⁴, hvor dispositionsfrihed og uafhængighed bliver fremhævet som afgørende forudsætninger.

En model, hvor et børneråd fungerer inden for samme organisatoriske ramme som et ombud, risikerer at blive u hensigtsmæssigt begrænset i forhold til uafhængighed og dispositionsfrihed. Desuden kan en sådan model rejse tvivl om ombudsinstitutionens politiske neutralitet, når institutionen pålægges opgaver, der indebærer stillingtagen til politiske spørgsmål. En adskillelse af rådsfunktionen og ombudsfunktionen er derfor nødvendig i forhold til at imødegå begrænsninger og begrebsforvirring.

Med hensyn til MIPI's fremtidige kompetence og organisation er videnscenteret tiltænkt en rolle som en videns -, formidlings - og dokumentationssektion i børnerettighedsinstitutionen. I årsberetningen fra 2008 efterspørger MIPI øget politisk uafhængighed, men samtidig anerkender MIPI, at man ikke kan varetage hele børne- og ungeområdet uden den brede kompetence og forankring, bestyrelsen i dag repræsenterer.

Ved at placere MIPI i en uafhængig børnerettighedsinstitution vil MIPI både opnå øget politisk uafhængighed og samtidig have en bred faglig kompetence at trække på i kraft af rådets ekspertise. Endvidere kan placeringen sikre MIPI den ledelse og repræsentation, videnscenteret efterspørger i sin årsberetning fra 2008. Et børneråd vil på sin side have en nyttig og direkte tilgang til MIPI's kompetence. En sammenkædning af de to institutioner kan derfor skabe synergi og være til gavn for begge institutioner.

Præmisser for et børneråd

Med hensyn til kompetence - og opgaveområde tager redegørelsen udgangspunkt i, at et børneråd er uafhængigt. I henhold til FN's anbefalinger skal rådet tilsammen repræsentere en bred og tværfaglig indsigt i spørgsmål om børns levevilkår og rettigheder. Det vil være rådets overordnede kompetence - og opgaveområde at arbejde for at fremme børns vilkår og rettigheder på et principielt plan med udgangspunkt i Børnekonventionen, herunder at monitorere samfundsudviklingen i et børneperspektiv. I forbindelse med dette arbejde kan Børnerådet samarbejde med NGO'er og relevante internationale organisationer.

Set i forhold til kompetence - og opgaveområdet er det en forudsætning, at børnerådet markerer sig som en synlig og tilgængelig repræsentant for alle børn og unge i Grønland. Det ligger implicit i betegnelsen, at rådet tilbyder råd og vejledning til borgere, organisationer og myndigheder i alle spørgsmål vedrørende børn og unge. I den henseende er det en særlig udfordring at udvikle strategier, der sikrer kontakt til – og kommunikation med primærmålgruppen: Børn og unge. Det samme gør sig gældende i forbindelse med

⁴ Jf. afsnit 3 om FN's Paris principper vedr. Nationale Menneskerettighedsinstitutioner

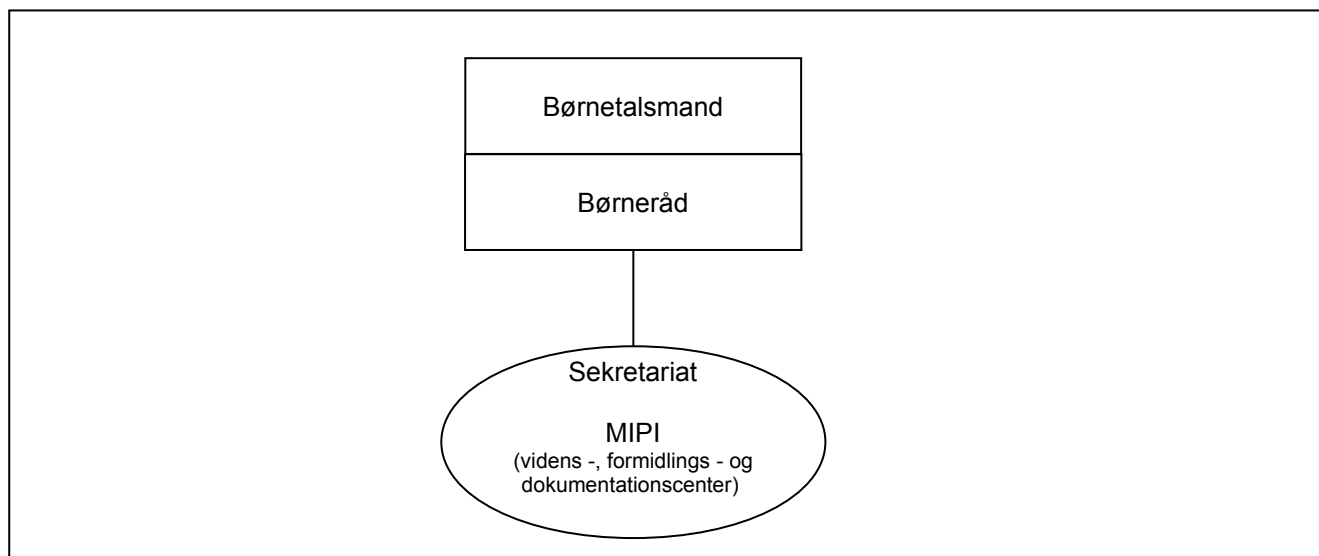
børnerådets deltagelse i den offentlige debat, hvor børns synspunkter, behov mv. bør være afspejlet i rådets bidrag.

Med henblik på at fremme det offentlige kendskab til børns opvækstvilkår og rettigheder, bør rådet have mulighed for at iværksætte forskning, undersøgelser mv., hvilket kan ske i samarbejde med rådets sekretariat omfattende MIPI og eventuelt eksterne samarbejdspartnere. På basis af rådets tværfaglige kompetence og genererede viden kan rådet følgelig fremkomme med synspunkter og policy anbefalinger til det politisk-administrative niveau.

Et børneråd, der er politisk uafhængigt, vil udgøre en form for kontrolinstans i forhold til det politisk-administrative niveau, hvilket blandt andet kan ske i form af skyggerapporter i forbindelse med rapporteringer til FN's Børnecomite og i forbindelse med NGO-deltagelse ved komiteens eksaminationer. Yderligere vil det være hensigtsmæssigt, at et børneråd er bekendt med relevante planer/tiltag på det politisk-administrative plan.

Med henblik på at manifestere og forankre den politiske uafhængighed bør et børneråd have adgang til at søge finansiering af sit virke udover finanslovsfinansieringen. Dette kan ske gennem fonde, erhvervslivet mv.

Model for en børnerettighedsinstitution i Grønland



Om modellen:

Modellen udgør en politisk uafhængig institution på børneområdet, der indgår i et formaliseret samarbejde med den politiske og administrative koordination på børne- og ungeområdet, der skal sikre vidensdeling, koordination mv.

Børnetalsmanden og børnerådet har sig eget sekretariat, der omfatter MIPI, og varetager børns rettigheder og vilkår i henhold til fastsatte økonomiske (med mulighed for alternativ finansiering) og lovgivningsmæssige rammevilkår.

Børnetalsmanden er formand for børnerådet. MIPI indgår som en del af børnerådets sekretariat.

Generelt om modellen

Modellen tager udgangspunkt i Paris-princippet og anbefalingerne fra FN's Børnekomite samt betragtningerne i det forudgående afsnit. Den rummer en samlet institution, der inkluderer et børneråd, en børnetalsmand og et sekretariat omfattende MIPI.

Tanken bag børnetalsmanden er at sikre børn de facto adgang til klageinstanser i samfundet, uden at det er nødvendigt at etablere et børneombud. Sat i forhold til ombudsmanden har børnetalsmanden ikke tilsvarende juridiske kompetencer. I stedet er børnetalsmanden et pædagogisk-formidlende bindeled mellem børn og unge til samfundets eksisterende klageinstanser, herunder det sociale ankenævn og ombudsmanden ⁵. Børnetalsmanden indebærer således en funktion til at sikre børn en synlig og tilgængelig adgang til kvalificeret rådgivning og vejledning i rettighedsspørgsmål af enhver art.

Det foreslås, at børnetalsmanden ansættes efter stillingsopslag og indsættes af Naalakkersuisut som formand for børnerådet. Det foreslås endvidere, at der udarbejdes ny lovgivning omfattende børnetalsmanden/børnerådet og MIPI. Samarbejdet mellem børnetalsmanden/børnerådet og den politiske og administrative koordination på børne- og ungeområdet foreslås formaliseret i en aftale - ikke i form af

⁵ Jf. § 12 i Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut kan enhver henvende sig til ombudsmanden, herunder også børn og unge

lovgivning.

I henhold til de forudgående betragtninger foreslås det, at børnerådets arbejde tager afsæt i FN's konvention om barnets rettigheder ud fra anskuelsen om, at konventionen udgør et fleksibelt og dynamisk udgangspunkt for varetagelse børns rettigheder i et bredt, fremadrettet perspektiv.

Modellen undgår de skitserede problematikker i afsnittet om råds- og ombudsfunktioner, i og med børnetalsmandens funktion ikke er retslig i sit udgangspunkt. Hensigten er derimod, at børnetalsmanden skal kunne varetage børns rettigheder frit og uafhængigt med udgangspunkt i FN's Børnekonvention. I den henseende vil det ikke være hensigtsmæssigt med en konstruktion, hvori børnetalsmandens dispositionsfrihed er begrænset af spørgsmål om det retslige udgangspunkt mv.

Børnetalsmanden vil være børnerådets repræsentant udadtil og skal arbejde ud fra det samme brede børneperspektiv som rådet. En børnetalsmand vil således varetage et bredere kompetencefelt end en børneombudsmand. Det kan i sagens natur medføre, at varetagelsen af børns rettigheder i juridisk forstand vil stå svagere, da børnetalsmanden ikke udgør en specialiseret funktion. Børnetalsmanden vil således være afhængig af eksisterende klageinstansers ekspertise og prioritering af eventuelle klagesager på området. Omvendt vil børnetalsmanden have mandat til at deltage aktivt i den offentlige debat og sætte børns rettigheder på den offentlige dagsorden i et bredt perspektiv. Endvidere vil børnetalsmanden have direkte kontakt og adgang til rådets og sekretariatets/MIPI's ekspertise.

Om børnetalsmanden

Børnetalsmanden skal være et centralt og uafhængigt omdrejningspunkt for alle børn og unge i Grønland. Med udgangspunkt i FN's Børnekonvention skal talsmanden være en aktiv fortaler for alle børn og unge og sikre deres ret til at klage, deres adgang til at klage og deres ret til at blive hørt. Børnetalsmanden skal have særligt fokus på udsatte børns vilkår og børn med særlige behov.

Som et alternativ til en børneombudsmand skal børnetalsmanden tilbyde alle børn og unge vejledning vedrørende rettigheder og klageadgang. Det vil sige, at børnetalsmanden på en synlig og tilgængelig måde skal stå til rådighed for alle børn og unge, så de får den nødvendige hjælp til at komme videre med en given problemstilling.

Børnetalsmanden skal ikke alene beskæftige sig med børns retssikkerhed, men også børns levevilkår i et bredt børneperspektiv, der løfter debatten om børns rettigheder op på et mere principielt plan og f.eks. inddrager filosofiske, sociologiske og psykologiske aspekter mv. I den forbindelse vil børnetalsmanden have behov for at trække på børnerådets ekspertise og kompetence, i og med børnerådets arbejde baserer sig på tværfaglighed og pluralisme. Børnetalsmanden skal fungere som primær repræsentant for den samlede organisation og sikre, at institutionens arbejde bliver videreformidlet i samfundet.

Børnetalsmanden bør besøge offentlige og private institutioner med henblik på at fremme børneperspektivet som drivkraft i institutionernes virke. Endvidere kan børnetalsmanden udtale sig om relevante politiske tiltag, ligesom han/hun kan anmode myndigheder og institutioner mv. om redegørelser på relevante områder. Børnetalsmanden kan handle af egen drift eller efter henvendelse. Børn og unge skal have førsteprioritet.

Børnetalsmandens arbejde skal tage udgangspunkt i, at børn og unges retsstilling i samfundet i praksis ofte er mangelfuld. De eksisterende klageadgange i samfundet har ikke nødvendigvis værktøjerne til at håndtere henvendelser fra børn og unge og er i praksis rettet mod voksne. Derfor har børn og unge behov for råd og vejledning, så de kan drage fordel af de rettigheder, de har. På nogle områder er mekanismerne til at sikre inddragelse og medbestemmelse særligt mangelfulde. Som følge heraf skal børnetalsmanden i samarbejde med børnerådet identificere områder, hvor børns rettigheder står svagt, og formidle dette videre til politikere, myndigheder og borgere.

Det er afgørende for institutionens integritet, at børnetalsmanden inddrager børns synspunkter og tanker i sit arbejde. Det betyder, at børneombudsmanden skal besøge skoler, fritidsklubber, sportsforeninger mv. og således opsøge og repræsentere børn på en synlig og tilgængelig måde. Det foreslås endvidere, at børnerådet og børnetalsmanden bliver sat på skoleskemaet i forbindelse med folkeskolernes undervisning i FN's Konvention om Barnets Rettigheder.

Henvendelser til børnetalsmanden skal altid behandles i henhold til sagsbehandlingslovens og offentlighedslovens bestemmelser, og børnetalsmandens udtalelser er alene vejledende i forhold til institutioner og myndigheder, der træffer afgørelser i henhold til den almindelige lovgivning. Som følge af det omfattende og komplekse kompetenceområde børnetalsmanden varetager, vil han/hun antagelig have behov for bl.a. juridisk assistance i sekretariatet.

Om børnerådet

Modellen for børnerådet tager udgangspunkt i Børnekomiteens principper for National Human Right Institutions, der anbefaler, at børnerådet er politisk uafhængigt med egen lov og budget. Sammensætningen af rådet skal først og fremmest sikre en bred og tværfaglig indsigt i spørgsmål om børns levevilkår og rettigheder.

Børnerådet skal arbejde for at fremme børns levevilkår og rettigheder med udgangspunkt i FN's Børnekonvention og vil være repræsenteret ved børnetalsmanden. Fordelen ved at have én meget klar profil på området er, at det bliver forståeligt for børn og unge, hvem der repræsenterer dem, og hvor de kan henvende sig, hvis de føler, deres rettigheder bliver krænket eller truet.

Børnerådet skal kritisk og konstruktivt monitorere samfundsudviklingen i et børneperspektiv og undersøge lovgivning og administration på børne- og ungeområdet. På flere områder er der behov for at synliggøre børns opvækstvilkår og påpege forhold, hvor børns behov og rettigheder ikke bliver tilgodeset.

Den samlede institution skal samarbejde med myndigheder, institutioner, NGO'er og rådgivninger på børne- og ungeområdet ved f.eks. at bidrage til koordination, vidensdeling og kompetenceudvikling. Det er vigtigt, at institutionen aktivt medvirker til at sikre et kvalificeret grundlag for en bæredygtig strategi på børne- og ungeområdet.

Om sekretariatet/MIPI

Sekretariatet, der omfatter MIPI, har til opgave at servicere børnetalsmanden og børnerådet samt medvirke til at udarbejde rapporter/årsberetninger, hørings svar mv. og understøtte arbejdet på fagligt niveau.

Organisatorisk indgår MIPI som en afdeling i sekretariatet og referer til sekretariatslederen.

MIPI vil indgå i børnerådsinstitutionen som rådets videns -, formidlings - og dokumentationscenter, der tilvejebringer viden/dokumentation i henhold til rådets prioriteringer og bidrager til at formidle rådets analyser, vurderinger, anbefalinger mv.

Det vil være hensigtsmæssigt at MIPI direkte eller indirekte deltager i børnerådet. Eksempelvis ved at have en repræsentant siddende i rådet eller ved deltagelse på anden vis.

Resume af model

Enhed	Formål	Opgaver	Kompetencer
1. Børnetalsmand (lov om børnetalsmanden og børnerådet) (egen finanslovsbevilling) (politisk uafhængig)	<ul style="list-style-type: none"> - Pædagogisk-formidlende bindeled mellem børn og eksisterende klageinstanser - Fortaler for alle børns og unges rettigheder 	<ul style="list-style-type: none"> - Varetage børns rettigheder med afsæt i FN's Børnekonvention - Være synlig og tilgængelig for alle børn og unge - Formand for børnerådet 	Undersøgelser på opfordring eller eget initiativ vedr. børns rettigheder og opvækstvilkår
2. Børneråd (lov om børnetalsmanden og børnerådet) (egen finanslovsbevilling) (politisk uafhængig)	<ul style="list-style-type: none"> - Monitorere og evaluere samfundsudviklingen på børneområdet med udgangspunkt i Børnekonventionens bestemmelser - Sikre et bredt fagligt børneperspektiv på ny lovgivning, samfundsdebatten mv. - Skabe fokus og viden på børneområdet - Repræsentant for alle børn og unge 	<ul style="list-style-type: none"> - Udarbejde høringssvar, policy anbefalinger med udgangspunkt i Børnekonventionens bestemmelser - Være synlig i den offentlige debat/formidle budskaber mv. - Rådgive/vejlede ved henvendelse fra myndigheder, ngo'er, borgere mv. - Udarbejde skyggerapporter i forbindelse med FN rapporter og eksaminationer - Iværksætte undersøgelser, forskning mv. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rammer fastlægges ved lov - Ikke direkte politisk og administrativ kompetence
3. Sekretariat/MIPi	<ul style="list-style-type: none"> - Servicere Børnerådet - Komme med input og tilvejebringe viden/dokumentation på rådets forespørgsel 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervalrapporteringer - Høringssvar o.l. - Undersøgelser (internt/ekstern) (arbejdsgrupper) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ikke direkte politisk og administrativ kompetence

Børneombud og børneråd i Norden

I Norden er der fem sammenlignelige statslige institutioner samt en række andre institutioner, der har til opgave at varetage børns rettigheder i samfundet. I Sverige, Norge, Finland og Island bliver institutionerne betegnet som børneombud ud fra forskellige konceptioner af et ombuds funktion og kompetence. I Danmark har man ønsket at undgå begrebsforvirring i offentligheden om ombudsmandsinstitutionen og har oprettet et råd frem for et ombud.

Alle skandinaviske børneombud inklusiv det danske børneråd varetager børns rettigheder med afsæt i FN's Konvention om Barnets Rettigheder. Norge og Island har inkorporeret konventionen, mens Sverige og Danmark har ratificeret konventionen. Det vil ganske kort sige, at Sverige og Danmark har forpligtet sig til at efterleve konventionens bestemmelser, mens Norge og Island har implementeret konventionen i deres nationale lovgivning.

Det er kendetegnende for samtlige nordiske institutioner, at deres uafhængighed og myndighed er fastsat ved lov og nedfældet i bekendtgørelser, instrukser eller lignende, der har relativt ensartede strukturer. Det er endvidere et fællestræk, at institutionerne har kompetencer, der rækker ud over vejledning/rådgivning til blandt andet også at omfatte mulighed for at indhente redegørelser o.l. fra myndigheder og institutioner.

Begrebsmæssigt dækker betegnelsen børneombudsmand ikke over den traditionelle (danske) forståelse af ombudsmandsinstitutionen, i og med de nordiske børneombud på flere områder går ud over en traditionel ombudsmands opgaveområde, mens de på andre områder ikke har samme bemyndigelse som en traditionel ombudsmand.

Det danske børneråd og det svenske børneombud har relativt enslydende opgaver og kompetencer. Børneombudet i Sverige har i lighed med børnerådet i Danmark ikke tilsynsret og kompetence til at behandle klager fra børn og unge – og ligesom i Danmark skal børn og unge i Sverige benytte de samme klageinstanser som voksne. I Norge har børneombudsmanden et bredere mandat, i og med børn og unge kan klage til Børneombudsmanden, hvorefter han kan vurdere enkelte sager og komme med henstillinger. Det er imidlertid karakteristisk for samtlige nordiske institutioner, at de generelt ikke behandler enkeltsager og ikke har formel beslutningsmyndighed.

Børnerådet i Danmark

Børnerådet i Danmark er et statsligt råd, hvis beføjelser og virkeområde er berammet i en bekendtgørelse. Rådet arbejder for børns ret til beskyttelse, indflydelse og omsorg. Det er politisk uafhængigt og kan derfor handle på baggrund af egne beslutninger.

Børnerådet er tværfagligt sammensat og består af en formand og seks medlemmer. Tilsammen repræsenterer rådet en bred indsigt i børns opvækst og udvikling. Rådets daglige arbejde varetages af Børnerådets sekretariat.

Børnerådet taler børns sag i den offentlige debat og arbejder bredt på at sikre bedre levevilkår for børn. Rådet beskæftiger sig med alle aspekter af børns liv: Skole-, kultur- og fritidsliv, sociale og sundhedsmæssige forhold, børn med særlige behov, børns retsstilling, kommunikation m.v.

Som navnet antyder, er børnerådet et rådgivende organ frem for noget andet. Rådet har ikke mulighed for at udføre tilsyn med myndighederne eller udtale kritik på baggrund af konkrete sager.

Børneombuddet i Norge

Børneombuddet i Norge er en uafhængig og partipolitisk neutral institution, der er oprettet under egen lov. Børneombuddets hovedopgave er at fremme børns interesser i det offentlige og private og monitorere udviklingen i børns opvækstvilkår.

Børneombuddet varetager børns interesser i forbindelse med planlægning og udredninger på alle områder ved blandt andet at overvåge, at lovgivningen til værn om børns interesser bliver overholdt, og om norsk ret og forvaltningspraksis er i overensstemmelse med de forpligtelser, Norge har i henhold til FN's Børnekonventionen.

Ombuddet har endvidere til opgave at foreslå tiltag, der kan styrke børns rettigheder samt fremkomme med forslag, der kan forebygge konflikter mellem barn og samfund. I forlængelse her af skal børneombuddet følge med i, om der formidles tilstrækkelig information til det offentlige og private om børns rettigheder og de tiltag, der vurderes at være behov for.

Den norske børneombudsmand har ikke formel beslutningsmyndighed og bedriver derfor ikke sagsbehandling af enkeltsager efter forvaltningsloven. Imidlertid skal alle henvendelser til børneombudsmanden besvares og behandles i henhold til tavshedspligt, journalføringspligt og offentlighedslovens bestemmelser. Ombuddet begrunder afslag om sagsbehandling på en måde, der bidrager til at motivere handlekraft hos den henvendende part. Henvendelser fra børn og unge gives altid førsteprioritet.

Børneombuddet i Sverige

Børneombuddet i Sverige er en statslig institution, hvis hovedopgave er at fremme børns rettigheder og interesser med afsæt i Børnekonventionen. Ombudsmanden skal udbrede kendskabet til konventionen og monitorere, hvorledes konventionen bliver efterkommet i samfundet. I forlængelse heraf udarbejder børneombuddet forslag til regeringen om lovændringer og arbejder for, at statslige myndigheder, kommuner og Landstinget anvender Børnekonventionen som udgangspunkt i deres arbejde.

En vigtig del af børneombuddets arbejde er at deltage aktivt i den offentlige debat og skabe opinion i spørgsmål, der angår børns rettigheder og interesser samt påvirke beslutningstagernes og offentlighedens betragtningsmåder i børne- og ungespørgsmål. Børneombuddet udøver imidlertid ikke tilsyn over andre myndigheder og kan ikke tage stilling i enkeltsager.

Børneombuddet skal have løbende kontakt med børn og unge for at høre om deres holdning i aktuelle spørgsmål. Kontakten sker blandt andet gennem besøg på skoler og i foreninger og via brevveksling, telefon og ombuddets egen hjemmeside. To gange om året samarbejder børneombudsmanden med et antal kontaktklasser, der bidrager til at besvare enkeltspørgsmål. Desuden har børneombudsmanden flere børneråd samt et ekspertråd til at støtte op om arbejdet. På årlig basis udgiver ombuddet en rapport til regeringen, der redegør for børns og unges situation i Sverige, deres muligheder og problemer.

Børneombuddet i Island

Børneombudsmanden i Island bliver formelt indsat af Islands præsident på forslag af statsministeren og er selvstændig i sit virke samt uafhængig af myndighedsinstrukser. Børneombuddets opgave er at forbedre vilkårene for børn og varetage deres behov, interesser og rettigheder overfor offentlige og private myndigheder på alle samfundsplaner. Som følge heraf skal børneombudsmanden sikre, at statslige myndigheder, kommuner, foreninger, enkeltpersoner mv. i deres arbejde tager fuldt hensyn til børns behov, interesser og rettigheder. Endvidere skal børneombudsmanden fremkomme med forslag til lovændringer og tiltag til den islandske regering.

Børneombuddet behandler ikke sager om personlige kontroverser og sager vedrørende enkeltindivider, som det er pålagt myndighederne, domstolene og Altingets ombudsmand at behandle. Imidlertid skal børneombuddet vejlede borgere om de muligheder, der forefindes inden for den centrale forvaltning og domstolene.

Børneombudsmanden træffer selv beslutning om, hvorvidt en indkommende sag giver anledning til behandling fra embedets side. Hvis børneombuddet vælger at tage sagen til behandling, søger han/hun oplysninger hos de involverede parter. For at kunne varetage sin funktion, kan børneombudsmanden altid afkræve offentlige myndigheder de oplysninger, han/hun anser som nødvendige for behandling af sagen. Desuden kan børneombuddet afkræve foreninger, organisationer og personer oplysninger, såfremt der vurderes, at disse har forbrudt sig mod børns rettigheder i samfundet. Børneombudsmanden har endvidere uhindret adgang til alle institutioner, der anbringer børn eller tager sig af børn.

Børneombudsmanden fremkommer med indstillinger, forslag og bemærkninger til forbedring af bestående forhold for børn og unge, men har ingen formel beslutningsmyndighed.

Overblik over nordiske børneråd/børneombud

	Danmark (5,5 mio. indbyggere)	Sverige (9,3 mio. indbyggere)	Norge (4,8 mio. indbyggere)	Island (325.000 indbyggere)
Institution	Børneråd	Børneombudsmand	Børneombudsmand	Børneombudsmand
Ressortområde	Socialministeriet	Socialministeriet	Børne- og ligestillingsministeriet	Statsministeriet
Medlemmer	1 formand 6 medlemmer	1 Børneombudsmand	1 Børneombudsmand	1 Børneombudsmand
Procedure for valg	Formanden udpeges af socialministeren. Seks medlemmer udpeges efter indstilling fra relevante organisationer.	Udpeges af Socialministeren (efter stillingsopslag)	Udpeges af statsrådet efter indstilling fra ressortminister	Udpeges formelt af Islands præsident efter indstilling fra statsministeren
Valgperiode	3 år	6 år	4 år	5 år
Grundlag	FN's Børnekonvention (Ratificeret)	FN's Børnekonvention (Ratificeret)	FN's Børnekonvention (Inkorporeret)	Uoplyst (BK Inkorporeret)
Tilsynsret	Nej	Nej	Ja	Ja
Behandling af enkeltsager	Nej	Nej	Nej – men yder råd og vejledning i enkeltsager	Nej – men yder råd og vejledning i enkeltsager
Personale og budget	5,5 mio. kr. 7 årsværk	17 mio. kr. 23 årsværk	Uoplyst 13,5 årsværk	Uoplyst Uoplyst

Konklusioner og anbefalinger

Modellen i den foreliggende redegørelse imødekommer FN's Paris-principper og FN's Børnekomites retningslinjer for institutioner på børnerettighedsområdet. De væsentligste principper er, at institutionen er politisk uafhængig, at den indbefatter en rådgivende og formidlende funktion, samt at børn og unge bliver inddraget og får de facto adgang til klageinstanser.

Modellen er udarbejdet med henblik på at etablere et fagligt og uafhængigt organ, der har kompetence til at fremme viden og debat om børns rettigheder og opvækstvilkår – blandt andet ved at sikre en kontinuerlig vurdering af børns rettigheder og opvækstvilkår.

Modellen indbefatter et børneråd, der skal monitorere samfundsudviklingen og vurdere samfundstiltag, strategier, lovgivning mv. fra et børneperspektiv. Det indgår desuden i modellen, at hele samfundet - særligt børn og unge - skal have adgang til rådets ekspertise. MIPI er integreret i modellen med henblik på at videreudvikle MIPI og understøtte videns og dokumentationsaspektet.

Institutionen kan medvirke til at synliggøre børns opvækstvilkår og rettigheder samt mulighederne for forbedringer. Derved kan der skabes grobund for, at børn kender og bruger deres rettigheder, og at børns rettigheder i højere grad bliver efterlevet i samfundet. Endvidere kan institutionen medvirke til, at der kommer mere fokus på at skabe tryghed og omsorg i børns opvækst.

Det vurderes, at en politisk uafhængig institution, der varetager børns rettigheder og opvækstvilkår i henhold til de foreslåede modeller, kan styrke børneområdet på politisk, administrativt og på offentligt niveau.

Anbefalinger

På baggrund af redegørelsens udredninger og konklusioner anbefales det, at:

- Modellen danner arbejdsgrundlag for etablering af et børneråd, hvor formanden varetager funktionen som børnetalsmand. Til institutionen skal der være tilknyttet et sekretariat samt et videns -, formidlings - og dokumentationscenter.
- Der udarbejdes lovforslag i 2011 om et børneråd, en børnetalsmand og et videnscenter om børn og unge.
- Der afsættes en særlig bevilling på finansloven til et børneråd, en børnetalsmand og et videnscenter om børn og unge.