

BETÆNKNING**Afgivet af Udvalget for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke****vedrørende****Forslag til Inatsisartutlov om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i
førskolealderen***Fremsat af Naalakkersuisoq for Børn, Unge og Familier***Afgivet til forslagens 2. behandling**

Udvalget har under behandlingen bestået af:

Medlem af Inatsisartut Najaaraq Møller, Siumut, formand

Medlem af Inatsisartut Emanuel Nûko, Naleraq, næstformand

Medlem af Inatsisartut Dines Mikaelson, Siumut

Medlem af Inatsisartut Mariia Simonsen, Inuit Ataqatigiit

Medlem af Inatsisartut Eqaq Høegh, Inuit Ataqatigiit

Udvalget har efter 1. behandlingen 3. oktober 2023 under EM2023 gennemgået forslaget.

Forslagets indhold og formål

Nærværende lovforslag er blevet fremsat på baggrund af Naalakkersuisuts overordnede politiske målsætninger, som er udtrykt i Naalakkersuisuts koalitionsaftale, Inuuneritta III – Naalakkersuisuts strategi for samarbejdet om det gode børneliv 2020-2030 og i FN's konvention om barnets rettigheder. Forslaget har til formål at sikre en mere fleksibel tilrettelæggelse af førskoleindsatsen, hvor bl.a. vigtigheden af, at de centrale aktører på børne- og ungeområdet har ejerskab i forhold til iværksatte initiativer, tilgodeses. Forslaget har herudover til formål at imødekomme grundlæggende behov for ændringer, som er blevet konstateret siden ikrafttrædelsen af den gældende Inatsisartutlov. Derudover har forslaget også til formål at fremhæve nødvendigheden af en tidlig indsats i forhold til børn med særlige behov.

Førstebehandling af forslaget i Inatsisartut

Lovforslaget fik en god modtagelse ved førstebehandlingen, og blev henvist til udvalgsbehandling.

Under forslagens førstebehandling var der særligt fokus på vigtigheden i at sikre børnenes vilkår og rettigheder, samt at fokusere på, hvad børnenes enkelte behov er, herunder at daginstitutionerne skal være institutioner, hvor børnene udvikler sig fagligt og socialt.

Derudover bar debatten præg af, at der på dette område er en udpræget mangel på såkaldte "varme hænder", hvilket har stort politisk fokus.

Høringssvar

Lovforslaget er fremsendt til relevante høringsparter og har været i offentlig høring i perioden 31. marts til 5. maj 2023. Kommentarer til tekniske samt sproglige fejl og mangler er i fornødent omfang indarbejdet i forslaget uden yderligere bemærkninger. Afgivne høringssvar med bemærkninger vedrørende forslagets materielle indhold er vedlagt lovforslaget, hvilket er i overensstemmelse med formkravene opstillet af Inatsisartuts Formandskab.

Udvalget bemærker, at Naalakkersuisut har forholdt sig konstruktivt til hvert enkelt høringssvar og har taget en stor del heraf til efterretning. På baggrund heraf er der i relevant omfang indarbejdet rettelser i forslaget.

Juridisk gennemgang

Udvalget har ønsket en juridisk gennemgang, idet der var specifikke spørgsmål til forståelsen og konsekvenserne af flere af forslagets bestemmelser. Udvalgets spørgsmål fremgår af bilag 1.

Udvalgets behandling af forslaget

Udvalget bemærker, at det fremgår, at lovforslaget har til formål at sikre en mere tidssvarende og fleksibel førskolelovgivning, idet forslaget fremsættes på baggrund af et behov for ændringer, som er konstateret efter ikrafttrædelsen af den gældende Inatsisartutlov om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen¹.

Forslaget vil medføre, at de centrale aktører på børne- og ungeområdet i højere grad får ejerskab i forhold til iværksatte initiativer. Udvalget ser dette som en stor forbedring for de kommunale aktører, der eksempelvis vil få bedre rammer til at fastsætte kriterier for ventelisterne. Udvalget konstaterer, at det fremgår af de kommunale høringssvar, at Kommunerne deler denne opfattelse af, at der er tale om en positiv forbedring.

Lovforslaget fremhæver desuden nødvendigheden af en tidlig indsats i forhold til børn med særlige behov, således at alle børn så vidt muligt har samme muligheder, og så risikoen for langtidsvirkninger og senfølger af handicap eller andre funktionsnedsættelser minimeres.

Udvalget har noteret sig, at der i forbindelse med førstebehandlingen var en livlig diskussion vedrørende pladsanvisning og forståelsen af forslagets § 10, som er en ny bestemmelse. I debatten opstod der usikkerhed om, hvordan bestemmelsen skulle forstås, hvis man som

¹ Behovet for ændringer udspringer bl.a. af de overordnede politiske målsætninger, FN's konvention om barnets rettigheder, og resultater af en undersøgelse på visitationsområdet, som blev gennemført i 2022.

forældre har mere end ét barn eller eksempelvis tvillinger. Udvalget har derfor nærlæst bestemmelsen og bemærkningerne hertil. Det fremgår heraf, at det der reguleres er, at det samme barn alene kan anvises til én plads. Det enkelte barn kan dermed kun være tilmeldt ét dagtilbud. I familier med flere børn (herunder tvillinger), vil der fortsat ske anvisning til hvert enkelt barn, og bestemmelsen er dermed ikke indskrænkende for familier med flere børn. Udvalget finder derfor ikke anledning til yderligere bemærkninger vedrørende § 10.

Udvalget har foretaget en sproglig gennemgang af lovforslaget og konstaterer, at der ikke synes at have været en dybere gennemgang af forslagets grønlandske version.

Udvalget har haft en nærmere drøftelse af ordlyden i § 2, stk. 7, og betydningen af begrebet ”Negativ social arv”, samt hvorvidt denne betegnelse medfører en unødigt stigmatisering af de pågældende børn. Naalakkersuisut har i forbindelse med en juridisk gennemgang af forslaget oplyst, at formålet er at sikre, at der er en ekstra bevågenhed på udsatte børn og at sikre en tidlig indsats.

Negativ social arv er, når forældres negative karakteristika og en dårlig social position går i arv. Det kan eksempelvis være et lavt uddannelsesniveau, arbejdsløshed, kriminalitet eller problemer med alkohol eller øvrige misbrug. De negative karakteristika har en tendens til at gå i arv, fordi forældrene ikke er i stand til at hjælpe deres børn og dermed ikke giver børnene mulighed for at bryde disse mønstre. Det kan derfor være en fordel, at man aktivt er opmærksom på denne gruppe af børn, således at man på et tidligt tidspunkt kan iværksætte foranstaltninger til hjælp for barnet og familien. Formålet er således at forsøge at hjælpe barnet ud af den negative sociale arv og dermed sikre lige muligheder for alle børn, uanset hvilken baggrund de stammer fra. Omvendt medfører dette, at barnet netop bliver udpeget og ”kategoriseret”, som værende fra negative kår. Dette kan sætte barnet i en sårbar position, hvor der kan ske en unødigt negativ stigmatisering.

Udvalget har i denne sammenhæng et ønske om, at der så vidt muligt er en ensartet sprogbrug i lovgivningen. Derfor er der foretaget en sammenligning med Inatsisartutlov nr. 20 af 26. juni 2017 om støtte til børn. Udvalget bemærker, at der i dennes § 1 er valgt en formulering, hvor begrebet ”negativ social arv” ikke er anvendt.

Udvalget bemærker, at det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 23 af 25. november 2022 om ændring af Inatsisartutlov om pligt til at indhente børneattest², at Inatsisartutloven ikke indeholder et direkte forbud mod at ansætte eller beskæftige personer med en positiv børneattest i bestemte ansættelses- eller beskæftigelsesforhold, men alene sikrer et oplyst beslutningsgrundlag. I modsætning hertil rummer nærværende lovforslag et direkte forbud mod såvel ansættelse som godkendelse af dagplejehjem, såfremt der forefindes plettede straffe- eller

² Side 3 i Lovbemærkninger af 16. august 2022 til Lovforordning om forslag til: Inatsisartutlov om ændring af Inatsisartutlov om pligt til at indhente børneattest. Som behandlet ved EM 2022/117

børneattester³. Udvalget tolker dette således, at hovedloven⁴ alene opstiller de generelle regler, mens der er hjemmel til skærpelse i særlovgivning såsom nærværende lovforslag. Forbuddene mod ansættelse/godkendelse i §§ 18, stk. 3, samt 26, stk. 3, vurderes derfor at være i overensstemmelse med gældende ret.

Udvalget har desuden haft en dybdegående drøftelse af ordlyden i bestemmelserne om indhentelse af børne- og straffeattester, jf. §§ 18, stk. 3, og 26, stk. 3. Det fremgår heraf, at der indhentes straffeattester for de seneste 5 år samt børneattester for de seneste 10 år, hvilket er en skærpelse i forhold til de nugældende regler. Udvalget ønsker at sikre et øget fokus på barnets bedste og har derfor drøftet, om bestemmelsen er tilstrækkelig, eller om der bør ske en yderligere skærpelse, således at der skal indhentes straffeattester 10 år bagud.

Forskellen på straffeattesten og børneattesten er i denne sammenhæng, at børneattesten alene rummer overtrædelser, der er begået mod børn. Straffeattesten rummer derudover også forbrydelser, der er begået mod voksne. Eksempelvis vil en voldtægt af et barn fremgå af såvel straffeattesten som børneattesten, mens en voldtægt af en voksen alene vil fremgå af straffeattesten.

Det taler for at skærpe bestemmelsen om indhentelse af straffeattester til 10 år, at man derved vil få et øget indblik i, om der er begået seksuelle forbrydelser mod voksne. Selvom der er tale om forbrydelser mod voksne, så kan dette have relevans for at sikre barnets bedste, da straffeattesten kan indikere uhensigtsmæssige seksuelle tendenser. Derved kan man udelukke personer fra at arbejde i daginstitutioner eller dagplejehjem, hvis vedkommende i perioden 5-10 år bagudrettet har begået sådanne forbrydelser. Ligeledes taler det for en skærpelse, at børneattesten alene rummer de seksuelle forbrydelser⁵, mens straffeattesten tillige rummer de personfarlige forbrydelser så som vold. Hvis der er begået vold mod et barn, vil dette alene fremgå af straffeattesten og ikke børneattesten, og derfor kan det være relevant at skærpe bestemmelse, således at der indhentes data 10 år bagudrettet.

Omvendt taler det imod en skærpelse, at der netop er et vist overlap mellem de to attester. Seksuelle forbrydelser begået mod børn vil fremgå af begge attester, og den 10-årige børneattest vil derfor rumme overtrædelser, selvom den 5-årige straffeattest ikke går langt nok tilbage til at rumme overtrædelser. Derudover er der ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem forbrydelser begået imod voksne og forbrydelser begået mod børn. Derfor kan man risikere, at udelukke personer, som aldrig ville være til fare for børnene.

Ligeledes taler det imod en skærpelse, at dette vil udelukke flere ansøgere fra stillingerne i daginstitutioner eller dagplejehjem, som netop er et område, hvor der i forvejen er meget stor mangel på personale.

³ Jf. §§ 18, stk. 3 samt 26, stk. 3

⁴ Lov nr. 23 af 25. november 2022

⁵ Samt særlige overtrædelser vedrørende terrorisme

I drøftelserne vedr. formuleringen af §§ 18, stk. 3, og 26, stk. 3, undrer det udvalget, at det fremgår af 2. pkt., at børneattesten både rummer oplysninger om seksualforbrydelser og personfarlige forbrydelser begået mod børn. Udvalget tolker børneattesterne således, at disse alene omhandler seksualforbrydelser⁶.

Udvalget har desuden sammenholdt ordlyden i §§ 18, stk. 3, og 26, stk. 3, med lov nr. 23 af 25. november 2022⁷. Det fremgår af lovbemærkningerne⁸, at børneattesters oplysninger om grove seksualovergreb mod børn først slettes, når lovovertræderen er fyldt 80 år. Udvalget tolker dette således, at hensynet til barnets bedste er så tungtvejende, at den ansættende myndighed skal sikres et oplyst grundlag og mulighed for at udelukke ansættelse, uagtet at der er tale om ældre forbrydelser.

Sammenholdt med nærværende lovforslag finder udvalget, at ordlyden i §§ 18, stk. 3, og 26, stk. 3, kan give anledning til misforståelser eller en utilsigtet indskrænkelse af hovedlovens formål, da det fremgår af ordlyden i bestemmelserne, at en person skal udelukkes fra ansættelse, hvis det fremgår af børneattesten, at personen er dømt for at have begået overgreb mod børn inden for de seneste 10 år. Ifølge ordlyden synes domme, der er ældre end 10 år, således ikke at have relevans for den ansættende myndigheds vurdering.

Eksempelvis vil en mand, der som 30-årig dømmes for voldtægt af et barn, have dette stående på sin børneattest, indtil vedkommende fylder 80 år. Hvis han som 41-årig søger ansættelse i en daginstitution, vil det imidlertid være mere end 10 år siden, at vedkommende er blevet dømt, og derfor vil han efter ordlyden ikke være udelukket fra ansættelse.

Udvalget finder, at dette indskrænker lovgivers formål med at lade forbrydelserne stå anført på børneattesten, indtil vedkommende fylder 80 år.

Forslagets økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvenser ved forslagens realisering er beskrevet under forslagens almindelige bemærkninger. Det er her anført, at forslaget ikke vurderes at have økonomiske konsekvenser for det offentlige, men derimod forventes at medføre enkelte administrative besparelser, blandt andet ved udlægning af kompetencen til kommunalbestyrelsen til selv at fastsætte kriterier for ventelisten for børn i førskolealderen.

Det fremgår videre, at forslaget ikke vil have økonomiske eller administrative konsekvenser for det private erhvervsliv eller borgerne.

Udvalget har ingen bemærkninger hertil.

⁶ Samt særlige overtrædelser vedrørende terrorisme

⁷ om ændring af Inatsisartutlov om pligt til at indhente børneattest samt bemærkningerne hertil

⁸ Side 5 i Lovbemærkninger af 16. august 2022 til Lovforordning om forslag til: Inatsisartutlov om ændring af Inatsisartutlov om pligt til at indhente børneattest. Som behandlet ved EM 2022/117

Udvalgets indstillinger

- Med forventning om, at Naalakkersuisut imødekommer et enigt udvalgs henstilling til fremsættelse af ændringsforslag som nævnt i nedenstående, **indstiller et enigt udvalg forslaget til vedtagelse.**
- Et enigt udvalg **opfordrer** Naalakkersuisut til at foretage en sproglig gennemgang af den grønlandske version af lovforslaget
- Et enigt udvalg **opfordrer** Naalakkersuisut til at ændre ordlyden af § 2, stk. 7, til følgende:

”At sikre inklusion på alle niveauer, ved at de pædagogiske tilbud er en integreret del af både kommunens samlede generelle tilbud til børn, og at den forebyggende og støttende indsats over for børn, der er socialt udsatte eller har særlige behov, er etableret som en særlig indsats”.

- Et enigt udvalg **opfordrer** Naalakkersuisut til at ændre ordlyden af § 18, stk. 3, 1. pkt. samt § 26, stk. 3, 1. pkt. vedrørende indhentelse af straffeattester, således at bestemmelserne skærpes fra 5 år til 10 år.
- Et enigt udvalg **opfordrer** Naalakkersuisut til at foretage en præcisering af, hvorvidt børneattesterne rummer oplysninger om personfarlige forbrydelser, som anført i §§ 18, stk. 3, 2. pkt. samt 26, stk. 3, 2. pkt. og i bekræftende fald, hvor dette er hjemlet. I benægtende fald opfordres Naalakkersuisut til at konsekvensrette bestemmelsernes ordlyd.
- Et enigt udvalg **opfordrer** Naalakkersuisut til at ændre ordlyden af § 18, stk. 3, 2. pkt. til følgende (med forbehold for ovenstående vedr. personfarlige forbrydelser):
 - ”Hvis det af børneattesten fremgår, at ansøgeren er dømt for seksualforbrydelser eller personfarlige forbrydelser”.
- Et enigt udvalg **opfordrer** Naalakkersuisut til at ændre ordlyden af § 26, stk. 3, 2. pkt. til følgende (med forbehold for ovenstående vedr. personfarlige forbrydelser):
 - ”Hvis det af børneattesten fremgår for dagplejeren eller medlemmer af dennes husstand, at denne er dømt for forbrydelser i familieforhold, seksualforbrydelser eller personfarlige forbrydelser, eller”.
- Udvalget **anmoder** om at få genhenvist punktet inden tredjebehandlingen.

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

Najaaraq Møller
Formand

Emanuel Nûko
Næstformand

Dines Mikaelen

Mariia Simonsen

Eqaluk Høegh