

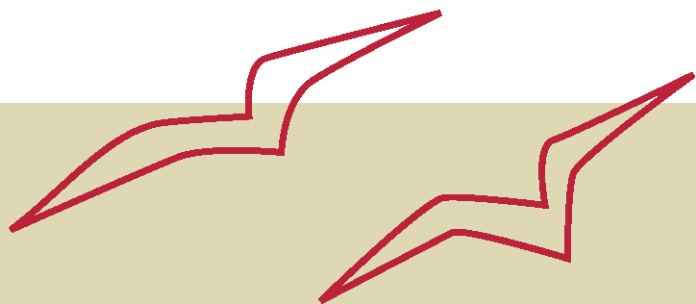
Barnets ret til en tilstrækkelig levestandard Børnekonventionens artikel 27 i en grønlandsk kontekst

Redegørelse af Steen Wulff
April 2006



Meeqqat Inuusuttullu Pillugit Ilisimasaqarfik

Videnscenter om Børn og Unge | Documentation Centre on Children and Youth





Indhold

Baggrund.....	3
Hvorfor interessere sig for Børnekonventionen i en grønlandsk kontekst?.....	3
Hvad bestemmer Børnekonventionen om børns levestandard?.....	4
Hvad betyder barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling?.....	5
Hvem bærer ansvaret for barnets tilstrækkelige levestandard?	7
Statens nærmere forpligtelser.....	8
Hvordan overvåges det om staten lever op til sine forpligtelser?	9
Grønlands afrapportering i henhold til Børnekonventionens artikel 27	10
Nyder grønlandske børn retten til en tilstrækkelig levestandard?.....	12
Hvordan bør Børnekonventionens artikel 27 gennemføres i Grønland?	14
Noter.....	16



Baggrund

Der er truffet aftale mellem MIPI og Steen Wulff¹ om en kort redegørelse vedrørende barnets ret til en tilstrækkelig levestandard i henhold til artikel 27 i FN's konvention om barnets rettigheder.

Formålet med artiklen er at belyse barnets ret i henhold til konventionens artikel 27 i en grønlandsk kontekst samt vurdere om grønlandske børn nyder denne ret.**

Hvorfor interessere sig for Børnekonventionen i en grønlandsk kontekst?

I november 1989 vedtog FN's generalforsamling "Konventionen om Barnets rettigheder", som i daglig tale bliver kaldt Børnekonventionen. Konventionen er en international aftale, der er retligt bindende for de stater, som tiltræder den. Den indeholder en bred vifte af rettigheder for barnet og en række pligter for staten.

Danmark tiltrådte konventionen i juli 1991, dog med forbehold om at den ikke gjaldt i Grønland. Forbeholdet skyldtes, at den danske regering afventede Grønlands Landstings tilkendegivelse om at lade konventionen finde anvendelse i Grønland. Den kom i marts 1992. Det danske forbehold blev herefter tilbagetrukket i maj 1993, og siden da har konventionen været gældende i Grønland.¹

Fordi konventionen er en aftale indgået mellem stater, er det den danske stat og dermed den til enhver tid siddende danske regering, der har ansvaret for, at konventionen overholdes inden for statens grænser. Det gælder også i forhold til Grønland. Så længe Grønland er en del af den danske stat, er det den danske regering, der har det overordnede ansvar for, at konventionen overholdes i Grønland.

De grønlandske hjemmestyremyndigheder har imidlertid også et ansvar for at konventionen overholdes. Hjemmestyreloven indeholder således en bestemmelse om, at det grønlandske hjemmestyre er forpligtet til at overholde alle internationale konventioner, som er bindende for den

¹ Cand.jur., Københavns Universitet; E.MA.(europæisk mastergrad i menneskerettigheder og demokratiseringsprocesser), European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation og Lunds Universitet; forfatter til bl.a The Legal Basis for the Inughuit to their Homelands:International Journal on Group and Minority Rights, vol. 12, Koninklijke Brill NV, 2005.

** MIPI takker for kritik modtaget fra Jens Qvortrup, professor i sociologi, Institutt for sociologi og statsvitenskap, Trondheim; forfatter til talrige artikler om børns levevilkår; redaktør på Childhood (internationalt tidsskrift for børneforskning).



danske stat.ⁱⁱ Hensigten med den bestemmelse er ganske klar i forhold til Børnekonventionen, idet det i dag er Grønlands Hjemmestyre, og ikke den danske regering, der har den lovgivende og administrative myndighed på områder, som har afgørende betydning for, om børn sikres deres rettigheder i Grønland. Derfor er det passende, at der hos de grønlandske hjemmestyremyndigheder er placeret et ansvar for at overholde konventionen, da disse myndigheder er nærmest til at varetage den danske stats ansvar for, at konventionen overholdes i Grønland.

Selv om den danske regering bærer det endelige ansvar for konventionens overholdelse i Grønland, er de grønlandske hjemmestyremyndigheder altså samtidig forpligtet til at overholde konventionen og dermed forpligtet til at sørge for, at børn i Grønland nyder de rettigheder, der er indeholdt i konventionen. Rækkevidden af den forpligtelse er ikke alene begrænset til hjemmestyremyndighederne, men gælder også for de grønlandske kommuner og andre forvaltningsenheder og institutioner, der henhører under eller har fået uddelegeret opgaver fra det grønlandske hjemmestyre, og som til daglig varetager de mange administrative opgaver vedrørende børn i Grønland.

Hvad bestemmer Børnekonventionen om børns levestandard?

Ifølge artikel 27 i Børnekonventionen anerkender deltagerstaterne "*ethvert barns ret til den levestandard, der kræves for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling*". Bestemmelsen er udtryk for, at et barns udvikling ikke kan adskilles fra dets levestandard, og at der kræves en bestemt levestandard for at barnet kan udvikle sig. Opremsningen af de forskellige elementer af barnets udvikling, nemlig fysisk, psykisk, åndelig, moralsk og social udvikling er desuden et udtryk for, at der er tale om en ret til en levestandard, der inkluderer mere end blot adgang for barnet til de mest basale nødvendigheder for dets overlevelse og eksistens, dvs. mad, tøj og tag over hovedet. Som beskrevet i konventionens forord, er det konventionens formål, at barnet skal opnå en "*fuld og harmonisk udvikling af sin personlighed*". Andre steder i konventionen gøres det også klart, at barnets udvikling skal sikres "*i videst mulige omfang*" og "*fuldt ud*" (artikel 6 og 29). Der er altså tale om en ret til den levestandard, der er tilstrækkelig for barnets fulde udvikling, herunder en harmonisk og personlig udvikling.



At retten er anerkendt for *ethvert barn* betyder endvidere, at den skal sikres og respekteres for alle børn uden nogen former for forskelsbehandling og uden hensyntagen til barnets eller forældres race, hudfarve, køn, formueforhold mv. Desuden bestemmer artikel 1, at konventionen er gældende for ethvert barn under 18 år.

Hvad betyder barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling?

En nærmere forståelse af den udvikling der er tale om i konventionens artikel 27 kan udledes fra konventionens forord og fra konventionens øvrige bestemmelser. Hvor forordet indeholder vejledende principper og bevæggrunde for konventionen, gælder det for alle konventionens bestemmelser, at de bidrager til hinandens forståelse, idet de understøtter hinanden og er indbyrdes forbundne. En nærmere forståelse af forholdene, der tilsammen danner fundamentet for barnets fulde udvikling i konventionens artikel 27, kan derfor udledes fra konventionens øvrige kontekst.

Begrebet *fysisk udvikling* kan således læses i lyset af konventionens artikel 24, der beskytter barnets ret til den højest opnåelige sundhedstilstand og adgang til sygdomsbehandlinger. Bestemmelsen omhandler sikring af den primære sundhedspleje, herunder adgang til tilstrækkelig og nærende mad samt adgang til rent drikkevand og beskyttelse mod miljøforurening. I flere af konventionens andre bestemmelser påkræves også beskyttelse af barnet mod skadelige påvirkninger, der kan true dets fysiske velbefindende. Fysisk udvikling handler derfor om sundhed, sygdomshelbredelse og sygdomsbekæmpelse samt fysisk beskyttelse af barnet.

Psykisk udvikling inkluderer såvel mental udvikling som følelsesmæssigt og mentalt helbred. Det kan blandt andet udledes fra konventionens artikel 12, der afspejler en anerkendelse af barnets gradvise udvikling af dets mentale kompetencer. Den bestemmer således, at barnet i stigende grad og i takt med sin alder og modenhed skal inddrages i beslutninger, der påvirker hans eller hendes liv. Artikel 28 og 29 dækker desuden barnets ret til uddannelse, som gradvist skal gennemføres i takt med barnets mentale udvikling. Barnets følelsesmæssige helbred anerkendes i konventionens forord. Det anføres her, at børn bør vokse op i et familiemiljø, der præges af lykke, kærlighed og forståelse. Flere andre artikler påkræver endvidere beskyttelse af barnets mentale helbred imod skadelige påvirkninger, herunder fra seksuel udnyttelse, narkotikamisbrug, handel med børn og alle former for mishandling.



Åndelig udvikling inkluderer udvikling af barnets evne til at forstå spirituelle og religiøse sammenhænge, men også til at vælge hvilken kulturel og sproglig kontekst, barnet ønsker at indgå i. Den forståelse støttes dels af artikel 14, der bestemmer, at barnets tankefrihed, samvittigheds- og religionsfrihed skal respekteres. Dels af artikel 30, der bestemmer, at børn, der tilhører minoriteter eller oprindelige folk, har ret til at nyde deres egen kultur og sprog.

Artikel 29 kan benyttes til at afklare betydningen af *moralsk udvikling*. I bestemmelsen anerkendes det, at barnet skal lære at respektere andres rettigheder og forberedes til at leve et ansvarligt liv i samfundet, herunder at tolerere forskellige samfundsgrupper og udvise respekt for miljøet. Betydningen af moralsk udvikling støttes også af artikel 40, der bestemmer, at barnets sans for værdighed og værdi bør fremmes, således at barnet kan bidrage og forholde sig konstruktivt til samfundet.

Endelig refererer konventionen mange steder til *social udvikling* i relation til sunde og produktive relationer mellem barnet og forældre, familie, grupper, kulturer og samfund. Som eksempler kan nævnes artikel 31, der beskytter barnets ret til sociale aktiviteter i form af leg, fritidsinteresser samt kulturelle og kunstneriske aktiviteter, og artikel 15 som anerkender barnets ret til at forme sociale grupper og deltage i forsamlinger. I det hele taget er det et gennemgående tema i konventionen at skabe det bedst mulige miljø for barnet til udvikling af sunde sociale relationer.

Samlet set er barnets udvikling i *fysisk, psykisk, åndelig, moralsk og social* henseende udtryk for en holistisk tilgang til barnets udvikling. Der er således ikke alene tale om fysisk og psykisk udvikling, som børneforskning traditionelt har været rettet mod, men derimod en udvikling, der kendetegner et helt og velfungerende menneske med komplekse behov, evner og egenskaber.

Konventionens artikel 27 kræver at ethvert barn har en levestandard, der er tilstrækkelig for dets udvikling i alle disse henseender. Frem for potentielt eller i fremtiden at kunne opnå en sådan levestandard, anerkender konventionen barnets ret til en tilstrækkelig levestandard i et her-og-nu perspektiv. Børn har altså denne ret til enhver tid, mens de er børn.



På denne måde afspejler konventionen det alment accepterede synspunkt, at tilstedeværelsen af muligheder for at kunne udvikle sig i barndommen er særdeles vigtig i forhold til den menneskelige udvikling. Børns muligheder for udvikling har en dyb indvirkning på dannelsen af deres fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale karakter, som vil følge dem i deres barndom, men også senere i deres voksenliv. Selv om den menneskelige udvikling forsætter hele livet igennem, er det i barnestadiet, at udviklingen er mest intens. Mulighederne for at udvikle gode og sunde menneskelige egenskaber aftager igennem livet, og er aldrig så store som i de tidlige år.ⁱⁱⁱ

Hvem bærer ansvaret for barnets tilstrækkelige levestandard?

Konventionen anerkender, at forældre udgør den naturlige og grundlæggende base, der skal til for at skabe en tilstrækkelig levestandard for børn. Det fremgår af konventionens forord, at familien bør ydes beskyttelse og hjælp af hensyn til børns vækst og trivsel. Som tidligere nævnt anerkender konventionen, at det bedste fundament for barnets fulde og harmoniske udvikling er et familiemiljø præget af glæde, forståelse og kærlighed.

I forlængelse heraf fastslår konventionens artikel 27, at det er forældrene og andre med ansvar for barnet, der bærer det primære ansvar for at "*sikre de levevilkår, der er nødvendige for barnets udvikling*". Forældrenes ansvar er dog ikke ubetinget. Konventionen begrænser forældreansvaret i forhold til deres "*evne og økonomiske formåen*". Det betyder, at konventionen anerkender, at nogle forældre ikke er i stand til at skabe tilstrækkelige vilkår for barnets udvikling, fx på grund af manglende evner til at påtage sig ansvar for barnet eller på grund af dårlige økonomiske betingelser.

I sådanne tilfælde har staten en pligt til at gribe ind for at beskytte barnet. Artikel 27 bestemmer således, at staten er forpligtet til at assistere forældre i at møde deres ansvar. Det indebærer, om nødvendigt, "*at yde materiel bistand og udarbejde støtteprogrammer, især med hensyn til ernæring, beklædning og bolig*". Statens ansvar understøttes i konventionens artikel 18, idet den anerkender, at "*deltagerstaterne skal yde passende bistand til forældre og værger ved disses udførelse af deres pligter som opdragere af børn*".



Konventionen stiller dog ikke krav om, at stater skal yde bestemte former for og et bestemt omfang af økonomisk bistand eller anden form for assistance. Artikel 27 bestemmer, at staten alene er forpligtet til at træffe *"passende forholdsregler"* til at bistå forældre i overensstemmelse med *"nationale forhold"* og *"evner og økonomiske muligheder"*.

Nationale vilkår spiller altså en vis rolle, når det skal bedømmes, om staten lever op til kravene om at støtte forældre i at sikre børns fulde udvikling. Med andre ord kan én form for bistand anses som passende i forhold til at sikre en tilstrækkelig levestandard for et barn i et fattigt udviklingsland, mens den samme form for bistand ikke nødvendigvis kan anses for passende i forhold til at sikre et barns tilstrækkelige levestandard i et rigere vestligt land. Hvorvidt bistand fra staten kan anses for passende må derfor vurderes i lyset af statens velstandsniveau og tilgængelige ressourcer.

På den ene side kunne det således se ud som om, at staten har en ganske stor skønsmargin til at vurdere, hvor mange ressourcer den vil anvende på at gennemføre barnets ret til en tilstrækkelig levestandard. På den anden side gør konventionens artikel 4 det klart, at staten har en pligt til at gennemføre alle barnets rettigheder, inklusiv barnets ret til en tilstrækkelig levestandard, *"i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed, og hvor der er behov for det"*. Denne pligt understøttes yderligere af artikel 6, der bestemmer at staten *"i videst muligt omfang skal sikre barnets overlevelse og udvikling"*.

Statens nærmere forpligtelser

Af ovenstående kan udledes, at staten har en klar forpligtelse til at gribe ind, hvis et barn ikke har adgang til de basale fornødenheder, der kræves for dets overlevelse og eksistens. Samtidig er staten forpligtet til at skabe et miljø for barnet, som garanterer optimale muligheder for dets fulde udvikling.

Det betyder, om nødvendigt, at staten skal bevæge sig helt ind i familiens sfære. Selv om konventionen anerkender, at det er forældrene, der har hovedansvaret for barnets overlevelse og udvikling, understreger den også, at barnets interesser ikke altid er sammenfaldende med forældrenes interesser. Det er barnet som individ, der er selvstændig bærer af rettigheder, som skal respekteres og sikres af staten. Staten har derfor en pligt til at gribe ind, hvis barnets forældre



eller andre med ansvar for barnet udgør en trussel mod barnets overlevelse eller på anden måde truer dets fulde udvikling, fx på grund af manglende evner eller økonomiske ressourcer.

For at sikre barnets ret til en tilstrækkelig levestandard er staten forpligtet til *i videst muligt omfang* at benytte de ressourcer, den har til rådighed. Det betyder, at den skal gøre sit yderste for at fremme denne ret. Og jo rigere staten er, des større krav stiller konventionen til, at den griber positivt ind i form af materielle ydelser og støtteprogrammer for at forbedre børns levestandard i de tilfælde, hvor der er behov for det.

Et tydeligt eksempel på en stats misligholdelse af sine forpligtelser er, hvis der befinder sig et betydeligt antal børn inden for statens grænser uden adgang til basale nødvendigheder, såsom mad, tøj eller bolig. Ifølge konventionen ville staten dog kunne forsvare sin manglende indgriben med, at den allerede udnyttede alle sine tilgængelige ressourcer i videst mulige omfang for at imødekomme de enkelte børns behov. Holdbarheden af et sådant argument ville dog skulle vurderes ud fra statens nationale forhold og velstandsniveau. Og for de fleste af verdens stater og for enhver økonomisk velstillet stat, herunder den danske stat, ville argumentet generelt være uholdbart set i lyset af sådanne staters mulighed for at omfordele sine tilgængelige ressourcer til fordel for at tilgodese børnenes behov.

Hvordan overvåges det om staten lever op til sine forpligtelser?

Der kræves omfattende information til fyldestgørende at kunne vurdere, om en stats bistand i forhold til at sikre børn en tilfredsstillende levestandard er passende i Børnekonventionens forstand. Hertil kræves dels et indblik i børns levevilkår, herunder deres sociale og økonomiske forhold, og dels et overblik over statens velstandsniveau, ressource-tilgængelighed og -fordeling.

Det er FN's Børnekomite, der har fået til opgave at undersøge, hvilke foranstaltninger staterne træffer for at gennemføre konventionens rettigheder. Komiteen har dog ingen højere domstol eller lignende, der kan straffe de stater, som ikke respekterer konventionen. Der findes heller ikke en særlig domstol eller et særligt klageorgan, hvor borgere kan henvende sig, hvis de mener deres rettigheder er krænket. Den værste straf, en stat kan få, er hvis komiteen vælger at offentliggøre, at staten yder en ringe indsats eller har dårlige resultater i forhold til at gennemføre konventionens bestemmelser.



Komiteens undersøgelser bygger primært på rapporter, som regeringerne i de forskellige stater selv udarbejder. Politisk uafhængige organisationer har dog også mulighed for at tilvejebringe oplysninger for komiteen i form af såkaldte skyggerapporter. Komiteen har udstedt en række retningslinier for hvilke informationer, staternes rapporter skal indeholde.

Specifikt i forhold til konventionens artikel 27 skal komiteen således informeres om, hvilke tiltag staterne har truffet for at respektere og sikre barnets ret til den levestandard, der er tilstrækkelig for dets fulde udvikling. Det skal herunder angives, hvilke indikatorer, der benyttes til at måle niveauet af børns levestandard samt antallet af børn, der har en tilstrækkelig levestandard fordelt på køn, alder, region, etnisk oprindelse mv. Desuden skal det angives, hvilke kriterier, der benyttes til at afgøre, om forældre eller andre med ansvar for barnet er i stand til at skabe de betingelser, der er nødvendige for dets udvikling samt til at identificere sådanne betingelser. Endelig skal en lang række informationer angives i forhold til statens bistand, der påkræves i henhold til artikel 27.^{iv}

Grønlands afrapportering i henhold til Børnekonventionens artikel 27

Danmarks tredje rapport fra 2003 til FN's børnekomite inkluderer information om situationen for grønlandske børn. Informationen bygger på bidrag fra det grønlandske hjemmestyre, der til formålet har involveret en række myndigheder og organisationer til indsamling af viden på børneområdet.

Danmarks foregående rapporter har ikke indeholdt information om grønlandske børns situation.^v

Rapporten nævner overordnet, at Grønlands hjemmestyre har igangsat reformarbejde på børn og unge området, folkeskoleområdet og en række andre aktiviteter med særlig fokus på børneområdet. Det nævnes også, at grønlandsk sociallovgivning udtrykkeligt bestemmer, at landsstyret er forpligtet til at gennemføre konventionen og at bidrage til Danmarks rapporter til FN's Børnekomite.^{vi}

Specifikt i forhold til konventionens artikel 27 indeholder rapporten tre former for information, herunder børns andel af den samlede befolkning, børns fordeling på husstande og husstandsindkomster samt beskæftigelsestilbud for ældre børn. Alle disse informationer har betydning for en klarlægning af, om grønlandske børn har en tilstrækkelig levestandard. Dette



gælder specielt informationen om børnefamiliernes husstandsindkomster. Det skyldes, at børns adgang til basale fornødenheder og til at deltage i fritids- og kulturelle aktiviteter, som udgangspunkt, er afhængig af forældrenes indkomst.

De anførte indkomstopgørelser i rapporten tager imidlertid hverken højde for indkomst i form af ikke skattefrie sociale ydelser eller den grønlandske naturalieøkonomi, der hver for sig og tilsammen har stor betydning for de grønlandske husholdninger. Opgørelserne kan derfor ikke give et præcist billede, men højest indikere, hvilke økonomiske vilkår børn lever under. Desuden kan indkomstopgørelser heller ikke dække over det tilfælde, hvor forældre formår at afskærme deres børn fra de negative effekter, som en kortere- eller længerevarende lav husstandsindkomst måtte give anledning til. Det samme gælder for de tilfælde, hvor forældre med middel eller høj indkomst bruger deres penge på en måde, der ikke tilgodeser barnets behov eller ikke har evnerne til at drage omsorg for og beskytte barnet.

Af rapporten fremgår således på den ene side, at konventionen er inkorporeret som en del af grønlandsk sociallovgivning, hvilket harmonerer med konventionens krav om, at staterne skal gennemføre tiltag, der kan virkeliggøre barnets ret til en tilstrækkelig levestandard.^{vii} De andre foranstaltninger nævnt i rapporten, der er iværksat af Grønlands hjemmestyre, og som har til hensigt at hæve levestandarden for grønlandske børn, er også i overensstemmelse med konventionens krav.

På den anden side er det ud fra rapporten ikke muligt at vurdere, om grønlandske børn har en tilstrækkelig levestandard i henhold til konventionens artikel 27. Mens de statistiske indkomstopgørelser er brugbare som indikatorer for grønlandske børns økonomiske levevilkår, må de betragtes som ufyldstgørende for en vurdering af, om deres levestandard er tilstrækkelig. Samtidig må rapporten anses for mangelfuld set i lyset af de anførte omfattende krav til afrapportering, der er udstedt af Børnekomiteen. Komiteen har i øvrigt også beklaget rapportens begrænsede statistiske information om Grønland og den meget begrænsede information om fordelingen af ressourcer, der anvendes til gennemførelse af konventionen i Grønland.^{viii}

På nuværende tidspunkt er det imidlertid ikke muligt at forelægge komiteen de oplysninger, den kræver til en fyldestgørende vurdering af børns situation i Grønland. Det skyldes, at ikke alle



sådanne oplysninger i dag er tilgængelige, idet grønlandske børns levevilkår kun er belyst i begrænset omfang. På baggrund af en række nyere undersøgelser er det dog muligt at danne sig et billede af, om børn i dagens Grønland nyder deres ret til en tilstrækkelig levestandard. I det følgende afsnit ses der nærmere på et udvalg af disse undersøgelser.

Nyder grønlandske børn retten til en tilstrækkelig levestandard?

I en undersøgelse foretaget i 2002 spurgte man alle grønlandske børn i alderen 11-17 år, om de gik sultne i seng eller i skole på grund af manglende mad i hjemmet.^{ix} Syv procent af børnene angav, at det *altid* var tilfældet, mens yderligere fire procent angav, at det *ofte* var tilfældet. Sammenholdes denne undersøgelse med Børnekonventionens artikel 27, foreligger der en uoverensstemmelse. Som nævnt ovenfor har ethvert barn ret til adgang til tilstrækkelig og nærende mad, som en del af retten til den levestandard, der kræves for barnets fulde udvikling. Ifølge undersøgelsen var denne ret ikke gennemført for 11 procent af de grønlandske børns vedkommende i 2002. FN's Børnekomite udtrykker generelt særlig dyb bekymring overfor børns manglende adgang til mad, der anses som en hindring for gennemførelse af artikel 27.^x

I lyset af barnets ret til den levestandard, der kræves for dets fulde udvikling, er det også bekymrende, at et betydeligt antal grønlandske børn formodentlig enten er vidne til eller selv bliver udsat for vold i familien. Af politiets beretning for 2003 fremgår det således, at der i Grønland var 130 voldsanmeldelser per 10.000 indbyggere. Det er over 13 gange flere end i Danmark og Færøerne, som er de lande politiet sammenligner med. Ifølge politiet fandt en stor del af volden sted i hjemmet. Et lignende billede tegner sig med hensyn til sædelighedsforbrydelser, der ligeledes i 2003 var over 13 gange højere i Grønland end de andre nævnte lande.^{xi} FN's Børnekomite har ved flere lejligheder udtrykt bekymring over antallet af børn, der udsættes for vold eller anden mishandling i relation til gennemførelse af artikel 27.^{xii} Bekymringen skyldes den almindelige anerkendelse, at børns udvikling påvirkes meget negativt, hvis de udsættes for vold eller anden mishandling samt lever i familier, hvor vold er en del af hverdagen. I konventionens forstand kan sådanne børn ikke hævdes at have en tilstrækkelig levestandard, idet de udsættes for skadelige fysiske og psykiske påvirkninger, som hæmmer deres fulde og harmoniske udvikling.

Et tredje eksempel på et problem i Grønland i forhold til gennemførelse af konventionen er den negative påvirkning af børns helbred, der følger af indholdet af giftige kemiske stoffer i den kost, de



indtager. Især kan kviksølv i ganske små mængder være skadelige for den neuropsykologiske udvikling hos småbørn. Hos næsten hele den grønlandske befolkning, herunder hos børn, er der fundet forekomster af kviksølv, der overskrider den grænseværdi for kviksølv, der er etableret af USA's miljøministerium.^{xiii} Barnets individuelle ret til sundhed og beskyttelse mod miljøforurening, der som nævnt ovenfor er indeholdt i konventionens artikel 27, er således ikke sikret for disse børn. Det gælder desuden ligeledes for det store antal af grønlandske børn, der lider af luftvejsinfektioner som følge af, at de opholder sig i dårlige indeklimaer i daginstitutioner eller i hjem, hvor der ryges^{xiv}.

En faktor, der også truer barnets ret til en tilstrækkelig levestandard, er den meget ulige indkomstfordeling, som eksisterer blandt børnefamilier i Grønland. Alene vurderet ud fra den skattepligtige indkomst havde for eksempel de fattigste 10 procent af husstande med et barn i gennemsnit en indkomst på godt 80.000 pr. husstand kr. i 2003. Samme år havde de rigeste 10 procent af samme type husstande derimod en gennemsnitlig indkomst på næsten 990.000 kr. Lignende forskelle eksisterede for husstande med to, tre eller flere børn.^{xv} Tallene kan ses som et udtryk for, at nogle børnefamilier råder over meget få økonomiske ressourcer i forhold til andre børnefamilier. Uligheden kan skabe problemer for de forældre, der kun har få eller ingen økonomiske ressourcer til at opretholde den økonomiske basis, som er nødvendig for at kunne tilbyde sine børn at deltage i leg, dyrke fritidsinteresser og deltage i kulturelle aktiviteter på lige fod med andre børn. For de børn, der således må lide afsavn på grund af forældrenes manglende økonomiske ressourcer, er deres rettigheder i henhold til Børnekonventionen ikke gennemført. Det skal ses i lyset af konventionens krav om, at alle børn skal betragtes som ligeværdige og skal gives lige muligheder for at kunne deltage i samfundslivet for at kunne udvikle sig fuldt ud. De må altså ikke forskelsbehandles negativt, fx på grund af familiens manglende økonomiske midler. Adskillige studier viser desuden, at mangel på penge kan være en væsentlig stressfaktor for forældre, der negativt påvirker deres humør, helbred og evne til at beskytte og drage omsorg for deres børn, og at sådanne stressede miljøer er skadelige for børns udvikling.^{xvi}

Endelig kunne hertil lægges en række eksempler til belysning af, at barnets ret i konventionens artikel 27 ikke kan anses for gennemført i Grønland. Dette gælder ikke mindst den særlige høje forekomst af børns selvmord, der hævdes at relatere sig til alkoholproblemer i barndomshjemmet og seksuelle overgreb mod børn.^{xvii} Men der mangler stadig en række undersøgelser for nærmere



at kunne fastslå, dels i hvilket omfang grønlandske børn nyder eller får krænket deres rettigheder ifølge konventionen, dels for at kunne imødekomme Børnekomiteens retningslinier for afrapportering.

Hvordan bør Børnekonventionens artikel 27 gennemføres i Grønland?

Aktuelle undersøgelser viser altså, at ikke alle grønlandske børn nyder deres ret til en tilstrækkelig levestandard og samtidig findes der intet overblik over, hvor mange børn der befinder sig i en sådan situation. Det betyder imidlertid ikke, at de grønlandske myndigheder ikke prioriterer at sikre børns rettigheder.

I en årrække har der i Grønlands hjemmestyre været fokus på forbedring af børns levestandard. Foruden den række foranstaltninger, der nævnes i Danmarks rapport til FN's Børnekomite, har der blandt andet i mange år eksisteret en omfattende forebyggende sundhedsindsats i form af børneundersøgelser, vaccination, socialt arbejde og skolesundhedstjeneste. I 2004 blev der desuden etableret et offentligt sundhedsprogram for blandt andet at forbedre børns sundhed. Endvidere er der for nylig oprettet et dokumentationscenter for børn og unge samt nedsat en arbejdsgruppe med henblik på at belyse behovet hos børn, der har lidt omsorgssvigt eller er blevet misbrugt. Senest har landsstyret forpligtet sig til at gennemføre en rammeaftale, der skaber et grundlag for at opstarte yderligere tiltag med henblik på at forbedre børns levevilkår og børns rettigheder samt yde forældre den støtte der er nødvendig for, at de kan leve op til deres forsørger- og omsorgspligt (Koalitionspartnerens rammeaftale for ekstra indsats omkring familier, børn og handicappede, 25. november 2005).

Alle disse initiativer bør hilses velkommen med henblik på at sikre retten for ethvert grønlandsk barn til en tilstrækkelig levestandard. Det gælder ikke mindst den sidstnævnte rammeaftale, idet den forpligter landsstyret til at forbedre børns rettigheder, herunder at iværksætte de tiltag, der er nødvendige for at gennemføre barnets ret til en tilstrækkelig levestandard.^{xviii}

Et nødvendigt tiltag i den sammenhæng er at fastsætte en minimums levestandard, der kan anses for tilstrækkelig for, at grønlandske børn kan udvikle sig fuldt ud. Det vil sige, at landsstyret bør iværksætte undersøgelser, der kan klargøre, hvilke betingelser der kræves for, at et grønlandsk barn kan udvikle sig i fysisk, psykisk, åndelig, moralsk og social henseende.



Næste tiltag bør være at identificere alle grønlandske børn, der befinder sig under en sådan minimums levestandard. I de tilfælde, hvor børn befinder sig under minimumsstandarden, bør landsstyret, i overensstemmelse med konventionens artikel 27, iværksætte materiel assistance eller udforme støtteprogrammer, der kan forbedre børnenes levestandard. Dette gælder i de tilfælde, hvor børn ikke til enhver tid har adgang til basale fornødenheder, såsom mad, men også i de tilfælde hvor de på anden måde trues på deres udvikling, fx på grund af dårlige økonomiske betingelser eller omsorgssvigt i hjemmet. I den forbindelse bør det sikres, at der foreligger klare og operative kriterier for, hvilke evner og økonomiske midler forældre eller andre med ansvar for barnet skal være i besiddelse af for at kunne sikre barnet en tilstrækkelig levestandard.

Disse tiltag bør iværksættes og finansieres på baggrund af tilgængelige ressourcer inden for den danske stat, herunder i Grønland. Som nævnt ovenfor, stiller konventionen krav til staten om, at alle tilgængelige ressourcer skal benyttes på en måde, der tilgodeser barnets rettigheder mest muligt. Set i lyset af statens økonomiske velstand og det betydelige antal grønlandske børn, der i dag ikke nyder deres ret til en tilstrækkelig levestandard, kan det vel næppe hævdes, at alle statens ressourcer benyttes på en sådan måde. Dette gælder både når blikket rettes mod statens samlede ressourcer, men også når blikket rettes særskilt mod de ressourcer, der er tilgængelige i Grønland. Statens ressourcer, herunder Grønlands ressourcer, bør derfor omfordeles. Omfordelingen bør foretages med henblik på at sikre gennemførelsen af de tiltag, der er nødvendige for, at ethvert barn i Grønland nyder sin ret til en tilstrækkelig levestandard.



Noter

ⁱ Se Udenrigsministeriets bekendtgørelse af 7. oktober. UM, J.T.1, j.nr. 28.B.96.c.

ⁱⁱ Se i øvrigt Hjemmestyrelovens § 10 der bestemmer at "Hjemmestyret er undergivet de forpligtelser, der følger af traktater og andre internationaleregler, som til enhver tid er bindende for riget".

ⁱⁱⁱ For en omfattende analyse af Børnekonventionens artikel 27 se Andrews and Kaufman (1999): *Implementing the U.N. Convention on the Rights of the Child. A Standard and Living Adequate for Development*, Praeger, London.

^{iv} FN's Børnekomite: *General guidelines for periodic reports*: .20/11/96.CRC/C58 (Basic Reference Document).

^v Rapporten såvel som de uafhængige rapporter og Børnekommissionens kommentarer til afrapportering kan downloades fra det grønlandske Familiedirektorats hjemmeside på adressen

www.nanoq.gl/Groenlands_Landsstyre/Familiedirektoratet/Konventioner_og_aftaler/FN's_Konvention_om_Barnets_Rettigheder.aspx samt fra www.mipi.gl

^{vi} Rapporten refererer til landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003

^{vii} Se konventionens artikel 4, der bestemmer, at landene skal gennemføre love og andre forholdsregler, som kan sikre barnets rettigheder.

^{viii} FN's Børnekomite. Concluding observations: Denmark. 23/11/2005. CRC/C/DNK/CO/3. (Concluding /Comments).

Kan downloades på FN's hjemmeside på adressen

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/eaede798716f0f49c12570d2002ed8c9?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/eaede798716f0f49c12570d2002ed8c9?Opendocument)

^{ix} Schnohr C et al. *Sundhed og helbred hos skolebørn i Grønland fra 1994 til 2002*. Inussuk – Arktisk Forskningsjournal, 2004.

^x Se fx kommentarer fra FN's Børnekomite vedrørende de første landerapporter fra Burkina Faso, Guatemala, Honduras, Nicaragua og Sri Lanka på FN's hjemmeside på adressen <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

^{xi} Politiet i Grønland (2004): *Virksomhedsberetning for politiet i Grønland 2003*.

^{xii} Se fx kommentarer fra FN's Børnekomite vedrørende Nicaraguas første landerapport på adressen

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/1200eb6a94260e00412562370054b6c1?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/1200eb6a94260e00412562370054b6c1?Opendocument)

^{xiii} Bjerregaard, P (2004), *Folkesundhed i Grønland*. Inussuk – Arktisk forskningsjournal 1.

^{xiv} Se Koch A. (1999): *A longitudinal community based study of respiratory infections in Greenlandic children: disease burden and risk factors* [ph.d. afhandling] København: Statens Serum Institut.

^{xv} MIPI – Videnscenter om børn og unge (2004): *Familiers levevilkår 2004*. Nunatta Naqiterivia; MIPI – Videnscenter om børn og unge (2005): *Statistik om børn og unge*, MIPI.

^{xvi} Se fx Christensen E (2004): *7 års børneliv. Velfærd, Sundhed og trivsel hos børn født i 1995*.

Socialforskningsinstituttet.

^{xvii} Se Bjerregaard, P (2004), *Folkesundhed i Grønland*. Inussuk – Arktisk forskningsjournal 1. Kap. 7.

^{xviii} Med virkning 1. januar 2005 trådte desuden en skattereform i kraft. Omlægningen af skatten betyder, at personer med lav indkomst i dag betaler lidt mindre i skat end før, mens personer med høj indkomst skal betale lidt mere i skat. Forældre eller andre med ansvar for børn, der har en lav indkomst, har derfor i dag lidt flere penge til rådighed end før. Samtidig er der dog vedtaget en entreprisereform, der skal indføre mere kosttægte priser på el og vand. For nogle husholdninger og erhverv vil reformen medføre højere tariffer over de næste fem på op til 50 procent af ensprisen reguleret for omkostningsstigninger. Der findes endnu ingen samlet opgørelse over entreprisereformens betydning for rådighedsbeløbet for husstande med børn. Det er derfor på nuværende tidspunkt ikke muligt at redegøre for, hvilken betydning skatte- og entreprisereformen samlet set vil få for rådighedsbeløbet for lavindkomsthusholdninger med børn i de kommende år (læs mere om skatte- og entreprisereformen på http://www.nanoq.gl/Groenlands_Landsstyre/Landsstyrets_Sekretariat/Nyheder/Skatte_og_ensprisreform_2005.aspx).