



FN's Børnekonvention og barnets ret til en tilstrækkelig levestandard

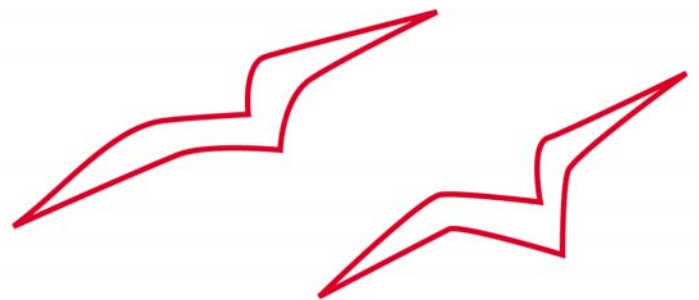
Børns levestandard i Grønland - del 3

Steen Wulff og Sissel Lea Nielsen



Meeqqat Inuusuttullu Pillugit Ilisimasaqarfik

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





© MIPI – Videnscenter om Børn og Unge, Nuuk, 2007

Publikationen kan frit downloades og kopieres. Gengivelse er tilladt med korrekt kildehenvisning. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver MIPI – Videnscenter om Børn og Unges publikationer, bedes sendt til centret.

Rapporten er også udgivet på grønlandsk med titlen: Meeqqat Pisinnaatitaaffii pillugit FN-ip isumaqatigiissutaa aamma naammaginartumik inuuneqarnissamut meeqqap pisinnaatitaanera.



FORORD	4
SAMMENFATNING	7
Barnets ret til en tilstrækkelig levestandard	7
<i>Børn skal have til adgang til mad, tøj og bolig</i>	7
<i>Børn skal kunne udvikle sig alderssvarende og fuldt ud</i>	7
<i>Alle børn skal gives lige muligheder</i>	8
Børns levestandard i familier med knap økonomi i Grønland	8
<i>Forældre har ikke råd til at sikre en tilstrækkelig levestandard for deres børn</i>	8
<i>Børns udvikling begrænses, når de afskæres fra at kunne deltage i sociale sammenhænge</i> ..	8
<i>Børn udvikler sig som små voksne i stedet for som børn</i>	8
<i>Børns udvikling hindres, fordi de mobbes i skolen</i>	9
<i>Børns udvikling hindres i stressede familiemiljøer</i>	9
Pligter til at sikre børn en tilstrækkelig levestandard og FN's Børnekonvention	9
<i>Pligter for grønlandske myndigheder og FN's Børnekonvention i grønlandsk lovgivning</i>	9
<i>Pligt til at skabe større gennemsigtighed i anvendelsen af offentlige ressourcer</i>	10
<i>Pligt til at omfordele grønlandske ressourcer</i>	10
<i>Ansvaret påhviler alle offentlige myndigheder</i>	10
<i>Pligt til at indhente assistance i tilfælde af mangel på ressourcer</i>	11
Anbefalinger på baggrund af praksis fra FN's Børnekomité	11
INDLEDNING	13
FN'S BØRNEKONVENTION OG GRØNLAND	13
BARNETS RET TIL EN TILSTRÆKKELIG LEVESTANDARD I FN'S BØRNEKONVENTION	14
Børn skal have til adgang til mad, tøj og bolig	14
Børn skal kunne udvikle sig alderssvarende og fuldt ud.....	15
Alle børn skal gives lige muligheder	16
BØRNS LEVESTANDARD I FAMILIER MED KNAK ØKONOMI I GRØNLAND	17
Forældre har ikke råd til at dække deres børns basale behov.....	18
Børn har ikke adgang til tilstrækkelig og nærende mad.....	20
Børn har ikke adgang til en rimelig bolig.....	20



Børns udvikling begrænses, når de afskæres fra at kunne deltage i sociale sammenhænge.....	21
Børn udvikler sig som små voksne i stedet for som børn	22
Børns udvikling hindres, fordi de mobbes i skolen.....	23
Børns udvikling hindres i stressede familiemiljøer	24
Børns udvikling hindres af deres manglende humør og livsglæde	24
PLIGTER TIL AT SIKRE BØRN EN TILSTRÆKKELIG LEVESTANDARD OG FN'S BØRNEKONVENTION....	25
Forældres og statens pligter	26
Pligter for grønlandske myndigheder	28
Pligter for kommunerne og FN's Børnekonvention i det sociale regelsæt	29
<i>Pligt til at skabe større gennemsigtighed i anvendelsen af offentlige ressourcer</i>	<i>30</i>
<i>Pligt til at omfordele grønlandske ressourcer.....</i>	<i>31</i>
<i>Pligt til at indhente assistance i tilfælde af mangel på ressourcer.....</i>	<i>32</i>
FN'S BØRNEKOMITÉ OG BØRNS LEVESTANDARD I GRØNLAND.....	33
FN's Børnekomité beklager manglende information om grønlandske børn.....	33
Anbefalinger på baggrund af FN's Børnekomité's praksis.....	34
LITTERATURLISTE	36
BILAG	39



Forord

I den grønlandske offentlighed har der været flere debatter om børns levestandard, indkomstforskelle og fattigdom. På trods af at disse debatter i høj grad drejer sig om børn og forhold, der berører børn, har børns egne stemmer været stort set fraværende. Der har også manglet et statistisk grundlag for at vurdere, hvor mange børn, der er berørt af fattigdomsproblemer eller lever uden en tilstrækkelig levestandard.

Derfor har MIPI – Videnscenter om Børn og Unge besluttet at iværksætte undersøgelsen "Børns Levestandard i Grønland". MIPI har til opgave at indsamle, skabe og formidle oplysninger med udgangspunkt i barnet, og denne undersøgelse er således et led i bestræbelsen på at løfte denne opgave. Mere konkret er det håbet, at der med undersøgelsen leveres et grundlag for en kvalificeret debat om børns levestandard og målrettede tiltag på området. Det er også håbet, at hele eller dele af undersøgelsen vil blive gentaget senere enten af MIPI eller andre, så det kan undersøges, om der sker en udvikling i børns levestandard.

Undersøgelsen består af tre dele, som udgives i hver sin rapport:

Børns levestandard i Grønland – del 1

Børn med afsavn – interviewundersøgelse med børn og forældre i familier med knap økonomi

Ud fra et børneperspektiv beskriver rapporten, hvordan børn fra familier med knap økonomi oplever og håndterer deres families økonomiske situation. Ud over interviews med børn og forældre fra familier med knap økonomi er rapporten baseret på stile skrevet af elever i folkeskolens 9.-10. klasser og tegninger af børn i alderen 11-12 år.

Børns levestandard i Grønland – del 2

Børnefattigdom i Grønland – en statistisk analyse af indkomstdata for husstande med børn

Baseret på udtræk fra Grønlands Statistik om indkomster, sociale ydelser og husstandssammensætninger analyserer rapporten, hvor mange og hvilke børn der kan betegnes som værende berørt af fattigdom i Grønland ud fra nogle givne forudsætninger. Dertil analyserer rapporten, hvilke faktorer der påvirker risikoen for, at et barn kommer til at leve i fattigdom. Der er i



Grønland ikke en officiel fastlagt fattigdomsgrænse, som rapporten kan tage udgangspunkt i. Rapporten bruger derfor i stedet andre internationalt anerkendte metoder.

Børns levestandard i Grønland – del 3

FN's Børnekonvention og barnets ret til en tilstrækkelig levestandard

Tredje del i rapportserien bygger videre på analyserne i del 1 og inddrager resultaterne fra del 2. Rapporten handler om, hvorvidt børn fra familier med knap økonomi har en tilstrækkelig levestandard, som de har ret til ifølge artikel 27 i FN's Børnekonvention. Rapporten beskriver også, hvilke pligter der påhviler myndighederne i forhold til Børnekonventionen og refererer til en række anbefalinger fra FN's Børnekomité, som fører tilsyn med børns rettigheder.

Baseret på de tre delrapporter publiceres der en sammenfatning af hele undersøgelsen.

Der er på det seneste i Grønland sket ændringer i blandt andet skattelovgivningen og lovgivningen om offentlig hjælp, som formodentlig påvirker familiers og børns økonomiske betingelser. Som forfatterne af rapporterne påpeger, er der ikke lavet konsekvens- og effektanalyser af disse, som kan sige noget om virkningen på børns levestandard. MIPI vil på den baggrund opfordre til, at der, efter at lovændringerne har været i kraft i et passende stykke tid, foretages en vurdering af, hvordan de har påvirket børns levestandard.

Tak

MIPI vil gerne sige hjertelig tak til de børn og forældre, der har deltaget i interviews, skrevet stile og tegnet tegninger. Uden jer ville denne rapport ikke være blevet til noget, og vi håber, I vil kunne se jeres indsats afspejlet i den debat, som rapporten forhåbentlig vil skabe.

Dertil skal der også lyde en stor tak til de kommuner og kommunalt ansatte, som har støttet undersøgelsen. Det har de gjort ved at skaffe kontakt til interviewpersoner og sørge for, at alt det praktiske omkring transport, indkvartering og tolkning har kunnet lade sig gøre. Kommunerne har også støttet økonomisk, idet de har stået for indkvartering og/eller tolkning. Det viser, at der også fra de offentlige myndigheders side er en stor interesse for at få belyst børns levestandard.

Skoler og institutioner for børn har også været behjælpelige med at arrangere stileskrivning og tegninger. Pisiffik og Malik Svømmehal har bidraget med gaver til de interviewede børn. En række



privatpersoner har derudover støttet denne undersøgelse, f.eks. ved at lade forfatterne bag undersøgelsen bo hos dem. Alle disse skal også have tak.

Desuden har der til projektet være tilknyttet en følgegruppe. Den har bestået af repræsentanter fra KANUKOKA (De Grønlandske Kommuners Landsforening), Familiedirektoratet, Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, Direktoratet for Boliger og Infrastruktur, Direktoratet for Sundhed, Grønlands Statistik, Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet) og Sorlak (Grønlandsk Ungdoms Fællesråd). Grønlands Statistik har dertil stillet arbejdsplads og løbende sparring til rådighed i forbindelse med udarbejdelse af den statistiske analyse, hvilket har været til stor nytte. Følgegruppen har generelt bidraget til at højne kvaliteten af undersøgelsen med grundige kommentarer og mange forslag, for hvilke de skal have tak.

Der skal ligeledes lyde en tak til Professor Jens Qvortrup, Institutt for Sociologi og Statsvitenskap i Trondheim og Christoffer Ulrik Badse, Projektleder i Institut for Menneskerettigheder i København, for gennemlæsning og kritik af Børns Levestandard i Grønland – del 3.

Endelig har en række fonde og sponsorer muliggjort undersøgelsens gennemførelse ved at finansiere den. Det drejer sig om Augustinus Fonden, Kommissionen for Videnskabelige Undersøgelser i Grønland, Grønlands Hjemmestyres Forskningspulje, Knud Højgaards Fond, Kalaallit Røde Korsiat, Grønlands Sundhedsvidenskabelige Forskningsråd samt NAPA/Nordens Institut i Grønland. Disse skal have mange tak for støtten.

Naaja H. Nathanielsen
Bestyrelsesforkvinde

Nina Banerjee
Centerleder og projektansvarlig



Sammenfatning

Denne rapport handler om børn fra familier med knap økonomi og deres ret til en tilstrækkelig levestandard i henhold til FN's Børnekonvention. Rapporten bygger videre på analyserne i *Børns levestandard i Grønland - del 1* og inddrager resultaterne fra *Børns levestandard i Grønland – del 2*. Tredje delrapport konkluderer, at børn fra familier med knap økonomi på flere måder lever uden en tilstrækkelig levestandard, samt at de grønlandske myndigheder har en pligt til hurtigst muligt at udbedre denne situation.

Barnets ret til en tilstrækkelig levestandard

Grønland tiltrådte FN's Børnekonvention i marts 1992. Konventionen er retligt bindende for de lande, som tiltræder den. Den indeholder en bred vifte af rettigheder for barnet og en række pligter for myndighederne.

Konventionen fastslår i artikel 27 "ethvert barns ret til den levestandard, der kræves for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling". I bestemmelsen anerkendes, at barnet har ret til den levestandard, der er tilstrækkelig for dets udvikling. Den indeholder nogle grundlæggende normer for, hvilke omstændigheder der *som minimum* kræves, for at et barn kan udvikle sig.

Børn skal have til adgang til mad, tøj og bolig

I henhold til Børnekonventionens artikel 27 skal børn have adgang til de mest basale nødvendigheder. Det gælder blandt andet i forhold til mad, som skal være til rådighed for barnet i tilstrækkeligt og nærende omfang. Det gælder også med hensyn til tøj, som skal være passende for barnet i forhold til klimatiske, kulturelle og helbredsmæssige forhold. For at beskytte barnet mod kulde, regn og vind skal barnet endvidere have adgang til en rimelig bolig, som samtidig skal indeholde tilstrækkelig med plads til, at barnet har mulighed for at føre et passende privatliv.

Børn skal kunne udvikle sig alderssvarende og fuldt ud

Udover en ret for barnet til de mest basale nødvendigheder, indeholder artikel 27 også en ret for barnet til at leve under omstændigheder, der er tilstrækkelige for barnets fulde udvikling. Det gælder i forhold til fysisk og psykisk udvikling, men også for andre former for udvikling, som kendetegner hele og velfungerende individer. I forhold til barnets sociale udvikling, skal barnet fx



have mulighed for at udvikle gode og sunde relationer til forældre, familie og jævnaldrende samt at deltage i alderssvarende sociale aktiviteter, blandt andet i form af leg og fritidsaktiviteter.

Alle børn skal gives lige muligheder

Børnekonventionens rettigheder gælder for *ethvert barn*. Det vil sige, at alle børn skal betragtes som ligeværdige og gives lige muligheder for at nyde børns rettigheder. De må således ikke udsættes for nogen former for forskelsbehandling fx på grund af race, køn, hudfarve eller familiens formueforhold. Børn må altså ikke forskelsbehandles og gives ringere mulighed for at nyde deres ret til en tilstrækkelig levestandard, fordi deres familier har knappe økonomiske ressourcer.

Børns levestandard i familier med knap økonomi i Grønland

I Grønland oplever børn fra familier med knap økonomi i større eller mindre omfang, at de ikke har adgang til at få dækket deres behov for tilstrækkelig og nærende mad, passende tøj, en rimelig bolig, og at de bliver hindret i de forskellige former for udvikling, som er beskrevet i konventionens artikel 27.

Forældre har ikke råd til at sikre en tilstrækkelig levestandard for deres børn

Forældre fra familier med knap økonomi formår i større eller mindre omfang ikke at opretholde en levestandard, som er tilstrækkelig for deres børns udvikling. I flere familier mærkes den økonomiske knaphed så markant, at der ikke er råd til at dække børnenes behov for mad, tøj og bolig, sådan som disse behov skal forstås ifølge Børnekonventionen.

Børns udvikling begrænses, når de afskæres fra at kunne deltage i sociale sammenhænge

Børn fra familier med knap økonomi oplever at være afskåret fra at deltage i aktiviteter, som er vigtige for deres udvikling. Det gælder blandt andet i forhold til at kunne deltage i organiserede fritidsaktiviteter og andre sociale sammenhænge, som kræver økonomiske ressourcer.

Børn udvikler sig som små voksne i stedet for som børn

For de lidt ældre børn fra familier med knap økonomi gælder, at de er bekymrede for deres families velfærd og forsøger at tjene penge, så de kan bidrage med indkøb af madvarer og lignende. Ved at indtage sådanne roller begrænses børnene i større eller mindre omfang i at udvikle sig alderssvarende som andre børn. I stedet udvikler de sig som små voksne med bekymringer og ansvar, som normalt hører voksenlivet til.



Børns udvikling hindres, fordi de mobbes i skolen

At flertallet af børnene fra familier med knap økonomi ikke trives optimalt eller decideret mistrives i en classesammenhæng, kan påvirke deres udvikling negativt i flere henseender. Mens mobning er et komplekst fænomen, tyder børnenes egne udsagn på, at manglende adgang til penge og materielle goder er medvirkende til, at børn mobbes.

Børns udvikling hindres i stressede familiemiljøer

Mangel på penge kan være en væsentlig stressfaktor for forældre i familier med knap økonomi og have en negativ indflydelse på både forældres og børns humør. Stressede miljøer i familier med knap økonomi forringer forældres evne til at beskytte og drage omsorg for deres børn og skader børns trivsel og udvikling. Børnene mister modet, bliver triste og føler mindre livsglæde, når familien mangler penge.

Pligter til at sikre børn en tilstrækkelig levestandard og FN's Børnekonvention

I anerkendelse af at børn ikke selv er i en position til at sikre de vilkår, som er nødvendige for deres udvikling, foreskriver Børnekonventionen en række pligter for andre aktører. Det gælder primært for børnenes forældre, men også for myndighederne, som har en pligt til at gribe ind med assistance og støtteprogrammer, hvis forældrene ikke selv har råd til eller magter at sikre de levevilkår, der er nødvendige for deres børns udvikling.

Pligter for grønlandske myndigheder og FN's Børnekonvention i grønlandsk lovgivning

I dag følger myndighedernes pligt til at assistere forældre med at skabe en tilstrækkelig levestandard for deres børn af Grønlands egen lovgivning. Lovgivningen er på centrale områder udformet efter Børnekonventionens bestemmelser og pålægger de grønlandske myndigheder at gennemføre alle børns rettigheder. Fra Grønlands side er dette et progressivt skridt. Det bidrager både til at vise omverdenen, at man tager sine pligter i henhold til konventionen alvorligt, men også til en øget anvendelse af konventionen, når opgaver om børn skal løses i den daglige administrative praksis.



Pligt til at skabe større gennemsigtighed i anvendelsen af offentlige ressourcer

Selv om grønlandsk lovgivning indeholder elementer, der tilgodeser børns ret til en tilstrækkelig levestandard, og selv om myndighederne har iværksat en række tiltag for at forbedre børns trivsel og velfærd, så lever et antal børn stadig uden en tilstrækkelig levestandard i dagens Grønland.

Spørgsmålet er derfor, om myndighederne gør nok for at skabe en tilstrækkelig levestandard for børn. I Børnekonventionens forstand er spørgsmålet mere præcist, om myndighederne *til enhver tid gennemfører alle tiltag i videst mulige omfang med henblik på så hurtigt og så effektivt som muligt at sikre ethvert barn en tilstrækkelig levestandard ved at benytte alle relevante ressourcer, der er rådighed i det grønlandske samfund.*

På nuværende tidspunkt kan spørgsmålet ikke besvares på fyldestgørende vis. Det skyldes blandt andet, at der ikke findes en opgørelse over, hvor mange ressourcer de grønlandske direktorater, offentlige enheder og udvalg samt forskellige kommuner og institutioner anvender til fordel for børns trivsel og velfærd. Uden en sådan opgørelse er det vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang myndighederne imødekommer deres pligter i henhold til Børnekonventionen og prioriterer at skabe de rammer, som kræves for, at børn kan nyde deres ret til en tilstrækkelig levestandard.

Pligt til at omfordele grønlandske ressourcer

På trods af den manglende gennemsigtighed i myndighedernes anvendelse af ressourcer, er det åbenbart, at myndighederne kan gøre mere for at forbedre levestandarden blandt børn fra familier med knap økonomi. Det skal ses i lyset af, at Grønland, i Børnekonventionens forstand, betragtes som et velstillet land med en relativ stor mængde af ressourcer til rådighed. Ved at omfordele og benytte disse ressourcer til fordel for børns trivsel og velfærd i højere grad end tilfældet er i dag, ville myndighederne kunne mindske antallet af børn, som lever uden en tilstrækkelig levestandard.

Ansvarer påhviler alle offentlige myndigheder

Mens ansvaret for at gennemføre konventionen og foretage en omfordeling af samfundets ressourcer overordnet påhviler Landsstyret, har alle relevante offentlige myndigheder en pligt til at mobilisere og sikre de ressourcer, der skal til for at skabe en tilstrækkelig levestandard for børn fra familier med knap økonomi. Dette gælder særligt for kommunerne, som i den daglige administrative praksis har til opgave at bistå forældre, hvis knappe økonomi ikke rækker til at sikre de levevilkår, der er nødvendige for deres børns udvikling.



Pligt til at indhente assistance i tilfælde af mangel på ressourcer

Skulle det vise sig, at myndighederne ikke kan mobilisere de nødvendige ressourcer indenfor Grønlands egne grænser til at gennemføre retten til en tilstrækkelig levestandard, er det Landstyreets opgave, i overensstemmelse med Børnekonventionen, at indhente assistance hos andre lande eller internationale organisationer.

I Landsstyrets tilfælde ville det være nærliggende at indhente assistance fra den danske regering, som har et stort medansvar for, at konventionens rettigheder gennemføres i Grønland. Det skyldes, at den danske regering bærer det endelige ansvar overfor FN's Børnekomité og det internationale samfund med hensyn til at realisere børns rettigheder indenfor hele den danske stat. Dette gælder også i forhold til Grønland, som, i juridisk forstand, stadig er en del af den danske stat.

Anbefalinger på baggrund af praksis fra FN's Børnekomité

FN's Børnekomité, som overvåger gennemførelsen af børns rettigheder, har kun haft ringe mulighed for at anbefale, hvilke tiltag der bør iværksættes i Grønland for at forbedre børns levestandard. Det skyldes, at dokumentationen om børns levestandard i Grønland, som hidtil er blevet tilvejebragt Komitéen, har været mangelfuld.

Overfor en række af verdens andre lande har Komitéen imidlertid udstukket anbefalinger om, hvordan levestandarden blandt børn kan forbedres. Anbefalingerne er udstedt i henhold til Børnekonventionen og er relevante for myndighederne i alle lande, hvor et antal børn lever i fattigdom og uden en tilstrækkelig levestandard. Dette gælder også for myndighederne i Grønland.

Disse anbefalinger handler blandt andet om at yde støtte til familier med knap økonomi, reducere fattigdom, og hvordan myndighederne på bedre vis kan imødekomme deres pligter i henhold til konventionen. På baggrund af FN's Børnekomités praksis og med henblik på at gennemføre barnets ret til en tilstrækkelig levestandard i Grønland anbefales det således, at

- øge den finansielle og ikke-finansielle støtte til børnefamilier med knap økonomi for at reducere fattigdom og beskytte børn mod de negative virkninger, som økonomisk knaphed medfører for deres udvikling.



- vedtage en sammenhængende og omfattende handlingsplan til bekæmpelse af børnefattigdom og realisering af børns rettigheder, som kan implementeres på centrale, regionale og lokale administrative niveauer.
- diskutere analyser af børnefattigdom i landets parlament og hos relevante myndigheder, samt at lade sådanne analyser danne baggrund for en handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom.
- styrke koordinationen mellem de forskellige administrative enheder, som er involveret i realiseringen af børns rettigheder.
- tage særligt hensyn til den del af befolkningen, som bor i afsides områder ved bekæmpelse af fattigdom.
- reducere uligheder i distributionen af velstand og anvende landets økonomiske vækst til at støtte marginaliserede familier.
- vedtage en officiel fattigdomsgrænse, som kan danne baggrund for at føre tilsyn med omfanget af fattigdom og vurderinger af, om fattigdommen tiltager eller falder blandt befolkningen.
- øge indsamlingen af viden om og dokumentation af børns levestandard og føre tæt tilsyn med marginaliserede børn, herunder at etablere en database om børnefattigdom.
- systematisk udarbejde og offentliggøre tal, som på en nem, tilgængelig og gennemsigtig måde viser, hvor stor en andel af landets offentlige ressourcer som benyttes til at forbedre børns levestandard.



Indledning

Børns levestandard i Grønland – del 3 handler om børn fra familier med knap økonomi og deres ret til en tilstrækkelig levestandard ifølge artikel 27 i FN's Konvention om Barnets Rettigheder. Indledningsvist redegøres for indholdet af denne ret. Dernæst belyses, om levestandarden blandt børn fra familier med knap økonomi i Grønland kan karakteriseres som tilstrækkelig og hvilke pligter, der påhviler grønlandske myndigheder i den sammenhæng. Endelig refereres til en række anbefalinger fra FN's Børnekomité, som fører tilsyn med børns rettigheder.

Denne tredje del i rapportserien om børns levestandard i Grønland bygger videre på analyserne i *Børns levestandard i Grønland – del 1*, som handler om materielle og sociale afsavn blandt børn fra familier med knap økonomi. Tredje del inddrager også resultaterne fra *Børns levestandard i Grønland – del 2*, som beregner omfanget af børnefattigdom i Grønland.¹

FN's Børnekonvention og Grønland

Konventionen om Barnets Rettigheder, som i daglig tale bliver kaldt Børnekonventionen, blev vedtaget af FN's Generalforsamling i november 1989. Konventionen er en international aftale, der er retligt bindende for de lande, som tiltræder den. Den indeholder en bred vifte af rettigheder for barnet og en række pligter for myndighederne.

Grønland tiltrådte konventionen i marts 1992. Det skete som led i Landsstyrets ønske om at forbedre og styrke børnefamiliers, børns og unges vilkår i Grønland. Alle Landstingets partier og de øvrige medlemmer stemte for tiltrædelsen af konventionen. Efter Grønlands tiltrædelse tilbagekaldte den danske regering sit hidtidige forbehold til konventionen om, at den ikke gjaldt for Grønland. Det fandt sted i maj 1993, og siden da har konventionen været gældende i Grønland.²

¹ Se Nielsen og Wulff (2007): *Børn med afsavn – Interviewundersøgelse med børn og forældre i familier med knap økonomi*, Børns levestandard i Grønland – del 1, MIPI – Videnscenter om Børn og Unge, Nuuk, Grønland, samt Schnohr, Nielsen og Wulff (2007): *Børnefattigdom i Grønland – en statistisk analyse af indkomstdata for husstande med børn*, Børns Levestandard i Grønland – del 2, MIPI – Videnscenter om Børn og Unge, Nuuk, Grønland. Rapporterne kan hentes på www.mipi.gl.

² Se Udenrigsministeriets bekendtgørelse af 7. oktober. UM, J.T.1, j.nr. 28.B.96.c. samt Danmarks 3. rapport til FN's børnekomité (2003), side 101. Rapporten kan hentes på www.nanoq.gl og www.mipi.gl.



Barnets ret til en tilstrækkelig levestandard i FN's

Børnekonvention

Konventionen fastslår i artikel 27 "ethvert barns ret til den levestandard, der kræves for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling". I bestemmelsen anerkendes, at barnet har ret til den levestandard, der er tilstrækkelig for dets udvikling.

Artikel 27 indeholder ikke en facitliste over hvilken levestandard, der kan betragtes som tilstrækkelig for barnets udvikling. Konventionen angår ethvert barn i alle verdens lande og indeholder stor fleksibilitet i forhold til de forskellige kontekster, børn lever i. Den levestandard, som barnet mere præcist har ret til, afhænger af de herskende sociale, økonomiske, kulturelle, klimatiske og andre omstændigheder, som eksisterer i det samfund, barnet befinder sig i. Indholdet af retten til en tilstrækkelig levestandard er derfor forskelligt fra land til land og afgrænses nærmere i forhold til hvilke normer for levestandard, der eksisterer i de forskellige lande.

Artikel 27 indeholder dog nogle grundlæggende normer for, hvilke omstændigheder der *skal* være til stede, for at et barn kan udvikle sig. Disse normer er universelt gyldige og skal *som minimum* gennemføres for ethvert barn uden hensyntagen til de herskende omstændigheder i de forskellige lande. De handler først og fremmest om, at barnet skal have adgang til de mest basale nødvendigheder for dets eksistens, såsom mad, tøj og en bolig.

Børn skal have til adgang til mad, tøj og bolig

Konventionens artikel 27 indeholder en ret til mad. Denne ret skal forstås i lyset af den generelle menneskeret til tilstrækkelig og nærende mad og indebærer, at mad skal være til rådighed i tilstrækkeligt omfang, både i mængde og kvalitet og på en sådan måde, at maden kan tilfredsstille barnets kostbehov og fremme dets fysiske og psykiske udvikling.

Retten til mad indebærer også, at mad skal være tilgængelig i økonomisk forstand. Det betyder, at udgifter til indkøb af mad skal ligge på et overkommeligt niveau, således at dækning af barnets behov for mad ikke medfører, at andre basale behov hos barnet tilsidesættes eller forringes. Børns forældre eller andre med ansvar for børn skal derfor til enhver tid have adgang til at indkøbe basale madvarer, uden at dette samtidig forringer forældrenes mulighed for fx at skaffe tøj til deres børn. Endelig skal mad være tilgængelig i fysisk forstand, hvilket betyder, at mad i en tilstrækkelig



mængde skal være tilgængelig for *alle* børn, inklusiv børn fra familier med knap økonomi og børn, der bor i tyndt befolkede og svært tilgængelige områder.³

Foruden en ret for barnet til passende tøj, det vil sige passende i forhold til klimatiske, kulturelle og helbredsmæssige forhold, indeholder artikel 27 endvidere en ret til en rimelig bolig.⁴ Ifølge denne ret skal boligen kunne beskytte barnet mod kulde, regn og vind samt indeholde tilstrækkelig med plads til, at barnet har mulighed for at føre et passende privatliv. Igen gælder det, at forældre til enhver tid skal have adgang til at sikre barnets behov for en rimelig bolig, uden at dette forringer barnets adgang til andre basale fornødenheder, såsom mad og tøj. Forældres manglende adgang til økonomiske ressourcer må således ikke hindre barnets adgang til en rimelig bolig, fx på grund af at forældrenes indkomst kun rækker til mad, men ikke til brændsel til boligen eller reparationer af utætheder i boligen.⁵

Børn skal kunne udvikle sig alderssvarende og fuldt ud

Opremsningen i konventionens artikel 27 af de forskellige elementer af barnets udvikling, nemlig fysisk, psykisk, åndelig, moralsk og social udvikling, er et udtryk for, at retten til en tilstrækkelig levestandard inkluderer mere end blot en adgang for barnet til de mest basale nødvendigheder. Som det fremgår andre steder i konventionen, sigter den mod, at barnet skal udvikle sig "fuldt ud" (artikel 29). Artikel 27 skal forstås i lyset heraf, hvilket betyder, at den indeholder en ret til den levestandard, der er tilstrækkelig for barnets fulde udvikling. Det indebærer ikke alene fysisk og psykisk udvikling, men også andre former for udvikling, der kendetegner hele og velfungerende børn med komplekse behov, evner og egenskaber.

Mens tilgange til og elementer i børns udvikling varierer fra land til land, indeholder konventionen nogle grundliggende retningslinier for, hvordan de forskellige former for udvikling i artikel 27 skal

³ For en sammenholdelse af den generelle menneskeret til tilstrækkeligt mad med artikel 27, se fx Hodgkin and Newell (2002): *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Atar SA, Geneva, Switzerland, side 396. Se også CESCR (1999): *The right to adequate food (Art. 11)*: 12/05/99. E/C.12/1999/5, pkt. 8-13. Kan hentes på ohchr.org.

⁴ For en lignende forståelse af barnets ret til tøj, se fx UNESCO *Food, Housing and Clothing* på www.unesco.org.

⁵ For en sammenholdelse af den generelle menneskeret til en rimelig bolig og artikel 27, se fx Hodgkin and Newell, *supra* note 3, side 397. Se også CESCR (1991): *The right to adequate housing (Art. 11 (1))*: 13/12/91. CESCR *General comment 4*, pkt. 1-8. Kan hentes på www.ohchr.org.



forstås i alle verdens lande. De forskellige former for udvikling handler om alderssvarende udvikling for barnet.⁶

Begrebet *fysisk udvikling* handler således om barnets sundhedstilstand og primære sundhedspleje samt fysisk beskyttelse af barnet. *Psykisk udvikling* inkluderer såvel følelsesmæssig udvikling som mentalt helbred og skal forstås i lyset af konventionens forord, ifølge hvilket børn bør vokse op i et familiemiljø, der præges af glæde, kærlighed og forståelse. *Åndelig udvikling* inkluderer forståelse af spirituelle og religiøse sammenhænge og evnen til at vælge hvilken kulturel og sproglig kontekst, man ønsker at indgå i. *Moralsk udvikling* handler om at lære at respektere andre og leve et ansvarligt liv i samfundet. Endelig handler *social udvikling* om udvikling af gode og sunde relationer til forældre, familie, grupper, kulturer og samfund samt at deltage i alderssvarende sociale aktiviteter, blandt andet i form af leg og fritidsaktiviteter.⁷

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.⁸

Alle børn skal gives lige muligheder

Ifølge Børnekonventionen skal alle børn betragtes som ligeværdige og gives lige muligheder for at nyde konventionens rettigheder. Det vil sige, at de ikke må udsættes for nogen former for forskelsbehandling fx på grund af race, køn, hudfarve eller familiens formueforhold. Børn må altså ikke forskelsbehandles og gives ringere mulighed for at nyde deres ret til en tilstrækkelig levestandard, fordi deres familier har knappe økonomiske ressourcer.⁹

⁶ For inkludering af konceptet om alderssvarende udvikling i artikel 27, se evt. også Qvortrup, Jens (1999): *The Meaning of the Child's Standard of Living* i Andrews and Kaufman, 1999: *Implementing the U.N. Convention on the Rights of the Child. A Standard of Living Adequate for Development*, Praeger, London, England, side 50.

⁷ Se Andrews, Arlene Bowers (1999): *Securing Adequate Living Conditions for Each Child's Development* i Andrews and Kaufman, *ibid.*, side 3-16.

⁸ For en omfattende analyse af Børnekonventionens artikel 27, se Andrews and Kaufman, *ibid.*

⁹ Ifølge FN's Børnekomité skal alle rettigheder indeholdt i Børnekonventionen forstås i lyset af konventionens artikel 2 (ikke-diskrimination) samt andre fundamentale principper i konventionen indeholdt i artikel 3 (i barnets interesse), artikel 6 (retten til udvikling) samt artikel 12 (barnets meddeltagelse), jf. evt. reference i Hodgkin and Newell, *supra* note 3, side 39.



Børns levestandard i familier med knap økonomi i Grønland

Af rapporten Børns levestandard i Grønland – del 2 fremgår det, at 4 ud af 10 børn i Grønland lever i familier, som i et større eller mindre omfang har modtaget offentlig hjælp i form af trangsvurderet hjælp, fordi familien ikke er i stand til selv at skaffe sig det nødvendige til livets opretholdelse.¹⁰ Af rapporten fremgår samtidig, at hvert 11. barn i Grønland lever i såkaldt relativ fattigdom. Den generelle anvendte fortolkning er, at børn i denne form for fattigdom lever afskåret fra den levevis, som anses for almindelig i det samfund, børnene lever i.¹¹

I de følgende afsnit gennemgås en række eksempler på, at børn fra familier med knap økonomi i Grønland lever afskåret fra at kunne nyde deres ret til en tilstrækkelig levestandard. Familiens knappe økonomiske ressourcer medfører for disse børn, at de i større eller mindre omfang ikke har adgang til tilstrækkelig og nærende mad, passende tøj, en rimelig bolig, og at de bliver hindret i de forskellige former for udvikling, som er beskrevet i konventionens artikel 27.

De følgende eksempler er baseret på interviews med 24 børn i alderen 10-16 år og deres forældre, hvoraf den ene eller begge forældre i et større eller mindre omfang har modtaget offentlig hjælp, fordi de ikke er i stand til selv at skaffe sig og deres familie det nødvendige til livets opretholdelse, fx til mad, husleje og opvarmning af boligen. Eksemplerne, som er hentet fra datamaterialet til og analyserne i *Børns levestandard i Grønland – del 1*, inddrager også stile, som er udfærdiget af elever i skolernes 9.-10. klasse¹².

¹⁰ Trangsvurderet hjælp tildeles i henhold til sociallovgivningen, når andre muligheder for forsørgelse er udtømt, for eksempel forsørgelse fra en ægtefælle eller en samlever. Formålet er at sikre modtageren og dennes familie "det fornødne til livets opretholdelse", jf. Landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige.

¹¹ Beregningen af relativ fattigdom tager udgangspunkt i en internationalt fastsat grænse på 50 procent af medianindkomsten, som benyttes af OECD og i mange andre lande. Fastsættes grænsen i stedet på 60 procent af medianindkomsten, hvilken især bruges af EU, udgør antallet af børn i Grønland, som lever i relativ fattigdom, 18 procent. Beregningerne er foretaget på baggrund af udtræk fra Grønlands Statistik 2004. Se Schnohr, Nielsen og Wulff, *supra* note 1, side 15, 16 og 33.

¹² Se Nielsen og Wulff, *supra* note 1.



Forældre har ikke råd til at dække deres børns basale behov

Forældres udsagn i *Børns levestandard i Grønland – del 1* vidner om, at de i større eller mindre grad ikke formår at opretholde en levestandard, som er nødvendig for at sikre deres børns udvikling. Forældrene fortæller om, hvordan familiens økonomiske knaphed mærkes så markant, at de ikke i tilstrækkeligt og passende omfang har råd til at købe mad og tøj samt sørge for en rimelig bolig. Forældrene fortæller også om, hvordan indkøb til dækning af ét af deres børns basale behov forringer eller umuliggør dækning af andre basale behov hos børnene¹³.

En mor fortæller fx, at hun aldrig har penge nok til mad og opvarmning af boligen. På spørgsmålet om familien mangler penge, svarer hun således: *”Ja til mad og til olie, til opvarmning af huset [...] Det værste er sidst på måneden, der har vi ikke flere penge [...] Nogle gange kan vi spare meget til sidst på måneden. Andre gange må vi låne sidst på måneden. Men der er alligevel aldrig nok”*.

Et forældrepar forklarer, hvordan udgifter til mad og opvarmning af boligen forringer deres mulighed for at købe tøj til deres børn, og hvordan de må spare på mad, hvis de skal have råd til tøj. Faren fortæller: *”Vi kan ikke undvære solar [olie til boligen], så det køber vi, og regninger til el, og selvfølgelig mad, mad til børnene. Det bruger vi hele vores indtægt på”*. Og moren fortsætter: *”Vi har ikke råd til at købe tøj til børnene, og de skal have noget at spise hver dag. Hvis vi ikke sparer på mad, så kan vi slet ikke købe noget tøj til børnene [...] Når vi mangler penge i det daglige, så er det ikke kun til tøj, men også til mad indimellem”*.

En anden far fortæller, at han ikke har råd til tilstrækkelig mad og passende vintertøj til sine to børn: *”Jeg prøver at finde det billigste mad. Men nogen gange er der bare ikke nok. Så bliver jeg nødt til at skaffe noget mad fra mine venner. Og børnene har jo brug for tøj, men det har vi ikke råd til. Jeg prøver, så godt jeg kan, at skaffe varmt tøj til børnene til vinteren. (Hvad ville I bruge penge på, hvis I havde flere?) Så kunne jeg købe sokker, handsker og huer til børnene”*.

Forældrenes udsagn vidner om, at deres påtvungne indkøb af billig mad ikke kan dække børnenes behov for nærende mad. Om dette fortæller en mor: *”Jeg laver ikke aftensmad hver dag. Vi spiser*

¹³ En omfattende undersøgelse foretaget i 2006, viser at en ud af seks skolebørn går ofte sultne i seng eller i skole, fordi der ikke er nok mad i hjemmet. Se Schnohr, Niclasen, Løngaard og Laursen (2007): *Sundhed på toppen – Resultater fra Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) undersøgelsen i Grønland i 2006*, INUSSUK – Arktisk Forskningsjournal 1, 2007, side 44-46.



noget tørt rugbrød. For jeg har ikke råd til at lave mad hver aften med kartofler, grøntsager og kød og det hele. Jeg skal være sparsommelig hele tiden, og det er svært. Godt nok ser vi store ud, men det er fordi, vi spiser nogle billige ting. Mine børn får så mange konserveringsmidler i billig mad. Men jeg gør det, så godt jeg kan”.

Flere forældre påpeger endvidere, at deres bolig er i så dårlig stand, at deres børn bliver syge af det. De nævner problemer med fugt og dårligt indeklima, tilisning om vinteren, og at der drypper vand ned gennem taget. En mor fortæller fx: *”Det trækker så meget, at det fryser til is både ved listerne, gulvet og under dørene. Der er fugt om sommeren, og der lugter muggent, og nogle steder fra loftet drypper det ned. (Påvirker det børnenes helbred, at huset er i dårlig stand?). ”Ja, især om vinteren bliver børnene tit forkølede”.*

En anden mor fortæller: *”Min mellemste datter er tit syg, og jeg tror det er på grund af boligen. Vi har kun en skibsovn i køkkenet, og den har svært ved at brede sig til hele huset [...] Vi har ingen radiatorer og vi henter selv vand [...] Hele huset trænger til reparation, det er ikke godt for børnene, men vi har ikke mulighed for at vælge andet”.*

Forældrene fortæller også, hvordan boligen er for lille til at føre et rimeligt privatliv, og hvordan hele familier – nogle med op til seks børn – sover i samme rum. En mor fortæller således, at hele familien er nødsaget til at sove på gulvet i samme rum: *”Vi har madrasser, men vi kunne godt tænke os senge. Det har vi set andre har. Jeg kunne godt tænke mig en bedre bolig for børnenes skyld” (Mangler I andre møbler?) Vi mangler meget. Jeg plejer at stable madrasserne op og så lægge dem ud”.*

Andre forældre fortæller, at de sover i samme rum som de små børn, mens de ældste børn sover på værelse sammen. En mor fortæller: *”De ældste har deres eget værelse, men de små sover hos os, og min mand sover på gulvet. (Har I brug for mere plads?) ”Ja, selvfølgelig, men vi har ikke råd til at få et større hus”.*

De interviewede forældre giver generelt udtryk for, at de på bedst mulig vis forsøger at dække deres børns basale behov, men at dette ikke altid er muligt på grund af familiens knappe økonomi. I interviews med børnene og i elevernes stileskrivning bekræftes mange af disse tilstande af



børnenes egne udsagn. Dette gælder børnenes adgang til tilstrækkelig og nærende mad samt en rimelig bolig.

Børn har ikke adgang til tilstrækkelig og nærende mad

Mange børn i *Børns levestandard i Grønland – del 1* beretter på forskellig vis, hvordan de ikke har adgang til mad i tilstrækkeligt og nærende omfang. En del af disse børn mangler mad i et sådant omfang, at de ikke kan blive mætte hver dag.

På spørgsmålet om hun selv og hendes bror får mad, så de bliver mætte hver dag, svarer en pige fx: *"Næsten hver dag" (Får I aftensmad hver dag?) "Ja, vi spiser mest rugbrød med pålæg og drikker te. Når vi har råd, køber vi ind i butikken"* (Pige, 15 år).

En dreng fortæller, at han mangler mad i skolen og ikke altid har adgang til aftensmad i hjemmet: *(De dage, du ikke har madpakke med i skole, hvad spiser du så?) "Nogen gange får jeg ikke noget mad" (Bliver du så sulten?) "Ja, min mave begynder at knurre" [...] (Er det nogen gange, at du kan se, at I mangler mad derhjemme?) "Ja, til aftensmad"* (Dreng, 11 år).

Et barn beretter, hvordan hendes familie mangler mad i et sådant omfang, at der ikke er nok til at hun og hendes søskende kan blive mætte: *"Mine forældre har ikke penge lige nu, og derfor bliver jeg let sulten, og mine søskende er også sultne. Jeg lader mine søskende spise, fordi de er yngre end mig. Den mindste er fire år, og den ældste er 11 år. Jeg er selv 14 år og den ældste. Jeg lader mine søskende spise først, fordi de er yngre, og når de ikke har spist op, spiser jeg. Nogen gange spiser jeg først al mad, fordi jeg har et arbejde, også selvom mine søskende sulter"* (Pige, 14 år).

Børn har ikke adgang til en rimelig bolig

Mange børns udsagn vidner om, at de ikke får dækket deres behov for en rimelig bolig. Det gælder især for bygdebørnene, men også for nogle af bysbørnene. De fortæller om utætte huse, hvor det trækker ind, om fugt om sommeren og is indenfor i huset om vinteren. Børnene påpeger også, at deres bolig er for lille til hele familien, uden adgang til at kunne føre et privatliv.

En dreng fra en bygd fortæller fx, hvordan deres bolig ikke beskytter tilstrækkeligt mod kulde, og at dette bekymrer ham: *(Hvordan er din families hus?) "Når jeg tænker på huset, tænker jeg meget*



over, hvordan jeg kan få skiftet dørene, og få ordnet det sådan, at det ikke isner langs dørene og listerne" (Dreng, 16 år).

Et andet barn fra en bygd fortæller, at hun bor i et hus uden soveværelse og med kun to rum: (Hvor mange rum er der i det hus, du bor i?) "Én gang og en dagligstue" (Er det for lille synes du?) "Ja, jeg kunne godt tænke mig at have et værelse" (Er der nogen andre ting i huset, du er utilfreds med?) "Der er ingen soveværelse" (Pige, 14 år).

En pige, der bor i hovedstaden, fortæller, at hendes bolig er skadet, utæt og kold: (Kan du lide at bo her i lejligheden?) "Ja, men jeg kan ikke lide de skader, der ikke er færdiggjorte" (Hvad er det for nogen skader?) "Væggene er ikke færdiggjorte, og der kommer vind ind udefra og det larmer, når det blæser". (Bliver det koldt indenfor om vinteren?) "Ja". (Pige, 13 år).

Børns udvikling begrænses, når de afskæres fra at kunne deltage i sociale sammenhænge

Når det gælder børns udvikling foreskriver Børnekonventionen ikke blot en adgang for børn til de mest basale nødvendigheder i form af tilstrækkelig og nærende mad, passende tøj og en rimelig bolig. For at børn kan udvikle sig, kræves også adgang til at indgå i sociale sammenhænge og udvikle sociale relationer. Det gælder bl.a. i forhold til at kunne deltage i fritidsaktiviteter og i sociale aktiviteter med familien. Hovedparten af børnene fra familier med knap økonomi afskæres imidlertid fra at deltage i organiserede fritidsaktiviteter på lige fod med andre børn. Det skyldes blandt andet, at det medfører for mange udgifter, fx til sportstøj, udstyr og transport.

På spørgsmålet om der er aktiviteter, hendes børn gerne har villet gå til, svarer en mor fx: "Ja, men det er for dyrt. Fodbold og håndbold. Det kunne de godt, men når de skal have det der nye tøj, så er det lige pludselig dyrt, og hvis de skal på ture med holdet, så kan de ikke komme med". På spørgsmålet om der er noget, hun gerne vil gå til, svarer hendes datter: "Sport" (Hvilken sport kunne du tænke dig, at gå til?) "Jeg vil gerne gå til fodbold, men det koster penge" (Pige, 13 år).

En anden pige fortæller: "Jeg har gået til håndbold, men droppede det" (Hvordan kan det være?) "En dag fik jeg et brev med hjem, hvor der stod, at jeg skulle betale for medlemskab, så droppede jeg det" (Var det på grund af, at I ikke havde råd?) "Ja" (Pige, 13 år).



For nogle børn skyldes manglende adgang til fritidsaktiviteter, at der ikke findes, eller kun er et begrænset udvalg af fritidstilbud det sted, de bor. Det gælder især for bygdebørnene. En dreng fra en bygd fortæller fx således: *"Der er rigtig mange børn og unge, der mangler noget at være sammen om her i bygden. Det er kun om vinteren, der er legestue i forsamlingshuset. Vi har skrevet til kommunen for at høre, om vi kunne få en ungdomsklub, hvor vi kunne lave forskellige aktiviteter. Vi mangler noget, et sted. Lige nu går vi bare rundt"* (Dreng, 16 år).

Børn fra familier med knap økonomi begrænses endvidere i at indgå i socialt samvær med familien i hjemmet. Flere forældre fortæller således, at de ikke altid har råd til at invitere familie og venner til middag. På spørgsmålet om hun oplever begrænsninger i at invitere gæster hjem, svarer en mor fx: *"Ja, meget. Før inviterede jeg meget venner på besøg, især når vi havde ekstra. Men det gør jeg ikke mere. Jeg har end ikke råd til at invitere en lille familie"*.

Børn udvikler sig som små voksne i stedet for som børn

Et gennemgående ønske hos de lidt ældre børn i *Børns levestandard i Grønland – del 1* er at hjælpe familien økonomisk ved at påtage sig lønnet arbejde. Børnene er bekymrede for deres familie og forsøger at tjene penge, så de mest af alt kan bidrage til familiens indkøb af daglige fornødenheder. Ved at indtage sådanne roller begrænses børnene samtidig i større eller mindre omfang i at udvikle sig alderssvarende og som børn. I modstrid med Børnekonventionens hensigter, udvikler de sig i stedet som små voksne med bekymringer og ansvar, som normalt hører voksenlivet til.

En dreng fortæller fx, at han har taget orlov fra skolen for at hjælpe familien økonomisk, selv om han hellere ville gå i skole med kammeraterne: *(Hvad har du lavet, mens du har haft orlov?) "Jeg har prøvet mange arbejdspladser, især i bygderne på fabrik" (Har det været praktik eller lønnet job?) "Det er sådan, at mine job er for at hjælpe mine forældre økonomisk" (Så din løn går ikke kun til dig selv, men også dine forældre?) "Ja, jeg plejer at sende omkring halvdelen af min udbetalte løn til mine forældre, så er resten på min konto, og så hæver jeg dem en gang imellem, når jeg skal bruge dem til mad og andre ting" (Hvad kan du bedst lide, at arbejde eller gå i skole?) "At gå i skole sammen med kammeraterne"* (Dreng, 16 år).



En pige fortæller: *"Jeg vil gerne have fast arbejde, som jeg kan have efter skole for at hjælpe mine forældre økonomisk. Mest med hensyn til at købe madvarer til mine forældre og få det til at løbe rundt økonomisk"* (Pige, 15 år).

En dreng, der sparer op af sin løn, fortæller: *"Jeg kan ikke lide at se mine søskende mangle mad og sådan noget [...] Somme tider sparer jeg penge op, og giver noget til mine søskende, når de fx mangler mad eller kunne tænke sig at købe sodavand, giver jeg dem penge"* (Dreng, 16 år)

Børns udvikling hindres, fordi de mobbes i skolen

Flertallet af børnene fra familier med knap økonomi giver udtryk for, at de ikke trives optimalt eller decideret mistrives i en classesammenhæng. Nogle børn oplever mobning både af psykisk og fysisk karakter. Børn, der bliver mobbet ugentligt, bliver kede af det og isolerer sig. De har ingen venner fra klassen og har svært ved at indgå i en social sammenhæng.¹⁴ For disse børn er der tale om omstændigheder, der påvirker deres udvikling negativt i flere henseender. Mens mobning er et komplekst fænomen, tyder flere af børnenes udsagn på, at manglende adgang til penge og materielle goder er medvirkende til at børn mobbes.

En elev beskriver børn fra familier med få penge således: *"De bliver drillet i skolen. De kan ikke købe nyt tøj eller nogen andre ting, som de gerne vil have, som de andre børn eller unge har"* (Dreng, 14 år). På spørgsmålet om, hvad børn mobber andre børn med, svarer en pige: *"at det er flovt ikke at have råd til en mobil"* (pige 13 år).

Om frygten for at blive mobbet, fordi man ikke har det samme som de andre børn, skriver en anden dreng: *"Når jeg har opdaget, at nogle af mine venner har fået et eller andet nyt, så plejer jeg at fortælle det til mine forældre, og så vil jeg måske gerne have sådan en, for jeg har den fornemmelse, at hvis jeg ikke får sådan en som dem, så vil jeg blive mobbet af de andre, og de vil ikke længere vil have mig som ven"* (Dreng, 16 år).

Nogle af de børn, der bliver mobbet, oplever tillige faglige vanskeligheder, og er på den måde ramt på flere områder, når det gælder deres udvikling i skolesammenhæng. Disse børn synes, at fagene er kedelige og svære. På spørgsmålet om, hvad han synes om at gå i skole, svarer en

¹⁴ Se Nielsen og Wulff, *supra* note 1, side 13.



dreng, som til daglig er udsat for grov mobning således: *"Jeg er træt af at gå i skole. Det er altid det samme. Matematik er svært, jeg kan ikke finde ud af det"* (Dreng, 12 år).

Børns udvikling hindres i stressede familiemiljøer

Forskellige studier viser, at mangel på penge kan være en væsentlig stressfaktor for forældre og have en negativ indflydelse på deres humør. Studier viser også, at stressede miljøer forringer forældres evne til at beskytte og drage omsorg for deres børn samt skader børns trivsel og udvikling.¹⁵ I *Børns levestandard – del 1* giver de fleste forældre udtryk for, at de føler sig pressede, og at deres økonomiske situation ofte medfører, at de føler sig nedtrykte, triste og bekymrede.

En mor fortæller fx, at hun bliver stresset på grund af pres fra omverdenen og hendes egne forventninger: *"Vaskekort og mad bliver dyrere og dyrere. Jeg føler hele tiden, at jeg bliver presset udefra samtidig med, at jeg presser mig selv indefra"*.

For nogle forældre kredser tanker hele tiden om, hvordan de skal løse deres økonomiske problemer. Fx siger en far: *"Når vi kommer til at mangle mad, så kontakter jeg min familie, men det gør mig i dårligt humør, og jeg tænker konstant på, hvordan jeg skal løse problemerne for børnenes skyld"*.

At forældres manglende adgang til økonomiske ressourcer har en negativ indflydelse på børns trivsel og udvikling fremgår tydeligt af børnenes egne udsagn. Børnene fortæller således om, at de selv og andre af familiens medlemmer mangler humør og livsglæde.

Børns udvikling hindres af deres manglende humør og livsglæde

Børnekonventionen anerkender, at børn bør vokse op i en atmosfære af glæde med henblik på at kunne udvikle sig. Mange børn fra familier med knap økonomi befinder sig dog langt fra i en sådan atmosfære. Mens dette kan skyldes flere faktorer, giver forældre og børn dog klart udtryk for, at familiens manglende adgang til økonomiske ressourcer udgør en væsentlig faktor i denne sammenhæng.

¹⁵ Se fx Christensen, Else (2004): *7 års børneliv. Velfærd, Sundhed og trivsel hos børn født i 1995*.

Socialforskningsinstituttet, Danmark.



Fx fortæller en pige om, hvordan familien mister humøret og livsglæden, fordi familien mangler penge og mad: *"Jeg har mindre søskende, og når mine forældre ikke har nogen penge, kan man mærke det, fordi de bliver sure og kede af det. Når vi ikke har mad, mister vi lysten til alt og mister glæden"* (Pige, 14 år).

En anden pige fortæller om, hvordan hun oplever at leve i et mørke og taber modet, når hendes forældre mangler penge: *"Forældres lave indkomst påvirker børn og unge, også mig selv. Det kan påvirke mig meget, især fordi jeg er sådan en person, som hele tiden ønsker noget [...] Det påvirker mig, det er som at være inde i mørket, men jeg kan ikke gøre andet end at vente [...] Jeg taber modet, når mine forældres penge er ved at være brugt op"* (Pige, 14 år).

Børnene beretter ligeledes om, hvordan familiens knappe økonomi medfører, at de føler sult, mangler kræfter, bliver triste og misunder andre børn: *"Det har jeg selv oplevet. Det er meget skidt. Man er sulten. Det er trist, og man taber modet og mangler kræfter og er bekymret"* (Dreng, 15 år). Et andet barn fortæller: *"At leve i en familie med lav indkomst, gør mig ked af det. Man misunder at se andre unge, som altid har penge, når man selv mangler penge. Man misunder børn med forældre, der har arbejde. Det er ikke sundt at mangle mad* (Pige, 15 år).

I overensstemmelse med børnenes egne udsagn beretter de fleste forældre, at deres børn påvirkes negativt af, at familien mangler penge. Fx fortæller en mor: *"De plager om at få noget at spise hele tiden, når vi mangler mad"*. Og faren fortsætter *" De bliver kede af det og surmuler, når de ikke kan få det, de vil have"*. En anden mor fortæller: *"Så bliver vi triste, og det gør børnene også [...] Så spiser vi mindre. Børnene bliver triste og urolige"*.

Pligter til at sikre børn en tilstrækkelig levestandard og FN's Børnekonvention

Ovenstående er eksempler på, at børn fra familier med knap økonomi i større eller mindre omfang lever afskåret fra at nyde deres ret til en tilstrækkelig levestandard, som er indeholdt i artikel 27 i Børnekonventionen. Disse børn har ikke adgang til de ressourcer og aktiviteter, der kræves for deres udvikling. I anerkendelse af at børn ikke selv er i en position til at sikre de vilkår, som er nødvendige for deres udvikling, foreskriver konventionen en række pligter for andre aktører.



Forældres og statens pligter

Børnekonventionens artikel 27 fastslår, at forældrene eller andre med ansvar for barnet bærer det primære ansvar for at "sikre de levevilkår, der er nødvendige for barnets udvikling". Dette ansvar er dog ikke ubetinget. Konventionen begrænser forældrenes ansvar i forhold til deres "evne og økonomiske formåen". Hermed anerkendes, at nogle forældre ikke formår at skabe en tilstrækkelig levestandard for barnets udvikling, herunder på grund af knappe økonomiske ressourcer.

I sådanne tilfælde bestemmer konventionen, at staten har en pligt til at gribe ind og assistere forældrene. Artikel 27 bestemmer nærmere, at staten er forpligtet til at bistå forældrene ved "at yde materiel bistand og udarbejde støtteprogrammer, især med hensyn til ernæring, beklædning og bolig". Til det formål foreskriver artikel 27, at staten skal træffe "passende forholdsregler" i overensstemmelse med nationale forhold og inden for statens "evner og økonomiske muligheder".

Artikel 27 indeholder imidlertid ikke krav om, hvilke former og omfang denne bistand nærmere skal have. Det betyder dog ikke, at staten har frit råderum til at vurdere, hvor mange ressourcer den vil anvende med henblik på at skabe en tilstrækkelig levestandard for børn. Af konventionen fremgår det således, at staten har en pligt til at gennemføre "al passende lovgivning samt administrative og andre forholdsregler" for at realisere konventionens rettigheder. I forhold til retten til en tilstrækkelig levestandard skal staten mere præcist gennemføre sådanne forholdsregler "i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed, og, hvor der er behov for det, inden for rammerne af internationalt samarbejde" (artikel 4).¹⁶

For det første betyder det, at statslige myndigheder har en pligt til at gennemføre lovgivning, administrative reguleringer og andre tiltag, som er relevante i forhold til at realisere børns rettigheder. Disse tiltag skal gennemføres ved at benytte ressourcer, som findes inden for statens egne grænser. Det gælder ikke blot økonomiske ressourcer, men derimod *alle relevante*

¹⁶ Retten til en tilstrækkelig levestandard henhører under gruppen af økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Artikel 4 foreskriver "Med hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder skal deltagerstaterne gennemføre sådanne forholdsregler, i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed, og, hvor der er behov for det, inden for rammerne af internationalt samarbejde". Vedrørende fortolkning af artikel 27 i lyset af artikel 4 se også Hodgkin and Newell, *supra* note 3, side 393.



ressourcer som kan mobiliseres til formålet, herunder menneskelige og organisatoriske ressourcer.¹⁷

Konventionen anerkender således, at realiseringen af børns rettigheder relaterer sig til mængden af ressourcer, som rådes over indenfor staten. Den indeholder en accept af, at visse ressourcemæssige vanskeligheder kan være forbundet med at gennemføre retten til en tilstrækkelig levestandard, og kræver derfor ikke, at denne ret skal være gennemført, straks efter staten har tiltrådt konventionen.

På den anden side bestemmer konventionen, at staten *til enhver tid* skal gennemføre de tiltag *i videst mulige omfang*, der er nødvendige for at realisere retten til en tilstrækkelig levestandard. Det indebærer, at statslige myndigheder *så hurtigt og så effektivt som muligt* skal sikre denne ret for børn.¹⁸ Det medfører blandt andet, at børns levestandard skal tillægges prioritet, når myndighederne fordeler de samfundsressourcer, som rådes over på baggrund af opkrævede skatter, afgifter mv. Det indebærer også en pligt for myndighederne til at omfordele de ressourcer, som findes inden for staten, hvis disse ikke benyttes på en måde, der hurtigt og effektivt bidrager til realiseringen af barnets ret til en tilstrækkelig levestandard.

Skulle det vise sig, at det ikke er muligt at mobilisere de påkrævede ressourcer inden for statens egne grænser, bestemmer konventionen, at myndighederne skal søge om assistance inden for rammerne af internationalt samarbejde, det vil sige hos andre lande eller internationale organisationer. Det gælder fx i tilfælde, hvor den nødvendige tekniske viden eller de påkrævede økonomiske ressourcer ikke kan mobiliseres.

¹⁷ For en omfattende analyse af hvilke ressourcer, som er relevante for gennemførelse af børns rettigheder, se Parker, David (1995): *Resources and Child Rights: an Economic Perspective* i Himes, James R., 1995: *Implementing the Convention on the Rights of the Child in Low-Income Countries*, UNICEF International Child Development Centre, Martinus Nijhoff.

¹⁸ Artikel 27 fortolkes her i lyset af generelle retningslinier til gennemførelse af sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder udstedt af CESCR. Se hertil CESCR (1990): *General Comment 3*, HRI/GEN/1/Rev.5, side 20. For samme tilgang se Hodgkin and Newell, *supra* note 3, side 393. Se i øvrigt også FN's Børnekomité (2003): *General comment No. 5. General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*, CRC/GC/2003/5, side 3, pkt. 7. Kan hentes på www.ohchr.org



For det andet betyder det, at børn skal anses som en uafhængig gruppe af samfundsindivider, der *alle og enhver* skal sikres en tilstrækkelig levestandard uanset deres forældres indkomstforhold. Statslige myndigheder skal anse børn som individer med egne behov og ukrænkelige rettigheder. Statslige myndigheder skal sikre *ethvert* barn en levestandard med adgang til de ressourcer og aktiviteter, som kræves for, at barnet kan udvikle sig. Det indebærer i praksis, at børns niveau af levestandard skal være mindre afhængigt af deres forældres indkomster og mere afhængigt af de ressourcer, der er til rådighed i samfundet.¹⁹ Myndighederne skal således sørge for, at forældres manglende økonomiske ressourcer ikke afskærer barnet fra at få dækket deres basale behov for tilstrækkelig og nærende mad, passende tøj og en rimelig bolig eller fra at deltage i forskellige sammenhænge, som er nødvendige for at barnet kan udvikle sig, herunder fx at dyrke sport og deltage i andre organiserede fritidsaktiviteter.

Pligter for grønlandske myndigheder

Ifølge Børnekonventionens tekst er det "staten", og dermed de til enhver tid regerende statslige myndigheder, der har ansvaret for at efterkomme konventionens bestemmelser. I Grønland er det Landsstyret, der overordnet besidder og udøver de "statslige" kompetencer, som ifølge konventionen skal anvendes for at gennemføre og sikre børns rettigheder. Det gælder i forhold til at tilpasse lovgivningen, foretage administrative reguleringer samt andre nødvendige foranstaltninger. Når konventionen opremser forskellige pligter for "staten", skal de derfor forstås som pligter, der primært påhviler Landsstyret for så vidt angår gennemførelsen af børns rettigheder i Grønland.

Men pligterne er ikke alene til begrænset til Landsstyret. De gælder ligeledes for kommuner og andre forvaltningsenheder og institutioner, der henhører under eller har fået uddelegeret opgaver fra Landsstyret, og som til daglig varetager de mange administrative opgaver vedrørende børn i Grønland.

I dag er myndighedernes pligt til at gennemføre børns rettigheder en integreret del af Grønlands eget sociale regelsæt. Af gældende Landstingsforordning om børn og unge fra 2003 fremgår det således udtrykkeligt, at "Landsstyret er forpligtet til at gennemføre FN's konvention om Barnets

¹⁹ For en lignende fortolkning se Qvortrup, *supra* note 6, side 50-51.



Rettigheder". Landets egen lovgivning pålægger således myndighederne at gennemføre alle børns rettigheder og imødekomme alle pligter, som er indeholdt i Børnekonventionen.²⁰

Pligter for kommunerne og FN's Børnekonvention i det sociale regelsæt

Landstingsforordningen om børn og unge tilgodeser flere af Børnekonventionens rettigheder. Det gælder også for barnets ret til en tilstrækkelig levestandard. Forordningen sætter således barnets behov i fokus med henblik på at skabe de opvækstvilkår for børn, som kræves for at udvikle deres potentiale bedst muligt. I lighed med konventionens artikel 27 sigter forordningen ikke blot mod at sikre børn adgang til basale nødvendigheder, såsom mad og tøj, men også deres mulighed for at udvikle sig som hele mennesker, herunder muligheden for at udvikle sig i sociale sammenhænge.²¹

Ifølge forordningen er det kommunerne, som har til opgave at skabe de opvækstvilkår, der fremmer børns trivsel og udvikling. Det er således kommunerne, som i praksis har til opgave at skabe den levestandard for børn, der kræves for deres udvikling.

Forordningen bestemmer nærmere, at de forskellige kommunalbestyrelser skal udøve et aktivt og opsøgende tilsyn med de forhold, børn lever under.²² I de tilfælde hvor det skønnes, at børn har et særligt behov, foreskriver forordningen, at kommunalbestyrelserne skal iværksætte hjælpeforanstaltninger, der stemmer overens med barnets behov. I denne sammenhæng åbner forordningen blandt andet mulighed for, at kommunalbestyrelserne kan bistå forældre med at dække familiens løbende udgifter eller udgifter til anskaffelse af tøj, møbler, fritidsaktiviteter m.v., hvis familien befinder sig i en vanskelig økonomisk situation.²³ Andre steder i det sociale regelsæt

²⁰ Jf. *Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge*, § 3. Se i øvrigt Hjemmestyrelovens § 10, der bestemmer, at "Hjemmestyret er undergivet de forpligtelser, der følger af traktater og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget". Kan hentes på www.nanoq.gl.

²¹ Se Grønlands Familiedirektorat (2003): *Vejledning om hjælp til børn og unge* side 20 i sammenhæng med Christensen, Else (2000): *Fra risikobørn til mønsterbrydere. Konference om omsorgen for børn og unge*, Sisimiut, Grønland. Kan hentes på www.mipi.gl. Se også *Bemærkninger til forslag til landstingsforordning om hjælp til børn og unge samt Betænkning. Landstingets Familie- og Sundhedsudvalg vedrørende forslag til Landstingsforordning om hjælp til børn og unge*. Kan hentes på www.nanoq.gl.

²² Se *Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge*, *supra* note 20, §§ 2 og 4.

²³ Se *Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge*, *supra* note 20, § 9 samt *Vejledning om hjælp til børn og unge*, *supra* note 21, side 39.



foreskrives desuden, at forældre, som ikke kan forsørge deres børn og samtidig betale husleje og andre forbrugsafgifter, har krav på hjælp fra kommunen.²⁴

At man i Grønland udtrykkeligt har valgt at indføje myndighedernes pligt til at gennemføre Børnekonventionen i landets eget sociale regelsæt samt at lade konventionens bestemmelser forme centrale elementer i regelsættet er et progressivt skridt i forhold til at gennemføre børns rettigheder. Det bidrager både til at vise omverdenen, at man tager sine pligter alvorligt, men også til en øget anvendelse af konventionen, når opgaver om børn skal løses i den daglige administrative praksis. Flere andre lande, som fx Danmark, har endnu ikke indført konventionen i deres nationale regelsæt i samme omfang som Grønland.

Det grønlandske regelsæt indeholder således elementer, der tilgodeser børns ret til en tilstrækkelig levestandard, og som kan fremme rettens gennemførelse i praksis. Alligevel lever et antal børn i Grønland uden mulighed for at nyde retten til en tilstrækkelig levestandard.

Pligt til at skabe større gennemsigtighed i anvendelsen af offentlige ressourcer

At et antal børn i Grønland ikke nyder deres ret til en tilstrækkelig levestandard er ikke ensbetydende med, at børns trivsel og velfærd ikke prioriteres af de grønlandske myndigheder. Inden for den seneste årrække har myndighederne foretaget en række tiltag med henblik på at forbedre børns levestandard. Det gælder ikke mindst indarbejdelsen af konventionens bestemmelser i det grønlandske regelsæt, men også den omfattende sundhedsindsats, etableringen af et dokumentationscenter om børn og unge, forskellige indsatser mod omsorgsvigt samt andre tiltag.

Spørgsmålet er imidlertid, om myndighederne gør nok. I konventionens forstand er spørgsmålet mere præcist, om myndighederne *til enhver tid* gennemfører alle tiltag *i videst mulige omfang* med henblik på *så hurtigt og så effektivt som muligt* at sikre *ethvert* barn en tilstrækkelig levestandard ved at benytte *alle relevante ressourcer*, der er rådighed i det grønlandske samfund.

For at kunne besvare dette spørgsmål kræves en indsigt i, hvor stor en andel af samfundets ressourcer, myndighederne i dag benytter med henblik på at skabe en tilstrækkelig levestandard

²⁴ Se Landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige, specielt kap. 1, 9 & 10. Kan hentes på www.nanoq.gl



for børn. For at opnå en sådan indsigt skal det som udgangspunkt opgøres, hvor stor en andel af Grønlands offentlige ressourcer i form af opkrævede afgifter, skatter mv., myndighederne benytter til det formål. Sammenholdes en sådan opgørelse med myndighedernes andre prioriteringer og ressourceforbrug, vil dette nemlig kunne give et billede af, i hvilket omfang myndighederne prioriterer at forbedre børns levestandard.²⁵

Den påkrævede opgørelse, hvis udarbejdelse påhviler myndighederne, er dog endnu ikke tilvejebragt. På nuværende tidspunkt er det således ikke muligt at få en klar indsigt i, hvor mange ressourcer de grønlandske direktorater, offentlige enheder og udvalg samt forskellige kommuner og institutioner anvender til sikring af en tilstrækkelig levestandard for børn. Der forefindes heller ikke en mere generel opgørelse over, hvor mange ressourcer der benyttes til at realisere børns rettigheder.

Samfundets offentlige ressourcer fordeles således ikke på en måde, at det på fyldestgørende vis kan vurderes, om myndighederne prioriterer at skabe en tilstrækkelig levestandard for børn i overensstemmelse med Børnekonventionen. Med andre ord udgør den manglende gennemsigtighed i anvendelsen af Grønlands offentlige ressourcer en hindring for en tilfredsstillende vurdering af, om myndighederne imødekommer deres pligter i henhold til konventionen.

Pligt til at omfordele grønlandske ressourcer

På trods af den manglende gennemsigtighed i anvendelsen af Grønlands offentlige ressourcer, synes det åbenbart, at myndighederne kan gøre mere for at imødekomme deres pligter i henhold til Børnekonventionen. Det skal ses i lyset af, at Grønland, i konventionens forstand, betragtes som et velstillet land med en relativ stor mængde af ressourcer til rådighed. Ved at omfordele og benytte disse ressourcer til fordel for børns trivsel og velfærd i højere grad end tilfældet er i dag, ville myndighederne kunne mindske antallet af børn, som lever uden en tilstrækkelig levestandard.

²⁵ For omfanget af bevisbyrden se CESCR, *supra* note 16, side 20-21 i sammenhæng med FN's Børnekomité (1996): *General guidelines for periodic reports: 20/11/96.CRC/C58* (Basic Reference Document), specielt pkt. 20, som bl.a. foreskriver stater at rapportere om "The proportion of the budget devoted to social expenditures for children" og pkt. 103 "All the measures taken, in accordance with national conditions and within the State Party's means, to assist parents and others responsible for the child to implement this right, including [...] its budget implications". Kan hentes på www.un.org. En dansk udgave kan hentes på www.nanoq.gl.



Mens betydningen af samfundets menneskelige og organisatoriske ressourcer ikke må overses ved en sådan omfordeling, påpeger nærværende redegørelse særligt, at adgangen til økonomiske ressourcer er en forudsætning for, at børn kan opretholde en tilstrækkelig levestandard i dagens Grønland. I henhold til konventionens krav om at benytte *alle relevante ressourcer* til at sikre *ethvert* barn en tilstrækkelig levestandard, har myndighederne en pligt til at sørge for, at børn fra familier med knap økonomi sikres en større andel i Grønlands økonomiske ressourcer. For myndighederne indebærer denne pligt *så hurtigt og så effektivt som muligt* at sikre, at familiens manglende økonomiske ressourcer ikke afskærer disse børn fra at få dækket deres behov for mad, tøj og bolig samt at deltage i forskellige sammenhænge, som er nødvendige for deres udvikling.

Mens ansvaret for en sådan omfordeling overordnet påhviler Landsstyret, har alle relevante offentlige myndigheder en pligt til at mobilisere og sikre de ressourcer, der skal til for at skabe en tilstrækkelig levestandard for disse børn, herunder ikke mindst de nødvendige økonomiske ressourcer. Dette gælder særligt for kommunerne, som i den daglige administrative praksis har til opgave at bistå forældre, hvis knappe økonomi ikke rækker til at sikre de levevilkår, der er nødvendige for deres børns udvikling.

Pligt til at indhente assistance i tilfælde af mangel på ressourcer

Skulle det ved nærmere undersøgelser vise sig, at myndighederne ikke kan mobilisere de nødvendige ressourcer indenfor Grønlands egne grænser til at gennemføre retten til en tilstrækkelig levestandard, er det Landstyreets opgave, i overensstemmelse med Børnekonventionen, at indhente assistance inden for rammerne af internationalt samarbejde. Det gælder for såvel økonomisk som teknisk assistance.

I Landsstyrets tilfælde ville det være nærliggende at indhente assistance fra den danske regering, som har et stort medansvar for, at konventionens rettigheder gennemføres i Grønland. Det skyldes, at den danske regering bærer det endelige ansvar overfor FN's Børnekomité og det internationale samfund med hensyn til at realisere børns rettigheder inden for hele den danske stat. Dette gælder også i forhold til Grønland, som stadig, i juridisk forstand, er en del af den danske stat.



FN's Børnekomité og børns levestandard i Grønland

Det er FN's Børnekomité, der har til opgave at overvåge, om verdens lande imødekommer deres pligter i henhold til Børnekonventionen. Komitéen har ingen magt til at straffe landene, hvis de ikke respekterer konventionen, men det er god tone i internationalt samarbejde at rette sig efter komitéens anbefalinger. Anbefalingerne udstikkes på baggrund af rapporter, som de forskellige landes regeringer selv udarbejder hvert femte år. Politisk uafhængige organisationer har også mulighed for at tilvejebringe Komitéen oplysninger.

I 2003 modtog FN's børnekomité for første gang en rapport om situationen for grønlandske børn. Rapporten, som udgør en del af den danske regerings rapport om børns rettigheder i den danske stat, blev udarbejdet af Familiedirektoratet, der til formålet havde indsamlet viden om børns situation i Grønland. Rapporten tager udgangspunkt i en række retningslinier udstukket af komitéen, som er udarbejdet for at hjælpe myndighederne med at tegne et retvisende billede af situationen for børn i deres respektive lande. Rapporten udgør en nøgtern gennemgang af opvækstvilkår for børn og status for deres rettigheder i lovgivning og praksis, men bærer præg af den manglende viden om og dokumentation af børns trivsel og velfærd i Grønland.

Specifikt i forhold til konventionens artikel 27 indeholder rapporten kun fire former for information. Det drejer sig om børns andel af den samlede befolkning, børns fordeling på husstande, gennemsnitlige husstandsindkomster samt beskæftigelsestilbud for ældre børn. Disse og andre informationer i rapporten er relevante, men klart ufyldstgørende i forhold til komitéens udstukne retningslinier. Med andre ord er rapporten mangelfuld med henblik på at vurdere, om grønlandske børn har en tilstrækkelig levestandard.²⁶

FN's Børnekomité beklager manglende information om grønlandske børn

Uden tilstrækkelig viden om situationen for grønlandske børn har FN's Børnekomité kun ringe mulighed for at anbefale, hvilke tiltag myndighederne bør iværksætte for at forbedre børns

²⁶ Se FN's Børnekomité (1996): *General guidelines for periodic reports: 20/11/96.CRC/C58*, *supra* note 25. Specifikke retningslinier vedrørende artikel 27 fremgår af pkt. 103.



rettigheder. Komitéen har da også beklaget den begrænsede information om børn i Grønland.²⁷ Grønland skal aflevere en ny rapport til komitéen i 2008.

Anbefalinger på baggrund af FN's Børnekomité's praksis

Overfor en række af verdens lande har Komitéen udstukket anbefalinger om, hvordan levestandarden blandt børn kan forbedres. Anbefalingerne er udstedt i henhold til artikel 27 i konventionen og udgør relevante retningslinier for myndighederne i alle lande, hvor børn lever i fattigdom og uden en tilstrækkelig levestandard. Dette gælder også for myndighederne i Grønland.

Disse anbefalinger handler blandt andet om at yde støtte til familier med knap økonomi, reducere fattigdom, og om hvordan myndighederne på bedre vis kan imødekomme deres pligter i henhold til konventionen. På baggrund af FN's Børnekomité's praksis og med henblik på at gennemføre barnets ret til en tilstrækkelig levestandard i Grønland anbefales det således, at:

- øge den finansielle og ikke-finansielle støtte til børnefamilier med knap økonomi for at reducere fattigdom og beskytte børn mod de negative virkninger, som økonomisk knaphed medfører for deres udvikling.
- vedtage en sammenhængende og omfattende handlingsplan til bekæmpelse af børnefattigdom og realisering af børns rettigheder, som kan implementeres på centrale, regionale og lokale administrative niveauer.
- diskutere analyser af børnefattigdom i landets parlament og hos relevante myndigheder, samt at lade sådanne analyser danne baggrund for en handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom.
- styrke koordinationen mellem de forskellige administrative enheder, som er involveret i realiseringen af børns rettigheder.
- tage særligt hensyn til den del af befolkningen, som bor i afsides områder ved bekæmpelse af fattigdom.
- reducere uligheder i distributionen af velstand og anvende landets økonomiske vækst til at støtte marginaliserede familier.

²⁷ Se FN's Børnekomité (2005): *Concluding observations: Denmark. 23/11/2005. CRC/C/DNK/CO/3*. Kan downloades på www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf.



- vedtage en officiel fattigdomsgrænse, som kan danne baggrund for at føre tilsyn med omfanget af fattigdom og vurderinger af, om fattigdommen tiltager eller falder blandt befolkningen.
- øge indsamlingen af viden om og dokumentation af børns levestandard og føre tæt tilsyn med marginaliserede børn, herunder at etablere en database om børnefattigdom.
- systematisk udarbejde og offentliggøre tal, som på en nem, tilgængelig og gennemsigtig måde viser, hvor stor en andel af landets offentlige ressourcer som benyttes til at forbedre børns levestandard.²⁸

²⁸ Se seneste konkluderende observationer fra FN's Børnekomité i relation til artikel 27 (2006 og 2005). Kan hentes på www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf. For referencer til tidligere observationer samt observationer i relation til almene gennemførelsesforanstaltninger i henhold til artikel 4, se Hodgkin and Newell, *supra* note 3, hhv. side 389-403 og side 68-71.



Litteraturliste

Andrews, Arlene Bowers (1999): *Securing Adequate Living Conditions for Each Child's Development* i Andrews and Kaufman, 1999: *Implementing the U.N. Convention on the Rights of the Child. A Standard of Living Adequate for Development*, Praeger, London, England

Andrews & Kaufman (1999): *Implementing the U.N. Convention on the Rights of the Child. A Standard of Living Adequate for Development*, Praeger, London, England

Bemærkninger til forslag til Landstingsforordning om hjælp til børn og unge samt Betænkning. Landstingets Familie- og Sundhedsudvalg vedrørende forslag til Landstingsforordning om hjælp til børn og unge. Kan hentes på www.nanoq.gl.

CESCR (1990): *General Comment 3*, HRI/GEN/1/Rev.5. Kan hentes på www.ohchr.org

CESCR (1991): *The right to adequate housing (Art. 11 (1))*: 13/12/91. CESCR General comment 4. Kan hentes på www.ohchr.org

CESCR (1999): *The right to adequate food (Art. 11)*: 12/05/99. E/C.12/1999/5. Kan hentes på www.ohchr.org

Christensen, Else (2000): *Fra risikobørn til mønsterbrydere. Konference om omsorgen for børn og unge*, Sisimiut, Grønland.
Kan hentes på www.mipi.gl.

Christensen, Else (2004): *7 års børneliv. Velfærd, Sundhed og trivsel hos børn født i 1995*. Socialforskningsinstituttet, Danmark.

Danmarks 3. rapport til FN's børnekomité (2003).
Kan hentes på www.nanoq.gl og www.mipi.gl.

FN Konventionen om Barnets Rettigheder (november 1989). Kan hentes på www.nanoq.gl og www.mipi.gl.



FN's Børnekomité (1996): *General guidelines for periodic reports*: .20/11/96.CRC/C58 (Basic Reference Document). Kan hentes på www.ohchr.org. En dansk udgave kan hentes på www.nanoq.gl.

FN's Børnekomité (2003): *General comment No. 5. General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*, CRC/GC/2003/5. Kan hentes på www.ohchr.org

FN's Børnekomité (2005): *Concluding observations: Denmark. 23/11/2005*. CRC/C/DNK/CO/3. Kan hentes på www.ohchr.org

FN's Børnekomité (2005, 2006): *Konkluderende observationer fra FN's Børnekomité i relation til artikel 27, 2005 og 2006*. Kan hentes på www.ohchr.org

Grønlands Familiedirektorat (2003): *Vejledning om hjælp til børn og unge*. Kan hentes på www.nanoq.gl

Lov om Grønlands hjemmestyre. Lov nr. 577 af 29/11/1978. Kan hentes på www.nanoq.gl

Hodgkin and Newell (2002): *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Atar SA, Geneva, Switzerland

Landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige
Kan hentes på www.nanoq.gl

Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge
Kan hentes på www.nanoq.gl.

Nielsen, Sissel Lea & Wulff, Steen (2007): *Børn med afsavn - Interviewundersøgelse med børn og forældre i familier med knap økonomi*, Børns Levestandard i Grønland – del 1, MIPI – Videnscenter om Børn og Unge. Nuuk, Grønland. Kan hentes på www.mipi.gl.



Parker, David (1995): *Resources and Child Rights: an Economic Perspektiv* i Himes, James R., 1995 *Implementing the Convention on the Rights of the Child in Low-Income Countries*, UNICEF International Child Development Centre, Martinus Nijhoff.

Schnohr, Christina; Nielsen, Sissel Lea & Wulff, Steen (2007): *Børnefattigdom i Grønland – en statistisk analyse af indkomstdata for husstande med børn*, Børns levestandard i Grønland – del 2, MIPI – Videnscenter om Børn og Unge. Nuuk, Grønland. Kan hentes på www.mipi.gl

Schnohr, Christina; Pedersen, Michael J.; Alcón, Maria Carmen Granado & Niclasen, Birgit (2004): *Sundhed og helbred i Grønland fra 1994 til 2002*. INUSSUK – Arktisk Forskningsjournal 2, 2004

Schnohr, Christina; Niclasen, Birgit; Løngaard, Katja; Laursen, Laila Kærgaard (2007): *Sundhed på toppen – resultater fra Health behaviour in School-aged Children (HBSC) undersøgelsen i Grønland i 2006*, INUSSUK – Arktisk Forskningsjournal 1, 2007

Qvortrup, Jens (1999): *The Meaning of the Child's Standard of Living* i Andrews and Kaufman, 1999: *Implementing the U.N. Convention on the Rights of the Child. A Standard of Living Adequate for Development*, Praeger, London, England

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

UNESCO. *Food, Housing and Clothing*. Kan hentes på www.unesco.org

Wulff, Steen (kommende publikation): *Barnets ret til en tilstrækkelig levestandard. Børnekonventionens artikel 27 i en grønlandsk kontekst*, Milik Publishing, Nuussuaq, Grønland.



Bilag

Bilag til denne *Børns levestandard i Grønland – del 3* er en handlingsorienteret checkliste udarbejdet af FN's børneorganisation UNICEF, som med fordel kan anvendes af de grønlandske myndigheder til at gennemføre barnets ret til en tilstrækkelig levestandard. Checklisten kan anvendes som et hjælpemiddel til udviklingen af en mere detaljeret checkliste, som specielt passer ind den grønlandske kontekst.

Checklisten indledes med en række spørgsmål vedrørende generelle gennemførelsesforanstaltninger i relation til artikel 27. Herefter følger mere detaljerede spørgsmål. Alle spørgsmål er udformet således, at de kan besvares med "ja", "nej", "delvist" eller "ved ikke".

Spørgsmålene udgør en ramme for indsamling af information med henblik på en udførlig analyse og redegørelse for gennemførelsen af barnets ret til en tilstrækkelig levestandard.

Hvis svaret på et af spørgsmålene om iværksatte gennemførelsesforanstaltninger er "ja", kan dette uddybes, fx med reference til den relevante lovtekst, politik og administrative praksis. Hvis svaret derimod er "nej" kan dette efterfølges af en beskrivelse af den utilstrækkelige situation samt udarbejdelse af en handlingsplan til forbedring af situationen. Endelig kunne svaret "ved ikke" efterfølges af en oversigt over den information, der på nuværende tidspunkt mangler på det pågældende område samt en oversigt over, hvilken information der er tilgængelig.²⁹

²⁹ Jf. Hodgkin and Newell *supra* note 4, side 17-samt side 401-403.



General measures of implementation

Have appropriate general measures of implementation been taken in relation to article 27, including:

- Identification and coordination of the responsible departments and agencies at all levels of government (article 27 is relevant to the departments of justice, home affairs, housing, social welfare and housing)?
- Identification of relevant non-governmental organizations/civil society partners?
- A comprehensive review to ensure that all legislation, policy and practice is compatible with the article, for all children in all parts of the jurisdiction?
- Adoption of a strategy to secure full implementation
 - which includes where necessary the identification of goals and indicators of progress?
 - which does not affect any provisions which are more conducive to the rights of the child?
 - which recognizes other relevant international standards?
 - which involves where necessary international cooperation?

(Such measures may be part of an overall governmental strategy for implementing the Convention as a whole.)

- Budgetary analysis and allocation of necessary resources?
- Development of mechanisms for monitoring and evaluation?
- Making the implications of article 27 widely known to adults and children?
- Development of appropriate training and awareness-raising (in relation to article 27 likely to include the training of community developers, environmental planners, emergency aid personnel, court officers, social workers, health workers and those involved in parent education)?



Specific issues in implementing article 27

- Has the State identified the minimum standard of living necessary to secure the child's development?
- Are appropriate measures taken to assist parents and others responsible for the child in securing the conditions of living necessary for the child's
 - Physical development?
 - Mental development?
 - Spiritual development?
 - Social development?
- Are measures taken to make parents fully aware of these responsibilities?
- Are legal or administrative criteria in place to determine whether parents have the ability and financial capacities to meet their responsibilities?
- Are measures and procedures taken in order to identify all children within the State who are in need because their parents are unable to secure adequate standards of living for them?
- Are measures adopted to analyze why children's conditions of living are insufficient for their proper development?
- Where children are in need, whether with their parents or otherwise, are they provided with necessary material assistance and support programmes to secure their proper development?
- Does the State take measures (including budgetary allocations) to ensure that every child is well nourished?
- Does the State take measures to ensure that every child is housed in accommodation that is:
 - Secure?
 - Well-serviced (particularly as regards water, sanitation and fuel)?
 - Safe?
 - Healthy?
 - Appropriately located (particularly as regards hospitals, schools and recreation)?
 - In accordance with measures recommended by Habitat II?
- Are the views of children taken into account when shaping the environment in which they live?
- Does the State take measures to ensure that every child is adequately clothed?



- Where the State has insufficient resources available to secure an adequate standard of living for all children, do its economic plans include securing such standards as an explicit goal?
- Are appropriate applications made for international aid and technical assistance where there are insufficient resources to secure children's standard of living?