

BETÆNKNING

Afgivet af Familie- og Sundhedsudvalget

vedrørende

Forslag til Inatsisartutbeslutning om at Naalakkersuisut pålægges at udarbejde en national handlingsplan, som målrettes at efterleve hele FN's Konvention om Barnets Rettigheder i Grønland, og som lever op til de anbefalinger, som Børnetalsmanden har givet, således som disse er sammenfattet i begrundelsen til dette beslutningsforslag

Siumuts medlemmer af Inatsisartut

Afgivet til forslagens 2. behandling

Udvalget har under behandlingen af forslaget bestået af:

Medlem af Inatsisartut Erik Jensen, Siumut, formand

Medlem af Inatsisartut Stine Egede, Inuit Ataqatigiit, næstformand

Medlem af Inatsisartut Anna Wangenheim, Demokraterne

Medlem af Inatsisartut Aqqa Samuelsen, Inuit Ataqatigiit

Medlem af Inatsisartut Karl-Kristian Kruse, Siumut

Medlem af Inatsisartut Malene Vahl Rasmussen, Demokraterne

Medlem af Inatsisartut Mikivsuk Thomassen, Inuit Ataqatigiit

Udvalget har efter 1. behandlingen den 5. november under EM2019 gennemgået forslaget.

1. Forslagets indhold og formål

Med forslaget foreslås det at pålægge Naalakkersuisut at udarbejde en national handlingsplan, med fokus på Grønlands efterlevelse af hele FN's Konvention om Barnets Rettigheder. Handlingsplanen skal leve op til Børnetalsmandens anbefalinger, som er fremlagt i forslagens begrundelse. Formålet med forslaget er at sikre alle børns rettigheder i Grønland.

2. Førstebehandling af forslaget i Inatsisartut

Forslaget blev førstebehandlet d. 5. november 2019 og nød stor opbakning. Der var bred støtte til at sikre børns rettigheder og få opfyldt FN's anbefaling om, at alle lande, der har ratificeret FN's Konvention om Barnets Rettigheder udarbejder en national handlingsplan.

3. Spørgsmål

Udvalget har til brug for udvalgets behandling af forslaget anmodet Naalakkersuisoq for Sociale Anliggender og Justitsområdet, Martha Abelsen, om at besvare en række spørgsmål. Kopi af udvalgets spørgsmål og medlem af Naalakkersuisut, Martha Abelsens besvarelse er vedlagt nærværende betænkning som bilag 1 og 2.

4. Udvalgets behandling af forslaget

Debatten om Børnekonventionen og børns rettigheder er ikke ny i Grønland. Børn, der har været udsat for seksuelle overgreb, vold eller anden omsorgssvigt har været i fokus i flere år. Udvalget ser derfor med stor glæde på de initiativer og vedtagne love, der er målrettet udsatte børns trivsel.

Af beslutningsforslag og lovforslag vedtaget af Inatsisartut kan særligt nævnes udarbejdelsen af en national handlingsplan mod nedbringelsen af omsorgssvigt af børn og unge¹ og lov om støtte til børn².

Udvalget gør dog opmærksom på, at Børnekonventionen omfatter alle børn, og er af den klare overbevisning, at arbejdet med at lave en national handlingsplan, der tager udgangspunkt i Børnetalsmandens anbefalinger bør påbegyndes snarest.

Dette understøttes ligeledes af FN's børnekomité, der i 2003, anbefalede alle lande, som har ratificeret Børnekonventionen at udarbejde en national handlingsplan³. Komiteen rådede samtidig til, at strategien ikke blot blev en liste over gode intentioner men, at den skulle indeholde reelle og opnåelige mål.

Trods stor bevågenhed omkring børns rettigheder i Grønland, kan udvalget konstatere, at det halter med efterlevelsen af Børnekonventionen.

Af Børnetalsmandens rejserapporter fra 2015 til 2018 konkluderes det, at 19 af Børnekonventionens 54 artikler ikke overholdes af Grønland⁴.

¹ EM2018/171

² Inatsisartutlov nr. 20 af 26. juni 2017 om støtte til børn

³ https://www.unicef-irc.org/portfolios/general_comments/GC5_en.doc.html

⁴ http://mio.gl/wp-content/uploads/2018/11/2018_11_mio_nat_handlingsplan_web4.pdf
http://mio.gl/wp-content/uploads/2018/11/2018_11_mio_arb_15-18_web2.pdf

I efteråret 2019 kunne UNICEF Danmark og Institut for Menneskerettigheder desuden fremlægge resultaterne af en spørgeskemaundersøgelse gennemført blandt skolebørn i 6.-10. klasse⁵ i Grønland. Denne viste, at lidt færre børn og unge i 2019 havde kendskab til børns rettigheder sammenlignet med 2014.

4.1 Nationalt arbejde med børns rettigheder

Naalakkersuisut har igennem mange år arbejdet aktivt for at forbedre forhold og livsvilkår for børn og unge i Grønland. De sidste ti år har blandt andet været præget af behandlinger af beslutnings- og lovforslag i Inatsisartut samt nationale samarbejdsaftaler med det formål at sætte fokus på Børnekonventionen Grønland. I nedenstående gennemgås tre udvalgte tiltag.

4.1.1 FM15/33

Udvalget ønsker at gøre opmærksom på, at Naalakkersuisut i 2015 blev pålagt at fremsætte forslag til inkorporering af FN's Børnekonvention som Inatsisartutlov⁶. I kølvandet på denne beslutning fik Naalakkersuisut udarbejdet en analyse af KORA vedrørende fordele og ulemper ved at inkorporere Børnekonventionen i grønlandsk lovgivning⁷ samt en et notat om Børnekonventionen i grønlandsk lovgivning udarbejdet af professor, dr. Jur. Michael Hansen Jensen (bilag 3).

Naalakkersuisut oplyste i et svar til udvalget, at man i 2017, på baggrund af ovenstående analyse og notat, ikke fandt det *"hensigtsmæssigt at gennemføre en egentlig inkorporering af FN's Børnekonvention som Inatsisartutlov på daværende tidspunkt"* (bilag 1).

Udvalget anerkender Naalakkersuisuts tidligere beslutning om ikke at inkorporere FN's Børnekonvention i grønlandsk lov, på baggrund af de økonomiske konsekvenser, men ønsker dog samtidig at fremhæve, at børns liv og rettigheder aldrig bør blive et spørgsmål om økonomi.

4.1.2 NAKUUSA

I 2010 blev Naalakkersuisut og UNICEF Danmark enige om en samarbejdsaftale, der udmøntede sig i NAKUUSA-projektet, hvis formål er at styrke børns vilkår og rettigheder. Den nuværende samarbejdsaftale mellem UNICEF Danmark og Naalakkersuisut som blev indgået 13. maj 2015, udløber 31. december 2020 (se bilag 2). Herefter er det op til Naalakkersuisut og UNICEF Danmark om man vil forlænge samarbejdsaftalen.

Udvalget kan konstatere, at der i Finansloven for 2019 samt i forslag til Finanslov for 2020 ikke er afsat et beløb til NAKUUSA. Udvalget har derfor stillet spørgsmål til Naalakkersuisut

⁵https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/nyheder/boern_og_unge_undersoegelse_2019_groenland.pdf

⁶https://ina.gl/dvd/EM2015/pdf/media/2642212/pkt33_fm15_em2015_bf33_fns_boernekonvention_bet_2beh_da.pdf

⁷<https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Familie/DK/Resume-Inkorporering%20af%20FNs%20b%20c3%b8rnekonvention%20i%20Gr%20c3%b8nland%20120916-2.pdf>

om, hvorvidt samarbejdsaftalen mellem UNICEF Danmark og Naalakkersuisut om NAKUUSA-projektet forlænges fra 2021 (se bilag 2). Udvalget er på baggrund af de stillede spørgsmål, blevet oplyst om, at en eventuel forlængelse af samarbejdsaftalen vil blive drøftet mellem Naalakkersuisut og UNICEF Danmark i løbet af 2020.

Udvalget ønsker at slå fast, at et projekt som NAKUUSA sagtens kan køre sideløbende med, at der udarbejdes en national handlingsplan for efterlevelsen af Børnekonventionen.

4.1.3 MIO

Den grønlandske børnerettighedsinstitution MIO blev oprettet i 2012 for at udbrede kendskabet til Børnekonventionen i Grønland.

Udvalget bemærker, at Børnetalsmanden er meget velanset i samfundet, og udgiver gennemarbejdede rapporter, der beskriver de forhold som børn og unge i Grønland lever under. Udvalget anser derfor MIOs arbejde, hvor børnene i høj grad har ordet, som en vigtig del af den fremadrettede efterlevelse af Børnekonventionen i Grønland. Der skal dog ikke herske tvivl om at udvalget mener, at børns rettigheder skal varetages i fællesskab.

4.1.4 Anbefalinger fra organisationer

Organisationer har igennem mange år udgivet rapporter og anbefalinger vedr. børns vilkår og rettigheder i Grønland.

Inden for de sidste 10 år har de toneangivende aktører blandt andet været NAKUUSA, Børnetalsmanden, Grønlands Råd for Menneskerettigheder, Det Nordiske Børneforum, Foreningen Grønlandske Børn, Institut for Menneskerettigheder og UNICEF Danmark.

På baggrund af organisationernes rapporter og anbefalinger noterer udvalget sig, at følgende overordnede temaer særligt bør prioriteres i arbejdet med udarbejdelsen af efterlevelsen af Børnekonventionen i Grønland.

- Konsistent indsamling af statistik, data og viden
- Inddragelse af børn i udarbejdelsen af lovgivning, der berører børn
- Vidensdeling og formidling af data målrettet forskellige målgrupper
- Målrettet udvikling på uddannelses- og undervisningsområdet

Udvalget gør opmærksom på, at ovenstående liste ikke er udtømmende, og opfordrer Naalakkersuisut til at gennemgå de rapporter, der er udgivet på området de sidste 10 år, herunder også at gennemgå FN's Børnekomité's anbefalinger til Danmark, herunder Grønland⁸.

⁸https://naalakkersuisut.gl/~/_media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Familie/DK/2016/Bidrag%20til%20Danmarks%205%20periodiske%20rapport%20til%20CRC%202015%20DK.pdf

Herudover ønsker udvalget at fremhæve, at den 3. valgfri protokol til FN's Børnekonvention om individuel klageadgang er ikke tiltrådt af Grønland⁹. Dette til trods for, at Institut for Menneskerettigheder både i 2016 og 2019 har anbefalet, at Grønland tiltræder denne¹⁰. Udvalget opfordrer til at dette også er et fokusområde hos Naalakkersuisut.

4.2 Sikring af en ansvarlig og målbar handlingsplan

Udvalget finder det vigtigt, at der er en overordnet retning i forhold til udarbejdelsen af handlingsplanen. Handlingsplanen kan med fordel tage udgangspunkt i mange af de initiativer, der allerede er igangsat på landsplan.

Under UNICEFs konference om Børnekonventionen i november 2019 blev udvalget blandt andet blevet gjort bekendt med en måde at afsøge, hvilke love der berører artiklerne fra Børnekonventionen. Daværende direktør for Institut for Menneskerettigheder anbefalede, at man for hver artikel i Børnekonventionen angav, hvilken lovgivning, der er med til at sikre efterlevelsen af de enkelte artikler.

Dette kan eksemplificere ved nedenstående 3 eksempler:

Artikel 13, Frihed til at udtrykke sig og til information: Barnets ret til at give udtryk for sine følelser og synspunkter, medmindre dette krænker andres rettigheder, national sikkerhed eller offentlig orden. Barnets ret til at søge, modtage og videregive information¹¹.

Lovgivning: Grundloven § 77, Inatsisartutlov nr. 11 af 22. november 2011 om Børnetalsmand og Børneråd, § 8 stk. 2 og stk. 4.

Artikel 23, Handicappede børn: Det handicappede barns ret til at modtage den bedste form for hjælp, omsorg og oplæring for at sikre barnet størst mulig selvtillid og mulighed for at leve et indholdsrigt og aktivt liv¹².

Lovgivning: Inatsisartutlov nr. 13 af 12. juni 2019 om støtte til personer med handicap, § 7.

Artikel 25, Periodisk kontrol af børn på institution: Statens forpligtelse til regelmæssigt at vurdere forholdene for børn, der er anbragt i pleje- eller behandlingsøjemed¹³.

Lovgivning: Inatsisartutlov nr. 20 af 26. juni 2017 om støtte til børn, §§ 8-9.

⁹ <https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Sociale-Anliggender-og-Justitsvaesen/Socialomraedet/FNs-Boernekonvention>

¹⁰ https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/04_april_19/imr_status_bu_dk.pdf s. 5

¹¹ http://mio.gl/wp-content/uploads/2018/07/2018_06_mio_konvention_kort_web4.pdf s. 4

¹² http://mio.gl/wp-content/uploads/2018/07/2018_06_mio_konvention_kort_web4.pdf s. 6

¹³ http://mio.gl/wp-content/uploads/2018/07/2018_06_mio_konvention_kort_web4.pdf s. 6

På denne måde synliggøres og kobles Børnekonventionens artikler med den Grønlandske lovgivning. Udvalget gør dog opmærksom på, at lovgivningen i sig selv ikke er nok til at sikre, at Børnekonventionen efterleves. Der skal blandt andet også tages højde for den praksis, som foregår hos Naalakkersuisut selv, i de enkelte kommuner og de institutioner som er involverede i det praktiske arbejde med efterlevelsen af Børnekonventionen.

Dette indgår også i Børnetalsmandens anbefalinger som beslutningsforslaget læner sig op af.

Udvalget anser det derudover også som en vigtig del af det kommende arbejde, at handlingsplanen er klart formuleret. Udvalget opfordrer derfor Naalakkersuisut til at være særlig opmærksom på:

- Hvem handlingsplanens målgruppe er
- Hvordan mål og delmål formuleres og nås
- Hvordan måles målbare indikatorer
- Hvilke konsekvenser det har, at artiklerne ikke efterleves
- Hvordan statistik og data skal indsamles
- Hvordan data og statistik skal offentliggøres og formidles
- Hvornår handlingsplanen skal evalueres
- Hvilke organisationer, der skal inddrages i udformningen af handlingsplanen

Da beslutningsforslaget ikke har en fastlagt deadline for fremlæggelse finder udvalget det vigtigt, at der laves en klar tidsplan for publiceringen af handlingsplanen til Inatsisartut så udarbejdelsen ikke trækkes i langdrag og forhales.

4.3 Økonomiske overvejelser vedrørende handlingsplanens indhold

Vedrørende de økonomiske konsekvenser på lang sigt ønsker udvalget at fremhæve, at det økonomisk gab for inkorporeringen af FN's Børnekonvention i grønlandsk lovgivning er beregnet til næsten 320 mio. kr. ifølge en analyse fra 2016¹⁴.

På trods af at nærværende forslag ikke handler om en egentlig inkorporering af Børnekonventionen i lovgivningen, finder udvalget dog grund til, at tydeliggøre, at der kan være væsentlige udgifter forbundet med de initiativer som den nationale handlingsplan kommer til at indeholde. Udvalget råder derfor Naalakkersuisut til at lave en løbende implementering af handlingsplanens initiativer, således, at de økonomiske og ressourcemæssige rammer overholdes og at dette er realistisk ift. hvad det økonomiske råderum tillader.

¹⁴ <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Familie/DK/KORA%20-%20Inkorporering%20af%20FNs%20b%20b8rnekonvention%20i%20Gr%20c3%20b8nland%20da.pdf> s. 76

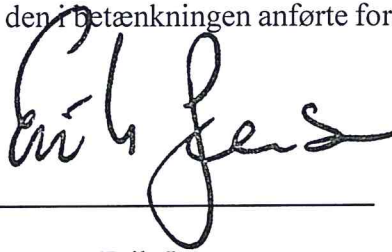
5. Forslagets økonomiske konsekvenser

Det fremgår af § 33, stk. 1, i Inatsisartuts forretningsorden, at de økonomiske og administrative konsekvenser ved realiseringen af beslutningsforslag skal beskrives i forslagens begrundelse. Udvalget har noteret sig, at forslaget i overensstemmelse hermed angiver de økonomiske konsekvenser ved forslagens realisering således, at det vil koste 500.000 kr.

6. Udvalgets indstillinger

Et **enigt** udvalg indstiller forslaget til **vedtagelse**.

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



Erik Jensen
Formand
Siumut



Stine Egede
Næstformand
Inuit Ataqatigiit



Aqqa Samuelsen
Inuit Ataqatigiit



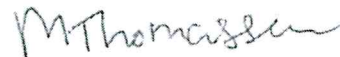
Malene Vahl Rasmussen
Demokraterne



Anna Wangenheim
Demokraterne



Karl-Kristian Kruse
Siumut



Mikivsuk Thomassen
Inuit Ataqatigiit



Naalakkersuisoq for Sundhed, Sociale
Anliggender og Justitsområdet
Martha Abelsen

Dato: 09-01-2020
J.nr.: 01.38.01.03-00127

Skriftlige spørgsmål vedr. EM2019/35: Forslag til Inatsisartutbeslutning om at Naalakkersuisut pålægges at udarbejde en national handlingsplan, som målrettes at efterleve hele FN's Konvention om Barnets Rettigheder i Grønland, og som lever op til de anbefalinger, som Børnetalsmanden har givet, således som disse er sammenfattet i begrundelsen til dette beslutningsforslag.

I forbindelse med førstebehandlingen af forslaget blev dette henvist til behandling i Familie- og Sundhedsudvalget.

Under udarbejdelsen af betænkningen finder udvalget det hensigtsmæssigt at stille spørgsmål til Naalakkersuisoq vedrørende Naalakkersuisuts tidligere arbejde med emnet om FN's Børnekonvention.

Ved EM2015/33 blev Naalakkersuisut pålagt følgende:

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

Udvalget er opmærksom på, at KORA, i 2016 udgav følgende rapport:

"Inkorporering af FN's børnekonvention i Grønland – En analyse af økonomiske og administrative aspekter gennem sammenligning med Norge" på anmodning fra Naalakkersuisut.

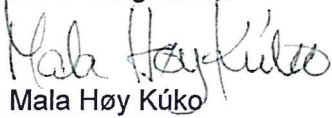
Da der ikke efterfølgende er fremsat et forslag til inkorporering fra Naalakkersuisut, ønsker udvalget at stille følgende spørgsmål:

1. Hvad er status på dette arbejde?

Udvalget ser frem til Naalakkersuisuts besvarelse på grønlandsk og dansk. Besvarelsen bedes fremsendt elektronisk til ina@ina.gl med kopi til udvalgets sekretærer på lobd@inatsisartut.gl og mika@inatsisartut.gl

Pva. Familie- og Sundhedsudvalget

Med venlig hilsen



Mala Høy Kúko

Udvalgsformand



Familie- og Sundhedsudvalget

ina@ina.gl

cc : lobd@inatsisartut.gl og mika@inatsisartut.gl

03-02-2020
Sags nr. 2020 - 867
Akt. id. 12755864

Vedrørende jeres henvendelse angående skriftlige spørgsmål om EM2019/35

Til Familie- og Sundhedsudvalget

I jeres henvendelse af 9. januar 2020 efterspørger I en status på Naalakkersuisuts arbejde vedrørende Inatsisartutbeslutning EM 2015/33.

Som I nævner, blev der på baggrund af ovenstående beslutning udarbejdet en rapport: *"Inkorporering af FN's børnekonvention i Grønland – En analyse af økonomiske og administrative aspekter gennem sammenligning med Norge"*.

Foruden dette blev der udarbejdet en redegørelse om FN's børnekonvention i grønlandsk ret af professor, dr. Jur. Michael Hansen Jensen.

Naalakkersuisut fremsendte i 2017 såvel KORAs analyse samt vedlagte brev til Inatsisartut.

Af brevet fremgår det at:

"De to analyser peger i retning af, at en fuld inkorporering af FN's børnekonvention vil have meget vidtgående konsekvenser på en række centrale områder. Herunder skal der findes besparelser på andre områder svarende til det efterslæb der er i forhold til at leve op til FN's børnekonvention. Den mest hensigtsmæssige vej at gå på nuværende tidspunkt er derfor en løbende indarbejdelse af børnekonventionens bestemmelser i lovgivningen, således at indarbejdelsen afpasses efter de særlige grønlandske forhold.

(...)

Naalakkersuisut finder det derfor ikke hensigtsmæssigt, at der gennemføres en egentlig inkorporering af FN's børnekonvention som Inatsisartutlov på nuværende tidspunkt.

Naalakkersuisut har efterfølgende arbejdet for, at konventionens bestemmelser løbende implementeres. Der er siden analysens færdiggørelse i 2016 iværksat en række initiativer på børneområdet.

Postboks 260
3900 Nuuk
Tlf. (+299) 34 50 00
Fax (+299) 34 66 66
E-mail: ian@naoq.gl
www.naalakkersuisut.gl

Først og fremmest skal nævnes Inatsisartutlov nr. 20 af 26. juni 2017 om støtte til børn, hvis formål blandt andet er at styrke børns rettigheder igennem en stærk og tydelig sociallovgivning inden for børneområdet.

Ligeledes blev der sidste år etableret et samarbejde med den danske regering med henblik på at styrke indsatsen for udsatte børn- og unge i Grønland. Målet med arbejdet er at analysere og udarbejde langsigtede løsningsforslag og anbefalinger til, hvordan forholdene for udsatte børn og unge i Tasiilaq og resten af Grønland kan forbedres.

I 2019 vedtog Inatsisartut Lov om støtte til personer med handicap. Den nye lov indeholder bestemmelser som styrker rettighederne for børn med handicap samt deres familier.

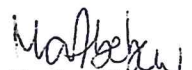
Endvidere har Paarisa initiativer i gang, som styrker børns rettigheder, blandt andet Killiliisa. Ligesom Naalakkersuisuts handlingsplan mod forældres omsorgssvigt af børn indeholder mange anbefalinger, som vil efterleve konventionen om barnets rettigheder.

Naalakkersuisut har ligeledes fokus på at styrke døgninstitutionsområdet og sikre rettighederne for børn, der vokser op uden for hjemmet.

UNICEF Danmark og projektet NAKUUSA arbejder sideløbende med styrkelse af børns rettigheder og har fokus på at inddrage landets børn og unge i dette arbejde.

Jeg ser frem til den kommende diskussion af Inatsisartutforslag FM2020 pkt. 35 om udarbejdelse af en handleplan, der skal sikre efterlevelse af FN's Børnekonvention.

Med venlig hilsen


Martha Abelsen



Naalakkersuisoq for Sundhed, Sociale
Anliggender og Justitsområdet
Martha Abelsen

Dato: 24-02-2020
J.nr.: 01.38.01.03-00127

Skriftlige spørgsmål vedr. EM2019/35: Forslag til Inatsisartutbeslutning om at Naalakkersuisut pålægges at udarbejde en national handlingsplan, som målrettes at efterleve hele FN's Konvention om Barnets Rettigheder i Grønland, og som lever op til de anbefalinger, som Børnetalsmanden har givet, således som disse er sammenfattet i begrundelsen til dette beslutningsforslag.

I forbindelse med førstebehandlingen af forslaget blev dette henvist til behandling i Familie- og Sundhedsudvalget.

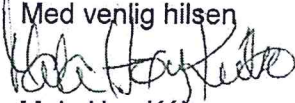
Under udarbejdelsen af betænkningen finder udvalget det hensigtsmæssigt at stille spørgsmål til Naalakkersuisoq vedrørende finansiering af NAKUUSA-projektet.

I 2015 blev samarbejdet mellem UNICEF Danmark og Naalakkersuisut om NAKUUSA-projektet forlænget i fem år så projektet kunne fortsætte indtil 31. december 2020. I forslag til Finanslov for 2020 kan udvalget ikke se, at der er afsat penge til projektet efter 2020.

1. Agter Naalakkersuisut at forlænge samarbejdet med UNICEF Danmark således at NAKUUSA-projektet kan fortsætte efter den nuværende samarbejdsaftale ophører d. 31. december 2020?
2. Såfremt svaret er ja, hvornår forventes dette så offentliggjort?
3. Såfremt svaret er nej, bedes Naalakkersuisut redegøre for beslutningen om ikke at forlænge samarbejde.

Udvalget ser frem til Naalakkersuisuts besvarelse på grønlandsk og dansk. Besvarelsen bedes fremsendt elektronisk til ina@ina.gl med kopi til udvalgets sekretærer på lobd@inatsisartut.gl og mika@inatsisartut.gl

Pva. Familie- og Sundhedsudvalget

Med venlig hilsen

 Mala Høy Kúko
 Udvalgsformand



Familie- og Sundhedsudvalget

Sendt til: ina@ina.gl (cc: lobd@inatsisartut.gl og mika@inatsisartut.gl)

Besvarelse af skriftlige spørgsmål vedr. finansiering af NAKUUSA-projektet

09-03-2020
Sags nr. 2020 - 4667
Akt. id. 13211169

Kære Familie- og Sundhedsudvalg

Tak for jeres spørgsmål vedrørende finansiering af NAKUUSA-projektet.

På vegne af Naalakkersuisut er Departementet for Sociale Anliggender og Justitsområdet sammen med Unicef Danmark i gang med at evaluere hele Nakuusa-samarbejdet siden 2010, hvor den første samarbejdsaftale mellem Naalakkersuisut og Unicef Danmark blev indgået.

På baggrund af evalueringen tager Naalakkersuisut i løbet af 2020 stilling til, hvorvidt samarbejdet skal forlænges, herunder hvordan samarbejdet skal finansieres.

Postboks 260
3900 Nuuk
Tlf. (+299) 34 50 00
Fax (+299) 34 66 66
E-mail: iian@nanoq.gl
www.naalakkersuisut.gl

Med venlig hilsen

Martha Abelsen

Notat om FN's Børnekonvention i grønlandsk ret

Jeg er af Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender, blevet anmodet om at beskrive forskellige modeller for gennemførelse af FN's Børnekonvention i grønlandsk ret, herunder med fremhævelse af fordele og ulemper ved de respektive modeller.

Notatet er opbygget på den måde, at der først kort redegøres for forholdet mellem folkeret og grønlandsk ret og for de forskellige måder at opfylde folkeretlige forpligtelser i grønlandsk ret på, herunder konstatering af normharmonis, omskrivning af grønlandsk ret og inkorporering. Herefter foretages en nærmere vurdering af fordele og ulemper ved omskrivning af grønlandsk ret og ved at inkorporere FN's Børnekonvention som inatsisartutlov. Endvidere vurderes fordele og ulemper ved tiltræden af individuel klageadgang til FN's Børnekomité. Endelig gøres nogle bemærkninger om fordele og ulemper ved en række andre mulige modeller for gennemførelse af FN's Børnekonvention i grønlandsk ret.

1. Forholdet mellem folkeret og grønlandsk/national ret

Folkeret, herunder konventionsmæssige forpligtelser, udgør ikke en umiddelbart bestanddel af (dansk og) grønlandsk national ret. Indgåede traktater – som andre folkeretlige regler – retter sig alene mod (Danmark og) Grønland som sådan. Stiller en indgået traktat krav til grønlandsk ret, som lovgivningen ikke opfylder, kan borgerne således ikke umiddelbart påberåbe sig og myndighederne ikke håndhæve disse krav alene med henvisning til den pågældende traktat. Traktatens krav kan først påberåbes af borgerne og håndhæves af myndighederne, når de er blevet gennemført i grønlandsk ret.

2. Opfyldelse af konventionsmæssige forpligtelser – forskellige opfyldelsesmåder

Indgåede konventionsmæssige/traktatmæssige forpligtelser kan grundlæggende opfyldes på tre måder. Opfyldelse kan ske ved (1) konstatering af normharmoni, (2) omskrivning og (3) inkorporering.

Konstatering af normharmoni

Konstateres i forbindelse med tiltrædelsen af en konvention mv., at national ret/grønlandsk ret allerede er i overensstemmelse med konventionen eller i øvrigt indeholder tilstrækkelig mulighed for, at myndighederne i deres praksis kan opfylde konventionen, er der ikke behov for at foretage yderligere opfyldelseskridt i national ret/grønlandsk ret for at opfylde traktaten. Der siges i disse tilfælde at foreligge normharmoni.

Hvis gennemgangen af konventionens materielle regler viser, at den nationale lovgivning ikke er i overensstemmelse med konventionen mv., må de gældende nationale regler ændres med henblik på at opfylde forpligtelserne i henhold til konventionen. Dette kan ske ved enten omskrivning eller inkorporering.

Omskrivning

Ved en omskrivning udskilles først de af konventionens bestemmelser, der ikke kræver interne opfyldelseskridt. De øvrige dele af konventionen underkastes derefter en nærmere fortolkning med henblik på at vurdere, på hvilken måde den af konventionen krævede retstilstand mest hensigtsmæssigt kan tilvejebringes i forhold til den allerede gældende nationale ret. De nødvendige ændringer af national ret kan herefter f.eks. ske ved ophævelse af en bestemmelse, ved ændring af gældende bestemmelser eller ved gennemførelse af helt nye bestemmelser. De nationale myndigheder står frit over for såvel konventionens og konventionsbestemmelsens systematiske opbygning som over for dens mere konkrete udformning – blot resultatet af omskrivningsprocessen sikrer konventionens opfyldelse.

Ved omskrivning kan borgeren således ikke umiddelbart påberåbe sig konventionens bestemmelser over for nationale administrative myndigheder og domstole, men må henholde sig de nationale bestemmelser, som er gennemført for at opfylde konventionens krav. Som omtalt nedenfor kan konventionen dog få betydning for fortolkningen og anvendelsen af nationale bestemmelser.

Inkorporering

Inkorporering af konventioner mv. er karakteriseret ved, at det i den nationale lovgivning i bindende retsforskrifter – lov eller anordning/bekendtgørelse – bestemmes, at den pågældende konvention gælder i national ret, hvorved konventionen i sin folkeretlige affattelse gøres til en umiddelbar bestanddel af national ret.

Det betyder, at borgerne – i overensstemmelse med inkorporeringen – umiddelbart kan påberåbe sig konventionen over for administrative myndigheder og domstolene.

Der kan både være tale om inkorporering med henblik på opfyldelse af allerede vedtagne konventioner mv., eller det kan i en national retsforskrift fastsættes, at eventuelle fremtidige konventioner mv. inden for et bestemt retsområde automatisk bliver en bestanddel heraf.

Det sker i Danmark, at konventioner mv. – i det omfang der ikke konstateres normharmonie – gennemføres i national ret ved en kombination af omskrivning og inkorporering. Denne fremgangsmåde er f.eks. almindeligt forekommende ved Danmarks gennemførelse af EU-direktiver, der regulerer særlige erhvervsforhold.

Når der ses bort fra gennemførelsen af EU-direktiver, har inkorporering dog generelt været en forholdsvis sjældent anvendt opfyldelsesmetode i Danmark. På det menneskeretlige område har Danmark kun inkorporeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tillægsprotokoller.

Fortolkningsreglen, formodningsreglen og instruktionsreglen

Også selvom en konvention ikke er inkorporeret i national ret – og derfor ikke udgør en umiddelbar bestanddel af national ret – kan konventionen tillægges betydning i national ret.

Således kan det undertiden give anledning til tvivl, om dansk ret er i overensstemmelse med traktatmæssige forpligtelser. Der er tale om et fortolkningsspørgsmål, til hvis løsning der i teorien er udviklet nogle hjælpeprincipper; den såkaldte fortolkningsregel, formodningsregel og instruktionsregel.

Fortolkningsreglen indebærer efter den almindelige opfattelse, at nationale retsregler ved fortolkningstvivl skal søges fortolket på en måde, der bringer dem i overensstemmelse med den internationale forpligtelse.

Efter formodningsreglen skal domstolene og andre retsanvendende myndigheder tage udgangspunkt i, at lovgiver må formodes ikke at ville handle i strid med indgåede folkeretlige konventioner mv. Domstolene og andre retsanvendende myndigheder skal derfor så vidt muligt søge at anvende de nationale regler på en sådan måde, at en krænkelse af de internationale forpligtelser undgås.

Og efter instruktionsreglen bør det forvaltningsretlige skøn så vidt muligt udøves i overensstemmelse med folkeretlige forpligtelser.

3. FN's Børnekonvention

Grønland tiltrådte den 11. maj 1993 FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (herefter børnekonventionen). Grønland har ikke tiltrådt de til konventionen hørende tre valgfri tillægsprotokoller, herunder protokol af 28. februar 2012 vedrørende individuel klageadgang.

Børnekonventionen har et bredt anvendelsesområde. Børnekonventionen indeholder en lang række forskellige rettigheder til beskyttelse af barnet, herunder f.eks. krav om ikke-diskriminering (artikel 2), hensynet til barnets tarv (artikel 3), retten til livet (artikel 6), retten til navn, statsborgerskab og identitet (artikel 7 og 8), ret til ikke at blive afskilt fra sine forældre (artikel 9), barnets ret til at blive hørt i alle forhold, som angår barnet selv (artikel 12), ytringsfrihed (artikel 13), tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed (artikel 14), forenings- og forsamlingsfrihed (artikel 15), retten til privat- og familieliv (artikel 16), retten til den højest opnåelige sundhedstilstand (artikel 24), retten til en rimelig levestandard (artikel 26 og 27), retten til uddannelse (artikel 28 og 29), beskyttelse mod alle former for seksuel udnyttelse og misbrug (artikel 34), beskyttelse mod bortførelse og handel (artikel 35) mv.

Børnekonventionen indeholder således såvel såkaldte både borgerlige og politiske rettigheder som økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Deltagerstaterne skal gennemføre al passende lovgivning samt administrative og andre forholdsregler til gennemførelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder.

Konventionens økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder fastlægger ikke præcise rettigheder. Med hensyn til disse 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, jf. artikel 4.

Der er ved konventionen oprettet en komité vedrørende barnets rettigheder. Komitéen har efter konventionens artikel 43 kompetence til at påse, at medlemsstaterne overholder deres forpligtelser i henhold til konventionen.

Komitéen består af 18 eksperter af høj moralsk anseelse og anerkendt sagkundskab, der vælges af deltagerstaterne blandt disses statsborgere og virker i deres personlige egenskab, jf. konventionens artikel 43.

Det følger af konventionens artikel 44, at deltagerstaterne er forpligtet til at indsende periodiske rapporter til komitéen om de foranstaltninger, de har truffet for at virkeliggøre de rettigheder, der er anerkendt i konventionen, og om de fremskridt, der er gjort med hensyn til nydelsen af disse rettigheder. En periodisk rapport skal indgives inden to år fra konventionens ikrafttræden i den pågældende deltagerstat og herefter hvert femte år.

Rapporterne gennemgås af komitéen med de enkelte medlemsstater, hvilket har karakter af en form for eksamination, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. Komitéen udarbejder på baggrund af drøftelserne afsluttende bemærkninger og anbefalinger.

I Betænkning nr. 1546 fra 2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet anføres (s. 210), at selv om børnekomitéen foretager en selvstændig vurdering af de oplysninger, den modtager i de periodiske rapporter, samt oplysninger, der måtte være fremkommet i forbindelse med eksaminationen, vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder alene finde begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager. Dette skyldes bl.a., at det er landenes rapporter samt oplysninger, der måtte være fremkommet i forbindelse med eksaminationen, der danner grundlag for komitéens udtalelser. Komitéens udtalelser har således reelt karakter af en dialog med medlemsstaten, hvorimod komitéen har afholdt sig fra at fremsætte mere generelle udtalelser.

Efter konventionens artikel 45 kan komitéen desuden vedtage generelle bemærkninger ("general recommendations") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse.

Disse generelle bemærkninger vil – uanset at de ikke er retligt bindende – kunne have praktisk betydning for fortolkningen og anvendelsen af konventionens materielle bestemmelser, jf. nærmere Betænkning nr. 1546 fra 2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet anføres (s. 211-212).

Grønland har som nævnt ikke tilsluttet sig den individuelle klageadgang, der er etableret ved den valgfri protokol til konventionen, som trådte i kraft den 14. april 2014. Efter protokollens artikel 12 kan en stat, der har tiltrådt protokollen, desuden erklære, at den også anerkender komitéens kompetence til at modtage og behandle såkaldte mellemstatslige klager, hvor en deltagerstat hævder, at en anden deltagerstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til konventionen.

Børnekomitéens udtalelser i klagesager – vedrørende andre lande – kan i større eller mindre grad præge fortolkningen af konventionens bestemmelser – selv om de ikke er retligt bindende.

4. Fordele og ulemper ved gennemførelse af børnekonventionen ved omskrivning

I Grønland (som i Danmark) opfyldes børnekonventionen ved omskrivning (tilpasninger) af national ret.

Omskrivning har den fordel, at de lovgivende grønlandske myndigheder – Naalakkersuisut og Inatsisartut – står frit over for såvel konventionens og konventionsbestemmelsens systematiske opbygning som over for dens mere konkrete udformning – blot resultatet af omskrivningsprocessen sikrer konventionens opfyldelse. De lovgivende grønlandske myndigheder kan derfor vælge de lovgivningsskridt, som man finder mest hensigtsmæssige.

Denne fordel træder tydeligt frem i forhold til konventionsbestemmelser, hvor der består flere lovgivningsmæssige muligheder for at gennemføre disse, og hvor valget mellem disse kan bero på politiske overvejelser. Dette gælder ikke mindst i forhold til konventionsforpligtelser, der indebærer økonomiske prioriteringer. Det bemærkes herved, at børnekonventionen indeholder en række af vagt og generelt formulerede bestemmelser, ligesom den indeholder en række bestemmelser, der har

karakter af såkaldte ”programerklæringer”, jf. omtalen ovenfor afsnit 3 og nedenfor afsnit 5.2 og 6.2.

En tilpasning af grønlandsk lovgivning til børnekonventionens krav gennem beslutninger i Naalakkersuisut og Inatsisartut er endvidere i overensstemmelse med traditionel dansk/grønlandsk kompetencefordeling, hvorefter kompetencen til at bestemme indholdet af lovgivningen ligger hos de lovgivende myndigheder.

Det bemærkes, at en tilpasning af grønlandsk lovgivning også kan komme på tale mere løbende som følge af praksis fra FN’s Børnekomité, der må forventes at fortolke konventionens bestemmelser mere frit end danske/grønlandske domstole og retsanvendende myndigheder, men hvis praksis ikke er retligt bindende, jf. nedenfor afsnit 5.2 og 6.2.

Det kan betragtes som en ulempe, at borgerne ved omskrivning ikke umiddelbart påberåbe sig børnekonventionens bestemmelser over for nationale administrative myndigheder og domstole, men må henholde sig til de nationale bestemmelser, som er gennemført for at opfylde konventionens krav.

Dette vil gælde i tilfælde, hvor konventionens krav ikke opfyldes i grønlandsk ret. Baggrunden for, at den grønlandske lovgivning ikke lever op til konventionens krav kan eksempelvis være, at de lovgivende myndigheder har misforstået eller ikke er opmærksom på pågældende konventionsmæssige krav.

Også i tilfælde, hvor konventionens rækkevidde præciseres og evt. udvides i forhold til hidtidig forståelse som følge af børnekomitéens praksis, vil der kunne være tilfælde, hvor grønlandsk ret ikke lever op til konventions krav.

Det bemærkes dog, at i tilfælde, hvor konventionens krav ikke umiddelbart opfyldes i grønlandsk ret, kan borgerne henholde sig til fortolkningsreglen, formodningsreglen og instruktionsreglen, hvorefter den grønlandske lovgivning så vidt muligt fortolkes og anvendes af de retsanvendende myndigheder og domstole på en måde, der bringer den i overensstemmelse med den konventionens krav.

5. Fordele og ulemper ved at ved at inkorporere FN's Børnekonvention

I det følgende vurderes nye retlige modeller til opfyldelse børnekonventionens krav i grønlandsk ret – dvs. opfyldelseskridt, der rækker ud over, hvad der følger af aktuel gældende grønlandsk lovgivning, herunder som følge af fortolkningsreglen, formodningsreglen og instruktionsreglen, hvorefter grønlandsk ret så vidt muligt skal fortolkes og anvendes i overensstemmelse med folkeretlige forpligtelser. Der tages udgangspunkt i en inkorporering af børnekonventionen i grønlandsk ret, idet en inkorporering principielt må betragtes som det mest vidtgående opfyldelseskridt.

Med afsæt i Betænkning nr. 1546 fra 2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet fremhæves umiddelbart nedenfor de hensyn og forhold, som kan betragtes som fordele henholdsvis ulemper ved en inkorporering børnekonventionen i Grønland

5.1. Forhold, der kan betragtes som fordel ved en inkorporering

En inkorporering af børnekonventionen vil i sig selv medføre en tydeliggørelse af borgernes muligheder for at påberåbe sig konventionen for de nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder.

En inkorporering vil også kunne medføre større opmærksomhed og bevidsthed om konventionen, herunder for myndigheder på det kommunale område.

Ved en inkorporering af børnekonventionen får domstolene og andre retsanvendende myndigheder et lovbestemt grundlag for at kunne anvende konventionen, hvilket kan have betydning i tilfælde af en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen og en bestemmelse i en anden grønlandsk lov, som ikke kan løses ved hjælp af fortolknings- og formodningsreglen. Som følge af, at konventionen ved en inkorporering ved lov opnår status som en umiddelbar del af grønlandsk ret, må det forventes, at en række af konventionens bestemmelser vil slå

kraftigere igennem ved afgørelsen af konkrete sager i tilfælde, hvor det ikke er utvivlsomt, at grønlandsk lovgivning og praksis er i overensstemmelse med konventionernes bestemmelser.

De nævnte forhold må antages at indebære en styrkelse af børns rettigheder på de retsområder, som FN-konventionen omfatter, i det omfang konventionens bestemmelser kan håndhæves ved domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Dette kan betragtes som en (væsentlig) fordel ved en inkorporering.

En række internationale organer gentagne har gange opfordret bl.a. Danmark til at inkorporere visse FN-konventioner. Bl.a. har FN's Børnekomité i forbindelse med eksaminationen i 2011 af Danmarks 4. periodiske rapport afleveret i henhold til artikel 44 i børnekonventionen udtalt følgende:

"While noting that the Convention may be invoked and applied by the courts and administrative authorities, the Committee notes with concern that the Convention is referred to only in a limited number of cases and that the application of the Convention by judicial authorities and administrative decision-making bodies is limited, due largely to the Convention not being fully incorporated into the national legislation of the State party.

[...] The Committee recommends that the State party promote the application of the Convention on the Rights of the Child by the courts and administrative decision-making bodies, including by taking measures to fully incorporate the Convention into its national legislation."

En inkorporering vil have en signalværdi i forhold til omverdenen, fordi man herved imødekommer internationale opfordringer.

Inkorporering vil også kunne bidrage til at understøtte Grønlands internationale anseelse.

5.2. Forhold, der kan betragtes som ulemper ved en inkorporering

En række af børnekonventionens bestemmelser er vagt og generelt formulerede bestemmelser, og konventionen indeholder adskillige bestemmelser, der har karakter af såkaldte ”programerklæringer”. Dette gør bestemmelserne mindre egnede til at blive inkorporeret, for så vidt det må antages at være vanskeligt for domstolene og andre retsanvendende myndigheder at vurdere rækkevidden af disse bestemmelser og anvende dem i konkrete sager. Som eksempler kan nævnes konventionens artikel 24 om deltagerstaternes anerkendelse af ”barnets ret til at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand, adgang til at få sygdomsbehandling og genoprettelse af helbredet”, og artikel 26 om anerkendelse af ”ethvert barns ret til at nyde godt af social sikkerhed, herunder social forsikring, og skal tage de nødvendige forholdsregler for at opnå uindskrænket opnåelse af denne ret i overensstemmelse med national ret”.

FN’s Børnekomité har imidlertid mulighed for – i forbindelse med klage mv. – at præcisere indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser og de deraf følgende rettigheder for borgerne.

Det forhold, at FN’s konvention om barnets rettigheder indeholder vage og generelle bestemmelser, kan tale for, at konventionen som helhed ikke anses for egnet til at blive inkorporeret. Det kan i den forbindelse anføres, at sådanne bestemmelser indebærer en risiko for, at det overlades til domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som det efter dansk/grønlandsk retstradition tilkommer lovgivningsmagten – regeringen og Folketinget henholdsvis Naalakkersuisut og Inatsisartut – at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål. Det kan ligeledes anføres, at der også er en risiko for, at FN’s Børnekomité, der må forventes at følge en mere fri og formålsbestemt fortolkning af konventionens bestemmelser, vil udfylde konventionens bestemmelser vedrørende sådanne spørgsmål på en anden måde, end det ville være sket i Grønland. Selv om komitéens udtalelser ikke er folkeretligt bindende, kan udtalelserne herved komme til at præge forståelsen af konventionsbestemmelsernes rækkevidde.

Det kan derfor siges at bestå en risiko for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen samt tilhørende udtalelser mv. fra FN's Børnekomité og en bestemmelse i en anden grønlandsk lov vil blive stillet i situationer, hvor de anser sig for at være forpligtet til at træffe valg om fordelingspolitiske og andre spørgsmål, som det efter dansk/grønlandsk retstradition tilkommer lovgiver – regeringen og Folketinget henholdsvis Naalakkersuisut og Inatsisartut – at træffe.

Det kan dog på den anden side anføres, at konventionen er egnet til at blive inkorporeret, idet der ikke er grundlag for at antage, at domstole og andre retsanvendende myndigheder vil fortolke og anvende børnekonventionens vage og generelle bestemmelser i strid med dansk/grønlandsk retstradition.

Det bemærkes, at børnekonventionen også indeholder en række klare, præcise og ubetingede rettigheder, som er egnede til at blive lagt til grund for konkrete afgørelser truffet af domstolene og andre retsanvendende myndigheder.

5.3. Nærmere om fordele og ulemper

Som nævnt har Grønland tiltrådt børnekonventionen. Børnekonventionen er derfor folkeretligt bindende for Grønland. Hidtil har været således, at det som udgangspunkt er lovgiver, der ”omsætter” konventionernes bestemmelser til grønlandsk ret ved at lovgive om, hvordan de skal gennemføres i Grønland.

En inkorporering af børnekonvention ved lov er derfor grundlæggende udtryk for, at den grønlandske lovgiver – Naalakkersuisut og Inatsisartut – ønsker at tage et yderligere skridt i retning af at tillægge konventionerne betydning i grønlandsk ret, således at konventionernes tekst bliver en umiddelbar del af grønlandsk ret, der er ligestillet med anden grønlandsk.

Som omtalt kan det betragtes som en (væsentlig) fordel ved en inkorporering af børnekonventionen i grønlandsk ret, at en inkorporering må antages indebære en

styrkelse af retsstillingen for de personer (børn), der er omfattet af konventionen, jf. nærmere ovenfor.

Endvidere kan det anføres, at en inkorporering vil have en *positiv signalværdi i internationale sammenhænge*.

Risikoen for, at det i tilfælde af inkorporering i videre omfang overlades til domstolene at træffe afgørelser, som det efter dansk/grønlandsk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål, kan som anført omvendt betragtes som en ulempe ved inkorporering af børnekonventionen i grønlandsk ret.

Ulempens størrelse afhænger af, hvor stor man vurderer, at ovennævnte risiko er. Og denne vurdering er forbundet med en vis usikkerhed. På denne baggrund bemærkes følgende:

En inkorporering af konventionen ved lov vil antagelig medføre, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil få en større rolle end hidtil, når det skal afgøres, hvordan konventionsbestemmelserne skal gennemføres i grønlandsk ret, idet inkorporeringen skaber et stærkere retligt grundlag for at anvende konventionsbestemmelserne. Det vil især kunne vise sig på områder, hvor konventionsbestemmelserne indeholder bredt formulerede rettigheder og principper, som hidtil af lovgiver er blevet ”omsat” til grønlandsk ret.

Og som nævnt udfyldes bestemmelser i konventionen i et vist omfang af generelle udtalelser og udtalelser i enkeltsager af børnekomitéen. Sammenlignet med dansk/grønlandsk fortolkningstradition må det forventes, at komitéen (som andre FN-komitéer på menneskeretsområdet) følger en mere dynamisk og fri fortolkning af de forskellige konventionsbestemmelser, der vil kunne indebære fortolkningsresultater, der afviger fra, hvad man ville være kommet til i Grønland (og Danmark). Børnekomitéen er ikke en domstol, og komitémedlemmerne er heller ikke dommere. Komitéens udtalelser er da heller ikke folkeretligt bindende, og regering og parlament kan således afvise at følge sådanne udtalelser – både de

generelle udtalelser samt udtalelser afgivet i klagesager. Det kan eksempelvis være aktuelt, hvis man ikke kan tilslutte sig komitéens forståelse af konventionens bestemmelser.

Det lægges til grund, at grønlandske domstole og andre retsanvendende myndigheder hidtil ved fortolkningen og anvendelsen af konventionsbestemmelser har været tilbageholdende med hensyn til at tillægge borgerne rettigheder mv., der ikke kan støttes på den relevante nationale (gennemførelses-) lovgivning. Det bemærkes i denne forbindelse, at det kan være vanskeligt for domstolene og andre retsanvendende myndigheder at afgøre, om en komitéudtalelse efter regeringens og parlaments opfattelse bør tillægges afgørende vægt ved afgørelsen af en konkret national sag om et lignende spørgsmål.

En inkorporering ved lov af børnekonventionen i grønlandsk ret vil således efter min opfattelse kunne medføre, at en del af de lovgivende myndigheders kompetence til at bestemme, hvordan konventionen skal føres ud i livet i Grønland, kan ende med i praksis at overgå til domstole og andre retsanvendende myndigheder i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager. Dette vil – i hvert fald i visse tilfælde – kunne være en vanskelig opgave for domstolene og andre myndigheder, som typisk træffer afgørelser i enkeltsager, og som ikke altid i sådanne konkrete sager vil få et fuldt overblik over de generelle politiske overvejelser og økonomiske prioriteringer mv., som har dannet grundlag for den nationale lovgivning på området. Desuden træffer domstolene og andre retsanvendende myndigheder afgørelser om konventionens rækkevidde på et rent juridisk grundlag, mens de lovgivende myndigheder også inddrager politiske og økonomiske hensyn ved afgørelsen af, hvordan konventionen skal udmøntes i grønlandsk ret, hvilket især må anses at have væsentlig betydning ved stillingtagen til fordelingspolitiske spørgsmål.

6. Fordele og ulemper ved ulemper ved tiltræden af individuel klageadgang til FN's Børnekomité

Som omtalt har Grønland ikke tiltrådt den til børnekonventionen hørende protokol af 28. februar 2012 vedrørende individuel klageadgang til FN's Børnekomité.

Med udgangspunkt i Betænkning nr. 1546 fra 2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet fremhæves nedenfor de hensyn og forhold, som kan betragtes som fordele henholdsvis ulemper ved en tiltrædelse af protokollen vedrørende individuel klageadgang til FN's Børnekomité.

6.1. Forhold, der kan betragtes som fordel ved individuel klageadgang til FN's Børnekomité

En tiltrædelse af den valgfri protokol om individuel klageadgang vil betyde, at enkeltpersoner og grupper af enkeltpersoner, som påstår at være ofre for en krænkelse af konventionen, får mulighed for at klage til FN's Børnekomité. Dette vil indebære en *styrkelse af borgernes retsstilling*, bl.a. fordi børn herved vil få en ekstra mulighed for at få vurderet, om deres rettigheder efter konventionen er respekteret. Det bemærkes herved, at børnekonventionen indeholder en række klare, præcise og ubetingede rettigheder, som er egnede til at blive anvendt i konkrete udtalelser fra FN's Børnekomite

Den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité vil desuden kunne bidrage til at sætte fokus på relevante problemstillinger i forhold til gennemførelsen af konventionens rettigheder i Grønland. Det bemærkes herved, at børn udgør en stor befolkningsgruppe, som har et særligt behov for beskyttelse og omsorg.

En tiltrædelse af individuelle klageadgang til FN's Børnekomité vil endvidere kunne have en *positiv signalværdi i forhold til omverdenen*.

De nævnte hensyn kan betragtes som fordele, der taler for, at Grønland tiltræder den valgfri protokol til FN's konvention om barnets rettigheder, der giver individuel klageadgang til FN's Børnekomité.

6.2. Forhold, der kan betragtes som ulemper ved individuel klageadgang til FN's Børnekomité

Heroverfor står imidlertid det, at en større del af bestemmelserne i børnekonventionen som nævnt er vagt og generelt formuleret, ligesom konventionen indeholder flere bestemmelser, der har karakter såkaldte ”programerklæringer”. Det er endvidere karakteristisk, at konventionens bestemmelser er formuleret som pligter for staten.

Bestemmelser af denne art kan ikke umiddelbart anses for egnede til at blive anvendt som retligt grundlag ved løsning af tvister. Dertil kommer, at en del af rettighederne i konventionen angår økonomiske, sociale og kulturelle forhold, der i vidt omfang nødvendiggør valg, som bl.a. indebærer politiske overvejelser om fordeling af tilgængelige ressourcer, prioriteringer mellem forskellige hensyn mv. Det kan anføres, at sådanne valg bør foretages af de lovgivende myndigheder Naalakkersuisut og Inatsisartut i overensstemmelse med dansk/grønlandsk retstradition.

Der består en risiko for, at FN's Børnekomité vil udfylde konventionsbestemmelserne på en anden måde end den grønlandske lovgivende magt. Dette indebærer en risiko for, at Grønland i vidt omfang vil afvise at efterleve komitéens udtalelser, hvilket kan tale imod, at man på nuværende tidspunkt tilslutter sig klageadgangen. Det skyldes, at sådanne hyppige afvisninger af komitéens udtalelser på sigt vil kunne underminere dens legitimitet samt skade Grønlands internationale renommé.

Selv om udtalelserne fra FN's Børnekomité ikke er folkeretligt bindende, vil det kunne være vanskeligt for de grønlandske domstole at se bort fra dem, herunder ikke mindst hvis konventionen er inkorporeret. Det bemærkes i denne forbindelse, at det for domstolene vil kunne være vanskeligt at konstatere, om en konkret komitéudtalelse, der har betydning for afgørelsen af en national retssag, er afvist af

den stat, som udtalelsen retter sig mod. Domstolene risikerer derfor at tillægge komitéens udtalelser en videre betydning, end de i øvrigt har fået.

Det kan derfor ikke på nuværende tidspunkt udelukkes, at en tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité vil medføre en *forøget risiko for, at spørgsmål, som det efter dansk/grønlandsk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe afgørelse om, herunder fordelingspolitiske spørgsmål, i realiteten vil kunne blive truffet af komitéen (eller af domstolene på grundlag af komitéudtalelser) i konkrete klagesager* i forhold til Grønland. Dette kan betragtes som en ulempe ved at Grønland tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité.

Det må dog omvendt nok forventes, at domstolene generelt vil anlægge en tilbageholdende tilgang ved fortolkningen af konventionens vage og upræcise bestemmelser. Det er derfor usikkert, hvor stor ovennævnte risiko er.

Hertil kommer, at FN's Børnekomité – uafhængigt af om Grønland tilslutter sig den individuelle klageadgang – vil kunne afgive udtalelser i sager mod de lande, som har tilsluttet sig den individuelle klageadgang. De grønlandske domstole vil således – og uanset om konventionen i øvrigt måtte blive inkorporeret ved lov – kunne inddrage komitéens udtalelser ved fortolkningen af grønlandske lovregler, selv om de ikke er afgivet i sager mod Grønland. Endvidere vil de grønlandske domstole kunne inddrage og lade sig påvirke af f.eks. komitéens generelle bemærkninger.

Sammenfattende er der således såvel forhold, der taler for (fordele), som forhold, der kan tale imod (ulemper), at Grønland tiltræder individuel klageadgang til FN's Børnekomité. Det bemærkes herved, at der i Betænkning nr. 1546 fra 2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet var bred tilslutning til, at Danmark tilsluttede sig den individuelle klageadgang.

Den nærmere afvejning af fordele og ulemper ved tiltræden af den valgfri protokol om individuel klageadgang kan ikke alene foretages ud fra juridiske og retlige

overvejelser, og i sidste ende er der tale om et valg, som beror på politiske vurderinger.

7. Tanker om fordele og ulemper ved andre modeller

Nedenfor skitseres kortfattet nogle andre modeller til gennemførelse af børnekonventionen i Grønlandsk ret end traditionel inkorporering.

7.1. Inkorporering alene af børnekonventionens tekst

Det kan overvejes at inkorporere alene børnekonventionens tekst – og ikke praksis fra FN's Børnekomité.

Denne model vil bl.a. kunne have den fordel, at den imødekommer – gennem større kendskab til og lovbestemt grundlag for anvendelse af konventionen – en styrkelse af børns retsstilling efter konventionen og antagelig have en positiv signalværdi i internationale sammenhænge – samtidigt med, at risikoen for, at grønlandske domstole m.v. som følge af børnekomiteens udtalelser vil komme til at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, herunder fordelingspolitiske spørgsmål, som det efter dansk/grønlandsk forfatningstradition tilkommer de lovgivende myndigheder at træffe, mindskes.

Man må dog samtidigt have for øje, at udtalelser fra FN's Børnekomité, herunder udtalelser der præciserer indholdet af upræcise bestemmelser i børnekonventionen, antagelig vil få mindre gennemslagskraft hos domstole og andre retsanvendende myndigheder.

7.2. Styrkelse af ombudsmandsinstitutionen

Det kan overvejes at opprioritere ombudsmandsinstitutionen således, at denne institution får som særlig opgave at kontrollere og følge – ikke blot i klagesager, men også i egen drift-sager – at børnekonventionens bestemmelser så vidt mulig

inden for rammerne af grønlandsk lovgivning respekteres af de grønlandske administrative myndigheder.

En sådan opprioritering må forventes at bidrage til at styrke børnekonventionens faktiske stilling/efterlevelse i Grønland.

En sådan model ses ikke rejse spørgsmål om risiko for forskydning af kompetence fra lovgiver til domstole og retsanvendende myndigheder.

7.3. Ankestyrelsen tillægges kompetence til at tage børnesager op af egen drift

Det kan overvejes at udstyre Ankestyrelsen med kompetence til at tage børnesager op af egen drift – med henblik på at kontrollere, at børnekonventionens bestemmelser i pågældende sager så vidt muligt respekteres af de grønlandske administrative myndigheder inden for rammerne af grønlandsk lovgivning.

Dette må forventes at bidrage til at styrke børnekonventionens faktiske stilling/efterlevelse i Grønland.

En sådan model vil ikke rejse spørgsmål om risiko for forskydning af kompetence fra lovgiver til domstole og retsanvendende myndigheder.

--

Michael Hansen Jensen

Professor, dr. Jur.