

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

MENNESKE-
RETTIGHEDER
I GRØNLAND

STATUS 2014



Inuit Pisinnaatitaaffiit Kalaallit Nunaata Siunnersuisoqatigiivi
Grønlands Råd for Menneskerettigheder



MENNESKERETTIGHEDER I GRØNLAND – STATUS 2014

Tilrettelæggelse: Jonas Christoffersen (ansv.), Christoffer Badse og Lise Garkier Hendriksen.

Tekstbidrag: Depheny Frost Rahman, Anne Ulrich Bertelsen, Maria Løkke Rasmussen og Cathrine Poulsen-Hansen.

Oversættelse til grønlandsk: Bolette Papis, Hans-Pavia Rosing og Juaaka Lyberth.

Redaktionen er afsluttet i april 2014.

ISBN: 978-87-91836-96-1

EAN: 9788791836961

© 2014 Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.

Institut for Menneskerettigheder
Wilders Plads 8K
1403 København K
+45 3269 8888
www.menneskeret.dk

Grønlands Råd for Menneskerettigheder
Postboks 1290, Issortarfimmut 1A
3900 Nuuk
+299 34 69 47
www.humanrights.gl

Forsidefoto: Christoffer Badse

Kort over Grønland, side 11: Carol Spears / Wikimedia Commons /CC-BY-SA-3.0.

Tryk: Handy Print

Publikationen kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger for eksempel store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.

INDHOLD

| | |
|--|-----------|
| FORORD | 7 |
| RESUMÉ | 8 |
| 1 GRØNLANDS BEFOLKNING OG SELVSTYRE | 11 |
| 1.1 Befolkning og demografi | 11 |
| 1.2 Det grønlandske selvstyre | 11 |
| 1.3 Den lovgivende, udøvende og dømmende magt | 12 |
| 1.3.1 Inatsisartut og Folketinget | 12 |
| 1.3.2 Naalakkersuisut og Rigsombudsmanden i Grønland | 13 |
| 1.3.3 Domstolene | 14 |
| 1.4 Ombudsmandsinstitutioner | 14 |
| 1.4.1 Ombudsmanden for Inatsisartut | 14 |
| 1.4.2 Folketingets Ombudsmand | 15 |
| 2 GENNEMFØRELSE AF MENNESKERETTEN | 16 |
| 2.1 Overblik | 16 |
| 2.1.1 Indhold og afgrænsning | 16 |
| 2.2 Den internationale ramme | 17 |
| 2.2.1 Valgfrihed ved gennemførelse af menneskerettigheder | 17 |
| 2.2.2 De særlige grønlandske forhold | 17 |
| 2.3 Den nationale ramme | 18 |
| 2.3.1 Selvstyrets betydning | 18 |
| 2.3.2 Grundloven sætter rammerne | 18 |
| 2.3.3 Danmarks tiltræden af menneskeretlige forpligtelser med betydning for Grønland | 18 |
| 2.3.4 Grønlands tiltræden af menneskeretlige forpligtelser | 19 |
| 2.3.5 Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Institut for Menneskerettigheder | 19 |
| 2.4 Her kan menneskerettighederne styrkes i Grønland | 20 |
| 2.4.1 Tiltræden af menneskeretlige aftaler som er tiltrådt af Danmark | 20 |
| 2.4.2 Øvrige menneskeretlige aftaler som ikke er tiltrådt af Danmark | 28 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 2.4.3 | Menneskeretlig handlingsplan og monitorering af menneskerettighedssituationen | 29 |
| 3 | BØRN | 31 |
| 3.1 | Overblik | 31 |
| 3.1.1 | Indhold og afgrænsning | 31 |
| 3.2 | Den internationale ramme | 31 |
| 3.2.1 | Børnekonventionen har afgørende betydning | 31 |
| 3.3 | Den nationale ramme | 32 |
| 3.3.1 | Beskyttelse efter grønlandsk lovgivning | 32 |
| 3.3.2 | Børnevelfærd | 33 |
| 3.3.3 | De primære aktører på børne- og ungeområdet | 33 |
| 3.3.4 | Rådgivning og støtte til børn og unge | 34 |
| 3.3.5 | Klageadgang vedrørende afgørelser om børn | 34 |
| 3.4 | Her kan menneskerettighederne styrkes i Grønland | 34 |
| 3.4.1 | Omsorgssvigt | 34 |
| 3.4.2 | Udsatte børnefamilier | 36 |
| 3.4.3 | Børns adgang til rådgivning og klageorganer | 37 |
| 3.4.4 | Juridisk faderløse | 38 |
| 4 | HANDICAP | 41 |
| 4.1 | Overblik | 41 |
| 4.1.1 | Indhold og afgrænsning | 41 |
| 4.2 | Den internationale ramme | 41 |
| 4.2.1 | FN's Handicapkonvention sætter rammerne | 41 |
| 4.3 | Den nationale ramme | 42 |
| 4.3.1 | Den grønlandske lovgivning om personer med handicap | 42 |
| 4.4 | Her kan menneskerettighederne styrkes i Grønland | 43 |
| 4.4.1 | Tilgængelighed | 43 |
| 4.4.2 | Uddannelse | 44 |
| 4.4.3 | National gennemførelse og overvågning | 46 |
| 5 | RETSSIKKERHED | 49 |
| 5.1 | Overblik | 49 |
| 5.1.1 | Indhold og afgrænsning | 49 |
| 5.2 | Den internationale ramme | 49 |
| 5.2.1 | Retssikkerhed er en menneskeret | 49 |
| 5.3 | Den nationale ramme | 50 |
| 5.3.1 | Retssikkerhed i lovgivningen | 50 |
| 5.3.2 | Udfordringer i forhold til klarhed og gennemsigtighed | 51 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 5.4 | Her kan menneskerettighederne styrkes i Grønland | 52 |
| 5.4.1 | Uklarhed i forvaltningsstrukturen | 52 |
| 5.4.2 | Gennemsigtighed i forvaltningsprocesser | 53 |
| 5.4.3 | Åbenhed i lovgivningsprocesser og adgang til regler og retspraksis | 55 |
| 5.4.4 | Retshjælp i forvaltningssager | 57 |
| 5.4.5 | Retssproget i Grønland | 58 |
| 6 | UDBREDELSE AF MENNESKERETTIGHEDER | 60 |
| 6.1 | Overblik | 60 |
| 6.1.1 | Indhold og afgrænsning | 60 |
| 6.2 | Den internationale ramme | 60 |
| 6.2.1 | Fra enkelte artikler til en samlet erklæring | 60 |
| 6.3 | Den nationale ramme | 61 |
| 6.3.1 | Folkeskoleloven som ramme for menneskerettighedsuddannelse | 61 |
| 6.3.2 | Menneskerettighedsuddannelse i folkeskolens fag | 62 |
| 6.3.3 | Træning af offentlige ansatte i menneskerettigheder | 62 |
| 6.3.4 | Offentlig information om menneskerettigheder | 62 |
| 6.4 | Her kan menneskerettighederne styrkes i Grønland | 63 |
| 6.4.1 | Styrk undervisningen i børns rettigheder i folkeskolen | 63 |
| 6.4.2 | Træning af offentlige ansatte i menneskerettigheder | 64 |
| 6.4.3 | Samlet adgang til menneskerettighedsinformation | 65 |
| 7 | UDDANNELSE | 67 |
| 7.1 | Overblik | 67 |
| 7.1.1 | Indhold og afgrænsning | 67 |
| 7.2 | Den internationale ramme | 67 |
| 7.2.1 | Flere konventioner sikrer retten | 67 |
| 7.3 | Den nationale ramme | 68 |
| 7.3.1 | Folkeskolen | 68 |
| 7.3.2 | Den øgede efterspørgsel på kvalificeret arbejdskraft | 68 |
| 7.4 | Her kan menneskerettighederne styrkes i Grønland | 69 |
| 7.4.1 | Brug af ikke-pædagogisk uddannede timelærere | 69 |
| 7.4.2 | Frafald på ungdomsuddannelser | 70 |
| 7.4.3 | Udfordringer i bygdeskolerne | 71 |
| 8 | UDVINDINGSINDUSTRI | 73 |
| 8.1 | Overblik | 73 |
| 8.1.1 | Indhold og afgrænsning | 73 |
| 8.2 | Den internationale ramme | 74 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 8.2.1 | Flere konventioner beskytter | 74 |
| 8.3 | Den nationale ramme | 76 |
| 8.3.1 | Introduktion til det grønlandske arbejdsmarked | 76 |
| 8.3.2 | Storskalaloven sætter rammerne | 76 |
| 8.4 | Her kan menneskerettighederne styrkes i Grønland | 78 |
| 8.4.1 | Behørig sikring af offentlige høringsprocesser | 78 |
| 8.4.2 | Udenlandske arbejdstageres geografiske bevægelsesfrihed | 80 |
| 8.4.3 | Kompetenceudviklingsområdet | 81 |
| 8.4.4 | Klageadgang | 83 |
| 9 | SUMMARY IN ENGLISH | 85 |
| 10 | SLUTNOTER | 89 |

FORORD

Institut for Menneskerettigheder og Grønlands Råd for Menneskerettigheder udgiver med denne rapport for første gang en status for menneskerettighedssituationen i Grønland på en række udvalgte områder.

Inspireret af den statusrapport, som Institut for Menneskerettigheder årligt har udgivet for Danmark siden 2012, tager vi med denne publikation fat på en systematisk og bred gennemgang af menneskeretlige problemstillinger i Grønland. Vi har udvalgt syv emner: Gennemførelse af menneskeretten, børn, handicap, retssikkerhed, udbredelse af menneskerettigheder, uddannelse og udvindingsindustri.

Rapporten vil løbende blive opdateret og udvidet med nye temaer. Den vil indgå i de beretninger, som Institut for Menneskerettigheder som national menneskerettighedsinstitution for Grønland fra 2014 skal aflægge til Inatsisartut og Folketinget om sin virksomhed og om udviklingen i menneskerettighedssituationen i Grønland.

Rapporten er tilgængelig på dansk og grønlandsk på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk, og på hjemmesiden for Grønlands Råd for Menneskerettigheder, www.humanrights.gl. På begge sider kan du også læse mere om menneskerettigheder. Hvis du har forslag til forbedringer af rapporten eller til nye emner, er du velkommen til at skrive til Institut for Menneskerettigheder på info@humanrights.dk eller til Grønlands Råd for Menneskerettigheder på info@humanrights.gl.


Vi håber, at statusrapporten for 2014 vil bidrage til at styrke menneskerettighederne i Grønland.

Jonas Christoffersen, direktør



Institut for Menneskerettigheder

Aaja Chemnitz Larsen, formand



Grønlands Råd for Menneskerettigheder

RESUMÉ

Menneskerettigheder spiller en rolle på mange forskellige områder. Arveret for juridisk faderløse, arbejdsforhold for minearbejdere i udvindingsindustrien og klarhed i forvaltningsstrukturer er eksempler, hvor rettigheder er på spil for det enkelte menneske. Det er samtidig eksempler på, at det ikke altid er let at afgøre, hvad der er menneskeretligt relevante problemstillinger.

I denne rapport giver Institut for Menneskerettigheder og Grønlands Råd for Menneskerettigheder en status for menneskerettighedssituationen i 2014 i Grønland på syv udvalgte områder.

Vi gør rede for de internationale og nationale menneskeretlige rammer inden for områderne:

- Gennemførelse af menneskeretten
- Børn
- Handicap
- Retssikkerhed
- Udbredelse af menneskerettigheder
- Uddannelse
- Udvindingsindustri

Rapporten giver et overblik og ridser en række menneskeretlige problemstillinger op for hvert område. Derudover giver vi anbefalinger til, hvor menneskerettighederne kan styrkes i Grønland på de syv områder. Det er hensigten, at rapporten fremover løbende vil blive opdateret og efterhånden vil blive udvidet med flere emner.

Rapporten giver først en kort introduktion om befolkning, selvstyre og myndighedsstrukturen i Grønland. Derefter følger gennemgangen af de menneskeretlige rammer og vores anbefalinger for hvert område.

Her i resuméet gennemgår vi kort de enkelte emner og de væsentligste anbefalinger.

Gennemførelse af menneskeretten

Enhver stat skal sikre en tilstrækkelig menneskerettighedsbeskyttelse i forhold til de internationale menneskerettighedskonventioner, men det er i høj grad op til det enkelte land at vurdere, hvordan dette skal foregå.

Vi anbefaler, at en række konventioner, som gælder for Danmark, også skal gælde for Grønland. Det gælder blandt andet Europarådskonventioner om elektronisk databehandling af personoplysninger og om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug.

Vi anbefaler også, at Grønland går i dialog med Danmark om at tiltræde en række dokumenter, som endnu ikke er tiltrådt af Danmark, for eksempel tillægsprotokoller om individuel klageadgang under FN-konventioner som Børnekonventionen og Handicapkonventionen.

Børn

Der bliver i stigende grad sat fokus på børns selvstændige rettigheder. Vi bekræfter hovedprincipperne i FN's Børnekonvention og ser for eksempel på børns muligheder for at få rådgivning og støtte og opnå klageadgang.

Vi anbefaler blandt andet, at Grønland fremover med faste mellemrum offentliggør tal for vanrøgt, misbrug og vold mod børn. Vi anbefaler også, at Grønland indfører en fattigdomsgrænse tilpasset grønlandske forhold og målretter tiltag til fordel for udsatte børnefamilier. Desuden anbefaler vi, at Danmark officielt anerkender, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er krænket i forhold til en række grønlandske personer født uden for ægteskab (de juridisk faderløse).

Handicap

Handicapkonventionens gennemførelse i Grønland indebærer nogle udfordringer, især i forhold til tilgængelighed, uddannelsesmuligheder og ikke-diskrimination.

Vi anbefaler blandt andet, at Grønland indfører et forbud mod diskrimination på grund af handicap, og at der indsamles systematisk viden om forhold i relation til tilgængelighed og uddannelse af handicappede. Vi anbefaler også, at Grønland udarbejder en handlingsplan for, hvordan konventionen kan blive gennemført.

Retssikkerhed

En retsstat bygger på retsstatsprincipper og skal derfor basere sig på åbenhed i lovgivningsprocesser, forudsigelighed og kvalitet i lovgivningen og lovmæssig myndighedsudøvelse.

Vi anbefaler blandt andet, at Grønland styrker tydeligheden i sin myndighedsstruktur og tager effektive skridt for at nedbringe

sagsbehandlingstiderne i den offentlige forvaltning. Vi anbefaler også, at Grønland i dialog med Danmark etablerer en samlet database over grønlandsk lovgivning og rigslovgivning for Grønland. Desuden anbefaler vi, at Grønland og Danmark nedsætter en retssprogskommission for at sikre en ensartet forståelse af centrale juridiske begreber.

Udbredelse

En del af en stats menneskerettighedsforpligtelse går ud på at udbrede kendskabet til menneskerettighederne i befolkningen.

Vi anbefaler blandt andet, at Grønland gennemfører en analyse af menneskeretsuddannelsen i folkeskolen for at udvikle en handlingsplan for området. En anden anbefaling er, at Grønland gennemfører en analyse af menneskerettighedstræningen af offentligt ansatte og derefter udvikler en strategi for området. Vi anbefaler også, at Grønland sikrer oversættelse til grønlandsk af centrale menneskerettighedsdokumenter.

Uddannelse

Retten til uddannelse er en menneskerettighed i sig selv, samtidig med at uddannelse er et uundværligt middel til at realisere beskyttelsen og respekten for andre menneskerettigheder.

Vi anbefaler blandt andet, at Grønland evaluerer rejselærerordningen og tager skridt til at muliggøre fjernundervisning i større omfang end hidtil. Vi anbefaler, at Grønland kortlægger og adresserer årsagerne til frafald på ungdomsuddannelser. Vi anbefaler også, at Grønland iværksætter partnerskaber mellem by- og bygdeskoler for at sikre udveksling af erfaringer.

Udvindingsindustri

Der opstår en række udfordringer i forhold til blandt andet arbejdstageres og lokalbefolkningens rettigheder ved fremtidige storskalaprojekter for mineraludvinding.

Vi anbefaler blandt andet, at Grønland sikrer overholdelsen af udenlandske arbejdstageres ret til geografisk bevægelsesfrihed. Vi anbefaler, at Grønland styrker kompetenceudviklingen af ufaglærte arbejdere. Desuden anbefaler vi, at Grønland går i dialog med Danmark om, at lov om mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd sættes i kraft for Grønland.

KAPITEL 1

1 GRØNLANDS BEFOLKNING OG SELVSTYRE

1.1 BEFOLKNING OG DEMOGRAFI

Befolkningen i Grønland udgør ca. 56.282¹ personer, hvoraf 48.197² er bosat i 17 byer³ og ca. 7.678⁴ er bosat i ca. 57 bygder⁵, som er beliggende overvejende langs den grønlandske vestkyst. Kun 3.500 mennesker er bosat i Østgrønland⁶, fordelt på to byer og fem bygder.⁷ Befolkningstallet i bygderne kan være ned til 5 personer.⁸

Grønland er efter strukturreformen i 2009 opdelt i fire kommuner; Kujalleq, Sermersooq, Qaasuitsup og Qeqqata.



1.2 DET GRØNLANDSKE SELVSTYRE

Grønland fik selvstyre den 20. juni 2009 ved lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven). Selvstyret er en udvikling af hjemmestyret, der blev indført i maj 1979 efter indlemmelsen af Grønland i Rigsfællesskabet bestående af Danmark, Grønland og Færøerne ved grundlovsændringen i 1953.

Selvstyrelovens § 21 giver mulighed for, at det grønlandske folk træffer beslutning om selvstændighed. Forhandlinger om selvstændighed skal indledes mellem regeringen og Naalakkersuisut (den grønlandske regering), og en aftale om selvstændighed skal indgås med samtykke fra Inatsisartut og Folketinget samt godkendes ved folkeafstemning i Grønland.⁹

Selvstyreloven udgør sammen med grundloven fundamentet for Grønlands forfatningsmæssige stilling. Selvstyrets lovgivende magt udøves af Inatsisartut (det grønlandske parlament), mens den udøvende magt udøves af Naalakkersuisut. Den dømmende magt udøves af kredsretterne, Retten i Grønland samt Grønlands Landsret.¹⁰ De grønlandske myndigheder er beskrevet nærmere i afsnit 1.3 nedenfor.

Grønland har hjemtaget ansvaret for en lang række myndighedsopgaver, som tidligere blev varetaget af Danmark, mens andre områder fortsat varetages af Danmark. Grønland kan hjemtage sagsområder på tidspunkter enten fastsat af selvstyret¹¹ eller fastsat af selvstyret efter forhandling med danske myndigheder.¹² Når Grønland hjemtager et sagsområde, overtages den lovgivende og udøvende magt samt forpligtelsen til finansieringen af sagsområdet.

Ansvaret for overholdelsen af menneskerettighederne er fordelt på Danmark og Grønland, fordi selvstyret medfører en fordeling af opgaver mellem Grønland og Danmark. Da udenrigspolitikken er et dansk anliggende, vil Danmark – og ikke Grønland – ifalde folkeretligt ansvar, såfremt Naalakkersuisut overtræder internationale menneskerettigheder.

1.3 DEN LOVGIVENDE, UDØVENDE OG DØMMENDE MAGT

1.3.1 INATSIARTUT OG FOLKETINGET

Grønlands lovgivende forsamling er Inatsisartut. Forsamlingen består af 31 folkevalgte medlemmer, der vælges for en fireårig periode.¹³ Inatsisartut har som minimum to ordinære samlinger hvert år.¹⁴ Det parlamentariske år løber fra den tredje fredag i september til samme fredag det efterfølgende år.¹⁵ Inatsisartut kan desuden indkaldes ekstraordinært.¹⁶ Inatsisartut vedtager nye love samt lovændringer og fører derudover tilsyn med Naalakkersuisut, vælger dennes formand og vedtager finansloven.

Formandsskabet for Inatsisartut består af fire medlemmer samt en formand.¹⁷ Dette præsidium har ansvaret for varetagelsen af en række opgaver til sikring af hensigtsmæssige arbejdsbetingelser for Inatsisartut mv.

Det er Folketinget, der vedtager lovgivning på ikke-hjemtagne sagsområder. Det foregår enten ved, at en dansk lov gælder direkte for både Danmark og Grønland, eller ved – mere sædvanligt – at dansk lovgivning sættes i kraft for

Grønland ved kongelig anordning efter en bemyndigelse i den pågældende lov. Ikraftsættelse af dansk lovgivning i Grønland forudsætter i praksis samtykke fra Inatsisartut, således at ikraftsættelsen har demokratisk legitimitet i Grønland. Loven oversættes af Rigsombudsmanden i Grønland, og Statsministeriet forelægger via Rigsombudsmanden spørgsmålet om anordning for Naalakkersuisut og indhenter samtykke fra Inatsisartut, inden Dronningen anordner loven, som kundgøres i Lovtidende. Danske love indeholder derfor ofte en bestemmelse om, at loven ikke gælder i Grønland, men senere kan sættes i kraft for Grønland med de ændringer, som de særlige grønlandske forhold tilsiger.

1.3.2 NAALAKKERSUISUT OG RIGSOMBUDSMANDEN I GRØNLAND

Grønlands udøvende magt er Naalakkersuisut. Både medlemmerne og formanden for Naalakkersuisut vælges af Inatsisartut. Naalakkersuisut består i 2014 af 9 medlemmer, der har ansvaret for følgende departementer:¹⁸

- Formandens departement
- Departementet for Sundhed og Infrastruktur
- Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender
- Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked
- Departementet For Fiskeri, Fangst og Landbrug
- Departementet for Familie og Justitsvæsen
- Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling
- Departementet for Miljø og Natur
- Departementet for Boliger
- Landslægeembedet
- Udenrigsdirektoratet

Rigsombudsmanden i Grønland er en institution under Statsministeriet og er den danske regerings øverste repræsentant i Grønland.¹⁹ Rigsombudsmanden fungerer som bindeled mellem rigsmyndighederne og selvstyret, bortset fra på de områder hvor andre danske myndigheder er repræsenteret i Grønland (politi, retsvæsen, forsvar m.fl.).

Person- og familieretten er ikke overgået til Grønlands Selvstyre, så disse områder administreres af Rigsombudsmanden i Grønland. Bevillinger vedrørende separation, skilsmisse, adoption, navneændring, umyndiges midler, ægtefællebidrag, fri proces, mv. gives af Rigsombudsmanden.

Rigsombudsmanden i Grønland har embede i Nuuk, men henvendelse kan ske hos politiet, der behandler visse sager på vegne af Rigsombudsmanden.

1.3.3 DOMSTOLENE

Det grønlandske retsvæsen hører under de danske domstole og administreres af Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsen fastsætter bevillingen til domstolene, der beskæftiger ca. 70 medarbejdere.²⁰

Retsplejen i Grønland blev med lov nr. 305 af 30. april 2008 gennemgribende reformeret med virkning fra 1. januar 2010, hvor en ny retsplejelov trådte i kraft. Reformen medførte blandt andet, at retssager som udgangspunkt starter i kredsretterne eller ved Retten i Grønland. Grønlands Landsret fungerer som anden instans. Højesteret kan med Procesbevillingsnævnets tilladelse behandle sager som tredje instans. Retten i Grønland har ansvaret for administrationen af retsvæsenet.

Rådet for Grønlands Retsvæsen blev oprettet i 2008 for at sikre opfølgning på reformerne i retspleje- og kriminalloven. Rådet består af 13 medlemmer og har en højesteretsdommer som formand.²¹ Rådet for Grønlands Retsvæsen har til formål at varetage koordinationen mellem Naalakkersuisut og rigsmyndighederne, herunder udvikle kriminal- og retsplejelovgivningen, iværksætte forskning og følge de enkelte retsmyndigheders funktioner og uddannelsesbehov.²²

Rådet mødes mindst én gang årligt, hvoraf mindst ét møde holdes i Grønland. Rådet for Grønlands Retsvæsen har, som led i opgaven med at følge de enkelte retsmyndigheders funktioner, en særlig mulighed for at føre et overordnet tilsyn med overholdelsen af menneskerettighederne i det grønlandske retsvæsen.

1.4 OMBUDSMANDSINSTITUTIONER

1.4.1 OMBUDSMANDEN FOR INATSIARTUT

Ombudsmanden for Inatsisartut har kompetence til at behandle klager over alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne.²³ Ombudsmanden har kompetence til at tage sager op af egen drift, gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager samt undersøge enhver institution, virksomhed eller ethvert tjenestested, der hører under Ombudsmandens virksomhed.²⁴ Ombudsmanden blev etableret i 1995 og har 11 medarbejdere.²⁵

Ombudsmanden kan inddrage grundloven og de internationale menneskerettigheder i sit almindelige virke,²⁶ ligesom Ombudsmandens hovedopgave i det hele taget er at sikre overholdelse af princippet om lovmæssig myndighedsudøvelse i den offentlige forvaltning. Ombudsmanden kan således også behandle klager over ulovlig forskelsbehandling i den offentlige forvaltning. Da menneskerettighederne har betydning for store områder af den offentlige

forvaltning, bidrager ombudsinstitutioner verden over i deres daglige virke til at beskytte menneskers rettigheder.

Ombudsmanden kan give Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om mangler ved gældende ret,²⁷ herunder blandt andet uoverensstemmelser med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Ombudsmanden udfører desuden regelmæssige inspektioner af steder, hvor personer er eller kan blive frihedsberøvet – både i sit almindelige virke og i sit særlige virke som national forebyggende mekanisme under tillægsprotokollen til FN's torturkonvention (de såkaldte OPCAT-inspektioner).²⁸ Institutioner under Kriminalforsorgen inspiceres dog af Folketingets Ombudsmand.

1.4.2 FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Folketingets Ombudsmand har kompetence over for den offentlige forvaltning i Grønland for så vidt angår de sagsområder, der ikke er hjemtaget. Hvis en dansk myndighed har ansvaret for et sagsområde, har Folketingets Ombudsmand også kompetence over for myndigheden. Folketingets Ombudsmand har primært beskæftiget sig med forholdende for frihedsberøvede personer på kriminalforsorgens anstalter i Grønland – dels i sit almindelige virke, dels i sit særlige virke som national forebyggende mekanisme under tillægsprotokollen til FN's torturkonvention (de såkaldte OPCAT-inspektioner).²⁹ Folketingets Ombudsmand har desuden kompetence over for Rigsombudsmanden.

2 GENNEMFØRELSE AF MENNESKERETTEN

2.1 OVERBLIK

2.1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING³⁰

FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder og efterfølgende menneskerettigheds-konventioner angiver et sæt af umistelige grundlæggende rettigheder, som alle mennesker besidder. Hvis hvert enkelt menneske i praksis skal kunne nyde sine grundlæggende rettigheder, må de internationalt anerkendte rettigheder forankres i de enkelte landes nationale retssystemer og gennemføres på nationalt plan.

De internationale menneskerettighedskonventioner indeholder imidlertid meget lidt regulering af, hvordan menneskerettighederne i praksis skal overføres til det nationale retssystem. De enkelte stater har derfor stor valgfrihed til at beslutte, hvordan de vil sikre en tilstrækkelig menneskerettighedsbeskyttelse. Der skal dog være en effektiv beskyttelse i praksis.

En effektiv beskyttelse af menneskerettighederne forudsætter, at der er nogle grundlæggende strukturelle rammer for, hvordan menneskerettighederne håndhæves. For eksempel skal der sikres retssikkerhed og et velfungerende parlamentarisk system. Nogle institutioner kan være med til at fremme den menneskeretlige beskyttelse og kultur, såsom en national menneskerettighedsinstitution (National Human Rights Institution, NHRI) eller ombudsmandsinstitutioner.

Beskyttelsen af menneskerettigheder kan også styrkes ved, at der i befolkningen er kendskab til menneskerettigheder og bevidsthed om muligheder for at påberåbe sig sine menneskerettigheder ved retsanvendende myndigheder. Inddragelse af borgere i demokratiske processer – såsom folkeafstemninger og høringer i forbindelse med beslutninger – kan styrke menneskerettighedernes gennemførelse. Ligeledes vil tilstedeværelsen af et aktivt civilsamfund, som kender til og arbejder for at styrke menneskerettighederne, kunne bidrage til at øge bevidstheden om menneskerettigheder og fremme den menneskeretlige beskyttelse.

Dette kapitel handler om gennemførelsen af menneskerettigheder i Grønland. Kapitlet behandler temaerne: tiltræden af menneskeretlige forpligtelser samt udarbejdelse af en menneskeretlig handlingsplan og monitorering af menneskerettighedssituationen i Grønland.

2.2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.2.1 VALGFRIHED VED GENNEMFØRELSE AF MENNESKERETTIGHEDER³¹

De internationale menneskerettighedskonventioner indeholder meget lidt regulering af gennemførelsen af menneskerettigheder i det nationale retssystem. FN's Menneskerettighedskomité har fastslået, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder generelt overlader det til medlemsstaterne at vælge sin egen metode til at implementere konventionens bestemmelser i sit nationale system. Det samme har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslået vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.³²

En række internationale aftaler anbefaler og forpligter i nogle tilfælde medlemsstater til at etablere institutioner til at varetage bestemte menneskeretlige opgaver. FN's Handicapkonvention fastlægger for eksempel, at der skal udpeges et kontaktpunkt i centraladministrationen og en uafhængig funktion med henblik på at fremme, beskytte og overvåge gennemførelsen af konventionen.³³ FN's Parisprincipper om nationale menneskerettighedsinstitutioner anbefaler, at FN's medlemsstater opretter nationale menneskerettighedsinstitutioner, som skal arbejde for at fremme og beskytte menneskerettighederne på basis af et bredt mandat. Institutionen skal være uafhængig og skal blandt andet kunne fremkomme med anbefalinger til at fremme den menneskeretlige beskyttelse og afgive rapporter om menneskeretlige emner.

2.2.2 DE SÆRLIGE GRØNLANDSKE FORHOLD

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i flere tilfælde accepteret fortolkninger af konventionen med særlig hensyntagen til de lokale forhold. Menneskerettighedsdomstolen har undertiden direkte udtalt, at forhold, der kan accepteres i én sammenhæng, ikke altid vil kunne accepteres i en anden.³⁴

I 1993 udtalte en række stater i den såkaldte Wien-erklæring om menneskerettighederne, at selvom betydningen af nationale og regionale særegenheder og varierende historiske, kulturelle og religiøse baggrunde skal tages i betragtning, er det staternes ansvar, uanset deres politiske, økonomiske og kulturelle systemer, at fremme og beskytte alle menneskerettigheder og fundamentale friheder.³⁵ Naalakkersuisut og Danmark skal således tilstræbe at gennemføre menneskerettighederne fuldt ud i Grønland, men de stedlige

forhold skal dog tages i betragtning ved fortolkningen og anvendelsen af menneskerettighederne.

2.3 DEN NATIONALE RAMME

2.3.1 SELVSTYRETS BETYDNING

Det grønlandske folk blev med indførelsen af selvstyret officielt anerkendt af Danmark som et folk i henhold til folkeretten.³⁶ Det grønlandske folk har dermed fået ret til selvbestemmelse og kan træffe afgørelse om selvstændighed fra Danmark på vilkår, der er nærmere fastlagt i selvstyreloven. Grønland er bundet af en række menneskeretlige forpligtelser i henhold til grundloven og de internationale menneskerettigheder, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som er inkorporeret i Grønland, dvs. direkte indskrevet i lovgivningen.³⁷ Menneskerettighederne kan påberåbes over for myndighederne i Grønland eller Danmark afhængig af, om sagsområdet er hjemtaget til Grønland eller ej.

Danmark har tiltrådt en række internationale menneskerettighedskonventioner med territorielt forbehold for Grønland. Forskellige FN-organer har anbefalet Danmark at ophæve forbeholdene, så konventionerne også gælder for Grønland.

2.3.2 GRUNDLOVEN SÆTTER RAMMERNE

Grundloven er gældende i alle dele af riget, herunder Grønland.

Grundloven beskytter en række menneskerettigheder. Særligt kan kapitel 8 fremhæves, der blandt andet indeholder retten til den fri og lige adgang til erhverv (§ 74), arbejde på vilkår, der betrykker tilværelsen (§ 75), fri undervisning i folkeskolen (§ 76), ytringsfrihed (§ 77), foreningsfrihed (§ 78) og forsamlingsfrihed (§ 79). Uden for kapitel 8 regulerer grundloven magtbalancen mellem de centrale statsmagter, således at individer kan påberåbe sig for eksempel en ret til domstolsprøvelse (§§ 3 og 63), ligesom den regulerer dommers uafhængighed (§ 64) og offentlighed i retsplejen (§ 65).

2.3.3 DANMARKS TILTRÆDEN AF MENNESKERETLIGE FORPLIGTELSE MED BETYDNING FOR GRØNLAND

Når Danmark har tiltrådt en traktat, vil den som udgangspunkt være bindende for hele riget, dvs. for hele territoriet.³⁸ Det er den danske regering, der har kompetence til at indgå internationale, menneskeretlige forpligtelser med virkning for Grønland. Danmark kan dog i forbindelse med ratifikation af en traktat eller konvention tage territorielt forbehold om, at den pågældende traktat eller konvention ikke gælder for Grønland.

Inden der indledes forhandlinger om folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland, skal regeringen underrette Naalakkersuisut, jf. selvstyrelovens § 13, stk. 1, således at Naalakkersuisut får mulighed for at tilkendegive synspunkter, som ønskes inddraget i forhandlingerne.

Disse aftaler skal endvidere, inden de indgås eller opsiges, forelægges Naalakkersuisut til udtalelse, jf. selvstyrelovens § 13, stk. 4. Finder regeringen det nødvendigt at indgå en aftale uden Naalakkersuisuts tilslutning, sker dette i videst muligt omfang uden virkning for Grønland. Det danske ressortministerium forventes efterfølgende at indhente en udtalelse fra Naalakkersuisut om eventuel ophævelse af forbeholdet og gennemførelse af traktaten i Grønland. Ændringer i Grønlands traktatretlige forpligtelser skal forelægges Naalakkersuisut til udtalelse, og Naalakkersuisut forelægger spørgsmålet for Inatsisartut.

2.3.4 GRØNLANDS TILTRÆDEN AF MENNESKERETLIGE FORPLIGTELSE

Selvstyreloven indeholder i kapitel 4 en fuldmagtsordning, som indebærer, at Naalakkersuisut med fremmede stater og internationale organisationer på rigets vegne kan forhandle og indgå folkeretlige aftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder, jf. selvstyrelovens § 12, stk. 1. Ordningen omfatter ikke folkeretlige aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, samt folkeretlige aftaler, som skal gælde for Danmark, eller som forhandles inden for en mellemfolkelig organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem, jf. selvstyrelovens § 12, stk. 4.

Fuldmagtsordningen giver endvidere efter § 14 mulighed for, at Grønland kan søge medlemskab af internationale organisationer, der åbner adgang for medlemskab for andre enheder end stater og sammenslutninger af stater (typisk associeret medlemskab), hvor dette er foreneligt med Grønlands forfatningsmæssige status. Regeringen kan efter anmodning fra Naalakkersuisut beslutte at indgive eller støtte sådanne ansøgninger.

2.3.5 GRØNLANDS RÅD FOR MENNESKERETTIGHEDER OG INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER

Formålet med at oprette Grønlands Råd for Menneskerettigheder er at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland, idet rådet samtidig skal medvirke til en generel videns- og kompetenceopbygning om menneskerettigheder i Grønland. Rådet skal fungere i overensstemmelse med FN's Parisprincipper om nationale menneskerettighedsinstitutioner, der blandt andet vedrører krav til nationale menneskerettighedsinstitutioners kompetence og ansvar (mandat), sammensætning og garantier for uafhængighed og pluralisme, arbejdsformer m.v.³⁹

Rådet skal deltage i overvågning af og rapportering om menneskerettighedssituationen i Grønland, drøfte udarbejdelse af analyser og forskning på menneskerettighedsområdet, yde rådgivning til Inatsisartut, Naalakkersuisut, offentlige myndigheder og private aktører om menneskerettigheder, fremme koordination af og bistand til civilsamfundets arbejde med menneskerettigheder, støtte og fremme undervisning i menneskerettigheder, medvirke til formidling af information om menneskerettigheder, foreslå aktiviteter til styrkelse af menneskerettighedernes gennemførelse i Grønland samt vurdere forløbet af hidtidige aktiviteter på menneskerettighedsområdet i Grønland.

Institut for Menneskerettigheder er udpeget som national menneskerettighedsinstitution for Grønland i 2014.⁴⁰ Institut for Menneskerettigheder og Grønlands Råd for Menneskerettigheder vil samarbejde om indsatsen i Grønland, for eksempel om parallelrapportering til internationale organer som FN og om den løbende udarbejdelse af en statusrapport for menneskerettighedssituationen i Grønland. Instituttet vil herudover blandt andet afgive høringssvar til Naalakkersuisut og Inatsisartut om nye lovforslags overensstemmelse med menneskeretten. Derudover forventer instituttet at fortsætte det hidtidige samarbejde med flere institutioner og organisationer i Grønland, blandt andre Retten i Grønland og Børnerettighedsinstitutionen MIO.

2.4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I GRØNLAND

2.4.1 TILTRÆDEN AF MENNESKERETLIGE AFTALER SOM ER TILTRÅDT AF DANMARK

Når Danmark tiltræder internationale traktater, gøres dette, som beskrevet ovenfor i afsnit 2.3.3 og 2.3.4, som hovedregel med et territorielt forbehold for Grønland og Færøerne. Dette afsnit omhandler menneskeretlige aftaler, som kan sættes i kraft for Grønland ved at ophæve det territoriale forbehold. Aftalerne vedrører det sociale område, arbejdsmiljø, databeskyttelse, beskyttelse af børn og indsatsen mod menneskehandel og er nævnt i samme rækkefølge.

DEN EUROPÆISKE SOCIALPAGT

Danmark ratificerede Den Europæiske Socialpagt (1961) i 1965.⁴¹ Danmark tog i den forbindelse territorielt forbehold for Grønland. I 1996 blev socialpagten revideret. Danmark undertegnede i 1996 den reviderede pagt, men har endnu ikke ratificeret den, ligesom tillægsprotokollen til Den Europæiske Socialpagt af 18. oktober 1961 om et kollektivt klagesystem også er undertegnet, men endnu ikke ratificeret.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder, i modsætning til Den Europæiske Socialpagt, ikke sociale rettigheder. I forhold til at styrke den menneskeretlige beskyttelse kan Den Europæiske Socialpagt derfor ses som et vigtigt supplement til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Pagten indeholder således en lang række rettigheder, herunder retten til arbejde, retten til sundhed, retten til social, juridisk og økonomisk beskyttelse samt retten til uddannelse.

Medlemsstaterne skal ifølge Den Europæiske Socialpagt periodisk rapportere om efterlevelse af denne. En uafhængig ekspertkomité udarbejder anbefalinger om efterlevelse af Den Europæiske Socialpagt. Europarådets Ministerkomité kan om nødvendigt komme med anbefalinger eller henstillinger til deltagerstater, som ifølge Ministerkomitéen ikke efterlever deres forpligtelser efter Den Europæiske Socialpagt.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- Den Europæiske Socialpagt sættes i kraft for Grønland

ILO-KONVENTIONEN OM RAMMER FOR FREMME AF SIKKERHED OG SUNDHED PÅ ARBEJDSPLADSEN

ILO-konventionen om rammer for fremme af sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen blev ratificeret af Danmark i 2008.⁴² Danmark tog i forbindelse med ratifikationen territorielt forbehold for Grønland.

Formålet med konventionen er at sikre et mere sikkert og sundt arbejdsmiljø ved hjælp af en national arbejdsmiljøpolitik, et nationalt arbejdsmiljøsystem samt nationale arbejdsmiljøprogrammer. Medlemsstaterne skal formulere en national politik for at fremme et sikkert og sundt arbejdsmiljø, som skal udarbejdes efter konsultation med arbejdsmarkedets parter. Endvidere skal der etableres et nationalt system vedrørende arbejdsmiljø indeholdende regler og myndighedsbeføjelser på området. Arbejdsmiljøprogrammer skal offentliggøres og skal indeholde mål og indikatorer for fremskridt.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- ILO-konventionen om rammer for fremme af sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen sættes i kraft for Grønland

EUROPARÅDETS KONVENTION OM ELEKTRONISK DATABEHANDLING AF PERSONOPLYSNINGER

Danmark ratificerede i 1989 Europarådets konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger.⁴³ Danmark tog i forbindelse med ratifikationen territorialt forbehold for Grønland.

Europarådets konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger har særligt til formål at sikre retten til privatlivets fred i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger.

Det fremgår af konventionens artikel 5, at personoplysninger som behandles elektronisk skal a) indsamles og behandles rimeligt og lovligt, b) lagres til nærmere bestemte og lovlige formål og må ikke anvendes på en måde, som er uforenelig med disse formål, c) være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end, hvad der kræves til opfyldelsen af de formål, de er lagret til, d) være nøjagtige og om nødvendigt føres ajour, og e) opbevares i en form, som ikke muliggør identifikation af de registrerede personer længere end nødvendigt til det formål, de er lagret til.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- Europarådets konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger sættes i kraft for Grønland

EUROPARÅDETS KONVENTION OM BESKYTTELSE AF BØRN MOD SEKSUEL UDNYTTELSE OG SEKSUELT MISBRUG

Danmark ratificerede i 2009 Europarådets konvention om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug.⁴⁴ Danmark tog i forbindelse med ratifikationen territorielt forbehold for Grønland.

Europarådets konvention om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug har til formål at forebygge og bekæmpe seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug af børn og fremme det nationale og internationale samarbejde på området. Konventionen indeholder en række regler om blandt andet uddannelse af personer, der har kontakt med børn i deres arbejde, børns ret til at blive hørt, hjælp til ofre, efterforskning og gennemførelse af straffesager og forældelsesfrister. Herudover indeholder konventionen en række materielle straffebestemmelser og bestemmelser vedrørende sanktioner.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- Europarådets konvention om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug sættes i kraft for Grønland

FN'S VALGFRI PROTOKOL TIL BØRNEKONVENTIONEN OM SALG AF BØRN, BØRNEPROSTITUTION OG BØRNEPORNOGRAFI

Danmark ratificerede i 2003 en valgfri protokol til Børnekonventionen om salg af børn, børneprostitution og børnepornografi.⁴⁵ Danmark tog i forbindelse med ratifikationen territorialt forbehold for Grønland.

Den valgfri protokol til Børnekonventionen er rettet mod det stigende udbud af børnepornografi på internettet og andre nye teknologiformer. Protokollen indeholder en række bestemmelser, som udgør forbud mod salg af børn, børneprostitution og børnepornografi ved at anvende en helhedsorienteret tilgang og tage hånd om de medvirkende faktorer, herunder underudvikling, fattigdom, økonomisk ulighed, uretfærdig samfundsøkonomisk struktur, dårligt fungerende familier, manglende uddannelse, befolkningsbevægelser mellem by og land, kønsdiskrimination, uansvarlig seksuel adfærd blandt voksne, skadelige traditionsbundne ritualer, væbnede konflikter og handel med børn. Der sigtes også efter at styrke det globale samarbejde blandt alle aktører og at forbedre retshåndhævelsen på nationalt plan.

Naalakkersuisut har i 2012 anmodet Danmark om at ophæve territorialforbeholdet for Grønland.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- FN's valgfri protokol til Børnekonventionen om salg af børn, børneprostitution, og børnepornografi sættes i kraft for Grønland

HAAGERKONFERENCENS HAAGERBØRNEBESKYTTELSESKONVENTION

Haagerkonferencens konvention om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og beskyttelsesforanstaltninger i forhold til børn (Haagerbørnebeskyttelseskonventionen) er indskrevet i dansk lovgivning (inkorporeret) ved lov nr. 434 af 8. maj 2006 om Haagerbørnebeskyttelseskonventionen. Danmark tog i forbindelse med ratifikationen territorialt forbehold for Grønland.⁴⁶

Formålet med konventionen er at sikre, at børn med tilknytning til flere lande er ligeså effektivt beskyttede som børn, der kun har tilknytning til et land.

Konvention finder f.eks. anvendelse i sager om samvær, forældremyndighed og børnebortførelse. Konventionen indeholder ikke materielle børnebeskyttelsesregler, men skal supplere allerede gældende nationale og internationale regler om beskyttelse af børn.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- Haagerbørnebeskyttelseskonventionen sættes i kraft for Grønland⁴⁷

EUROPARÅDETS KONVENTION OM ANERKENDELSE OG FULDBYRDELSE AF AFGØRELSE OM FORÆLDREMYNDIGHED

Danmark ratificerede i 1991 den europæiske konvention om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om forældremyndighed.⁴⁸ Danmark tog i forbindelse med ratifikationen territorialt forbehold for Grønland.

Konventionen vedrører anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser om forældremyndighed, om barnets bopæl og om samvær. Endvidere vedrører konventionen tilbagegivelse af børn, som ulovligt er ført til landet eller ulovligt tilbageholdes i landet.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- Europarådets konvention om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om forældremyndighed sættes i kraft for Grønland

EUROPARÅDETS KONVENTION OM ADOPTION AF BØRN

Danmark ratificerede i 2012 Europarådets reviderede konvention om adoption af børn.⁴⁹ Danmark tog i forbindelse med ratifikationen territorielt forbehold for Grønland.

Konventionen fastsætter en række minimumskrav til medlemsstaternes behandling af adoptionssager, blandt andet i relation til krav om foretagelse af undersøgelser, der sikrer, at en adoption er til barnets bedste, samt krav til samtykke til adoption.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- Konvention om adoption af børn sættes i kraft for Grønland

FN'S PROTOKOL OM FOREBYGGELSE, BEKÆMPELSE OG RETSFORFØLGNING AF MENNESKEHANDEL

Danmark ratificerede i 2004 FN's protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.⁵⁰ Danmark tog i forbindelse med ratifikationen territorielt forbehold for Grønland.

Protokollen tager sigte på at forebygge og bekæmpe menneskehandel, herunder særligt handel med kvinder og børn, hvis bagmænd er en grænseoverskridende, organiseret, kriminel gruppe. Endvidere tager protokollen sigte på at beskytte og yde hjælp til ofrene for denne form for udnyttelse og fremme det internationale samarbejde på området.



Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- FN's protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, sættes i kraft for Grønland




EUROPARÅDETS KONVENTION OM INDSATSEN MOD MENNESKEHANDEL

Danmark ratificerede i 2007 Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel.⁵¹ Danmark tog i forbindelse med ratifikationen territorialt forbehold for Grønland.

Konventionen har fokus på beskyttelse af ofre for menneskehandel. Det fremgår således af præamblen, at respekt for rettigheder og beskyttelse af ofre samt bekæmpelse af menneskehandel er af største vigtighed, ligesom indsatsen mod menneskehandel skal være ikke-diskriminerende. Konventionen indeholder bestemmelser om forebyggelse af menneskehandel og foranstaltninger til at modvirke efterspørgslen. Derudover indeholder konventionen bestemmelser om hjælp til ofre, herunder mulighed for opholdstilladelse, erstatning, hensyntagen ved udsendelse m.v. Endelig foreskriver konventionen straffrihed for kriminalitet, hvis en person er tvunget til at begå kriminalitet som offer for menneskehandel.



Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel sættes i kraft for Grønland
- 

2.4.2 ØVRIGE MENNESKERETLIGE AFTALER SOM IKKE ER TILTRÅDT AF DANMARK

Der findes en række menneskeretlige instrumenter, som Danmark ikke har tiltrådt. Det er, som ovenfor nævnt, som udgangspunkt Danmark, der på vegne af Grønland kan ratificere menneskeretlige dokumenter. Grønland har bemyndigelse til at forhandle og indgå aftaler med fremmede stater og internationale organisationer, så længe det omhandler forhold, som alene vedrører Grønland inden for områder, som er fuldstændigt overtaget.⁵² Dette betyder, at Grønland ikke selvstændigt kan tiltræde internationale dokumenter, såfremt de konventionssikrede rettigheder forpligter Danmark.

Følgende menneskeretlige dokumenter af relevans for Grønland er endnu ikke ratificeret af Danmark:

- FN's konvention om beskyttelse af alle personer mod tvungne forsvindinger, herunder bestemmelser om individuel klageadgang
- Den reviderede Europæiske Socialpagt af 1996
- Tillægsprotokol om individuel klageadgang til FN's Handicapkonvention
- Tillægsprotokol om individuel klageadgang til FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder
- Tillægsprotokol om individuel klageadgang til FN's børnekonvention
- Tillægsprotokol til Den Europæiske Socialpagt af 18. oktober 1961 om et kollektivt klagesystem
- Tillægsprotokol nr. 12 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om et generelt diskriminationsforbud

FN's konvention om beskyttelse af alle personer mod tvungne forsvindinger indeholder et absolut forbud mod tvangsvandinger. Konventionen fastslår, at offeret eller pårørende har ret til retfærdighed og oprejsning, samt at tvangsvandinger udgør en forbrydelse både i fredstid og krig, og at den i visse tilfælde kan udgøre en forbrydelse mod menneskeheden. Konventionen indfører et forbud mod hemmelige frihedsberøvelser og uofficielle tilbageholdelsessteder som hemmelige fængsler samt forbud mod at overføre personer til lande, hvor de risikerer tvangsvandinger.

I modsætning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder Den Reviderede Europæiske Socialpagt af 1996 sociale rettigheder. Den reviderede socialpagt beskytter blandt andet retten til arbejde og arbejdstageres rettigheder; retten til sundhed, sygesikring og velfærd samt familiens sociale, juridiske og økonomiske beskyttelse.

Den individuelle klageadgang under visse FN-konventioner giver borgere i medlemsstaterne mulighed for at klage til konventionernes ekspertkomitéer, hvis borgeren i en konkret sag mener, at medlemsstaten har handlet i strid med

konventionens bestemmelser. Et af flere krav for at få en sag optaget til behandling er, at de nationale retsmidler skal være udtømt.

Den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder et generelt forbud mod diskrimination. Forbuddet i protokollen udvider beskyttelsen mod diskrimination til også at omfatte rettigheder, der ikke er beskyttede af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Grønland:

- Går i dialog med Danmark om mulighederne for tiltræden af centrale internationale menneskeretlige dokumenter, som endnu ikke er ratificeret af Danmark

2.4.3 MENNESKERETLIG HANDLINGSPLAN OG MONITORERING AF MENNESKERETTIGHEDSSITUATIONEN⁵³

Der findes ikke internationale bindende regler for, hvordan stater i praksis skal arbejde med og følge op på menneskeretlige anbefalinger nationalt. Hver enkelt stat har således en stor valgfrihed i forhold til, hvordan arbejdet med menneskerettighederne tilrettelægges. Internationale ekspertkomitéer fra f.eks. FN og Europarådet, som overvåger den menneskeretlige situation i medlemslandene, koncentrerer sig oftest om den menneskeretlige beskyttelse i praksis. Ligeledes vil komitéer og domstole, som behandler enkeltsager, vurdere, om der i den konkrete sag er tale om en menneskerettighedskrænkelse. Ekspertkomitéerne afgiver således anbefalinger til, hvor den menneskeretlige beskyttelse kan styrkes, men overlader det som oftest til medlemsstaten selv at vurdere, hvorvidt der bør udarbejdes handlingsplaner eller andre tiltag, og hvilke nationale myndigheder der skal gøre hvad.

Ved Verdenskonferencen om Menneskerettigheder, som blev afholdt i Wien i 1993, blev konceptet om en menneskeretlig national handlingsplan udviklet. Ved konferencen vedtog de deltagende stater enstemmigt en anbefaling om, at hver enkelt stat bør overveje at udarbejde en national handlingsplan, som identificerer de tiltag, som staten vil foretage for at styrke den nationale beskyttelse og udvikling af menneskerettigheder.⁵⁴


Et systematisk arbejde med menneskerettighederne i Grønland gennem handlingsplaner, overvågning og evaluering forankret i et udvalg sammensat på tværs af departementerne kan være en velegnet metode til at sikre et effektiv menneskeretlig beskyttelse. Den systematiske tilgang kan give et overblik over den nationale indsats, ligesom menneskerettighedsfremmende initiativer kan kædes sammen med igangværende politiske aktiviteter. Desuden kan de største menneskeretlige udfordringer i Grønland identificeres, og det kan klarlægges, om der mangler viden inden for bestemte områder.



Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Grønland:

- Udarbejder en national handlingsplan for menneskerettigheder i Grønland i samarbejde med Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Institut for Menneskerettigheder
- Opretter et udvalg på tværs af departementerne og med en repræsentant fra hver kommune samt repræsentanter fra Grønlands Råd for Menneskerettigheder til at koordinere gennemførelsen af handlingsplanen og følge op på internationale anbefalinger om menneskerettigheder

Vi anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at:

- Grønlands Råd for Menneskerettigheder i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder udpeger regionale rapportører til periodevis at indgive rapporter på tematisk nærmere angivne områder
 - Der foretages en årlig evaluering i Inatsisartut af menneskerettighedssituationen i Grønland
- 

KAPITEL 3

3 BØRN

3.1 OVERBLIK

3.1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Menneskerettighederne gælder for ethvert menneske og dermed også for ethvert barn. De nationale retssystemer og retsregler har imidlertid traditionelt været tilpasset voksne. Børn er blevet set som beskyttelsesobjekter for eksempel i den familieretlige lovgivning, i værgemålslovgivningen og i den sociale lovgivning. Det er dog siden vedtagelsen af FN's konvention om barnets rettigheder fra 1989 (herefter Børnekonventionen) blevet mere almindeligt anerkendt, at børn har selvstændige rettigheder.

Kapitlet er ikke udtømmende, men indeholder anbefalinger i forhold til omsorgssvigt, udsatte børnefamilier, børns adgang til rådgivning og klageorganer samt problematikken om juridisk faderløse.

3.2 DEN INTERNATIONALE RAMME⁵⁵

3.2.1 BØRNEKONVENTIONEN HAR AFGØRENDE BETYDNING

De generelle menneskerettighedskonventioner beskytter ”enhver”, det vil også sige ethvert barn. Konventionerne kan dog også indeholde særlige regler for børn.⁵⁶

Med Børnekonventionen er der for alvor sat fokus på barnets individuelle, selvstændige rettigheder. Konventionen tydeliggør barnets særlige behov for beskyttelse og omsorg. Alle umyndige personer under 18 år er omfattet af Børnekonventionen.⁵⁷ Danmark har ratificeret konventionen, der for Grønlands vedkommende trådte i kraft den 11. maj 1993.⁵⁸

Børnekonventionen indeholder både borgerlige og politiske rettigheder samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, og den skal fortolkes i lyset af sine fire generelle hovedprincipper: Ikke-diskrimination; varetagelse af barnets bedste interesse; retten til livet, overlevelse og udvikling samt respekt for barnets synspunkter.

Princippet om at ethvert barn har ret til ikke at blive diskrimineret indebærer, at børn ikke må forskelsbehandles på grundlag af deres eller deres forældres race, hudfarve, køn, sprog, religion, politiske eller anden anskuelse, national, etnisk eller social oprindelse, formueforhold, handicap, fødsel eller anden stilling.⁵⁹

Princippet om barnets bedste interesse dækker over at barnets bedste interesse (tarv) skal komme i første række ved ethvert tiltag, som vedrører barnet.⁶⁰

Børnekonventionen fastlægger ikke, hvad der er det bedste for barnet. I dagligdagen – inden for familielivet – er det først og fremmest forældrene, der bestemmer dette. Kan forældrene imidlertid ikke udøve omsorgen for barnet, eller er de uenige herom, skal de skilles, kan de ikke enes om forældremyndighedens udøvelse og/eller samværet med barnet, skal barnet have lægelig behandling eller andet, kan der være behov for, at det offentlige træder til. Det offentlige (myndigheder, domstole mv.) er således forpligtet til at tage stilling til, hvad der er bedst for barnet.

Børnekomitéen opfatter ”barnets udvikling” som et holistisk begreb. Det betyder, at staten er forpligtet til give barnet beskyttende rammer inden for hvilke, det kan vokse op sundt, fri for frygt og sult og med mulighed for at udvikle sin personlighed og sine evner i videst muligt omfang.⁶¹

Af Børnekonventionens vigtige bestemmelser kan flere fremhæves. Beskyttelsen af retten til et privat- og familieliv, som også findes specifikt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, beskytter barnets ret til respekt for sit privat- og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.⁶² Artikel 5 i Børnekonventionen beskytter retten til frihed og personlig sikkerhed,⁶³ artikel 12 barnets ret til at udtrykke sig i alle forhold, der vedrører barnet, og artikel 13 sikrer retten til effektive retsmidler ved krænkelse af konventionens rettigheder.

FN's Børnekomité har på nuværende tidspunkt ikke mulighed for at behandle individuelle klager om børns forhold, da hverken Danmark eller Grønland har tiltrådt den 3. tillægsprotokol til Børnekonventionen om individuel klageadgang.

3.3 DEN NATIONALE RAMME

3.3.1 BESKYTTELSE EFTER GRØNLANDSK LOVGIVNING

Det følger af § 16 i selvstyreloven, at Naalakkersuisut er undergivet de forpligtelser, der følger af traktater og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget. Grønland tiltrådte i 1992, at Børnekonventionen skulle gælde for Grønland. Naalakkersuisut er derved forpligtet til – ved udøvelsen af den regeludstedende og administrative kompetence på overtagne sagsområder – at tage positive skridt mod at gennemføre Børnekonventionen. På børne- og ungeområdet findes denne forpligtelse desuden i Landstingsforordning om hjælp til børn og unge.⁶⁴

Der er nedsat en børnerettighedsinstitution ved Inatsisartutlov nr. 11 af 22. november 2011 om Børnetalsmand og Børneråd. Børnerettighedsinstitutionen MIO ledes af Børnetalsmanden og består af Børnerådet og et sekretariat.

3.3.2 BØRNEVELFÆRD

I Grønland er der 56.282 indbyggere,⁶⁵ heraf bor 16.454 i Nuuk, 48.197 i byerne og 7.678 i bygderne.⁶⁶ Af de bosatte er 13.613 personer under 16 år – omkring en fjerdedel af befolkningen i Grønland er altså børn.⁶⁷ I 2012 var der 469 anmeldelser af husspektakler med børn, 704 generelle anmeldelser af vold og 279 anmeldelser af sædelighedsforbrydelser.⁶⁸

En undersøgelse foretaget af SFI (Det Nationale Forskningscenter for Velfærd) i samarbejde med det daværende Landsstyre fra 2008 har vist, at de fleste børn i Grønland har et normalt og velfungerende liv. I Grønland er der mange fælles aktiviteter for børn og voksne, og mange børn modtager stadig en opdragelse, som involverer den traditionelle levevis. Der er imidlertid omkring en tredjedel af børnene – altså knap 5.000 børn – der har alvorlige vanskeligheder.

Vanskelighederne der beskrives, er blandt andet manglende glæde ved livet og ved skolen, mobning og at være uden for kammeratskabet. Men der er også børn med trivselsproblemer grundet i seksuelle overgreb, fysiske overgreb på dem selv og deres mødre og forældres alkoholproblemer eller forældres mangel på økonomiske, sociale og personlige ressourcer.⁶⁹

3.3.3 DE PRIMÆRE AKTØRER PÅ BØRNE- OG UNGEOMRÅDET

Børnetalsmandens overordnede opgave er at sikre og vurdere, om grønlandsk lovgivning og praksis lever op til Børnekonventionen. Dette gøres blandt andet ved at indsamle, udvikle og formidle information om børns vilkår.

Børnetalsmanden rådgiver og vejleder om børns vilkår, rettigheder og klageadgang. Børnetalsmanden kan ikke træffe afgørelser i enkeltsager, men kan komme med udtalelser og har adgang til information om børns vilkår i offentlige og private institutioner.⁷⁰

Naalakkersuisut og UNICEF Danmark har indledt et femårigt samarbejde, NAKUUSA, som begyndte 1. januar 2011. Formålet er at styrke børns vilkår og rettigheder. Næste fokusområde for Nakuusa er, hvordan en voksen kan gøre en forskel for, om et barn får et godt liv.⁷¹

PAARISA er en del af Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse og varetager forebyggende og sundhedsfremmende indsats, blandt andet gennem oplysning og rådgivning.⁷²

3.3.4 RÅDGIVNING OG STØTTE TIL BØRN OG UNGE

Der findes flere telefonrådgivningslinjer for børn og unge i Grønland, og en liste over disse findes på MIO's hjemmeside mio.gl. Deres telefontider udgør for de flestes vedkommende et par timer om eftermiddagen og aftenen på hverdage. "Klar Besked!" er et forum på hjemmesiden, hvor børn og unge kan komme med chatspørgsmål eller indlæg, som besvares efter 2-3 dage og lægges op i det offentlige chatforum. MIO introducerede desuden i oktober 2013 en SMS-rådgivning, som modtager ca. 200 henvendelser hver måned.

PAARISA administrerer den landsdækkende Børne- og Ungetelefon 134 til forebyggelse af selvmord og seksuelt misbrug af børn samt Familierådgivningstelefonen. I 2010 var der 278 rådgivningssamtaler ved Børne- og Ungetelefonen. Henvendelser angående ensomhed, selvmord, oplevet seksuelt misbrug, misbrug af rusmidler og vold udgjorde tilsammen 41,6% af alle problemområderne.⁷³

3.3.5 KLAGEADGANG VEDRØRENDE AFGØRELSER OM BØRN

I 1980 overtog Grønland det formelle ansvar for det sociale område.⁷⁴ Sagsbehandlingsfejl ved afgørelser vedrørende børn og unge kan i sidste instans rettes til Ombudsmanden for Inatsisartut, når afgørelserne træffes af grønlandske myndigheder.⁷⁵

I sager om tvangsmæssig anbringelse uden for hjemmet er det den kommunale myndighed, der træffer afgørelse. Sådanne afgørelser kan indgives for Det Sociale Ankenævn i Grønland.⁷⁶ Det Sociale Ankenævn er en administrativ myndighed, hvis kompetence fremgår af § 8, stk. 1 og 2, i Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation. Afgørelserne om tvangsanbringelse af børn afgjort af Det Sociale Ankenævn kan indbringes for Grønlands Landsret.⁷⁷

3.4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I GRØNLAND

3.4.1 OMSORGSSVIGT

BAGGRUND

Af grønlandsk lovgivning fremgår det ikke tydeligt, at man ikke må afstraffe sine børn fysisk, idet revselsesretten ikke – som i Danmark – er afskaffet. Der vil være sammenhæng mellem børns vanskeligheder, som nævnt i afsnittet om børnevelfærd, og omsorgssvigt i form af alle former for vold mod børn. Derfor vil det være nærliggende at forbyde fysisk afstraffelse af børn for at fremhæve børns særlige beskyttelsesbehov og for at tydeliggøre retsbeskyttelsen af børn.

I SFI-undersøgelsen fra 2008, som er nævnt ovenfor, konkluderes det, at mødrene til 5 procent af børnene i undersøgelsen har kendskab til eller mistanke om, at deres barn har været udsat for seksuelle overgreb. Antallet af børn udsat for seksuelt omsorgssvigt antages dog at være større, idet 35 procent af mødrene oplyser, at de selv var udsat for seksuelle overgreb, da de var børn.⁷⁸ I 2011 blev en trivselsundersøgelse foretaget i Grønland, hvor 481 unge på 15 år og derover deltog. Undersøgelsen indikerede blandt andet, at én ud af seks unge har haft seksuelt kontakt med eller er blevet kontaktet seksuelt af en voksen.⁷⁹

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Børnekonventionen indeholder ikke nogen specifik forpligtelse til at indføre et revselsesforbud, men konventionslandene er forpligtet til at træffe alle passende forholdsregler med henblik på at beskytte børn mod fysisk eller psykisk vold og andre former for overgreb, mens barnet er i forældres eller andres varetægt.⁸⁰ FN's komité for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder anbefalede i 2013, at fysisk afstraffelse af børn i Grønland blev forbudt.⁸¹

Deltagerstaterne til Børnekonventionen påtager sig at beskytte barnet mod alle former for seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug.⁸² Der henvises i forbindelse med seksuel udnyttelse og misbrug desuden til kapitel 2, afsnit 2.4.1, som omhandler ikke-tiltrådte internationale aftaler.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Grønland:

- Med faste mellemrum offentliggør tal for vanrøgt, misbrug og vold mod børn
- Evaluerer "Saaffik", rådgivnings- og videnscenteret om seksuelt misbrug af børn, beliggende i Nuuk, for at vurdere centrets indflydelse på området
- Går i dialog med Danmark om at gennemføre de nødvendige lovændringer for at afskaffe revselsesretten i Grønland og dermed sikre et udtrykkeligt forbud mod fysisk afstraffelse af børn⁸³

3.4.2 UDSATTE BØRNEFAMILIER

BAGGRUND

Økonomisk fattigdom rammer børn og unge ufrivilligt og kan hindre dem i at deltage i for eksempel fritidsaktiviteter og skoleudflugter, ligesom fattigdom kan være en hindring for børns deltagelse i samfundslivet generelt. Økonomiske ressourcer er én af problemstillingerne for mindretallet på en tredjedel af de grønlandske børn i 2008 med alvorlige vanskeligheder.⁸⁴

Der foreligger flere undersøgelser af fattigdom, som påvirker børn i Grønland, og hvor det forsøges at identificere økonomisk udsatte børnefamilier i Grønland.⁸⁵

En identifikation af denne sårbare gruppe kan være med til at sikre en mere målrettet indsats.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Deltagerstaterne til Børnekonventionen er forpligtet til i videst muligt omfang at sikre barnets overlevelse og udvikling.⁸⁶ Staterne er forpligtet til at træffe passende forholdsregler for at bistå forældrene og andre med ansvar for barnet i at sikre barnet den levestandard, som kræves for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling. Bistanden skal ydes i overensstemmelse med nationale forhold og inden for staternes evner.⁸⁷ Længerevarende fattigdom med manglende deltagelse i samfundslivet kan have en negativ indflydelse på barnets udvikling.

Børnekomitéen anbefalede i 2011, at indsatsen i Grønland styrkes for at indsamle og analysere data vedrørende børnefattigdom.⁸⁸

FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder forpligter blandt andet medlemsstaterne til, efter nationale forhold og evne, at sikre social tryghed og beskyttelse samt sikre den nødvendige beskyttelse og bistand til alle børn og unge. Staterne anerkender ethvert menneskes ret til en tilstrækkelig levemåde herunder ernæring, beklædning og boligforhold. Endvidere anerkender staterne ethvert menneskes ret til at nyde den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed.⁸⁹

FN's komité for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder anbefalede i 2013, at man gennem uddannelse fremmer fattigdomsbekæmpelsen i fjerntliggende byer og bygder i Grønland.⁹⁰

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Grønland:

- Indfører en fattigdomsgrænse tilpasset de grønlandske forhold
- På baggrund af fattigdomsgrænsen målretter tiltag til fordel for økonomisk udsatte børnefamilier, herunder tiltag der sikrer barnets mulighed for deltagelse i udviklende aktiviteter

3.4.3 BØRNS ADGANG TIL RÅDGIVNING OG KLAGEORGANER

BAGGRUND

I Grønland findes en række udbydere af rådgivning til børn, unge og familier, som nævnt ovenfor i afsnit 3.3.4. Der er dog ikke en central institution, hvor barnet eller den unge kan henvende sig, og det kan være vanskeligt for et barn at kunne vurdere sin situation for at kunne manøvrere i tilbuddene. En anden risiko ved ikke at have en samlet koordinering af indsatsen er, at hjælpeforanstaltningerne kommer til at konkurrere indbyrdes om støttemidler.

Børnerettighedsinstitutionen MIO har ikke mandat til at behandle individuelle klager.⁹¹ Det har Ombudsmanden for Inatsisartut, som blandt andet behandler sagsbehandlingsfejl.⁹²

Børnetalsmanden er forpligtet til at indsamle data på børne- og ungeområdet.⁹³ Gennem tiden har der været mange organisationer og institutioner, som har ført statistikker over deres arbejde med børn og unge – for eksempel PAARISA's årsberetning for Børne- og Ungetelefonen. At alle disse forskellige tal for fremtiden samles hos Børnetalsmanden vil i høj grad kunne bidrage til overblikket over de menneskeretlige forhold for børn og unge i Grønland.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Deltagerstaterne i Børnekonventionen har forpligtet sig til at indrette deres regler, så Børnekonventionen overholdes.⁹⁴ Børnetalsmanden er Grønlands uafhængige institution til overvågning af, om Grønlands forpligtelser i henhold til FN's Børnekonvention opfyldes. I FN's Børnekomité's generelle bemærkning nummer 2 om rollen som international uafhængig

menneskerettighedsinstitution anbefales det, at den uafhængige menneskerettighedsinstitution kan behandle individuelle klager.⁹⁵

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Grønland:

- Tydeliggør børns klageadgang, herunder ved at Ombudsmanden for Inatsisartut og Børnerettighedsinstitutionen går i dialog om at sikre, at børn får bedre kendskab til deres mulighed for – eventuelt via Børnerettighedsinstitutionen – at henvende sig til Ombudsmanden
- I højere grad muliggør børn og unges klageadgang til ombudsmanden ved at sikre en særlig kontaktperson med fokus på klager fra børn og unge
- Opretter en samlet rådgivningslinje, som er åben for henvendelser hele dagen

Vi anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Grønland:

- Koordinerer indsatsen og midlerne til at indsamle og offentliggøre data på børne- og ungeområdet

3.4.4 JURIDISK FADERLØSE

BAGGRUND

Personer født uden for ægteskab i Grønland før 1963 i Vestgrønland og før 1974 i Nord- og Østgrønland kunne ikke – og kan fortsat ikke – opnå dom ved faderskabssag om hvem, der er deres biologiske far med deraf følgende arveret mv. Lov for Grønland om børns retsstilling (børneloven) blev ændret med virkning fra 1963 for Vestgrønland og fra 1974 for Nord- og Østgrønland, men for børn født inden lovændringerne er der fortsat ingen mulighed for at dømme den biologiske far til at anerkende faderskabet.⁹⁶

I årene 1911-1941 blev under 9 procent af børn født i Grønland født uden for ægteskab. Andelen af børn født uden for ægteskab steg til 16,6 procent i

perioden 1941-1950, steg yderligere herefter og var på sit højeste i 1973 med 54 procent.⁹⁷ Der er med andre ord mange personer, som ikke har haft krav på at få fastlagt deres fars identitet.

Den daværende Social-, Børne- og Integrationsminister har i oktober 2013 fremsat et lovforslag, der tager sigte på at afhjælpe den juridiske situation for børn født uden for ægteskab i Grønland før 1963/1974. Formålet er at gøre det muligt at få etableret faderskab af domstolene i de situationer, hvor den formodede far fortsat lever. Det vil give samme retsvirkninger som faderskab etableret for børn født uden for ægteskab efter 1963/1974.⁹⁸

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Den manglende adgang til at få etableret faderskab påvirker den juridisk faderløses identitet og adgang til at få klarlagt den biologiske sandhed om sit ophav. Den personlige identitet og afstamning er beskyttet af retten til privatliv i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Beskyttelsen af biologiske og juridiske familieforhold findes i retten til familieliv, der også omfattes af artikel 8.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention trådte for Danmarks vedkommende i kraft den 3. september 1953. Det må på baggrund af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, antages, at retsstillingen for de juridisk faderløse i Grønland er i strid med den internationale menneskeret og har været det i årtier. Det gælder, dels fordi de grønlandske (nu voksne) børn ikke har mulighed for at rejse faderskabssager og opnå juridisk anerkendelse af deres familieforhold, dels fordi personerne ved denne afskæring af adgang til anlæggelse af faderskabssag er blevet forskelsbehandlet i forhold til personer født i ægteskab.⁹⁹

Det menneskeretlige udgangspunkt er, at stater, der har krænket menneskerettighederne, så vidt muligt skal bringe den menneskeretsstridige tilstand til ophør ved at stille de berørte mennesker i den situation, som de ville have befundet sig i, hvis menneskerettighedskrænkelsen ikke havde fundet sted. Staten kan dermed være forpligtet til at kompensere de berørte. Det er imidlertid vanskeligt at gøre op, navnlig på et område som dette, fordi en fuld gennemførelse af dette princip ville pålægge staten at sikre en fuld ligestilling med tilbagevirkende og fuld arveretlig gennemslagskraft.

Begrundet i hensynet til de arvinger, som allerede har modtaget arv, er det efter lovudkastet ikke muligt at genåbne allerede afsluttede dødsboer. Dette medfører, at nogle børn født uden for ægteskab i Grønland før 1963/1974 ikke arveretligt bliver ligestillet med børn født uden for ægteskab efter 1963/1974.

Disse personer kan således lide et økonomisk tab som følge af krænkelsen af retten til familieliv.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark i dialog med Grønland:

- Vedtager en ændring af lov for Grønland om børns retsstilling, så de juridisk faderløse snarest muligt får adgang til at etablere juridisk faderskab¹⁰⁰
- Officielt anerkender, at de juridiske faderløses menneskerettigheder har været krænket siden Den Europæiske Menneskerettighedskonvention trådte i kraft i 1953
- Overvejer at kompensere de juridisk faderløse børn født uden for ægteskab før 1963/1974 for dokumenterbare økonomiske tab ved ikke-udbetalt arv

4 HANDICAP

4.1 OVERBLIK¹⁰¹

4.1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Personer med handicap er en meget sammensat gruppe. For nogle medfører et handicap ikke ulige muligheder, men for mange gør det.

Dette kapitel behandler nogle af de væsentligste udfordringer, som Grønland har i forhold til at beskytte og fremme rettigheder for personer med handicap i Grønland: tilgængelighed, uddannelse samt national gennemførelse og overvågning. Udfordringerne er valgt, enten fordi de har betydning for rigtig mange mennesker med handicap, eller fordi de rammer nogle mennesker med handicap særlig hårdt.

4.2 DEN INTERNATIONALE RAMME

4.2.1 FN'S HANDICAPKONVENTION SÆTTER RAMMERNE

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen) er den første retligt bindende globale konvention, som alene omhandler personer med handicap. Handicapkonventionen slår fast, at personer med handicap skal sikres retten til at nyde alle menneskerettigheder. Det anerkendes som noget nyt, at et handicap opstår i mødet mellem en funktionsnedsættelse og samfundsskabte barrierer, og at der opstilles klare forpligtelser for stater til at afskaffe disse barrierer.¹⁰² Handicapkonventionen indebærer således et paradigmeskifte i sin tilgang til menneskerettigheder for personer med handicap. Det er bevidst, at der er valgt en meget bred beskrivelse af begrebet handicap i erkendelse af, at både milde og alvorlige handicap kan føre til ulige muligheder.¹⁰³

Handicapkonventionen forpligter staterne til at fremme lige muligheder for personer med handicap på alle livsområder, som reguleres af menneskerettigheder, herunder i adgangen til uddannelse, sundhed, arbejde og politisk medbestemmelse.¹⁰⁴

Tilgængelighed har i konventionen status af en individuel rettighed. Retten til tilgængelighed indbefatter blandt andet retten til ikke at blive diskrimineret. Handicapkonventionen forudsætter, at diskrimination forbydes, og at der på alle områder iværksættes rimelige tilpasninger.¹⁰⁵ Staten er altså forpligtet til at sikre befolkningens individuelle ret til et samfund, der er tilgængeligt for dem.

Handicapkonventionen trådte i kraft for Grønland i 2009.¹⁰⁶ I 2012 vedtog Inatsisartut at pålægge Naalakkersuisut at arbejde for Handicapkonventionens implementering.¹⁰⁷

Danmark har undertegnet, men ikke ratificeret, den valgfri protokol til konventionen om individuel klageadgang til handicapkomiteen, som åbnede for undertegnelse den 30. marts 2007.¹⁰⁸ Den 26. februar 2014 blev forslag til folketingsbeslutning nr. 58 om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol af 13. december 2006 til konventionen om rettigheder for personer med handicap fremsat i Folketinget.¹⁰⁹ En dansk ratifikation af den valgfri protokol etablerer en adgang for enkeltpersoner, eller grupper af enkeltpersoner, til at klage til FN's komité om rettigheder for personer med handicap over påståede krænkelse af Handicapkonventionen. Det er en forudsætning for, at komitéen kan behandle en klage, at alle nationale retsmidler er udtømt. En dansk ratifikation vil desuden give komitéen mulighed for at foretage undersøgelser på eget initiativ.¹¹⁰ Af bemærkningerne til forslaget fremgår det, at Grønland og Færøerne endnu ikke har taget stilling til eventuel deltagelse i den valgfri protokol.¹¹¹

4.3 DEN NATIONALE RAMME

4.3.1 DEN GRØNLANDSKE LOVGIVNING OM PERSONER MED HANDICAP

Landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 med senere ændringer om hjælp til personer med vidtgående handicap indeholder en række bestemmelser, der tager sigte på, at personer med handicap skal kunne føre et selvstændigt liv med høj livskvalitet.

Der kan ydes hjælpeforanstaltninger til compensation for væsentlig nedsat funktionsevne til personer med vidtgående handicap. Hjælpeforanstaltninger kan ydes som rådgivning, vejledning, støtte, pleje, tildeling af hjælpemidler eller andet. Forordningens overordnede princip er, at personer med vidtgående fysisk eller psykisk handicap skal sikres en tilværelse så tæt på det normale som muligt.¹¹² I 2010 blev forordningen ændret, idet handicapforsorgen blev udlagt til kommunerne.¹¹³ Det er således i dag kommunalbestyrelsen, som træffer beslutning om, hvilken hjælp der kan ydes. Det fremgår endvidere af lovens § 25a, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at fremsende statistiske oplysninger mv., som Naalakkersuisut anmoder om.

Loven indeholder ingen bestemmelser om adgang til uddannelse eller tilgængelighed.

4.4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I GRØNLAND

4.4.1 TILGÆNGELIGHED

BAGGRUND

I byggelovgivningen i Grønland er der fastsat krav til tilgængeligheden til byggeri, se blandt andet Bygningsreglement 2006. Men kravene gælder hovedsageligt for nybyggeri og ombygninger og ikke for eksisterende bygninger. Samtidig omfatter byggelovgivningens tilgængelighedskrav ikke samtlige handicapgrupper, men primært personer med bevægelseshandicap.

Det offentlige rum består af andet end offentligt byggeri, herunder ikke mindst veje og fortove, som bør være tilgængelige for personer med handicap. Grønlands geografi skaber særlige udfordringer her. Terræn og vejforhold kan gøre adgang vanskelig, ligesom klima og sne kan have en betydning for eksempelvis fortoves tilgængelighed.

En vigtig del af adgang til information udgøres af hjemmesiders tilgængelighed. I Grønland, hvor geografien samt infrastrukturen skaber særlige udfordringer for personers mobilitet, er det nærliggende, at vigtig information samt offentlige tjenesteydelser findes tilgængelige digitalt. Dette gælder i høj grad for personer med handicap, som kan have store vanskeligheder ved at transportere sig samt komme ind i diverse bygninger.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Efter Handicapkonventionen bør fokus rettes mod at skabe inkluderende transport, så personer med handicap får lige muligheder for deltagelse i samfundslivet, og behovet for individuel compensation reduceres.¹¹⁴ Staten har pligt til at fremme adgangen for personer med handicap til fysiske omgivelser, transportmuligheder, information, kommunikation og øvrige faciliteter, som er tilgængelige for offentligheden. Der er tale om en central rettighed, som udtrykker det grundlæggende princip, at samfundet skal indrettes, så personer med handicap kan deltage på lige vilkår med andre. Det er væsentligt at være opmærksom på, at tilgængelighed ikke alene omfatter fysisk tilgængelighed, men også tilgængelighed til f.eks. information og teknologi.

Tilgængelighed til samfundet hænger tæt sammen med konventionens beskrivelse af begrebet handicap som værende resultatet af mødet mellem funktionsnedsættelse og barrierer i samfundet. Staterne skal sikre et

inkluderende samfund gennem bevidstgørelse om personer med handicap og ved at sørge for, at samfundet er indrettet, så personer med handicap kan leve et selvstændigt liv og deltage fuldt ud i alle livets forhold.¹¹⁵

Deltagerstaterne skal træffe passende foranstaltninger, hvilket omfatter identifikation og afskaffelse af hindringer og barrierer for tilgængelighed. Sammenholdt med forpligtelsen til at føre statistik og indsamle data indebærer dette, at staterne er forpligtede til at foretage målinger af, i hvilket omfang tilgængelighed for personer med handicap gennemføres.¹¹⁶ Der er brug for tal og viden for at identificere tilgængelighedsproblemer i samfundet og søge dem løst.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Grønland:

- Indsamler systematisk og omfattende viden om en række forhold i relation til tilgængelighed, idet information om forholdene er en forudsætning for at kunne iværksætte virksomme initiativer på området
- Indfører et forbud mod diskrimination på grund af handicap, som fastslår, at manglende tilgængelighed til byggeri åbent for offentligheden, kan udgøre diskrimination på grund af handicap. Ved vurderingen af, om der er sket diskrimination, vil der skulle tages hensyn til, om byggelovens krav er efterlevet, og om sikringen af tilgængelighed vil indebære en uforholdsmæssig byrde for ejeren af bygningen
- Oplyser nøgleaktører om kravene til tilgængelighed, således at det kan sikres, at disse udmøntes og overholdes i praksis

4.4.2 UDDANNELSE

BAGGRUND

Er der ikke adgang til inkluderende uddannelse, påhviler det kommunen at tilbyde undervisning centralt i kommunen.¹¹⁷

Kommunalbestyrelsen har mulighed for at henvise elever, der skal undervises i specialklasser eller specialskoler til en skole i en anden kommune, se inatsisartutlov om folkeskolen, § 40. At henvise til en anden kommune må imidlertid holdes op imod hensynet til inklusion, og gør det desuden vanskeligt for eleven at opretholde en tæt kontakt til familie, venner og lokalsamfund.

Det grønlandske skolevæsen består af en stor del mindre bygdeskoler, hvor ansvaret hviler på ganske få undervisere. Det antages at være en udfordring at tiltrække personale med forudsætninger for at varetage undervisningen af både børn med og uden handicap på disse mindre skoler. Det er endvidere en udfordring at tiltrække lærere med særlig ekspertise til specialskoler.¹¹⁸

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Artikel 24 i Handicapkonventionen beskytter retten til uddannelse for personer med handicap og præciserer, at denne ret skal virkeliggøres uden diskrimination.

Her tages blandt andet sigte på at opnå alle menneskers fulde personlige udvikling og at gøre det muligt for personer med handicap at deltage på lige vilkår med andre i samfundet. Disse mål skal opnås gennem skabelsen af et inkluderende uddannelsessystem på alle niveauer. Staterne skal sikre, at personer med handicap kan udvikle deres personlighed, evner og kreativitet, såvel som deres psykiske og fysiske formåen fuldt ud.

Personer med handicap må ikke udelukkes fra uddannelsessystemet på grund af deres handicap. Ordet uddannelsessystem bruges for at understrege, at bestemmelsen ikke bare omfatter grundskolen, men også undervisning på mellemtrin og alle andre niveauer i uddannelsessystemet.

Det præciseres, at retten til inkluderende uddannelse også betyder, at børn med handicap har ret til at modtage undervisning på skoler i deres lokalsamfund på lige vilkår med andre børn.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Grønland:

- Indsamler data på området for at kunne målrette indsatsen
- Indfører et forbud mod diskrimination på grund af handicap på

uddannelsesområdet, samt en ret til inkluderende uddannelse og effektiv støtte i det almindelige skolesystem

- Arbejder for at undervisere opnår kompetencer for at undervise elever med forskellige former for handicap. Dette gælder også lærere i det almindelige skolesystem, som bør være i stand til at undervise klasser, hvor der er elever både med og uden handicap

4.4.3 NATIONAL GENNEMFØRELSE OG OVERVÅGNING

BAGGRUND

Handicapkonventionen stiller krav om nytænkning på en lang række områder. Det kan derfor være en fordel at indlede arbejdet med at implementere konventionen ved at foretage en generel undersøgelse af, hvor Grønland ikke lever op til konventionen, samt hvor der bør arbejdes i retning af forbedringer. Dette arbejde kan munde ud i en handlingsplan, så det sikres, dels at arbejdet ikke går i stå, dels at indsatsen er sammenhængende.

Handicapkonventionen stiller krav om en uafhængig institution til at overvåge gennemførelsen af konventionen. I det oprindelige forslag til inatsisartutbeslutning skulle Viden- og Rådgivningscenter for handicap (IPIS) overvåge gennemførelsen af konventionen i Grønland. I svarnotat afgivet af Naalakkersuisut den 10. oktober 2012 bemærker Naalakkersuisut, at IPIS i sin nuværende form ikke er en uafhængig institution og dermed ikke kan varetage opgaven med at overvåge gennemførelsen af konventionen.

I Grønland findes flere handicaporganisationer og -foreninger. Det er uklart, hvordan gennemførelses- og overvågningsprocessen skal inddrage handicaporganisationerne og -foreningerne. Det betyder, at det i dag er en udfordring at sikre repræsentation og inddragelse af handicaporganisationer i gennemførelsen og overvågningen af gennemførelsen af Handicapkonventionen. Personer med handicap og deres synspunkter vil derfor typisk være underrepræsenterede blandt beslutningstagere. Inddragelsen af interesseorganisationer skal rette op på denne ulige repræsentation.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Staterne er forpligtede til effektivt at gennemføre Handicapkonventionen. I sine eksaminationer af staterne har Handicapkomitéen understreget forpligtelsen for stater til lave en handlingsplan for gennemførelsen af konventionen.¹¹⁹

Lande skal ved ratifikation af konventionen nedsætte et kontaktpunkt i centraladministrationen og en uafhængig funktion med henblik på at fremme, beskytte og overvåge gennemførelsen af konventionen. Desuden skal landene overveje at oprette eller udpege en koordinerende funktion i centraladministrationen.¹²⁰

Kontaktpunktet skal sørge for den juridiske og praktiske implementering af konventionens rettigheder. Kontaktpunktet bør sikre effektiv involvering af civilsamfundet samt involvere den koordinerende mekanisme og den uafhængige mekanisme.

Den koordinerende mekanisme skal lette tværgående indsatser i forskellige sektorer på forskellige niveauer, og bør inkluderes i alle relevante beslutninger vedrørende lovgivning og politikudvikling. Den koordinerende mekanisme er afhængig af at have den nødvendige information, herunder information fra civilsamfundet, særligt handicaporganisationer.

Handicapkonventionen, artikel 33, stk. 3, fastsætter, at det civile samfund, i særdeleshed personer med handicap og de organisationer, der repræsenterer dem, skal inddrages og deltage fuldt ud i overvågningsprocessen. Der er med andre ord en stærk forpligtelse i konventionen til at personer med handicap, og de organisationer som repræsenterer dem, løbende inddrages og deltager i arbejdet med at overvåge konventionens gennemførelse. Det følger endvidere af Handicapkonventionens artikel 4, at handicaporganisationer skal inddrages af staterne i gennemførelsen af konventionen.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Grønland:

- Udarbejder en samlet og generel handlingsplan for hele Handicapkonventionens anvendelsesområde for på den måde at sikre overblik og en sammenhængende indsats
- Inddrager Institut for Menneskerettigheder som en del af den

ramme, som skal forestå overvågningen af gennemførelsen af FN's Handicapkonvention i Danmark, idet instituttet lever op til principperne vedrørende nationale menneskerettighedsinstitutioners uafhængige status

- Prioriterer opbygningen af repræsentative handicaporganisationer i Grønland, og inddrager disse både i gennemførelsen af konventionen og i overvågningen heraf



5 RETSSIKKERHED

5.1 OVERBLIK

5.1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Retssikkerhed er det bærende fundament i ethvert demokratisk samfund. Retssikkerhed kan overordnet set forklares som summen af de garantier, der sikrer det enkelte individ mod vilkårlige og uforudsigelige indgreb fra statens side. Retssikkerhed indgår som et af flere elementer, der tilsammen udgør kernen i en retsstat. En retsstat kan kort defineres som et samfund, der bygger på retsstatsprincipper, hvilket blandt andet vil sige, at der skal være åbenhed i lovgivningsprocessen, forudsigelighed samt kvalitet og klarhed i lovgivningen og lovmæssig og gennemsigtig myndighedsudøvelse. Myndigheders arbejde skal være baseret på lov og skal overholde regler og principper om god forvaltningsskik.¹²¹

Dette kapitel behandler nogle af de udfordringer, der er i Grønland i relation til retsstatsprincipperne. Det gælder uklarhed i forvaltningsstrukturen, gennemsigthed i forvaltningsprocesser, åbenhed i lovgivningsprocesser, herunder adgang til lovgivning og retspraksis, retshjælp i verserende forvaltningssager samt retssproget.

5.2 DEN INTERNATIONALE RAMME

5.2.1 RETSSIKKERHED ER EN MENNESKERET

Garantierne i retssikkerheden finder man blandt andet i menneskerettighederne, hvor de er beskyttet i for eksempel Den Europæiske Menneskerettighedskonvention¹²² og en række andre konventioner, såsom FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Et indgreb skal have hjemmel i lovgivningen. Dette følger af legalitetsprincippet, som er indeholdt i flere af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions bestemmelser, herunder artikel 8 om retten til familie- og privatliv.¹²³ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udtalt, at der fra legalitetsprincippet udgår følgende to krav: For det første skal retsregler være

tilgængelige, dvs. at lovgivning, bekendtgørelser, administrative regler m.v. skal udgives offentligt. For det andet skal retstilstanden på området være forudsigelig, dvs. at lovgivningen skal være formuleret så tilstrækkeligt klart og præcist, at de berørte personer har mulighed for at indrette sig efter den.¹²⁴

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheders artikel 17 fastslår blandt andet, at ingen må udsættes for vilkårlig eller ulovlig indblanding i sit privatliv eller familieliv, og at enhver har ret til lovens beskyttelse mod en sådan indblanding eller sådanne angreb.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13 sikrer enhver krav på adgang til et effektivt nationalt retsmiddel og derved adgang til en effektiv klageinstans i national ret. Det er tilstrækkeligt for at bestemmelsen finder anvendelse, at personen har en rimelig begrundet klage.¹²⁵

Et effektivt nationalt retsmiddel behøver ikke nødvendigvis være en domstol, men kan efter omstændighederne være et administrativt klageorgan. Det afgørende er, at klageorganet er tilstrækkeligt uafhængigt og upartisk, har kompetence til at underkende myndigheders indgreb og kan udbedre en krænkelse, for eksempel ved at tilkende erstatning.¹²⁶

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 om retfærdig rettergang indeholder blandt andet krav om, at en sigtet skal præsenteres for sigtelsen snarest og udførligt, og på et sprog han eller hun forstår.

5.3 DEN NATIONALE RAMME

5.3.1 RETSSIKKERHED I LOVGIVNINGEN

Grundloven, der gælder for både Danmark, Færøerne og Grønland¹²⁷, indeholder en række bestemmelser af betydning for retssikkerheden. Grundloven beskytter en række menneskerettigheder, blandt andet den personlige frihed, ejendomsretten og boligens ukrænkelighed, som er væsentlige i forhold til at borgernes retssikkerhed. De beskytter den enkelte mod ulovlige overgreb fra statens side, for eksempel i forbindelse med mistanke om en forbrydelse.¹²⁸

Herudover indeholder Grundloven dog også helt centrale regler for, hvordan forholdet mellem parlament, regering og domstole bør være.¹²⁹ Helt grundlæggende indeholder grundloven – suppleret af selvstyreloven¹³⁰ – det centrale retsstatsprincip, at statsmagten skal være opdelt mellem flere statsorganer.

Det betyder for Grønland, at hver af statsmagterne har sine afgrænsede beføjelser, og at ingen af dem har alle beføjelser alene.¹³¹ Den lovgivende magt er hos Inatsisartut og med hensyn til ikke-hjemtagne sagsområder hos Folketinget og regeringen. Den udøvende magt er hos Naalakkersuisut og med

hensyn til ikke-hjemtagne sagsområder hos regeringen. Den dømmende magt er hos domstolene.

Den retlige ramme for retssikkerheden i Grønland finder man i praksis især i sagsbehandlingsloven (grønlandske myndigheder)¹³², den danske forvaltningslov (rigsmyndigheder)¹³³, offentlighedslovene¹³⁴, registerlovene¹³⁵, ombudsmandslovene¹³⁶ og i den grønlandske retsplejelov.¹³⁷

5.3.2 UDFORDRINGER I FORHOLD TIL KLARHED OG GENNEMSIGTIGHED

I Grønland er det, som nævnt ovenfor, Naalakkersuisut, som har den udøvende magt inden for de sagsområder, der er overtaget af Grønlands Selvstyre. Ombudsmanden for Inatsisartut har i 2011 udtalt, at det kan være vanskeligt at afgrænse de forskellige forvaltningsmyndigheders kompetenceområder fra hinanden.¹³⁸ Baggrunden er etableringen af en enhedsforvaltning, dvs. at Naalakkersuisut opfatter direktorater og styrelser inden for et sagsområde som afdelinger inden for den overordnede forvaltningsmyndighed, departementet, ikke som selvstændige forvaltningsmyndigheder. Dette er imidlertid ikke gennemført konsekvent, ligesom Ombudsmanden for Inatsisartut har anset Naalakkersuisuts opfattelse for tvivlsom.¹³⁹

Manglende klarhed om forvaltningsmyndighedsstrukturen inden for et departements sagsområde i Grønland kan have væsentlige konsekvenser for den generelle retssikkerhed og den lovmæssige myndighedsudøvelse. Det kan således i praksis være vanskeligt at klage over forvaltningens afgørelser til andre grene af forvaltningen, fordi klageinstansen er en del af samme forvaltning som afgørelsesinstansen.

Uklarheden kan lede til problemer i forhold til sagsbehandlingsfejl og lange sagsbehandlingstider samt retshjælp i verserende forvaltningssager, idet der kan være større behov for juridisk bistand.

Overordnet set er der i Grønland nogle udfordringer i relation til retsstatsprincippernes krav om tilgængelighed af lovgivningen og forudsigelighed, dvs. kvalitet og klarhed, i lovgivningen. Lovgivningen bliver svært tilgængelig, når hovedlove ikke sammenskrives med ændringslove i lovbekendtgørelser, ligesom det er problematisk, at der ikke er adgang til retspraksis, og at et forståeligt retsprog ikke er garanteret.

5.4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I GRØNLAND

5.4.1 UKLARHED I FORVALTNINGSSTRUKTUREN

BAGGRUND¹⁴⁰

I 2008 gennemførtes der en større reform af centraladministrationen. Reformen medførte, at departementsbetegnelsen blev indført som betegnelse for de øverste forvaltningsmyndigheder. Hvert departement ledes af et medlem af Naalakkersuisut.

Inden for nogle departementsområder eksisterer der styrelser, der generelt fungerer selvstændigt i forhold til departementerne.

På baggrund af en forespørgsel fra Ombudsmanden for Inatsisartut oplyste Formandens Departement i 2008 og 2009, at alle disse styrelser ikke var forvaltningsmyndigheder, men skulle anses som afdelinger i departementerne. I Ombudsmandens årsberetning udtrykkes der tvivl omkring denne struktur, som bekræftet i en sag om afskedigelse fra Skattestyrelsen, hvor ombudsmanden fandt, at Skattestyrelsen måtte anses for at være en selvstændig forvaltningsmyndighed under Departementet for Finansier.¹⁴¹

Ombudsmanden oplever med jævne mellemrum, at forvaltningsmyndigheder er i tvivl om deres egen status som forvaltningsmyndighed. I en anden sag om afskedigelse af en medarbejder ved et sundhedsdistrikt blev det ikke oplyst den afskedigede medarbejder, at vedkommende kunne påklage afgørelsen til departementet. Den manglende vejledning var angiveligt begrundet i, at ledelsen i sundhedsdistriktet ikke var klar over, at sundhedsdistriktet var en selvstændig forvaltningsmyndighed under Departementet for Sundhed.¹⁴²

En sådan uklarhed omkring strukturen kan skabe forvirring for borgerne i forhold til klageadgang, som det skete i ovennævnte sager. Endvidere kan uklarheden lede til sagsbehandlingsfejl, idet reglerne om tavshedspligt, udveksling af fortrolige oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, aktindsigt og klageadgang fra en underordnet forvaltningsmyndighed til en overordnet forvaltningsmyndighed ikke i tilstrækkelig grad sikres.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Manglende klarhed omkring forvaltningsmyndighedsstrukturen inden for et departements sagsområde i Grønland kan have væsentlige konsekvenser for den generelle retssikkerhed og den lovmæssige myndighedsudøvelse.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 13 sikrer enhver krav på adgang til et effektivt nationalt retsmiddel. Borgeren er som følge af den uklare forvaltningsstruktur ikke sikret adgang til vejledning om klageadgang, hvis et forvaltningsorgan ikke selv er klar over sin egen status som forvaltningsmyndighed, og derfor ikke kan vejlede om mulighederne for at klage.

Vi anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget og fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Grønland:

- Tager effektive skridt mod at tydeliggøre myndighedsstrukturen og i den forbindelse vurderer behovet for eventuelle strukturændringer i forvaltningen

5.4.2 GENNEMSIGTIGHED I FORVALTNINGSPROCESSER

BAGGRUND

Det Sociale Ankenævns årsberetning fra 2010 vidner om en generel problematik ved sagsbehandling i den offentlige forvaltning. Årsberetningen indeholder følgende generelle bemærkninger til sagerne i 2010: ”Kendelserne manglede ofte angivelse af det korrekte lovgrundlag, og begrundelserne var meget mangelfulde. Dertil kommer, at flere af afgørelserne, som ikke gav borgeren fuldt medhold, burde have været skriftlige – også selv om dette ikke er et lovkrav”¹⁴³. Endvidere var notatpligten i den grønlandske offentlighedslov¹⁴⁴ ikke overholdt i mange af sagerne.¹⁴⁵

Ombudsmanden for Inatsisartut peger på, at myndighederne ofte har vanskeligt ved at håndtere de relativt indviklede regler i den grønlandske offentlighedslov, som begrænser adgangen til aktindsigt, ligesom sagsbehandlingstiden generelt i aktindsigtssager ofte er for lang.¹⁴⁶

Det Sociale Ankenævn, som er øverste instans på det sociale område, har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på cirka 1 år.¹⁴⁷ Endvidere bemærkes det, at Det Sociale Ankenævn har indført en ny procedure over for kommunerne, da manglende indsendelse af akter i sager fra kommunernes side ofte er meget problematiske, enten fordi kommunerne er meget lang tid om at indsende sagens akter, eller at der slet ikke bliver indsendt akter, hvorfor sagerne ofte bliver trukket i langdrag til skade for alle parter og ikke mindst borgerne. Der vil

derfor fremover være mulighed for at træffe afgørelse ”på det foreliggende grundlag”, og det vil i de fleste tilfælde sige på baggrund af de oplysninger, som klageren/borgeren har tilvejebragt.¹⁴⁸

Som eksempel kan sager om anbringelse af børn uden for hjemmet nævnes. Retshjælpen IKIU oplyser, at de ”i flere tilfælde har mødt borgere, som ikke har været tilstrækkeligt oplyst om den faktiske og retlige baggrund for anbringelsen af børn udenfor hjemmet, ligesom de heller ikke har fået oplysninger om, hvilke kriterier de skal opfylde, for at forvaltningen vil ophæve anbringelsen.”¹⁴⁹ IKIU finder, at der ikke tvivl om, at der i en række tilfælde sker alvorlige sagsbehandlingsfejl.¹⁵⁰

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Fejlbehæftet sagsbehandling og for lange sagsbehandlingstider kan lede til ulovligt indgreb i borgernes familie- og privatliv. FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 17, fastslår, at enhver har ret til lovens beskyttelse mod en sådan indblanding eller sådanne indgreb.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at det påhviler de statslige myndigheder at sikre opfyldelsen af grundlæggende retssikkerhedsgarantier, for eksempel en persons adgang til bevismateriale til brug for rettelse af faktuelle fejl.¹⁵¹ Manglende garantier i ét led af sagsbehandlingen kan eventuelt kompenseres ved andre instanser, for eksempel hvis der rådes bod på en sagsbehandlingsfejl under en sag ved en national domstol.¹⁵²

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Grønland:

- Sikrer og styrker kendskabet til reglerne om aktindsigt i den grønlandske offentlighedslov i forvaltningen
- Tager effektive skridt for at nedbringe sagsbehandlingstiderne generelt i den offentlige forvaltning
- Sikrer at Det Sociale Ankenævn samt andre besluttende nævn og styrelser forpligtes til årligt at offentliggøre sagsbehandlingstiderne i forbindelse med institutionens årsberetning

- Indskærper over for kommunerne, at de er forpligtet til at tilvejebringe anmodede sagsakter til brug for klagebehandling

5.4.3 ÅBENHED I LOVGIVNINGSPROCESSER OG ADGANG TIL REGLER OG RETSPRAKSIS

BAGGRUND

Naalakkersuisut har i 2011 offentliggjort retningslinjer for udarbejdelse af lovgivning.¹⁵³ Retningslinjerne indebærer, at der ved regeludstedelsen skal være tid til at foretage og bearbejde de nødvendige høringer.

Som udgangspunkt tilkommer det forslagsstilleren at vurdere, om der skal gennemføres en høring, hvem der skal være høringspart, hvordan høringen skal tilrettelægges, samt hvordan man vil forholde sig til indkomne høringsvar.¹⁵⁴

Ved en undersøgelse af høringsprocessen på www.naalakkersuisut.gl, fandt Institut for Menneskerettigheder, at der i flere tilfælde var afvejet fra hovedreglen om 4 ugers høringsfrist¹⁵⁵ uden bemærkning om årsagen til denne fravigelse.

Naalakkersuisut oplyste den 2. maj 2012, at de aktuelt var ved at vurdere, om de forestående ændringer i danske offentlighedslov var formålstjenestelige at gennemføre i den grønlandske offentlighedslov. § 17 i den nye danske offentlighedslov af 12. juni 2013, pålægger myndighederne (departementer, styrelser, centrale forvaltninger i kommuner og regioner m.fl.) at informere borgerne om deres virksomhed på deres hjemmesider m.v.¹⁵⁶

En anden problematik handler om, at Grønland ikke opererer med lovbekendtgørelser. Hovedlove bliver derfor ikke sammenskrevet med efterfølgende lovændringer. Den manglende sammenskrivning af loven gør det vanskeligt at få et overblik over, hvilken lovgivning, der er gældende. Tilsvarende findes der ingen offentligt tilgængelig database over gældende og historisk rigslovgivning for Grønland. Rigslovgivning for Grønland bliver offentliggjort på dansk i Lovtidende, der siden 2008 har været elektronisk, og oversat til grønlandsk af Rigsombudsmanden for Grønland, der lægger dokumenterne på sin hjemmeside.¹⁵⁷ Dokumenter, der udelukkende vedrører Færøerne og/eller Grønland, kan man dermed se og søge efter (på dansk) i Lovtidende, hvis de er udstedt efter 31. dec. 2007. Dokumenterne er dog ikke tilgængelige i

Retsinformation, og man kan derfor ikke få et overblik på hverken dansk eller grønlandsk over, hvilke dokumenter er gældende og hvilke er historiske.¹⁵⁸

Der foreligger desuden lovgivning, som enten ikke er oversat fra dansk til grønlandsk eller er af ringe sprogmæssig kvalitet.¹⁵⁹

Endvidere findes den manglende adgang til og systematik i forhold til retspraksis problematisk. Der sker ingen systematisk offentliggørelse af relevante og principielle afgørelser, og de der findes, er ikke altid oversat til grønlandsk eller digitalt tilgængelige.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Retsstatsprincipperne indebærer blandt andet åbenhed i lovgivningsprocessen, samt stabilitet og lovmæssig myndighedsudøvelse. Det følger, som nævnt i indledningen til dette kapitel, af forudsigelighedskravet indeholdt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at regler skal være formuleret så tilstrækkeligt klart og præcist, at de berørte personer har mulighed for at indrette sig efter den pågældende regel. Kravet om hjemmel dækker ikke blot over et krav om lovhjemmel, men også over et krav om lov kvalitet: Individet skal have mulighed for at overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse og beskyttes mod vilkårlige indgreb.



Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Grønland:

- Udarbejder generelle regler for høringer, og at det sikres, at disse overholdes
- Indfører aktiv informationspligt i den grønlandske offentlighedslov, således at grønlandske myndigheder på deres hjemmesider skal give borgerne information om myndighedens opgaver m.v.
- Sikrer at lovgivningen sammenskrives for at fremme tilgængeligheden og klarheden af gældende ret i Grønland
- Går i dialog med rigsmyndighederne om at udvikle en offentligt tilgængelig samlet database for gældende og historisk grønlandsk

lovgivning og rigslovgivning for Grønland.

- Går i dialog med rigsmyndighederne om at udvikle en samlet database for retspraksis, som findes både på dansk og grønlandsk

5.4.4 RETSHJÆLP I FORVALTNINGSSAGER

BAGGRUND

I Grønland kan man modtage retshjælp ved den selvejende retshjælpsinstitution IKIU og et mindre antal advokater, hvis man opfylder de økonomiske betingelser for at modtage retshjælp.¹⁶⁰

Baggrunden for at stifte IKIU var, at den almindelige ordning med offentlig retshjælp ved advokater ikke dækkede behovet for retshjælp til borgere i Grønland med lav indkomst. IKIU oplyser, at der fra 2011 til 2012 er sket næsten en fordobling af henvendelser, og IKIU modtog således over 1000 henvendelser i 2012. Statistik over henvendelserne viser, at over 150 personer henvendte sig med spørgsmål vedrørende det familie – og socialretlige område.¹⁶¹

I henhold til IKIU's vedtægter pkt. 3.3.4 ydes der ikke rådgivning i "sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed, såfremt det må antages, at vejledning og bistand i fornødent omfang gives af myndigheden." Vedtægterne er i tråd med bekendtgørelse om retshjælp ved advokater i Grønland, hvoraf det fremgår, at der ikke tilbydes vederlagsfri retshjælp i tilsvarende sager.¹⁶²

IKIU oplyser, at en ikke ubetydelig del af IKIU's rådgivning angår forhold, som har været behandlet af offentlige myndigheder, da der ofte forekommer fejl i relation til manglende begrundelse, klagevejledning, partshøring eller lang sagsbehandlingstid, eller fordi borgeren ikke mener, at vedkommende har fået den nødvendige vejledning.¹⁶³

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Retssikkerhed i behandlingen af sager hos offentlige myndigheder handler blandt andet om uvildighed, adgang til bisidder, borgervejledning, aktindsigt, partshøring, begrundelse og klageadgang. Som nævnt i indledningen til dette kapitel, har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anerkendt, at en person skal have mulighed for at kunne forudsige med en rimelig grad af

sikkerhed, hvilke følger en given handling vil kunne få. På baggrund af problematikken diskuteret i afsnittet ovenfor om gennemsigtighed i forvaltningsprocesser nødvendigvis opfylder borgernes behov for at modtage retshjælp i forvaltningssager yderligere.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark i dialog med Grønland:

- Udvider bekendtgørelse om retshjælp ved advokater i Grønland, således at borgere i sager som angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed ligeledes har adgang til at modtage vederlagsfri retshjælp

5.4.5 RETSSPROGET I GRØNLAND

BAGGRUND

Det grønlandske sprog er i medfør af selvstyreloven fra 2009 (§ 20) Grønlands officielle sprog. Det danske sprog er imidlertid sammen med grønlandsk retssprog efter den grønlandske retsplejelov (§ 95).

Retten skal afgøre, om retssagen skal foregå på grønlandsk eller dansk. Det betyder, at der i mange sager ikke bliver oversat til grønlandsk, selvom den tiltalte har grønlandsk som modersmål.

En kendelse fra Højesteret fra 2009 fastslog, at grønlændere med grønlandsk som modersmål ikke havde krav på en skriftlig oversættelse af det anklageskrift, de var tiltalt efter, hvis det måtte antages, at de forstod den tiltale, der var rejst imod dem.¹⁶⁴

Den grønlandske retsplejelov garanterer, at retsakter skal udarbejdes på et sprog, som tiltalte forstår, men den garanterer ikke, at retsakter udarbejdes på grønlandsk, som er modersmål for de fleste indbyggere i Grønland.


DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 3, litra a, fastslår, at en tiltalt skal præsenteres for tiltalen snarest og udførligt, og på et sprog han eller hun forstår.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol statuerede i en afgørelse brud på Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 6, idet tiltalte ikke forstod det sprog, som anklageskriftet var skrevet på.¹⁶⁵



Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark i dialog med Grønland:

- Nedsætter en grønlandsk retssprogskommission for at sikre en ensartet forståelse af centrale juridiske begreber
- 

6 UDBREDELSE AF MENNESKERETTIGHEDER

6.1 OVERBLIK

6.1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Staten skal ikke kun undgå, forebygge og afhjælpe menneskerettighedsovergreb, men må udbrede kendskab til menneskerettighederne. Gennem menneskerettighedsuddannelse, træning og information bidrager staten til at fremme en universel respekt for og overholdelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende friheder. Samtidig hjælper staten til at forebygge menneskerettighedskrænkelser og overgreb. Staten skal desuden arbejde for at sikre den bredest mulige adgang til viden og information om menneskerettighedsstandarder og principper.

Dette kapitel fokuserer på menneskerettighedsuddannelse i den grønlandske folkeskole, træning af offentligt ansatte samt den offentlige adgang til menneskerettighedsinformation i Grønland.

6.2 DEN INTERNATIONALE RAMME

6.2.1 FRA ENKELTE ARTIKLER TIL EN SAMLET ERKLÆRING

Menneskerettighedsuddannelse optræder i flere af de centrale FN instrumenter. Dels som en forpligtelse til at udbrede indholdet af instrumenterne, dels som en integreret del af retten til uddannelse.

Allerede i indledningen til FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder opfordres ethvert menneske og samfundsorgan til at fremme rettighederne beskrevet i erklæringen gennem undervisning og uddannelse. Børnekonventionen forpligter på lignende måde staterne til at gøre principperne og bestemmelserne i konventionen almindeligt kendt blandt børn og voksne.

Retten til uddannelse fremgår af FN's verdenserklæring om menneskerettigheder, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, samt Børnekonventionen.

Som en integreret del af denne ret, påpeger instrumenterne, at uddannelse skal sikre personlig udvikling og styrke respekten for og udbredelsen af menneskerettigheder. Dertil skal uddannelse fremme forståelse og tolerance.¹⁶⁶ FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder uddyber, at uddannelse også bør gøre det muligt for alle, at gøre en nyttig indsats i samfundet. I en kommentar til Børnekonventionen uddyber FN's Børnekomité, at de menneskeretlige værdier også bør gennemstrømme skolehverdagen og undervisningen.¹⁶⁷

Wien-erklæringen og dens handlingsprogram, som blev vedtaget på Verdenskonferencen om menneskerettigheder i 1993, opfordrer alle lande til at udvikle specifikke strategier og programmer for menneskerettighedsuddannelse og for at sikre offentlig information om menneskerettigheder.¹⁶⁸ Erklæringen anbefaler desuden et FN årti for menneskerettigheds.-uddannelse (1995-2004), der har det brede formål at afdække behov, formulere strategier, styrke programmer og kapacitet, samt udvikle læringsmaterialer til såvel formel som uformel uddannelse.¹⁶⁹ Årtiet bliver efterfulgt af Verdensprogrammet for menneskerettighedsuddannelse fase I og II. Første fase (2005-2009) fokuserer på grundskoleuddannelse og ungdomsuddannelser, mens anden fase (2010-2014) fokuserer på menneskerettighedstræningsprogrammer for lærere og undervisere, embedsmænd, politi og militær.

FN's erklæring om menneskerettigheder og træning fra 2011 systematiserer i vid omfang de tidligere erklæringer og handleplaner. Den påpeger, at menneskerettighedsuddannelse skal give såvel viden, færdigheder og forståelse, samt udvikle holdninger og adfærd, der styrker de lærende til at bidrage til at udvikle og fremme en universel menneskerettighedskultur.¹⁷⁰

6.3 DEN NATIONALE RAMME

6.3.1 FOLKESKOLELOVEN SOM RAMME FOR MENNESKERETTIGHEDSUDDANNELSE

Inatsisartutlov nr. 15 af 3. december 2012 om folkeskolen nævner ikke menneskerettigheder specifikt. Men i folkeskolens formålsparagraf beskrives flere mål, som kan bidrage til at udbrede en universel menneskerettighedskultur. Folkeskolen skal således, sammen med forældrene, være med til at fremme åndsfrihed og tolerance hos eleven, styrke medansvar og samarbejde, og tilgodese elever med særlige behov. Eleven skal lære selvstændig tænkning, kritisk stillingtagen og at udtrykke egne meninger. Dertil skal eleven udvikle forståelse for sin egen samfundsmæssige identitet, kultur og værdier, andre kulturer, demokratisk tankegang og egne demokratiske rettigheder og pligter, samt eget ansvar over for samfundets udvikling.¹⁷¹

Ifølge folkeskoleloven udgøres skolernes demokratiske organer af en skolebestyrelse, bestående af repræsentanter for forældre, lærere og elever, et pædagogisk råd, bestående af skolens leder og alle medarbejdere, der varetager undervisning og andre pædagogiske opgaver, samt af et elevråd.¹⁷²

6.3.2 MENNESKERETTIGHEDSUDDANNELSE I FOLKESKOLENS FAG

Tre af folkeskolens fag nævner menneskerettigheder eller relaterede emner, der kan bidrage til at udbrede en universel menneskerettighedskultur. Både yngste-, mellem- og ældstetrinnet skal i stigende sværhedsgrad undervises i samfundsfag, personlig udvikling og religion samt filosofi.

Elevernes egne rettigheder nævnes direkte som et læringsmål for personlig udvikling for mellemtrinnet og ældstetrinnet. Menneskerettighederne og baggrunden herfor listes som et direkte læringsmål for religion og filosofi for ældstetrinnet.¹⁷³

6.3.3 TRÆNING AF OFFENTLIGE ANSATTE I MENNESKERETTIGHEDER

Af den periodiske rapportering til FN's børnekomite fremgår det, at en række initiativer er udført til udbredelse af børns rettigheder i form af træning af blandt andet sagsbehandlere, medlemmer af socialudvalg og kommunalbestyrelser, samt det faglige personale hos politiet, folkeskolen, kriminalforsorgen og forebyggelseskonsulenterne. De har både fokuseret på Børnekonventionen eller på relaterede emner omkring børns forhold og national lov.¹⁷⁴

6.3.4 OFFENTLIG INFORMATION OM MENNESKERETTIGHEDER

Af Grønlands lovtekniske retningslinjer fremgår det, at lovgivningsmagten skal respektere borgernes ret til frit at kunne informere sig for at danne deres egne, uafhængige meninger.

Med udgangspunkt i blandt andet grundlovens demokratiske principper angiver retningslinjerne, at selvstyret skal give borgeren adgang til information og have mulighed for bredt at følge med i samfundets anliggender.¹⁷⁵

Af den periodiske rapportering til FN's Børnekomite fremgår det, at en række initiativer er udført til udbredelse af børns rettigheder i form af oplysningskampagner med tv spots og udgivelse af pjecer. Grønlands børnerettighedsinstitution, MIO, har i april 2014 lanceret en smartphone-app til børn om blandt andet Børnekonventionen.¹⁷⁶

Der findes ikke en samlet oversigt over og introduktion til menneskerettighedsinstrumenter, mekanismer og rapporter. Men på Naalakkersuisuts hjemmeside under Departement for Familie og Justitsvæsen, præsenteres Børnekonventionen og Handicapkonventionen.¹⁷⁷ Her findes konventionerne, tillægsprotokoller, eksaminationsrapporter, statsrapporter og

parallelrapporter. De øvrige centrale menneskerettighedsinstrumenter samt rapporteringer er umiddelbart ikke at finde på Naalakkersuisuts hjemmeside.

Det er kun få af de centrale menneskerettighedsinstrumenter, der er oversat til grønlandsk.

6.4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I GRØNLAND

6.4.1 STYRK UNDERVISNINGEN I BØRNS RETTIGHEDER I FOLKESKOLEN

BAGGRUND

Menneskerettighedsuddannelse er vigtig for barnets udvikling og trivsel. Folkeskolen angiver en forholdsvis solid ramme for, at der skal arbejdes med emner, som relaterer sig til opbygningen af en universel menneskerettighedskultur, dog uden specifikt at nævne menneskerettigheder. Dertil angiver loven en ramme for et skoledemokrati, der giver rum til, at menneskerettigheder udleveres i praksis i det lokale skolemiljø. Specifikke trinmål i tre af folkeskolens fag præciserer undervisningen i børns rettigheder og menneskerettigheder.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Fase I af Verdensprogrammet for menneskerettighedsuddannelse anbefaler staterne at udarbejde en handlingsplan for menneskerettighedsuddannelse i folkeskolen og på ungdomsuddannelserne. Programmet anbefaler, at dette gøres på grundlag af en situationsanalyse af de nationale forhold, der omfatter fem centrale områder: 1. Uddannelsespolitik. 2. Støtte til implementering af uddannelsespolitik. 3. Læringsmiljø. 4. Undervisning og læringsprocesser. 5. Uddannelse og efteruddannelse af ansatte på skolerne.¹⁷⁸ Grønlands Råd for Menneskerettigheder gennemfører i 2014 en undersøgelse af undervisningen i menneskerettigheder i Grønland.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Grønland:

- Gennemfører en analyse af menneskerettighedsuddannelse i folkeskolen med henblik på at udvikle en handlingsplan for

menneskerettighedsuddannelse i folkeskolen

- Overvejer at henvise til menneskerettighederne i formålsparagraffen i Inatsisartutlov om Folkeskolen for eksempel ved direkte at henvise til menneskerettighederne eller Børnekonventionen
- Arbejder for at lærerne og de personer, der uddanner lærerne, opnår kompetencer til at undervise elever i menneskerettigheder, her især Børnekonventionen. Eventuelt gennem efteruddannelse af nuværende lærere og indførelse af decideret menneskerettighedsundervisning på læreruddannelsen

6.4.2 TRÆNING AF OFFENTLIGE ANSATTE I MENNESKERETTIGHEDER BAGGRUND

Det er helt centralt, at staten og dens repræsentanter kender deres menneskeretlige forpligtelser. Dette opnås blandt andet gennem træning af de offentlige ansatte.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Fase II af Verdensprogrammet for menneskerettighedsuddannelse anbefaler staterne systematisk at træne offentlige ansatte i menneskerettigheder. Programmet anbefaler staterne at udvikle en strategi for menneskerettighedstræning af fagfolk og på videregående uddannelser. Programmet anbefaler, at strategien bygger på situationsanalyse af de nuværende aktiviteter, og at strategien for træning af fagfolk som minimum omfatter aktiviteter indenfor: 1. Træningspolitikker, 2. Træningsprocesser og værktøjer, 3. Læringsmiljø og arbejdsmiljø.¹⁷⁹

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Grønland:

- Gennemfører en analyse af menneskerettighedstræning af offentlige ansatte for at udvikle en strategi herfor

6.4.3 SAMLET ADGANG TIL MENNESKERETTIGHEDSINFORMATION

BAGGRUND

Der findes ikke i øjeblikket ét samlet sted, hvor det er muligt at læse om menneskerettigheder fra et grønlandsk perspektiv. Der mangler et sted, hvor det er muligt at orientere om konventioner og andre instrumenter, der er gældende for Grønland samt de løbende rapporteringer og eksaminationer ved forskellige mekanismer.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Wien-erklæringen og dens handlingsprogram, som blev vedtaget på Verdenskonferencen om menneskerettigheder, opfordrer alle lande til at udvikle specifikke strategier og programmer for at sikre offentlig information om menneskerettigheder.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Grønland:

- Sikrer oversættelse af centrale menneskerettighedsinstrumenter til grønlandsk
- Opretter en hjemmeside med samlet adgang til information om gældende menneskerettighederne i Grønland, herunder adgang

til de centrale konventioner, grønlandske rapporteringer og parallelrapporter samt nærværende statusrapport

- Tager initiativ til at udarbejde en hjemmeside, der samler informations - og undervisningsmateriale om menneskerettigheder samt links til institutioner og organisationer, der arbejder med menneskerettigheder i Grønland



7 UDDANNELSE

7.1 OVERBLIK

7.1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Befolkningen i Grønland er lille og er spredt ud over et stort geografisk område. Mens befolkningstætheden i f.eks. Danmark er 130,6 indbyggere/km²¹⁸⁰ er befolkningstætheden i Grønland 0,14 indbyggere/km² (isfrie områder).¹⁸¹ Landets befolkning er spredt ud over 17 byer og 57 bygder.¹⁸² Indbyggertallet i byerne er som nævnt i kapitel 1 opgjort til 48.197 personer og 7.678 personer i bygderne.¹⁸³ I en rapport til ILO anføres det, at landets infrastruktur herudover er krævende, idet de geografiske forhold medfører, at det kun er muligt at rejse mellem bostederne via fly eller båd. Det er altså ikke muligt at pendle mellem bostederne, der er spredt ud over hele den sydlige og vestlige kyst samt nogle få steder på østkysten.¹⁸⁴ Disse rammebetingelser skaber nogle helt særlige udfordringer for uddannelsesområdet.

Dette kapitel behandler nogle af de problematikker, der er i Grønland i relation til uddannelsesområdet. Det gælder brugen af ikke-pædagogisk uddannede timelærere, frafald på ungdomsuddannelserne og udfordringerne i bygdeskolerne.

7.2 DEN INTERNATIONALE RAMME

7.2.1 FLERE KONVENTIONER SIKRER RETTEN

En række konventioner regulerer området for uddannelse, heriblandt FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 1. tillægsprotokol og FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen), som alle fastslår barnets ret til uddannelse.

Derudover opstiller Børnekonventionen en række mål for barnets uddannelse, herunder at uddannelse skal have til hensigt at udvikle barnets muligheder i relation til personlighed, evner, psykiske og fysiske formåen.¹⁸⁵

Indholdet og rammerne for undervisningen skal tage sigte på den menneskelige personligheds fulde udvikling og på at styrke respekten for menneskerettigheder og grundlæggende friheder. På denne måde er uddannelse en menneskeret i sig selv, samtidig med at uddannelse er et uundværligt middel til at realisere andre menneskerettigheder.¹⁸⁶

7.3 DEN NATIONALE RAMME

7.3.1 FOLKESKOLEN

Grundlovens § 76 fastslår, at alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. I Grønland fastsætter Inatsisartut de lovmæssige rammer for folkeskolen og dens styrelse, mens de centrale administrative og faglige funktioner varetages af Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling. I 2012 blev en ny folkeskolelov vedtaget, hvor kommunerne fik udvidet deres beføjelser på folkeskoleområdet.¹⁸⁷

Undervisningen i folkeskolen varetages af både seminaruddannede lærere og af ikke-pædagogisk uddannede timelærere. Der var i skoleåret 2011/2012 996 grønlandske lærere, hvoraf 628 var uddannede lærere, og 266 var ikke-pædagogisk uddannede timelærere.¹⁸⁸ Uddannede lærere ansat i folkeskolen udgjorde i procent af det normerede antal lærerstillinger for skoleåret 2010/2011 67,3 procent. I byerne var det 72,3 procent og i bygderne 48,5 procent.¹⁸⁹

I skoleåret 2011/12 var der i alt 7.939 elever i folkeskolen, hvoraf 6.697 var fra byerne og 1.228 fra bygderne.¹⁹⁰

I løbet af de seneste år er der igangsat en række initiativer af betydning for uddannelsesområdet, herunder særligt Regional Udviklingsstrategi 2011¹⁹¹ samt Uddannelsesstrategi 2012.¹⁹² Uddannelsesstrategien og den regionale udviklingsstrategi peger blandt andet på tiltag som rejselærerordninger og fjernundervisning for at løse lærermanglen og overvinde den vanskelige infrastruktur.

7.3.2 DEN ØGEDE EFTERSPØRGSEL PÅ KVALIFICERET ARBEJDSKRAFT

Ca. 40 procent af arbejdsstyrken har en kompetencegivende uddannelse, mens det er ca. 15 – 17 procent af en folkeskoleårgang, der fortsætter på en ungdomsuddannelse direkte efter, at de har afsluttet folkeskolen. To år efter at en årgang har forladt folkeskolen, er det ca. 43 procent, der har påbegyndt en ungdomsuddannelse.¹⁹³

I Redegørelsen om regional udviklingsstrategi, 2011, peges der på, at et højnet uddannelsesniveau i arbejdsstyrken vil lede til bedre velfærd, idet produktiviteten vil øge, mens skattegrundlaget vil blive markant større og som

følge heraf, vil erhvervsindkomsten stige betydeligt. En faglært person tjener ca. 30 procent mere end en ufaglært, mens en person med en lang videregående uddannelse tjener mere end dobbelt så meget som den ufaglærte.¹⁹⁴ Herudover er uddannede personer ikke nær så udsatte på arbejdsmarkedet, og derved mindskes risikoen for at blive afhængig af overførselsindkomst. 84 procent af ledige i Grønland har ingen uddannelse.¹⁹⁵

7.4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I GRØNLAND

7.4.1 BRUG AF IKKE-PÆDAGOGISK UDDANNEDE TIMELÆRERE

BAGGRUND

En særlig udfordring i Grønlands folkeskole er det generelle brug af ikke-pædagogisk uddannede timelærere samt fordelingen af uddannede lærere henholdsvis timelærere. I redegørelsen om den regionale udviklingsstrategi 2011 peges der på, at hovedparten af uddannede lærere findes på byskolerne, mens bygdeskolerne i stor udstrækning må anvende timelærere i undervisningen, og at problemet dog også findes på flere byskoler.¹⁹⁶ En undersøgelse om sammenhængen mellem lærerdækning og gennemsnitskarakterer viser meget tydeligt, at der er en sammenhæng mellem lærerdækningen og den gennemsnitskarakter, der opnås af eleverne.¹⁹⁷ Lærerdækningen er henholdsvis 80 procent i byskoler og 40 procent i bygdeskoler.¹⁹⁸

Der er 26 skoler med under 15 elever fordelt på kommunerne således: Kommune Kujalleq 9 skoler, Kommuneqarfik Sermersooq 3 skoler, Qeqqata Kommunua 1 skole og Qaasuitsup Kommunua 13 skoler. Af disse har 10 ingen uddannede lærere ansat.¹⁹⁹

I Sermersooq Kommune er der etableret en rejselærerordning fra skoleåret 2010/11 i kommunen, hvor to rejselærere ansættes under forvaltningen, og disse skal opholde sig i tre måneder på den pågældende skole.²⁰⁰ Kommunen har desuden oprettet forsøgsfjernundervisning januar 2010, hvor formålet er at højne både elevens og læreres faglige niveau igennem fjernundervisning.²⁰¹

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Børnekonventionens artikel 28, stk. 1(c), om barnets ret til uddannelse omfatter, at staten muliggør, at højere uddannelse er opnåelig for alle inden for rammerne af deres evner og med alle passende midler. Den reelle dækning af uddannede lærere og sammenhængen mellem lærernes uddannelsesniveau og elevernes karakterer kan være en hindring i forhold til elevernes fremtidige mulighed for at videreudanne sig. Den lave dækning af uddannede lærere kan således hindre opfyldelsen af retten til uddannelse, som den fremgår af FN's konvention om

økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder artikel 13, nemlig at uddannelse skal gøre det muligt for alle at gøre en nyttig indsats i samfundet. Retten til uddannelse er ligeledes beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 1. tillægsprotokol, artikel 2 samt i grundlovens § 76.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Grønland:

- Evaluerer rejselærerordningen og overvejer at implementere den i alle fire kommuner
- Etablerer internetforbindelser i alle offentlige institutioner og tager positive skridt mod at gøre internetforbindelser økonomisk tilgængelige for alle borgere i deres hjem, således at fjernundervisning både af lærere og elever muliggøres i større omfang

7.4.2 FRAFALD PÅ UNGDOMSUDDANNELSER

BAGGRUND

Tal fra Grønlands statistik viser, at der i perioden 2005–2012 var 1335 aktive uddannelsesforløb på erhvervsgrunduddannelserne og 1319 aktive uddannelsesforløb på de gymnasiale uddannelser. Selvom antallet af færdigeksaminerede studerende fra de grønlandske erhvervsgrunduddannelser og gymnasiale uddannelser fortsat stiger, er frafaldet i samme periode steget med 55 procent.²⁰²

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Børnekonventionen artikel 28, stk. 1 (e) forpligter, stater til at træffe forholdsregler for at opmuntre regelmæssig deltagelse i skolegang og begrænse frafald.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Grønland:

- Kortlægger og adresserer årsagerne til frafald

7.4.3 UDFORDRINGER I BYGDESKOLERNE

BAGGRUND

Der findes i alt 84 folkeskoler i Grønland, heraf er 24 skoler i byerne, mens der findes 60 skoler i bygderne. 85 procent af eleverne i folkeskolen i Grønland går i byskoler, mens 15 procent går i bygdeskoler.²⁰³

Der er betydelige variationer mellem niveauet i byer og bygder. Selv inden for den samme by kan der være store forskelle mellem skoler. Det er tydeligt, at byelever klarer sig mærkbart bedre end bygdeeleverne i fagene dansk og engelsk.²⁰⁴

En undersøgelse foretaget af Økonomisk Råd for Grønland peger på, at børn der vokser op i bygder, har mindre sandsynlighed end børn fra byerne for at få en kompetencegivende uddannelse.²⁰⁵ Som konsekvens heraf er disse børn i højere grad udsat for ledighed, idet ledighed er tæt knyttet til uddannelsesniveau. I 2010 var 84 procent af ledige ufaglærte.²⁰⁶

Uddannelsesstrategien 2012 har som overordnet målsætning, at fra 2025 opnår mindst 70 % af en given ungdomsårgang en erhvervskompetencegivende uddannelse.²⁰⁷ Som beskrevet i afsnit 7.4.1 om brug af ikke-pædagogisk uddannede timelærere er der en sammenhæng mellem lærerdækning den gennemsnitskarakter, der opnås af eleverne. Elevernes præstation er altså tæt forbundet med lærerdækningen samt lærernes faglige kundskaber. Anbefalingerne på området for brug af ikke-pædagogisk uddannede timelærere gør sig derfor ligeledes gældende i nærværende afsnit.

Som følge af de store distancer og transportmulighederne i Grønland medfører de meget små bygdeskoler naturligt nok, at mange elever bliver sendt på elevhjem. I skoleåret 2010/2011 boede således i alt 264 elever på elevhjem.²⁰⁸

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Børnekonventionens artikel 28, stk. 1(c) om barnets ret til uddannelse omfatter, at staten muliggør, at højere uddannelse er opnåelig for alle inden for rammerne af deres evner og med alle passende midler. Bygdelevernes niveau i dansk og engelsk er udslagsgivende for elevernes muligheder for at få en videregående uddannelse. De risikerer således at blive afskåret fra både videregående uddannelse ved grønlandske uddannelsesinstitutioner, danske uddannelsesinstitutioner samt internationale uddannelsesmuligheder.

Af Børnekonventionens artikel 20(1) følger det, at et barn, der midlertidigt eller konstant er afskåret fra sine familiemæssige omgivelser, har ret til særlig beskyttelse og bistand fra statens side. Beskyttelsen af forholdet mellem forældre og børn hører til kernen i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udtalt i flere sager, at "the mutual enjoyment by parent and child of each other's company constitutes a fundamental element of family life".²⁰⁹

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Grønland:

- Iværksætter partnerskaber mellem bygdeskoler og byskoler for derved at opnå erfaringsudveksling
- Overvejer implementering af lærerbyt i fagene engelsk og dansk mellem partnerskabsskoler i tidsbestemte perioder
- Sikrer internetadgang på alle bygdeskoler
- Undersøger og adresserer de mulige sociale udfordringer i bygderne
- Iværksætter tiltag for at understøtte den familiære relation mellem børn på elevhjem og deres familier

8 UDVINDINGSINDUSTRI

8.1 OVERBLIK

8.1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Den 21. juni 2009 trådte lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre i kraft. Selvstyrets overtagelse af den fulde lovgivningskompetence og myndighedsudøvelse på sagsområderne for arbejdsmarked, erhverv, råstoffer og vandkraft har betydning i forhold til de forestående storskalaprojekter. Med overførelsen af øget kompetence fulgte et skærpet behov for at styrke erhvervsudviklingen og dermed skabelse af nye indtægtskilder med det formål at gøre Grønland økonomisk mere selv bærende. Især udviklingen af råstofområdet indeholder et potentiale for nye indtægter.²¹⁰ Grønlands Selvstyre har derfor gennem de senere år arbejdet for at skabe et grundlag for udvikling af nye store erhvervsprojekter inden for råstofsektoren.

I december 2012 blev Inatsisartutlov nr. 25 af 18. december 2012 om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter (storskalaloven) vedtaget. Det overordnede formål med storskalaloven er at fremme investeringer i og gennemførelse af storskalaprojekter af særlig betydning for Grønlands økonomiske udvikling og at gøre dette under hensynstagen til befolkningens interesser.²¹¹

Storskalaloven skulle herudover blandt andet også sikre, at der i projekternes anlægsfaser kan anvendes udefra kommende arbejdskraft på socialt acceptable vilkår.²¹²

Dette kapitel behandler nogle af de udfordringer, som kan opstå i forhold til de forestående storskalaprojekter i Grønland. Det gælder behørig sikring af offentlige høringsprocesser, udenlandske arbejdstageres ret til geografisk bevægelsesfrihed, kompetenceudvikling og klageadgang.

8.2 DEN INTERNATIONALE RAMME

8.2.1 FLERE KONVENTIONER BESKYTTER

Lov om Grønlands Selvstyre § 16 fastslår, at Grønland er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget.

Danmark har ratificeret en række ILO-konventioner (FN's Internationale Arbejderorganisation) med virkning for Grønland, som har særlig betydning for de forestående storskalaprojekter.²¹³ Især har ILO-konventionerne nr. 87 om foreningsfrihed og retten til at organisere sig samt ILO-konvention nr. 169 om oprindelige folks rettigheder og stammefolk i selvstændige stater særlig relevans.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ILO-konvention nr. 87 om foreningsfrihed og retten til at organisere sig blev ratificeret med virkning for Grønland i 1954.²¹⁴ Det fremgår af konventionens artikel 2, at arbejdere og arbejdsgivere uden forskel af nogen art er berettiget til at oprette og til alene under iagttagelse af den pågældende organisations bestemmelser at slutte sig til organisationer efter eget valg og uden forudgående tilladelse.²¹⁵ Konventionen fastslår endvidere, at den nationale lovgivning ikke må svække de i konventionen hjemlede garantier og ej heller anvendes på en sådan måde, at de omhandlede garantier forringes.²¹⁶ Grønland er således forpligtet til at træffe alle nødvendige og egnede forholdsregler til sikring af arbejdernes og arbejdsgivernes frie ret til at organisere sig, som det også fremgår af konventionens artikel 11. Ved en lovændring af storskalaloven i november 2013 blev udenlandske arbejdstageres ret til være medlem af en grønlandsk arbejdstagerorganisation, en udenlandsk arbejdstagerorganisation eller valget om ikke at være medlem af nogen arbejdstagerorganisation sikret.²¹⁷

I 1996 ratificerede Danmark ILO-konventionen nr. 169 om oprindelige folks rettigheder og stammefolk i selvstændige stater med virkning for både Danmark og Grønland.²¹⁸ Det fremgår af ILO-konvention 169, artikel 7, stk. 1, at det grønlandske folk har ret til at deltage, såfremt det er hensigtsmæssigt, i alle procesfaser vedrørende national og regional udvikling, der kan berøre dem direkte. Regeringen skal i videst muligt omfang sikre, at der gennemføres undersøgelser, i samarbejde med de pågældende folk, med henblik på at vurdere de sociale, åndelige, kulturelle og miljømæssige konsekvenser for dem i forbindelse med planlagte udviklingsaktiviteter, og at resultaterne af disse undersøgelser skal betragtes som grundlæggende kriterier for gennemførelsen af udviklingsaktiviteterne.²¹⁹ Konventionen fastslår herudover, at forbedring af arbejds- og levevilkår og af sundheds- og uddannelsesniveaue for de pågældende folk skal – med inddragelse af og i samarbejde med dem – have en høj prioritet i planer for generel økonomisk udvikling i de områder, de bor i.

Særlige projekter for udvikling af de pågældende områder skal udformes på en sådan måde, at de fremmer en sådan forbedring.²²⁰

ILO-konventionen om oprindelige folks rettigheder og stammefolk i selvstændige stater suppleres af FN's deklaration om oprindelige folks rettigheder. Deklarationen er ikke juridisk bindende, men er resultatet af 20 års forhandling om oprindelige folks individuelle og kollektive rettigheder m.v.²²¹

FN's konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsafgørelser på miljøområdet (Århuskonventionen) blev vedtaget i 1998. Konventionen indebærer blandt andet, at befolkningen har mulighed for at deltage i beslutningsprocesser i større naturforvaltningsprojekter og har endvidere til formål at sikre borgernes rettigheder på miljøområdet. Konventionens artikel 7 fastslår, at der skal fastsættes passende praktiske og/eller andre foranstaltninger med henblik på offentlighedens deltagelse ved udarbejdelsen af planer og programmer, der vedrører miljøet, og at dette udføres på en gennemsigtig og retfærdig måde, efter at have stillet de nødvendige oplysninger til rådighed for offentligheden.²²²

Konventionen omfatter således adgangen til oplysninger, adgangen til at deltage i beslutninger samt adgangen til at klage og få afgørelser prøvet ved domstolene. Ved Danmarks ratifikation af konventionen blev der taget territorielt forbehold i forhold til Grønland. Det blev oplyst, at Grønland er meget interesseret i at fremme de fundamentale idéer og principper i konventionen, men at konventionen var rettet mod lande med en større befolkning og en tilsvarende større administration.²²³

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er inkorporeret i Grønland, og er således en del af grønlandsk lov.²²⁴ Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 4. tillægsprotokol, artikel 2, stk. 1 sikrer, at enhver, der retmæssigt opholder sig på en stats territorium, har ret til bevægelsesfrihed inden for dette territorium. Ligesom med adskillige andre menneskerettigheder gælder det også her, at der er situationer, hvor myndighederne kan begrænse bevægelsesfriheden, hvis det sker i overensstemmelse med lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund. Begrænsningerne kan være hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde offentlig orden, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte den offentlige sundhed eller moral, eller for at beskytte andres menneskerettigheder.²²⁵

Også FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 12 beskytter denne ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted ved lovligt ophold på en stats område. Retten kan dog begrænses, såfremt begrænsningen er fastsat

ved lov og er nødvendig for at beskytte statens sikkerhed, den offentlige orden, den offentlige sundhed eller sædelighed eller andres rettigheder og friheder.²²⁶

Artikel 6 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som er gældende for Grønland,²²⁷ fastslår, at staten skal tage skridt for at opnå den fulde virkeliggørelse af retten til at arbejde, hvilket omfatter uddannelsesprogrammer og fremgangsmåder til opnåelse af en støt økonomisk, social og kulturel udvikling samt fuld og produktiv beskæftigelse under forhold, der tilsikrer den enkelte politisk og økonomisk frihed. Af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 13, følger det, at enhver har ret til uddannelse, herunder forskellige former for teknisk og faglig uddannelse.

Endelig bør FN's retningslinjer for erhverv og menneskerettigheder nævnes. Retningslinjerne indeholder bestemmelser om blandt andet virksomheders ansvar for at respektere menneskerettighederne, herunder adressere de menneskeretlige konsekvenser af virksomhedens aktiviteter.²²⁸

8.3 DEN NATIONALE RAMME

8.3.1 INTRODUKTION TIL DET GRØNLANDSKE ARBEJDSMARKED

Der bor i Grønland ca. 37.619 personer i den arbejdsdygtige alder,²²⁹ hvoraf ca. 26.791 er i arbejde.²³⁰ Beskæftigelsen fordeler sig således: Bygge- og anlæg: 2.142, fiskeri: 1.469, handel og reparation: 5.102, industri: 1.046, offentlig administration: 10.663, transport: 2.643 og øvrige beskæftigelser: 4.490.²³¹ Der har fra 2007 til 2011 været en stigning i tildeling af sociale velfærdsydelse på knap 11 procent.²³² Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der i 2012 var ca. 2.990 registrerede arbejdssøgende i de grønlandske byer, og at dette er en stigning på ca. 200 i forhold til 2011, således at der ca. er 9.500 uden for arbejdstyrken.²³³ En opgørelse fra Grønlands statistik viser, at arbejdsløsheden i Grønland er på 9,4 procent.²³⁴

Beskæftigelsesministeriet har på området for uddannelsesniveaue i Grønland oplyst, at af bosatte i Grønland har ca. 75 procent en uddannelse svarende til folkeskole eller under, mens ca. 13 procent har en erhvervsuddannelse og ca. 8 procent en videregående uddannelse. Beskæftigelsesministeriet vurderer på denne baggrund, at der blandt andet på grund af dette uddannelsesmæssige efterslæb er ca. 2.000 stillinger besat med udenlandsk arbejdskraft, hovedsageligt dansk og nordisk arbejdskraft (særligt Island).²³⁵

8.3.2 STORSKALALOVEN SÆTTER RAMMERNE

I efteråret 2011 nedsatte Naalakkersuisut en arbejdsgruppe, der havde til opgave at fremkomme med en redegørelse om rammevilkårene for realiseringen af storskalaprojekter i Grønland ved at undersøge de eksisterende rammebetingelser. Arbejdsgruppen skulle undersøge, om der i den gældende

lovgivning var barrierer i forhold til at gennemføre storskalaprojekter. Arbejdsgruppen skulle på baggrund heraf fremkomme med forslag til især anlægsfasen for storskalaprojekterne.²³⁶ Således blev storskalaloven til på baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger i december 2012.

Storskalaloven blev mødt med kritik rettet mod udenlandske arbejdstageres løn- og ansættelsesvilkår og blev ændret i november 2013.²³⁷

Naalakkersuisut anfører i bemærkningerne til lovforslaget, at der med lovændringen ønskes at præcisere, hvordan arbejdsretlige regler finder anvendelse for udenlandske arbejdstagere i Grønland.²³⁸

TREPARTSAFTALERNE

Det fremgår af storskalalovens § 8, stk. 1, og § 9, stk. 1, at forud for at meddele et projektselskab en tilladelse skal der ske en vurdering af henholdsvis virkningen på miljø (VVM-redegørelse) og den samfundsmæssige bæredygtighed (VSB-redegørelse) ved storskalaprojektet. Disse redegørelser skal forud for indgivelsen til Naalakkersuisut have været i høring hos myndigheder, arbejdsmarkedets parter og lokale foreninger og organisationer, som efter deres vedtægter har til formål at varetage væsentlige interesser vedrørende samfundsmæssig bæredygtighed²³⁹ eller miljøbeskyttelse.²⁴⁰ VSB-redegørelsen danner grundlag for indgåelse af trepartsaftaler i form af Impact Benefit Agreements (IBA) mellem selvstyret, andre myndigheder og projektselskabet.²⁴¹ Der skal således være foretaget høring, inden en trepartsaftale kan indgås.²⁴² Det er et krav, at en sådan trepartsaftale (IBA-aftale) skal være indgået, før der kan gives tilladelse til et projekt. Af bemærkningerne fremgår det, at en VSB-redegørelse bør omfatte en vurdering af virkningerne på samfundslivet i de berørte lokalsamfund, herunder også beskæftigelsesmuligheder, den sociale ligevægt og de kulturelle værdier.²⁴³

Trepartsaftalerne er socioøkonomiske aftaler. De skal fremme samfundsmæssig bæredygtighed, herunder beskæftigelse, uddannelse og videreuddannelse af lokale, grønlandske arbejdstagere. Endvidere vil der blive fastsat bestemmelser i IBA-aftalen om anvendelse af grønlandsk arbejdskraft, når det er objektivt og sagligt begrundet i hensyn til tilgængeligheden af kvalificeret grønlandsk arbejdskraft og grønlandske virksomheders kapacitet og kompetencer. Storskalalovens § 9 indeholder endvidere en række regler, der direkte eller indirekte varetager grønlandske arbejdstageres interesser. Det sker også ved at fremme anvendelsen af grønlandske virksomheder i forbindelse med storskalaprojekter.²⁴⁴

Det fremgår af bemærkningerne til storskalaloven, at et væsentligt formål med en VSB-vurdering er at få afdækket tilgængeligheden af kvalificeret grønlandsk

arbejdskraft og grønlandske virksomheders kapacitet og kompetencer i forhold til hvad, der nødvendigt for at kunne gennemføre et storskalaprojekt.²⁴⁵

I forhold til uddannelse følger det af storskalaloven § 9, stk. 4, at en trepartsaftale skal indeholde relevante bestemmelser om uddannelse eller videreuddannelse af grønlandsk arbejdskraft og om opbygning eller videreudvikling af grønlandske virksomheders kompetencer og viden.

Det anføres i storskalaloven, at tvister omkring trepartsaftaler skal afgøres af Retten i Grønland som første instans.²⁴⁶ Storskalaloven indeholder imidlertid ikke nogen bestemmelser om håndtering af klager fra andre end kontraktpartnerne.

Naalakkersuisut har afvist at fastsætte krav om virksomhedens håndtering af klager. Af bemærkningerne til storskalaloven fremgår det, at der i forbindelse med tildeling af hver enkelt tilladelse vil blive foretaget en vurdering af den samfundsmæssige bæredygtighed af projektet, og at projektselskabets forhold og vilkårene, der tilbydes de ansatte, også indgår i denne vurdering. Naalakkersuisut udtaler på denne baggrund, at der derfor ikke er fundet anledning til at fastsætte krav om, hvordan den private virksomhed håndterer klager.²⁴⁷

8.4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I GRØNLAND

8.4.1 BEHØRIG SIKRING AF OFFENTLIGE HØRINGSPROCESSER

BAGGRUND

Det fremgår af Storskalaloven, at inden en storskalatilladelse kan meddeles, skal Naalakkersuisut foretage høring ad to omgange. Naalakkersuisut skal gennemføre høring af udkast til VVM-redegørelser og VSB-redegørelser, inden redegørelserne kan godkendes af Naalakkersuisut. Høringen af redegørelserne skal omfatte lokale offentlige myndigheder, grønlandske arbejdsgiverorganisationer og arbejdstagerorganisationer samt lokale foreninger og organisationer, som efter deres vedtægter har til formål at varetage væsentlige interesser vedrørende samfundsmæssig bæredygtighed eller miljøbeskyttelse. Det er endvidere et krav, at der foretages høring af lokale offentlige myndigheder, grønlandske arbejdsgiverorganisationer og arbejdstagerorganisationer samt lokale foreninger og organisationer, som efter deres vedtægter har til formål at varetage væsentlige interesser vedrørende samfundsmæssig bæredygtighed eller miljøbeskyttelse inden indgåelse af en trepartsaftale. I forbindelse med høringen skal høringsparterne modtage oplysninger, der kan danne baggrund for afgivelse af en udtalelse om forhold i trepartsaftalen af væsentlig betydning for grønlandske virksomheder, grønlandske arbejdstagere eller projektets indvirkning på samfundsmæssige eller miljømæssige forhold.²⁴⁸ Det er således et lovkrav, at der foretages høringer

både i forhold til VVM-redegørelser og VSB-redegørelser samt trepartsaftaler, inden der kan meddeles tilladelse til projektet.

Det fremgår af Storskalalovens § 9, at i det omfang regler om foretagelse af VSB-redegørelser ikke følger af anden lovgivning, skal denne foretages i overensstemmelse med anerkendt god international praksis på området. Tilsvarende bestemmelse for VVM-redegørelser findes ikke i Storskalaloven.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Århuskonventionen har blandt andet til formål at sikre, at befolkningen har mulighed for at deltage i beslutningsprocesser i større naturforvaltningsprojekter. Århuskonventionen giver offentligheden adgang til oplysninger om, og medvirken i beslutningsprocesser om lokale, nationale og internationale miljøsager. Århuskonventionens artikel 6 foreskriver blandt andet, at procedurer for offentlig deltagelse skal give offentligheden mulighed for at fremkomme med enhver kommentar, oplysning, analyse eller mening, som offentligheden finder relevant for den foreslåede aktivitet, samt sikre, at resultatet af den offentlige deltagelse tages behørigt i betragtning ved den endelige afgørelse. Som nævnt ovenfor gælder Århuskonventionen ikke for Grønland.

ILO-konvention nr. 169 om oprindelige folks rettigheder, som er gældende for Grønland, sikrer den grønlandske befolknings ret til inddragelse i procesfaser vedrørende national og regional udvikling, der kan berøre dem direkte, og at resultaterne af disse undersøgelser skal betragtes som grundlæggende kriterier for gennemførelsen af disse aktiviteter.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Grønland:

- Indgår i dialog med Danmark om, hvorvidt Århuskonventionen bør sættes i kraft for Grønland
- Sikrer, at der foretages løbende evaluering af høringsprocessen, sådan at offentligheden tages behørigt i betragtning ved den endelige meddelelse af storskalatilladelser
- Inddrager uvildige eksperter i den indledende fase af miljøvurderingen (VVM)

- Inddrager uafhængige eksperter i vurderingen af den samfundsmæssige bæredygtighed (VSB)
- Indsætter bestemmelse i storskalaloven om, at VVM-redegørelser skal foretages i overensstemmelse med anerkendt god international praksis på området, såfremt regler omkring VVM-redegørelser ikke følger af anden lovgivning

8.4.2 UDENLANDSKE ARBEJDSTAGERES GEOGRAFISKE BEVÆGELSESFRIHED

BAGGRUND

Det grønlandske Departement for Erhverv og Arbejdsmarked, (nu Departement for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked) har oplyst, at Naalakkersuisut i en tilladelse til gennemførelse af et storskalaprojekt vil fastsætte vilkår om, at udenlandske arbejdstagere skal arbejde og bo i bestemte områder, samt at de udenlandske arbejdstagere generelt skal opholde sig alene i disse områder.²⁴⁹ Naalakkersuisut vil i trepartsaftalen med projektselskabet og den lokale kommune fastsætte nærmere vilkår om disse forhold og om andre forhold vedrørende de udenlandske arbejdstageres ophold i Grønland.²⁵⁰

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

På baggrund af udtalelsen fra det grønlandske Departement for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked er det betænkeligt, at de udenlandske arbejdstageres ret til geografisk bevægelsesfrihed ikke er afdækket. En begrænsning af bevægelsesfriheden for udenlandske arbejdstagere, som opholder sig retsmæssigt i Grønland, vil imidlertid ikke nødvendigvis være i strid med den 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 2, stk. 1, om retten til geografisk bevægelsesfrihed samt FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 12, stk. 1 om retten til at færdes frit. Dette skyldes, at der inden for særlige områder kan gennemføres restriktioner, som er indført ved lov, og som i et demokratisk samfund tjener almenvellet.²⁵¹ Af Storskalalovens § 10, stk. 6, fremgår, at ansættelsesvilkår og arbejdsforhold for udenlandske arbejdstagere, der anvendes ved udførelse af storskalaprojektets aktiviteter, ikke må være i strid med de for Grønland gældende retsregler eller Grønlands internationale forpligtelser. Det følger af selvstyrelovens § 16, at det er selvstyrets opgave at sikre, at Grønlands

lovgivning og administrationen heraf ikke er i strid med de internationale forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler.

Vi anbefaler – med henblik på at sikre, at krænkelse af menneskerettighederne undgås – at Grønland:

- Nærmere vurderer, hvordan begrænsninger i den geografiske bevægelsesfrihed for udenlandske arbejdstagere i trepartsaftalerne vil kunne fastsættes inden for de menneskeretlige rammer
- Som led i sin deltagelse i trepartsaftalerne påser overholdelsen af de udenlandske arbejdstageres ret til geografisk bevægelsesfrihed

8.4.3 KOMPETENCEUDVIKLINGSOMRÅDET

BAGGRUND

De forestående storskalaprojekter vil betyde en øget efterspørgsel på kvalificeret arbejdskraft. Det fremgår af Naalakkersuisuts efterårsrapportering på uddannelsesområdet, at aluminiumsværket i Maniitsoq vil kunne sikre ca. fire procent af arbejdsstyrken arbejde enten direkte på smelteren eller i et af de jobs, der vil blive oprettet i forbindelse med projektet. Men i gruppen af kvalificeret arbejdskraft inden for de relevante fagområder, eksisterer der dog ingen reel ledighed. Det vurderes på baggrund heraf, at det derfor vil være nødvendigt at få uddannet ny arbejdskraft for ikke at risikere mangel på faglig arbejdskraft inden for andre erhvervsområder.²⁵² Det fremgår af storskalaloven, at der som udgangspunkt skal anvendes grønlandsk arbejdskraft ved udvindingsprojekter.²⁵³

Det fremgår af redegørelsen om rammevilkår for realisering af storskalaerhvervsprojekter i Grønland, at ca. 60 % af arbejdskraftbehovet i driftsfasen vil kunne dækkes med ufaglært arbejdskraft, ca. 30 % med faglærte arbejdere og 10 % med en længerevarende uddannelse.²⁵⁴

"Projekt Kompetenceudvikling for Ufaglærte" er en del af Naalakkersuisuts langsigtede uddannelsesplan. Formålet med projektet er at sikre muligheden for, at personer kan indgå i kompetenceudviklingsforløb for at mindske risikoen for

ledighed og samtidig imødekomme efterspørgslen på arbejdskraft blandt andet inden for den potentielle råstofindustri.²⁵⁵ Råstofsektoren har et stort beskæftigelsespotentiale. Naalakkersuisut peger derfor på at for at sikre, at grønlandske arbejdere får del i de mange nye jobs, kræver det, at der er et stort fokus på uddannelse af de unge, samt opkvalificering eller omskoling af de, der allerede er i arbejdsstyrken. Det ses derfor som en vigtig prioritering i både Naalakkersuisuts uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik.²⁵⁶

Projekt Kompetenceudvikling for Ufaglærte administreres i dag både af Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur, og Ligestilling og af Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked. Kurserne udvikles og gennemføres af brancheskolerne, der sorterer under Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur, og Ligestilling. Til gengæld er tilskudskontoen til Projekt Kompetenceudvikling for Ufaglærte underlagt Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked, hvilket medfører en række ulemper.²⁵⁷

Der gælder forskellige administrative praksis og rutiner i de to departementer, og sagsbehandlerne på de to områder arbejder uafhængigt af hinanden.²⁵⁸ Dette medfører problemer i forhold til brancheskolernes administration, idet en del af den aktivitetsplan, som de aftaler med Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur, og Ligestilling i forbindelse med finanslovsarbejdet, er afhængig af en tilskudsbevilling fra Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked.²⁵⁹

Konstruktionen vanskeliggør en overordnet politisk og strategisk styring af efteruddannelsesområdet.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Artikel 6 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder beskytter retten til at arbejde, og fastslår at for at opnå den fulde virkeliggørelse af denne ret, skal staten tage skridt som blandt andet omfatter uddannelsesprogrammer og fremgangsmåder til opnåelse af en støt økonomisk, social og kulturel udvikling samt fuld og produktiv beskæftigelse under forhold, der tilsikrer den enkelte politisk og økonomisk frihed.

Det anerkendes i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheds artikel 13 om retten til uddannelse at for at opnå den fulde virkeliggørelse af denne ret, skal forskellige former for teknisk og faglig uddannelse gøres alment tilgængelig med alle dertil egnede midler. Formålet med retten til uddannelse er blandt andet, som det fremgår af konventionen, at uddannelse skal gøre det muligt for alle at gøre en nyttig indsats i samfundet.

Det følger af artikel 7, stk. 2 i ILO-konvention nr. 169 om oprindelige folk og stammefolk i selvstændige stater, at blandt andet uddannelsesniveaue for de pågældende folk skal – med inddragelse af og i samarbejde med dem – have høj

prioritet i planer for generel økonomisk udvikling i de områder, de bor i. Særlige projekter for udvikling af de pågældende områder skal udformes på en sådan måde, at de fremmer en sådan forbedring.²⁶⁰

Den manglende samlede indsats i Grønland vanskeliggør muligheden for at udvikle et tilgængeligt og funktionelt videreuddannelsessystem for især ufaglærte personer.

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Grønland:

- Styrker kompetenceudviklingen af ufaglærte
- Sikrer at de konkrete videreuddannelses tiltag kun henhører under ét departement

8.4.4 KLAGEADGANG

BAGGRUND

Det anføres i Inatsisartutlov om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter, at tvister omkring trepartsaftalerne skal afgøres af Retten i Grønland som første instans. Det fremgår imidlertid ikke af loven om områderne for miljø og arbejdstagerforhold, som ikke er direkte nævnt i trepartsaftaler, nyder samme domstolsadgang. Det må påregnes, at der kan opstå menneskeretlige udfordringer på området for miljø og arbejdstagerforhold i forbindelse med de potentielle storskalaprojekter, og at der på nuværende tidspunkt ikke findes et organ, der har til hovedformål at kontrollere og håndtere disse udfordringer.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

OECD (Organisationen for økonomisk samarbejde og udvikling) har udarbejdet en række retningslinjer for multinationale virksomheder. Retningslinjerne er en række ikke-bindende anbefalinger om ansvarlig virksomhedsadfærd fra de tilsluttede lande til multinationale virksomheder, der opererer i eller ud af de pågældende lande.

Danmark har tilsluttet sig retningslinjerne, hvilket medfører en forpligtelse til at oprette såkaldte nationale kontaktpunkter, som skal arbejde for at fremme og gennemføre retningslinjerne nationalt. Kontaktpunkterne skal blandt andet udbrede kendskabet til retningslinjerne og behandle konkrete klager over virksomheders brud på retningslinjerne.

Det er som udgangspunkt frivilligt for virksomheder, om de vil overholde retningslinjerne, som ikke kan retshåndhæves. Dog kan nogle af de områder, der dækkes af retningslinjerne, også være underlagt national lovgivning og internationale forpligtelser. Retningslinjerne indeholder anbefalinger inden for en række områder, herunder menneskerettigheder, miljø, arbejdstagerforhold og antikorrruption.

En virksomhed kan efter retningslinjerne deltage i klagesagsbehandlingen ved kontaktpunkterne. I 2012 blev Mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd oprettet. Institutionen er det danske OECD-kontaktpunkt for OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder. Det anføres i § 13 i lov om mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd²⁶¹, at loven ikke gælder for Grønland, men at den ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

Århuskonventionen fastslår, at det bør tilstræbes at sikre, at offentlige myndigheder og deres ansatte yder offentligheden assistance til og vejledning i at søge adgang til oplysninger, at deltage i beslutningsprocesser og at klage eller søge domstolsprøvelse på miljøområdet.²⁶²

Vi anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Grønland:

- Indgår i dialog med Danmark om, at lov om mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd sættes i kraft for Grønland, og at det i den forbindelse overvejes, hvordan det bedst sikres, at Grønlands viden og erfaring inddrages

SUMMARY IN ENGLISH

Human rights plays a role in many different areas. Inheritance for legally fatherless children, working conditions for miners in the extractive industries and clarity in administrative structures are examples where rights are at stake for the individual. At the same time, there are cases where it is not always easy to determine what is a relevant human rights issue.

In this report, the Danish Institute for Human Rights and the Human Rights Council of Greenland provide a snapshot of the human rights situation in Greenland 2014, focusing on seven selected areas.

The report describes the international and national human rights frameworks within the following areas:

1. Implementation of human rights
2. Children
3. Disability
4. Rule of law
5. Dissemination of human rights
6. Education
7. Extractive industries

The report provides an overview and raises a number of human rights issues for each area. In addition, we provide recommendations on how human rights can be strengthened in Greenland in the seven areas. It is our intention that this report will be regularly updated in the future and will eventually be expanded to include more topics.

The report begins with a brief introduction to Greenland's population, autonomy and authority structure. This is followed by a review of the human rights framework and our recommendations for each area.

In this summary, we briefly describe the individual issues and key recommendations.

Implementation of human rights

Every state must ensure adequate human rights protection in relation to the international human rights conventions, but it is largely up to the individual state to decide how this should be carried out.

We recommend that several human rights conventions that apply to Denmark should also apply to Greenland. These include the Council of Europe conventions on electronic processing of personal data and the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse.

We also recommend that Greenland enter into dialogue with Denmark to accede to a number of international agreements that have not yet been adopted by Denmark, such as the optional protocols on individual complaints mechanisms under some UN conventions, such as the Convention on the Rights of the Child and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

Children

Increasing focus has been placed on children's independent rights. We describe the main principles of the UN Convention on the Rights of the Child and examine, for example, children's possibilities to obtain counseling and support and to access complaints procedures.

We recommend, among other things, that in the future, Greenland should periodically publish data on child neglect, child abuse and violence against children. We also recommend that Greenland introduce a poverty threshold adjusted to Greenlandic conditions and take initiatives to help vulnerable families with children. In addition, we recommend that Denmark officially acknowledge that the European Convention on Human Rights has been violated as concerns a number of Greenlandic persons born out of wedlock (the legally fatherless children).

Disability

Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Greenland entails some challenges, especially in relation to accessibility, educational opportunities and non-discrimination.

We recommend, among other things, that Greenland introduce a ban on discrimination on grounds of disability, and that systematic knowledge be gathered relating to accessibility and to education of persons with disabilities. We also recommend that Greenland prepare a plan of action on how the convention can be implemented.

Rule of Law

A state of law is built on the principles of the rule of law and must therefore rely on transparency in legislative processes, predictability and quality in legislation and in the exercise of legal authority.

We recommend, among other things, that Greenland strengthen the clarity of its authority structure and take effective steps to reduce case processing times in public administration. We also recommend that Greenland, in dialogue with Denmark, establish a database containing the laws of Greenland and those laws of the Kingdom of Denmark which also cover Greenland (Rigslovgivning). In addition, we recommend that Greenland and Denmark establish a commission for legal terminology that can ensure a uniform understanding of key legal concepts.

Dissemination of human rights

Part of a state's human rights obligations is to spread awareness about human rights among the population.

We recommend, among other things, that Greenland conduct an analysis of human rights education in primary schools in order to develop an action plan for this area. Another recommendation is that Greenland conduct an analysis of human rights training of civil servants and then develop a strategy for the area. We also recommend that Greenland ensure that key human rights documents are translated into Greenlandic.

Education

The right to education is a human right in itself, while education is an indispensable means of realizing the protection and respect for other human rights.

We recommend, among other things, that Greenland evaluate the 'traveling teacher system' (rejselærerordningen) and take steps to allow distance learning to a greater extent than previously. We recommend that Greenland identify and take measures to find the causes and reduce pupils dropping out of school. We also recommend that Greenland initiate partnerships between city and village schools to ensure the exchange of experiences.

Extractive industries

A number of challenges arise in relation to the rights of workers and local communities in connection with projected large-scale projects for mineral extraction.

We recommend, among other things, that Greenland ensure compliance with the right of foreign workers to geographic mobility. We recommend that Greenland enhance the possibility for unskilled workers to develop their skills. In addition, we recommend that Greenland enter into dialogue with Denmark for Greenland's implementation of the law on mediation and grievance mechanism for responsible business practices.

SLUTNOTER

¹ Grønlands Statistik, Grønlands befolkning 2014, 12. februar 2014, Befolkningen pr. 1. januar 2005-2014, oversigt 1, side 1.

² Grønlands Statistik, Grønlands befolkning 2014, 12. februar 2014, Befolkningen i kommunerne 2014, oversigt 2, side 2.

³ Den danske regering, Rapport om ILO-konventionen 122 Beskæftigelsespolitik, 1964, for perioden som sluttede den 31. maj 2012, side 2. Tilgængelig på Grønlands Arbejdsgiverforenings hjemmeside: www.ga.gl.

⁴ Grønlands statistik, Grønlands befolkning 2014, 12. februar 2014, Befolkningen i kommunerne 2014, oversigt 2, side 2.

⁵ Rapport om ILO-konventionen 122 Beskæftigelsespolitik 1964 for perioden som sluttede den 31. maj 2012, side 2. Tilgængelig på Grønlands Arbejdsgiverforenings hjemmeside: www.ga.gl.

⁶ Tallene kan findes via Grønlands officielle turismesite: www.greenland.com.

⁷ Tallene kan findes via Østgrønlands officielle turismesite: www.eastgreenland.com.

⁸ Greenland in Figures 2013, Statistics Greenland, 10th revised edition, March 2013, side 9. Population by Municipality, Town and Settlement.

⁹ Selvstyrelovens § 21, stk. 3.

¹⁰ Selvstyrelovens § 1.

¹¹ Selvstyrelovens § 3, stk. 1, der henviser til bilag liste I.

¹² Selvstyrelovens § 3, stk. 2, der henviser til bilag liste II.

¹³ Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut § 2, stk. 1.

¹⁴ Forretningsorden for Inatsisartut af 12. november 2010 med ændringer af 22. september 2011 og 29. maj 2012 § 38, stk. 2.

¹⁵ Forretningsorden for Inatsisartut af 12. november 2010 med ændringer af 22. september 2011 og 29. maj 2012 § 38, stk. 1.

¹⁶ Forretningsorden for Inatsisartut af 12. november 2010 med ændringer af 22. september 2011 og 29. maj 2012 § 38, stk. 3.

¹⁷ Forretningsorden for Inatsisartut af 12. november 2010 med ændringer af 22. september 2011 og 29. maj 2012 § 3, stk. 1.

¹⁸ Departementerne kan findes på Naalakkersuisuts hjemmeside:
www.naalakkersuisut.gl.

¹⁹ Flere informationer om Rigsombudsmanden findes på www.stm.dk under Rigsombudsmanden i Grønland.

²⁰ Tallene kan findes via Grønlands domstoles side: www.gl.dk.domstol.dk » organisation

²¹ Oplysningerne kan findes via justitsministeriets hjemmeside. www.jm.dk » Forside » Ministeriet » Råd » Rådet for Grønlands retsvæsen.

²² Bekendtgørelse af forretningsorden for Rådet for Grønlands Retsvæsen nr. 1179 af 9. december 2008.

²³ Lov om Ombudsmanden for Inatsisartut nr. 8 af 3. december 2009 § 7, herefter ombudsmandsloven.

²⁴ Ombudsmandslovens §§ 15 og 16.

²⁵ Ombudsmanden for Inatsisartuts beretning for 2010, side 7. Institutionen er etableret 1. april 1995, jf. § 16 i landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand. Lovgrundlaget er nu Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

²⁶ For eksempel ombudsmanden for Inatsisartuts beretning for 2010 afsnit 5, sag 01-1, og beretning for 2003, afsnit 5, sag 12-1.

²⁷ Ombudsmandslovens § 11.

²⁸ Ombudsmandslovens § 17.

²⁹ Lennart Frandsen, Inspektionschef, *Detentioner i Grønland - et langvarigt projekt*, Folketingets Ombudsmandsberetning 2010.

³⁰ Dette afsnit svarer i det væsentlige til afsnittet "Indhold og afgrænsning" i "Gennemførelse af menneskeretten – status 2013", et kapitel i "Menneskerettigheder i Danmark – status 2013", Institut for Menneskerettigheder, 2013.

³¹ Dette afsnit er uddrag af afsnittet "Staterne har stor valgfrihed ved gennemførelsen af menneskerettigheder" i "Gennemførelse af menneskeretten – status 2013", et kapitel i "Menneskerettigheder i Danmark – status 2013", Institut for Menneskerettigheder, 2013.

³² FN's Menneskerettighedskomiteé: General Comment No. 3: Implementation at the national level, 29. juli 1981, og bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Silver m.fl. mod Storbritannien, afgørelse af 25. marts 1983, app. nr. 7136/75, pr. 113; James m.fl. mod Storbritannien, , afgørelse af 21. februar 1986, app. nr. 57877/09, pr. 84 og senest Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, M.S. mod Kroatien, afgørelse af 25. april 2013, app. nr. 36337/10, pr. 105.

³³ FN's Handicapkonventions artikel 33.

³⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Melnychenko mod Ukraine*, afgørelse af 19. oktober 2004, app. nr. 17707/02, pr. 55 og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Py v. France*, afgørelse af 11. januar 2005, app. nr. 66289/01, pr. 46.

³⁵ Verdenskonferencen om menneskerettigheder, Vienna Declaration and Programme of Action, vedtaget 25 juni 1993, pr. 5.

³⁶ Se præambelen i Lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre og bemærkningerne hertil.

³⁷ Anordning nr. 814 af 18. september 2001 om ikrafttræden for Grønland af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

³⁸ Traktatretskonventionen af 1969, artikel 29.

³⁹ Parisprincipperne er medtaget i dansk oversættelse til lovforslaget bag lov nr. 553 af 18. juni 2012 om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, dvs. lovforslag L 154, fremsat 11. april 2012.

⁴⁰ Anordning nr. 393 af 23. april 2014 om ikrafttræden for Grønland af lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.

⁴¹ Bekendtgørelse nr. 74 af 9. juli 1965 af Den Europæiske Socialpagt af 18. oktober 1961.

⁴² Bekendtgørelse nr. 18 af 11. marts 2010 af ILO-konvention nr. 187 af 15. juni 2006 om rammer for fremme af sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen.

⁴³ Bekendtgørelse nr. 59 af 16. maj 1991 af europæisk konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger.

⁴⁴ Bekendtgørelse nr. 57 af 15. oktober 2010 af konvention af 25. oktober 2007 om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug. Konventionen er gennemført i Danmark ved lov nr. 319 af 28. april 2009 om ændring af straffeloven og retsplejeloven.

⁴⁵ Bekendtgørelse nr. 34 af 23. oktober 2003 af valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi.

⁴⁶ Se www.hcch.net for information om Danmarks ratifikation af konventionen.

⁴⁷ Et forslag til Inatsisartutbeslutning om at Grønlands Selvstyre tiltræder et udkast til anordning om ikrafttræden for Grønland af lov om Haagerbørnebeskyttelseskonventionen afventer, at Naalakkersuisut forelægger det for Inatsisartut. Det er ikke, som forventet, forelagt Inatsisartut i foråret 2014. Inatsisartut, *Redegørelse for dagsordenen*, 18. marts 2014, FM2014/2.

⁴⁸ Bekendtgørelse nr. 103 af 17. oktober 1991 af den europæiske konvention af 20. maj 1980 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om forældremyndighed.

⁴⁹ Bekendtgørelse nr. 18 af 19. juni 2012 af den europæiske konvention af 27. november 2008 om adoption af børn (revideret).

⁵⁰ Bekendtgørelse nr. 11 af 29. april 2004 af FN-protokol af 15. november 2000 om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af De Forenede Nationers konvention af 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

⁵¹ Bekendtgørelse nr. 15 af 2. marts 2010 af Europarådets konvention af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel.

⁵² Selvstyrelovens § 12, stk. 1.

⁵³ Dette afsnit svarer i det væsentlige til afsnit 4.3. i "Gennemførelse af menneskeretten – status 2013", et kapitel i "Menneskerettigheder i Danmark – status 2013", Institut for Menneskerettigheder, 2013.

⁵⁴ Verdenskonferencen om menneskerettigheder, Vienna Declaration and Programme of Action, del 2, vedtaget 12. juli 1993, A/CONF.157/23, pr. 71.

⁵⁵ Dette afsnit svarer i det væsentlige til afsnittet "Den internationale ramme" i "Børn – status 2013", et kapitel i "Menneskerettigheder i Danmark – status 2013", Institut for Menneskerettigheder, 2013.

⁵⁶ Se for eksempel FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheders artikel 24.

⁵⁷ Børnekonventionens artikel 1.

⁵⁸ Bekendtgørelse nr. 90 af 7. oktober 1993. Børnekonventionen er offentliggjort i Nalunaarutit 1993, Serie A, s. 309.

⁵⁹ Børnekonventionens artikel 2.

⁶⁰ Børnekonventionens artikel 3.

⁶¹ Manfred Nowak, "A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 6, The Right to Life, Survival and Development", Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

⁶² Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

⁶³ Se bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Z og andre mod Storbritannien*, afgørelse af 10. maj 2001, app. nr. 29392/95 samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *E og andre mod Storbritannien*, afgørelse af 26. november 2002, app. nr. 33218/96.

⁶⁴ Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge, § 3.

⁶⁵ Grønlands statistik, Grønlands befolkning 2014, 12 februar 2014, Befolkningen pr. 1. januar 2005-2014, oversigt 1, side 1.

⁶⁶ Grønlands statistik, Grønlands befolkning 2014, 12 februar 2014, Befolkningen i kommunerne 2014, oversigt 2, side 2.

⁶⁷ Grønlands statistik, Grønlands befolkning 2014, 12 februar 2014, Befolkningen i kommunerne 2014, oversigt 2, side 2.

⁶⁸ Politiet i Grønland, Årsstatistik 2012.

⁶⁹ Else Christensen, Lise G. Kristensen, Siddhartha Baviskar, *"Børn i Grønland, en kortlægning af 0-14-årige børns og familiers trivsel"*, SFI, 2008.

⁷⁰ Inatsisartutlov nr. 11 af 22. november 2011 om Børnetalsmand og Børneråd, §§ 11 og 12.

⁷¹ Flere informationer er tilgængelige på Naalakkersuisuts hjemmeside: www.naalakkersuisut.gl » Departementet for Familie- og Justitsvæsen med overskriften "Samarbejde med UNICEF" samt på UNICEF's hjemmeside: www.unicef.dk.

⁷² Naalakkersuisut, *"Sundhedsvæsenets årsberetning 2010"*, 2010, side 22.

⁷³ Årsopgørelsen Børne- og Ungetelefonen 2010, PAARISA.

⁷⁴ Tilgængelig på Naalakkersuisuts hjemmeside: www.naalakkersuisut.gl » Lovgivning under Departementet for Familie- og Justitsvæsen.

⁷⁵ Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, § 7, stk. 1.

⁷⁶ Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge, §§ 39 og 10.

⁷⁷ Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation, § 8, stk. 3.

⁷⁸ Else Christensen, Lise G. Kristensen, Siddhartha Baviskar, *"Børn i Grønland, en kortlægning af 0-14-årige børns og familiers trivsel"*, SFI, 2008, side 16.

⁷⁹ Cecilia Petrine Pedersen og Peter Bjerregaard, *"Det svære Ungdomsliv, Unges Trivsel i Grønland 2011 – en undersøgelse blandt de ældste Folkeskoleelever"*, SIF's Grønlands tidsskrifter nr. 24, Statens Institut for Folkesundhed København, 2012, side 11 samt 83 ff.

⁸⁰ Børnekonventionens artikel 19.

⁸¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (17 May 2013, E/C.12/DNK/CO/5), Concluding observations on fifth report, para. 14.

⁸² Børnekonventionens artikel 34.

⁸³ Den danske forældreansvarslov, som afskaffede revselsesretten, trådte i kraft i 1997. Et forslag til Inatsisartutbeslutning om at Grønlands Selvstyre tiltræder anordning om ikrafttræden for Grønland af forældreansvarsloven afventer, at Naalakkersuisut forelægger det for Inatsisartut. Det er ikke, som forventet, forelagt Inatsisartut i foråret 2014. Inatsisartut, *Redegørelse for dagsordenen*, 18. marts 2014, FM2014/2.

⁸⁴ Se blandt andet Else Christensen, Lise G. Kristensen, Siddhartha Baviskar, *"Børn i Grønland, en kortlægning af 0-14-årige børns og familiers trivsel"*, SFI, 2008, side 123.

⁸⁵ Cecilia Petrine Pedersen, Stine Schou Mikkelsen, Peter Bjerregaard, *"Ingen børn skal vokse op i fattigdom"*, MIO, 2013 samt Hilmar Ögmundsson,

"Indkomster og indkomstfordeling i Grønland 2007", Skatte- og Velfærdskommissionen, 2010.

⁸⁶ Børnekonventionens artikel 6.

⁸⁷ Børnekonventionens artikel 27.

⁸⁸ Committee on the Rights of the Child reviews report of Denmark, The fourth periodic report of Denmark, (CRC/C/DNK/4), comments 23, 24 & 54.

⁸⁹ FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder artikel 10, 11 og 12. Offentliggjort ved bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976.

⁹⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (17 May 2013, E/C.12/DNK/CO/5), Concluding observations on fifth report, para. 16.

⁹¹ Inatsisartutlov nr. 11 af 22. november 2001 om Børnetalsmand og Børneråd.

⁹² Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, § 7, stk. 1.

⁹³ Inatsisartutlov nr. 11 af 22. november 2001 om Børnetalsmand og Børneråd § 8, stk. 3, nr. 1.

⁹⁴ Børnekonventionens artikel 4.

⁹⁵ General Comment No. 2: The Role of Independent National Human Rights Institutions in the promotion and protection of the rights of the child CRC/GC/2002/2, November 2002, nr. 13.

⁹⁶ Lov nr. 197 af 16. juni 1962 om børns retsstilling i Grønland. Loven trådte i kraft i Vestgrønland 1. juni 1963 og i Nord- og Østgrønland 1. juli 1974 ved kgl. anordning nr. 241 af 6. maj 1974.

⁹⁷ Jens Heinrich, Sniff Andersen Nexø, Linda Nielsen, *"Historisk udredning om retsstillingen for børn født uden for ægteskab i Grønland 1914-1974"*, afgivet til Statsministeriet d. 1. juni 2011.

⁹⁸ Forslag til Lov om ændring af lov for Grønland om børns retsstilling og arvelov for Grønland (Fastslåelse af faderskab til børn født uden for ægteskab før ikrafttræden af lov for Grønland om børns retsstilling m.v.), lovforslag L16, fremsat for Folketinget 2. oktober 2013. Se eventuelt også Institut for Menneskerettigheders høringssvar af 5. december 2012 og instituttets brev til Folketingets Grønlandsudvalg af 3. februar 2014.

⁹⁹ Se blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Marckx mod Belgien*, afgørelse af 13. juni 1979, app. nr. 6833/74, *Brauer mod Tyskland*, afgørelse af 28. maj 2009, app. nr. 3545/04, *Bäcklund mod Finland*, afgørelse af 6. juli 2010, app. nr. 36498/05, og *Grönmark mod Finland*, afgørelse af 6. juli 2010, app. nr. 17038/04.

¹⁰⁰ Et lovforslag er fremsat for Folketinget d. 2. oktober 2013. Se om dette ovenfor.

¹⁰¹ Kapitlet er baseret dels på en selvstændig statusrapport om rettigheder for mennesker med handicap i Grønland, udarbejdet af Institut for

Menneskerettigheder, men ikke udgivet, dels på information fra instituttets hjemmeside om gennemførelse af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

¹⁰² Se f.eks. Handicapkonventionens artikel 9 om tilgængelighed.

¹⁰³ Handicapkonventionens præambel, litra e.

¹⁰⁴ Handicapkonventionens præambel, litra b og c

¹⁰⁵ Handicapkonventionens artikel 3 om generelle principper samt Handicapkonventionens artikel 9 om tilgængelighed.

¹⁰⁶ Handicapkonventionens artikel 45 samt bekendtgørelse nr. 35 af 15. september 2009.

¹⁰⁷ Se Inatsisartuts oversigt over samlinger, 18. mødedag, onsdag den 7. november 2012, punkt 61. Tilgængelig på: www.inatsisartut.gl.

¹⁰⁸ Mere Information om Handicapkonventionen kan findes gennem FN's hjemmeside: <https://treaties.un.org>.

¹⁰⁹ Tidsplan og indhold af forslag til folketingsbeslutning nr. 58 om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol af 13. december 2006 til konventionen om rettigheder for personer med handicap kan findes på Folketingets hjemmeside: www.ft.dk.

¹¹⁰ Institut for Menneskerettigheders høringssvar af 20. januar 2014, *Høring over udkast til beslutningsforslag om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol af 13. december 2006 til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap*, j.nr. 540.10 /30130/MVL /DETS.

¹¹¹ Se bemærkningerne til forslag til folketingsbeslutning nr. 58 om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol af 13. december 2006 til konventionen om rettigheder for personer med handicap, side 4.

¹¹² Bemærkninger til landstingsforordning om hjælp til vidtgående handicappede, side 1.

¹¹³ Inatsisartutforordning nr. 10 af 31. maj 2010 om ændring af landstingsforordning om hjælp til personer med vidtgående handicap (Udlægning af til kommunerne).

¹¹⁴ Handicapkonventionens artikel 9.

¹¹⁵ Handicapkonventionens præambel, litra e samt artikel 9, stk. 1.

¹¹⁶ Handicapkonventionens artikel 31.

¹¹⁷ Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 4 af 9. februar 1989 om kollegiepladser for folkeskolens elever § 1.

¹¹⁸ Skatte- og Velfærdskommissionen "Børn og unge", Baggrundsrapport, 2011.

¹¹⁹ Handicapkonventionens artikel 33.

¹²⁰ Handicapkonventionens artikel 33, stk. 1.

¹²¹ For en kort præsentation af retsstatsprincipper og retssikkerhed se for eksempel Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundets

”Retssikkerhedsguide”, 2012, som er tilgængelig på www.menneskeret.dk under emnet ”Lov og ret”.

¹²² For en kort gennemgang af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i forhold til retsstatsprincippet se Jon Fridrik Kjølbro, ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere”, 3. udg., Djøf’s Forlag, 2010, s. 277ff.

¹²³ Se for eksempel stk. 2 i artikel 8, 9, 10 og 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 1, stk. 2, i konventionens 1. tillægsprotokol samt artikel 2, stk. 3, i konventionens protokol nr. 4.

¹²⁴ *Sunday Times mod Storbritannien*, afgørelse af 26. april 1979, pr. 49.

¹²⁵ Jon Fridrik Kjølbro, ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere”, 3. udg., Djøf’s Forlag, 2010, s. 874, som henviser til sagen *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987, pr. 78.

¹²⁶ Jon Fridrik Kjølbro, ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere”, 3. udg., Djøf’s Forlag, 2010, s. 876.

¹²⁷ Grundlovens § 1.

¹²⁸ Grundlovens § 71 (personlig frihed og sikkerhed), § 72 (privat- og familieliv), og § 73 (boligens ukrænkelighed).

¹²⁹ Grundlovens §§ 12-27 (regeringen), §§ 28-58 (Folketinget) og §§ 61-65 (domstolene).

¹³⁰ Lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre, § 1.

¹³¹ Grundlovens § 3 og lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre, § 1.

¹³² Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

¹³³ Forvaltningslov (lov nr. 571/1985), sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 1188 af 27. dec. 1994.

¹³⁴ Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen (grønlandske myndigheder) og lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 572/1985), sat i kraft for Grønland ved kgl. anordning nr. 1187 af 27. dec. 1994 (rigsmyndigheder).

¹³⁵ Lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre m.v. og lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre.

¹³⁶ Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (grønlandske myndigheder) og lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand (rigsmyndigheder).

¹³⁷ Retsplejelov for Grønland, lov nr. 305 af 30. april 2008.

¹³⁸ Anders Jørgensen, ”Forvaltningsmyndighedsstrukturen i den grønlandske centraladministration” i Ombudsmanden for Inatsisartuts beretning 2011, side 27 ff.

¹³⁹ Anders Jørgensen, *"Forvaltningsmyndighedsstrukturen i den grønlandske centraladministration"* i Ombudsmanden for Inatsisartuts beretning 2011, side 31.

¹⁴⁰ Dette afsnit er baseret på Anders Jørgensen, *"Forvaltningsmyndighedsstrukturen i den grønlandske centraladministration"* i Ombudsmanden for Inatsisartuts beretning for 2011, side 27 ff.

¹⁴¹ Anders Jørgensen, *"Forvaltningsmyndighedsstrukturen i den grønlandske centraladministration"* i Ombudsmanden for Inatsisartuts beretning for 2011, side 31.

¹⁴² Anders Jørgensen, *"Forvaltningsmyndighedsstrukturen i den grønlandske centraladministration"* i Ombudsmanden for Inatsisartuts beretning for 2011, side 31.

¹⁴³ Det Sociale Ankenævns årsberetning 2010, side 24.

¹⁴⁴ Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen, § 6.

¹⁴⁵ Det Sociale Ankenævns årsberetning 2010, side 24.

¹⁴⁶ Michael Mikkelsen, *"Generelle problemer i aktindsigtssager"* i Ombudsmanden for Inatsisartuts beretning for 2011, side 23.

¹⁴⁷ Det Sociale Ankenævns hjemmesides information om klageprocessen.

¹⁴⁸ Det Sociale Ankenævn, *"Ny procedure overfor kommunerne"*, Det Sociale Ankenævns hjemmeside, 2013.

¹⁴⁹ Den selvejende retshjælpsinstitution IKIU's årsberetning 2012, side 5.

¹⁵⁰ Den selvejende retshjælpsinstitution IKIU's årsberetning 2012, side 6.

¹⁵¹ Peer Lorenzen m.fl., *"Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer"*, 3. udgave, DJØFs forlag, 2011, s. 725. .

¹⁵² Peer Lorenzen m.fl., *"Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer"*, 3. udgave, DJØFs forlag, 2011, s. 726.

¹⁵³ Naalakkersuisut, *"Lovtekniske Retningslinjer – Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre"*, 2011.

¹⁵⁴ Naalakkersuisut, *"Lovtekniske Retningslinjer – Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre"*, 2011, side 22.

¹⁵⁵ Naalakkersuisut, *"Lovtekniske Retningslinjer – Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre"*, 2011, side 25.

¹⁵⁶ Formanden for Naalakkersuisuts besvarelse af 2. maj 2013 af spm. nr. 36/2013 af 16. april 2013 fra medlem af Inatsisartut, Sara Olsvig.

¹⁵⁷ Se Lovtidende.dk.

¹⁵⁸ Retsinformation.dk. Læs om, hvilke dokumenter man ikke kan finde i Retsinformation under "hjælp".

¹⁵⁹ Ombudsmanden for Inatsisartuts beretning for 2011, side 33.

¹⁶⁰ Bekendtgørelse nr. 1243 af 22. oktober 2013 om retshjælp ved advokater i Grønland.

- ¹⁶¹ Den selvejende retshjælpsinstitution IKIU, Årsberetning 2012, side 1.
- ¹⁶² Bekendtgørelse nr. 1243 af 22. oktober 2013 om retshjælp ved advokater i Grønland, § 5, stk. 3.
- ¹⁶³ Den selvejende retshjælpsinstitution IKIU, Årsberetning 2012, side 3.
- ¹⁶⁴ Ugeskrift for Retsvæsen, U2009.1171H, 2009
- ¹⁶⁵ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Brozicek mod Italien*, afgørelse af 19. december 1989, app. nr. 10964/84.
- ¹⁶⁶ Verdenserklæringen om Menneskerettigheder, artikel 26, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 13, Børnekonventionens artikel 29.
- ¹⁶⁷ FN's Komité for Barnets Rettigheder, General Comment No. 1 (2001) om artikel 29.
- ¹⁶⁸ Vienna Declaration and Programme of Action, pr. 33-34 og 78-82.
- ¹⁶⁹ Plan of Action for the UN Decade for Human Rights Education, 1996, A/51/506/Add.1.
- ¹⁷⁰ UN Declaration on Human Rights Education and Training, A/RES/66/137/, artikel 2. Se også Europarådets Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education.
- ¹⁷¹ Inatsisartutlov nr. 15 af 3. december 2012 om folkeskolen § 2.
- ¹⁷² Inatsisartutlov nr. 15 af 3. december 2012 om folkeskolen §§ 45, 50 og 51.
- ¹⁷³ Læringsmål for Personlig Udvikling, Samfundsfag og Religion & Filosofi for yngste-, mellem- og ældstetrinnet. Tilgængeligt på Undervisningsmiddelforlags hjemmeside: www.ilinniusiorfik.gl » Katalog » Læringsmål.
- ¹⁷⁴ Danmarks 3. rapport til FN's Komité for Barnets Rettigheder, 2003; Danmarks 4. rapport til FN's Komité for Barnets Rettigheder, 2008.
- ¹⁷⁵ Lovtekniske retningslinjer, Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre, reviderede udgave 2011, Grønlands Selvstyre, Formandens Departement, side 3.
- ¹⁷⁶ Sermitsiaq.gl, 4. april 2014: "Børn kan nu på mobilen lære om deres rettigheder".
- ¹⁷⁷ Information kan findes gennem Departementet for Familie – og Justitsvæsens side gennem: www.naalakkersuisut.gl.
- ¹⁷⁸ UN World Programme for Human Rights Education, Plan of Action First Phase. Også gengivet i OHCHR & UNESCO: *"Human Rights Education in Primary and Secondary School Systems: A Self-assessment Guide for Governments"*, 2012.
- ¹⁷⁹ UN World Programme for Human Rights Education, Plan of Action, Second Phase, 2012.
- ¹⁸⁰ "Fakta om Danmark". Tilgængelig via Norden.org's hjemmeside: www.norden.org.

- ¹⁸¹ Greenland in Figures 2013, Statistics Greenland, 10th revised edition, March 2013, side 6. Population.
- ¹⁸² Den danske regering, Rapport om ILO-konventionen 122 Beskæftigelsespolitik, 1964, for perioden som sluttede den 31. maj 2012, side 2. Tilgængelig på Grønlands Arbejdsgiverforening: www.ga.gl.
- ¹⁸³ Greenland in Figures 2013, Statistics Greenland, 10th revised edition, March 2013, side 6. Population.
- ¹⁸⁴ Rapport om ILO-konventionen 122 Beskæftigelsespolitik 1964 for perioden som sluttede den 31. maj 2012.
- ¹⁸⁵ Børnekonventionens artikel 29.
- ¹⁸⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment no.13 (on article 13 the right to education). Se også Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment no. 11 (on article 14 plans of action for primary education).
- ¹⁸⁷ Inatsisartutlov nr. 15 af 3. december 2012 om folkeskolen.
- ¹⁸⁸ Statistisk årbog 2012, Grønlands Statistik, Oversigt 1. Lærere i folkeskolen.
- ¹⁸⁹ Statistisk årbog 2012, Grønlands Statistik, Oversigt 2. Uddannede lærere ansat i folkeskolen i pct. af det normerede antal lærerstillinger.
- ¹⁹⁰ Statistisk årbog 2012, Grønlands Statistik, Tabel 1. Elever i folkeskolen fordelt på klassetrin.
- ¹⁹¹ Formandens Departement, Redegørelse om regional udviklingsstrategi, 2011.
- ¹⁹² Naalakkersuisut, Redegørelse om Naalakkersuisuts Uddannelsesstrategi 2012, april 2012.
- ¹⁹³ Formandens Departement, Redegørelse om regional udviklingsstrategi, 2011, side 11.
- ¹⁹⁴ Formandens Departement, Redegørelse om regional udviklingsstrategi, 2011, side 11.
- ¹⁹⁵ Økonomisk Råds rapport 2012, side 58.
- ¹⁹⁶ Formandens Departement, Redegørelse om regional udviklingsstrategi, 2011, side 20.
- ¹⁹⁷ Formandens Departement, Redegørelse om regional udviklingsstrategi, 2011, side 20.
- ¹⁹⁸ KANUKOKA, "*Plan og visioner for uddannelse af fagfolk og undervisning i bygder*" 2011, KANUKOKA s seminar 11.-13. september 2011.
- ¹⁹⁹ Departementet for Uddannelse og Forskning, I, april 2012, side 19.
- ²⁰⁰ Kommuneqarfik Sermersooq, Udviklingsudvalgets dagsorden, mandag, den 3. oktober 2011 kl. 12.00, side 152.
- ²⁰¹ Ilulissat, "*Rapport samt status på opfølgningen og initiativer*", Midtvejsevalueringen af folkeskolen november 2010 i Ilulissat.

²⁰² Grønlands Statistik, Tabel 1. Uddannelsesforløb fordelt efter uddannelsesart, status og år 2005–2012 samt Tabel 2. Samlet status på erhvervsgrunduddannelserne fordelt på køn 2005–2012.

²⁰³ KANUKOKA, "Plan og visioner for uddannelse af fagfolk og undervisning i bygder" 2011, KANUKOKA s seminar den 11. – 13. september 2011.

²⁰⁴ Økonomisk Råds rapport 2010, "Undersøgelser på uddannelsesområdet", Økonomisk Råd for Grønland, 1. rapport, side 105.

²⁰⁵ Økonomisk Råds rapport 2010, "Undersøgelser på uddannelsesområdet", Økonomisk Råd for Grønland, 1. rapport, side 59.

²⁰⁶ Økonomisk Råds rapport 2012, "Naturressourcer som vækststrategi", Økonomisk Råd for Grønland, 3. rapport, side 58.

²⁰⁷ Formandens Departement, Redegørelse om regional udviklingsstrategi, 2011, Formandens Departement, side 9.

²⁰⁸ Videnscenter om Børn og Unge (MIPI), "Nøgletal om børn og unge i Grønland 2011", april 2012, tabel 7, side 21.

²⁰⁹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *B mod Storbritannien*, afgørelse af 8. juli 1987, app. nr. 9840/82, pr. 60 samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Andersson mod Sverige*, afgørelse af 25. februar 1992, app. nr. 12963/87, pr. 72.

²¹⁰ Almindelige bemærkninger til Inatsisartutlov om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter af 5. oktober 2012, dok. EM2012/110, side 1.

²¹¹ Inatsisartutlov nr. 25 af 18. december 2012 om bygge- og anlægsarbejder, § 1, stk. 1.

²¹² Naalakkersuisut, "Redegørelse om rammevilkår for realisering af storskalaerhvervsprojekter i Grønland", 29. marts 2012, side 8.

²¹³ Beskæftigelsesminister Mette Frederiksens svar på spørgsmål nr. 252 (alm. del) 2012-2013, stillet af Beskæftigelsesudvalget den 18. marts 2013, (Oversigt over gældende ILO-konventioner for Grønland).

²¹⁴ Beskæftigelsesminister Mette Frederiksens svar på spørgsmål nr. 252 (alm. del) 2012-2013, stillet af Beskæftigelsesudvalget den 18. marts 2013, (Oversigt over gældende ILO-konventioner for Grønland).

²¹⁵ Bekendtgørelse nr. 16 af 23. april 1952 om Danmarks ratifikation af den af den internationale arbejdskonference under dens 31. møde i San Francisco fra den 17. juni til den 10. juli 1948 vedtagne konvention om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig.

²¹⁶ Bekendtgørelse nr. 16 af 23. april 1952 om Danmarks ratifikation af den af den internationale arbejdskonference under dens 31. møde i San Francisco fra den 17. juni til den 10. juli 1948 vedtagne konvention om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig, artikel 8, stk. 2.

²¹⁷ Inatsisartutlov nr. 13 af 29. november 2013 om ændring af inatsisartutlov om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter (Præcisering og ændring af regler om udenlandske arbejdstagers løn- og ansættelsesvilkår, om kollektive overenskomster og om udøvelse af arbejdsretlige rettigheder m.v.), § 10b.

²¹⁸ Nalunaarutit, 1997, side 395.

²¹⁹ Bekendtgørelse nr. 97 af 9. oktober 1997 af ILO-konvention nr. 169 af 28. juni 1989 vedrørende oprindelige folk og stammefolk i selvstændige stater.

²²⁰ Bekendtgørelse nr. 97 af 9. oktober 1997 af ILO-konvention nr. 169 af 28. juni 1989 vedrørende oprindelige folk og stammefolk i selvstændige stater, artikel 7, stk. 2.

²²¹ FN's Generalforsamlings resolution af 13. september 2007 (61/295).

²²² Bekendtgørelse af Århuskonventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

²²³ Danmarks reservation ift. Århuskonventionen kan findes gennem FN's hjemmeside: <http://treaties.un.org>.

²²⁴ Anordning nr. 814 af 18. september 2001 om ikrafttræden for Grønland af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

²²⁵ Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 4. tillægsprotokol, artikel 2, stk. 3 og stk. 4.

²²⁶ FN's konvention om borgerlige og politiske rettighedsers artikel 12, stk. 3.

²²⁷ Nalunaarutit, 1999, Serie A, side 1.

²²⁸ UN, Guiding Principles on Business and Human Rights – Implementing the UN "Protect, Respect, and Remedy" Framework, FN, 2011.

²²⁹ Greenland in Figures 2013, Statistics Greenland, 10th revised edition, March 2013, side 10. Population by Gender and Age. 1 January 2013.

²³⁰ Greenland in Figures 2013, Statistics Greenland, 10th revised edition, March 2013, side 16. Labour Force.

²³¹ Greenland in Figures 2013, Statistics Greenland, 10th revised edition, March 2013, side 16. Employment by Trade.

²³² Greenland in Figures 2013, Statistics Greenland, 10th revised edition, March 2013, side 31. Recipients of Social Benefits.

²³³ Beskæftigelsesministeriet, Notat om den grønlandske storskalalov og Grønlands ILO-forpligtelser i relation hertil, marts 2013, Grønlandsudvalget 2012-13 GRU Alm.del Bilag 33, side 1.

²³⁴ Greenland in Figures 2013, Statistics Greenland, 10th revised edition, March 2013, side 7.

²³⁵ Beskæftigelsesministeriet, Notat om den grønlandske storskalalov og Grønlands ILO-forpligtelser i relation hertil, marts 2013, Grønlandsudvalget 2012-13 GRU Alm.del Bilag 33, side 2.

²³⁶ Naalakkersuisut, Redegørelse om rammevilkår for realisering af storskalaerhvervsprojekter i Grønland, 29. marts 2012, side 130.

²³⁷ Inatsisartutlov nr. 13 af 29. november 2013 om ændring af inatsisartutlov om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter (Præcisering og ændring af regler om udenlandske arbejdstageres løn- og ansættelsesvilkår, om kollektive overenskomster og om udøvelse af arbejdsretlige rettigheder m.v.).

²³⁸ Almindelige bemærkninger til forslag til Inatsisartutlov nr. 13 af 29. november 2013 om ændring af inatsisartutlov om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter (Præcisering og ændring af regler om udenlandske arbejdstageres løn- og ansættelsesvilkår, om kollektive overenskomster og om udøvelse af arbejdsretlige rettigheder m.v.), dok. EM 2013/105, bemærkninger til § 9, side 1.

²³⁹ Storskalalovens § 8, stk. 2.

²⁴⁰ Storskalalovens § 9, stk. 2.

²⁴¹ Storskalalovens § 9, stk. 3.

²⁴² Storskalalovens § 9, stk. 5.

²⁴³ Almindelige bemærkninger til Inatsisartutlov om bygge – og anlægsarbejder ved storskalaprojekter af 5. oktober 2012, dok. EM2012/110, bemærkninger til § 9, stk.2, side 46.

²⁴⁴ Storskalalovens § 7, stk. 5.

²⁴⁵ Almindelige bemærkninger til Inatsisartutlov om bygge – og anlægsarbejder ved storskalaprojekter af 5. oktober 2012, dok. EM2012/110, bemærkninger til § 9, side 45.

²⁴⁶ Storskalalovens § 9, stk. 4.

²⁴⁷ Almindelige bemærkninger til Inatsisartutlov om bygge – og anlægsarbejder ved storskalaprojekter af 5. oktober 2012, dok. EM2012/110, bemærkninger til § 9, stk. 2, side 36.

²⁴⁸ Storskalalovens § 9, stk. 5.

²⁴⁹ Justitsministeriets svar på spørgsmål nr. 21 (Alm. del) 2012-2013, stillet af Grønlandsudvalget den 23. november 2012.

²⁵⁰ Beskæftigelsesminister Mette Frederiksens svar på spørgsmål nr. 253 (Alm. Del) 2012-13 i Samråd i Folketingets Beskæftigelsesudvalg om storskala i Grønland.

²⁵¹ Den Europæiske Menneskerettighedskonventions protokol 4, artikel 2, stk. 4.

²⁵² Naalakkersuisut, Efterårsrapportering af status på sektorprogrammet og den ekstraordinære uddannelsesindsats (uddannelsesplanen) 2010, side 5.

²⁵³ Storskalalovens § 7, stk. 5.

²⁵⁴ Naalakkersuisut, *”Redegørelse om rammevilkår for realisering af storskalaerhvervsprojekter i Grønland”*, 29. marts 2012, side 80.

²⁵⁵ Rapport om ILO-konventionen nr. 122 Beskæftigelsespolitik 1964 for perioden som sluttede den 31. maj 2012, side 7. Tilgængelig på Grønlands Arbejdsgiverforening: www.ga.gl.

²⁵⁶ Rapport om ILO-konventionen nr. 122 Beskæftigelsespolitik 1964 for perioden som sluttede den 31. maj 2012, side 4. Tilgængelig på Grønlands Arbejdsgiverforening: www.ga.gl.

²⁵⁷ Naalakkersuisut, Efterårsrapportering af status på sektorprogrammet og den ekstraordinære uddannelsesindsats (uddannelsesplanen) 2010, side 15.

²⁵⁸ Naalakkersuisut, Efterårsrapportering af status på sektorprogrammet og den ekstraordinære uddannelsesindsats (uddannelsesplanen) 2010, side 15.

²⁵⁹ Grønlands Selvstyre, Finanslov for 2013, , side 16 og side 419.

²⁶⁰ Bekendtgørelse nr. 97 af 9. oktober 1997 af ILO-konvention nr. 169 af 28. Juni 1989 vedrørende oprindelige folk og stammefolk i selvstændige stater, artikel 7, stk. 2.

²⁶¹ Lov nr. 546 af 18. december 2012 om mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd.

²⁶² Århuskonventionens artikel 13, stk. 2.