

Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og
Justitsvæsen
Imaneq 4, Postboks 260
3900 Nuuk
Greenland

iniiian@nanog.gl

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 4123 8861
JCH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 17/02460-2

HØRING OM UDKAST TIL NY INATSIARTUTLOV OM GRØNLANDS RÅD FOR MENNESKERETTIGHEDER

14. DECEMBER 2017

Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen har ved e-mail af 13. november 2017 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til et udkast til en ny inatsisartutlov om Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

Instituttet finder det yderst positivt, at Naalakkersuisut med udkastet ønsker at skabe bedre og mere klare rammer for Grønlands Råd for Menneskerettigheder, herunder blandt andet ved at foreslå, at rådet skal have et selvstændigt sekretariat.

Instituttet har forståelse for, at Naalakkersuisut på baggrund af evalueringerne af rådets hidtidige virke har fundet behov for at tage initiativ til at revidere rådsloven for at sikre, at rådet har mulighed for at arbejde mere effektivt.

Instituttet må imidlertid fremhæve, at lovudkastet forudsætter, at rådet skal være uafhængigt, men at lovudkastet på flere punkter begrænser uafhængigheden af Naalakkersuisut.

Instituttet har på den baggrund en række principielle bemærkninger til udkastet, særligt vedrørende rådets uafhængighed af Naalakkersuisut, herunder vedrørende rådets valg af et medlem til Institut for Menneskerettigheders bestyrelse.

Instituttet har desuden bemærkninger vedrørende rådets funktion og opgaver, udpegning af medlemmer, rådets sammensætning, medlemmers valgperiode, rådets afgivelse af beretning m.v. samt til enkelte øvrige bestemmelser.

Sammenfattende finder instituttet, at Naalakkersuisut bør genoverveje, hvordan rådets uafhængighed sikres, herunder ved at sørge for, at det ikke er Naalakkersuisut, der skal udpege medlemmer til rådet, ligesom Naalakkersuisut ikke bør udpege rådets formand.

1. RÅDETS UAFHÆNGIGHED

1.1. LOVFORSLAGET

Det fremgår af lovudkastets § 1, stk. 2, at rådet er uafhængigt. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår: "Der lægges vægt på, at Grønlands Råd for Menneskerettigheder er et politisk uafhængigt råd i overensstemmelse med FN's Parisprincipper, jf. bemærkninger til stk. 1, som ligeledes danner grundlag for Institut for Menneskerettigheder. Inatsisartutloven er udtryk for et fortsat ønske om styrket dialog og samarbejde med Institut for Menneskerettigheder med henblik på kapacitets- og kompetenceopbygning i Grønland indenfor menneskerettighedsområdet."

Institut for Menneskerettigheder har taget denne politiske målsætning som udgangspunkt for vurderingen af lovudkastet.

1.2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Der er en række bestemmelser i udkastet, som kompromitterer rådets uafhængighed, idet Naalakkersuisut får en meget høj grad af indflydelse på rådets virke:

- Naalakkersuisut skal udpege medlemmerne på baggrund af indstillinger fra en række organisationer m.v., dog således at Børnetalsmanden, Ligestillingsrådets formand og Handicaptalsmanden er fødte medlemmer, men de er i forvejen alle tre udpeget af Naalakkersuisut i henhold til særskilte love.
- Naalakkersuisut kan fastsætte kriterierne for udvælgelse af de indstillede kandidater til rådet.
- Naalakkersuisut skal udpege rådets formand.
- Naalakkersuisut kan afsætte et medlem, hvis det har gjort sig skyldig i grov pligtforsømmelse, handler på en måde, der i betydelig grad svækker tilliden til at medlemmet vil udføre opgaverne på betryggende vis, eller mindst fem andre medlemmer indstiller til afsættelse og Naalakkersuisut er enig.

Instituttet finder det helt afgørende for rådets funktion, at det i sit virke er uafhængigt i forhold til offentlige myndigheder og politisk indflydelse. Dels fordi rådet frit skal kunne fremsætte kritik af offentlige myndigheders gennemførelse af menneskerettighederne, dels fordi rådet har indflydelse på instituttets uafhængighed gennem sin udpegning af et medlem til instituttets bestyrelse.

Vurderingen af instituttets uafhængighed kan således blive påvirket af, at det medlem, som udpeges til instituttets bestyrelse, indirekte er valgt af Naalakkersuisut. Se nærmere om valg af medlem til instituttets bestyrelse nedenfor i afsnit 2.

1.2.1 Valg af medlemmer

Instituttet har forståelse for, at den nuværende løsning, hvor medlemsinstitutionerne fremgår direkte af lovteksten, er ufleksibel og på en række måder uhensigtsmæssig. Instituttet finder det dog afgørende, at rådet i sin sammensætning af medlemmer er uafhængigt af Naalakkersuisut.

Instituttet har ingen bemærkninger til, at børnetalsmanden, handicaptalsmanden og Ligestillingsrådet er fast repræsenteret i rådet.

De øvrige medlemmer bør ikke udpeges af Naalakkersuisut, idet rådets uafhængighed kompromitteres, såfremt Naalakkersuisut direkte eller indirekte udpeger samtlige medlemmer af rådet.

Det er derfor meget vigtigt, at der findes et andet alternativ til den nuværende ordning, og instituttet står gerne til rådighed for drøftelser om alternative muligheder.

- Instituttet anbefaler, at Naalakkersuisut genovervejer udkastets § 3, stk. 3, og § 5, stk. 4, i forhold til at sikre, at rådet er uafhængigt.
- Instituttet anbefaler i den forbindelse, at Naalakkersuisut finder en løsning, hvor udpegningen af rådets medlemmer efter § 3, stk. 3, ikke foretages af Naalakkersuisut.
- Instituttet anbefaler endvidere, at hovedkriterierne for udvælgelse bør fremgå af loven, idet loven eventuelt kan overlade til det til et udpegende organ at fastlægge og offentliggøre de nærmere kriterier i forbindelse med indkaldelse af indstillinger af kandidater til rådet.

1.2.2. Valg af formand

Et uafhængigt råd bør have kompetence til selv at vælge sin formand. Det bør være en beslutning, som Naalakkersuisut ikke skal have indflydelse på.

- Instituttet anbefaler, at lovforslaget ændres, således at rådet fortsat selv vælger sin formand blandt sine medlemmer.

1.2.3. Afsættelse af medlemmer

Efter det foreslåede er der overladt et væsentligt skøn til Naalakkersuisut i forhold til at vurdere, om et medlem bør afsættes. Et uafhængigt råds medlemmer bør imidlertid ikke kunne afsættes af Naalakkersuisut.

- Instituttet anbefaler, at § 7 udgår af lovforslaget, men at det i bemærkningerne til § 6, stk. 2, i stedet indarbejdes, at rådets forretningsorden med fordel kan indeholde bestemmelser om, under hvilke omstændigheder et medlem kan ekskluderes af rådet.

2. VALG AF MEDLEM TIL INSTITUT FOR Menneskerettigheders Bestyrelse

Det fremgår af loven om Institut for Menneskerettigheder, at Grønlands Råd for Menneskerettigheder udpeger et medlem til Institut for Menneskerettigheders bestyrelse (§ 3, stk. 2, nr. 8, i anordning nr. 393 af 23. april 2014 om ikrafttræden for Grønland af lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution).

Medlemmet af instituttets bestyrelse udpeges efter anordningen i sin personlige egenskab for en 4-årig periode og kan genudpeges for yderligere en periode. Derefter kan medlemmet først vælges på ny efter mindst 4 års forløb (§ 3, stk. 3, i anordningen).

Et medlem, der udpeges til instituttets bestyrelse, er således valgt for fire år, uafhængigt af hvad inatsisartutloven om rådet fastlægger vedrørende rådsmedlemmers valgperioder. Et bestyrelsesmedlem vil derfor ikke skulle udtræde af instituttets bestyrelse, selv om medlemmets valgperiode i rådet er udløbet.

Instituttets uafhængighed kræver ikke kun, at valget af et medlem af instituttets bestyrelse foregår på en måde, der lever op til Parisprincipperne og den praksis, der gælder for akkreditering af nationale menneskerettighedsinstitutioner, men også at ophøret af bestyrelsesmedlemmers valgperiode er i overensstemmelse hermed.

Der er to hovedproblemstillinger forbundet med rådets valg af bestyrelsesmedlem. For det første bør medlemmer af instituttets bestyrelse, for at sikre instituttets politiske uafhængighed, ikke være indirekte udpeget af Naalakkersuisut, jf. ovenfor om valg af medlemmer. For det andet kan et bestyrelsesmedlem ikke tvinges ud af bestyrelsen, inden de fire år er gået, hvilket der bør tages højde for i overgangsbestemmelserne, jf. nedenfor.

- Instituttet anbefaler, at Naalakkersuisut i forbindelse med en genovervejelse af lovudkastet sikrer, at inatsisartutloven om Grønlands Råd for Menneskerettigheder ikke har nogen negativ indvirkning på Institut for Menneskerettigheders uafhængighed

3. RÅDETS FUNKTION OG OPGAVER

3.1. LOVFORSLAGET

Udkastets § 1 er i det væsentlige uændret i forhold til den gældende lov fra 2012, dvs. at loven ”har til formål at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland ved at etablere Grønlands Råd for Menneskerettigheder (Rådet) i overensstemmelse med FN’s Parisprincipper, der gælder for nationale menneskerettighedsinstitutioner” (§ 1, stk. 1). Dernæst fastslås i stk. 2, at rådet er

uafhængigt og medvirker til generel videns- og kompetenceopbygning om menneskerettigheder i Grønland.

Rådets opgaver er oplyst i § 2, stk. 1, og er identisk med den gældende § 2, stk. 1, om rådets opgaver, dvs. at rådet blandt andet "har til opgave at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland, navnlig ved at

- 1) deltage i overvågning (...) og rapportering (...),
- 2) drøfte udarbejdelse af analyser (...),
- 3) yde rådgivning til Inatsisartut, Naalakkersuisut samt andre offentlige myndigheder og private aktører (...),
- 4) fremme koordination af og bistand til civilsamfundets arbejde (...)
- 5) støtte og fremme undervisning (...)
- 6) medvirke til formidling af information (...)
- 7) foreslå aktiviteter til styrkelse af menneskerettighedernes gennemførelse (...)
- 8) vurdere forløbet af hidtidige aktiviteter på menneskerettighedsområdet (...)."

3.2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Erfaringen med rådets virke har været, at der på næsten alle rådsmøder har været tvivl om rådets funktion og opgaver i det grønlandske samfund, herunder tvivl om, hvad der er rådets opgaver og hvad der er instituttets opgaver.

I forbindelse med selvstyrets evaluering af rådet i 2016, skrev instituttet til Als Research:

"Oprettelsen af rådet skete således i forlængelse af Naalakkersuisuts ønske om at lade Institut for Menneskerettigheder være national menneskerettighedsinstitution for Grønland. Det fremgår blandt andet, at Naalakkersuisut ønskede at oprette et råd med henblik på at "styrke dialogen og samarbejdet med Institut for Menneskerettigheder" (bemærkningerne til rådsloven, side 3) og med henblik på at der "på én gang kunne opnås en vigtig kompetenceopbygning, såvel som en forankring af arbejdet med menneskerettigheder i Grønland samt mere formelle rammer om samarbejdet mellem Institut for Menneskerettigheder og Selvstyret" (bemærkningerne til rådsloven, side 1).

Instituttet finder, som vi tidligere har anført ved andre lejligheder, at kombinationen af rådets viden om forholdene i Grønland og instituttets institutionelle og metodiske viden om arbejdet med menneskerettigheder er væsentlig for at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland, og at dette også lå som en grundpræmis for oprettelsen af rådet. Det var derfor

aldrig meningen med oprettelsen af rådet, at rådet – baseret på frivillighed – skulle løfte et mandat som en national menneskerettighedsinstitution. Vurderingen af rådets aktiviteter bør derfor ses i dette lys.”

Instituttet finder fortsat, at Grønlands Råd for Menneskerettigheder har en meget vigtig rolle i samfundet i forhold til at drøfte menneskeretlige problemstillinger og foreslå eller igangsætte aktiviteter.

Samtidig er det væsentligt at huske, at rådet ikke i sig selv er en national menneskerettighedsinstitution, men er et råd baseret på frivillige kræfter, som oprindeligt blandt andet blev oprettet med henblik på at sikre et godt samarbejde mellem grønlandske aktører og Institut for Menneskerettigheder.

I forhold til beskrivelsen af rådets opgaver i § 2 er der som hidtil taget udgangspunkt i de opgaver, som instituttet har. Denne meget lange opremsning af opgaver, meget lig instituttets, har ført til tvivl hos en række rådsmedlemmer om opgavefordelingen mellem rådet og instituttet på trods af de tilhørende bemærkninger.

På den baggrund er det hensigtsmæssigt, at rådets opgaver præciseres i den nye lov, så det understreges i lovtekst og bemærkninger, at rådet dels ikke forventes at løfte samtlige de opremsede opgaver, dels ikke forventes at løfte opgaverne selvstændigt.

Instituttet ser i overensstemmelse med inatsisartutlovens forarbejder rådet som et organ, der skal bidrage til instituttets opgave med at løfte de menneskeretlige udfordringer i det grønlandske samfund. I den sammenhæng kan rådet tage selvstændige initiativer eller foreslå, at den nationale menneskerettighedsinstitution foretager en nærmere analyse af bestemte problemstillinger.

- Instituttet anbefaler, at lovteksten i § 2 og såvel de almindelige som de specielle bemærkninger præciseres, eventuelt ved at lovteksten inden opremsningen i § 2, stk. 1, indledes med ”Grønlands Råd for Menneskerettigheder har til opgave at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland ved at drøfte menneskeretlige udfordringer i det grønlandske samfund og foreslå aktiviteter for Institut for Menneskerettigheder. Rådet kan i den forbindelse for eksempel: (...)”

4. RÅDETS SAMMENSÆTNING

4.1. LOVFORSLAGET

Udkastet lægger af hensyn til rådets beslutningsdygtighed (udkastets bemærkninger, side 4) op til en reduktion af antallet af stemmeberettigede medlemmer, således at følgende interesser skal

afspejles i rådet, hver med et medlem, foruden de faste medlemmer; børnetalsmanden, handicaptalsmanden, Ligestillingsrådets formand:

- arbejdstagere
- arbejdsgivere
- retsvæsen og retssikkerhed
- ældre
- NGO'er på børneområdet
- NGO'er på handicapområdet.

Derudover er der afsat to pladser til medlemmer, der på anden vis repræsenterer menneskeretlige rettigheder og interesser. Ifølge bemærkningerne kan det for eksempel være oprindelige folks rettigheder eller gennemsigtighed i den offentlige sektor.

Det fremgår ikke, hvordan Naalakkersuisut skal vælge de to sidste medlemmer – blot at det "beror på en konkret vurdering om det pågældende medlem må anses for at kunne arbejde for fremme og beskyttelse af menneskerettigheder i Grønland."

4.2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Instituttet finder ikke, at hensynet til beslutningsdygtighed alene kan begrunde en reduktion af medlemmer. Dette skal ses i lyset af, at rådet skal afspejle de synspunkter, der gør sig gældende blandt civilsamfundsorganisationer, der arbejder med menneskerettigheder. En frugtbar drøftelse om menneskeret forudsætter en bred repræsentation af synspunkter.

Rådet er ikke en institutionsbestyrelse, så antallet af rådsmedlemmer bør ikke alene være afgørende for sammensætningen. Det er derimod afgørende, at sammensætningen afspejler de civilsamfundsorganisationer, der arbejder med menneskerettigheder.

På den baggrund står det ikke klart for instituttet, hvorfor Naalakkersuisut har foreslået den sammensætning, som fremgår af udkastet.

Det forekommer for eksempel ikke klart, hvorfor oprindelige folks rettigheder ikke skal være repræsenteret blandt de faste indstillingsberettigede interesser i § 3, stk. 3. Tilsvarende er det uklart, hvorfor arbejdsgiver-/arbejdstagerforeninger foretrækkes, mens andre fremtrædende institutioner/organisationer ikke er indstillingsberettigede, for eksempel Grønlands Universitet.

I forhold til vægtningen af de forskellige interesser kan der endvidere skeles til, om enkeltinteresser allerede er velrepræsenteret. Med fast repræsentation af børnetalsmanden, handicaptalsmanden og Ligestillingsrådets formand er der allerede en solid repræsentation fra disse områder.

Hvor den nuværende vægtning af interesser i udkastet har særligt fokus på socialområdet, er det væsentligt at holde for øje, at det ikke kun er på socialområdet, der findes menneskeretlige udfordringer.

Instituttet finder på den baggrund, at sammensætningen af interesser i rådet bør genovervejes.

- Instituttet anbefaler, at Naalakkarsuisut medtager Grønlands Universitet som fast indstillingsberettiget institution i § 3, stk. 3, og endvidere genovervejer antallet af medlemmer og de interesser, rådet skal varetage med henblik på at sikre en pluralistisk repræsentation af interesser i rådet.

5. MEDLEMMERS VALGPERIODE

Det fremgår af udkastets § 5, at medlemmerne udpeges for to år ad gangen, og at genudpegning kan ske en gang.

Erfaringsmæssigt har der været en vis udskiftning i rådet, og det er instituttets opfattelse, at rådet i nogen grad er "begyndt forfra" ved hver genudpegning af medlemmer. Samtidig er der en række erfarne medlemmer, som er aktive i rådet, og med de foreslåede regler højst vil kunne sidde i rådet i fire år i alt uden mulighed for senere at genindtræde. Hensynet til en solid opbygning af menneskeretlig viden i rådet med forholdsvis få møder om året taler derfor for, at medlemmernes valgperiode er længere end to år, eller at der er rummelig mulighed for genudpegning.

- Samtidig er det afgørende for instituttet, at det medlem, som vælges af rådet til instituttets bestyrelse for fire år, jf. ovenfor, ikke tvinges til at udtræde af instituttets bestyrelse inden for de fire år, vedkommende er udpeget. Instituttet anbefaler, at valgperioden enten forlænges fra to til tre eller fire år, eller at muligheden for at genudpege et medlem udvides, således at et medlem for eksempel vælges for to år, men kan genudpeges to gange i træk, og at personen efterfølgende kan genvælges efter to års pause.

6. BERETNING, RAPPORTERING OG GODKENDELSE AF REGNSKABER

Ifølge § 12, stk. 3, skal Naalakkarsuisut godkende rådets årsregnskaber. Tilsvarende skal rådet efter § 14 rapportere til Naalakkarsuisut hvert andet år om rådets drift og formål, udover at rådet efter § 13 skal afgive en årlig beretning til Naalakkarsuisut, Inatsisartut og kommunerne.

Med indførelsen af en pligt til årligt at afgive en beretning til Naalakkarsuisut, Inatsisartut og kommunerne, forekommer det ikke velbegrunderet, men snarere som unødigt indblanding i rådets virke, at rådet herudover hvert andet år skal rapportere til Naalakkarsuisut om

sin drift og formål. Det kan eventuelt fremgå af lovens bemærkninger, at den årlige beretning, jf. straks nedenfor, i stedet skal berøre disse forhold.

Idet rådet bør være uafhængigt bør enhver beretning formelt set afgives til Inatsisartut. Det vil sige, at årsberetninger og en eventuel periodevis evalueringsrapport bør afgives til Inatsisartut, ikke Naalakkersuisut. Det bemærkes i den forbindelse, at Institut for Menneskerettigheders årlige beretning afgives til Inatsisartut.

Instituttet støtter, at rådet skal afgive en årsberetning. Af hensyn til at rådsarbejdet er baseret på frivillighed bør Naalakkersuisut nøje overveje, om yderligere rapporteringsforpligtelser kan udelades eller kadencen sættes ned. Dette skal også ses i lyset af, at rådet ifølge udkastet fremover skal holde et årligt interessentseminar.

Endelig skal Naalakkersuisut ifølge forslaget godkende rådets årsregnskaber. Instituttet støtter, at rådet skal overholde alle gældende regler for den offentlige forvaltning i forhold til budget og regnskaber, herunder i forhold til behørig revision, men stiller sig tvivlende overfor, at Naalakkersuisut skal godkende årsregnskabet for et uafhængigt råd.

- Instituttet anbefaler, at Naalakkersuisut nøje overvejer, om der er et reelt behov for en periodevis evalueringsrapport.
- Instituttet anbefaler, at det præciseres, at årsberetningen afgives til Inatsisartut, ligesom en eventuel periodevis evalueringsrapport bør afgives til Inatsisartut, ikke Naalakkersuisut.
- Instituttet anbefaler, at lovforslaget ændres, således at rådets årsregnskab revideres af statsautoriseret revisor, men ikke forelægges Naalakkersuisut til godkendelse, idet rådet dog skal overholde alle almindelige regler for offentlige myndigheders budget og regnskab.

7. ØVRIGE BEMÆRKNINGER

7.1. TEGNINGSRET

Ifølge § 6, stk. 2, fastsætter rådet selv sin forretningsorden. I bemærkningerne er der redegjort for, hvilke emner rådet kan vælge at overveje at medtage i forretningsordenen (side 15).

- Instituttet anbefaler, at bemærkningerne også afspejler, at forretningsordenen med fordel kan indeholde regler om, hvilke udgifter rådet kan afholde, hvordan rådet kan afholde udgifter og hvilken kompetence sekretariatet, formanden og det samlede råd har i forhold til at afholde udgifter (tegningsret).

7.2. VEDERLAG TIL MEDLEMMER

Ifølge § 10 modtager medlemmerne ”vederlag, dagpenge og godtgørelse for rejseudgifter”. Af bemærkningerne fremgår ikke andet, end at medlemmerne som hidtil får dagpenge og godtgørelse for rejseudgifter.

- Instituttet anbefaler, at det præciseres i bemærkningerne, hvis det er meningen, at hvervet som rådsmedlem skal være lønnet. Hvis det ikke er meningen, bør ”vederlag” udgå af § 10, stk. 1.

7.3. OVERGANGSBESTEMMELSER

Overgangsbestemmelserne i forslaget tager ikke højde for, hvordan rådets sammensætning rent praktisk skal gå fra 15 stemmeberettigede medlemmer til 11 efter 1. januar 2019, det vil sige i hvilken takt nuværende medlemmer skal udtræde af rådet. Endvidere tager bestemmelserne ikke højde for at sikre kontinuitet i forhold til det medlem, som tillige er valgt som medlem af instituttets bestyrelse.

- Instituttet anbefaler, at overgangsbestemmelserne afspejler, i hvilken takt de nuværende medlemmer skal udtræde af rådet.
- Instituttet understreger, at det er uforeneligt med FN’s Parisprincipper, såfremt det følger af en ny inatsisartutlov, at det af Grønlands Råd for Menneskerettigheder udpegede medlem af Institut for Menneskerettigheders bestyrelse forventes at udtræde af instituttets bestyrelse ved lovens ikrafttræden, da det reelt vil indebære politisk indgriben i sammensætningen af instituttets bestyrelse.

7.4. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Instituttet står gerne til rådighed for nærmere drøftelser om lovforslaget, hvis Naalakkersuisut ønsker.

Der henvises til departementets sagsnr. (Nanoq-ID) 6614804.

Instituttet skal beklage, at høringssvaret sendes efter høringsfristens udløb.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR