

Departementet for Sundhed  
Naalakkersuisut

[pn@nanoq.gl](mailto:pn@nanoq.gl)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
LOHO@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/03398-4

1. FEBRUAR 2021

## **HØRINGSSVAR OM UDKAST TIL LOVFORSLAG OM OPRETTELSE AF GRØNLANDS MENNESKERETTIGHEDSKOMMISSION**

Departementet for Sundhed har ved e-mail af 18. december 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til et udkast til lovforslag til Inatsisartutlov nr. xx af xx. xxx 2020 om Grønlands Menneskerettighedskommission.

Med forslaget ønsker Naalakkersuisut at oprette en grønlandsk menneskerettighedskommission og i den forbindelse lægge de eksisterende tre talsmandsinstitutioner for børn, handicap og ældre sammen med Ligestillingsrådet og Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

### **SAMMENFATNING**

Institut for Menneskerettigheder har siden 2014 været national menneskerettighedsinstitution for Grønland.

Instituttet har i alle årene arbejdet ud fra den præmis, at opgaven på et tidspunkt skulle overtages af en uafhængig, grønlandsk institution. Naalakkersuisut har med lovudkastet fundet, at tiden er moden til at foreslå at oprette en menneskerettighedskommission, som kan overtage instituttets funktion som national menneskerettighedsinstitution i Grønland for så vidt angår selvstyreanliggender.

Hvor den nærmere struktur af en menneskerettighedsinstitution altid vil være et politisk valg, støtter instituttet tanken om, at funktionen kan varetages i Grønland. Instituttet bemærker også, at oprettelsen af en national menneskerettighedsinstitution ikke udelukker eksistensen af andre institutioner.

Det er et centralt punkt i FN's Parisprincipper om nationale menneskerettighedsinstitutioner, at en national menneskerettighedsinstitution skal have et så bredt og stærkt mandat som muligt. Derfor vil det ud fra dette perspektiv være en fordel, at en grønlandsk menneskerettighedskommission har et bredt mandat som foreslået, herunder et bredt ligebehandlingsmandat.

Instituttet har imidlertid – og har altid haft – et godt samarbejde med Grønlands Råd for Menneskerettigheder, talsmandsinstitutionerne og Ligestillingsrådet og har derfor stor forståelse for de implikationer, forslaget i givet fald vil have for de eksisterende institutioner og varetagelsen af deres sagsområder. Instituttet finder det helt centralt, at en eventuel grønlandsk menneskerettighedskommission tager udgangspunkt i de forhold, der gør sig gældende i en grønlandsk kontekst. De nævnte talspersoner og råd har hver især opbygget stærk faglighed og solid viden, der bidrager til en effektiv realisering af menneskerettighederne i Grønland. Det kan derfor undre, at institutionerne ikke har været inddraget i processen vedrørende udarbejdelse af lovforslaget.

Instituttet finder derudover, at nogle elementer af forslaget bør præciseres yderligere, herunder bestemmelser om kommissionens struktur og kommissærernes forhold. Instituttet har desuden bemærkninger vedrørende muligheden for international akkreditering som national menneskerettighedsinstitution i en stat med flere nationale menneskerettighedsinstitutioner.

Endelig har instituttet heller ikke været involveret i udformningen af udkastet, herunder i forhold til den nærmere rækkevidde af menneskerettighedskommissionens henholdsvis instituttets mandat. Instituttet ser nogle tekniske udfordringer i forslaget forhold til snitfladen mellem en grønlandsk menneskerettighedsinstitution og instituttets mandater. Disse kan formentlig relativt enkelt løses, men bør efter instituttets opfattelse undersøges nærmere i samarbejde med rigsmyndighederne og under inddragelse af instituttet, før forslaget eventuelt fremmes yderligere.

Herunder følger instituttets bemærkninger i sin helhed:

## **INDLEDNING**

Det fremgår af bemærkningerne til udkastet, at kommissionen ønskes oprettet med det hovedformål at styrke det uafhængige arbejde med at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland (de alm. bem. pkt. 1, også for de flg. afsnit).

Samtidig ønsker Naalakkersuisut at styrke og udvide den institutionelle beskyttelse mod diskrimination ud over kønsligestilling ved at give den ny institution et bredere ligebehandlingsmandat, end Ligestillingsrådet har haft.

Endelig ser Naalakkersuisut oprettelsen som et vigtigt skridt i det videre arbejde hen imod Grønlands selvstændige varetagelse af menneskerettighedsområdet. Som led heri ønsker Naalakkersuisut, at kommissionen skal overtage Institut for Menneskerettigheders rolle som national menneskerettighedsinstitution i Grønland for så vidt angår alle områder, der varetages af Grønlands Selvstyre.

Institut for Menneskerettigheder er på nuværende tidspunkt national menneskerettighedsinstitution for Grønland efter FN's såkaldte Parisprincipper.<sup>1</sup> Det vil sige, at instituttet – efter grønlandsk ønske – har ansvaret for at overvåge menneskerettighedsbeskyttelsen i Grønland og herunder rådgive Naalakkersuisut, Inatsisartut og en række FN-organer om, hvordan beskyttelsen af rettigheder efter grundloven og de internationalt anerkendte menneskerettigheder kan forbedres.

Det er således formelt set instituttet, som efter de nugældende regler og FN's Parisprincipper primært skal overvåge menneskerettighedssituationen i Grønland.

Instituttet har i den forbindelse – og har altid haft – et godt samarbejde med særligt Grønlands Råd for Menneskerettigheder, men også med Handicaptalsmanden (Tilioq), Børnerettighedsinstitutionen (MIO) og Ligestillingsrådet. Samarbejdet med Grønlands Råd for Menneskerettigheder, som Handicaptalsmanden, Børnetalsmanden og formanden for Ligestillingsrådet i øvrigt er faste medlemmer af, er forankret i lovgivningen, idet rådet blandt andet har til formål at foreslå aktiviteter for instituttet<sup>2</sup>, ligesom rådet udpeger et medlem af instituttets bestyrelse.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> [Anordning nr. 393 af 23. april 2014](#) om ikrafttræden for Grønland af lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution. Parisprincipperne kan findes på dansk og engelsk i bilag 2 til lovforslaget bag instituttets danske lov, dvs. [lovforslag 2011/1 LSF 154](#).

<sup>2</sup> [Inatsisartutlov nr. 20 af 27. november 2018](#) om Grønlands Råd for Menneskerettigheder, § 2, stk. 1.

<sup>3</sup> [Anordning nr. 393 af 23. april 2014](#) om ikrafttræden for Grønland af lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, § 3, stk. 2, nr. 8.

Rådet har således gennem tiden ydet meget vigtige bidrag til instituttets virke i Grønland, herunder særligt til instituttets rapportering til FN-organer og til de statusrapporter, som instituttet og rådet sammen har udgivet om forholdene på forskellige emneområder. Dette er ikke i sig selv bemærkelsesværdigt, idet rådets medlemmer besidder en bred og vigtig viden om grønlandske samfundsforhold, som kvalificerer og nuancerer instituttets arbejde. Det er dog værdt at fremhæve, al den stund at rådsmedlemmernes arbejde er frivilligt og ulønnet, og at rådet efter sin nye lov fra 2018 skal etablere et sekretariat, men ikke i den forbindelse har fået en højere bevilling.

Naalakkersuisut har med lovudkastet fundet, at tiden er moden til at foreslå at oprette en menneskerettighedskommission, som kan overtage instituttets funktion som national menneskerettighedsinstitution i Grønland for så vidt angår selvstyreatliggender. Hvor den nærmere struktur og sammensætning m.v. af en menneskerettighedsinstitution altid vil være et politisk valg, støtter instituttet grundlæggende tanken om, at funktionen kan varetages i Grønland, hvor en række rettighedsinstitutioner allerede findes.

Ved oprettelsen af en menneskerettighedsinstitution er det centralt at tage udgangspunkt i de forhold, der gør sig gældende i en grønlandsk kontekst. For at en grønlandsk, uafhængig national menneskerettighedsinstitution kan få de bedste vilkår for at bidrage til en effektiv realisering af menneskerettighederne i Grønland, bør der lyttes til erfaringer fra centrale aktører, så der kan bygges på den eksisterende viden. Grønlands Råd for Menneskerettigheder, Handicaptalsmanden (Tilioq), Børnerettighedsinstitutionen (MIO) og Ligestillingsrådet har hver især opbygget stærk faglighed og solid viden, og har en unik erfaring med at arbejde med menneskerettigheder.

Forholdene for en grønlandsk menneskerettighedsinstitution skulle gerne styrke, ikke svække, vilkårene for realiseringen af menneskerettighederne i Grønland. Det kan derfor undre, at institutionerne ikke har været inddraget i processen vedrørende udarbejdelse af lovforslaget.

## **KOMMISSIONENS MANDAT IFT. HIDTIDIGE SELVSTÆNDIGE INSTITUTIONER**

Det er et centralt punkt i FN's Parisprincipper, at en national menneskerettighedsinstitution skal have et så bredt og stærkt mandat som muligt (se også nedenfor vedr. bemærkninger om spørgsmålet om mandat vedr. rigsansliggender). Derfor vil det ud fra dette perspektiv være en fordel, at den nationale menneskerettighedsinstitution har et så bredt mandat som foreslået. Med en samlet institution med et bredt

mandat stilles institutionen således frit i forhold til, hvilke områder den skal beskæftige sig med og skal ikke bekymre sig om, at et bestemt fagligt emne hører under en anden institution.

Instituttet støtter, at en national menneskerettighedsinstitution skal have et bredt ligebehandlingsmandat, der tillader institutionen at arbejde med alle diskriminationsgrunde. Derfor støtter instituttet varmt, at kommissionen efter udkastets bemærkninger skal have til opgave at fremme ligebehandling af alle uanset forskelsbehandling på grund af køn, hudfarve, etnisk oprindelse, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold (de alm. bem. pkt. 2.2.1.1).

## **KOMMISSIONENS STRUKTUR OG KOMMISSÆRERNES FORHOLD**

Kommissionsstrukturen giver mulighed for, at de nuværende institutioners formænd eller talspersoner kan indgå som fagkommissærer i den nye institution. Dette kan være en fordel i forhold til at bevare den viden, som allerede er opdyrket og konsolideret på de fagområder, dvs. børn, handicap, ældre, ligestilling og menneskerettigheder generelt.

Det fremgår imidlertid ikke af forslaget, herunder §§ 6-7, i hvilket omfang kommissærerne alle forudsættes at være fuldtidsansatte medlemmer af kommissionen. Lovteksten og bemærkningerne bør derfor præciseres, så det tydeligt fremgår, om dette er en forudsætning eller om det er op til kommissionen selv at fastlægge, i hvilket omfang kommissærerne er fuldtids- eller deltidsansat. Det fremgår heller ikke, hvilke lønforhold eller honorarforhold, kommissærerne er omfattet af (§ 13 nævner kun sekretariatets ansatte).

Denne præcisering er særdeles vigtig, da det har stor betydning for om det arbejde, der udføres af formænd og talspersoner, på nuværende tidspunkt kan videreføres.

Det er efter udkastet Inatsisartut, som udpeger kommissærerne (§ 6). Dette er en model, som også kendes fra andre landes menneskerettighedskommissioner, ligesom den er typisk for ombudsmandsinstitutioner. En løsning med parlamentarisk udnævnelse af kommissærer kan dog efter instituttets opfattelse efter omstændighederne indebære en risiko for, at udnævnelser politiseres unødigt.

Det fremgår af udkastet, at kommissionen træffer beslutning ved simpelt flertal (§ 11). Det fremgår endvidere, at kommissionens

sekretariat skal ledes af en sekretariatschef, der refererer til kommissionsformanden (udkastets § 13 og de alm. bem., pkt. 2.4.3).

Baseret på instituttets erfaring med menneskerettighedskommissioner i andre lande forekommer det entydigt at være en fordel, at den daglige leder, dvs. sekretariatschefen, ikke selv er medlem af kommissionen. Bemærkningerne til forslaget kunne derfor præciseres i forhold til formandens rolle i den daglige ledelse, så der ikke opstår tvivl om rollefordelingen mellem formanden og de øvrige kommissærer samt sekretariatschefen. Det er afgørende at sikre så klare rammer som muligt for det daglige arbejde og beslutningsgangene, så kommissionen ikke som følge af sin kollektive ledelsessammensætning bliver handlingslammet, jf. også ovenfor om at kommissærerne udnævnes politisk.

## **MULIGHED FOR INTERNATIONAL AKKREDITERING**

Institut for Menneskerettigheder er akkrediteret som national, uafhængig menneskerettighedsinstitution under FN's Parisprincipper via en procedure, som varetages af den globale sammenslutning af menneskerettighedsorganisationer ("Global Alliance of National Human Rights Institutions"), GANHRI. En menneskerettighedsinstitution kan være enten akkrediteret med enten A-status (fuld overensstemmelse med Parisprincipperne) eller B-status (delvis overensstemmelse med Parisprincipperne). Instituttet er akkrediteret med A-status.

Akkreditering med A-status indebærer, at institutionen får adgang til at deltage i arbejdet under FN's Menneskerettighedsråd (herunder den Universelle Periodiske Bedømmelse, UPR) samt i øvrige mekanismer under FN, f.eks. traktatkomiteernes gennemgang af forholdene i staten. Desuden kan institutionen deltage i GANHRI's arbejde og beslutningsprocesser.

Som udgangspunkt er der kun én national menneskerettighedsinstitution i en FN-medlemsstat, men der er dog mulighed for at få akkrediteret flere end én, som det også er beskrevet i udkastet (de alm. bem., pkt. 1.1), f.eks. at Storbritannien har flere menneskerettighedsinstitutioner, herunder selvstændige institutioner for Skotland og Nordirland.

Der er dog nogle forhold, som skal være på plads, før der kan akkrediteres mere end én national menneskerettighedsinstitution. Ifølge GANHRI's retningslinjer forudsætter det, at

- Medlemsstatens regering har givet sit skriftlige samtykke, og at
- alle involverede menneskerettighedsinstitutioner, dvs. menneskerettighedskommissionen og instituttet, har indgået en skriftlig aftale om deres indbyrdes rettigheder og pligter som

GANHRI-medlem, herunder en aftale om, hvordan de deles om den ene stemme og den ene taleret, som bliver tildelt medlemmerne. Desuden skal de aftale, hvordan de i øvrigt samarbejder om at deltage i det internationale menneskerettighedssystem.<sup>4</sup>

## **FORHOLDET TIL INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER OG FORDELINGEN AF SAGSOMRÅDER**

Som nævnt ovenfor har instituttet i alle årene som national menneskerettighedsinstitution i Grønland arbejdet ud fra den præmis, at opgaven på et tidspunkt skulle overtages af en uafhængig, grønlandsk institution. Så det er instituttet indstillet på, hvis det ønskes fra grønlandsk side.

Institut for Menneskerettigheder er – inden for instituttets mandat og de givne bevillingsmæssige rammer – naturligvis også indstillet på at samarbejde med en grønlandsk menneskerettighedskommission som beskrevet i udkastet, hvor det forudsættes at instituttet fortsat har en rolle i forhold til rigsansliggender og i øvrigt skal samarbejde med den grønlandske menneskerettighedskommission.

Instituttet har imidlertid ikke været involveret i udformningen af udkastet, herunder i forhold til hvilke områder, menneskerettighedskommissionen skal have mandat til, og hvad det så betyder for instituttets mandat. Instituttet ser i den forbindelse nogle tekniske udfordringer i forslaget forhold til snitfladen mellem den foreslåedes menneskerettighedsinstitutions mandat og instituttets mandat. Disse kan formentlig relativt enkelt løses, men bør adresseres snarest, hvis Naalakkersuisut går videre med forslaget:

I forhold til den grønlandske institutions mandat finder instituttet det u hensigtsmæssigt, hvis den grønlandske menneskerettighedskommission ikke forventes at skulle kunne beskæftige sig med/have mandat i forhold til områder, som henhører under rigsmyndighederne, fordi den kompetence efter forslaget forudsættes at forblive hos Institut for Menneskerettigheder. En af de styrker, der er ved instituttets nuværende mandat, er netop, at vi kan behandle alle emner af menneskeretlig relevans, uanset om de er rigs- eller selvstyreanliggender eller ligefrem vedrører begge, f.eks. i forhold til sundhedsbehandling (selvstyreanliggende) i Kriminalforsorgen (rigsanliggende). En grønlandsk menneskerettighedskommission bør kunne behandle alle menneskeretligt relevante emner i Grønland.

---

<sup>4</sup> GANHRI, [A practical guide to the work of the sub-committee on accreditation \(SCA\)](#), November 2018, side 30.

I forhold til instituttets mandat kan der være utilsigtede konsekvenser, som bør løses. Naalakkersuisut ønsker at begrænse instituttets mandat til kun at gælde rigsansliggender, men forudsætter samtidig, at instituttet og den grønlandske menneskerettighedskommission skal samarbejde og gensidigt rådgive og støtte hinanden, herunder at instituttet skal give faglig sparring i forhold til den juridiske fortolkning af menneskerettighederne (udkastets § 3 og bemærkningerne hertil samt de alm. bem. pkt. 2.3.5). Dette samarbejde, som instituttet gerne indgår i, hvis det ønskes, ville foregå vedrørende selvstyreansliggender, dvs. uden for instituttets forventede fremtidige mandat. Forslaget indebærer derfor en række spørgsmål om instituttets mandats nærmere rækkevidde og instituttets hjemmel til fremover at afholde udgifter fra sin danske finanslovsbevilling til sagsbehandling i forhold til grønlandske forhold uden for instituttets mandat.

Dertil kommer, at det forudsættes, at en grønlandsk menneskerettighedsinstitution fremover overtager Grønlands Råd for Menneskerettigheds rolle i forhold til at udpege et medlem af instituttets bestyrelse efter institutloven (anordning 393/2014, se note ovenfor). Der ses ikke at være redegjort for, i hvilket omfang instituttet omvendt kan deltage eller forventes at deltage i den grønlandske menneskerettighedskommissions møder.

Efter instituttets opfattelse bør disse spørgsmål – inden forslaget fremmes – undersøges nærmere og forberedes i samarbejde med rigsmyndighederne og under inddragelse af instituttet.

## **AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER**

Det fremgår af forslagets § 11, stk. 2, samt bemærkningerne hertil, at kommissionsformanden har den afgørende stemme "ved stemmeulighed". Instituttet går ud fra, at der menes "ved stemmelighed".

Der henvises til departementets sagsnr. 2020–17303.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR



Kopi til:

- Grønlands Råd for Menneskerettigheder
- Ligestillingsrådet
- Børnerettighedsinstitutionen MIO
- Handicaptalsmandsinstitutionen Tilioq
- Ældretalsmanden
- Udenrigsministeriet