

BETÆNKNING

Afgivet af Lovudvalget

vedrørende

Forslag til Inatsisartutbeslutning om at Naalakkersuisut pålægges at arbejde for etablering af et Center for Menneskerettigheder, og for nedsættelse af et Ligebehandlingsnævn. Center for Menneskerettigheder skal overtage sekretariatsbetjeningen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder og skal endvidere sekretariatsbetjene Ligebehandlingsnævnet.

Afgivet til forslagens 2. behandling

Udvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand

Inatsisartutmedlem Iddimanngiu Bianco, Inuit Ataqatigiit, næstformand

Inatsisartutmedlem Michael Rosing, Demokraterne

Inatsisartutmedlem Laura Tàunâjik, Siumut

Inatsisartutmedlem Múte B Egede, Inuit Ataqatigiit

Udvalget har efter 1. behandlingen den 25. marts 2015 gennemgået forslaget.

1. Forslagets indhold og baggrund

Naalakkersuisut vil med forslaget blive pålagt at arbejde for etableringen af et center for menneskerettigheder, og for nedsættelse af et ligebehandlingsnævn. Centeret skal overtage sekretariatsbetjeningen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder og skal endvidere sekretariatsbetjene Ligebehandlingsnævnet.

Formålet med at etablere et center for menneskerettigheder er dels at styrke rådets arbejde, dels at sikre, at rådet har et uafhængigt sekretariat.

Inatsisartutlov om Grønlands Råd for Menneskerettigheder blev vedtaget den 3. december 2012. Grønlands Råd for Menneskerettigheder blev nedsat kort tid efter.

I henhold til lovens § 2, stk. 1, har rådet til opgave at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland navnlig ved at:

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

I henhold til lovens § 5 varetager Udenrigsdirektoratet sekretariatsfunktionen for rådet. Sekretariatet forestår administrationen og yder faglig bistand til rådet.

Formålet med at nedsætte et ligebehandlingsnævn er at styrke kontrollen med, at menneskerettighederne ikke krænkes, ved at sikre alle borgere en klageadgang, hvis de mener at have været udsat for diskrimination. Ligebehandlingsnævnet vil således blandt andet få til opgave at behandle klager over diskrimination på grund af f.eks. race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk anskuelse, national, etnisk eller social oprindelse samt handicap.

2. Naalakkersuisuts svarnotat og ændringsforslag

Naalakkersuisut har i forbindelse med førstebehandlingen af beslutningsforslaget givet udtryk for, at Naalakkersuisut grundlæggende er enig i, at der kan være grund til at styrke fokus på menneskerettigheder, men at Naalakkersuisut med baggrund i den korte tidsperiode rådet har eksisteret, ikke støtter forslaget. Naalakkersuisut finder at det er for tidligt at vurdere, hvorvidt loven virker efter hensigten.

Med hensyn til nedsættelsen af et Ligebehandlingsnævn, giver Naalakkersuisut udtryk for, at Grønlands befolkningsmæssige størrelse sætter grænser for antallet af klageinstanser, men at Naalakkersuisut er villig til at påtage sig den opgave at undersøge, hvilke klageinstanser andre sammenlignelige lande har, som man eventuelt kan lade sig inspirere af.

Med baggrund i områdets vigtighed foreslår Naalakkersuisut at fremrykke evalueringen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder¹. Naalakkersuisut fremsætter på denne baggrund følgende ændringsforslag:

¹ Grønlands Råd for Menneskerettigheder skal pr. 1. juli 2017 udarbejde en rapport, hvori rådets drift og formål evalueres med henblik på en eventuel omstrukturering af rådet og dets arbejde. Dette er fastsat i § 8, stk. 3, i Inatsisartutlov om Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

”Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at gennemføre en evaluering af Grønlands Råd for Menneskerettigheder inden Inatsisartuts forårssamling i 2016. Evalueringen skal danne basis for en forespørgselsdebat i Inatsisartut om, hvorledes menneskerettigheder i Grønland bedst fremmes og beskyttes.”

3. Lovudvalgets behandling af forslaget

Lovudvalget har sendt beslutningsforslaget i høring ved Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Institut for Menneskerettigheder. De modtagne høringssvar er optaget som bilag til betænkningen.

Institut for Menneskerettigheder bemærker i sit høringssvar med hensyn til etableringen af et Center for Menneskerettigheder følgende:

”Institut for Menneskerettigheder er enig med Naalakkersuisoq for Natur, Miljø og Justitsområde, der i sit svarnotat af 23. marts 2015 har anført, at det på det nuværende tidspunkt er for tidligt at evaluere rådets virke, herunder hvordan rådet lever op til sit formål om at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland, og at det er hensigtsmæssigt at tilvejebringe et bedre beslutningsgrundlag for Inatsisartuts drøftelse af sagen.”

”Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der først træffes beslutning om grundlæggende ændringer i Grønlands Råd for Menneskerettigheder efter gennemførelsen af en evaluering af rådets hidtidige virke og efter forberedelse af overvejelser om det fremtidige virke.”

Med hensyn til etableringen af et selvstændigt sekretariat for Grønlands Råd for Menneskerettigheder er instituttet meget positivt indstillet. Institutet giver i sit høringssvar udtryk for bekymring over, at sekretariatsfunktionen for rådet undertiden må nedprioriteres meget kraftigt på grund af andre arbejdsopgaver, som sekretæren skal udføre for Naalakkersuisut. De støtter derfor etableringen af et selvstændigt sekretariat:

”Etableringen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder er efter instituttets opfattelse et stort og vigtigt skridt på vejen mod at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland. Et selvstændigt sekretariat for rådet vil styrke rådets uafhængighed af Naalakkersuisut. Desuden vil det muliggøre flere initiativer i rådets regi, hvis der afsættes tilstrækkeligt med midler til sekretariatets etablering og drift, herunder ansættelse af en eller flere medarbejdere (...) Det vil være en positiv udvikling i retning af en senere etablering af et grønlandsk Center for Menneskerettigheder.”

I forhold til etableringen af et ligebehandlingsnævn er instituttet ligeledes positivt. Dog bemærker instituttet at:

”Instituttet vil i den forbindelse minde om, at et ligebehandlingsnævn kun kan arbejde, i det omfang der gælder en lov om ligebehandling. Et effektivt ligebehandlingsnævn bør derfor arbejde på grundlag af en generel ligebehandlingslovgivning, som forbyder diskrimination inden for og uden for arbejdsmarkedet. Ud over kønsligestilling (...) bør ligebehandlingslovgivningen omfatte

diskriminationsgrunde som alder, handicap, race, etnicitet, national oprindelse, sprog, religion og tro, (...) seksuel orientering, kønsidentitet, m.v.”

Grønlands Råd for Menneskerettigheder bakker i sit hørings svar op om etableringen af et Center for Menneskerettigheder. Rådet udtaler i den sammenhæng følgende:

”Grønlands Råd for Menneskerettigheder får efter loven sekretariatsbistand fra Selvstyret, hvilket betyder, at Rådet alene ikke er ”statsstøttet”, men ”statsdrevet”. Dette er i strid med principperne om politisk uafhængighed.

Som konstellationen er på det nuværende tidspunkt, er Rådet ikke så uafhængigt, som man kunne ønske det. Det er vigtigt med en armslængde til de politiske holdninger, ligesom troværdigheden i Rådets arbejde er vigtig. Det er vigtigt at skille mellem demokrati, magt og politik fra hinanden, når det gælder menneskerettigheder.”

”Som det er nu har Rådet få timers juristbistand om ugen, en sekretariatsmedhjælper og rådsmedlemmernes frivillige indsats, som skal løfte op om alle Rådets vigtige opgaver, som ud over at fremme og oplyse om menneskerettigheder og menneskerettighedssituationen i Grønland, bl.a. også indebærer parallelrapporteringer til FN:

Etableringen af en uafhængig sekretariatsfunktion med dertilhørende jurist og midler ville give Rådet det fundament som er nødvendigt for dets fremtidige arbejde, samt bringe det i overensstemmelse med FN’s Paris Principper om nationale menneskerettighedsinstitutioner.”

Med hensyn til etableringen af et ligestillingsnævn bemærker rådet, at der i Grønland ikke findes særskilte klagenævn med ansvar for administrativ klagebehandling for diskriminationsberørte. Rådet giver udtryk for, at på trods af at Grønland internationalt er forpligtiget til at sikre en effektiv beskyttelse mod forskelsbehandling, har Grønland ikke gennemført en national lovgivning, der forbyder forskelsbehandling på samme måde som ligestillingsloven. Rådet giver i denne sammenhæng udtryk for følgende:

”Uanset, at forskelsbehandling af anden grund end køn i Grønland må antages at være forbudt, kan de kun i det tilfælde, hvor forskelsbehandlingen er så ydmygende, at den kan være omfattet af erstatningsansvarslovens regler om tort, medføre at den forskelsbehandlede får tilkendt en godtgørelse ved domstolene.

Det må antages at være tvivlsomt om en sådan retstilstand er i overensstemmelse med Grønlands internationale forpligtigelser. Grønlands Råd for Menneskerettigheder bakker derfor op omkring nedsættelsen af et ligebehandlingsnævn.”

4. Lovudvalgets bemærkninger vedrørende beslutningsforslaget

4.1. Sekretariatsbetjeningen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder

I henhold til § 5 i Inatsisartutlov om Grønlands Råd for Menneskerettigheder varetager Udenrigsdirektoratet sekretariatsfunktionen for rådet. Sekretariatet forestår administrationen og yder faglig bistand til rådet.

I lovbemærkningerne til bestemmelsen oplyses det, at Udenrigsdirektoratets sekretariatsbistand primært forventes at være af praktisk karakter. Faglig bistand til rådet forventes ydet i et samarbejde med Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.

Allerede i forbindelse med fremsættelsen af lovforslaget blev der fra flere høringsparters side peget på det uheldige i, at rådet skulle sekretariatsbetjenes af Naalakkersuisuts administration. Ligestillingsrådet anbefalede en tilstrækkelig ressourcetilførsel, som muliggør etablering af et selvstændigt sekretariat. GA understregede, at Rådets uafhængighed af Naalakkersuisut er af afgørende betydning, uanset den offentlige støtte i form af sekretariatsbetjening: Rådet skal kunne udtale sig kritisk også vedr. Naalakkersuisut. ICC påpegede, at det i forhold til Parisprincipperne er u hensigtsmæssigt, at Rådet sekretariatsbetjenes af Udenrigsdirektoratet, men anerkendte dette som en nødvendighed/mulighed i en opstartsfasen, idet målet dog må være, at Rådet opnå uafhængighed på sigt.

I sine kommentarer til høringssvarene anførte Naalakkersuisut, at det på daværende tidspunkt ikke vurderedes som realistisk at forvente flere ressourcer til oprettelse og drift af rådet, selv om Naalakkersuisut erkendte, at dette kunne være ønskeligt.

I sin betænkning til forslaget (EM 2012/ 125) bemærkede Lovudvalget om denne problemstilling følgende:

”Lovudvalget er enig i, at det af hensyn til Rådets uafhængighed ideelt set havde været bedst, om Rådet havde sit eget sekretariat. Udvalget må imidlertid tage til efterretning, at der på nuværende tidspunkt ikke har været muligt at finde midler hertil. Udvalget har endvidere noteret sig, at den sekretariatsbetjening, som Udenrigsdirektoratet skal yde, primært forventes at være af praktisk karakter, og at den faglige bistand forventes ydet i et samarbejde med Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.

Lovudvalget skal imidlertid opfordre til, at det i forbindelse med evalueringen af ordningen vurderes, hvorvidt det forhold, at Rådet ikke har haft sit eget sekretariat, i praksis har stækket Rådets mulighed for at forholde sig kritisk til Naalakkersuisut, Inatsisartut og myndigheder under Grønlands Selvstyre. Måtte dette vise sig at være tilfældet, bør etableringen af et selvstændigt sekretariat for Rådet fremskyndes.”

Lovudvalget har noteret sig, at Institut for Menneskerettigheder vurderer, at Naalakkersuisuts varetagelse af sekretariatsfunktionen ikke udgør et problem set i forhold til FN's Parisprincipper, idet sekretariatsfunktionen må anses som en praktisk foranstaltning.

Instituttet er imidlertid meget positivt indstillet over for forslaget om etablering af et selvstændigt sekretariat for rådet og betoner, at dette vil styrke rådets uafhængighed af Naalakkersuisut.

Lovudvalget har endvidere noteret sig følgende oplysning fra Grønlands Råd for Menneskerettigheder:

”Grønlands Råd for Menneskerettigheder (GRM) sekretariatsbetjenes i dag af Udenrigsdirektoratet. Denne sekretariatsbetjening har imidlertid gennem de to år GRM har eksisteret været så minimal, at GRM har følt sig nødsaget til at anvende en del af sin bevilling til at ansætte en medhjælper for at varetage de løbende opgaver.”

Også Institut for Menneskerettigheder oplyser, at det i forbindelse med samarbejdet med Grønlands Råd for Menneskerettigheder er blevet opmærksom på, at sekretariatsfunktionen for rådet undertiden må nedprioriteres meget kraftigt på grund af andre opgaver, som sekretæren skal varetage for Naalakkersuisut.

Endelig har Lovudvalget noteret sig, at Naalakkersuisut selv, i juni 2014, sendte et udkast til ændringslov i høring, med det formål at give Grønlands Råd for Menneskerettigheder et selvstændigt sekretariat. Det er Lovudvalgets forståelse, at høringssvarene var positive. Uvist af hvilke årsager blev forslaget dog ikke fremsat for Inatsisartut.

Det er (fortsat) Lovudvalgets principielle opfattelse, at det af hensyn til rådets uafhængighed ideelt set ville være bedst, om rådet havde sit eget sekretariat, hvilket udvalget også har bemærket i sin betænkning til forslaget til Inatsisartutlov om Grønlands Råd for Menneskerettigheder².

Lovudvalget deler endvidere den bekymring Institut for Menneskerettigheder i sit høringssvar giver udtryk for med hensyn til nedprioriteringen af sekretariatsfunktionen for rådet, med baggrund i andre arbejdsopgaver. Man kan frygte, at dette vanskeliggør, at rådet kan fungere som oprindeligt tiltænkt.

4.2. Etablering af et ligebehandlingsnævn

Lovudvalget har noteret sig, at Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at det foreslås, at Naalakkersuisut skal arbejde for at nedsætte et ligebehandlingsnævn. Dog minder instituttet om, at et ligebehandlingsnævn kun kan arbejde, i det omfang lovgivningen indeholder bestemmelser om ligebehandling, gerne i form af en generel ligebehandlingslov, som forbyder diskrimination inden for og uden for arbejdsmarkedet.

² EM 2012/ 125

Lovudvalget konstaterer, at Grønland ikke i dag har en sådan generel ligebehandlingslov. Vi har en ligestillingslov,³ men den omfatter alene ligestilling mellem kønnene. Såfremt beslutningsforslaget vedtages i den foreliggende form, må Naalakkersuisuts arbejde for nedsættelse af et ligebehandlingsnævn således indbefatte tilvejebringelsen af et grundlag for ligebehandlingsnævnets arbejde, i form af en ligebehandlingslov.

Udvalget har endvidere noteret sig, at Institut for Menneskerettigheder i sit hørings svar peger på, at et ligebehandlingsnævn vil have behov for at få afgrænset sine opgaver over for den nationale menneskerettighedsinstitution (Institut for Menneskerettigheder).

Endvidere finder udvalget grund til at bemærke, at der ved etableringen af et eventuelt ligebehandlingsnævn vil opstå grænseflader mod f.eks. ligestilling og Ligestillingsrådet⁴.

Endelig har udvalget noteret sig, at Naalakkersuisut i sit svarnotat anfører, at Grønlands befolkningsmæssige størrelse sætter grænser for antallet af klageinstanser. Naalakkersuisut henviser i den forbindelse til de eksisterende muligheder for at få prøvet et spørgsmål om forskelsbehandling ved domstolene eller ved Ombudsmanden.

4.3. Etableringen af et center for menneskerettigheder

Udvalget har noteret sig, at det foreslåede center for menneskerettigheder er tænkt som en form for fællessekretariat for Grønlands Råd for Menneskerettigheder og et nyt ligebehandlingsnævn.

Etableringen af et center for menneskerettigheder tilsigter således ikke at indskrænke eller ændre de opgaver, som Institut for Menneskerettigheder varetager for (og i samarbejde med) Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

4.4 Forslagets økonomiske konsekvenser

Udvalget har noteret sig, at forslagsstiller vurderer, at forslaget indebærer behov for en budgetforhøjelse på omkring 400.000 kr. til ansættelse af en jurist samt 75.000 til mødeomkostninger for Ligebehandlingsnævnet.

Udvalget må hertil bemærke, at en budgetforhøjelse på 400.000 kr. til ansættelse af en jurist umiddelbart synes at være lavt sat. 450 – 500.000 vil formentlig være mere realistisk.

Juristen vil skulle varetage opgaver for ikke blot Grønlands Råd for Menneskerettigheder, men også Ligebehandlingsnævnet. Forslagsstiller estimerer, at etableringen af et ligebehandlingsnævn herudover udelukkende vil indebære behov for en budgetforhøjelse på

³ Inatsisartutlov nr. 3 af 29. november 2013 om ligestilling af mænd og kvinder.

⁴ Jf. inatsisartutlov nr. 3 af 29. november 2013 om ligestilling af mænd og kvinder.

75.000 kr. til dækning af ligebehandlingsnævnets mødeomkostninger. Dette må forudsætte, at Ligebehandlingsnævnet deler lokaler med Grønlands Råd for Menneskerettigheder, og at øvrige administrations-omkostninger, herunder udgifter til eventuelt andet personale, tolkning og IT og kontorudstyr, dækkes via den allerede eksisterende bevilling til Grønlands Råd for Menneskerettigheder. Det må på denne baggrund formodes, at en etablering af et ligebehandlingsnævn under disse forudsætninger i en vis udstrækning vil kunne lægge beslag på en del af rådets nuværende ressourcer.

Rådets nuværende bevilling dækker udgifter til kursusvirksomhed og afholdelse af møder, herunder leje af lokaler, tolkning og oversættelser. Bevillingen dækker endvidere udgifter til en række aktiviteter, herunder eksempelvis oplysningsvirksomhed, kampagner, konferencer, udgivelse af undervisningsmateriale og rapporter mv. Bevillingen dækker endvidere eventuelle rejser, herunder rejser foretaget af rådets medlem af bestyrelsen for Institut for Menneskerettigheder - Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, samt ophold og dagpenge.

Udvalget har endvidere noteret sig, at Institut for Menneskerettigheder i sit høringssvar advarer om, at det – afhængigt af hvordan et ligebehandlingsnævn mandat nærmere defineres – kan vise sig nødvendigt at have mere personale end foreslået, hvis sekretariatet skal betjene både Grønlands råd for Menneskerettigheder og Ligebehandlingsnævnet.

Lovudvalget konstaterer, at forslaget ikke giver anvisning på hvorfra driftsomkostningerne skal dækkes. Udvalget blev under forslagets førstebehandling opfordret til at overveje, hvorledes midlerne til en eventuel realisering af forslag vil kunne tilvejebringes.

Udvalget har ikke fundet det muligt at anvise forslag til finansiering gennem kompenserende besparelser. Udvalget konstaterer således, at Udenrigsdirektoratet ikke ved etableringen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder blev tilført ressourcer til varetagelsen af sekretariatsbetjeningen, og det derfor heller ikke vil være muligt (eller rimeligt) at fratage Udenrigsdirektoratet ressourcer ved opgavens overførelse til et selvstændigt sekretariat.

4. Lovudvalgets indstilling

Et flertal i Lovudvalget bestående af repræsentanterne for Siumut og Demokraterne bemærker: Grønlands Råd for Menneskerettigheder har eksisteret i mindre end 3 år. Rådets drift og formål skal evalueres i midten af 2017. Flertallet finder det naturligt at basere overvejelser vedrørende det foreliggende forslag på denne evaluering. Naalakkersuisut har søgt delvist at imødekomme forslagsstiller gennem et ændringsforslag, som fremrykker evalueringen, således at evalueringen skal gennemføres inden forårssamlingen 2016. Flertallet kan tilslutte sig dette. Naalakkersuisuts ændringsforslag er imidlertid fremsat under forårssamlingen 2015, og der er siden gået et halvt år. Den frist, som er fastsat i Naalakkersuisuts ændringsforslag er derfor ikke længere realistisk. Flertallet fremsætter på denne baggrund følgende **ændringsforslag**:

”Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at gennemføre en evaluering af Grønlands Råd for Menneskerettigheder inden Inatsisartut’s efterårssamling i 2016. Evalueringen skal danne basis for en forespørgselsdebat i Inatsisartut om, hvorledes menneskerettigheder i Grønland bedst fremmes og beskyttes.”

Et mindretal i udvalget bestående af repræsentanterne for Inuit Ataqatigiit bemærker: Mindretallet havde håbet på enighed om, at give rådet et selvstændigt sekretariat allerede nu. Mindretallet begrundede dette ønske med, at det manglende sekretariat medfører at rådet ikke fungerer som det oprindeligt var tiltænkt fra lovgivers side. Etablering af et sekretariat ville således bidrage til at sikre rådets uafhængighed, og således sikre formålet med at oprette rådet.

Ovennævnte udvalgsmindretal indstiller på denne baggrund beslutningsforslaget til **vedtagelse**.

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Anders Olsen,
Siulittaasoq
Siumut

Laura Tàunâjik
Siumut

Michael Rosing
Demokraatit

Múte B Egede
Inuit Ataqatigiit

Iddimangiiu Bianco
Inuit Ataqatigiit

Bilag:

1. Høringssvar fra Grønlands Råd for Menneskerettigheder
2. Høringssvar fra Institut for Menneskerettigheder