

BETÆNKNING**afgivet af****Lovudvalget****vedrørende****Forslag til: Inatsisartutlov om Grønlands Råd for Menneskerettigheder.****Afgivet til forslagens 2. behandling**

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Isak Hammond, Inuit Ataqatigiit, formand
Inatsisartutmedlem Astrid Fleischer Rex, Demokraterne
Inatsisartutmedlem Doris Jakobsen, Siumut
Inatsisartutmedlem Juliane Henningsen, Inuit Ataqatigiit
Inatsisartutmedlem Kristian Jeremiassen, Siumut

1. Forslagets baggrund

Lov nr. 411 af 6. juni 2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder blev i 2005 sat i kraft for Grønland. Dermed blev arbejdsområdet for henholdsvis Institut for Menneskerettigheder og det Råd for Menneskerettigheder, som har til opgave at fastsætte de overordnede retningslinjer for instituttets virksomhed og at påse, at instituttets aktiviteter er i overensstemmelse med dets formål, udvidet til også at omfatte Grønland.

Den danske regering fremsatte i april 2012 dels et Forslag til lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, dels et Forslag til lov om Dansk Institut for Internationale Studier. Samlet indebærer de to lovforslag, at Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder nedlægges og erstattes af et selvstændigt institut for internationale studier og et selvstændigt institut for menneskerettigheder.

I et hørings svar til Forslag til lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution foreslog Naalakkersuisut, at loven skulle give mulighed for, at Grønlands Selvstyre ved en eventuel beslutning om, at loven ved kongelig anordning skal sættes i kraft for Grønland, samtidig kan træffe beslutning om oprettelse af et Råd for Menneskerettigheder i Grønland, som får ret til at udpege et medlem bestyrelsen for Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.

Den danske regering var positivt indstillet overfor ønsket, men fandt ikke, at det ville være lovteknisk hensigtsmæssigt i loven at give et endnu ikke eksisterende organ (Grønlands Råd for Menneskerettigheder) en ret til at udpege medlemmer til instituttets bestyrelse. Regeringen

tilkendegav imidlertid, at den, såfremt loven sættes i kraft for Grønland, og der samtidig i Grønland oprettes et Råd for Menneskerettigheder, efterfølgende vil fremsætte forslag til ændring af loven, således at det grønlandske råd gives mulighed for at udpege et medlem til instituttets bestyrelse.

Den 29. maj 2012 vedtog Folketinget Forslag til lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution¹. Loven træder i kraft 1. januar 2013. Loven gælder ikke for Grønland men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

Inatsisartut er endnu ikke blevet forelagt et forslag til Grønlands Selvstyres udtalelse vedr. anordning af loven.

2. Lovudvalgets behandling af forslaget

Lovudvalget har, bl.a. med udgangspunkt i bemærkninger fremsat under førstebehandlingen af forslaget, anmodet Naalakkersuisut om at besvare en række spørgsmål vedr. forslaget. Udvalgets spørgsmål og Naalakkersuisut's svar er optaget som bilag til betænkningen.

3. Udvalgets bemærkninger til forslaget

3.1. Forslagets sigte

I Lovudvalgets betænkning vedr. forslaget om anordning for Grønland af lov om Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder (EM 2004/44) anførte udvalget bl.a.:

“Udvalget ser med en vis bekymring på, at debatbidrag og forslag fra Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder af offentligheden kan blive opfattet som en indblanding udefra. En national forebyggelsesmekanisme bør netop være national i den forstand, at den baserer sit arbejde på et førstehåndskendskab til de holdninger, værdier og problemopfattelser, der kendetegner vores samfund. Uden en sådan forankring i vores samfund kan det blive unødigt svært for centret at overbevise den grønlandske befolkning om rigtigheden af kritik og initiativer, som centret måtte fremsætte i forhold til Grønland. Dette gælder, selv om eksperternes faglige dygtighed i øvrigt måtte være ubestridt.

Udvalget har noteret sig med interesse, at konventionens artikel 17 udtrykkeligt bestemmer: ”Organer oprettet af decentrale enheder kan udpeges som nationale forebyggende organer med henblik på denne protokol, hvis de overholder dens bestemmelser”. I medfør af denne bestemmelse ville det efter udvalgets mening være muligt, at Grønlands Hjemmestyre opretter et grønlandsk Råd for Menneskerettigheder, som svarer til det danske Råd for Menneskerettigheder, som er nævnt i lovens § 7, stk. 5 og 6.

Et sådant råd vil som det danske kunne sammensættes således, at de synspunkter, som gør sig gældende blandt interesserede frivillige organisationer, særligt berørte offentlige myndigheder, interesserede forskere og andre særligt interesserede enkeltpersoner og grupper af personer, herunder etniske minoriteter, afspejles. Med en sådan sammensætning ville rådet blive til en vægtig stemme i vores samfund.

¹ Lov nr. 553 af 18. juni 2012 om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Det ville være ønskeligt, om rådet i lighed med det danske råd kunne være med til at drøfte retningslinjer for Institut for Menneskerettigheder samt f.eks. fremsætte forslag til nye aktiviteter og vurdere forløbet af hidtidige aktiviteter med relevans for Grønland.

Udvalget kan med tilfredshed konstatere, at der findes frivillige organisationer i vores land, der kunne tænkes at være interesseret i at indgå i et sådant arbejde i rådet. Organisationernes høringsvar til EM 2004/44 og FM 2004/34 peger i denne retning. Udvalget erklærer sig endvidere tilfreds med, at Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender har meddelt, at Landsstyret er åbent over for tanken om, at Grønland nedsætter sit eget råd. “

På efterårssamlingen 2008 vedtog Landstinget et beslutningsforslag (EM 2008/85), som pålagde Landsstyret at undersøge muligheder for oprettelse af et fælles Center og Institut for Internationale Studier og Menneskerettigheder i Grønland i samarbejde med den danske regering. Forslaget blev ikke henvist til udvalgsbehandling.

Lovudvalget konstaterer, at det forslag, som nu er forelagt for Inatsisartut, er i god overensstemmelse med de opfordringer, som Lovudvalget i 2004 fremsatte i udvalgets betænkning til EM 2004/44, og vel til dels også med det beslutningsforslag, som Landstinget i 2008 vedtog, eller i hvert fald med de intentioner, som lå til grund for beslutningsforslaget.

Udvalget konstaterer endvidere, at der ved 1. behandlingen var bred tilslutning til lovforslaget.

Udvalget kan på denne baggrund tilslutte sig forslagens overordnede sigte.

3.2. Erfaringerne med det hidtidige lovgrundlag

Lov nr. 411 af 6. juni 2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder blev i 2005 sat i kraft for Grønland.

I Lovudvalgets betænkning vedr. forslaget om anordning af loven for Grønland (EM 2004/44) anførte udvalget bl.a. følgende:

“Beskyttelsen af det enkelte menneskes universelle rettigheder står centralt i den grønlandske bevidsthed. Det er et ældgammelt kulturtræk hos vores folk, at den enkelte forventes at leve sit liv i frihed og med fuld respekt for andres frihedsrettigheder. Erfaringerne fra kolonitiden har ikke mindsket denne overbevisning, men snarere styrket den.

Grønland har på denne baggrund et vigtigt bidrag at give i kampen for menneskerettighederne. Vores vigtigste bidrag er, at Grønland kan holde orden i eget hus. Dette er det stærkest mulige signal, vi kan sende til omverdenen: At et samfund kan sikre alle sine borgere mod krænkelser og nedværdigende behandling, hvis viljen hertil er til stede.

Blandt de spørgsmål, der fortsat beskæftiger vores samfund på menneskerettighedsområdet kan nævnes som eksempler: Afsoning af frihedsberøvende foranstaltningsdomme i Danmark, Tvanganbringelse af psykisk syge patienter i Danmark, Vilkårene for socialt udsatte børn og unge i vores land, samt Beskyttelsen af sprog, kulturarv og minoritetsrettigheder.

Brugbarheden af en national forebyggelsesmekanisme skal i høj grad måles ved, om den kan forventes at bidrage konstruktivt til en løsning af disse og andre problemområder.“

Udvalget anførte endvidere følgende:

EM 2012/125

LABU j.nr. 01.25.01/12EM-LABU-00125

“Udvalget ser [...] frem til en afklaring af spørgsmålet, om centret i forbindelse med lovens ikrafttræden vil få tilført finansielle midler, der afspejler centrets større ansvarsområde, herunder midler til forskningsprogrammer her i landet samt midler til undervisning og formidling af centrets arbejde i Grønland. Udvalget finder det af afgørende betydning, at centeret fremover har de fornødne praktiske muligheder for at leve op til sine undervisnings- og formidlings-forpligtelser i forhold til den grønlandske befolkning.”

Lovudvalget må i dag med beklagelse konstatere, at de forventninger, som Landstinget lagde til grund ved afgivelsen af Hjemmestyrets udtalelse til anordning af loven, kun i begrænset omfang er blevet indfriet.

Udvalget håber, at et ”Grønlands Råd for Menneskerettigheder” vil kunne medvirke til, at Institut for Menneskerettigheder – når loven herom ved anordning sættes i kraft for Grønland – i fuldt omfang lader varetagelsen af sine forpligtelser i henhold til loven omfatte også denne del af rigsfællesskabet.

Udvalget skal samtidig opfordre Naalakkersuisut til – på samme måde som den danske regering – at gøre brug af muligheden for at høre instituttet forud for fremsættelsen af lovforslag, hvor dette måtte være relevant.

3.3. Rådets sammensætning

Naalakkersuisut har i relation til Rådets sammensætning lagt vægt på dels at begrænse antallet af medlemmer, dels at opnå en bred repræsentation af menneskerettighedsinteresser.

Udvalget har noteret sig, at flere høringsparter foreslår en udvidelse af Rådet. Naalakkersuisut har hertil bemærket, at antallet af medlemmer er fastsat under hensyn til, at rådet i praksis skal kunne være funktionsdueligt, inden for de ressourcer, der er til rådighed. Som påpeget af Naalakkersuisut, giver Lovforslagets § 4, stk. 6, imidlertid mulighed for, at Rådet kan beslutte, at yderligere organisationer kan deltage i Rådets møder, med observatørstatus. Hertil kommer, at lovforslaget forudsætter gennemført en evaluering efter 4 år, og at Rådets sammensætning i forbindelse hermed eventuelt vil kunne genovervejes i lyset af de indhøstede erfaringer.

Lovudvalget konstaterer, at lovforslaget ikke har fundet plads til Amnesty Greenland i Rådet, hvilket vel umiddelbart vil kunne forekomme overraskende. Til gengæld er hensynet til børn og unges rettigheder tilgodeset ved både Børnetalsmanden, Bedre Børneliv, Børn og Unge Organisationen Nanu (Nanubørn) samt Sorlak. Udvalget noterer sig imidlertid, at Rådet i medfør af lovens § 4, stk.6, vil kunne tildele Amnesty Greenland (såvel som andre relevante organisationer) observatørstatus, og dermed kompensere for eventuelle ubalancer i Rådets sammensætning. Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at Naalakkersuisut i sit svar til udvalget oplyser, at Rådet forventes at arbejde som et konsensusforum, således at sondringen mellem deltagere med og uden stemmeret i praksis primært forventes at få betydning i relation til valg til bestyrelsen for Institut for Menneskerettigheder – Danmarks nationale Menneskerettighedsinstitution.

3.3.1. Medlemmer uden stemmeret og valgbarhed

En række af Rådets medlemmer deltager uden stemmeret og uden mulighed for at blive valgt til formand eller næstformand i Rådet eller til medlem af Institut for Menneskerettigheders bestyrelse. Det er således kun de af Rådets medlemmer, som er udpeget af civilsamfundsorganisationer og offentlige institutioner (jf. § 3, stk. 2), der har stemmeret og valgbarhed. Medlemmer, som er udpeget af offentlige myndigheder (jf. § 3, stk. 3) har ikke.

Om baggrunden herfor oplyses det i bemærkningerne til § 4, stk. 5, at det følger af Paris-principperne, at offentlige myndigheder, som er repræsenteret i en menneskerettighedsinstitution, ikke har stemmeret og valgbarhed, og at dette har til formål at sikre uafhængighed.

Udvalget konstaterer, at grænsedragningen ikke er fuldstændig skarp. Sorlak, hvis repræsentant lovforslaget giver stemmeret og valgbarhed, er ganske vist en civilsamfundsorganisation, men er faktisk overladt myndighedsopgaver i medfør af § 2, stk. 1, nr. 3, i Inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 om fordeling af midler fra visse spil. Grønlands Universitet, hvis repræsentant lovforslaget ligeledes giver stemmeret og valgbarhed, må vel siges at falde udenfor myndighedsbegrebet i gængs forstand, men er ikke desto mindre en del af den offentlige forvaltning.

Endelig er Ligestillingsrådets repræsentant givet stemmeret og valgbarhed, mens dette ikke er tilfældet for Børnetalsmanden, som indgår i opstillingen af myndigheder. Denne forskel kan umiddelbart forekomme overraskende – også henset til, at Børnetalsmanden i sit virke er sikret uafhængighed af Naalakkersuisut og Inatsisartut², og at det derfor ikke burde kunne true Rådets uafhængighed at give Børnetalsmandens repræsentant stemmeret i Rådet. Udvalget har spurgt Naalakkersuisut til denne problemstilling. Naalakkersuisut har i sit svar til Udvalget tilkendegivet, at Naalakkersuisut vil være åben overfor et eventuelt ønske fra Inatsisartut's side om at sidestille Børnerådet (som Børnetalsmanden er en del af) med Ligestillingsrådet. Lovudvalget finder dog, at det bør være Børnetalsmanden, og ikke Børnerådet, der gives ret til at udpege et medlem med stemmeret og valgbarhed. Lovudvalget fremsætter ændringsforslag i overensstemmelse hermed.

3.3.2. Kanukoka – en offentlig myndighed?

I opstillingen af offentlige myndigheder, som kan udpege et medlem af Rådet, indgår Kanukoka. Naalakkersuisut har i sin besvarelse til Lovudvalget anført, at Kanukoka repræsenterer grønlandske myndigheder og at Kanukoka derfor ikke bør deltage med stemmeret³. Lovudvalget kan tilslutte sig dette. Udvalget finder det imidlertid problematisk, at Kanukoka – som er en interesseorganisation – i lovteksten omtales som en myndighed. Lovudvalget fremsætter ændringsforslag i overensstemmelse hermed.

3.3.3. Observatører

I lovforslagets § 4, stk. 6, er det fastsat, at Rådet kan beslutte, at yderligere organisationer kan deltage med observatørstatus. Lovudvalget har overvejet, hvorvidt det eventuelt være hensigtsmæssigt at udvide bestemmelsen til også at omfatte yderligere myndigheder. Der ville derved være mulighed for at relevante ressortområder, som ikke i medfør af 3, stk. 3, har

² jf. § 3 i Inatsisartutlov nr. 11 af 22. november 2011 om Børnetalsmand og Børneråd

³ Naalakkersuisut har tillige i sin besvarelse anført, at Kanukoka varetager Det Sociale Ankenævn, hvilket udvalget dog må antage beror på en fejl.

mulighed for at udpege et medlem til Rådet, kan gives observatørstatus. Dette kunne f.eks. blive aktuelt, hvis ressortområderne for familie og ligestilling på et tidspunkt opsplittes, men også med den nuværende ressortfordeling kunne en sådan udvidelse have relevans. Således kunne f.eks. naalakkersuisutområdet for justitsvæsenet tænkes at have en interesse i at opnå observatørstatus i Rådet. Naalakkersuisut har i sit svar til udvalget tilkendegivet, at Naalakkersuisut vil være åben overfor et eventuelt ønske fra Inatsisartut's side om en ændring af bestemmelsens ordlyd, således at ikke kun yderligere organisationer, men også yderligere myndigheder kan gives mulighed for at deltage med observatørstatus. Lovudvalget fremsætter ændringsforslag i overensstemmelse hermed.

3.4. Evaluering og rapporter

Lovforslagets § 8, stk. 3, fastsætter, at Grønlands Råd for Menneskerettigheder pr. 1. juli 2017 udarbejder en rapport, hvori Rådets drift og formål evalueres med henblik på en eventuel omstrukturering af Rådet og dets arbejde. Herefter skal Rådet udarbejde en ny rapport hvert 2. år.

At Rådets drift og formål først skal evalueres efter 4 år skyldes if. Naalakkersuisut's besvarelse et ønske om at give Rådet tid til at skabe et erfaringsgrundlag, som evalueringen kan bygge på. Naalakkersuisut har dog tilkendegivet at være åben overfor et eventuelt ønske fra Inatsisartut's side om at afkorte perioden. Lovudvalget har drøftet evalueringens længde, og finder ikke behov for ændring heraf.

Det fremgår af Naalakkersuisut's besvarelse af udvalgets spørgsmål, at Rådet står frit for så vidt angår indholdet af de efterfølgende rapporter. Disse behøver således ikke indeholde en evaluering af Rådets drift og formål, men kan i stedet (eller tillige) indeholde en redegørelse for Rådets aktiviteter i den pågældende periode.

3.5. Sekretariat

Det er i lovforslagets § 5 fastsat, at Udenrigsdirektoratet varetager sekretariatsfunktionen for Grønlands Råd for Menneskerettigheder. 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. Udgifterne til sekretariatsbetjening afholdes indenfor Udenrigsdirektoratets ordinære driftsbevilling.

Lovudvalget har noteret sig, at en række høringsparter har haft bemærkninger hertil. Ligestillingsrådet anbefaler en tilstrækkelig ressourcetilførsel, som muliggør etablering af et selvstændigt sekretariat. GA understreger, 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 påpeger, at det i forhold til Parisprincipperne er u hensigtsmæssigt, at Rådet sekretariatsbetjenes af Udenrigsdirektoratet, men anerkender dette som en nødvendighed/mulighed i en opstartsfasen, idet målet dog må være, at Rådet opnå uafhængighed på sigt.

Naalakkersuisut har i sine kommentarer til høringssvarene anført, at det på nuværende tidspunkt ikke vurderes som realistisk at forvente flere ressourcer til oprettelse og drift af Rådet, selv om dette kunne være ønskeligt.

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.

4. Lovudvalgets indstilling

Et enigt udvalg fremsætter ændringsforslag.

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Isak Hammond,
Formand
Inuit Ataqatigiit

Astrid Fleischer Rex
Demokraterne

Doris Jakobsen
Siumut

Juliane Henningsen
Inuit Ataqatigiit

Kristian Jeremiassen
Siumut

Bilag:

1. Lovudvalgets spørgsmål til Naalakkersuisut
2. Naalakkersuisut's besvarelse
3. Lovudvalgets ændringsforslag