

EVALUERINGSRAPPORT

EVALUERING AF
GRØNLANDS RÅD FOR MENNESKERETTIGHEDER



Evaluering af Grønlands Råd for Menneskerettigheder

Udarbejdet af Als Research for Naalakkersuisut,
Departementet for Familie, Ligestilling, Sociale Anliggender og Justitsvæsen

Forfattet af: Bjarke Følner og Jacob Als Thomsen

Als Research ApS
Ny Vestergade 1, 2.
1471 København K.
www.alsresearch.dk

ISBN: 978-87-93373-08-2

1. Forord	2
2. Baggrund, formål og metode	3
2.1 Om Grønlands Råd for Menneskerettigheder	3
2.2 Evalueringens formål	3
2.3 Evalueringsdesign og metode	4
2.4 Rapportens opbygning	6
3. Erfaringer med Rådets møder og aktiviteter	7
3.1 Mødefrekvens og mødedeltagelse	7
3.2 Rådsmødernes form og indhold	8
3.3 Erfaringer med Rådets aktiviteter og prioriteringer	9
3.4 Samarbejdet med Institut for Menneskerettigheder	12
4. Erfaringer med Rådets sammensætning og struktur	15
4.1 Rådets medlemssammensætning	15
4.2 Rådets sekretariatsfunktion	17
4.3 Rådets formandsskab	19
4.4 Rådets styregrupper og arbejdsgrupper	21
5. Konklusioner og anbefalinger	23
5.1 Hovedkonklusioner	23
5.2 Anbefalinger	26
5.2.1 Anbefaling til fremtidig medlemssammensætning	28
5.2.2 Anbefaling om årlig statusberetning	29
5.2.3 Anbefaling til fremtidig sekretariatsfunktion	29
5.2.4 Anbefaling til samarbejde med Institut for Menneskerettigheder	30
5.2.5 Etablering af et Center for Menneskerettigheder i Grønland?	31
5.2.6 Etablering af et Ligebehandlingsnævn i Grønland?	31

Bilag 1: Oversigt over dokumentanalyse

1. FORORD

Denne rapport præsenterer resultaterne af evalueringen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder (herefter Rådet). Evalueringen er gennemført af Als Research i perioden marts – juni 2016 på opdrag fra Naalakkersuisut, Departementet for Familie, Ligestilling, Sociale Anliggender og Justitsvæsen.¹

Evalueringens overordnede formål har været at afdække, i hvor høj grad Rådet har opnået sit formål om at medvirke til generel videns- og kompetenceopbygning om menneskerettigheder i Grønland, herunder Rådets opgavevaretagelse i forhold til de lovgivningsmæssige krav, som Inatsisartutlov nr. 23 af 3. december 2012 om Grønlands Råd for Menneskerettigheder stiller. Evalueringen indeholder på baggrund heraf anbefalinger til Rådets fremtidige struktur og udvikling af ny lovgivning på området.

I forbindelse med evalueringen er der gennemført 18 interview med relevante aktører i og omkring Grønlands Råd for Menneskerettigheder. Herunder med Rådets medlemmer og formandskab, medlemmerne af lovudvalget i Inatsisartut, Institut for Menneskerettigheder, samt relevante repræsentanter fra Departementet for Natur, Miljø og Justitsområdet og Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender under Naalakkersuisut. En stor tak til alle informanter for at have bidraget med jeres indsigter og erfaringer.

Interviewundersøgelserne er suppleret med dokumentanalyser af relevante materialer fra Rådet, relevant lovgivning, relevante rapporter m.v. (se Bilag 1).

Evalueringen er gennemført af chefkonsulent Bjarke Følner og chefkonsulent Jacob Als Thomsen. Stud.cand.soc. Nanna Kirkegaard har bidraget med litteratursøgning i relation til dokumentanalyserne. Ekstern konsulent, cand. jur. Nell Rasmussen har bistået evalueringen med juridisk rådgivning og kvalitetssikring.

Ansvar for resultater, konklusioner og anbefalinger påhviler alene Als Research.

København, oktober 2016



Jacob Als Thomsen
Adm. direktør og chefkonsulent
Als Research

¹ Justitsområdet blev pr. 23.maj 2016 flyttet fra Departementet for Natur, Miljø og Justitsområdet til Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender.

2. BAGGRUND, FORMÅL OG METODE

2.1 Om Grønlands Råd for Menneskerettigheder

Grønlands Råd for Menneskerettigheder (herefter Rådet) blev etableret ved Inatsisartutlov nr. 23 af 3. december 2012 med virkning fra 1. januar 2013. Rådet er et uafhængigt råd, som har til formål at medvirke til en generel videns- og kompetenceopbygning om menneskerettigheder i Grønland.

Rådet er sammensat af repræsentanter fra 15 civilsamfundsorganisationer, uafhængige institutioner og interesseorganisationer. Det gælder specifikt: Bedre Børneliv (MIBB), Børn og Unge Organisationen Nanu (Nanubørn), Forsvarerforeningen i Grønland (Illersuisut), Grønlandske Advokater (Nunatsinni Advokatit), Grønlands Arbejdsgiverforening (GA), Handicapforeningen i Grønland (KNIPK), Inuit Circumpolar Council (ICC Grønland), Grønlands Universitet (Ilisimatusarfik), Grønlands Fisker- og Fangerforening (KNAPK), Ligestillingsrådet i Grønland, Grønlands Arbejdstagerforening (SIK), Transparency Greenland, Ungdomsrådet i Grønland (Sorlak), Ældreforeningen og Børnetalsmanden (MIO).

Endvidere kan tre offentlige myndigheder, institutioner og organisationer hver udpege et medlem med observatørstatus i Rådet: Departementet for Natur, Miljø og Justitsområdet, KANUKOKA og Ombudsmanden for Inatsisartut. Endelig kan Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution – Institut for Menneskerettigheder (IMR) – deltage i Rådets møder uden stemmeret. Samtidig bistår IMR Rådet med faglig rådgivning og sparring.

Medlemmerne af Rådet udpeges for 2 år ad gangen, og medlemmerne udnævner selv Rådets formand og næstformand blandt de medlemmer, der repræsenterer de 15 civilsamfundsorganisationer. Rådet afholder som minimum to årlige møder og kan beslutte at yderligere organisationer og myndigheder m.v. kan deltage med observatørstatus i Rådets møder. Medlemmernes arbejde i Rådet foregår på frivillig og ulønnet basis.

Rådets sekretariatsfunktion varetages af Departementet for Natur, Miljø og Justitsområdet.

2.2 Evalueringens formål

Det overordnede formål med evalueringen er:

- *at undersøge i hvor høj grad Grønlands Råd for Menneskerettigheder har opnået sit formål om at medvirke til generel videns- og kompetenceopbygning om menneskerettigheder i Grønland.*

Mere specifikt har evalueringen til formål, at vurdere Rådets opgavevaretagelse i forhold til de lovgivningsmæssige krav som Inatsisartutlov nr. 23 af 3. december 2012 om Grønlands Råd for Menneskerettigheder stiller. Heraf fremgår det, at Rådet har 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, Naalakkersuisut, 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.

Evalueringen indeholder på baggrund af ovenstående evaluators anbefalinger til Rådets fremtidige struktur og til udvikling af ny lovgivning på området.

I forlængelse af det i marts 2015 fremsatte *"Forslag til Inatsisartutbeslutning om at Naalakkersuisut pålægges at arbejde for etablering af et Center for Menneskerettigheder, og for nedsættelse af et Ligebehandlingsnævn"* indeholder evalueringen endvidere en vurdering af, hvorvidt det på nuværende tidspunkt vil være hensigtsmæssigt at etablere et Center for Menneskerettigheder og/eller nedsætte et Ligebehandlingsnævn.

2.3 Evalueringsdesign og metode

Evalueringens metode er baseret på en kombination af interviewundersøgelser og dokumentanalyser.

Evalueringens interviewundersøgelser omfatter 18 interview med rådsmedlemmer, sekretariatsmedlemmer, lovudvalgsmedlemmer m.v. Interviewene er gennemført på baggrund af en semistruktureret interviewguide og med en gennemsnitlig varighed på omkring 45 minutter. Hovedparten af interviewene er gennemført som face-to-face interview i Nuuk i perioden 15.-21. april 2016 (13 interview). Enkelte interview er i stedet foretaget som gruppeinterview (2), telefoninterview (2) eller skriftligt interview (1).

Alle Rådets medlemmer er som et led i evalueringen tilbudt deltagelse i et interview. I alt er 23 personer interviewet.

Skemaet nedenfor viser en oversigt over de gennemførte interview:

INTERVIEWPERSON	ORGANISATION	DATO OG STED
Thomas Wiemann	KANUKOKA	15/4 – 2016, Nuuk
Kathrine H. Nathanielsen	Meeqqat Inuunerisut – Bedre Børneliv (MIBB)	16/4 – 2016, Nuuk
Anita Hoffer	Sulisitsisut, Grønlands Arbejdsgiverforening GA	18/4 – 2016, Nuuk
Ludvig Larsen (Rådets næstformand)	Grønlands Arbejdstagerforening (SIK)	18/4 – 2016, Nuuk
Nukajaraq Blytman	Handicapforeningen i Grønland (KNIPK)	18/4 – 2016, telefonisk
Lorita Henriksen	Ældreforeningen	18/4 – 2016, Nuuk
Camilla Østbirk	Departementet for Natur, Miljø og Justitsområdet	18/4 – 2016, Nuuk
Søren Thestrup	Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender	19/4 – 2016, Nuuk
Aqqaluk Lyng	Inuit Circumpolar Council (ICC Grønland)	19/4 – 2016, Nuuk
Anders Olsen (S), Laura Tàunâjik (S), Muté Bourup Egede (IA) og Michael Rosing (D)	Lovudvalget, Inatsisartut	19/4 – 2016, Nuuk
Trine Nørby Olsen	MIO, Børnetalsmanden	20/4 – 2016, Nuuk
Mala Høy Kúko	Naalakkersuisoq for Natur, Miljø og Justitsområdet	20/4 – 2016, Nuuk
Lise Mørup Dalsgaard	Grønlandske Advokater	21/4 – 2016, Nuuk
Signe Trykker	Departementet for Natur, Miljø og Justitsområdet	21/4 – 2016, Nuuk
Inge Olsvig Brandt (Rådets formand)	Ligestillingsrådet	21/4 – 2016, Nuuk
Mandana Zarrehparvar, Christoffer Badse og Lise Garkier	Institut for Menneskerettigheder	28/4 – 2016, København
Annemette Lauritsen	Ilisimatusarfik	10/5 - 2016, skriftligt
Thomas Trier Hansen	Advokat, Nordic Law Group	15/5 – 2016, telefonisk

Bilag 1 rummer en oversigt over de dokumenter, som er indgået i dokumentanalyserne.

2.4 Rapportens opbygning

Rapporten er inddelt i 5 kapitler. Kapitel 1 og 2 indeholder forord, samt redegørelse for evalueringens baggrund, formål og metode. Kapitel 3 omhandler de hidtidige erfaringer med Rådets møder og aktiviteter, samt Rådets samarbejde med Institut for Menneskerettigheder. Kapitel 4 gennemgår erfaringerne med Rådets sammensætning og struktur, mens kapitel 5 indeholder evalueringens hovedkonklusioner og anbefalinger.

3. ERFARINGER MED RÅDETS MØDER OG AKTIVITETER

Med udgangspunkt i de gennemførte interview og dokumentanalyser tegnes nedenfor et samlet oversigtsbillede over de hidtidige erfaringer med Rådets møder og aktiviteter, samt Rådets samarbejde med Institut for Menneskerettigheder.

3.1 Mødefrekvens og mødedeltagelse

Planlægningen og prioriteringen af aktiviteterne i Grønlands Råd for Menneskerettigheder foretages på Rådets møder. Siden Rådets etablering er der afholdt 2 faste rådsmøder om året (i marts og oktober) i perioden 2013-2016, samt et ekstraordinært rådsmøde i januar 2014 i form af en udviklingsworkshop. I perioden frem til den herværende evaluering er der således afholdt i alt 8 rådsmøder.

Mødedeltagelsen blandt de 15 stemmeberettigede civilsamfundsorganisationer har været dalende i løbet af Rådets levetid. Til de første 4 rådsmøder var der afbud fra mellem 2 og 3 af de 15 stemmeberettigede medlemmer, mens der til de seneste 4 møder har været afbud fra 5 ud af 15. Fraværet er ikke ligeligt fordelt mellem civilsamfundsorganisationernes repræsentanter. Nogle organisationer har således været væsentligt mere repræsenteret end andre på rådsmøderne.

Hovedparten af de medlemsberettigede organisationer har udpeget medlemmer, som ikke har kunnet varetage deres hverv i hele valgperioden på 2 år. De fleste organisationer har således gjort brug af muligheden for at udpege et nyt medlem til at varetage hvervet inden for de første 2 år af Rådets levetid. Også blandt de udpegede medlemmer fra de deltagende offentlige myndigheder har der været en del udskiftning undervejs, herunder også i relation til sekretariatsbetjeningen af Rådet. Endelig har der været to skift på formandsposten og flere skift på næstformandsposten i løbet af Rådets levetid.

Samlet set har erfaringen været, at den dalende mødedeltagelse, de mange medlemsskift og udskiftningerne på formands-, næstformands- og sekretariatsposterne har skabt mangel på kontinuitet fra rådsmøde til rådsmøde. Samtidig har erfaringen været, at en stor del af møderne, som følge heraf, er gået med at repetere basale forhold omkring Rådets arbejde.

Hovedparten af Rådets nuværende medlemmer efterspørger en hyppigere mødefrekvens, således at de mere aktive medlemmer af Rådet kan mødes mere end 2 gange om året og således, at kontinuiteten i Rådets arbejde kan styrkes. Samtidig sætter flere af de nuværende medlemmer spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i, at der er enkelte organisationer, som forbliver medlemmer af Rådet, selvom de kun sjældent deltager i rådsmøderne.

3.2 Rådsmødernes form og indhold

Rådsmøderne har overordnet fulgt den forretningsorden, som blev vedtaget af Rådet ved det første rådsmøde i marts 2013. De faste punkter på dagsordenen udgøres af: Godkendelse af dagsorden; Godkendelse af referat fra sidste møde; Status over Rådets arbejde; Fremlæggelse af budget; samt Eventuelt. Hertil kommer de skiftende dagsordenspunkter, som i praksis primært har været punkter relateret til:

- Rådets struktur og organisering
- Rådets arbejdsopgaver og prioriteringen heraf
- Medlemmernes status over deres arbejde med menneskerettigheder
- Rådets kommunikationsstrategi og kommunikationsprodukter
- Nedsættelse af arbejdsgrupper og redegørelser fra arbejdsgrupperne
- Rådets fællespulje og ansøgninger hertil
- Institut for Menneskerettigheders fremlæggelser og samarbejdet mellem Rådet og IMR
- Introduktion af nye medlemmer samt valg af formand/næstformand

I de gennemførte interview fremhæver størstedelen af Rådets medlemmer, at møderne i uforholdsmæssig høj grad har været præget af overordnede punkter og gentagelser, mens der kun i mindre grad har været tid til drøftelse og udvikling af konkrete nye tiltag. Erfaringen med mødeformen har dermed alt i alt været, at den ikke har været tilstrækkelig i forhold til at give Rådet den fornødne tid til at drøfte, udvikle og igangsætte nye tiltag, herunder til at prioritere og uddelegere arbejdsopgaver til de enkelte rådsmedlemmer.

I erkendelse heraf tog Rådet allerede i oktober 2013 initiativ til oprettelsen af en styregruppe for kommunikation og en styregruppe for den fælles pulje, og i begyndelsen af 2014 gennemførte Rådet en udviklingsworkshop, som førte til oprettelsen af fire arbejdsgrupper med hver deres emne og talsmand: *Børn & Unge*; *Handicap*; *Retssikkerhed* samt *Sprog & Kultur* (se afsnit 4.4). Endvidere har Rådet valgt at afholde sine seneste to rådsmøder over 2 dage, hvor den første dag har taget form af en workshop.

Disse tiltag har givet bedre betingelser for at udvikle og iværksætte nye konkrete tiltag i Rådets regi. Erfaringen viser imidlertid, at disse tiltag ikke har været tilstrækkelige til at sikre det aktivitetsniveau, som Rådet har planlagt og ønsket at opnå.

Samtidig er den generelle opfattelse blandt medlemmerne, at diskussioner omkring Rådets organisering og form – særligt ved de seneste 2 rådsmøder – har fyldt for meget. Ifølge informanterne er mødeformen fortsat præget af mangel på indholdsmæssige drøftelser og møderne bliver afviklet på en måde, som ikke er hensigtsmæssig i forhold til at skabe en fælles strategi eller i forhold til at forpligte Rådets medlemmer til at påtage sig konkrete opgaver i relation hertil.

Flere informanter fremhæver i den forbindelse, at det ville være formålstjenligt, hvis Rådet kunne blive enige om at udpege ét specifikt satsningsområde for hvert rådsmøde eller hvert enkelt år. Temaet kunne så skifte fra møde til møde eller fra år til år, og den første dag på rådsmøderne kunne bruges til at fokusere på det konkrete udvalgte satsningsområde, fx "Børn og unges menneskerettigheder". Herved kunne mødets indhold blive mere målrettet,

og det ville være oplagt at forpligte de mest relevante organisationer til at forberede en række forslag til Rådets tiltag og aktiviteter i forhold til det pågældende tema. Rådets øvrige medlemmer kunne herefter deltage i drøftelsen af forslagene og samlet stemme for eller imod de enkelte forslag på mødet. Evaluator vurderer, at en mere temabaseret mødeform af denne type vil være værd at afprøve i praksis.

3.3 Erfaringer med Rådets aktiviteter og prioriteringer

I loven om Grønlands Råd for Menneskerettigheder § 2 fremgår det, at Rådet har til opgave at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland gennem de 8 forskellige punkter som er nævnt i afsnit 2.2. I praksis har Rådet siden dets etablering primært gennemført følgende aktiviteter:

- Afgivelse af høringsvar til Inatsisartut
- Udsendelse af pressemeddelelser, samt udgivelse af et debatindlæg og en kronik
- Lancering af Rådets logo, hjemmesiden humanrights.gl og en facebookside.
- Udgivelse af folder om Rådet
- Rekvirering og udgivelse af tre kortlægningsrapporter med fokus på internationale forpligtelser og konventioners betydning for hhv. børns rettigheder, handicappedes rettigheder og adgang til effektive rådsmidler i Grønland.
- Udvikling og udgivelse af et kort informationsvideoklip om FNs handicapkonvention
- Udgivelse af publikationer vedr. menneskerettigheder i Grønland, herunder statusrapporten i 2014 i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder.
- Afgivelse af "Stakeholder submission" for Grønland til FNs Universelle Periodiske Bedømmelse (UPR)
- Støtte til en række forskellige medlemsprojekter finansieret af Rådets fællespulje
- Aktiviteter iværksat af Rådets arbejdsgrupper (se afsnit 4.4)

Når Rådets aktiviteter ansues i et tidsmæssigt perspektiv ses det, at Rådet i perioden 2013-2014 særligt har prioriteret at udgive pressemeddelelser og kortlægningsrapporter, mens Rådets aktiviteter i 2015 og første del af 2016 har båret præg af opgaver relateret til at afgive høringsvar til Inatsisartut og bidrage med input til afrapporteringer til FN – særligt i relation til afrapporteringen om menneskerettighedssituationen i Grønland i juni 2015 i forbindelse med FNs Universelle Periodiske Bedømmelse.

Samlet set ligger de gennemførte aktiviteter fint i forlængelse af Rådets formål og de 8 specifikke fokusområder, som er defineret i loven (se afsnit 2.2). Særligt når det gælder det første punkt, "*deltagelse i overvågning af og rapportering om menneskerettighedssituationen i Grønland*", har Rådet levet særdeles fint op til målsætningen. Det skyldes ikke mindst Rådets samarbejde med Institut for Menneskerettigheder (IMR) og den samlede statusrapport om menneskerettighedssituationen i Grønland, som IMR og Rådet udgav i fællesskab i 2014.² Også når det gælder "*udarbejdelse af analyser af og forskning på*

² Institut for Menneskerettigheder og Grønlands Råd for Menneskerettigheder (2014): *Menneskerettigheder i Grønland. Status 2014.*

menneskerettighedsområdet” har Rådet indtil videre levet fint op til målsætningen takket være udgivelsen af de tre kortlægningsrapporter med fokus på internationale forpligtelser og konventioners betydning for henholdsvis børns rettigheder, handicappedes rettigheder og adgang til effektive rådsmidler i Grønland.³

I forhold til de øvrige formåls punkter har Rådet haft sværere ved at prioritere og/eller opretholde det ønskede aktivitetsniveau. Det gælder eksempelvis målsætningerne om at *”medvirke til formidling af information om menneskerettigheder”, at ”støtte og fremme undervisning i menneskerettigheder” og at ”vurdere forløbet af hidtidige aktiviteter på menneskerettighedsområdet i Grønland”*. Samlet set kan det dermed konstateres, at de 8 punkter tilsammen udgør en meget bred og ambitiøs opgavemålsætning, som Rådet i praksis har haft svært ved at leve op til. Samtidig har Rådet haft svært at omsætte sine konkrete prioriteter til reelle aktiviteter inden for de enkelte områder.

Eksempelvis har Rådet under det seneste formandskab prioriteret *”øget synlighed”*, og i den forbindelse har Rådet fået eksterne konsulenter til at udvikle en ny kommunikationsplan og en ny version af Rådets hjemmeside mv. Alligevel har Rådet siden foråret 2015 generelt været relativt usynligt i de trykte grønlandske medier – og dermed over for den avislæsende del af den grønlandske befolkning.⁴ Desuden må det konstateres, at den nye hjemmeside er gået i luften med opdateringer som næsten udelukkende er på det grafiske og billedmæssige plan, men uden at der er tilføjet væsentligt nyt tekstmæssigt indhold til siden. Dermed har Rådet i evaluators øjne ikke i tilstrækkelig grad formået at udnytte det potentiale, der ligger i lanceringen af en ny hjemmeside.

Tilsvarende har Rådets Facebookside hidtil været præget af en relativ lav opdaterings-frekvens og af begrænset tilførsel af nyt indhold, selvom siden har mere end 1.000 følgere. Også her er der tale om et væsentligt synligheds- og formidlingspotentiale, som kun i begrænset omfang er blevet udnyttet. Brugere af hjemmesiden og Facebooksiden har således kun i ringe omfang haft mulighed for at følge med i Rådets løbende aktiviteter, og Rådet har endnu ikke fået udarbejdet godkendte skriftlige årsberetninger som er blevet præsenteret for den bredere offentlighed, selvom denne målsætning er fremgået af Rådets forretningsorden siden marts 2013.⁵

Ifølge Rådets nye kommunikationsplan fra maj 2016 vil der frem til udgangen af det indeværende år blive skrevet fem kronikker, blive udarbejdet fire interviewvideoer og to nye animationsfilm, samt løbende blive produceret opslag til Facebooksiden.⁶ Såfremt disse målsætninger føres ud i livet vil der være tale om en meget væsentlig og vigtig forøgelse af

³ Hansen, Thomas Trier et. al. (2014): *Gennemgang af internationale konventioners betydning for barnets rettigheder; Gennemgang af internationale konventioners betydning for personer med handicap; og En gennemgang af adgangen til effektive retsmidler i spørgsmål omfattet af Grønlands internationale menneskerettighedsforpligtelser*. Alle tre rapporter udarbejdet for Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

⁴ Rådet har tilsyneladende ikke siden april 2015 udgivet pressemeddelelser eller bragt debatindlæg eller kronikker i grønlandske nyhedsmedier (jf. ”Oversigt over GRMs arbejde” tilsendt pr. mail fra formandskabet, 12.maj 2016).

⁵ Jf. § 12 i Forretningsorden for Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

⁶ Grønlands Råd for Menneskerettigheder: Kommunikationsplan 2016. Tilsendt evaluator pr. mail fra konsulent Inaluk Brandt, konsulentfirmaet foCus, 24.maj 2016.

Rådets synlighed over for den grønlandske befolkning. Hidtil har denne synlighed i 2015 og 2016 mestendels bestået af en række videospots, som formandsskabet oplyser har været vist på KNR TV.⁷

Også i relation til det politiske system har Rådet hidtil haft svært ved at leve op til sin målsætning om øget synlighed. Rådet har ikke været i stand til at agere tilstrækkeligt proaktivt over for en række af de væsentligste politiske beslutningstagere på lovgivningsområdet i Grønland, selvom de tre kortlægningsrapporter fra 2014, og statusrapporten fra Rådet og IMR, rummer en lang række relevante og tydelige anbefalinger, som med fordel kunne være bragt tydeligere og mere vedholdende i spil i relation til det politiske niveau. Eksempelvis er kendskabet til Rådet og dets aktiviteter således for nuværende relativt begrænset blandt de politikere, som sidder i Inatsisartuts lovudvalg.⁸

I sin nuværende struktur og med sin nuværende konstituering har Rådet dermed haft svært ved både at opretholde synlighed over for befolkning og beslutningstagere, samtidig med at Rådet har skullet bidrage til afrapporteringer og afgive hørings svar m.v. Dette forhold afspejler den mere generelle udfordring, at der på visse områder eksisterer en uligevægt mellem de opgaver, som Rådet forventes at løfte, og de administrative og ledelsesmæssige ressourcer, der reelt er til rådighed i Rådets nuværende struktur.⁹

Med henblik på at få bedre indblik i Rådets aktiviteter og prioriteringer har evaluator gennemgået Rådets regnskaber for perioden 2013-2015. Heraf fremgår det, at Rådet i alle tre regnskabsår ikke fuldt ud har anvendt den årlige bevilling fra Inatsisartut på godt 900.000 DKK, men i stedet har haft betydelige midler til overs. I 2015 var restbeløbet eksempelvis på 128.000 DKK. Dette forhold er paradoksalt, eftersom der er enighed blandt alle informanter om, at Rådet med fordel kunne have igangsat flere aktiviteter med fokus på at fremme menneskerettigheder i Grønland. Ligeledes kritiserer flere medlemmer, at uddelingen af midler fra Rådets fællespulje i 2014 skete så sent på året, at det ikke var muligt at realisere projekterne inden for det pågældende år. Derfor endte Rådet med at tilbagebetale en række midler, som ellers kunne være anvendt på relevante menneskerettighedsprojekter. Begge disse forhold peger på mangler ved den administrative og strategiske ledelse af Rådet.

Det kan endvidere konstateres, at andelen af budgettet, som er anvendt til eksterne konsulenter, er vokset meget markant i det seneste regnskabsår. I 2015 udgjorde udgifter til eksterne konsulenter således 65 procent af Rådets samlede udgifter. Til sammenligning udgjorde udgifter til eksterne konsulenter mellem 40 og 43 procent af Rådets udgifter i 2013 og 2014. Rådet har dermed i meget vid udstrækning valgt at uddelegere sin opgavevaretagelse til eksterne parter frem for at løfte en større andel af opgaverne selv. Denne prioritering belyses nærmere i afsnit 4.3. Her skal det blot nævnes, at den meget høje andel af udgifter til eksterne konsulenter overordnet set kan udgøre et problem i forhold til Rådets

⁷ Evaluator har ikke haft adgang til at se disse spots, og de kan ikke ses via Rådets Facebookside eller hjemmeside.

⁸ Det mangelfulde kendskab til Rådet og dets konkrete aktiviteter blandt lovudvalgets politikere fremgik af evaluators interview med Lovudvalgets medlemmer den 19. april 2016.

⁹ Dette forhold er beskrevet nærmere i kapitel 3: Erfaringer med Rådets sammensætning og struktur.

muligheder for at opbygge interne kompetencer og intern kapacitet på menneskerettighedsområdet.

Vurderingen af Rådets hidtidige opgavevaretagelse og prioriteringer må dog også tage højde for, at perioden 2014-2015 har været præget af mange afrapporteringer om grønlandske forhold til FN i forbindelse med UPR-processen, som finder sted hvert fjerde-femte år. I denne forbindelse har Rådet, særligt i første del af 2015, skulle bidrage med en række input, som givetvis har taget tid og ressourcer, der ellers kunne være anvendt på andre opgaver.

Ligeledes må Rådets nye kommunikationsplan ses som et skridt i den rigtige retning i forhold til at øge Rådets synlighed over for befolkning og beslutningstagere. Imidlertid er det ikke første gang, at Rådet har haft planer om at øge sin synlighed markant, så det er endnu for tidligt at vurdere, om målsætningerne i kommunikationsplanen bliver realiseret eller ej. Endelig er det evaluators vurdering, at planen med fordel kunne være mere rettet mod at øge kendskabet til menneskerettighederne blandt befolkningen i Grønland – frem for overvejende at fokusere på synliggørelse af selve Rådet og dets medlemmer.

3.4 Samarbejdet med Institut for Menneskerettigheder

Institut for Menneskerettigheder er den Nationale Menneskerettighedsinstitution (NHRI – National Human Rights Institution) for Danmark i medfør af lov nr. 553 af 18. juni 2012 om IMR – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution. Efter grønlandsk ønske er denne lov sat i kraft for Grønland¹⁰, og med virkning fra 15. maj 2014 er Institut for Menneskerettigheder (IMR) således også den Nationale Menneskerettighedsinstitution for Grønland.

Som sådan har IMR til opgave at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland, navnlig ved at:

- 1) varetage overvågning af og rapportering om menneskerettighedssituationen i Grønland,
- 2) udføre analyse af og forskning på menneskerettighedsområdet,
- 3) rådgive Folketinget, regeringen, Inatsisartut, Naalakkersuisut, andre offentlige myndigheder og private aktører, herunder Grønlands Råd for Menneskerettigheder, om menneskerettigheder,
- 4) fremme koordination af og bistand til civilsamfundsorganisationers arbejde med menneskerettigheder,
- 5) gennemføre og fremme undervisning i menneskerettigheder,
- 6) forestå information om menneskerettigheder,
- 7) sikre biblioteksfaciliteter vedrørende menneskerettigheder og
- 8) bidrage til gennemførelse af menneskerettigheder i ind- og udland.

¹⁰ Ved anordning nr. 393 af 23. april 2014 om ikrafttræden for Grønland af lov om Institut for Menneskerettigheder.

Når disse 8 punkter ansues i relation til de 8 punkter, der er defineret som de primære arbejdsopgaver for Grønlands Råd for Menneskerettigheder (se afsnit 2.2), står det klart, at Rådets og IMRs opgaver med hensyn til at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland er meget tæt forbundne og i nogle tilfælde næsten identiske. Det kræver derfor et tæt samarbejde og en god koordinering at løfte opgaverne på den mest hensigtsmæssige vis.

I maj 2014 indgik Rådet og IMR en fælles hensigtserklæring om samarbejde, netop med henblik på at skabe en fælles forståelse for rollefordelingen mellem Rådet og IMR, samt de mulige opgaver, der kan løftes i fællesskab inden for hver af de 8 arbejdsområder.¹¹

Det er evaluators vurdering, at hensigtserklæringen fra 2014 har udgjort et særdeles vigtigt grundlag for samarbejdet mellem Rådet og IMR – ikke mindst i relation til at udspecificere og konkretisere de opgaver, som ligger inden for henholdsvis Rådets og IMRs område i relation til de 8 punkter. Hensigtserklæringen har således også dannet grundlag for organiseringen af det gode samarbejde, der gik forud for publiceringen af statusrapporten om menneskerettighedssituationen i Grønland i 2014, som IMR og Rådet udarbejdede i fællesskab.

Samtidig er det evaluators indtryk, at Institut for Menneskerettigheder har prioriteret sine arbejdsopgaver med relation til Grønland og samarbejdet med Grønlands Råd for Menneskerettigheder relativt højt, særligt i betragtning af, at IMR ikke modtager en særskilt bevilling til arbejdet i Grønland.

Som det fremgår af IMRs årsberetning til Inatsisartut har instituttet i perioden 2014-2015 blandt andet:

- Givet faglig sparring til arbejdsgrupperne under Rådet (se afsnit 4.4).
- Rapporteret til FNs komitéer for konventionerne vedr. handicap, racediskrimination, diskrimination af kvinder og tortur samt om forholdene i Grønland.
- Udgivet en statusrapport over menneskerettighedssituationen i Grønland i 2014 i samarbejde med Grønlands Råd for Menneskerettigheder.
- Afholdt folkemøde om retssikkerhed i Nuuk med Rådet og Selvstyret forud for Rådets rapportering til FN i forbindelse med den Universelle Periodiske Bedømmelse af Danmark, Grønland og Færøerne (UPR).
- Udarbejdet et undervisningsmateriale om børns rettigheder til folkeskolen i Grønland og undervist lærerstuderende på Ilinniarfissuaq under Ilisimatusarfik med henblik på at styrke undervisningen i børns rettigheder. Begge initiativer i samarbejde med Børnetalsmanden (MIO).
- Samarbejdet med Retten i Grønland om udvikling af den nye kredsdommeruddannelse og den løbende uddannelse af forsvarere.
- Afholdt workshops for Grønlands Råd for Menneskerettigheder om en række menneskeretlige emner og om rapporteringsmetoder.
- Udgivet en rapport om ligebehandling af grønlandere i Danmark.

¹¹ Jf. Hensigtserklæring om samarbejde mellem Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Institut for Menneskerettigheder, underskrevet af Rådets formand og IMRs direktør den 6. maj 2014.

Hertil kan det fremhæves, at IMR ved alle rådsmøderne har været repræsenteret med 2-3 medarbejdere, og at instituttet i øjeblikket arbejder på en opdateret og udvidet rapport om menneskerettighedssituationen i Grønland i 2016 i samarbejde med Rådet.

Samlet set er alle evalueringens informanter enige om, at IMRs samarbejde med og rådgivningsmæssige bistand til Grønlands Råd for Menneskerettigheder er af afgørende betydning, og at IMR besidder kompetencer og ekspertviden på menneskerettighedsområdet, som Rådets medlemmer og formandsskab har stort behov for at kunne trække på.

Ligeledes fremhæver både sekretariatsfunktionens skiftende medarbejdere, de ikke-stemmeberettigede rådsmedlemmer og de stemmeberettigede rådsmedlemmer – med ganske få undtagelser – at Rådets samarbejde med IMR altovervejende har været positivt, og at IMR har bidraget konstruktivt og ambitiøst i forhold til at opbygge Rådets kompetencer og viden i forhold til at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland. Imidlertid fremhæver flere informanter samtidig, at IMR til tider har haft lidt for høje forventninger til den mængde af frivilligt arbejde, som rådsmedlemmerne kan stille til rådighed, samt til rådsmedlemmernes forhåndsforståelse af komplicerede juridiske forhold m.v.

Samtidig påpeger formandsskabet for Rådet, at IMR i flere tilfælde har givet Rådet relativt korte tidsfrister i forhold til at afgive input omkring komplicerede forhold, og at denne fremgangsmåde i nogle tilfælde har afspejlet urealistiske forventninger, da Rådet er baseret på frivillig arbejdskraft og ikke råder over et større selvstændigt sekretariat med egne juridiske eksperter tilknyttet.

På baggrund af ovenstående indtryk er det evaluators samlede vurdering, at IMR overordnet set har bidraget særdeles positivt til samarbejdet med Grønlands Råd for Menneskerettigheder, og at IMRs ambitiøse tilgang afspejler instituttets udtalte ønske om at arbejde for *”at opnå det fælles mål, nemlig en helt uafhængig, grønlandsk menneskerettighedsinstitution, der kan beskytte og fremme menneskerettighederne i Grønland”*.¹² Imidlertid er det samtidig evaluators indtryk, at der er behov for, at Rådet og IMR får tilpasset og gensidigt afstemt forventningerne til samarbejdet, fx ved at udarbejde en opdateret og tilpasset version af den fælles hensigtserklæring om samarbejde fra 2014.

De vanskeligheder, der er opstået undervejs i samarbejdet kan således skyldes formandskabets og flere rådsmedlemmers oplevelse af, at IMRs ambitionsniveau til tider har været lidt for højt i forhold til Rådets nuværende struktur og kompetenceniveau på menneskerettighedsområdet. I forlængelse heraf påpeger flere informanter, at IMR med fordel kunne have en mere kontinuerlig tilstedeværelse i Grønland. Herved kunne instituttet etablere et tættere og mere lokalt forankret samarbejde med Rådet, få dybere indblik i de lokale forankringsmuligheder og dermed også få bedre mulighed for at indfri ambitionsniveauet i forhold til at understøtte kapacitets- og kompetenceopbygningen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

¹² IMR (2015): Høring over beslutningsforlag om etablering af et Center for Menneskerettigheder og et Ligebehandlingsnævn i Grønland, 29. april 2015.

4. ERFARINGER MED RÅDETS SAMMENSÆTNING OG STRUKTUR

4.1 Rådets medlemssammensætning

I den nuværende Inatsisartutlov om Grønlands Råd for Menneskerettigheder fremgår det eksplicit og ved navns nævnelse, hvilke civilsamfundsorganisationer og institutioner, der hver især kan udpege et medlem til Rådet. De 15 rådsmedlemmer fra disse organisationer har stemmeret og valgbarhed til hvervenerne som formand og næstformand.

Endvidere er tre navngivne offentlige myndigheder, institutioner og organisationer sikret plads i Rådet, ligesom Institut for Menneskerettigheder kan deltage i Rådets møder. Disse medlemmer har ikke stemmeret i Rådet. Det samme gælder for de yderligere organisationer og myndigheder mv., som Rådets stemmeberettigede medlemmer kan vælge at give mulighed for at deltage som observatører til Rådets møder.

I evalueringens interview fremhæver informanterne det generelt som en styrke ved Rådets nuværende sammensætning, at der er sikret en bred repræsentation af forskellige civilsamfundsorganisationer og institutioner, som arbejder med menneskerettigheder i Grønland. Imidlertid er der samtidig udbredt enighed om, at den nuværende konstruktion på en række områder har vist sig mindre hensigtsmæssig. Det gælder specifikt følgende:

- **Den nuværende lovgivning om Rådets sammensætning er for uflexibel**

Ved at nævne de 15 medlemsorganisationer ved navn tager § 3 i loven om Rådet ikke højde for, at organisationer over tid kan ændre navn, blive nedlagt, blive sammenlagt og/eller udvikle sig i nye retninger, som potentielt gør dem mindre relevante som medlemmer af Rådet. Ligeledes giver loven ikke mulighed for, at Rådet kan optage nye stemmeberettigede medlemmer fra relevante organisationer, som måtte henvende sig eller etablere sig i Grønland. I den forstand er lovgivningen ekskluderende i forhold til alle de aktører i civilsamfundet, der ikke er nævnt ved navn.

Flere af de ovennævnte udfordringer har givet konkrete problemer i løbet af Rådets levetid. Rådet har eksempelvis ikke kunnet imødekomme en ansøgning om optagelse fra Amnesty Internationals afdeling i Grønland, selvom der ellers var opbakning hertil i Rådet. Et andet eksempel på en udfordring er, at Sermersooq kommunes udtrædelse af KANUKOKA per 1. januar 2016 har medført den situation, at Grønlands folkerigeste kommune nu ikke længere er repræsenteret i Rådet.

- **Der er uklarhed omkring de ikke-stemmeberettigede medlemmers rolle og mandat**

Loven om Rådet redegør ikke entydigt for Institut for Menneskerettigheders rolle og mandat i Rådet. Det fremgår blot, at instituttet "kan deltage i rådets møder uden stemmeret" (§ 3 stk.4). Som beskrevet i afsnit 3.4 har Rådet og instituttet i maj 2014 indgået en hensigtserklæring om samarbejde, som mere detaljeret beskriver en række principper for samarbejdet mellem de to parter i relation til Rådets 8 opgaveområder. Denne erklæring er

imidlertid kun vejledende, og evaluator er i forbindelse med evalueringen stødt på forskellige opfattelser af instituttets rolle og mandat i forhold til samarbejdet med Rådet.

Det er ligeledes evaluators opfattelse, at der er nogen tvivl blandt rådsmedlemmerne i relation til den rolle og det mandat, som de tre rådsmedlemmer, der repræsenterer henholdsvis Departementet for Natur, Miljø og Justitsområdet, KANUKOKA og Ombudsmanden, har i Rådet. Det fremgår af den eksisterende lov (§ 3 stk. 3 og § 4 stk. 5), at de har status af medlemmer uden stemmeret og valgbarhed. Det fremgår imidlertid ikke, hvorvidt de som sådan er at sidestille med observatører, eller om de på lige fod med de øvrige medlemmer eksempelvis har mulighed for (eller bør kunne) stille forslag til dagsorden og/eller deltage aktivt i debatter på rådsmøderne.

• **Rådets sammensætning gør det svært at leve op til alle 8 arbejdsområder**

Som beskrevet i afsnit 3.3. har Rådet haft svært ved at leve op til de 8 punkter, som er defineret i loven om Grønlands Råd for Menneskerettigheder. Ifølge evalueringens informanter skyldes dette primært, at Rådet er sammensat af frivillige lægpersoner, hvilket gør det urealistisk at forvente, at Rådet kan leve op til de 8 arbejdsområder. Et typisk udsagn fra ét af rådsmedlemmerne er fx:

"Der ligger rigtig meget i de 8 punkter, som jeg mener, er urealistisk at et råd bestående af frivillige lægpersoner skal kunne varetage. Det vil være nødvendigt at inddrage ekspertviden for at opfylde målene og udføre dem i praksis."

Samtidig fremhæver flere af rådsmedlemmerne, at det bør overvejes, om der kan ydes en form for kompensation til de medlemmer som repræsenterer NGO'er, da de er nødsaget til at tage fri for at kunne deltage i rådsmøderne og anvende deres fritid til at udføre rådsarbejdet i perioderne mellem møderne. Samlet set er hovedparten af informanterne således enige om, at der er uligevægt mellem Rådets opgavebeskrivelse og Rådets nuværende sammensætning, som er baseret på frivillig arbejdskraft.

• **Antallet af medlemmer gør det svært for Rådet at agere beslutningsdygtigt og effektivt**

Rådets medlemmer er overordnet set tilfredse med, at Rådets sammensætning afspejler et bredt og tilnærmelsesvis repræsentativt udsnit af de civilsamfundsorganisationer, som arbejder med menneskerettigheder i Grønland. Ligeledes er der enighed om, at det er vigtigt også fremadrettet at sikre, at Rådet favner bredt og har repræsentation fra organisationer på eksempelvis børne- og ungeområdet, handicapområdet, ældreområdet, retssikkerhedsområdet osv.

Hovedparten af evalueringens informanter mener dog også, at Rådet med fordel kunne have færre medlemmer, idet Rådet med sine nuværende 15 stemmeberettigede medlemmer til tider har svært ved at opnå konsensus og nå frem til fælles beslutninger – og dermed til at agere tilstrækkeligt beslutningsdygtigt og effektivt.

4.2 Rådets sekretariatsfunktion

Ifølge loven om Grønlands Råd for Menneskerettigheder varetages Rådets sekretariatsfunktion af Udenrigsdirektoratet, som i kraft heraf *”forestår administrationen og yder faglig bistand til Rådet”*.¹³ I praksis har Nalakkersuisut valgt at uddelegere sekretariatsfunktionen fra Udenrigsdirektoratet, først til Departementet for Familie og Justitsvæsen, og herefter til Departementet for Natur, Miljø og Justitsområdet.

Såvel placeringen af Rådets sekretariatsfunktion, som omfanget og karakteren af den bistand, som sekretariatet reelt har været i stand til at yde til Rådet, har været genstand for diskussion og voksende kritik gennem Rådets levetid. Nedenfor behandles både de specifikke erfaringer og kritikpunkter i forhold til sekretariatsfunktionen, såvel som den mere principielle kritik af sekretariatets placering.

Af Rådets mødereferater fremgår det, at Rådets medlemmer allerede i januar 2014 identificerer det som en væsentlig udfordring ved konstruktionen, at Rådet har *”for lille sekretariat og for lille budget”* til at kunne varetage sine opgaver. Ønsket om mere og bedre sekretariatsbistand har ifølge evalueringens informanter også været et gennemgående tema ved de efterfølgende rådsmøder, herunder ikke mindst ved de seneste to møder. Ifølge formandskabet og flere af de øvrige rådsmedlemmer har Departementet for Natur, Miljø og Justitsområdet ikke afsat tilstrækkelige ressourcer til at varetage sekretariatsfunktionen i forhold til Rådets behov herfor. Hertil kommer at de løbende udskiftninger af medarbejdere og omplaceringer af sekretariatsfunktionen gennem Rådets levetid har givet manglende kontinuitet i sekretariatsbetjeningen af Rådet.

I januar 2014 og igen i april 2015 anfører Institut for Menneskerettigheder følgende om de ressourcer, der stilles til rådighed i den nuværende sekretariatsfunktion:

”Instituttet er i forbindelse med samarbejdet med Grønlands Råd for Menneskerettigheder blevet opmærksom på, at sekretariatsfunktionen for rådet undertiden må nedprioriteres meget kraftigt på grund af andre opgaver for Naalakkersuisut. Instituttet har intet at udsætte på sekretærens kvalitet i arbejdet, men ønsker hermed at påpege, at det er nødvendigt at afsætte tilstrækkeligt med personaleressourcer, hvis rådet skal have en velfungerende og vedvarende sekretariatsfunktion”.¹⁴

Ifølge en række af Rådets medlemmer og de medarbejdere i Departementet, som senest har stået for sekretariatsbetjeningen, handler problemerne omkring sekretariatsbetjeningen dog kun i mindre grad om tid og økonomiske ressourcer. Departementet har tidligere stillet 8 timers ugentlig sekretariatsbistand til rådighed, ligesom Rådet i en periode har haft mulighed for at trække på en studentermedarbejder 30 timer om ugen. Imidlertid valgte Rådets formand at opsigte studentermedarbejderen uden at finde behov for en erstatning. Samtidig er det sekretariatsmedarbejdernes opfattelse, at formandskabet og arbejdsgrupperne kun i

¹³ Jf. § 5 i Inatsisartutlov nr. 23 af 3. december 2012 om Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

¹⁴ IMR: Høringsvar om forslag til ny lov om Grønlands Råd for Menneskerettigheder, 6. januar 2014 og IMR: Høring over beslutningsforslag om etablering af et Center for Menneskerettigheder og et Ligebehandlingsnævn i Grønland, 29.april 2015

begrænset omfang har henvendt sig til sekretariatet med opgaver, som det nuværende sekretariat kan hjælpe med at løse, hvorfor Departementet har besluttet at skære omfanget af sekretariatsbetjeningen ned til 3 timer om ugen. Denne opfattelse af årsagen til nedprioriteringen af sekretariatsbetjeningen deles dog ikke af formandsskabet, som i stedet har den opfattelse, at sekretariatet ikke i tilstrækkelig grad har løst de opgaver eller været til rådighed i det omfang, de er blevet bedt om.

Evaluators har ikke på baggrund af den herværende evalueringens datamateriale mulighed for at afgøre, hvad der er de reelle årsager til den nedprioriterede sekretariatsfunktion. Men det kan med sikkerhed konstateres, at den nuværende konstruktion og den nuværende samarbejdsrelation mellem sekretariatet og Rådet ikke fungerer optimalt. Samtidig fremhæver næsten alle informanter, at diskussionerne omkring sekretariatsfunktionen har fyldt u hensigtsmæssigt meget på Rådets seneste møder og har været med til at blokere for gennemførelsen af nye relevante initiativer og en mere målrettet strategi for Rådet.

På det mere overordnede plan handler diskussionen omkring sekretariatsfunktionen om sekretariatets placering i et Departement under Naalakkersuisut og dermed om den rolle, som sekretariatet har i forhold til Rådet som *uafhængigt* råd. Institut for Menneskerettigheder vurderer – i lighed med evaluators tilknyttede jurist – at den nuværende konstruktion er i strid med FNs Paris Principper om politisk uafhængighed. IMR skriver:

*”Rådet skal fungere i overensstemmelse med FNs Paris Principper om nationale menneskerettighedsinstitutioner, der bl.a. vedrører krav til nationale menneskerettighedsinstitutioners kompetence, ansvar, sammensætning og garantier for uafhængighed. Grønlands Råd for Menneskerettigheder får efter loven sekretariatsbistand fra Selvstyret, hvilket betyder, at Rådet alene ikke er ’statsstøttet’ men også ’statsdrevet’. Dette er i strid med principperne om politisk uafhængighed. Som konstellationen er på 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 demokrati, magt og politik fra hinanden, når det gælder menneskerettigheder.”*¹⁵

Dette principielle problem er i sig selv tilstrækkeligt til at anbefale, at Grønlands Råd for Menneskerettigheder fremadrettet får sit eget uafhængige sekretariat (se afsnit 5.2.3). Behovet understreges endvidere af, at evalueringens informanter næsten uden undtagelse – og på tværs af rådsmedlemmer, formandsskab og sekretariatsmedarbejdere – kraftigt anbefaler dette. Informanternes anbefaling har til dels baggrund i det principielle ved problemstillingen, men også ved de praktiske implikationer, som den nuværende struktur medfører. I kraft af Rådets uafhængige status og den tiltagende kritik af sekretariatsfunktionens placering har det nuværende sekretariat – ganske forståeligt – fortolket sit mandat snævert og dermed alene påtaget sig en servicerende og primært administrativ hjælpefunktion.

¹⁵ IMR: Høring over beslutningsforslag om etablering af et Center for Menneskerettigheder og et Ligebehandlingsnævn i Grønland, 29.april 2015

En mere selvstændig, udviklingsstrategisk og dagsordenssættende ageren fra sekretariatets side ville således i den nuværende konstruktion udgøre et brud på armslængdeprincippet, til trods for at det netop er en sådan form for sekretariatsbistand, som Rådets medlemmer og formandskab i høj grad efterspørger. Eksempelvis kan sekretariatet med sin nuværende placering ikke selvstændigt samle op på de visioner som Rådet og formandsskabet formulerer og herefter sørge for at de bliver omsat til konkrete initiativer – uden i så fald at sætte spørgsmålstegn ved Rådets uafhængighed. Ligeledes kan det nuværende sekretariat ikke selvstændigt hjælpe medlemmerne eller arbejdsgrupperne med at formulere eller fremsætte direkte kritik af Naalakkersuisut i relation til menneskerettighedsforhold uden at have i en problematisk dobbeltrolle. Disse forhold understreger nødvendigheden af et selvstændigt og uafhængigt sekretariat, som ikke er placeret under Selvstyret.

Endelig er det evaluators vurdering, at en række af de samarbejdsvanskeligheder og misforståelser, der har været mellem det nuværende formandsskab og sekretariatet, skyldes en fælles frustration over sekretariatets manglende handlefrihed i relation til at påtage sig opgaver af mere udviklingsorienteret og indholdsmæssig karakter.

4.3 Rådets formandsskab

Som beskrevet i loven om Grønlands Råd for Menneskerettigheder vælges Rådets formand og næstformand for 2 år ad gangen ved simpelt flertal af de stemmeberettigede medlemmer.

Siden etableringen har Rådet haft tre forskellige formænd: *Hjalmar Dahl* (marts 2013 – marts 2014), *Aaja Chemnitz Larsen* (marts 2014 – marts 2015) og *Inge Olsvig Brandt* (marts 2015 – i dag) samt 5 forskellige næstformænd: *Aaja Chemnitz Larsen* (marts 2013 – marts 2014), *Josef Therkildsen* (marts 2014 – oktober 2014), *Inge Olsvig Brandt* (oktober 2014 – marts 2015), *Martha Abelsen* (marts 2015 – oktober 2015) og *Ludvig Larsen* (oktober 2014 – i dag).

Alle formænd og næstformænd er blevet valgt ved enstemmighed og der har – som listen illustrerer – været en del udskiftning på de to poster. Endnu har ingen formand eller næstformand således siddet i hele valgperioden på 2 år.

Ifølge størstedelen af informanterne skyldes den manglende kontinuitet blandt andet, at formandsskabet er en post, som kræver mange timers frivilligt arbejde, og at formanden i den nuværende struktur ikke har tilstrækkelig sekretariatsbistand. Tilsammen betyder dette, at formandsposten ikke er så attraktiv en post, som den kunne eller burde være.

I relation til posten som næstformand fremhæver flere informanter, at der mangler en bedre afklaring af de arbejdsopgaver og ansvarsområder, der knytter sig til denne post. Hidtil har det i høj grad været op til de enkelte næstformænd at fortolke deres mandat, og der har i flere perioder været to næstformænd uden at der har været en klar afgrænsning af deres roller.

Endelig fremhæver flere informanter, at næstformandsskabet gennem en længere periode har været relativt inaktivt. Dette understreger dels behovet for en præcisering af næstformandens arbejdsopgaver og ansvarsområder, ligesom det har betydet, at formanden i perioder har stået alene med arbejdsbyrden og det overordnede ansvar.

Rådets nuværende formand fremhæver især den store administrative byrde, som hun oplever er forbundet med formandsposten – ikke mindst på grund af den begrænsede sekretariatsbetjening og problemstillingerne omkring det nuværende sekretariats placering. Desuden oplever formanden det som en væsentlig udfordring, at Rådets opgaver og forventningerne til Rådet er meget svære at leve op til med udgangspunkt i den frivillige arbejdskraft, som medlemmerne og formandsskabet selv kan tilbyde.

Det kan da også konstateres, at Rådets formænd både i 2013, 2014 og 2015 har anvendt en betydelig del af Rådets midler til aflønning af eksterne konsulenter, herunder periodevis aflønning af en administrativ studentermedhjælp. Efterhånden har udgifterne til eksterne konsulenter af ikke-administrativ karakter dog antaget et omfang, som må siges at være uhensigtsmæssigt i forhold til Rådets muligheder for at opbygge interne kompetencer og intern kapacitet inden for sit virkeområde.

I 2015 gik 2/3 af Rådets samlede udgifter således til aflønning af eksterne konsulenter, selvom flere af Rådets egne medlemmer gerne ville have bidraget med flere frivillige arbejdstimer, hvis Rådet administrativt havde sørget for at etablere nogle bedre rammer for deres arbejde.

Konkret efterspørger flere medlemmer eksempelvis, at Rådet tilbyder at afholde flere af de administrative udgifter, der er forbundet med arbejdsgruppernes arbejde, herunder udgifter til telefonsamtaler og datatrafik m.v. Medlemmernes kritik er særlig bemærkelsesværdig i en situation, hvor Rådet ved afslutningen af 2015 efterlod 128.000 DKK i ubrugte bevillingsmidler.

Endvidere kritiserer flere af evalueringens informanter, at de ikke har fået kendskab til den mere specifikke fordeling eller udmøntning af de mange midler, som er gået til eksterne konsulenter i 2015. Der bør derfor fremadrettet sikres væsentlig bedre gennemsigtighed og udspecificering af de midler, der anvendes til eksterne konsulenter. Samtidig bør formandsskabet sikre, at Rådets årsregnskab hvert år offentliggøres sammen med en skriftlig årsberetning.

Evaluators har ikke mulighed for at vurdere de nærmere årsager til de ovenstående problemer omkring den administrative ledelse af Rådet. Det er imidlertid sikkert, at den nuværende organisationsstruktur med et formandskab baseret på frivillig arbejdskraft og en begrænset sekretariatsfunktion, som er placeret i Selvstyret, ikke har vist sig tilstrækkelig i forhold til at sikre en optimal administrativ ledelse af Rådet.

4.4 Rådets styregrupper og arbejdsgrupper

På rådsmødet i oktober 2013 blev det besluttet at nedsætte to styregrupper under Rådet, og ved den efterfølgende udviklingsworkshop i januar 2014 besluttede Rådet at nedsætte 4 arbejdsgrupper med hver deres overordnede tema. Samlet set har Rådet således følgende 6 styre- og arbejdsgrupper:

- Styregruppen for kommunikation
- Styregruppen for fællespuljen
- Arbejdsgruppen for handicap
- Arbejdsgruppen for retssikkerhed
- Arbejdsgruppen for ligebehandling, sprog og kultur
- Arbejdsgruppen for børn, unge og uddannelse

Mens formandsskabet er ansvarlig for styregruppen for kommunikation, er ansvaret for de øvrige styre- og arbejdsgrupper fordelt på Rådets medlemmer. Hver gruppe har udpeget en ansvarlig tovholder og grupperne er åbne for alle rådsmedlemmer – også medlemmer uden stemmeret.

Størstedelen af evalueringens informanter er enige om, at Rådets arbejdsstruktur blev væsentligt forbedret med etableringen af styre- og arbejdsgrupperne i 2013 og 2014. Ansvar for Rådets opgavevaretagelse blev tydeligere fordelt og uddelegeret til Rådets medlemmer, og der blev skabt et bedre grundlag for at øge medlemmernes aktivitetsniveau og sikre Rådet en mere proaktiv og synlig rolle i det grønlandske samfund.

I praksis har erfaringerne med arbejdsgrupperne dog været blandede, da nogle grupper har vist sig at fungere væsentligt bedre end andre. Særligt arbejdsgruppen for retssikkerhed har fungeret godt og har fået gennemført en række relevante initiativer i form af skriftlige henvendelser til relevante grønlandske myndigheder mv., mens erfaringerne i de øvrige arbejdsgrupper har været mindre positive. Udfordringerne har blandt andet været store forskelle i aktivitetsniveauet blandt gruppens medlemmer; at medlemmerne ofte har svært ved at levere den nødvendige arbejdskraft på ren frivillig basis; manglende kontinuitet på grund af den hyppige udskiftning af rådsmedlemmer; problemer med at koordinere arbejdet på grund af store geografiske afstande mellem gruppens medlemmerne; samt efterspørgsel på bedre administrativ og faglig bistand.

Med henblik på at styrke arbejdsgrupperne blev det på rådsmødet i oktober 2014 foreslået, at grupperne i højere grad skulle indhente bistand og trække på ekspertviden fra Institut for Menneskerettigheder, og ved det efterfølgende rådsmøde i marts 2015 blev det besluttet, at hver arbejdsgruppe skulle have et kommissorium, som IMR blev bedt om at hjælpe med at udarbejde.

I efteråret 2015 fremsendte IMR udkast til kommissorier for alle fire arbejdsgrupper, som med udgangspunkt i anbefalingerne fra statusrapporten fra 2014 indeholdt en række konkrete forslag til arbejdsgruppernes aktiviteter, samt en arbejdsplan med oversigt over aktiviteterne og forslag til deadlines. Selvom der er enighed blandt informanterne om at IMRs forarbejde med kommissorierne var givtigt, så påpeger flere af Rådsmedlemmerne

samtidig at udkastene blev leveret relativt sent, og at det kan være svært for frivillige lægpersoner, at forstå og implementere de anbefalinger som IMR foreslår, uden yderligere hjælp. Således er det også forskelligt, i hvilket omfang de enkelte arbejdsgrupper har evnet at iværksætte relevante aktiviteter på baggrund af IMRs forslag hertil. Det er evaluators vurdering, at dette forhold afspejler et behov for et tættere samarbejde mellem arbejdsgrupperne og IMR, såfremt det besluttet at fortsætte med en arbejdsgruppestruktur. Ligeledes vil oprettelsen af et mere selvstændigt og udvidet sekretariat kunne gøre en væsentlig positiv forskel i relation til at understøtte en fremtidig arbejdsgruppestruktur.

Evaluator har ikke haft adgang til beslutningsreferatet fra det seneste årsmøde i marts 2016, men det fremgår af de afholdte interview, at der efter mødets afslutning er stor usikkerhed og forvirring omkring arbejdsgruppernes fremtid. Nogle medlemmer har den opfattelse at arbejdsgrupperne er nedlagt, andre at de fortsat eksisterer, mens formandsskabet og en tredje gruppe informanter fremhæver, at arbejdsgrupperne er *"sat i bero"*.

Denne usikkerhed omkring Rådets beslutning på området må betegnes som uheldig, særligt da beslutningsreferatet fra mødet endnu ikke var blevet godkendt af formanden og udsendt til medlemmerne i begyndelsen af maj 2016. Også dette eksempel peger på behovet for en bedre administrativ ledelse af Grønlands Råd for Menneskerettigheder og en styrkelse af Rådets beslutningsdygtighed.

5. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Dette kapitel indeholder indledningsvis en opsummering af evalueringens hovedkonklusioner.

Herefter følger et kort resumé af evalueringens væsentligste anbefalinger – opstillet i punktform – hvorefter de samlede anbefalinger beskrives mere detaljeret.

I kapitlets to sidste afsnit vurderes det på baggrund af evalueringen, om det på nuværende tidspunkt vil være hensigtsmæssigt at etablere henholdsvis et Center for Menneskerettigheder og et Ligebehandlingsnævn i Grønland.

5.1 HOVEDKONKLUSIONER

Formålet med denne evaluering har været at undersøge, i hvor høj grad Grønlands Råd for Menneskerettigheder har opnået sit formål om at medvirke til en generel videns- og kompetenceopbygning om menneskerettigheder i Grønland, og på denne baggrund give anbefalinger til Rådets fremtidige struktur og til udvikling af ny lovgivning på området.

Rådets samlede opgavevaretagelse

Samlet set viser evalueringen, at Rådets gennemførte aktiviteter har ligget fint i forlængelse af Rådets formål og de 8 arbejdsopgavepunkter, som er defineret i loven. Særligt når det gælder opgaver relateret til *”deltagelse i overvågning af og afrapportering om menneskerettighedssituationen i Grønland”* samt *”udarbejdelse af analyser og forskning på menneskerettighedsområdet”* har Rådet levet fint op til målsætningerne i loven. Imidlertid har Rådet haft svært ved at leve op til en række af de øvrige opgavepunkter. Det gælder ikke mindst opgaver relateret til at *”medvirke til formidling af information om menneskerettigheder”*, at *”støtte og fremme undervisning i menneskerettigheder”* samt at *”vurdere forløbet af hidtidige aktiviteter på menneskerettighedsområdet i Grønland”*.

Samlet set kan det dermed konkluderes, at de 8 punkter tilsammen udgør en meget bred og ambitiøs opgavemålsætning, som Rådet i praksis har haft svært ved at løfte. I sin nuværende struktur og med sin nuværende konstituering har Rådet således haft svært ved både at opretholde synlighed over for befolkning og beslutningstagere, samtidig med at Rådet har skullet bidrage til afrapporteringer og afgive hørings svar m.v. Dette forhold afspejler den mere generelle udfordring, at der på visse områder eksisterer en uligevægt mellem de opgaver, som Rådet forventes at løfte, og de administrative og ledelsesmæssige ressourcer, der reelt er til rådighed i Rådets nuværende struktur.

Erfaringer fra de afholdte rådsmøder

Erfaringen fra de afholdte rådsmøder er, at mødedeltagelsen har været dalende, og at møderne har været præget af mangel på kontinuitet på grund af mange medlemskift og udskiftninger på formands-, næstformands- og sekretariatsposterne. Som følge heraf har rådsmøderne i uhensigtsmæssig høj grad været præget af overordnede dagsordenspunkter og repetition, mens der i mindre grad har været tid til drøftelse og udvikling af konkrete nye tiltag.

Samarbejdet med Institut for Menneskerettigheder

Institut for Menneskerettigheder (IMR) har samlet set bidraget særdeles positivt til samarbejdet med Rådet. Evalueringens informanter er samtidig enige om, at IMRs rådgivningsmæssige bistand til Rådet er af afgørende betydning, og at IMR besidder kompetencer og ekspertviden på menneskerettighedsområdet, som Rådets medlemmer og formandskab har stort behov for at kunne trække på. Imidlertid har flere informanter samtidig den opfattelse, at IMR til tider har haft lidt for høje forventninger til Rådet, eftersom Rådet er baseret på frivillig arbejdskraft og ikke råder over et større selvstændigt sekretariat med egne juridiske eksperter.

Rådets medlemssammensætning

I relation til Rådets medlemssammensætning har det været en styrke, at Rådets sammensætning afspejler et bredt og tilnærmelsesvis repræsentativt udsnit af de civilsamfundsorganisationer, som arbejder med menneskerettigheder i Grønland. Imidlertid har det samtidig vist sig, at den nuværende lovgivning om Rådets sammensætning – hvor de enkelte organisationer er nævnt ved navn – er både ufleksibel og uhensigtsmæssig. Samtidig har der vist sig et behov for at skabe større klarhed omkring de ikke-stemmeberettigede medlemmers rolle og mandat i Rådet.

Endelig viser evalueringen af Rådets sammensætning, at den frivillige arbejdskraft, som rådsmedlemmerne har kunnet bidrage med, ikke er tilstrækkelig i forhold til at varetage alle Rådets 8 opgavepunkter, og at Rådet med sine 15 stemmeberettigede medlemmer til tider har haft svært ved at opnå konsensus og nå frem til fælles beslutninger – og dermed til at agere tilstrækkeligt beslutningsdygtigt og effektivt.

Rådets sekretariatsfunktion

Placeringen af Rådets sekretariatsfunktion samt omfanget og karakteren af den bistand, som sekretariatet har ydet Rådet, har været genstand for megen diskussion og voksende kritik gennem Rådets levetid.

På det principielle plan vurderer Institut for Menneskerettigheder – i lighed med evaluators tilknyttede jurist – at den nuværende sekretariats placering i et departement under Naalakkersuisut er i strid med FNs Paris Principper om nationale menneskerettighedsinstitutioners uafhængighed.

Foruden det principielle problem har sekretariatets placering også haft negative konsekvenser i praksis. Dels har den nuværende struktur med et formandskab baseret på frivillig arbejdskraft og en begrænset sekretariatsfunktion placeret i Selvstyret, ikke været i stand til at sikre en optimal administrativ ledelse af Rådet. Hertil kommer, at der er opstået betydelige samarbejdsvanskeligheder undervejs. Endelig har det nuværende sekretariat – i kraft af sin placering – ikke haft mulighed for at påtage sig en mere selvstændig, udviklingsstrategisk og dagsordenssættende rolle, da sekretariatet i så fald ville bryde med armslængdeprincippet og sætte spørgsmålstejn ved Rådets uafhængighed. Imidlertid er det netop en mere aktiv og selvstændig form for sekretariatsbistand, som Rådets medlemmer og formandskab i høj grad efterspørger, og som er væsentlig for at skabe kontinuitet i Rådets indsats. Tilsammen understreger disse forhold, at Rådet bør have et selvstændigt og uafhængigt sekretariat, som ikke er placeret under Selvstyret.

Rådets formandsskab

Gennem Rådets levetid har der været en del udskiftning på posterne som formand og næstformand. Ifølge størstedelen af informanterne skyldes den manglende kontinuitet blandt andet, at formandsskabet er en post, som kræver mange timers frivilligt arbejde, og at formanden i den nuværende struktur ikke har tilstrækkelig sekretariatsbistand. Dermed er formandsposten ikke så attraktiv en post, som den kunne eller burde være.

Rådets nuværende formand fremhæver især den store administrative byrde, som hun oplever, er forbundet med formandsposten. Det kan da også konstateres, at Rådets formænd både i 2013, 2014 og 2015 har anvendt en betydelig del af Rådets midler til aflønning af eksterne konsulenter, herunder periodevis aflønning af en administrativ studentermedhjælp. Efterhånden har udgifterne til eksterne konsulenter af ikke-administrativ karakter dog antaget et omfang, som må siges at være uhensigtsmæssigt i forhold til Rådets muligheder for at opbygge interne kompetencer og intern kapacitet inden for sit virkeområde.

I 2015 gik 2/3 af Rådets samlede udgifter til aflønning af eksterne konsulenter, selvom flere af Rådets egne medlemmer gerne ville have bidraget med flere frivillige arbejdstimer, hvis Rådet administrativt havde sørget for at etablere nogle bedre rammer for deres arbejde. Medlemmernes kritik er særlig bemærkelsesværdig i en situation, hvor Rådet ved afslutningen af 2015 efterlod 128.000 DKK i ubrugte bevillingsmidler. Dette understreger, at der er behov for en bedre administrativ ledelsesstruktur i Rådet.

I relation til posten som næstformand fremhæver flere informanter, at der mangler en bedre afklaring af de arbejdsopgaver og ansvarsområder, der knytter sig til denne post.

Rådets arbejdsgrupper

Størstedelen af evalueringens informanter er enige om, at Rådets arbejdsstruktur blev væsentligt forbedret i forbindelse med Rådets etablering af en række styre- og arbejdsgrupper i 2013 og 2014. Ansvar for Rådets opgavevaretagelse blev tydeligere fordelt og uddelegeret til Rådets medlemmer, og der blev skabt et bedre grundlag for at sikre Rådet en mere proaktiv og synlig rolle i det grønlandske samfund.

I praksis har de fleste arbejdsgrupper dog haft svært ved at løfte deres opgaver og leve op til hensigten med deres oprettelse. Udfordringerne har blandt andet været store forskelle i aktivitetsniveauet blandt gruppens medlemmer; at medlemmerne ofte har svært ved at levere den nødvendige arbejdskraft på ren frivillig basis; manglende kontinuitet på grund af den hyppige udskiftning af rådsmedlemmer; problemer med at koordinere arbejdet på grund af store geografiske afstande mellem gruppens medlemmer; samt efterspørgsel på bedre administrativ og faglig bistand.

Behov for ændringer i struktur og lovgivning

Samlet set kan det konkluderes, at der på flere områder er behov for at ændre Rådets nuværende struktur og dermed den lovgivning, der knytter sig hertil. Evaluators anbefalinger hertil er beskrevet på det følgende sider.

5.2 ANBEFALINGER

Nedenfor angives evalueringens væsentligste anbefalinger i punktform. Herefter gennemgås anbefalingerne mere detaljeret.

Anbefalinger i punktform:

Inatsisartutlov nr. 23 af 3. december 2012 om Grønlands Råd for Menneskerettigheder bør ændres med henblik på:

- *At etablere en uafhængig sekretariatsfunktion, som giver Rådet det nødvendige fundament for dets fremtidige arbejde, og bringer Rådet i overensstemmelse med FNs Paris Principper om nationale menneskerettighedsinstitutioner.*
- *At sikre en mere fleksibel model for udpegningen af de civilsamfundsorganisationer, der arbejder med menneskerettigheder og tildeles medlemskab af Rådet.*
- *At sikre en uafhængig og uvildig udvælgelse af de ovennævnte civilsamfundsorganisationer, fx ved at etablere en åben ansøgningsrunde, som gentages hvert 3.-4. år og lade en uafhængig udpegningskomité stå for selve udvælgelsen. En sådan komité kunne etableres ved lov og bestå af Ombudsmanden for Inatsisartut, en dommer udpeget af Grønlands Landsret, en repræsentant fra Institut for Menneskerettigheder samt den siddende formand for Grønlands Råd for Menneskerettigheder.*
- *At forpligte Rådet til at præsentere en årlig statusrapport for Inatsisartut i forbindelse med den årlige forårssamling. Ligeledes bør Rådet forpligtes til at præsentere en skriftlig udgave af deres årsrapport – inklusiv et detaljeret årsregnskab – som offentliggøres på Rådets hjemmeside.*

Inatsisartut anbefales endvidere:

- *At etablere et større sekretariat for Rådet, som skal rumme både juridisk, administrativ og kommunikationsmæssig ekspertise. Dette kunne eventuelt ske ved at etablere et fælles sekretariat for de rettighedsbaserede råd og nævn i Grønland, således at der etableres et samlet og stærkt fundament for Rådets fremtidige arbejde.*
- *At overveje mulighederne for en eventuel deltidsaflønnning af Rådets formand, såfremt der er flertal herfor i Rådet og formandens civilsamfundsorganisation giver mulighed for at frikøbe formanden på deltid.*

I forhold til Rådets samarbejde med Institut for Menneskerettigheder anbefales det:

- *At Rådet fremadrettet prioriterer et stærkt og tæt samarbejde med Institut for Menneskerettigheder med henblik på at styrke kompetence- og kapacitetsopbygningen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Rådets sekretariat.*
- *At Institut for Menneskerettigheder fremadrettet prioriterer en mere fast medarbejdertilstedeværelse i Grønland og bidrager til at styrke Rådets arbejdskapacitet ved at hjælpe med at finansiere Rådets arbejdsbidrag til de afrapporteringer om menneskerettighedssituationen i Grønland, som IMR løbende udgiver.*

I forhold til forslaget om at etablere et Center for Menneskerettigheder anbefales det med udgangspunkt i evalueringens resultater:

- *At Inatsisartut udskyder en beslutning om at oprette et Center for Menneskerettigheder, da der endnu ikke er etableret det nødvendige fundament af menneskeretlig viden og organisatorisk kapacitet, som er nødvendigt for at kunne etablere et velfungerende center, der vil være en styrkelse af den nuværende samarbejdsstruktur.*
- *At Inatsisartut følger de ovennævnte anbefalinger om sammensætningen af Rådet og etableringen af et uafhængigt og større sekretariat, som vil være et vigtigt første skridt hen imod opbygningen af det nødvendige grundlag for en eventuel senere etablering af et Center for Menneskerettigheder i Grønland.*

I forhold til forslaget om at etablere et Ligebehandlingsnævn anbefales det med udgangspunkt i evalueringens resultater:

- *At Inatsisartut vedtager et generelt forbud mod diskrimination på baggrund af køn, race, etnisk oprindelse, religion, tro, handicap, alder, seksuel orientering mv. såvel inden for som uden for arbejdsmarkedet.*
- *At der gennemføres en undersøgelse af omfanget og karakteren af de forskellige typer af diskrimination i Grønland med henblik på at skabe bedre grundlag for at vurdere behovet for at nedsætte et Ligebehandlingsnævn.*
- *At det ved en eventuel nedsættelse af et Ligebehandlingsnævn sikres, at nævnets grænseflader i forhold til fx Ligestillingsrådet og Grønlands Råd for Menneskerettigheder afklares.*

Nedenfor er evalueringens samlede anbefalinger beskrevet i detaljeret form.

5.2.1 Anbefaling til fremtidig medlemssammensætning

Inatsisartutlov nr. 23 af 3. december 2012 om Grønlands Råd for Menneskerettigheder bør ændres, således at der sikres en mere fleksibel model for udpegningen af de civilsamfundsorganisationer, der gives mulighed for at opnå medlemskab af Rådet. Loven bør således ikke nævne de enkelte civilsamfundsorganisationer ved navn. I stedet kan loven beskrive de relevante civilsamfundsområder, som skal være repræsenteret i Rådet i form af én eller flere repræsentanter fra relevante organisationer på eksempelvis "børne- og ungdomsområdet", "handicapområdet", "ældreområdet", "retssikkerhedsområdet", "området for oprindelige folks rettigheder", etc.

Udpegningen af medlemmer kunne foretages på baggrund af en åben ansøgningsrunde som gentages med eksempelvis 3 eller 4 års mellemrum. Ansøgningsrunden skulle i så fald bekendtgøres offentligt og opfordre både eksisterende medlemsorganisationer og potentielle nye medlemsorganisationer til at søge om optagelse i Rådet.

Den konkrete udvælgelse af de civilsamfundsorganisationer, som tildeles plads i Rådet, bør ske på en måde som er i fuld overensstemmelse med FNs Paris Principper for nationale menneskerettighedsinstitutioner og dermed uafhængigt af Naalakkersuisut.

Evaluators foreslår i den sammenhæng, at der ved lov nedsættes en *udpegningskomité*, som kunne bestå af Ombudsmanden for Inatsisartut, en dommer udpeget af Grønlands Domstole, en repræsentant fra Institut for Menneskerettigheder samt den siddende formand for Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

Udpegningskomitéen ville således have mandat til at udpege medlemmerne på baggrund af de indkomne ansøgninger og i overensstemmelse med den ovennævnte forpligtelse til at tilgodese repræsentation fra de forskellige civilsamfundsområder. Ligeledes vil det være op til udpegningskomitéen, at beslutte antallet af civilsamfundsorganisationer, der tildeles plads i Rådet i forlængelse af ansøgningsrunden.

Med henblik på at sikre et aktivt og beslutningsdygtigt råd, bør en sådan udpegningskomité dog have som målsætning at udpege færre medlemmer end i den nuværende struktur, og ansøgerne bør i deres ansøgninger tydeligt redegøre for de konkrete målsætninger, aktiviteter og projekter på menneskerettighedsområdet, som de ønsker at arbejde med, såfremt de opnår medlemskab af Rådet.

Eksisterende medlemsorganisationer, der søger om genoptagelse i Rådet, kunne med fordel forpligtes til i deres ansøgning samtidig at redegøre for de aktiviteter, de allerede har gennemført i forbindelse med deres medlemskab. Dermed skabes der incitament til at bidrage aktivt i Rådet med henblik på at kunne opnå genvalg.

For at sikre at det gøres attraktivt for de relevante civilsamfundsorganisationer at søge om optagelse, kunne Rådet med fordel bevare fællespuljen som en pulje, der kan søges af Rådets medlemmer. Ligeledes kunne Rådet med fordel prioritere midler til at yde tilstrækkelig kompensation for de udgifter, som de frivillige Rådsmedlemmer måtte afholde i forbindelse med deres arbejde i Rådet.

Formandsposten bør ligeledes gøres mere attraktiv. Det kunne eksempelvis ske ved at gøre det muligt for Rådet at konvertere formandsposten til en lønnet deltidsstilling, såfremt der er flertal herfor i Rådet, og budgettet tillader en sådan udgift. Det bør dog kun være en mulighed, såfremt formandens egen civilsamfundsorganisation giver mulighed for, at dette sker som et frikøb fra eventuelle lønnede poster i egen organisation, så formanden ikke opretholder mere end én fuldtidsstilling eller to deltidsstillinger ad gangen.

Institut for Menneskerettigheder bør fremadrettet være sikret en fast plads som ikke-stemmeberettiget medlem af Rådet. Såfremt udpegningskomitéen vurderer, at udvalgte offentlige myndigheder, institutioner og organisationer fortsat skal have mulighed for at udpege ikke-stemmeberettigede medlemmer til Rådet, så anbefales det, at disse medlemmers rolle i Rådet fastlægges mere detaljeret i Rådets forretningsorden, eventuelt med udgangspunkt i anbefalinger fra udpegningskomitéen.

5.2.2 Anbefaling om årlig statusberetning

Med henblik på at sikre større politisk bevågenhed og almen opmærksomhed omkring Grønlands Råd for Menneskerettigheder anbefales det, at Rådet fremover forpligtes til at præsentere resultaterne af en årlig statusrapport i forbindelse med den årlige forårssamling i Inatsisartut.

En skriftlig udgave af statusrapporten – inklusiv et detaljeret årsregnskab – bør ligeledes publiceres offentligt og gøres tilgængelig via Rådets hjemmeside, således at den grønlandske befolkning og de grønlandske medier har mulighed for at følge detaljeret med i Rådets arbejde og i Rådets prioritering af midler.

5.2.3 Anbefaling til fremtidig sekretariatsfunktion

Den nuværende placering af sekretariatsfunktionen for Grønlands Råd for Menneskerettigheder strider imod FNs Paris Principper om nationale menneskerettighedsinstitutioner (se afsnit 4.2).

Evaluators anbefaler derfor, at Naalakkersuisut etablerer en uafhængig sekretariatsfunktion, som giver Rådet det nødvendige fundament for dets fremtidige arbejde, og bringer Rådet i overensstemmelse med FNs Paris Principper.

Et uafhængigt sekretariat vil i langt højere grad end den nuværende sekretariatsfunktion have mulighed for selvstændigt at samle op på de visioner og målsætninger, som Rådet, formandskabet og arbejdsgrupperne formulerer, og herefter hjælpe Rådet med at omsætte disse til konkrete initiativer og aktiviteter. Et uafhængigt sekretariat vil ligeledes kunne være med til selvstændigt at fremsætte forslag og udarbejde udkast til materialer, som Rådets medlemmer kan tage stilling til og evt. godkende på de enkelte rådsmøder.

En sådan sekretariatsfunktion vil dog kræve et større sekretariat end det nuværende, og at de fornødne medarbejderkompetencer er tilstede i sekretariatet. Ideelt set anbefales det, at

der oprettes et uafhængigt sekretariat med både juridisk, administrativ og kommunikationsmæssig ekspertise.

Såfremt det ikke er muligt for Naalakkersuisut at tilføre tilstrækkelige midler til at oprette et sådant selvstændigt sekretariat for Grønlands Råd for Menneskerettigheder, vil evaluator anbefale, at der i stedet oprettes et *fælles sekretariat som betjener flere rettighedsbaserede råd og nævn i Grønland*. Hermed kunne der etableres et større og mere ekspertisebaseret sekretariat, som vil kunne tilbyde attraktive fuldtidsstillinger og dermed kunne tiltrække kvalificerede ansøgere.

Fællessekretariatet kunne eksempelvis bemannes med 3 faste medarbejdere på fuld tid, i form af en jurist, en AC'er og en kommunikationsmedarbejder samt administrativ medhjælp i form af studentermedhjælpere og praktikanter. Bevillingen til sekretariatet kunne så være delvist finansieret af bevillingen til Grønlands Råd for Menneskerettigheder og delvist af bevillingerne til andre råd og nævn, som fx Ligestillingsrådet.

Evalueringens informanter er altovervejende enige i de positive perspektiver, der ligger i at etablere en fælles sekretariatsfunktion. Flere fremhæver, at der allerede er etableret et velfungerende kontorfællesskab mellem Den Selvhjælpende Retshjælpsinstitution (IKUI) og Kaalallit Røde Korsiat m.fl. i Oles Varehus i Nuuk. Dette fællesskab kunne ligeledes overvejes som en relevant fremtidig sekretariatspartner og/eller tjene til inspiration for etableringen af et fællessekretariat.

5.2.4 Anbefaling til samarbejde med Institut for Menneskerettigheder

Med henblik på at styrke kompetence- og kapacitetsopbygningen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder anbefaler evaluator, at Rådet også fremadrettet prioriterer et stærkt og tæt samarbejde med Institut for Menneskerettigheder.

Samtidig anbefales det, at Institut for Menneskerettigheder fremadrettet prioriterer en mere permanent medarbejdertilstedeværelse i Grønland.

Såfremt Inatsisartut følger anbefalingen om at etablere et uafhængigt og større sekretariat, kunne Rådet med fordel anmode IMR om at medvirke til kapacitetsopbygningen og kompetencerne i det nye sekretariat, fx ved at en medarbejder fra IMR nogle måneder om året bliver tilknyttet sekretariatet som ekstern konsulent. Ligeledes kunne IMR have gavn af, at sekretariatets medarbejdere kunne tage arbejdsophold som eksterne konsulenter for IMR i København, med henblik på at udveksle viden og indhente inspiration fra hinanden i relation til arbejdet med at fremme og beskytte menneskerettigheder i Grønland.

Overordnet set er det vigtigt at fremhæve, at samarbejdet også fremover skal foregå på Rådets initiativ. Ligeledes anbefaler evaluator, at IMR bidrager til at styrke Rådets arbejdskapacitet ved at hjælpe med at finansiere Rådets arbejdsbidrag til de afrapporteringer om menneskerettighedssituationen i Grønland, som IMR løbende udgiver.

5.2.5 Etablering af et Center for Menneskerettigheder i Grønland?

I lyset af erfaringerne med Grønlands Råd for Menneskerettigheder i perioden marts 2013 – maj 2016 er det evaluators klare anbefaling, at Inatsisartut udskyder en beslutning om at oprette et Center for Menneskerettigheder i Grønland.

I lighed med samtlige informanter i evalueringen vurderer evaluator, at der endnu ikke er etableret det nødvendige fundament af menneskeretlig viden og organisatorisk kapacitet, som er nødvendigt for at kunne etablere et velfungerende Center for Menneskerettigheder, der vil være en styrkelse af den nuværende samarbejdsstruktur.

Såfremt Inatsisartut følger de ovenstående anbefalinger omkring sammensætningen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder og etableringen af et uafhængigt og større sekretariat for Rådet, vil der blive taget et vigtigt første skridt hen imod opbygningen af det nødvendige grundlag for en eventuel senere etablering af et Center for Menneskerettigheder i Grønland. Ligeledes vil det være formålstjenstligt, hvis Rådet fremadrettet etablerer et endnu tættere samarbejde med Institut for Menneskerettigheder omkring den fremtidige kapacitets- og kompetenceopbygning af Rådet og af Rådets sekretariat.

En ny sammensætning af Rådet og etableringen af et uafhængigt og større sekretariat bør gives tid til at opbygge de nødvendige kompetencer og den nødvendige kapacitet på menneskerettighedsområdet. Herefter anbefales det, at der påny gennemføres en evaluering, som kan fastslå om fundamentet for at etablere en velfungerende og selvstændig national menneskerettighedsinstitution i Grønland er tilstede.

5.2.6 Etablering af et Ligebehandlingsnævn i Grønland?

Grønland har ingen klageinstanser, som specifikt tager sig af diskriminationssager. Oprettelsen af et Ligebehandlingsnævn vil derfor bidrage til at sikre en mere effektiv retsbeskyttelse mod forskellige former for diskrimination i Grønland. Det er imidlertid en forudsætning for oprettelsen af et velfungerende klageorgan på diskriminationsområdet, at der gælder en mere generel ligebehandlingslovgivning i Grønland.

På nuværende tidspunkt er kønsdiskrimination forbudt¹⁶, ligesom der i Grønlands kriminallov findes en pendant til den danske straffelovs § 266 b ("racismeparagraffen").¹⁷ Imidlertid findes der ikke et generelt forbud mod diskrimination på baggrund af køn, race, etnisk oprindelse, religion, tro, handicap, alder, seksuel orientering mv. såvel inden for som uden for arbejdsmarkedet.

¹⁶ Jf. Inatsisartutlov nr. 3 af 29. november 2013 om ligestilling af mænd og kvinder.

¹⁷ Jf. § 100 i Kriminallov for Grønland

Siden 2014 har det været en vedvarende anbefaling fra Grønlands Råd for Menneskerettigheder, Institut for Menneskerettigheder, FNs Handicapkomité, FNs Racediskriminationskomité og FNs komité for afskaffelse af diskrimination mod kvinder, at der gennemføres et sådant generelt diskriminationsforbud i Grønland.¹⁸ Det er på denne baggrund evaluators klare anbefaling, at Naalakkersuisut gennemfører et generelt forbud mod diskrimination, der omfatter diskriminationsgrunde som køn, race, etnisk oprindelse, religion, tro, handicap, alder, seksuel orientering mv. såvel inden for som uden for arbejdsmarkedet. Både GRM og IMR kan med fordel inddrages i det lovforberedende arbejde, således at et generelt diskriminationsforbud udformes i overensstemmelse med de ovennævnte organisationers anbefalinger.

Endvidere anbefales det, at der gennemføres en undersøgelse af omfanget og karakteren af de forskellige typer af diskrimination i Grønland. En sådan undersøgelse vil give overblik over udfordringerne på diskriminationsområdet og dermed skabe et bedre grundlag for at vurdere behovet for at nedsætte et Ligebehandlingsnævn, samt den mest hensigtsmæssige udformning af et sådant nævn i Grønland.

Såfremt der etableres et Ligebehandlingsnævn anbefales det endelig, at nævnets grænseflader i forhold til fx Ligestillingsrådet og Grønlands Råd for Menneskerettigheder afklares. Som beskrevet i afsnit 5.2.3 kunne der med fordel oprettes en fælles sekretariatsfunktion, som betjener både Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Ligestillingsrådet m.fl. Et kommende Ligebehandlingsnævn vil ligeledes med fordel kunne betjenes af et sådant fælles sekretariat. Blot skal det i så tilfælde sikres, at sekretariatets arbejdsfordeling i forhold til betjeningen af de enkelte råd og nævn er klart fastlagt, således at de alle betjenes på tilfredsstillende vis.

¹⁸ Jf. Grønlands Råd for Menneskerettigheder (2015): *Greenland. Stakeholder Submission by the Human Rights Council of Greenland. UPR Review of Denmark 2016*; Institut for Menneskerettigheder (2016): *UPR of Denmark 2016. List of selected recommendations*; Institut for Menneskerettigheder (2015): *Parallel report Denmark – May 2015. CERD; CEDAW (2015): Concluding observations on the eighth periodic report of Denmark; CRPD (2014): Concluding observations on the initial report of Denmark.*

BILAG 1: OVERSIGT OVER DOKUMENTANALYSER

Dette bilag indeholder en oversigt over de væsentligste skriftlige materialer, der er indgået i evaluators dokumentanalyser i forbindelse med evalueringen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

DOKUMENTER VEDR. GRØNLANDS RÅD FOR MENNESKERETTIGHEDER

Beslutningsreferater fra Rådets møder i perioden marts 2013 – oktober 2015

Hensigtserklæring om samarbejde mellem Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Institut for Menneskerettigheder, underskrevet af Rådets formand og instituttets direktør, 6.maj 2014

Oversigter over Rådets forbrug, balance og kontoudtog i regnskabsårene 2013, 2014 og 2015

Oversigt over Rådets aktiviteter i perioden fra etableringen i 2013 til foråret 2016. Fremsendt pr. mail af Rådets formand, 12.maj 2016

Rådets forretningsorden, vedtaget d. 4. marts 2013

Rådets kommunikationsplan 2016. Fremsendt pr. mail af konsulent Inaluk Brandt, foCus

Rådets tekster og indhold på hjemmesiden humanrights.gl og på Rådets Facebookside.

DOKUMENTER VEDR. INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER

IMRs vedtægter, vedtaget den 19. juni 2013

IMRs høringssvar til Høring over udkast til forslag til ny Inatsisartutlov om Grønlands Råd for Menneskerettigheder, 6.januar 2014 og 4. juli 2014.

IMRs høringssvar til høring over beslutningsforslag om etablering af et Center for Menneskerettigheder og et Ligebehandlingsnævn i Grønland. 29.april 2015.

IMRs udkast til kommissorier og arbejdsplaner for arbejdsgrupperne under Grønlands Råd for Menneskerettigheder, august 2015 – februar 2016

Svar til Als Research fra IMR vedrørende instituttets opfattelse af forholdet mellem grønlandsk og dansk kompetence ved en eventuel oprettelse af en grønlandsk menneskerettighedsinstitution, 26. maj 2016

UDVALGTE RAPPORTER OG LITTERATUR

Børnerettighedsinstitutionen MIO og Institut for Menneskerettigheder (2014): *Sæt børns rettigheder på skoleskemaet. Et undervisningsmateriale til yngste- og mellemtrinnet.*

Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Institut for Menneskerettigheder (2014): *Menneskerettigheder i Grønland – Status 2014.*

Grønlands Råd for Menneskerettigheder (2015): *Greenland. Stakeholder Submission by the Human Rights Council of Greenland. UPR of Denmark. 24th session of the UN Human Rights Council, 2016*

Hansen, Thomas Trier og Laursen, Line M.A. (2014): *En gennemgang af adgangen til effektive retsmidler i spørgsmål omfattet af Grønlands internationale menneskerettighedsforpligtelser*, Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

Hansen, Thomas Trier et.al (2014): *Gennemgang af internationale konventioners betydning for barnets rettigheder*, Grønlands Råd for Menneskerettigheder

Hansen, Thomas Trier et.al (2014): *Gennemgang af internationale konventioners betydning for personer med handicap i Grønland*, Grønlands Råd for Menneskerettigheder

Institut for Menneskerettigheder (2014): *Parallel report to the UN Committee on rights of persons with disabilities. Denmark 2014.*

Institut for Menneskerettigheder (2015): *Grønland 2015-2016. Substrategi.*

Institut for Menneskerettigheder (2015): *Parallel report, Denmark – May 2015. CERD.*

Institut for Menneskerettigheder (2015): *UPR of Denmark 2016. List of selected recommendations.*

MIPI – Videnscenter om Børn og Unge (2007): *FN's Børnekonvention og barnets ret til en tilstrækkelig levestandard. Børns Levestandard i Grønland – del 3.*

Nordic Consulting Group (2012): *Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland.*

SFI (2015): *Unge i Grønland – med fokus på seksualitet og seksuelle overgreb.*

Statsministeriet (2013): *Oversigt over sagsområder, der er overtaget af Grønlands hjemmestyre (I og II) henholdsvis Grønlands Selvstyre (III). Grønlandsudvalget 2012-2013.*

Transparency International Greenland (2015): *Hvilke udfordringer møder Grønland når FNs konvention mod korruption træder i kraft for Grønland?*

Transparency International Greenland (2015): *Årsrapport 2014.*

SÆRLIG RELEVANT LOVGIVNING, LOVFORSLAG, KONVENTIONER M.V.

Anordning nr. 393 af 23. april 2014 om ikrafttræden for Grønland af lov om Institut for Menneskerettigheder.

FNs Paris Principper vedrørende nationale institutioners status. Generalforsamlingens resolution 48/134 af 20. december 1993.

Forslag til Inatsisartutbeslutning om at Naalakkersuisut pålægges at arbejde for etablering af et Center for Menneskerettigheder, og for nedsættelse af et Ligebehandlingsnævn, herunder dokumenter relateret til 1. behandling af forslaget, 25. marts 2015 og 2. behandling af forslaget, 18. November 2015.

Inatsisartutlov nr. 23 af 3. december 2012 om Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

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

Kriminallov for Grønland, Lov nr 306 af 30. april 2008.

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

Lov nr. 656 af 12. juni 2013 om ændring af lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution og lov om Dansk Institut for Internationale Studier.

Relevante konventioner, der gælder for Grønland, herunder FNs menneskerettighedskonventioner, Europarådets konventioner, nordiske konventioner, ILO konventioner, retshjælpsloven mv.

Hertil kommer div. dokumenter som delvist vedrører Grønland fra FNs menneskerettighedsorganer. Herunder blandt andet:

CAT (2016): Concluding observation on the combined sixth and seventh periodic reports of Denmark, 4. februar 2016

CCPR (2015): Consideration of reports submitted by states under article 40 of the Covenant pursuant to the optional reporting procedure. Sixth periodic reports of States parties due in 2013. Denmark, 10. nov. 2015

CEDAW (2014): List of issues and questions in relation to the eighth periodic report of Denmark. Addendum: Replies of Denmark, 25. November 2014.

CEDAW (2015): Concluding observations on the eighth periodic report of Denmark, 11. marts 2015

CERD (2014): Concluding observations on the initial report of Denmark.

CERD (2015): Concluding observations on the twentieth and twenty-first periodic reports of Denmark, 15. maj 2015

CESCR (2013): Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark, 6. juni 2013

CESCR (2013): List of issues in relation to the fifth periodic report of Denmark. Addendum: Replies of Denmark to the list of issues, 7. juni 2013

CRPD (2013): Consideration of reports submitted by states parties under article 35 of the Convention, Denmark. 7. maj 2013

CRPD (2014): List of issues in relation to the initial report of Denmark, 12.maj 2014

CRPD (2014): Replies of Denmark to the list of issues, 15. Juli 2014

CRPD (2014): Concluding observations on the initial report of Denmark, 31. Oktober 2014



Inuit Piniarqutitaqqaqfilaut Kalaallit Nunaqita Siqqanarsuisoqqaqilivini
Grønlands Råd for Menneskerettigheder

Ilaqutariinnermut Naligiissitaanermut, Isumaginninnermut Inatsisinillu Atuutsitsinnermut
Naalakkersuisoqarfik
Departementet for Familie, Ligestilling, Sociale Anliggender og Justitsvæsen
Postboks 260
GL-3900 Nuuk
Sendt pr. e-mail: MAHJ@nanog.gl

Nuuk, 16. december 2016

Kommentarer til evaluering af Grønlands Råd for Menneskerettigheder

Grønlands Råd for Menneskerettigheder (herefter GRM) har ved e-mail af den 12. oktober 2016 fra Departementet for Familie, Ligestilling, Sociale Anliggender og Justitsvæsen (herefter Departementet) modtaget rapporten om evaluering af GRM.

Departementet udbad sig bemærkninger til rapportens konklusion inden den 26. oktober 2016.

Rådet tilkendegav sin bekymring for tidsfristen for fremsendelse af kommentarer, herunder manglende mulighed for at drøfte rapporten i Rådet. På den baggrund gav Departementet Rådet en længere frist for fremsendelse af sit høringsvar.

På denne baggrund fremsendes hermed Rådets bemærkninger til rapporten.

Generelle bemærkninger til rapportens konklusioner

Indledningsvist er det magtpåliggende for Rådet at fremhæve, at Rådet ikke har været involveret i hvorvidt der skulle ske en evaluering af Rådet på dette tidspunkt, ligesom Rådet heller ikke har haft indflydelse på, hvem der skulle forestå selve evalueringen.

De fleste af Rådets medlemmer har dog været interviewet af Als Research ApS, som har udarbejdet evalueringen på vegne af Departementet for Natur, Miljø og Justitsområdet.

Det er Rådets holdning, at rapporten indeholder de relevante udfordringer for Rådet og de erfaringer, som Rådet har gjort sig siden oprettelse af Rådet. Særlig udfordringerne omkring de forhold, at Rådet og dets medlemmers arbejdsindsats er baseret på frivillighed, den begrænsede sekretariatsbistand som tilbydes og Rådets uafhængighed, mener Rådet er af væsentlig betydning.

Faktuelle fejl i rapporten

Dog har særlig formandsskabet bemærket, at der er faktuelle fejl i rapporten, herunder:

4.2 Rådets sekretariatsfunktion, hvor der på side 17 nævnes;

"Imidlertid valgte Rådets formand at opsigte studentermedhjælperen uden at finde behov for en erstatning. Samtidig er det sekretariatsmedarbejderes opfattelse, at formandsskabet og arbejdsgrupperne i begrænset omfang har henvendt sig til sekretariatet med opgaver, som det nuværende sekretariat kan hjælpe med at løse, hvorfor Departementet har besluttet at skære omfanget af sekretariatsbetjeningen ned til 3 timer om ugen".

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

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE +45 3269 8866
MOBIL +45 9132 5775
LGH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

Att. Martin H. Jensen, mahj@nanoq.gl

DOK. NR. 16/01610-13

EVALUERING AF GRØNLANDS RÅD FOR MENNESKERETTIGHEDER

26. OKTOBER 2016

Ved e-mail af 12. oktober 2016 har Departementet for Familie, Ligestilling, Sociale Anliggender og Justitsvæsen anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle kommentarer til en rapport om evaluering af Grønlands Råd for Menneskerettigheder senest 26. oktober 2016.

Evalueringen er udarbejdet af konsulentfirmaet Als Research ApS på vegne af departementet. I forbindelse med Als Researchs arbejde er tre medarbejdere ved instituttet, afdelingsleder Christoffer Badse, chefkonsulent Mandana Zarrehparvar og specialkonsulent Lise Garkier Hendriksen, blevet interviewet i april 2016.

OVERORDNEDE BEMÆRKNINGER

Instituttet finder overordnet set, at evalueringen redegør for meget relevante problemstillinger og erfaringer fra de første tre år for Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

Det er dog i tilknytning til en evaluering af rådet væsentligt at holde sig for øje, hvad det oprindelige formål med oprettelsen af rådet var. Dette er der redegjort for i bemærkningerne til rådsloven (Inatsisartutlov nr. 23 af 3. december 2012 om Grønlands Råd for Menneskerettigheder).

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 competenceopbygning, 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 tilslutter sig således anbefalingen om, at der fortsat bør være et stærkt og tæt samarbejde mellem rådet og instituttet. På kort sigt for at etablere en forankring af viden om menneskerettigheder i Grønland, og på længere sigt for at den viden kan medvirke til at skabe mulighed for oprettelsen af en uafhængig, grønlandsk national menneskerettighedsinstitution.

Instituttet finder det meget relevant, at evalueringsrapporten anbefaler, at instituttet fremadrettet bør være sikret en fast plads som ikke-stemmeberettiget medlem af Rådet. Det er væsentligt for instituttet at kunne deltage i og følge rådets arbejde på tæt hold, herunder i alle rådets møder. Samtidig er det også væsentligt for samarbejdet, at instituttet og rådet hver især holder hinanden godt orienteret om igangværende aktiviteter. Instituttet vil i den sammenhæng blandt andet bestræbe sig på at give længere tid til overvejelse, når rådets medlemmer anmodes om bemærkninger til instituttets arbejde.

Evalueringsrapporten anbefaler derudover blandt andet, at instituttet fremadrettet prioriterer en mere permanent medarbejdertilstedeværelse i Grønland. Da instituttet blev national menneskerettighedsinstitution for Grønland i 2014, fik instituttet ikke tilført yderligere ressourcer. Instituttets arbejde i Grønland baseres derfor på en årlig intern allokering af midler, hidtil med ca. 1 mio. kr. om året. Instituttet er opmærksom på, at det ville være hensigtsmæssigt med en større fysisk tilstedeværelse i Grønland og vil bestræbe sig herpå i det omfang, det lader sig gøre inden for den løbende vurdering af instituttets samlede prioriteringer og ressourcer.

Instituttet har herudover en enkelt bemærkning til rapportens nærmere indhold:

**FAKTUEL FEJL OM CITAT OM FREMTIDIG
SEKRETARIATSFUNKTION (SIDE 18 OG 24)**

Evalueringsrapporten anbefaler blandt andet, at der etableres et selvstændigt, uafhængigt sekretariat for rådet.

I evalueringsrapporten på side 18 og side 24 er der bragt et citat, som fejlagtigt er tilskrevet Institut for Menneskerettigheder. Det bruges blandt andet som støtte til Als Researchs konklusion om, at rådets nuværende konstruktion for sekretariatsbistand er i strid med FN's Parisprincipper.

Citatet er ikke fra instituttets høringsvar, men i stedet fra et høringsvar, som Grønlands Råd for Menneskerettigheder den 30. april 2015 sendte til Inatsisartuts Lovudvalg vedrørende beslutningsforslag om etablering af et Center for Menneskerettigheder og et Ligebehandlingsnævn i Grønland.

For en god ordens skyld skal instituttet bemærke, at instituttet ikke har fundet, at den oprindelige placering af rådets sekretariatsfunktion hos et af selvstyrets departementer er i strid med Parisprincipperne. Som der er redegjort for i bemærkningerne til Lov om Grønlands Råd for Menneskerettigheder, fandt instituttet forud for lovens tilblivelse, at rådet kunne fungere uafhængigt af Naalakkersuisut med støtte fra Institut for Menneskerettigheder, og at sekretariatsfunktionen i den sammenhæng måtte anses som en praktisk foranstaltning.

Instituttet var dog og er fortsat meget positivt indstillet over for et selvstændigt, uafhængigt sekretariat for rådet, jf. blandt andet instituttets høringsvar af 29. april 2015 til Inatsisartuts Lovudvalg om beslutningsforslag om etablering af et Center for Menneskerettigheder og et Ligebehandlingsnævn i Grønland.

AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Jeg vedhæfter til orientering de høringsvar, som instituttet tidligere har sendt til Inatsisartut over beslutningsforslag om etablering af et center for menneskerettigheder og et ligebehandlingsnævn i Grønland, (29. april 2015) og til Naalakkersuisut over udkast til lovforslag om ændring af Inatsisartutlov om Grønlands Råd for Menneskerettigheder (6. januar 2014 og 4. juli 2014).

En kopi af dette brev sendes til Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

Med venlig hilsen

Lise Garkier Hendriksen
MONITORERINGSCHEF (KST.)