

Til Folketingets Udenrigsudvalg

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06

Bilag
1

Journalnummer
28.C.28.a.30-5

Kontor
JTMR

10. april 2012

Kommenteret høringsoversigt vedrørende udkast til forslag om "Lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution"

1. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

Udenrigsministeriet har den 27. februar 2012 sendt et udkast til forslag til lov om etablering af Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution i høring med svarfrist den 19. marts 2012 hos:

ADRA Danmark, Akademikernes Centralorganisation, Advokatrådet, AIDS-Fondet, Aktive Modstandsfolk, Amnesty International, Arbejderbevægelsens Internationale Forum (nu LO's Solidaritetsenhed), Art for Living Danmark, Axis, Denmark, Baltic Development Forum, Brahma Kumaris, Børnefonden, CARE Danmark, Caritas Danmark, Center for Etik og Ret i Natur og Samfund, Center for Ligestillingsforskning (institut for samfund og globalisering), DANFØ, Danmarks Journalisthøjskole, Danmarks Lærerforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Blindesamfund, Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Handicap Forbund, Dansk Industri, Dansk Institut for Internationale Studier, Dansk Journalistforbund, Dansk Missionsråds Udviklingsafdeling, Dansk PEN, Dansk Røde Kors, Dansk Ungdoms Fællesråd, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Dansk-Russisk Forening, Danske Universiteter, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki Komite, Den Danske UNESCO Nationalkommission, Den

Internationale Juristkommission, Det Centrale Handicapråd, Det Ethiske Råd, Det Forskningsfaglige Udvalg, Det Frie Forskningsråd, Det Færøske Landsstyre, Det Mosaiske Troessamfund, Det Udenrigspolitiske Selskab, Dokumentations- og rådgivningscentret om racediskrimination, ECMI - European Centre for Minority Issues, EGV Fonden, ENAR Danmark (Bashy Qureshi), Fagbevægelsens U-landssekretariat, 3 F Fagligt Fælles Forbund, FN-Forbundet, Folkehøjskolernes Forening, Folkekirkens Nødhjælp, Folketingets Ombudsmand, Fontanas Venner, Forening for Etnisk Ligestilling (Kjeld Holm), Foreningen af Udviklingsforskere, FAU c/o CUF, Foreningen for Folkehøjskoler, Det Rådgivende Forskningsfaglige udvalg, FRI, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Genvej til Udvikling, Ghana Venskabsgrupperne, GLOBAL CSR, Grønlands Selvstyre, Grønlands Repræsentation i Danmark, Gymnasielærerforeningen, Historielærerforeningen for Gymnasiet og HF, ved Jens Peder Wiben Pedersen, HK Stat Danmark, Håndværksrådet, IBIS, International Aid Services, International Dalit Solidarity Network, Institut for Flerpartisamarbejde, Institut for Menneskerettigheder, IRCT, Islamisk-Kristent Studieceter, IWGIA, Kammeradvokaten, Kommunernes Landsforening, Kriminalpolitisk Forening KRIM, Kvindernes U-landsudvalg, Kvinderådet, Landbrug & Fødevarer, Landsforeningen af Polio-, Trafik- og Ulykkesskadede (PTU), LGBT Danmark, Ligestillingsrådet, LO, Læger Uden Grænser, Mandela Center Danmark, Melleamamerikakomiteen, Mellefolkkeligt Samvirke, Mission Øst, NETOP (Netværk for Oplysning), NGO Forum, OASIS, Oplysningscenter om den 3. Verden, Organisation for vedvarende energi, People Uniting for Generating Aid for Development, Plan Denmark, Projektrådgivningen, RCT, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Rigsombudsmanden i Færøerne, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsrevisionen, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde, Sex & Samfund, Solens Børn, Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde, Tukae Danmark, Udenrigsdirektoratet, Grønlands Selvstyre, Ulandssekretariatet, Ældremobiliseringen og Ældresagen.

Desuden har lovforslaget været offentliggjort på Høringsportalen og Udenrigsministeriets hjemmeside.

Parallelt med nærværende høring er der sendt et udkast til forslag til lov om etablering af et selvstændigt Dansk Institut for Internationale Studier i høring. De to lovforslag forventes fremsat i Folketinget samtidig, men behandles i høringsmæssig henseende separat.

Udenrigsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Akademikernes Centralorganisation, Danske Handicaporganisationer, Danske Universiteter, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Industri, Dansk – Russisk Forening, Dansk Røde Kors, Det Ethiske Råd, ECMI - European Centre for Minority Issues, Det Forskningsfaglige Udvalg, Det Frie Forskningsråd, Det Udenrigspolitiske Selskab, Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination, 3 F Fagligt Fælles Forbund, FN-forbundet, Forsvarsakademiet, Grønlands Selvstyre, Institut for Menneskerettigheder, Københavns Universitet, Landbrug & Fødevarer, LGBT Danmark, LO, Mandela Center Danmark, NGO Forum, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsrevisionen, et medlem af Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde, Syddansk Universitet, Juridisk Institut, Ældremobiliseringen, Aalborg Universitet, Juridisk Institut, og Aarhus Universitet, Juridisk Institut.

Endvidere har FTF afgivet høringssvar vedr. lovudkastet.

Nedenfor følger resumé af centrale problemstillinger nævnt i høringssvarene efterfulgt af Udenrigsministeriets kommentarer hertil anført *i kursiv* samt en opsummering af, hvorledes det fremsatte lovforslag adskiller sig fra det lovudkast, der har været sendt i høring.

2. HØRINGSSVAR

1. Etablering og opgaver
2. Bestyrelsen
3. Rådet for Menneskerettigheder
4. Direktionen
5. Økonomi, regnskab og revision m.v.
6. Ikrafttræden m.v.
7. Andet

2.1. Etablering og opgaver

Institut for Menneskerettigheder finder det upræcist at anvende ordene ”etablering af” i lovudkastets titel, idet loven ikke kun angår etableringen af Institut for Menneskerettigheder, men også Institut for Menneskerettigheders løbende virke, og foreslår derfor, at ordene ”etablering af” udgår af lovens titel.

Udenrigsministeriet havde anvendt ordene ”etablering af” i lovforslagets titel med udgangspunkt i titlen på gældende lov om Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. Eftersom ordene ”etablering af” generelt ikke indgår i love om selvejende institutioner, har ministeriet fjernet ”etablering af” fra det endelige lovforslags titel.

Institut for Menneskerettigheder finder, at henvisningen i lovudkastet § 1 til FN’s Paris-principper kunne være mere hensigtsmæssigt formuleret.

Ministeriet kan tilslutte sig instituttets forslag til forbedring, og formuleringen er derfor ændret til instituttets forslag

FN-forbundet savner en præcis markering af forpligtende centrale Paris-principper i opstillingen af opgaverne i lovudkastet § 2, stk. 1. og foreslår derfor, at der under lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, tilføjes: ”herunder at sikre, at de af Danmark ratificerede konventioner kortlægges, registreres og opdateres centralt, således at dansk opfølgning af påtagne forpligtelser kan dokumenteres og overvåges løbende”.

Loven som sådan er udformet med henblik på bedst at implementere Paris-principperne. Det vurderes ikke frugtbart yderligere at understrege enkelte elementer af Paris-principperne i selve lovteksten.

Københavns Universitet foreslår, at Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutioners forskningsforpligtelse, jf. i lovudkastet § 2, stk. 1, nr. 2, præciseres yderligere, samt at der i loven optages en bestemmelse om forskningsfrihed svarende til universitetslovens.

Institut for Menneskerettigheder skal i sit virke uafhængigt og selvstændigt fremme menneskerettighederne i Danmark. Det er ubensigtsmæssigt at regulere, om dette

primært skal bestå i forskning, herunder hvilken forskning det skal bestå i, eller andre aktiviteter, idet det forudsættes, at institutionen bedst selv kan tilrettelægge dette, og at dette vil være bedst i tråd med Paris-principperne. For at tydeliggøre, at Institut for Menneskerettigheder som institution har forskningsfrihed, og at de enkelte forskningsmedarbejdere har forskningsfrihed inden for institutionens forskningsstrategiske rammer, er der på linje med forslaget fra Københavns Universitet indsat en bestemmelse i § 2, stk. 4 og stk. 5 om forskningsfrihed i nogen grad svarende til universitetslovens bestemmelser.

3F Fagligt Fælles Forbund og LO lægger vægt på, at også kollektive menneskerettigheder, herunder arbejdstagerrettigheder og oprindelige folks rettigheder beskyttes. 3F Fagligt Fælles Forbund og LO bemærker, at der med lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 3, vil blive givet klar hjemmel til det, der gennem noget tid har været Institut for Menneskerettigheders praksis, nemlig via rammeaftaler at rådgive private virksomheder om overholdelse af menneskerettigheder. 3F Fagligt Fælles Forbund og LO opfordrer til stor varsomhed med at indgå sådanne aftaler med private aktører, idet 3F Fagligt Fælles Forbund har erfaring for, at disse aktører nemt lader sig friste til at benytte Institut for Menneskerettigheders prestige som en art blåstempling af deres praksis på menneskeretsområdet. Det er således 3F Fagligt Fælles Forbunds vurdering, at aftalerne kan give de pågældende private aktører en uberettiget konkurrencefordel, ligesom det indebærer risiko for misbrug af Institut for Menneskerettigheders navn og status.

Tydeliggørelsen af instituttets mulighed for at udøve en rådgivende funktion overfor private aktører i § 2, stk. 1, tager højde for den normative udvikling i FN f.s.v.a. virksomheders samfundsansvar, der bl.a. kom til udtryk ved Menneskerettighedsrådets vedtagelse af "FN's Retningsgivende Principper for Erhvervslivet om Menneskerettigheder". Samtidig tager bestemmelsen højde for, at globaliseringen har bevirket et stærkt forøget medansvar hos den danske regering og de danske virksomheder for at fremme overholdelse af arbejdstagerrettigheder i områder, hvor Danmark eller danske virksomheder har investeringer, samhandel og handelsaftaler. Udenrigsministeriet kan naturligvis tiltræde, at private aktører ikke bør kunne misbruge Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutions navn og status. Rammerne for Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutions samarbejde med konkrete virksomheder reguleres netop derfor af lovforslagets § 8, stk.

1 in fine, hvoraf fremgår, at der kun kan indgås sådanne aftaler i det omfang, dette er foreneligt med varetagelsen af institutionens øvrige opgaver. Det nævnte misbrug vil navnlig stride mod formålsbestemmelsen i lovforslagets § 2 samt mod de forpligtelser, der følger af Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutions status som en selvstændig institution inden for den offentlige forvaltning, jf. lovforslagets § 7. Yderligere præventiv regulering af risikoen for misbrug af Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutions navn og status findes imidlertid ikke hensigtsmæssig. Det skal i den forbindelse fremhæves, at lovforslagets bestemmelser om bestyrelsens sammensætning og udpegning, jf. § 3, tillige med bestemmelsen om inddragelse af Rådet for Menneskerettigheder, jf. § 5, må antages at medvirke til at sikre, at Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution drives på betryggende vis.

FN-forbundet finder rækkevidden af lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 7, for uklar, og foreslår, at teksten erstattes af teksten i tidligere lovgrundlag, således at bestemmelsen affattes: ”at sikre tidssvarende offentligt tilgængelige biblioteks- og dokumentationsfaciliteter vedrørende menneskerettighederne”.

Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutions pligt til at sikre biblioteksfaciliteter er videreført ved lovudkastet § 2, stk. 1, nr. 7, jf. bemærkningerne til bestemmelsen, hvoraf det bl.a. fremgår, at der vil blive indgået aftale mellem Udenrigsministeriet og Kulturministeriet vedrørende bibliotekets fortsatte forpligtelser over for offentligheden. F.s.v.a. formuleringen ”dokumentationsfaciliteter” er der hermed hidtil blevet tænkt på den almindelige overvågning af menneskerettighedssituationen i Danmark, jf. bemærkningerne til § 2, stk. 1, nr. 1, der også fremover vil være forankret i Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutions monitoreringsenhed, som offentliggør rapporter om den nationale menneskerettighedssituation generelt og på konkrete områder. Med lovforslaget tydeliggøres instituttets opgaver i forhold til overvågning og rapportering, mens pligten til at sikre biblioteksfaciliteter samtidig videreføres. Ministeriet ser derfor ikke anledning til at ændre lovforslaget på dette punkt.

To myndigheder/organisationer (Institut for Menneskerettigheder og Mandela Center Danmark) finder formuleringen af lovudkastet § 2, stk. 1, nr. 4, for snæver i forhold til Paris-principperne, der henviser mere

bredt til civilsamfundet eller det civile samfund. Det påpeges, at begrebet "det civile samfund" normalt omfatter de dele af samfundet, der er tilbage, når man fratrækker det offentlige og markedet, og at "de frivillige organisationer" således kun udgør en del heraf. Det foreslås derfor, at lovudkastet § 2, stk. 1, nr. 4, omformuleres til: "at fremme koordination mellem og bistand til det civile samfunds arbejde med menneskerettighederne".

Betragtningerne kan tiltrædes, og formuleringen "civilsamfundsorganisationer" anvendes i stedet for "de frivillige organisationer".

To myndigheder/organisationer (ECMI - European Centre for Minority Issues og LGBT Danmark) finder, at lovudkastet § 2, stk. 2, bør udvides. Det foreslås således, at kriterierne for ligestilling bør indeholde en henvisning til nationale mindretal, eftersom Danmark er forpligtet til at fremme ligebehandling af nationale mindretal bosiddende i Danmark. Endvidere foreslås det, at bestemmelsen tilføjes en henvisning til alder, handicap, tro og religion og seksuel orientering.

Formuleringerne i lovudkastet § 2, stk. 2 afspejler, at loven indeholder bestemmelser, der gennemfører udvalgte artikler af EU's ligebehandlingsdirektiver, i og med at Institut for Menneskerettigheder i medfør af loven er tillagt en særlig kompetence i forbindelse med forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse og tillagt en særlig kompetence til at fungere som uafhængigt ligestillingsorgan for kønsområdet. Det forhold, at der i bestemmelsen ikke henvises til alder, handicap, tro og religion og seksuel orientering, begrænser ikke instituttets muligheder for at overvåge og rapportere om forskelsbehandling på disse områder, eftersom der i lovudkastet § 2, stk. 3, om udgangspunktet for instituttets virke henvises bredt til de i det internationale samfund til enhver tid anerkendte menneskerettigheder.

Dansk - Russisk Forening foreslår, at der til lovudkastet § 2, stk. 3 in fine, føjes "OSCE's menneskelige dimension", idet der henvises til dennes store politiske betydning.

Forslaget kan tiltrædes, og ændringsforslaget indføres i lovforslaget og bemærkningerne.

2.2. Bestyrelsen

2.2.1 Udpegning af bestyrelsen

2.2.1.1 Hvem har udpegningsretten

To myndigheder/organisationer (Syddansk Universitet, Juridisk Institut og Aalborg Universitet, Juridisk Institut) foreslår, at lovudkastet § 3, stk. 2, nr. 2 og nr. 3, ændres, således at de fire rektorer for henholdsvis Syddansk Universitet, Københavns Universitet, Aalborg Universitet og Aarhus Universitet hver udpeger ét bestyrelsesmedlem. Der peges på, at baggrunden for den nuværende regel, hvorefter de universitetsudpegede bestyrelsesmedlemmer alene udnævnes af Københavns Universitet og Aarhus Universitet, er, at der ved etableringen af Institut for Menneskerettigheder i 2002 gennem en længere årrække udelukkende alene havde eksisteret juridiske institutter med tilhørende juridiske uddannelser ved Københavns Universitet og Aarhus Universitet, idet Juridisk Institut ved Syddansk Universitet og Juridisk Institut ved Aalborg Universitet først er kommet til efterfølgende.

Det Frie Forskningsråd finder ikke, at der er nogen saglig begrundelse for at give rektorerne for universiteterne i København og Aarhus særlig adgang til at udpege bestyrelsesmedlemmer, henset til de øvrige juridiske faglige miljøer. Det Frie Forskningsråd foreslår, at § 3, stk. 2, ændres, således at Det Frie Forskningsråd udpeger tre medlemmer af bestyrelsen (heraf ét med tilknytning til de juridiske faggrupper), og at Rektorkollegiet under Danske Universiteter udpeger tre medlemmer (heraf ét med tilknytning til de juridiske faggrupper).

Dansk – Russisk Forening foreslår, at den ene af universiteternes seks repræsentanter skal udpeges af Journalisthøjskolen.

Den bestående ordning, hvorefter i alt fire medlemmer udpeges fra universitetsmiljøet, vurderes hensigtsmæssig. Det tiltrædes, at de pågældende medlemmer med fordel kan have tilknytning til det juridiske miljø, hvorfor det fortsat bør være universiteterne, der udbyder juridiske uddannelser, som bør holde udpegningsretten. Den konkrete beslutning om valg til bestyrelsen, herunder om og i hvilket omfang, repræsentanten har tilknytning til de juridiske faggrupper, vurderes dog bedst overladt til rektorerne. Københavns Universitet og Aarhus Universitet har ikke har haft bemærkninger til spørgsmålet om, hvorvidt retten til at udpege bestyrelsesmedlemmer bør have en bredere forankring i det juridiske universitetsmiljø. Set i lyset af udviklingen i det juridiske

forsknings- og undervisningsmiljø vurderes det at være mere frugtbart, at også Syddansk Universitet og Aalborg Universitet er repræsenteret i bestyrelsen, hvorfor dette forslag indarbejdes.

2.2.1.2 Mandat til at udpege bestyrelsesmedlemmer, jf. lovudkastet § 3, stk. 2 -5

Fire myndigheder/organisationer (Dansk – Russisk Forening, FN-forbundet, Mandela Center Danmark og Institut for Menneskerettigheder) finder, at der bør overlades Rådet for Menneskerettigheder større frihed i forbindelse med udpegningen af bestyrelsesmedlemmer, jf. lovudkastet § 3, stk. 2, nr. 1, jf. stk. 4, således at det i stedet blot fremgår, at Rådet for Menneskerettigheder ved udpegningen af sine repræsentanter skal drage omsorg for at sikre en pluralistisk repræsentation af alle samfunds kræfter i det civile samfund, som er involveret i menneskerettighedernes fremme og beskyttelse.

FN-forbundet foreslår i den forbindelse som et alternativ til en udvidet valgfrihed for Rådet for Menneskerettigheder, at bestyrelsen udvides, således at den består af 15 medlemmer, hvoraf otte udpeges af Rådet for Menneskerettigheder.

Institut for Menneskerettigheder finder det u hensigtsmæssigt, at Rådet for Menneskerettigheder ifølge lovudkastet § 3, stk. 4, skal udpege et medlem efter indstilling fra Danske Handicaporganisationer, idet der peges på, at denne bestemmelse adskiller sig fra de øvrige udpegningsregler i lovudkastet § 3, stk. 3. I stedet foreslås at bestemmelsen omformuleres således, at det i stedet blot fremgår at mindst ét medlem skal have tilknytning til en organisation, der beskæftiger sig med forholdene for personer med funktionsnedsættelser (handicap), idet Rådet for Menneskerettigheder derved bevarer adgangen til at disponere frit i den forbindelse.

Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination kritiserer, at man ved lovudkastet § 3, stk. 4, nedsætter antallet af de bestyrelsesmedlemmer, der udnævnes af Rådet for Menneskerettigheder, som repræsentanter for det etniske ligestillingsområde, fra to til én.

Det Frie Forskningsråd foreslar en præcisering, hvorefter medlemmer udpeget af forskningsinstitutionerne skal være anerkendte forskere som defineret i lov om forskningsrådgivning m.v. § 2, stk. 1, nr. 1, samt at bestyrelsesformanden skal være forskningskyndig som defineret i lov om forskningsrådgivning m.v. § 2, stk. 1, nr. 2.

3 F Fagligt Fælles Forbund finder, at mindst ét af bestyrelsesmedlemmerne udpeget af universiteterne skal være repræsentant for de studerende, og at mindst to medlemmer skal være repræsentant for det videnskabelige og tekniske personale.

To myndigheder/organisationer (Syddansk Universitet, Juridisk Institut og Aalborg Universitet, Juridisk Institut) foreslår, at lovudkastet § 3, stk. 5, ændres, således at alle de fire af rektorerne udpegede medlemmer skal være tilknyttet de juridiske faggrupper.

Bestyrelsens sammensætning foreslås ændret som anført i lovudkastet § 3 for at sikre den nødvendige og relevante alsidighed, for at sikre repræsentation af de personer, der er omfattet af de EU-direktiver om ligebehandling uden forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, som loven om Institut for Menneskerettigheder bidrager til at gennemføre, og for at leve op til handicapkonventionens artikel 33, stk. 3. Institut for Menneskerettigheder har tidligere oplyst, at såvel rådet som bestyrelsen havde tilsluttet sig, at der i bestyrelsen sikres repræsentation af personer med særligt kendskab til forholdene for personer med handicap ved at ændre lovens § 7, stk. 2, således at repræsentation af personer med kendskab til etniske minoriteters forhold reduceres fra to til én. Det foreslås således at fastholde, at tre ud af de seks medlemmer, som Rådet udpeger, er nærmere defineret i loven, således at ét medlem skal have tilknytning til en organisation, der beskæftiger sig med områder af betydning for de etniske minoriteter, ét medlem skal have tilknytning til en organisation, der beskæftiger sig med ligebehandling af kvinder og mænd og ét medlem skal udpeges efter indstilling fra Danske Handicaporganisationer. Indstillingsretten er placeret hos Danske Handicaporganisationer idet det generelt er Danske Handicaporganisationer, som udpeger medlemmer til råd og nævn på Social- og Integrationsministeriets område, bl.a. jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Hvad angår forslaget om at udvide antallet af bestyrelsesmedlemmer for at give Rådet adgang til frit at vælge flere medlemmer, vurderes dette uhensigtsmæssigt i forhold til at sikre smidige beslutningsprocesser i en i forvejen stor bestyrelse.

Med beskrivelsen af instituttets opgaver lægges der ikke op til, at instituttet primært er en forskningsinstitution, men derimod en national menneskerettighedsinstitution med forskning som et af sine arbejdsområder. Der ses derfor ikke behov for at stille yderligere krav om bestyrelsesmedlemmernes forskningskompetencer eller tilknytning til bestemte faggrupper.

2.2.2 Udenrigsministeriets repræsentant i bestyrelsen, jf. lovudkastet § 3, stk. 7

11 myndigheder/organisationer (Akademikernes Centralorganisation, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Røde Kors, ECMI - European Centre for Minority Issues, FN-Forbundet, Institut for Menneskerettigheder, Københavns Universitet, LGBT Danmark, Mandela Center Danmark, Ældremobiliseringen og Aarhus Universitet) kritiserer bestemmelsen i lovudkastet § 3, stk. 7, hvorefter en repræsentant for Udenrigsministeriet udpeges af udenrigsministeren til at deltage i bestyrelsesmøderne som observatør uden stemmeret.

Kritikken går på, at tilstedeværelsen af en repræsentant fra Udenrigsministeriet kan medvirke til at så tvivl om institutionens uafhængighed af statsmagten, også selvom vedkommende alene kan overvåge forhandlingerne på bestyrelsesmøderne og ytre sig på bestyrelsesmøderne. Der henvises til, at det er en nødvendig forudsætning for institutionens uafhængighed, at der etableres et ledelsesforum, hvor institutionens interne og strategiske forhold kan drøftes i fortrolighed, ligesom der endvidere udtrykkes frygt for, at repræsentanten for Udenrigsministeriet vil komme til at befinde sig i en noget ubestemmelig og potentielt dobbeltbundet rolle.

Det påpeges, at offentlighed og åbenhed i forvaltningen ikke sikres ved, at en statslig myndighed har sæde i en selvejende institutions bestyrelse, og at det er vanskeligt at se, hvordan en repræsentant for Udenrigsministeriet skulle kunne opfylde disse behov, ligesom informations- og erfaringsudveksling bør ske direkte mellem

institutionen og ministeriet på de niveauer, hvor informationerne og erfaringerne indhøstes. Det foreslås, at Udenrigsministeriet alternativt kunne kontrollere institutionens økonomi ved at institutionsbestyrelsen nedsatte et økonomi- og revisionsudvalg, som Udenrigsministeriet havde sæde i.

Endelig bemærkes i høringssvarene, at der er givet en ganske anderledes begrundelse for den fremtidige repræsentation af Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet i bestyrelsen for Dansk Institut for Internationale Studier i det udkast til lovforslag, der angår etableringen af dette institut, og som er planlagt fremsat parallelt med nærværende lovudkast.

Med forslaget om, at en repræsentant for Udenrigsministeriet udpeges af udenrigsministeren til at deltage i bestyrelsesmøderne som observatør, tilgodeses hensynet til styrket offentlighed og åbenhed om instituttets arbejde og gensidig informations- og erfaringsudveksling om Danmarks deltagelse i det internationale menneskerettighedsarbejde. Udenrigsministeriet har i forløbet omkring uregelmæssigheder i regnskaberne på Institut for Menneskerettigheder konstateret, at ministeriets tilsynsforpligtelse i forhold til institutionens økonomi i medfør af gældende lov ikke indeholder reelle muligheder for handling, såfremt instituttet sidder henstillinger fra Rigsrevisionen og Udenrigsministeriet overhørig. Af hensyn til instituttets uafhængighed vurderes det ikke hensigtsmæssigt at indføre egentlige sanktionsmuligheder i form af hjemmel til at udstede påbud eller iværksætte andre særlige foranstaltninger, som det f.eks. kendes fra undervisningsministeriets område. Ministeriet har derimod vurderet, at en observatør fra ministeriet - udover at sikre informations- og erfaringsudveksling på menneskerettighedsområdet - ved deltagelse i bestyrelsesarbejdet med taleret, men uden stemmeret, kan bidrage til at henlede bestyrelsens fokus på betydningen af god tilskudsforvaltning og opfølgning på Rigsrevisionens henstillinger, uden at ministeriet derved udøver en egentlig økonomisk kontrol med instituttet. For så vidt angår spørgsmål om tavshedspligt og behovet for et fortroligt ledelsesrum vil ministeriets repræsentant i forhold til offentligheden være omfattet af samme bestemmelser som de øvrige bestyrelsesmedlemmer.

Lovteksten fastholdes, idet bemærkningerne uddybes på baggrund af ovenstående betragtninger.

2.2.3 Udenrigsministeriets godkendelse af vedtægten, jf. lovudkastet § 4, stk. 3, 2. led

Tre myndigheder/organisationer (Akademikernes Centralorganisation, Institut for Menneskerettigheder og Mandela Center Danmark) kritiserer bestemmelsen i lovudkastet § 4, stk. 3, hvorefter bestyrelsen udarbejder en vedtægt for institutionen, der godkendes af udenrigsministeren. Det anføres, at kravet om regeringens godkendelse af en af bestyrelsen udarbejdet vedtægt bryder med Paris-princippernes bestemmelse om, at en national menneskerettighedsinstitution ikke må være "underlagt nogen økonomisk kontrol, der kan have indflydelse på dens uafhængighed". Det fremføres således, at såfremt regeringen tildeles en uklart afgrænset beføjelse til at regulere - og dermed kontrollere - institutionens virke, åbnes mulighed for en økonomisk kontrol, der kan have indflydelse på institutionens uafhængighed.

Alternativt foreslås det, at vedtægten inden vedtagelse alene sendes i høring hos Udenrigsministeriet, der således ikke skal "godkende", eller at der fastsættes krav om, at bestyrelsen skal høre Rigsrevisionen, inden vedtægten udarbejdes, således at det reelt overlades til en uafhængig statslig institution at føre tilsyn med en af bestyrelsen udarbejdet vedtægt. *Som anført i udkastets bemærkninger er bestemmelsen om, at udenrigsministeren skal godkende institutionens vedtægt, affødt af budgetvejledningens bestemmelser om, at tilskudsgivende ressortmyndigheder skal godkende vedtægterne for selvejende institutioner, hvis tilskuddet fra ressortmyndigheden forventes vedvarende at dække halvdelen eller mere af institutionens ordinære driftsudgifter. Formålet er at sikre god tilskudsforvaltning under hensyn til tilskuddets art og formål og hænger sammen med den tilsynsforpligtelse, der påhviler den myndighed, under hvis ressort institutionens hovedkonto hører. Det følger allerede af lov om Rigsrevisor, at institutionens vedtægter og forretningsorden skal sendes i høring hos Rigsrevisionen inden vedtagelse, og med bestemmelsen om udenrigsministerens godkendelse af vedtægten gives ministeren mulighed for som led i sin tilsynsforpligtelse at påse, at bestyrelsen har taget højde for Rigsrevisionens bemærkninger. Lovteksten fastholdes, idet bemærkningerne uddybes.*

2.2.4 Andet

NGO Forum foreslår, at referater af bestyrelsesmøder skal være offentligt tilgængelige.

Udenrigsministeriet finder, at forslaget om offentligt tilgængelige referater af bestyrelsesmøder bør nyde fremme, men vil overlade det til institutionens bestyrelse selv at fastsætte retningslinjer herom i forretningsorden for bestyrelsen.

2.3. Rådet for Menneskerettigheder

2.3.1. Rådet for Menneskerettigheders sammensætning, jf § 5

Tre myndigheder/organisationer (Institut for Menneskerettigheder, LO og Mandela Center Danmark) finder, at lovudkastet § 5 bør ændres, således at der er mere frihed i adgangen til at regulere sammensætningen af Rådet for Menneskerettigheder. Det foreslås, at lovudkastet ændres til blot at angive, at sammensætningen skal afspejle de synspunkter, som gør sig gældende i det civile samfunds arbejde med menneskerettighederne, så rådets sammensætning løbende kan tilpasses samfundets behov.

Akademikernes Centralorganisation foreslår, at det tilføjes lovudkastet § 5, stk. 1, at også faglige organisationer indgår som en vigtig del af Rådet for Menneskerettigheders interressentgrundlag.

Tre myndigheder/organisationer (Dansk – Russisk Forening, Institut for Menneskerettigheder og Mandela Center Danmark) foreslår, at lovudkastet § 5, ændres således at også medlemmer af de i Folketinget repræsenterede partier, henholdsvis særligt berørte ministerier og offentlige myndigheder, kan optages i Rådet for Menneskerettigheder, eventuelt uden stemmeret.

Institut for Menneskerettigheder har påpeget, at bestemmelsen om optagelse i Rådet for Menneskerettigheder af ”andre særligt interesserede enkeltpersoner” i praksis har givet anledning til fortolkningstvivel, og at bestemmelsen derfor ikke bør henvise til enkeltpersoner eller fokusere på bestemte organisationsformer m.v.

Ministeriet kan tilslutte sig de fremsførte synspunkter om at sikre en bred sammensætning af Rådet for Menneskerettigheder jf. bemærkningerne under pkt. 2.1, hvor ministeriet ændrede betegnelsen ”frivillige organisationer” til ”civilsamfundsorganisationer”. Lovudkastet § 5, stk. 1, er derfor ændret, således at rådet sammensættes med henblik på at afspejle de synspunkter, som gør sig gældende

blandt interesserede civilsamsfundsorganisationer. Betegnelsen "civilsamsfundsorganisationer" vurderes at inkludere f.eks. både faglige organisationer, frivillige organisationer, universiteter og politiske partier, samtidig med at betegnelsen ikke fokuserer på bestemte organisationsformer, men dog henviser til en flerbed af personer og ikke enkeltpersoner.

2.3.2. Procedurer for sammensætning af Rådet for Menneskerettigheders, jf. lovudkastets § 5

To myndigheder/organisationer (NGO-Forum og 3F Fagligt Fælles Forbund) finder det uklart beskrevet, hvordan rådet etableres, hvordan dets medlemmer udpeges, og hvordan nye grupper kan indtræde i rådet.

Der fastlægges i det reviderede lovforslag en ny procedure for nedsættelse af rådet, hvorved bestyrelsen fastsætter nærmere bestemmelser for medlemskab af rådet i overensstemmelse med FN's Paris-principper og efter en offentlig høringsproces nedsætter et nyt Rådet for Menneskerettigheder. Det forslås, at bestyrelsen ved et offentligt opslag dels opfordrer eksisterende medlemmer af rådet til aktivt at forny deres medlemskab, dels opfordrer øvrige interesserede civilsamsfundsorganisationer og berørte myndigheder til at søge om medlemskab af rådet for at sikre, at rådet til stadighed repræsenterer de civilsamsfundsorganisationer og myndigheder, der er aktivt involveret i fremme af menneskerettighederne. Det nuværende Rådet for Menneskerettigheder konstitueres som råd, indtil bestyrelsen har nedsat et nyt råd.

2.4. Direktionen

Det Frie Forskningsråd finder, at lovudkastet § 6, stk. 1, bør præciseres, således at det fremgår af bestemmelsen, at instituttets direktør skal være forskningskyndig som defineret i lov om forskningsrådgivning m.v. § 2, stk. 1, nr. 2.

Med beskrivelsen af instituttets opgaver lægges der ikke op til, at instituttet primært er en forskningsinstitution, men derimod en national menneskerettighedsinstitution med forskning som et af sine arbejdsområder. Bestyrelsens sammensætning med repræsentanter udpeget af de fire danske universiteter med juridiske forskningsmiljøer samt to medlemmer udpeget af Rektorkollegiet sikrer, at forskningskyndige vil være repræsenteret i institutionens ledelse. Det vurderes derfor ikke nødvendigt at stille krav om, at instituttets direktør bør være forskningskyndig. Et sådant lovkrav kunne

have den utilsigtede virkning at udelukke kandidater med andre relevante kvalifikationer og erfaringer fra f.eks. civilsamfundsorganisationer fra at besætte direktørstillingen i fremtiden.

2.5. Økonomi, Regnskab og revision m.v.

To myndigheder/organisationer (Dansk – Russisk Forening og Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination) finder, at oprettelsen af Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution bør tilføres flere midler, idet opsplitningen vil medføre ekstraudgifter, blandt andet fordi instituttet ved loven pålægges flere opgaver end hidtil.

Institut for Menneskerettigheder finder med henvisning til Paris-principperne pkt. B.2, at det i bemærkningerne til lovudkastet § 7 bør præciseres, at tilskuddet skal være passende eller tilstrækkeligt. Endvidere bør instituttets uafhængighed fastslås i lovens § 7, stk. 1, og ikke kun i bemærkningerne til § 2.

ECMI - European Centre for Minority Issues finder, at Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutionens uafhængighed bør sikres ved, at institutionen modtager et selvstændigt offentligt tilskud på finansloven i stedet for den nuværende ordning, hvor institutionen tilføres midler via et punkt under Udenrigsministeriets afsnit.

M.b.t. placering en af tilskud til Institut for Menneskerettigheder på finansloven bemærkes, at det alene er bevillinger til Dronningen, medlemmer af det kongelige hus og Folketinget samt institutioner under Folketinget (Folketingets Ombudsmand, Statsrevisorerne samt Rigsrevisionen), der er anført uden for ministeriernes paragraffer på Finansloven. Det bemærkes samtidig, at udgifterne til andre institutioner, der er uafhængige af regeringen, herunder domstolene, ligeledes er placeret under det relevante ressortministeriums paragraf på finansloven. Det vurderes således hensigtsmæssigt, at tilskuddet til Institut for Menneskerettigheder placeres under det relevante ministeriums paragraf på finansloven, i dette tilfælde Udenrigsministeriets § 6.

Spørgsmålet om, hvad der er et passende og tilstrækkeligt tilskud til Institut for Menneskerettigheder, er en politisk vurdering, som det tilkommer Folketinget at tage

stilling til hvert år i forbindelse med vedtagelsen af Finansloven. Det vurderes ikke betimeligt at søge at begrænse Folketingets kompetence til at foretage denne vurdering ved at tilføje hverken selve lovteksten eller bemærkningerne en passus, hvorefter tilskuddet til institutionen tilskuddet bør være passende eller tilstrækkeligt.

Tilføjelse af ordet "uafhængig" til lovudkastets § 7, stk. 1, vurderes ikke at bidrage med selvstændig betydning i forhold til, hvad der allerede fremgår af § 7, stk. 1, samt lovudkastets øvrige bestemmelser om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutions ledelse, organisation og virke.

2.6. Ikrafttræden m.v.

Mandela Center Danmark finder, at hele rigsfællesskabet bør være repræsenteret i Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.

Grønlands selvstyre har udtrykt interesse for at kunne trække på Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutions ekspertise og foreslået, at der etableres mere formelle rammer omkring samarbejdet med Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, og at der i lovforslaget åbnes mulighed for, at Grønlands selvstyre ved en eventuel beslutning om, at loven skal gælde for Grønland (dvs. skal sættes i kraft for Grønland ved kongelig anordning), samtidig kan beslutte, at der oprettes et Rådet for Menneskerettigheder i Grønland, og at dette råd får mulighed for at udpege et medlem til Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutions bestyrelse.

Institut for Menneskerettigheder har foreslået, at loven sættes i kraft for Grønland og Færøerne med henvisning til, at en National Menneskerettighedsinstitution efter FN's Paris-principper bør have mandat i hele rigsfællesskabet. Institut for Menneskerettigheder foreslår samtidig, at der sikres en forankring af Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitutions virke på Færøerne og Grønland ved oprettelse af lokale Råd for Menneskerettigheder i Grønland og på Færøerne, som derefter bør være repræsenteret i institutbestyrelsen. Institut for Menneskerettigheder

foreslår således, at der i loven tilføjes bestemmelser om oprettelse af sådanne råd med en bemyndigelse til udenrigsministeren til at sætte bestemmelsen i kraft, såfremt loven sættes i kraft i Grønland og Færøerne, samt at der indføjes bestemmelser om, at disse råd i givet fald sikres repræsentation i institutbestyrelsen.

Den gældende lov er sat i kraft i Grønland, men ikke på Færøerne, og lovudkastet giver mulighed for, at loven ved kongelig anordning kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland. Det vurderes ikke hensigtsmæssigt at der etableres et Rådet For Menneskerettigheder på Grønland, for der er truffet en overordnet beslutning om at sætte loven i kraft for Grønland. Forslaget fra Grønlands selvstyre om, at der i forbindelse med en eventuel beslutning om at sætte loven i kraft for Grønland ved kongelig anordning, på grønlandsk initiativ oprettes et Rådet for Menneskerettigheder i Grønland vurderes både politisk og rent lovteknisk at være mere hensigtsmæssigt. Tilsvarende vurderes det heller ikke hensigtsmæssigt i det aktuelle lovforslag at give p.t. ikke-eksisterende organer på Færøerne og Grønland mulighed for at udpege medlemmer til bestyrelsen. Såfremt loven sættes i kraft for Grønland og/eller Færøerne, og der samtidig hermed oprettes lokale Råd for Menneskerettigheder på Grønland og Færøerne, kan der evt. efterfølgende vedtages en ændring af lov om etablering af Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, hvorved det grønlandske råd, henholdsvis det færøske råd, tildeles mulighed for at udpege et bestyrelsesmedlem. Det vurderes ikke hensigtsmæssigt at bemyndige udenrigsministeren til at sætte bestemmelser om oprettelse af sådanne råd på Grønland og Færøerne i kraft, for de grønlandske og færøske myndigheder har haft mulighed for at forholde sig til, om loven om Institut for Menneskerettigheder skal anordnes.

2.7. Andet

2.7.1. Afrapportering til Folketinget

To myndigheder/organisationer (Dansk Røde Kors og Institut for Menneskerettigheder) efterspørger regulering af, hvorledes instituttet kan stå til ansvar over for Folketinget.

Institut for Menneskerettigheder finder således, at Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution bør kunne afgive beretning til Folketinget både om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution virke og om

menneskerettighedssituationen i Danmark. Det foreslås, at der indfojes en bestemmelse, hvorefter instituttet har pligt til at afgive en årlig beretning til Folketinget om institutionens virksomhed. Der henvises til, at akkrediteringskomiteen for nationale menneskerettighedsinstitutioner som forbedringspunkt blandt andet påpegede, at der kunne vedtages et lovfæstet mandat for institutionen til at udgive rapporter eller stå til ansvar for sine aktiviteter over for Folketinget samt til, at det i mange lande er almindelig praksis, at den Nationale Menneskerettighedsinstitution redegør for sine aktiviteter over for parlamentet. Det understreges i den forbindelse, at dette bidrager til at forankre det politiske ansvar for institutionen i parlamentet og ikke i regeringen, og at det i nogle lande er parlamentet, der fører økonomisk tilsyn med den nationale menneskerettighedsinstitution.

Det aktuelle lovudkast muliggør allerede de nævnte former for rapportering. Aflæggelse af en beretning til Folketinget om menneskerettighedssituationen i Danmark er således allerede hjemlet ved lovudkastets § 2, stk. 1, nr. 3. Aflæggelse af en årlig beretning til Folketinget om institutionens virksomhed er allerede hjemlet ved lovudkastets § 9, stk. 1, idet institutionens årsrapport i medfør af lov om statens regnskabsvæsen § 39, stk. 2, skal fremsendes af Udenrigsministeriets departement til Finansministeriet, Rigsrevisionen og Folketingets Finansudvalg.

3. LOVFORSLAGET

Lovforslaget adskiller sig på følgende punkter fra det forslag, der har været sendt i høring:

- 1) Betegnelsen "frivillige organisationer" er ændret til "civilsamfundsorganisationer" for at afspejle det forhold, at civilsamfundet rummer andre organisationer og organisationsformer end "frivillige organisationer" i § 2, stk. 4.
- 2) Der er indsat en reference til forpligtelser under OSCE's menneskelige dimension i § 2, stk. 3 om grundlaget for instituttets virke.

