

Departementet for finanser og Ligestilling
OED@nanoq.gl med cc til mgro@nanoq.gl

27. juni 2023

Handicaptalsmandsinstitutionen Tilioqs høringsvar vedr. forslag til Inatsisartutlov om ligestilling og anti-diskrimination (anti-diskriminationsloven)

Departementet for Finanser og Ligestilling har anmodet Handicaptalsmandsinstitutionen om at komme med eventuelle bemærkninger til Inatsisartutlov om ligestilling og anti-diskrimination

Handicaptalsmandsinstitutionen Tilioq finder det særdeles positivt, at Grønland med dette lovforslag får en Ligestillings og anti-diskriminations lovgivning, hvor det stadfæstes, at det er forbudt at diskriminere på baggrund af handicap. Dette har Tilioq anbefalet løbende siden institutionens oprettelse.

Tilioq bifalder valget med at lade sig inspirere fra den norske model, og vi kan se, at det har resulteret i en samlet og ambitiøs lovgivning, der beskytter en bred gruppe af minoritetsgrupper.

Tilioq finder det ligeledes positivt, at der med denne lov foreslås at oprette et ligebehandlingsnævn, der kan behandle klager om overtrædelser af loven.

Tilioq har følgende bemærkninger og anbefalinger til lovgivningens ordlyd og udformning:

Generelle bemærkninger:

Tilioq har først generelle bemærkninger til lovforslagets struktur, anvendelighed og finansiering. Herefter følger tekstnære bemærkninger, der referer til de enkelte paragraffer.

Terminologi og ordvalg: Tilioq anbefaler generelt, at der ensrettes i terminologien. Der skiftes igennem loven mellem at henvise til §4, § 4 stk. 1 og kapitel 2 og så kaldes det nogle steder diskriminationsgrundlag. Dette bør gøres mere stringent, hvor én terminologi eller henvisning vælges, så der undgås fortolkningstvivl. Der er desuden flere steder, hvor sproget kan blive mere strømlinet eller klart, for ikke at skabe fortolkningstvivl, når lovgivningen skal implementeres. Dette er der kommenteret på direkte i lovforslaget, som er vedhæftet i kommenteret form til dette høringssvar.

Afklaring af begrebet ligestilling og det særlige fokus på kønsligestilling: Det bemærkes, at der særligt i den sidste halvdel af lovteksten forstås ligestilling som ligestilling mellem kønnene, hvor den i den første del kan læses som ligestilling for alle de i §4 stk. 1 nævnte minoritetsgrupper. Det bør aktivt sikres, at ligestillingsrådets arbejde dækker over alle minoritetsgrupper, som er omfattet af loven for at sikre, at ingen af disse grupper glemmes i rådets arbejde. Det er uklart gennem lovgivning, hvorfor kønsligestilling nogle steder fremhæves særligt fremfor andre minoritetsgrupper (f.eks. §10 og §35 stk. 4 nr. 3). Tilioq anbefaler, at man stringent enten fremhæver alle minoritetsgrupper lige meget eller, at man generelt blot henviser til minoritetsgrupperne i § 4 stk. 1.

Finansieringen: Lovforslaget vurderes markant underfinansieret. Tilioq foreslår, at der som minimum afsættes 3 millioner kroner årligt, samt at der afsættes ekstra midler til etablering af nævnet. Det er Tilioqs vurdering fra lignende arbejde, at det som minimum kræves 2-3 fuldtidsmedarbejdere til at opretholde driften i en sekretariatsfunktion (sekretariatsleder, ac-fuldmægtig, sekretær).

I lovgivningen stilles desuden krav om, at der skal laves en række opgaver, disse skal betales udover lønkroner, disse udgør:

- Årsberetning – på dansk og grønlandsk
- Udgivelse af principielle afgørelser
- Revision
- Rejser, ophold og dagpenge for nævnets medlemmer

Herudover antages det, at der skal afsættes midler til:

- Tolkning
- Lokaler, it-udstyr og kontorhold
- Bogholder
- Evt. opkvalificering af medarbejdere og nævnsmedlemmer

Bemærkning til § 25 stk. 1 – såfremt Nalaakkersuisut vælger, at uddelegere sekretariatsbetjeningen til råd eller talsmandsinstitutioner, bør det sikres, at tilstrækkelig finansiering følger med opgaven, således at denne opgave ikke kompromitterer de allerede lovbundne opgaver, som disse råd og institutioner varetager.

EMRK: Grønland har ved kongelig anordning 18. september 2001 tiltrådt den Europæiske menneskerettigheds konvention, som derfor i praksis finder anvendelse på lige fod med grundloven og selvstyreloven. Artikel 14 lyder som følger:

”Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.”

Tilioq anbefaler derfor, at denne indarbejdes og henvises til i samme omfang som forpligtigelserne overfor FN. Den beskyttelse som ligger EMRK er i modsætning til FN komiteernes udtalelser bindende for lovgivere, og henvisninger hertil vil derfor omfatte en bedre retstilling for borgeren.

Udskil nævn og råd til bekendtgørelser: Tilioq anbefaler, at bestemmelserne om ligebehandlingsnævnet og ligestillingsrådet udskilles i 2 særskilte bekendtgørelser med hjemmel i denne lov. Dette for at undgå en hel lovbehandling, hver gang der skal laves ændringer i nævnets eller rådets bestemmelser. Dette vil lovteknisk være nemmere at håndtere, og der holdes fokus på hovedformålet anti-diskrimination i denne lovtekst.

Tekstnære bemærkninger:

Det følger af bemærkningerne til **§ 4, at der pålægges et dokumentationskrav for at personer med handicap** skal kunne opnå beskyttelse fra lovgivningen omhandlende ligestilling og anti-diskrimination. Dette finder Tilioq yderst bekymrende. Et sådant dokumentationskrav er i strid med FNs handicapkonvention og i uoverensstemmelse med Inatsisartutlov nr. 13 af 12. juni 2019 om støtte til personer med handicap. Tilioq anser det derudover som diskriminerende praksis, at personer med handicap som de eneste i disse lovbestemmelser skal fremlægge dokumentation for at opnå beskyttelse.

Tilioq foreslår i stedet, at man i definitionen af handicap lægger sig op ad FNs konvention om rettigheder for personer med handicap, som også finder anvendelse i Inatsisartutlov nr. 13 af 12. juni 2019 om støtte til personer med handicap med følgende ordlyd:

§6 Stk. 2. *Personer med handicap omfatter personer, der har en varig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.*

Et sådant dokumentationskrav vil desuden kræve, at personer med funktionsnedsættelse skal afgive personfølsomme oplysninger, som vil kræve ekstra bevågenhed i håndteringen heraf og dermed evt. merudgifter for nævnet og øget risiko for misbrug af oplysninger.

Kapitel 1 § 2 foreslås formuleret mere præcist.

Tilioq foreslår, at der anvendes denne alternative ordlyd:

Loven gælder for:

- 1) enhver arbejdsgiver, myndighed og organisation inden for offentlig forvaltning og almen virksomhed og*
- 2) myndigheder og organisationer og alle personer, som leverer varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden inden for både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, og som tilbydes uden for privat- og familielivet, samt transaktioner i den forbindelse.*

Det bemærkes at **§ 10 begrænser** forpligtigelsen efter denne § til **alene at gælde offentlige myndigheder**. Dette er en meget snæver afgrænsning i forhold til hvem, der er forpligtet i forhold til lovens resterende bestemmelser jf. § 2. Tilioq foreslår at pligtssubjekterne udvides i overensstemmelse med § 2.

I forhold til **§13 stk 2**, anbefaler Tilioq, at det sikres at denne undtagelse ikke er i strid med anden gældende lovgivning herunder de ansættelsesretlige regler. Tilioq forudsætter, at der kan påstå tvivl om en situation, hvor der f.eks. indhentes dokumentation om fysisk funktionsnedsættelse til et job, der udføres ved stillesiddende arbejde. Det bemærkes at undtagelsen allerede ligger i stk. 1 jf. Bemærkninger, hvor der netop henvises til Inatsisartutlov nr. 11 af 29. november 2013 om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer § 7, derfor anbefaler Tilioq, at Stk. 2 slettes sammen med tilhørende bemærkninger.

Tilioq undrer sig over, at handicap ikke er med i bemærkningerne til **§ 14**, da personer med handicap kan opleve problemer med 120-dages reglen på grund af længerevarende sygdomsforløb, der skyldes deres funktionsnedsættelse.

I **§ 17** bemærkes det, at handicap ikke er nævnt som en af de parametre, der ikke må diskrimineres på.

Tilioq anbefaler, at man her referer til §4 stk. 1 fremfor den nuværende oplistning.

Tilioq ser det som dybt bekymrende, at hvis ordlyden bibeholdes, som den står nu, er der ikke sikring af personer med handicaps ret til deltagelse. De afskæres herved fra at forfølge diskrimination ved almenyttige og erhvervsmæssig virksomhed. Tilioq anbefaler derfor kraftigt, at handicap medtages som diskriminationsgrund i denne paragraf. Og det anbefales yderligere at der i bemærkninger redegøres for de rimelige adgangskrav, der følger af FNs konvention om rettigheder for personer med handicaps definitioner af rimelige tilpasning og tilgængelighed jf. artikel 2 og artikel 9. Et tekst forslag kunne være:

For så vidt angår handicap gælder den skønsmæssige vurdering af rimelig tilpasning.

Tilioq anbefaler desuden at **Departementet for Finanser og Ligestilling adresserer spørgsmålet om tilgængelighed i lovudkastet**, f.eks. med inspiration fra den danske handicapdiskriminationslovs1 § 3 eller den norske likestillings- og diskrimineringslovs2 §§ 12 og 17-19 a. Retten til rimelig tilpasning er –

sideløbende med retten til tilgængelighed – en væsentlig del af diskriminationsforbuddet. FN's handicapkonventions artikel 2, 4. afsnit, bestemmer således, at nægtelse af rimelig tilpasning er en form for diskrimination. Det skal navnlig sikre, at der bliver taget individuelle hensyn og foretaget relevante tilpasningsforanstaltninger for at inkludere mennesker med handicap. Retten til rimelig tilpasning bør derfor tydeliggøres i lovudkastet.

§ 18 anbefales det, at der også indskrives bestemmelser om partsrepræsentation og stillingtagen til opsættende virkning. Det kan være afgørende for, at personer med handicap har adgang til at klage på samme vilkår som andre, at de har mulighed for at få en bisidder eller en partrepræsentant. Særligt kan personer med intellektuelle eller kognitive funktionsnedsættelser have dette behov, da de kan have svært ved at overskue sagsprocessen.

Tilioq kan se fordele ved, at der ikke er en fastsat klagefrist, da oplevelsen af diskrimination kan være forbundet med skam, benægtelse og tvivl, der kan gøre, at offeret ikke med det samme opdager eller vedkender sig krænkelser. Dog bør der fremgå evt. fastsatte forældelsesfrister.

§ 19 stk. 3 er det uklart, hvordan man sikrer sig kompetencer i nævnet så alle områder er repræsenteret. Tilioq foreslår at, der som minimum sidder et rådsmedlem, som selv har en funktionssættelse eller som har på anden vis har viden indenfor handicapområdet.

Tilioq stiller ligeledes spørgsmålstegn ved sagligheden i, at der i stk. 4 er et kriterie om kønslighed blandt nævntes medlemmer, når der ikke er lignene kriterier for de andre områder. Desuden anbefaler Tilioq, at slette kravet i bemærkningerne om at indstillere til rådet skal indstille lige mange af begge køn, da dette vil være udenfor de fleste indstilleres interessevaretagelsesområde.

Tilioq anbefaler, at man i paragraf **§ 21** tilføjer nævnets beføjelser til at kunne underkende afskedigelser baseret på diskrimination.

Desuden anbefaler Tilioq, at ligebehandlingsnævnet får en ret til at hjemsende sagerne til fornyet behandling ved første indstands, hvor der tilkendes godtgørelse.

Det bemærkes at **§21s bestemmelse om godtgørelser jf. Kapitel 8** alene omhandler størrelsen af godtgørelsen for lønmodtager, og således ikke klarlægger rammer for godtgørelse for diskrimination indenfor alle andre samfundsområder, som denne lov også dækker. Dette finder Tilioq bekymrende, da det kan skabe tvivl ved lovens implementering.

I henhold til **§24** anbefaler Tilioq, at nævnsmedlemmer også er berettiget til løn for at sikre kvalitet og fastholdelse af nævnsmedlemmer.

Det anbefales at **§25 stk. 4 og §27 og §28 samles i en §**. Der foreslås en alternativ tekst med følgende ordlyd:

Ny §: Nævnet kan afvise at behandle en klage, som ikke skønnes egnet til behandling ved nævnet.

Stk. 2. Nævnet kan afvise at behandle en klage, hvis det er åbenbart, at der ikke kan gives klageren medhold i sagen.

Stk. 3. Nævnet kan afvise at behandle klagen, hvis klageren ikke har retlig interesse i sagen.

Stk. 4. Nævnet kan delegerer sin kompetence efter stk. 1-3 til sekretariatet. Nærmere regler herom fastsættes i nævnets forretningsorden

I henhold til bemærkningerne til **§29 anbefales det at det nævnets placering i det forvaltningsretlige system tydeliggøres**. Da det fremgår her at de træffer administrativt endelige afgørelser, og samtidig følger det af bemærkningerne til **§21, at de ikke har mulighed for at annullere eller rette hverken generelle administrative retsfor skrifter eller konkrete forvaltningsakter**. Ligeledes skaber det forvirring, **når §29 og §22 stk. 2 læses samtidig**, da det ikke er klart, om en sag skal være behandlet i ligebehandlingsnævnet før den kan indbringes for ombudsmanden. Det anbefales ligeledes, at det fremgår af bemærkningerne til §29 at disse fremgår ved afgørelserne.

Generelt til kapitel 7

Tilioq finder det uhensigtsmæssigt at der i en generel lov om anti-diskrimination er et kapitel, som alene omhandler en af de minoritetsgrupper (her kønsligestilling), som loven generelt dækker. Det anbefales overordnet, at der laves tilsvarende kapitler for alle grupper eller at alle grupper omfattes af kapitel 7 eller at kapitel 7 tages ud af denne generelle lovgivning og behandles som en selvstændig lov med særlig indsats for kønsligestilling.

Særligt anbefales det, at det klarlægges om ligestillingsrådets område kun omhandler ligestilling mellem kønnene. Det anbefales, at dette råd omhandler ligestilling for alle minoritetsgrupper nævnt i §4 stk.1, hvis dette råd nedsættes med hjemmel i en generel ligestilling og anti-diskriminationslovgivning.

Generelt til kapitel 8

Det anbefales, at sanktioner udskilles og får sit eget kapitel, da godtgørelse handler om forurettede, mens sanktioner handler om den, der krænker. Det anbefales, at der fastsættes rammer for godtgørelse på andre områder end for lønmodtagere.

Inussiarnersumik
inuulluaqqusillunga/Med venlig
hilsen/Kind regards

Drude Daverkosen
Specialkonsulent