

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER



Inuit Pisinnaatitaaffiinut Kalaallit Nunaata Siunnersuisoqatigiivi
Grønlands Råd for Menneskerettigheder

LIGEBEHANDLING

STATUS I GRØNLAND
2019



LIGEBEHANDLING – STATUS I GRØNLAND 2019

Redaktion: Lise Garkier Henriksen, Mandana Zarrehparvar, Nadja Filskov, Christoffer Badse, Jonas Christoffersen (ansv.)

Denne rapport er en af flere rapporter, hvori Institut for Menneskerettigheder og Grønlands Råd for Menneskerettigheder gør status over menneskerettighedssituationen i Grønland. Rapporterne behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskerettighedsbeskyttelsen inden for hvert emne. Se mere på menneskeret.dk og humanrights.gl.

e-ISBN: 978-87-93605-82-4

Layout: Hedda Bank

Forsidebillede: En gruppe skoleelever, lærere og forældre demonstrerede i september 2018 i Narsaq imod mobning. Foto: John Rasmussen, Narsaq Foto

Oversættelse til grønlandsk: Athena Mathæussen

Oversættelse af resumé til engelsk: GlobalDenmark

© 2019 Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Institut for Menneskerettigheder
– Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommerciel brug med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger for eksempel store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.

INDHOLD

RESUME	4
SUMMARY	5
KAPITEL 1 – UDVIKLINGEN PÅ OMRÅDET	6
KAPITEL 2 – DEN INTERNATIONALE RAMME	7
2.1 Ikke-diskrimination og ligebehandling er centrale principper	7
2.2 Ligebehandlingsprincippet	8
2.3 FN's verdensmål for bæredygtig udvikling	9
KAPITEL 3 – DEN NATIONALE RAMME: MEGET FÅ REGLERE	10
KAPITEL 4 – GENERELT DISKRIMINATIONSFORBUD OG ETABLERING AF ET KLAGENÆVN	11
4.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Diskrimination skal bekæmpes	11
4.2 Grønlandske forhold: Sparsom lovgivning giver sparsom beskyttelse	11
KAPITEL 5 – HADEFULDE YTRINGER, HERUNDER PÅ SOCIALE MEDIER	13
5.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Ytringsfrihed giver ikke ret til hadefuld tale	13
5.2 Grønlandske forhold: Medier kan være platform for hadefuld tale	14
KAPITEL 6 – VOLD I NÆRE RELATIONER	15
6.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Vold og diskrimination skal elimineres	15
6.2 Grønlandske forhold: behov for mere viden	16
NOTER	17

RESUME

Ikke-diskrimination og ligebehandling er grundlæggende principper i menneskeretten.

Vi sætter i denne rapport fokus på centrale problemstillinger inden for ligebehandling og ikke-diskrimination, nemlig utilstrækkelig lovgivning, behovet for en etablering af klagemuligheder for ofre af diskrimination samt hadefulde tale og vold i nære relationer.

Hadefulde ytringer og vold i nære relationer er særlige diskriminationsproblematikker. Hadefulde ytringer er ytringer, som håner eller nedværdiger mennesker på grund af for eksempel deres etnicitet, religion eller seksuelle orientering. Vold i nære relationer er ofte kønsbaseret og handler som regel om magtrelationer mellem mænd og kvinder.

Rapporten giver først en kort beskrivelse af udviklingen på området. Dernæst redegør vi i korte træk for menneskeretten på området, ligesom vi beskriver, at grønlandsk lovgivning på området er sparsom. Desuden beskriver vi relevansen af FN's verdensmål for bæredygtig udvikling for ligebehandlingsområdet i Grønland.

Vi sætter fokus på tre udvalgte emner og giver anbefalinger til, hvor menneskerettighederne kan styrkes i Grønland. Emnerne er:

- Generelt diskriminationsforbud og etablering af et klagemævn
- Hadefulde ytringer på sociale medier
- Vold i nære relationer

RAPPORTENS VÆSENTLIGSTE ANBEFALINGER

Vi anbefaler blandt andet, at

- Naalakkersuisut tager initiativ til at fremsætte lovforslag om en generel beskyttelse mod diskrimination på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, handicap, alder, seksuel orientering og religion, både inden for og uden for arbejdsmarkedet, og at forslaget omfatter etablering af et uafhængigt klagemævn.
- Rådet for Grønlands Retsvæsen overvejer, om det – i lyset af de principper, kriminalloven hviler på – vil være hensigtsmæssigt at ændre kriminalloven, således at hadforbrydelser, ligesom i Danmark, bliver en skærpende omstændighed ved fastsættelsen af foranstaltninger.
- Naalakkersuisut tager initiativ til en national handlingsplan mod hadefulde ytringer med fokus på hvordan ulovlige hadefulde ytringer kan bekæmpes, og hvilken rolle forskellige samfundsinstitutioner, herunder medierne, kan spille med hensyn til forebyggelse.
- Grønlands Politi systematisk indsamler og offentliggør statistik om vold i nære relationer, herunder anmeldelser om vold, som er opdelt i forhold til køn og alder.

SUMMARY

Non-discrimination and equal treatment are fundamental human rights principles.

In this report, we focus on important issues for equal treatment and non-discrimination, i.e. inadequate legislation; the need to establish redress procedures for victims of discrimination; hate speech; and violence in close relationships.

Hate speech and violence in close relationships are particularly important discrimination issues. Hate speech is speech that ridicules or derides people due to their ethnicity, religion or sexual orientation, for example. Violence in close relationships is often gender-based and is usually about power relations between men and women.

The report first provides a brief description of developments in the area. Secondly, we describe in brief characteristics the human rights law for in area, and we describe the sparsity of Greenlandic legislation in the area. We also describe the relevance of the UN Sustainable Development Goals for the equal treatment area in Greenland.

We focus on three selected topics and make recommendations for how human rights can be strengthened in Greenland. The topics are:

- General prohibition of discrimination and establishment of an appeals board
- Hate speech on social media
- Violence in close relationships

THE KEY RECOMMENDATIONS OF THE REPORT

Our recommendations include that:

- Naalakkersuisut take initiative to draw up a Bill on general protection against discrimination on the grounds of gender, race or ethnic origin, disability, age, sexual orientation and religion, both within and outside the labour market, and that the Bill include establishing an independent appeals board.
- The Council for Greenland's Judicial System consider whether, in light of the principles behind the Greenland Criminal Code, it would be appropriate to change the Criminal Code so that hate crimes, as in Denmark, are an aggravating circumstance in determining measures.
- Naalakkersuisut take initiative for a national action plan to combat hate speech, with focus on how illegal hate speech can be combatted, and what role different institutions, including the media, can play with regard to prevention.
- The Greenland police systematically collect and publish statistics on violence in close relationships, including reports about violence. These statistics should be broken down by gender and age.

KAPITEL 1

UDVIKLINGEN PÅ OMRÅDET

Den 20. maj har hvert år siden 2010 været national ligestillingsdag. De seneste år er der blandt andet sket følgende på området:

- FN's Menneskerettighedskomité udtrykte i 2016 bekymring på flere områder, herunder i forhold til kvinders politiske deltagelse, lønforskellem mellem mænd og kvinder og vold i hjemmet.
 - I forhold til kvinders politiske deltagelse udtalte komitéen, at kvinder i Grønland er underrepræsenterede i det politiske og offentlige liv, blandt andet i lokalt valgte og udøvende organer. Komitéen anbefalede, at Grønland optrapper indsatsen for at fremme ligestillingen mellem kønnene på alle niveauer i det politiske og offentlige liv.¹
 - I forhold til lønforskellem fandt komitéen det bekymrende, at kvinder, også i Grønland, møder forhindringer i deres forsøg på at få fuldtidsbeskæftigelse, og at dette resulterer i en lavere løn til kvinder. Komitéen ærgrede sig over manglen på oplysninger om konkrete tiltag til at lukke løngabet mellem mænd og kvinder. Komitéen anbefalede, at Danmark/Grønland fokuserer på at eliminere løngabet mellem mænd og kvinder og forholder sig til de lønforskellem, der er for arbejde af samme værdi.²
 - I forhold til vold i hjemmet var komitéen blandt andet bekymret for manglen på statistiske data om antallet af anmeldelser og domme, herunder i Grønland. Se mere nedenfor i kapitel 6.
- Den 1. april 2017 trådte lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning i kraft i Grønland. Loven fastsætter regler for, hvornår en person kan få et tilhold, der forbyder

vedkommende at opsøge en anden person, mundtligt eller skriftligt. Se mere nedenfor i kapitel 6.

- Den internationale børnedag den 1. juni 2017 havde fokus på ligebehandling med overskriften "Børnenes Dag – alle børn er lige værd". I sin tale påpegede daværende Naalakkersuisoq Sara Olsvig at "alle skal have lige muligheder – uanset køn, race, etnisk oprindelse, sprog, religion, tro, handicap, løn, alder eller seksuel orientering. Uanset om man er barn, ung, voksen eller gammel – må det aldrig betyde, at man ikke kan deltage i samfundet."³
- Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen (nu Departementet for Sociale Anliggender og Justitsområdet) afholdt i november 2017 et offentligt møde om hadefulde ytringer, herunder hadefulde ytringer på de sociale medier. Se mere nedenfor i kapitel 5.
- Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Grønlands Ligestillingsråd satte i 2018 fokus på ligebehandling og ligeværd. Rådene påpegede blandt andet, at Grønland ikke har en ligebehandlingslov (se mere om dette emne nedenfor under afsnit 4). Ligestillingsrådet satte i tre podcasts fokus på emner som ligebehandling af personer med handicap, folkeskolen i byer henholdsvis i bygder og mænds livsvilkår i Grønland.⁴ Grønlands Råd for Menneskerettigheder satte i den ene af tre små film fokus på, hvordan en persons etniske oprindelse kan påvirke andres opfattelse af personen.⁵

KAPITEL 2

DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 IKKE-DISKRIMINATION OG LIGEBEHANDLING ER CENTRALE PRINCIPPER

Princippet om lighed og ikke-diskrimination fremgår af Verdenserklæringen om Menneskerettighederne, vedtaget af FN i 1948 som et grundlæggende menneskeretligt udgangspunkt om, at alle mennesker er født frie og lige i værdighed og rettigheder.

Ikke-diskrimination betyder, at staten skal sikre, at ingen mennesker bliver forskelsbehandlet på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, seksuel orientering eller ethvert andet forhold. Listen af ulovlige diskriminationsgrunde er ikke udtømmende opremset i FN's og Europarådets menneskerettighedskonventioner.

I FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder findes et generelt diskriminationsforbud, der skal sikre en lige og effektiv beskyttelse for loven. Begge konventioner kræver i helt centrale bestemmelser, at konventionernes rettigheder skal kunne nydes af enhver uden diskrimination. Staterne forpligter sig derved til at gennemføre konventionernes rettigheder for alle uden at diskriminere bestemte personer eller befolkningsgrupper på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden stilling.⁶ "Anden stilling" indebærer også i dag handicap

og seksuel orientering.⁷ FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder indeholder endvidere en selvstændig bestemmelse om, at alle er lige for loven og berettiget til lovens lige beskyttelse (artikel 26). Konventionen forpligter også staterne til at sikre, at etniske, religiøse eller sproglige mindretal sikres retten til i fællesskab med de øvrige medlemmer af deres gruppe at leve deres eget kulturliv, at bekende sig til og udøve deres egen religion eller at benytte deres eget sprog (artikel 27).

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder, ligesom FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, en bestemmelse om, at rettigheder i konventionen skal kunne nydes uden diskrimination (artikel 14). Det er et såkaldt "accessorisk diskriminationsforbud". At et diskriminationsforbud er accessorisk betyder, at forbuddet ikke i sig selv kan påberåbes. Det kan kun påberåbes i tilknytning til en anden af konventionens rettigheder, for eksempel ytringsfrihed eller retten til retfærdig rettergang. Der findes en tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (protokol 12), der blandt andet fastsætter et generelt diskriminationsforbud, som ikke er accessorisk og derfor kan påberåbes alene. Protokollen er dog ikke tiltrådt af Danmark og er dermed heller ikke bindende for Grønland.

Specifikke menneskeretlige konventioner som FN's Racediskriminationskonvention, FN's Kvindekonvention og FN's Handicapkonvention

beskytter personer, der tilhører eller anses for at tilhøre disse særligt udsatte grupper af personer, mod diskrimination. FN's Børnekonvention beskytter børn, uanset køn, race m.v. mod diskrimination i forhold til konventionens rettigheder om at sikre barnets udvikling, medinddragelse, respekt for den fysiske integritet, uddannelse og sundhed. Endvidere forpligter konventionen myndighederne til at sikre, at barnet ikke diskrimineres på grund af forældres, families eller værges handlinger, ytringer eller overbevisning og tro.

Kriminelle handlinger, der bliver begået mod en person på grund af for eksempel personens etnicitet, hudfarve, religion og tro, handicap, seksuelle orientering eller kønsidentitet, kaldes hadforbrydelser. FN's Racediskriminationskonvention forpligter staten til at sikre, at personer udsat for racediskriminerende handlinger kan tilkendes en passende erstatning eller oprejsning.⁸ Også FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention forpligter staterne til at sikre folk ligelig beskyttelse mod forskelsbehandling, herunder ved at efterforske og retsforfølge hadforbrydelser.⁹

2.2 LIGEBEHANDLINGSPRINCIPPET

Ligebehandling betyder, at enhver er lige for loven og dermed skal have lige beskyttelse i lovgivningen, samt at ethvert menneske har krav på lige adgang og lige muligheder til de til enhver tid gældende rettigheder uden diskrimination. Lighedskravet indebærer, at staten har en forpligtelse til både at forhindre diskrimination og til at fremme ligebehandling.

Forskelsbehandling på grund af et eller flere ulovlige kriterier er diskrimination. Ikke enhver forskelsbehandling er således diskrimination. Det kan være lovlig forskelsbehandling, hvis forskelsbehandlingen er objektivt begrundet

i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde formålet er hensigtsmæssige og nødvendige. Hvis disse betingelser ikke er opfyldt, kan der være tale om diskrimination.

Inden for ligebehandlingsområdet skelnes mellem direkte og indirekte diskrimination.

Direkte diskrimination foreligger, når en person stilles ringere end en anden i en tilsvarende situation på grund af vedkommendes køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, seksuel orientering eller ethvert andet forhold.

Indirekte diskrimination foreligger, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse, politik eller praksis udelukker eller forskelsbehandler på grund af en af de ovenfor nævnte kriterier. Ved indirekte diskrimination er det effekten, der udgør diskrimination. Der kan eksempelvis være tale om indirekte diskrimination, hvor der stilles krav om særlige sprogkunderskaber, som ikke er nødvendige for at udføre et bestemt arbejde.

Chikane er også en form for diskrimination. Chikane forekommer, når en person opfører sig på en måde, der krænker en andens persons værdighed og skaber et truende, nedværdigende eller ubehageligt klima for den pågældende i relation til dennes for eksempel køn, etniske, religiøse eller seksuelle orientering.

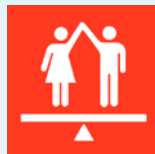
Diskrimination kan forekomme på grund af et eller flere ulovlige kriterier. Sådant "multipel diskrimination" betyder, at en person bliver direkte eller indirekte behandlet ringere end en anden person på grund af for eksempel sit køn og samtidig et handicap.

2.3 FN'S VERDENSMÅL FOR BÆREDYGTIG UDVIKLING

Bekæmpelse af diskrimination er en af grundstenene i FN's verdensmål for bæredygtig udvikling. Det kommer især til udtryk i målsætningen om 'ikke at lade nogen tilbage' ('leave no one behind'), der er en refleksion af de menneskeretlige principper om ikke-diskrimination og ligebehandling. Ved at stræbe efter 'ikke at lade nogen tilbage' og at 'nå dem, der er længst tilbage først' ('reach the furthest behind first'), tilslutter staterne sig en politisk målsætning om at bekæmpe diskrimination og sikre fremskridt på tværs af alle samfundsgrupper. Hvis målsætningen om 'ikke at lade nogen tilbage' skal nås i praksis er det centralt, at der stræbes efter inddragelse af civilsamfund, herunder marginaliserede grupper, i de forskellige faser af planlægning, gennemførelse og opfølgning på verdensmålene.

Flere af verdensmålene har fokus på bekæmpelse af diskrimination på en række tematiske områder. Det gælder bl.a. mål 5, der tilskynder lighed mellem kønnene, og mål 10, der handler om at reducere ulighed i og mellem lande. Desuden fremhæver flere delmål vigtigheden af at fremme og håndhæve ikke-diskriminerende lovgivning.

Disse delmål inkluderer:



Delmål 5.c: Vi skal vedtage og styrke fornuftig politik og lovgivning, der er mulig at håndhæve, for at fremme kønsligestilling og styrke alle kvinder og piger, på alle niveauer.



Delmål 10.3: Vi skal sikre, at alle har lige muligheder, og vi skal reducere sociale uligheder, blandt andet ved at eliminere diskriminerende love, politik og praksis. I stedet skal vi fremme passende politik, lovgivning og handlinger.



Delmål 16.b: Vi skal fremme og håndhæve ikke-diskriminerende lovgivning og politiske beslutninger for bæredygtig udvikling.

KAPITEL 3

DEN NATIONALE RAMME: MEGET FÅ REGLER

Grundloven yder en beskyttelse mod diskrimination på grund af "trosbekendelse eller afstamning" (§ 70), herunder i forhold til frihedsberøvelse (§ 71). Samtidig skal alle indskrænkninger i den frie og lige adgang til erhverv fjernes (§§ 74 og 75). Grundloven indeholder ikke et generelt forbud mod diskrimination.

Inden for den offentlige forvaltning gælder den almindelige lighedsgrundsætning, som skal fortolkes i overensstemmelse med de internationale menneskerettigheder.

På det kriminalretlige område yder kriminallovens § 100 beskyttelse mod truende, forhånende og nedværdigende udtalelser og propaganda fremført offentligt, med eller uden forsæt til udbredelse i en videre kreds mod en gruppe mennesker på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.

På det civilretlige område er kun kønsdiskrimination forbudt, og forbuddet gælder primært inden for arbejdsmarkedet. Kønsligestilling er beskyttet ved Inatsisartutlov nr. 3 af 29. november 2013 om ligestilling af mænd og kvinder, som også regulerer Grønlands Ligestillingsråd.

Ligestillingsrådet er et selvstændigt råd, der har til formål at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder. Rådet skal endvidere virke som rådgivende organ for selvstyret, kommunerne og private i spørgsmål om ligestilling samt tilskynde og medvirke til

oplysning for borgere og myndigheder om ligestilling. Rådet kan give rådgivning til privatpersoner (§ 27, stk. 2, nr. 4) og kan vælge, men er ikke forpligtet til, at give bistand til personer, som mener, at de er udsat for kønsdiskrimination.¹⁰

KAPITEL 4

GENERELT DISKRIMINATIONSFORBUD OG ETABLERING AF ET KLAGENÆVN

4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: DISKRIMINATION SKAL BEKÆMPES

Flere menneskerettighedskonventioner forpligter Danmark og Grønland til at beskytte mod diskrimination og fremme ligebehandling, herunder ved at efterforske og retsforfølge hadforbrydelser, der krænker eller forhindrer overholdelsen af en persons menneskerettigheder, se også ovenfor i afsnit 2.1.

De menneskeretlige forpligtelser til at sikre borgere mod diskrimination kræver, at beskyttelsen er effektiv. En effektiv beskyttelse indebærer, at der eksisterer en lov, som forbyder og beskytter mod diskrimination, og at ofre for diskrimination har en reel adgang til at klage over diskriminerende behandling og har mulighed for at få oprejsning og eventuelt erstatning for et økonomisk tab.

Af artikel 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fremgår blandt andet, at staten skal sikre, at den, der føler sig krænket, har adgang til en national myndighed. Denne nationale myndighed kan være domstolssystemet eller en administrativ klageinstans, der har særlig kompetence til at behandle sager om diskrimination.

4.2 GRØNLANDSKE FORHOLD: SPARSOM LOVGIVNING GIVER SPARSOM BESKYTTELSE

Den grønlandske ligebehandlingslovgivning giver i dag en ulige beskyttelse mod diskrimination til forskellige grupper, da den kun beskytter mod diskrimination på grund

af køn, og denne beskyttelse primært gælder på arbejdsmarkedet. På arbejdsmarkedet gælder dog også funktionærloven (og efter omstændighederne kollektive aftaler), der yder beskyttelse mod usaglig afskedigelse mere generelt. Efter funktionærloven skal arbejdsgiveren således betale en godtgørelse, hvis en opsigelse af en medarbejder ikke er rimeligt begrundet.¹¹

Der er dog intet generelt forbud mod diskrimination med baggrund i etnisk oprindelse, handicap, religion, seksuel orientering m.v. i grønlandsk lovgivning og herunder slet ikke for forhold uden for arbejdsmarkedet.

Det er på den baggrund tvivlsomt, om den grønlandske ligebehandlingslovgivning i alle tilfælde lever op til Grønlands internationale forpligtelser, idet lovgivningen ikke fuldt ud beskytter mod diskrimination. Særligt tvivlsomt er det i forhold til FN's Handicapkonvention, som eksplicit pålægger deltagerstaterne at forbyde enhver diskrimination på grund af handicap.

Efter kriminalloven kan en person dømmes for eksempelvis vold, trusler eller lignende, men den omstændighed at gerningen er begået på grund af offerets etniske oprindelse, seksuelle orientering eller andet er ikke angivet som en selvstændig forbrydelse eller fremhævet som en skærpende omstændighed. Kriminalloven opregner nogle grunde, der kan tale for en mindre indgribende foranstaltning¹², men en tilsvarende bestemmelse findes ikke

for grunde, der kan tale for en strengere foranstaltning, som det for eksempel kendes fra den danske straffelov.¹³

Grønlands Ligestillingsråd har et begrænset mandat. Dels vedrører nævnets kompetence udelukkende ligestilling mellem kønnene, ikke andre ligebehandlingsemner, dels understreger bemærkningerne til loven om nævnet, at rådet ikke har "pligt til at arbejde efter anmodning efter borgerne, men kan vælge hvorvidt det er en problemstilling, der kræver dets opmærksomhed eller ej."¹⁴

I Grønland må en borger, der føler sig udsat for diskrimination, således anlægge en sag ved domstolene for at få oprejsning. Hvis klagen handler om diskriminerende behandling ved en offentlig myndighed kan man dog klage til Ombudsmanden for Inatsisartut.

En mulighed for at klage til et uafhængigt klagenævn uanset diskriminationsgrund vil give borgerne mulighed for at få lettere og billigere adgang til at få afgjort sager om mulig diskrimination end ved at gå rettens vej. Et sådan nævn bør oprettes som led i vedtagelsen af en ligebehandlingslov. Klagenævnet bør kunne indbringe sine afgørelser for domstolene i tilfælde af, at en af nævnets afgørelser ikke bliver fulgt.

Vi anbefaler, at Naalakkersuisut tager initiativ til at:

- Fremsætte lovforslag om en generel beskyttelse mod diskrimination på grund af blandt andet køn, race eller etnisk oprindelse, handicap, alder, seksuel orientering, kønsidentitet og religion, både inden for og uden for arbejdsmarkedet, og at forslaget omfatter etablering af et uafhængigt klagenævn.
- Vedtage en handlingsplan, som sikrer en trinvis bedre beskyttelse mod diskrimination.

Vi anbefaler endvidere, at Rådet for Grønlands Retsvæsen:

- Overvejer, om det – i lyset af de principper, kriminalloven hviler på – vil være hensigtsmæssigt at ændre kriminalloven, således at hadforbrydelser, ligesom i Danmark, bliver en skærpende omstændighed ved fastsættelsen af foranstaltninger.

KAPITEL 5

HADEFULDE YTRINGER, HERUNDER PÅ SOCIALE MEDIER

5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: YTRINGSFRIHED GIVER IKKE RET TIL HADEFULD TALE¹⁵

Retten til ytringsfrihed er beskyttet af FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettighedsers artikel 19, som indeholder en juridisk forpligtelse til at afholde sig fra indgreb i meningsfriheden, uanset om der er tale om mundtlig, skriftlig eller trykt form, i form af kunst eller andre midler.

Den Europæiske Menneskerettigheds-konventions artikel 10 fastsætter ligeledes, at enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser.

Imidlertid indeholder menneskeretten også bestemmelser, som under særlige forhold begrænser ytringsfriheden. FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, FN's Racediskriminationskonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder alle bestemmelser, der har til formål at forhindre handlinger, som har karakter af misbrug og omgåelse af hensynet bag konventionernes rettigheder, herunder ytringsfriheden.

Ifølge FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettighedsers artikel 20, stk. 2, skal enhver tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold, være forbudt ved lov. Konventionens artikel 2, stk. 3, indeholder endvidere en forpligtelse

til at sikre en effektiv retsbeskyttelse af rettighederne i konventionen.

FN's Racediskriminationskonvention forpligter deltagerstaterne til at iværksætte foranstaltninger til bekæmpelse af enhver opfordring til eller udøvelse af racediskrimination. Staterne har særligt forpligtet sig til at kriminalisere udbredelse af ideer, der hviler på forestillinger om racemæssig overlegenhed eller racehad, opfordring til diskrimination, voldshandlinger og tilskyndelse til voldshandlinger imod personer af en anden etnisk oprindelse.¹⁶

FN's Racediskriminationskomité udtrykte i sine sammenfattende bemærkninger til Danmark fra juni 2015 bekymring over den voksende angst for fremmede personer og politisk propaganda mod udlændinge. Komitéen anbefalede, at Danmark forstærker sin indsats mod vold, xenofobi og intolerance samt opfordrede til, at Danmark udvikler en national handlingsplan mod racisme.¹⁷ Ligeledes har FN's Menneskerettighedsråd i 2016 under den universelle periodiske gennemgang af Danmark (Universal Periodic Review, UPR), fremsat flere anbefalinger, hvor Danmark tilskyndes at bekæmpe hadefulde ytringer, racisme og intolerance ved blandt andet at udvikle en national handleplan.¹⁸

I Den Europæiske Menneskerettighedskonvention formuleres begrænsningerne på en måde, så ytringsfriheden kan underkastes formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk

samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territoriale integritet eller offentlige tryghed for herved at forebygge uorden eller forbrydelse, at beskytte sundheden eller sædeligheden, at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, at forhindre udsprelse af fortrolige oplysninger eller at sikre domsmagts autoritet og upartiskhed.¹⁹

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin omfattende praksis på området for ytringsfrihed tilkendegivet, at ytringsfriheden er af grundlæggende betydning for et demokratisk samfund, og at den ikke alene omfatter oplysninger og ideer, der er velsete eller neutrale, men også sådanne, som chokerer, fornærmer eller foruroliger myndighederne eller dele af befolkningen. Dette følger af kravene om pluralisme, tolerance og åbenhed, uden hvilke der ikke kan være et "demokratisk samfund".²⁰

5.2 GRØNLANDSKE FORHOLD: MEDIER KAN VÆRE PLATFORM FOR HADEFULD TALE

Brug af sociale medier som Facebook er en integreret del af det grønlandske samfund og bliver flittigt brugt til blandt andet at kommentere artikler mv. fra de forskellige nyhedsmedier i Grønland. Samtidig med at deltagelse i debatter og deling af informationer om stort og småt er blevet nemmere og mere udbredt via de sociale medier, rejser der sig imidlertid menneskeretlige dilemmaer i forhold til grænsen mellem ytringsfrihed og hadefulde ytringer.

Der findes ikke en fælles international definition af hadefulde ytringer/hadefulde tale ('hate speech' på engelsk). Hadefulde ytringer kan dog beskrives som brug af nedsættende sprog mod en person på grund af dennes (formodede eller reelle) race, etnicitet, køn, religion, seksuel orientering eller politisk tilhørsforhold. Hadefulde ytringer kan variere over et vidt spænd fra at være fornærmende,

intimiderende og chikanerende til at være direkte opfordringer til vold eller anden kriminalitet.

Fælles for hadefulde ytringer er, at de på grund af deres karakter som nedsættende over for en bestemt gruppe af mennesker kan have konsekvenser ikke alene den person, en ytring er rettet mod, men også for mange andre mennesker til.²¹ Norske erfaringer peger på, at hadefulde ytringer skaber et klima, som svækker demokratiet ved at begrænse forskellige gruppers deltagelse i den offentlige debat.²²

Som nævnt ovenfor i afsnit 3 kan man efter kriminallovens § 100 idømmes foranstaltning for truende, forhånende og nedværdigende udtalelser og propaganda fremført offentligt, med eller uden forsæt til udbredelse i en videre kreds mod en gruppe mennesker på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.

Der er politisk opmærksomhed på problematikken om hadefulde ytringer, herunder online i for eksempel kommentarspor og på de sociale medier. Naalakkersuisut holdt et offentligt møde om emnet i 2017, hvor det norske Børne- og Ligestillingsministerium fortalte om den norske indsats mod hadefulde ytringer i det offentlige rum.²³

Vi anbefaler, at Naalakkersuisut:

- Tager initiativ til en national handlingsplan mod hadefulde ytringer med fokus på hvordan ulovlige hadefulde ytringer kan bekæmpes, og hvilken rolle forskellige samfundsinstitutioner, herunder medierne, kan spille med hensyn til forebyggelse.

KAPITEL 6

VOLD I NÆRE RELATIONER

6.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: VOLD OG DISKRIMINATION SKAL ELIMINERES²⁴

FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fastslår retten til ikke at blive diskrimineret på grund af blandt andet køn og retten til liv, frihed og personlig sikkerhed. Disse rettigheder videreføres i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, der beskytter kvinders og mænds lige ret til livet og frihed fra tortur og umenneskelig behandling, samt FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder, der omhandler enhver persons ret til at nyde den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed.

FN's Kvindekonvention fastslår staternes pligt til at fordømme alle former for diskrimination mod kvinder. Staterne skal tage alle passende midler og føre en politik, der går ud på at afskaffe diskrimination imod kvinder.²⁵ FN's Børnekonvention pålægger staterne en pligt til at beskytte børn mod fysisk og psykisk vold, misbrug med videre. Dette indebærer en pligt til at tage effektive og passende forholdsregler med henblik på at afskaffe traditionsbundne ritualer, som er skadelige for børns sundhed.²⁶

FN's Handicapkonvention forpligter staterne til at beskytte personer med handicap mod enhver form for udnyttelse og vold som følge af køn, både i og uden for hjemmet, således også af familiemedlemmer. Staterne er også forpligtede til at fremme helbredelse og rehabilitering af personer med handicap, som har været udsat for udnyttelse, vold eller misbrug. Konventionen anerkender, at

kvinder og piger med handicap ofte, både i og uden for hjemmet, er udsat for større risiko for vold, fysisk skade eller overgreb, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse. Derfor skal staterne have særligt fokus på kvinder og børn for at sikre, at udnyttelse, vold og misbrug rettet mod personer med handicap opdages, efterforskes og, hvor det er hensigtsmæssigt, retsforfølges.²⁷

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention yder også beskyttelse af liv, frihed og personlig sikkerhed og forbyder diskrimination blandt andet på grund af køn i forbindelse med nydelsen af de rettigheder, som konventionen sikrer. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har afsagt en række domme, som har fastslået staternes forpligtelser i sager om vold i nære relationer. Herunder har domstolen fundet, at myndighedernes utilstrækkelige reaktion på anmeldelser om vold i parforhold kan udgøre diskrimination, hvis myndighedernes undladelse er udtryk for, at vold i nære relationer generelt tolereres.²⁸

Europarådets Konvention til Forebyggelse og Bekæmpelse af Vold mod Kvinder og Vold i Hjemmet (Istanbulkonventionen) har blandt andet til formål at beskytte kvinder mod alle former for vold og at forebygge, retsforfølge og udrydde vold mod kvinder og vold i hjemmet. Konventionen sigter også mod at bidrage til udryddelsen af alle former for diskrimination af kvinder, fremme reel ligestilling mellem kvinder og mænd og herunder

at hjælpe kvinder til selvstændiggørelse. Gennemførelsen af Istanbulkonventionen skete i Danmark ved en ændring af straffeloven.²⁹ Konventionen finder indtil videre ikke anvendelse i Grønland.³⁰

6.2 GRØNLANDSKE FORHOLD: BEHOV FOR MERE VIDEN

Niveauet for voldskriminalitet er generelt højt i Grønland. Ifølge Grønlands Politis anmeldelsesstatistik blev 13 ud af 1.000 indbyggere udsat for vold i 2018. De tilsvarende tal er for Færøerne 1,6 og for Danmark 5.³¹ Hvor mænd udgør den største gruppe af voldsofre i det offentlige rum, er kvinder de mest udsatte for vold i nære relationer og i familien.³²

I 2013 iværksatte Naalakkersuisut, Strategi og Handlingsplan mod vold 2014-2017 med henblik på at medtænke voldsproblematikken i alle indsatser, der er rettet mod at skabe trivsel, sundhed og social inklusion i samfundet.³³

Af befolkningsundersøgelsen fra 2010 fremgik, at 62 procent af kvinderne i Grønland havde været udsat for vold som voksne. Hyppigst af den nuværende eller tidligere partner.³⁴ Imidlertid er der ingen nyere officielle data vedrørende vold i nære relationer. Selv om der er udarbejdet fremdriftsrapporter om Naalakkersuisuts strategi og handlingsplan med status på de iværksatte indsatser, er der ingen tal, der peger på, om indsatser på området har haft den ønskede effekt.³⁵

Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning trådte i kraft i Grønland den 1. april 2017. Loven fastsætter regler for, hvornår en person kan få et tilhold, der forbyder vedkommende at opsøge en anden person, mundtligt eller skriftligt. Loven giver også mulighed for, at en person, der er fyldt 18 år, kan bortvises fra sit hjem, hvis der f.eks. er begrundet mistanke om, at personen har truet med eller udsat en anden i husstanden for personfarlig kriminalitet.³⁶

FN's Menneskerettighedskomiteé var i 2016 blandt andet bekymret for manglen på statistiske data om antallet af anmeldelser og domme for vold i hjemmet, herunder i Grønland, jf. ovenfor i kapitel 1 om udviklingen på området. Komiteén anbefalede blandt andet, at myndighederne fokuserer på at bekæmpe vold i hjemmet, særligt vold mod kvinder, og at der sker bedre indsamling af data om vold i hjemmet.³⁷

Grønlands Politis årlige statistik indeholder en række nøgletal, herunder om anmeldelser for drab, drabsforsøg, vold og seksualforbrydelser. Disse tal er dog ikke opdelt efter køn, og anmeldelser om vold angiver ikke, hvilken type vold der er tale om, for eksempel om det drejer sig om partnervold.³⁸ Manglende kønsopdelt statistik vanskeliggør en systematisk opfølgning og monitorering af køns- og alderspektet af vold i nære relationer.

Vi anbefaler, at:

- Grønlands Politi systematisk indsamler og offentliggør statistik om vold i nære relationer, herunder anmeldelser om vold, som er opdelt i forhold til køn og alder.
- Grønlands Selvstyre anmoder Danmark om at ophæve det territoriale forbehold til Istanbulkonventionen, således at konventionen finder anvendelse i Grønland.

NOTER

- 1 FN's Menneskerettighedskomité Sammenfattende bemærkninger til Danmarks 6. periodiske rapport, 15. august 2016, punkt 15-16, tilgængelig her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/international_rapportering/int_rapport/ccpr_concluding_observations_dk_2016.pdf. Se også Institut for Menneskerettigheds uofficielle oversættelse af dokumentet, tilgængelig her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/international_rapportering/int_rapport/uofficiel_oversaettelse_af_iccpr_concluding_observations_2016.pdf
- 2 FN's Menneskerettighedskomité Sammenfattende bemærkninger til Danmarks 6. periodiske rapport, 15. august 2016, punkt 17-18.
- 3 Naalakkersuisut, Børnenes Dag – Alle børn er lige værd, pressemeddelelse, 1. juni 2017, tilgængelig på http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2017/06/010617_boernes_dag.
- 4 Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Grønlands Ligestillingsråd, Borgere i Grønland, som udsættes for diskrimination har ingen ligebehandlingslov, som beskytter dem, pressemeddelelse, 24. oktober 2018, tilgængelig her: <http://www.nali.gl/Portals/0/Pdf/Pressemeddelelse-nali.pdf>.
- 5 Se de tre små film på Grønlands Råd for Menneskerettigheders hjemmeside: <http://humanrights.gl/om-os/produktioner/>.
- 6 FN's Konvention om Borgerlige og Politiske rettigheder, artikel 2 (1), og FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 2 (2).
- 7 Institut for Menneskerettigheder, Ligebehandling – Status og fremtidsperspektiver, Udredning 2, 2005, side 22.
- 8 FN's Racediskriminationskonvention, artikel 6. Se også artikel 4 og artikel 1.
- 9 FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, artikel 26, og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 14.
- 10 Inatsisartutlov nr. 3 af 29. november 2013 om ligestilling af mænd og kvinder, bemærkningerne til forslaget, afsnit 2.4.2.
- 11 Inatsisartutlov nr. 11 af 29. november 2013 om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer, § 4, stk. 1.
- 12 Kriminalloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1045 af 7. september 2017, § 123.
- 13 Straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1156 af 20. september 2018, § 81, nr. 6.
- 14 Forslag til Inatsisartutlov om ligestilling af mænd og kvinder, EM 2013/112, 30. juli 2013, bemærkninger til § 27, stk. 1.
- 15 Dette afsnit er blandt andet baseret på Institut for Menneskerettigheders rapport "Ytrings- og forsamlingsfrihed – Status 2015-16", tilgængelig her: <https://menneskeret.dk/udgivelser/ytrings-forsamlingsfrihed-status-2015-16> og Institut for Menneskerettigheder, Hadefulde ytringer i den offentlige online debat, 2017, tilgængelig her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/rapport_om_hadefulde_ytringer_2._oplag_2017.pdf.

- 16 FN's Racediskriminationskonvention, artikel 4. Se også artikel 6.
- 17 FN's Racediskriminationskomité, "Concluding observations on the combined twentieth and twenty-first periodic reports of Denmark", 12 June 2015, CERD/C/DNK/CO/20-21, præmis 10.
- 18 Human Rights Council, Thirty-second session, Agenda item 6, Universal periodic review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Denmark, A/HRC/32/10, 13 April 2016. Se for eksempel anbefalinger nr. 121.82 fra Namibia, nr. 121.153 fra Belarus og nr. 121.94 fra Botswana. Rapporten er tilgængelig her: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/076/29/pdf/G1607629.pdf?OpenElement>
- 19 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 10, stk. 2.
- 20 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Handside mod Storbritannien, afgørelse af 7. december 1976, app. nr. 5493/72, par. 49.
- 21 Institut for Menneskerettigheder, Hadefulde ytringer i den offentlige online debat, 2017, side 20f.
- 22 Institut for Menneskerettigheder, Hadefulde ytringer i den offentlige online debat, 2017, side 27.
- 23 Naalakkersuisut, Alle skal kunne deltage i samfundet uden at blive udsat for hadefulde ytringer, pressemeddelelse, 22. november 2017, tilgængelig her: https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2017/11/2211_hadefulde_ytringer
- 24 Dette afsnit er blandt andet baseret på afsnit 2.1 i Institut for Menneskerettigheders rapport "Ret til et liv uden vold", 2014. Rapporten kan findes her: https://menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ret_til_et_liv_uden_vold_pdfa.pdf.
- 25 FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Diskrimination mod Kvinder, artikel 2.
- 26 FN's Børnekonvention, artikel 19 og artikel 24, stk. 3.
- 27 FN's Handicapkonvention, artikel 16 og præambelens præmis q.
- 28 Se Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2017, side 1162, hvor der blandt andet henvises til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Opuz mod Tyrkiet (2009), Eremia m.fl. mod Moldova (2013) og M.G. mod Tyrkiet (2016).
- 29 Lov nr. 168 af 26. februar 2014 om ændring af straffeloven (Gennemførelse af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet).
- 30 Se territorialforbeholdet nederst i bekendtgørelse nr. 11 af 1. august 2014 af konvention af 11. maj 2011 til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet.
- 31 Grønlands Politi, Årsstatistik 2018, side 3, tilgængelig her: <https://politi.gl/statistik/aarsstatistik>.
- 32 Institut for Menneskerettigheder, Ret til et liv uden vold, 2014 s. 16.
- 33 Naalakkersuisut, Strategi og handlingsplan mod vold 2014-2017, tilgængelig fra Naalakkersuisuts hjemmeside: <https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Sociale-Anliggender-og-Justitsvaesen/Socialomraedet/Strategier-og-sociale-indsatser/Strategi-mod-vold>
- 34 Levevilkår, livsstil og helbred – befolkningsundersøgelsen i Grønland 2005-2009, Statens Institut for Sundhed og Naalakkersuisut, 2010, side 17, tilgængelig her: https://www.sdu.dk/da/sif/rapporter/2010/levevilkkaar_livsstil_og_helbred.
- 35 Se fremdriftsrapporter m.v. om iværksatte indsatser på Naalakkersuisuts hjemmeside: <https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Sociale-Anliggender-og-Justitsvaesen/Socialomraedet/Strategier-og-sociale-indsatser/Strategi-mod-vold>

- 36 Anordning nr. 250 af 21. marts 2017 om ikrafttræden for Grønland af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.
- 37 FN's Menneskerettighedskomité, Sammenfattende bemærkninger til Danmarks 6. periodiske rapport, 15. august 2016, punkt 19-20.
- 38 Grønlands Politi, Årsstatistik 2018.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**