

Oversigt over ligestillings- og anti-diskriminationslovgivning, organisation og forvaltningspraksis på Grønland, Færøerne og Åland

GRØNLAND:

Borgere på Grønland som berøres af usaglig forskelsbehandling, dvs. diskrimination, på Grønland må generelt siges at nyde en ringere retsbeskyttelse, end tilfældet er for tilsvarende borgere som er omfattet af lovgivningen i Danmark.

Som det vil fremgå i den følgende oversigt, skyldes dette en række væsentlige mangler i lovgivningen på ligebehandlingsområdet. Flere væsentlige love som retter sig imod usaglig forskelsbehandling eksisterer simpelthen *ikke* i den grønlandske lovgivning, i det et stort antal danske love undtager Grønland fra deres anvendelsesområde.

På Grønland findes ingen særskilte klagenævn eller tilsvarende organer med et selvstændigt ansvar for administrativ klagebehandling for diskriminationsberørte, som ellers gælder for de i EU retten oplyste diskriminationsområder: Alder, køn, race og etnicitet, religion og tror samt seksuel orientering¹. Oversigten har fokus på mulighederne for diskriminationsbeskyttelse på Grønland for de ovennævnte kategorier.

Spørgsmål som knytter sig til grønlanderes erfaringer med diskrimination, bosat som en minoritetsbefolkning i Danmark er et andet væsentligt ligebehandlingstema. Denne problematik belyses dog ikke her, da fokus kun retter sig mod det grønlandske samfund².

Grønlandsk selvstyre

Den 21. juni 2009 erstattede det Grønlandske Selvstyre, det tidligere Grønlandske Hjemmestyre. Selvstyreloven foreskriver uddelegeringen af Grønlands nye selvstændige ansvarsområder og beskriver Grønlands vej til uafhængighed³.

Lovgivningsmagten hviler umiddelbart på grundloven, som gælder alle dele af Danmarks Rige, således også Grønland. Andre retslige grænser følger af Grønlands internationale forpligtigelser, herunder traktater og konventioner, som Danmark har tiltrådt med virkning

¹ Listen med anti-diskriminationskriterier er ikke udtømmende, men er i overensstemmelse med grundlaget for ligebehandlingsstrategien hos Institut for Menneskerettigheder i Danmark (Ligebehandling, status og fremtidsperspektiver, Udredning nr. 2, IMR, København 2005)

² Bogen "*Grønlandere i Danmark – En overset minoritet?*" af professor Lise Tøgeby, 2002, som blev udgivet i forbindelse med magtudredningen kan her anbefales:

<http://www.unipress.dk/docs/managed/9788779340312/Ebog.pdf>

³ <http://www.stm.dk/multimedia/selvstyreloven.pdf>

for Grønland. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er således en del af grønlandsk ret og bestemmelserne heri finder anvendelse på lige fod med anden dansk og grønlandsk lovgivning.

Overvågning af menneskerettighedssituationen

Institut for Menneskerettigheder (IMR) i Danmark har siden 2005 haft mandat til at følge og monitorere menneskerettighedssituationen på Grønland. Der er dog kun afsat meget begrænsede økonomiske ressourcer til formålet. IMR har været involvert i høringsprocessen i forbindelse med Danmarks afrapportering til FNs periodiske overvågning af rasediskriminationskonventionen.

Selvstyret i Grønland arbejder aktuelt på et udredningsarbejde om etableringen af en national grønlandsk menneskerettighedsinstitution. Spørgsmål om menneskerettigheder hører under Formandens Departement hos den grønlandske regering, Naalakkersuisut. Ifølge Formandens Departement indgår muligheden for at vedtage en lovgivning der giver en klageadgang i sager om forskelsbehandling⁴.

Ombudsmanden på Grønland

Ombudsmanden på Grønland, som er en integreret institution i Landstinget (Inatsisartut) modtager individuelle klager. Ombudsmanden vælges af Inatsisartut og kontrollerer på Inatsisartuts vegne, at selvstyret og kommunernes forvaltning sker i overensstemmelse med gældende ret og god forvaltningsskik.

Ombudsmandens er i sin virksomhed uafhængig af Inatsisartut og af politisk indflydelse. Ombudsmanden kan behandle klager over forvaltningsmyndighedernes afgørelser, og deres behandling af borgerne og sagerne. Herudover kan ombudsmanden tage sager op på eget initiativ og iværksætte generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager.

På Ombudsmandens hjemmeside, <http://www.ombudsmand.gl> findes en offentliggørelse af institutionens afgørelser. På hjemmesiden findes dog ingen referencer til lovgivning om ligebehandling. Det forekommer derfor noget uklart om diskriminationssager er omfattet af ombudsmandens kompetencer.

Oprindelige folks rettigheder

Efter anmodning fra Grønland, har Danmark ratificeret ILO-konvention, nr. 169 af 27. juni 1989, om oprindelige folks rettigheder. Grønland og Danmark rapporterer i samarbejde med hinanden om opfølgning på konventionen.

⁴ Brev fra Formandens Departement, den 21. januar 2011, til Beskæftigelsesministeriet i forbindelse med spørgsmål stillet til Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg ifb. Med behandlingen af L 86.

Grønlands gradvise selvstændiggørelse og den grønlandske befolknings krav på anerkendelse som et selvstændigt folk med ekstern selvbestemmelse står naturligvis helt centralt i diskussionen om arbejdet for styrkede menneskerettigheder. Men emnet bliver dog ikke yderligere belyst i oversigten. Fokus retter sig mod det universelle princip om den grønlandske befolknings adgang til og sikring af ligebehandling på de nævnte diskriminationsområder.

For nærmere oplysninger her om henvises til de arktiske Inuiters organisation på Grønland, ICC:
<http://www.inuit.org/index.php?id=7&L=2>

Den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning

Den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, som er en ulovfæstet retsgrundsætning i dansk forvaltningstradition, gælder i Grønland. Lighedsgrundsætningen fastslår at, at lige forhold skal behandles lige for loven. Skønsmæssige afgørelser i forvaltningen må kun basere sig på saglige hensyn.

Generel lovgivning om anti-diskrimination pga. andet end køn

Beskyttelse imod usaglig forskelsbehandling på arbejdsmarkedet:

Den danske *lov nr. 459 af 12. juni 1996 om Forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.* gælder ikke i Grønland. Loven forbyder direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, politisk anskuelse, seksuel orientering, handicap, alder eller national, social eller etnisk oprindelse. Loven fastlår endvidere, at chikane og opfordring til eller instruktioner om at forskelsbehandle er omfattet af loven.

Bemærkninger:

- Den krænkede parts mulighed for oprejsning i form af økonomisk compensation/erstatning for usaglig forskelsbehandling i praksis meget vanskelig at vinde en juridisk sag på pga. den manglende lovgivning om forbud imod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.
- I 2011 pågår et arbejde i Selvstyret med udarbejdelsen af funktionærlov (ansættelsesret) som er i høringsrunde i 2011. Lovens vedtagelse vil formentligt medføre bestemmelser om usaglig begrundelser for ansættelse, afsked m.m. Vedtagelsen af funktionærlov vil indirekte knytte an til de gængse regler i ligebehandlingslovgivningen.

Den **Grønlandsk kriminallovs §100**, indeholder en *racismeparagraf* lig den danske §266b, som forbyder truende, forhånende og nedværdigende udtalelser og propagande mod en

gruppe af mennesker på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.

Bemærkninger:

- I den grønlandske kriminallov skal man være opmærksom på at der *ikke* findes tilsvarende bestemmelser som i den danske straffelov om skærpende omstændigheder ved straffeudmålingen i såkaldte hatespeech sager, som vedrører køn, etnicitet, nationalt tilhørsforhold, handicap, religion, seksuel orientering m.v

Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (lov nr. 626 1987) som i dansk lovgivning er et generelt diskriminationsforbud, som gælder for betjening og adgang til varer og serviceydelser i offentligheden (bolig, restauranter, diskoteker m.m.) indgår *ikke* i den grønlandske lovgivning.

Køn:

For så vidt angår *køn* gælder der imidlertid i et vist omfang en ensartede regler på ligebehandlingsområdet i Danmark og Grønland:

På kønsområdet gælder *Landtingslov nr. 7 af 11 april 2003* om ligestilling af kvinder og mænd. Loven er en bred lovgivning på kønsområdet, som både samler den generelle forpligtigelse til fremme af ligestilling, med udgangspunkt i kvinder og mænds lige værd. Samtidig indeholder loven princippet om ligebehandling, dvs. bestemmelser om ligelig kønsrepræsentation, forbud imod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, beskyttelse ved graviditet og regler om ligeløn for arbejde af samme værdi.

Det er i sammenligning med den danske lovgivning på kønsområdet, bemærkelsesværdigt at loven *ikke* indeholder bestemmelser som beskytter kvinder imod seksuel chikane.

På kønsligestillingsområdet gælder endvidere *Landtingslov nr. 5 af 20 maj. 1998* om Grønlands Ligestillingsråd samt *Landtingslov nr. 8 af 11. april 2003* om ændring af landtingslov om Grønlands ligestillingsråd. Begge love vedrører formålsbeskrivelsen, organiseringen og sammensætningen af Ligestillingsrådet, som beskrives nærmere i afsnittet om håndhævelse af loven.

Håndhævelse af ligebehandlingslovgivningen:

Køn:

I Ligestillingslovens formålsbeskrivelse for Ligestillingsrådet hedder det (citater): *Rådet har til opgave at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder i det grønlandske samfund. Ligestillingsrådet kan, på eget initiativ, eller efter anmodning, undersøge forhold, der vedrører ligestilling. Ligestillingsrådet skal endvidere:*

1) følge udviklingen i samfundet, 2) virke som rådgivende organ for hjemmestyret, kommunerne og private i spørgsmål om ligestilling, 3) fungere som kontaktled til rådgivende

ligestillingsorganer m.v. i Norden og 4) tilskynde og medvirke til oplysning for borgere og myndigheder om ligestilling. Stk. 3. Ligestillingsrådet aflægger hvert år en beretning til landsstyret og Landstinget om det forløbne års arbejde.

Bemærkninger:

- Der findes i dag ingen offentliggjorte opgørelser over antallet af individuelle diskriminationssager fordelt på køn, etnicitet/race, nationalt tilhørsforhold, handicap, religion og seksuel orientering.
- Ligestillingsrådet kan på eget initiativ eller efter anmodning undersøge forhold der vedrører ligestilling, men ligestillingsloven udstyrer *ikke* Rådet med nogle juridiske kompetencer som et administrativt klageorgan, som ellers kendes fra de øvrige nordiske lande. Der er således ingen administrativ klageadgang hverken hvad gælder kønsdiskrimination eller de øvrige diskriminationsområder.
- I Ligestillingsrådets proaktive arbejde til fordel for ligestilling, har rådet bl.a. udtalt kritik i tilfælde af åbenlys diskrimination af kvinder, f.eks. når det gælder ordlyden i stillingsannoncer, hvor der søges om en ansat med et bestemt køn. På ligestillingsområdet har Rådet også organiseret en oplysningsindsats om vold rettet mod kvinder. I FNs komitesystem er der, bl.a. med afsæt i Cedaw konventionen, blevet rettet fokus og kritik af håndteringen af problematikken om kønsrelateret vold.
- I det internationale FN system har Danmark tiltrådt konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (CEDAW) i 1983 uden territoriale forbehold for Grønland⁵. Ved de periodiske eksaminationer har CEDAW gentagne gange udtrykt kritik og bekymring for de forskellige ligestillingsrettigheder i Rigsfællesskaber, særligt med en betoning af Danmarks ansvar for en koordineret indsats.⁶

I Nordisk sammenhæng bidrager den grønlandske minister for ligestilling i Nordisk Ministerråds embedsmandskomiteé for ligestilling og i ministerkomitéen for ligestilling, og Grønland bidrager aktiv i det vestnordiske samarbejde.

⁵

<http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Departement for familie kultur kirke ligestilling/Ligestilling/CEDAW.aspx>

⁶ http://www.nikk.no/Danmark+-+kolonimagt+eller+partner%3F.b7C_wlFOYQ.ips

Race og etnicitet

FNs Racediskriminationskonvention (ICERD) er gældende for Grønland, men er ikke gennemført på det grønlandske arbejdsmarked⁷.

Grønlands ratificering af ILO 169 muliggør en sagligt begrundet positiv særbehandling af grønlandske arbejdstagere⁸. Med tanke på kapacitetsopbygningen af et selvstændigt grønlandsk samfund er dette en vigtig relevant ligebehandlingsproblematik. Også set i lyset af forventningerne om en øget udenlandsk arbejdskraftindvandring til Grønland i fremtiden.

Med selvstyreloven af 2009 er grønlandsk det officielle sprog. Den nyligt gennemførte sprogpolitik fremgår af [Inatsisatutlov nr. 7 af 19. maj 2010 om sprogpolitik](#) som fastligger grønlandsk som det samfundsbærende sprog.

I et etnisk ligebehandlingsperspektiv er det grønlandske folks ret til at tale og blive betjent på eget sprog naturligvis et væsentligt fremskridt. Men implementeringen af sprogpolitikken byder også på mange udfordringer for det grønlandske samfund.

Bl.a. har der været rejst kritik af at anklageskrifter i retten ikke foreligger på skriftligt grønlandsk til den sigtede, men kun tolkes mundtligt. Sproglige vanskeligheder opstår også for den østgrønlandske befolkning, hvor mange kun vanskeligt mester det "rigsgrønlandske" sprog som tales i Vestgrønland. Manglen på østgrønlandske tolke er blevet kritiseret som et retsikkerhedsproblem ved domstolene i Grønland⁹.

Handicap

Grønland har tilsluttet sig FNs handicapkonvention og Landstinget har i 1996 tilsluttet sig FNs standardreglers politiske målsætninger om lige muligheder for handicappede. Ifølge FNs standardregler defineres et handicap som et tab eller begrænsning i muligheder for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre borgere. Ligebehandlingsprincippet betyder personer med handicap skal have muligheder, der er *lige som* for andre mennersker. Ifølge vejledningen gælder ligebehandlingsprincippet i grønlandsk forvaltningsret, som siger at lige forhold skal behandles lige, og ulige forhold skal behandles ulige. Dvs. at en borger med et handicap skal behandles anderledes end en borger uden handicap, men to borgere med de samme livsforhold, skal behandles på samme måde¹⁰.

Den grønlandske lovgivning på handicapområdet fremgår på IPIS hjemmeside:
<http://www.ipis.gl/da/lovgivning>

⁷ *Ansættelsesretten i Grønland (2006)* af advokat Henrik Karl Nielsen, Harlang, Koch & Christensen, Advokatfirma, Forlaget Thomsen A/S

⁸ Oplyst ved telefoninterview med tidl. Dommer ved Retten i Grønland, Torben Trier Hansen, Nordic Law Group, København.

⁹ Telefoninterview med Torben Trier Hansen, Nordic Law Group

¹⁰ Vejledning om hjælp til personer med vidtgående handicap, december 2010

Reglerne indeholder først og fremmest *hensigtserkæringer*, og ikke bindende cirkulærer om at adgangsforhold til veje, bygninger mv. så vidt muligt skal være indrettet således, at personer med handicap kan komme ind og bruge dem.

Det grønlandske Viden- og Rådgivningscenter om handicap, IPIS er en enhed under Grønlands Selvstyre, Departementet for Familieanliggender. Centret er målrettet handicappede, pårørende, fagfolk og institutioner som primære brugere. Rådgivningen er grønlandsk sproget og tilpasset de grønlandske forhold.

Seksuel orientering og kønsidentitet

Grønlandske homoseksuelle har siden 1996 haft mulighed for at indgå i et registreret partnerskab, hvor Grønland indførte den danske lovgivning på området.

Siden 2007 er det tilladt for lesbiske at blive kunstigt inseminerede. Behandlingen er dog brugerbetalt og foregår kun i Danmark på egen betaling.

Inatsisartut (landstinget) har i 2010 pålagt Naalakkersuisut (landsstyret) at homoseksuelle par skal have mulighed for at vælge en kirkelig vielse. Dette forslag møder dog på modstand fra den danske regerings side, da det fortsat ikke findes et kirkeligt vielsesritual i den danske folkekirke.

I efteråret 2010 blev der fra grønlandsk side besluttet, at der skal rettes henvendelse til den danske stat med henblik på at ændre loven om registrerede partnerskab, således at homoseksuelle får lov til adoptere på lige vilkår med heteroseksuelle.

Hverken i Danmark eller på Grønland findes en nogen lovgivning som sigter på ligebehandlingen af transpersoner (kønsidentitet/kønsudtryk)

Alder:

Vedrørende diskrimination pga. alder er det særligt problematikken om aldersbetinget fyring som har været genstand for flere afgørelser i Ligebehandlingsnævnet og enkelte tilfælde af domsafgørelser som har udløst en kompensation til den forurettede part i Danmark. I Grønland virker området underbelyst, og der indtil videre ikke været tale om lignende afgørelser.

Religion og Tro:

Tros- og religionsfrihed er i Grønland sikret gennem Grundlovens § 67 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9¹¹

Folk har ikke pligt til at være medlem af Folkekirken i Grønland. Vedrørende Grundlovens § 68 som lyder: "at ingen er pligtig til at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse

¹¹ Kilde: Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Hjemmestyre, Landsstyreformandens Departement, Lovkontoret (2009), 2.rev. udgave

end den, som er hans egen" er det for Grønlands vedkommende dog bemærkelsesværdigt, at der ikke opkræves en skat benævnt "kirkeskat", som det er tilfældet i Danmark. Staten har ifølge Grundlovens §4 pligt til at understøtte folkekirken. Det betyder i praksis, at staten og Grønlands Selvstyre betaler en del af Folkekirken udgifter. Ifølge Lovkontorets dokument er dette ikke i strid med grundlovens § 68, der beskytter mod "personlige" bidrag¹².

Beskyttelse imod diskrimination på de øvrige områder:

Grønland har tiltrådt FNs børnekonvention, og der har været et stort offentligt fokus på udsatte børns rettigheder¹³. Gennem Landstingslov nr. 26 af 18. december 2003 er der oprettet et Videnscenter om Børn og Unge m.m¹⁴.

¹² Ibid., side 12

¹³ Efter artikel 4 i FN's Konvention om Barnets Rettigheder er der en forpligtelse til at gennemføre alle passende forholdsregler til gennemførelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder. Der anmodes bl.a. om information om initiativer, der er taget for at sikre systematisk indsamling af data om børn og deres fundamentale rettigheder og for at vurdere tendenser på nationalt, regionalt og lokalt niveau, samt skridt, der er taget for at udvikle mekanismer til identifikation og indsamling af relevante indikatorer, statistik, relevant forskning og anden relevant information, som danner grundlag for politikdannelsen på børnerettighedsområdet.

¹⁴ Læs mere i dokumenttet, Den 4. periodiske rapport til komiteen om børns rettigheder (2010): [http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Departement for familie kultur kirke ligestilling/Familie/B%C3%B8rnekonventionen/~media/6B5269598D724CE9B1484760969CC642.ashx](http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Departement%20for%20familie%20kultur%20kirke%20ligestilling/Familie/B%C3%B8rnekonventionen/~media/6B5269598D724CE9B1484760969CC642.ashx)