

BETÆNKNING**Afgivet af Lovudvalget****vedrørende****Forslag til: Inatsisartutlov om ligestilling og anti-diskrimination****Afgivet til forslagets 2. behandling**

Udvalget har under behandlingen senest bestået af:

Medlem af Inatsisartut Anders Olsen, Siumut, formand
Medlem af Inatsisartut Mette Arqe-Hammeken, Naleraq, næstformand
Medlem af Inatsisartut Harald Bianco, Inuit Ataqatigiit
Medlem af Inatsisartut Asii Chemnitz Narup, Inuit Ataqatigiit
Medlem af Inatsisartut Kuno Fencker, Siumut

Udvalget har efter 1. behandlingen den 27. september under EM2023 gennemgået lovforslaget.

Forslagets indhold og formål

Formålet med denne Inatsisartutlov er at bekæmpe diskrimination og sikre lige rettigheder og muligheder uanset køn, graviditet, adoption, barselsorlov, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk, kønskarakteristika, race, hudfarve, national, social eller etnisk oprindelse, handicap, alder, politisk anskuelse, religion eller trosoverbevisning. Inatsisartutloven finder anvendelse på alle samfundsområder, dog ikke for diskrimination i familielivet og anden udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter.

Det foreslås at oprette et Ligebehandlingsnævn, der kan behandle klager om overtrædelse af forbuddet mod diskrimination i denne lov. Nævnet kan træffe afgørelser og tilkende godtgørelse, hvis forbuddet mod diskrimination er overtrådt. Formålet med oprettelsen af nævnet er at skabe mere ensartet adgang for den enkelte borger til at få behandlet en klage over diskrimination uden at skulle anlægge sag ved domstolene.

Endvidere foreslås det, at offentlige udvalg, bestyrelser mv. af administrativ og / eller teknisk karakter, der er nedsat af Naalakkersuisut, omfattes af lovens krav til kønssammensætning, dvs. at de så vidt muligt skal have lige mange mænd og kvinder.

Ifølge lovforslaget får Ligestillingsrådet også tillagt flere opgaver, såsom at indsamle, udvikle og formidle viden om ligestilling i samfundet, samt at ajourføre oplysninger om ligestilling til offentligheden. Herudover vil Ligestillingsrådet også kunne udarbejde idéer, forslag og tiltag, der skal styrke ligestillingen i samfundet. Ligestillingsrådet skal desuden offentliggøre en årsberetning.

Førstebehandling af forslaget i Inatsisartut

Under førstebehandlingen af lovforslaget var der enighed blandt partierne om, at diskrimination af borgerne skal forbydes. Det var dog ikke alle partier, som følte sig overbeviste om, at det nærværende lovforslag er den rigtige løsning.

Et flertal blandt medlemmerne af Inatsisartut henviste lovforslaget til behandling i Lovudvalget.

Ændringsforslag

Naalakkersuisut har til 2. behandlingen fremsat ændringsforslag vedrørende ændring af ikrafttrædelsesdatoen, tekniske korrektioner, tilretning af den grønlandske version og indarbejdelse af lovtekniske bemærkninger.

Høringssvar

Udvalget har til brug for sin behandling af lovforslaget indhentet kopi af de afgivne høringssvar. Udvalget skal påminde Naalakkersuisut om, at høringssvarene, jf. formkrav fastsat af Inatsisartuts Formandskab, skal vedlægges lovforslag, der indleveres til behandling i Inatsisartut.

Redegørelser

Den 19. maj 2024 modtog Lovudvalget en redegørelse vedr. § 8, stk. 3 i lovforslaget fra Naalakkersuisoq for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling. Kopi af redegørelsen er vedlagt som bilag 1.

Deputationer

Den 6. maj 2024 havde Grønlands Råd for Menneskerettigheder foretræde for Lovudvalget. Kopi af Grønlands Råd for Menneskerettigheders rapport: AT VÆRE LGBTQIA+ I KALAALLIT NUNAAT, er vedlagt som bilag 2.

Den 29. april 2024 havde handicaptalsmanden foretræde for Lovudvalget. Kopi af Handicaptalsmandsinstitutionen Tilioqs baggrundsnotat vedrørende forslag til Inatsisartutlov om ligestilling og anti-diskrimination herunder Ligebehandlingsnævn, der kan behandle klager om overtrædelser af loven, er vedlagt som bilag 3.

Møder

Den 15. marts 2024 var Lovudvalget til møde hos Institut for Menneskerettigheder i København, hvor der blev redegjort for reglerne om ligestilling og anti-diskrimination i Danmark og internationalt. Kopi af Institut for Menneskerettigheders notat om beskyttelse mod diskrimination på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika er vedlagt som bilag 4.

Samråd

Den 8. november 2023 havde Lovudvalget Naalakkersuisoq for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling i samråd, hvor forholdet mellem Istanbulkonventionen og de tre kriterier kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika blev drøftet. Kopi af samrådsindkaldelsen og medlemmet af Naalakkersuisuts talepapir er vedlagt som bilag 5 og 6.

Spørgsmål

Den 1. november 2023 afholdt Lovudvalget et orienteringsmøde med Naalakkersuisoq for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling, hvor Naalakkersuisoq bl.a. gav en teknisk gennemgang af lovforslaget om ligestilling og anti-diskrimination. Kopi af udvalgets indkaldelse til orienteringsmøde og Naalakkersuisoqs tekniske gennemgang er vedlagt som bilag 7 og 8.

Udvalgets behandling af forslaget

Under behandlingen i Lovudvalget er det bl.a. blevet drøftet, hvorledes anti-diskriminationskriterierne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika kan forventes anvendt i praksis.

Det har derfor været vigtigt for Lovudvalget at få belyst, hvilke regler der gælder internationalt og i lande, som vi normalt sammenligner os med, samt hvilke erfaringer man har gjort.

I de seneste år er beskyttelsen mod diskrimination på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika blevet styrket både internationalt og nationalt. Beskyttelsen er svagest i FN og afspejler den manglende konsensus på området globalt set. Derimod vil det med overvejende sandsynlighed være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), hvis en borger bliver forskelsbehandlet på grund af den pågældendes kønsidentitet. Beskyttelsen i EMRK er dog begrænset til konventionens anvendelsesområde og gælder kun handlinger, der kan tilskrives staten.

I EU-retten findes ingen specifik bestemmelse om beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af en persons kønsidentitet eller kønsudtryk. EU-Domstolen har anerkendt, at kønsidentitet er beskyttet i de tilfælde, hvor en person har til hensigt eller har gennemført en kønsskifteoperation. Selvom der ikke er afsagt en EU-dom der fastslår, at kønsidentitet i bred

forstand er omfattet af forbuddet mod forskelsbehandling, er det EU-Kommissionens vurdering, at kønsidentitet kan være beskyttet i EU's ligestillingsdirektiver.

I Danmark er personer beskyttet mod forskelsbehandling både af staten og af private aktører i samfundet. Det betyder, at hverken myndigheder eller virksomheder må diskriminere på grund af kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskaraktistika inden for eller uden for arbejdsmarkedet.

Forbuddet mod forskelsbehandling indebærer ikke en generel forpligtelse til at indrette fysiske faciliteter på en bestemt måde, f.eks. omklædningsfaciliteter. Der gælder dog et krav om rimelig tilpasning, når der opstår et konkret behov. Eventuelle udfordringer skal således løses i mindelighed, når de opstår. Udstrækningen af denne pligt vil afhænge af den konkrete situation, og der er indtil videre kun afsagt få afgørelser på dette område. Der er særligt opstået spørgsmål i relation til omklædningsfaciliteter, pronominer og fængsler.

Omklædningsfaciliteter

Om transpersoners adgang til kønsopdelte omklædningsrum gælder, at situationen skal løses i mindelighed, når den opstår. Af hensyn til blufærdigheden for de øvrige gæster kan det være hensigtsmæssigt og nødvendigt, at f.eks. en transkvinde i visse tilfælde ikke kan anvende kvindernes omklædningsrum. Denne situation har Ligebehandlingsnævnets taget stilling til i afgørelse nr. 9110 og nr. 9383. Begge sager vedrørte, hvorvidt det var i strid med ligestillingsloven, at en svømmehal henviste en transkvinde til henholdsvis et familieomklædningsrum og et handicapomklædningsrum. Det var nævnets vurdering, at efter en konkret vurdering og på grund af blufærdighedshensyn kunne klager ikke benytte kvindernes omklædningsrum. Hertil havde svømmehallen forsøgt at løse situationen på bedst mulige måde ved at tilbyde klageren et alternativt omklædningsrum. Derfor var det ikke i strid med loven, at klager ikke måtte klæde om i kvindernes omklædningsrum.

Pronominer (han/hun)

Det kan være i strid med ligebehandlingslovene, hvis der anvendes det forkerte pronomen over for en transperson, hvis det sker med det formål eller den virkning at krænke personens værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima for den pågældende. Derimod vil det ikke være i strid med forbuddet mod forskelsbehandling, hvis der er blevet anvendt et forkert pronomen, og der blot har været tale om en fortaelse som følge af almen sprogbrug. I en sag fra Ligebehandlingsnævnet fandt nævnet, at der var tale om chikane og dermed forskelsbehandling, da en familievejleder overfor en forælder, der var transkvinde, havde omtalt pågældende som "ham" og ved sit tidligere mandlige navn, selvom hun på daværende tidspunkt havde et kvindeligt navn og personnummer og gik klædt som kvinde.

Fængsler

Placering af dømte i mande- eller kvindeafdelinger sker som hovedregel på baggrund af personens CPR-nummer. Det vil sige den indsattes juridiske køn. I de tilfælde, hvor den

indsattes juridiske køn er forskelligt fra den indsattes kønsidentitet og/eller biologiske køn, vil udgangspunktet for placering bero på en konkret og individuel vurdering. Denne vurdering vil kunne inddrage hensynet til sikkerheden – både for den pågældende og for andre indsatte.

På denne baggrund ønsker udvalget at tilkendegive, at det støtter formålet med lovforslaget, der er at bekæmpe diskrimination samt sikre lige rettigheder og muligheder. Udvalget finder dog også, at det er vigtigt at følge udviklingen for så vidt angår implementeringen af loven. Naalakkersuisut opfordres derfor til at holde Inatsisartut underrettet om, hvorledes loven bliver anvendt i praksis.

Under Lovudvalgets behandling af forslaget er det bl.a. også blevet drøftet, hvorledes Ligebehandlingsnævnet bør sammensættes.

Lovforslaget indeholder bestemmelser om nedsættelse af et Ligebehandlingsnævn med følgende sammensætning, jf. § 22, stk. 1-4:

Nævnet består af 1 forperson og 4 øvrige medlemmer.

Naalakkersuisut udpeger forpersonen, som skal have bestået juridisk kandidateksamen, efter indstilling fra Landsdommeren.

Naalakkersuisut udpeger medlemmerne til Ligebehandlingsnævnet efter indstillinger fra organisationer, foreninger, institutioner mv. Indstillede skal besidde dokumenteret faglig indsigt på højt niveau i et eller flere af de områder, som denne Inatsisartutlov beskæftiger sig med, således at nævnet, så vidt det er muligt, tilsammen har indsigt i alle de nævnte kriterier.

Naalakkersuisut skal ved sammensætningen af Ligebehandlingsnævnet udpege højst ét medlem mere af det ene køn end af det andet.

For Lovudvalget er det afgørende at sikre en sammensætning, der garanterer afgørelser af høj kvalitet, af hensyn til borgernes retssikkerhed. Udvalget ønsker i den forbindelse at fremhæve, at kredsene af indstillede til Ligebehandlingsnævnet bør være alsidigt sammensat, og at enkeltpersoner bl.a. derfor også skal have mulighed for at indstille sig selv eller andre til at være medlemmer af Ligebehandlingsnævnet.

Endvidere finder Lovudvalget, at det også er vigtigt, at der lægges op til en ordning, som både er effektiv og økonomisk. Ligebehandlingsnævnets sammensætning og sekretariatsbetjening bør derfor så vidt muligt samordnes med andre nævn og råd med henblik på opnåelse af synergi.

Henset til emnets karakter ønsker Lovudvalget at opfordre Naalakkersuisut til at sikre en høj grad af åbenhed omkring Ligebehandlingsnævnets virke. Offentligheden skal således bl.a. have

adgang til nævnets afgørelser via en hjemmeside.

Lovudvalget har også drøftet, hvorledes det kan sikres, at grønlandssprogede ikke bliver forskelsbehandlet på arbejdsmarkedet.

I den anledning har udvalget indhentet en redegørelse fra Naalakkersuisoq for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling.

I redegørelsen foreslår naalakkersuisoq, at det kan være formålstjenligt at ændre § 8, stk. 3 i lovforslaget samt de tilhørende bemærkninger.

Bestemmelsen kan f.eks. formuleres således:

” *Stk. 3.* Uanset §§ 4-7 og § 15, er denne Inatsisartutlov ikke til hinder for fastsættelse af krav om anvendelse af grønlandsk i ansættelsesforhold.”

Bemærkningerne til bestemmelsen kan f.eks. lyde således:

”Det foreslås, at det fastsættes, at Inatsisartutlovens forbud mod diskrimination ikke er til hinder for at give fortrinsret til ansøgere, der er grønlandsk sprogede.”

Med disse formuleringer vil arbejdsgivere kunne beslutte, at grønlandssprogede tillægges fortrinsret ved ansættelse og beskæftigelse i en virksomhed, uden at det vil være i strid med lovens anti-diskriminationsregler.

På denne baggrund har et flertal i udvalget besluttet at opfordre Naalakkersuisut til at fremsætte et ændringsforslag.

Forslagets økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvenser ved forslagens realisering er beskrevet under lovforslagets almindelige bemærkninger.

Udvalgets indstillinger

- **Et flertal i udvalget bestående af Inuit Ataqatigiit og Siumut** indstiller på denne baggrund og med forventning om, at Naalakkersuisut imødekommer samme flertallets opfordring til fremsættelse af ændringsforslag som nævnt i nedenstående, lovforslaget med det af Naalakkersuisut fremsatte ændringsforslag til vedtagelse.
- **Et flertal i udvalget bestående af Inuit Ataqatigiit og Siumut** opfordrer til, at Naalakkersuisut fremsætter følgende ændringsforslag til § 8, stk. 3:
Stk. 3. Uanset §§ 4-7 og § 15, er denne Inatsisartutlov ikke til hinder for fastsættelse af krav om anvendelse af grønlandsk i ansættelsesforhold.

Med disse bemærkninger, og med den i betænkningen anførte forståelse, skal udvalget overgive lovforslaget til 2. behandling.

Anders Olsen
Formand

Mette Arge-Hammeken
Næstformand

Harald Bianco

Asii Chemnitz Narup

Kuno Fencker