

Økonomi- og Personalestyrelsen (ASA)
Aqqusinersuaq 5 Box 1039
3900 Nuuk
Greenland

Att. Marie Bidstrup

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 9132 5775
LGH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 17/00396-6

HØRINGSSVAR OM REDEGØRELSE OM MULIGHEDEN FOR AT STILLE SPROGKRAV M.V. VED ANSÆTTELSE

28. MARTS 2017

Økonomi- og Personalestyrelsen (ASA) har ved e-mail af 13. marts 2017 anmodet om Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til Advokatfirmaet Poul Schmiths "Redegørelse om muligheden for at stille sprogkrav og krav om kendskab til kultur og levevis ved besættelse af stillinger i det offentlige" senest den 27. marts 2017.

Sammenfattende finder instituttet, at redegørelsen burde have inddraget flere aspekter, end den har, herunder have behandlet FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, FN's Racediskriminationskonvention og muligheden for at klage til FN's Racediskriminationskomité. I den forbindelse er det væsentligt at pointere, at et lovligt kriterium og kendskab til grønlandsk sprog og levevis ikke må blive grobund for et ulovligt indirekte kriterium om, hvilken etnisk oprindelse, ansøgeren har.

Instituttet anbefaler, at Naalakkersuisut i forbindelse med sine videre overvejelser:

- inddrager forpligtelserne i FN's Racediskriminationskonvention,
- er opmærksom på, at den konkrete udmøntning af et ansættelseskriterium om kendskab til grønlandsk sprog og levevis skal være saglig, objektiv og proportional, og
- er opmærksom på, at proportionalitetsvurderingen indebærer en konkret og individuel vurdering af behovet for sprogkendskab for den enkelte stilling og en konkret og individuel vurdering af en ansøgers samlede kvalifikationer i forhold til stillingen.

BAGGRUND

Redegørelsen er udarbejdet på baggrund af Inatsisartutbeslutning FM 36/2016, hvorefter Naalakkersuisut pålægges senest til forårssamlingen 2017 at fremlægge en redegørelse om mulighederne for at tillægge beherskelse af det grønlandske sprog og kendskab til forhold og levevis større vægt ved besættelse af stilling i det offentlige og i offentligt

ejede virksomheder, således at der ved stillingsbesættelser tages hensyn til det grønlandske folks berettigede krav på respekt for grønlandsk sprog og kultur.

Beslutningsforslaget bag beslutningen er fremsat af Vivian Motzfeldt, Siumut, den 22. februar 2016, og indeholder blandt andet følgende afsnit som begrundelse for beslutningsforslaget:

”Nu har vi boet her i dette land i rigtig mange år sammen med udefrakommende mennesker, der ikke kommer herfra. Der har i tidens løb været mange forskellige årsager og hensigter med disse fremmede i Vort Land. Jeg vil ikke male væggen op og ned med Vort Lands historie her, men i og med, at vi nu i mange år har levet sammen med disse fremmede under de skiftende vilkår, der nu engang har været og de konsekvenser dette har medført på forskellig vis, så er tiden kommet til, at vi helt åbent diskuterer disse forhold.” (side 1)

I sin betænkning af 21. maj 2016 til beslutningsforslaget, anførte et flertal i Erhvervsudvalget i Inatsisartut, at redegørelsen burde iagttage og inddrage de forpligtelser, der påhviler Grønland i forhold til menneskerettighederne, herunder beskyttelsesforpligtelser i forhold til mindretal og diskriminationsforbud, tillige med relevante forpligtende konventioner.

Instituttet har følgende bemærkninger til advokatfirmaets redegørelse:

SPROGKRAV M.V. MÅ IKKE BLIVE ET INDIREKTE ETNICITETSKRAV

Redegørelsen gennemgår ønsket om at stille sprogkrav og krav om kendskab til kultur og levevis i forhold til blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder samt en række andre retskilder.

Redegørelsen gennemgår en række ILO-konventioner, men nævner ikke FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, som gælder for Grønland. Konventionen, som er en af FN's mest centrale konventioner, indeholder rettigheder af relevans for arbejdsmarkedet, herunder særligt artikel 6 om retten til at arbejde og artikel 7 om retfærdige og gunstige arbejdsvilkår og det accessoriske ikke-diskriminationsprincip i artikel 2, stk. 2. Redegørelsen burde have indeholdt en gennemgang af betydningen af denne konvention.

Advokatfirmaet har endvidere vurderet, at FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Racediskrimination (FN's racediskriminationskonvention), ikke er relevant for undersøgelsen (side 11).

Instituttet finder imidlertid, at FN's racediskriminationskonvention ville være relevant at inddrage i en redegørelse, som den foreliggende.

Konventionen har til formål at afskaffe "enhver forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse, hvis formål eller virkning er at ophæve eller svække den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på det politiske, økonomiske sociale, kulturelle eller et hvilket som helst andet område af samfundslivet." (artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, stk. 1). Konventionen omfatter således både direkte diskrimination ("formål") og indirekte diskrimination ("virkning"), hvilket er understreget af FN's Racediskriminationskomité, blandt andet i komitéens "General recommendation no. 32, 2009, punkt II B).

Danmark har uden forbehold for Grønland og Færøerne tiltrådt muligheden for, at enkeltpersoner kan indbringe sager til FN's Racediskriminationskomité om diskrimination. Redegørelsen forholder sig ikke til, at der således i forhold til Grønland findes et internationalt klageorgan, som kan behandle klager fra personer, som hævder at være ofre for diskrimination på grund af blandt andet afstamning og etnisk oprindelse (artikel 14). Komitéen træffer ikke juridisk bindende afgørelser, men kan over for staten, det vil sige Danmark, herunder Grønlands Selvstyre, give forslag og henstillinger (artikel 14, stk. 7).

Grønlands befolkning er en forholdsvis kompleks størrelse etnisk og sprogligt. Sprogligt set er der af uddannelsespolitiske såvel som af familiemæssige årsager stor varians i forhold til hvilket hovedsprog befolkningen har. Af selvstyrekommissionens betænkning (2008) fremgik, at der i 1999 var cirka 15 pct., som var tosprogede, cirka 40 pct. som var grønlandsktalende, men også talte dansk godt, cirka 30 pct. som udelukkende talte grønlandsk og cirka 15 pct. som var enten udelukkende dansktalende eller dansktalende og talte godt grønlandsk. Grønland er således på mange måder et dobbeltsproget land.

Ifølge Grønlands Statistik har cirka 90 procent af befolkningen i Grønland "stærk slægtsmæssig tilknytning til Grønland", som blandt andet omfatter personer, hvis ene forælder er født i Grønland (Statistisk Årbog 2015, Fødested og Statsborgerskab, oversigt 3.2). Der er personer med ren grønlandsk baggrund, personer med ren dansk eller udenlandsk baggrund, men der er også en del af befolkningen, som er af blandet grønlandsk-dansk oprindelse.

En redegørelse som den foreliggende burde efter instituttets opfattelse have behandlet den problemstilling, at et lovligt kriterium om kendskab til grønlandsk sprog og levevis ved ansættelse i det offentlige kan være grobund for et ulovligt indirekte kriterium om, hvilken etnisk oprindelse ansøgeren har. Det er en vanskelig afvejning, men det er meget væsentligt, at Naalakkersuisut overvejer, hvordan det sikres, at der ikke

sker ulovlig forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse ved ansættelse i den offentlige sektor og i offentligt ejede selskaber.

- Instituttet anbefaler, at Naalakkersuisut inddrager forpligtelserne i FN's Racediskriminationskonvention i sine videre overvejelser.
- Instituttet anbefaler, at Naalakkersuisut er opmærksom på, at den konkrete udmøntning af et ansættelseskriterium om kendskab til grønlandsk sprog og levevis skal være saglig, objektiv og proportional.

PROPORTIONALITETSVURDERINGEN SKAL VÆRE KONKRET OG INDIVIDUEL

Redegørelsen gennemgår i afsnit 3.2.2 (side 16) betydningen af FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, herunder at forskelsbehandling på grund af blandt andet sprog ikke er ulovlig, hvis den forfølger et sagligt hensyn og er proportional. Herunder fremhæves det, at en ansættelsesstrategi, som går ud på at tillægge en ansøgers kendskab til grønlandsk sprog og grønlandske forhold vægt, er et sagligt hensyn. I den forbindelse fremhæver redegørelsen selvstyrelovens § 20, hvorefter grønlandsk er det officielle sprog i Grønland.

Instituttet kan generelt tilslutte sig, at et ansættelseskriterium om kendskab til grønlandsk sprog og levevis kan være et sagligt hensyn. Instituttet savner dog, at redegørelsen forholder sig til, hvilken betydning det kan have for problemstillingen, at dansk – ifølge bemærkningerne til selvstyrelovens § 20 – stadig skal kunne anvendes i offentlige anliggender.

Advokatfirmaet redegør endvidere for, at "gennemførelsen af en sådan ansættelsesstrategi efter min vurdering i langt de fleste tilfælde [vil] være proportional, herunder egnet og nødvendig til at opnå sit formål." Ligeledes fremhæves det, at "der kun vil rejses tvivl om proportionaliteten, såfremt den ligeledes kommer til at gælde for stillinger i det offentlige, hvor grønlandske sprogkunderskab og kendskab til grønlandske forhold ingen forbindelse overhovedet har til stillingens indhold." (side 16).

Instituttet skal i den forbindelse understrege, at proportionalitetsvurderingen i forhold til ikke-diskriminationsprincipperne i for eksempel FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og FN's Racediskriminationskonvention altid skal foretages i forhold til den konkrete stilling.

Kendskab til grønlandsk sprog og levevis kan være et proportionalt krav at stille til ansættelse i nogle stillinger i den offentlige sektor, men ikke nødvendigvis i andre. Der skal foretages en konkret og individuel vurdering af behovet for sprogkendskab m.v. for den enkelte stilling,

ligesom der skal foretages en konkret og individuel vurdering af en ansøgers samlede kvalifikationer i forhold til stillingen, herunder også i lyset af andre saglige kriterier som relevant uddannelse og relevant erhvervs erfaring.

- Instituttet anbefaler, at Naalakkersuisut i sine videre overvejelser er opmærksom på, at proportionalitetsvurderingen indebærer en konkret og individuel vurdering af behovet for sprogkendskab for den enkelte stilling og en konkret og individuel vurdering af en ansøgers samlede kvalifikationer i forhold til stillingen.

Der henvises til styrelsens journalnummer "Nanoq - ID nr.: 4746464".

Med venlig hilsen

Lise Garkier Hendriksen

CHEFKONSULENT