

Naalakkersuisut
Departementet for Familie og Justitsvæsen
ian@nanoq.gl

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 32698979
MOBIL 32698979
EMKI@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

J. NR.
540.10/30864/EMKI/MPED

VEDRØRENDE HØRING OVER FORSLAG TIL INATSISARTUTLOV OM FØRTIDSPENSION

11. JULI 2014

Departementet for Familie og Justitsvæsen har ved mail af 10. juni 2014 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til forslag til inatsisartutlov om førtidspension.

Lovforslaget indeholder en større reform af førtidspensionsreglerne samt det administrative klagesystem. Reformen vil medføre en obligatorisk revurdering af arbejdsevnen og differentierede førtidspensionssatser, der fastsættes på baggrunden af arbejdsevnen. Endelig ophæves den fuldstændige beskyttelse mod kreditorforfølgning i førtidspension og personlige tillæg for så vidt angår gæld til offentlige myndigheder.

Institut for Menneskerettigheder har følgende bemærkninger:

1. LOVFORSLAGETS BETYDNING FOR ØKONOMISKE OG SOCIALE MENNESKERETTIGHEDER

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at Naalakkersuisut ønsker at alle borgere skal have mulighed for at tage del i samfundet. Institut for Menneskerettigheder anerkender, at lovforslaget har til formål at give flere mennesker mulighed for at realisere deres potentiale i et aktivt arbejdsliv og være en del af samfundet i øvrigt, og at der herved tages skridt til en sikring af ethvert menneskes ret til arbejde som blandt andet anerkendes i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder artikel 6.

Artikel 9 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder anerkender ethvert menneskes ret til social sikring, herunder social forsikring. Artikel 11 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder anerkender ethvert menneskes ret til en levefod, som er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie, herunder passende ernæring, beklædning og

bolig og til fortsat forbedring af vedkommendes levevilkår. Det fremgår endvidere af konventionens artikel 2, at medlemslande skal tage skridt til at træffe alle passende foranstaltninger med henblik på at sikre den fremadskridende fulde virkeliggørelse af de i konventionen vedtagne rettigheder.

Retten til arbejde, til social sikring og til en tilstrækkelig levestandard samt de øvrige rettigheder i FN's Konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder adskiller sig fra rettigheder i for eksempel FN's konvention om civile og politiske rettigheder ved, at den fulde opfyldelse heraf ikke kan sikres øjeblikkeligt, men skal opfyldes gradvis og over tid, ligesom konventionen ikke angiver hvilke foranstaltninger der ved implementering må anses for passende. Medlemsstaterne er derfor overladt en vis fleksibilitet i forhold til at vurdere, hvilke foranstaltninger som bedst opfylder disse rettigheder.¹

Når der foretages omfattende ændringer og reformer af områder, der regulerer en stor gruppe sårbare menneskers adgang til arbejdsmarkedet, forsørgelse og sociale sikkerhed, opstår en risiko for at uforudsete og/eller u hensigtsmæssige følger virkninger af ændringerne eller reformerne i praksis kan medføre, at en gruppe sårbare mennesker nægtes adgang til at nyde disse økonomiske og sociale rettigheder. Særligt kan det frygtes, at personer der vurderes eller revurderes berettiget til mellemste eller laveste førtidspension trods ambitionen om et øget antal fleksjob ikke vil være i stand til at finde indtægtsgivende beskæftigelse.

Institut for Menneskerettigheder finder, at lovforslagets samlede konsekvenser løbende bør evalueres af hensyn til at undersøge lovforslagets konsekvenser for den enkeltes levestandard, antallet af personer, som er i arbejde og sociale sikring.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at lovforslaget løbende evalueres med henblik på at fastlægge konsekvenserne for den enkeltes levestandard, sociale sikkerhed m.v.

2. LOVFORSLAGETS KONSEKVENSER FOR PERSONER MED HANDICAP

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at Naalakkersuisut ønsker at Grønland skal være et samfund, hvor alle har lige muligheder - ikke kun formelt, men også reelt. Institut for Menneskerettigheder

¹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment no. 3 (1990), *The nature of States parties obligations (Art. 2, para. 1 of the Covenant)*.

anerkender som ovenfor nævnt, at lovforslaget har til formål at give flere mennesker mulighed for at realisere deres potentiale i et aktivt arbejdsliv og være en del af samfundet i øvrigt. Instituttet frygter imidlertid, at forslaget til førtidspensionslov i praksis enten vil stille personer med handicap dårligere end efter de gældende regler eller vil kunne fungere ekskluderende for personer med handicap, særligt som følge af, at der i Grønland ikke er noget forbud mod diskrimination af personer med handicap på arbejdsmarkedet.

2.1. KORT OM HANDICAPKONVENTIONEN

FN's Konvention om rettigheder for personer med handicap blev vedtaget i FN den 13. december 2006. Konventionen skal sikre grundlæggende menneskerettigheder for personer med handicap. Danmark ratificerede konventionen i juli 2009, og Inatsisartut vedtog i 2012 at pålægge Naalakkersuisut at arbejde for konventionens implementering.

FN's Handicapkonvention forpligter de ratificerende stater til at fremme lige muligheder, inklusion, tilgængelighed til og effektiv deltagelse i alle dele af samfundslivet for personer med handicap. Handicap opfattes ikke udelukkende som en medicinsk tilstand, som skal helbredes, men også som noget, der opstår i mødet mellem funktionsnedsættelser og samfundsskabte barrierer.

Det følger af artikel 5(1), at personer med handicap har "ret til lige beskyttelse og til at drage samme nytte af loven". Det betyder for det første, at eksisterende lovgivning skal gælde for alle, uden diskrimination. For det andet indebærer det også en vidtgående forpligtelse til at sikre, at personer med handicap i praksis har samme muligheder som andre.

Bestemmelsen skal læses i sammenhæng med artikel 1, hvoraf det fremgår, at formålet med konventionen er at sikre, at personer med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder på lige vilkår med andre. Den skal også ses i sammenhæng med artikel 3, som fastslår, at konventionen er baseret på principperne om lige muligheder og i sammenhæng med artikel 4, som fastslår, at staterne kan være forpligtede til at ændre lovgivning og sædvaner for at gennemføre konventionen.

Artikel 5(2) understreger, at der skal indføres et generelt forbud mod diskrimination på grund af handicap. Der bør således være en retlig beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap på alle områder, for eksempel i forhold til uddannelse, offentligt tilgængelige steder og

beskæftigelse. Denne forpligtelse understøttes af, at 'ikke-diskrimination' er ophøjet til et generelt princip for konventionen i artikel 3, som konventionen bygger på. Samtidig fremgår det af artikel 4(1)(b), at deltagerstaterne er forpligtede til "at træffe alle passende foranstaltninger, herunder lovgivning, til at ændre eller afskaffe eksisterende love, regler, sædvaner og praksis, som indebærer diskrimination af personer med handicap".

Artikel 5(3) angiver, at staterne skal sikre, at der tilvejebringes tilpasning i rimeligt omfang. "Rimelig tilpasning" defineres i artikel 2 som "nødvendige og passende ændringer og justeringer, som ikke indebærer en uforholdsmæssig stor eller unødvendig byrde, når dette er nødvendigt i et konkret tilfælde for at sikre, at personer med handicap kan nyde eller udøve alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre". Det præciseres endvidere i artikel 2, at diskrimination på grund af handicap "omfatter alle former for diskrimination, herunder nægtelse af rimelig tilpasning." Manglende opfyldelse af pligten til at yde tilpasning i rimeligt omfang udgør således diskrimination.

Det følger endvidere af konventionens artikel 26, at personer med handicap har ret til habilitering og rehabilitering inden for sundhed, beskæftigelse, uddannelse og det sociale område. "Habilitering" omfatter de tiltag, som iværksættes over for personer, som er født med et handicap, mens "rehabilitering" omfatter tiltag over for personer, som har fået et handicap senere i livet. Habilitering og rehabilitering skal gives med det formål at opnå og opretholde den størst mulige uafhængighed, fuld formåen og inklusion i alle livets forhold.

Habilitering og rehabilitering er betegnelser for en målrettet og tidsbestemt indsats, hvor formålet er at borgere, som har eller er i risiko for at få betydelige begrænsninger i deres funktionsevne, opnår et selvstændigt og meningsfuldt liv. Samarbejde med borgeren er en central del af indsatsen. Det er sikringen af en helhedsorienteret, vidensbaseret og koordineret indsats også.

Det følger herudover af konventionen generelt, og af artikel 27 specifikt, at der er pligt til at skabe et inkluderende arbejdsmarked. Dette skal derfor være hovedformålet med en arbejdsmarkedspolitik, som sigter på at fremme beskæftigelsen for personer med handicap. Et inkluderende arbejdsmarked er et arbejdsmarked, hvor den generelle lovgivning og regulering af arbejdsmarkedet sikrer lige muligheder for personer, som har en nedsat arbejdsevne på grund af handicap. Personer med handicap skal således sikres retfærdige og gunstige arbejdsvilkår på lige fod med andre, og gives lige muligheder

for at opnå beskæftigelse og forblive på det ordinære arbejdsmarked. Endvidere skal personer med handicap sikres samme vederlag for arbejde af samme værdi.

De ratificerende stater har endvidere forpligtet sig til gradvist at arbejde for, at personer med handicap sikres en ret til tilstrækkelig levefod og social tryghed, hvilket følger af konventionens artikel 28. Heri ligger konkret, at ændringer i reglerne om førtidspension skal sammenholdes med kompensationsmulighederne i sociallovgivningen, og ændringer skal tage højde for retten til en tilstrækkelig levefod og social tryghed for personer med handicap.

2.2. FORSLAGET TIL FØRTIDSPENSIONSLOV

Lovforslaget lægger op til, at flest muligt borgere, der tidligere var på førtidspension, fremover helt eller delvist skal få deres indkomst fra det ordinære arbejdsmarked eller gennem fleksjob. Lovforslaget indeholder ingen konkrete initiativer, der skal sikre, at der findes arbejde på det ordinære arbejdsmarked for de borgere, der vurderes at være helt eller delvist arbejdsdygtige. Konsekvenserne af lovforslaget er først og fremmest en begrænsning i udbetalingen af førtidspension.

Det fremgår af lovforslagets § 8, at borgere, der ansøger om førtidspension, skal gennemgå et afklarings- og revalideringsforløb. Det fremgår, at afklaringsforløbet skal fastlægge ansøgerens ressourcer og om ansøgeren kan genvinde hele eller dele af arbejdsevnen ved at gennemgå et revalideringsforløb. Det fremgår dog af lovforslagets § 9, at revalideringsforløb kan undlades, når afklaringsforløbet viser, at et revalideringsforløb er udsigtsløst, og ikke vil kunne forbedre arbejdsevnen. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det for denne vurdering er afgørende, om der er tale om en nedsættelse af funktionsevnen på lang sigt, herunder på grund af nedsat psykisk funktionsevne eller udviklingshæmning, eller om der er tale om en midlertidig uarbejdsdygtighed på grund af misbrug eller lignende.

Det fremgår også af bemærkningerne til lovforslaget, at det primære fokus i revalideringsforløbene skal være at arbejde for at der findes beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked og at man til støtte for dette skal arbejde på, eksempelvis via overenskomsterne på arbejdsmarkedet, at der skabes mulighed for mere fleksible beskæftigelsesformer, og at der i øvrigt generelt arbejdes på at skabe fleksible beskæftigelsesordninger i forbindelse med indgåelse af kontrakter, igangsættelser af storskalaprojekter og samarbejder med private virksomheder m.v.

Grønland har ingen generel diskriminationslovgivning. Uden for den offentlige forvaltning gælder derfor kun i begrænset omfang beskyttelse mod diskrimination. Det er således almindeligvis tilladt arbejdsgivere, butikker, restauranter, rådgivere, osv. at forskelsbehandle medarbejdere og kunder. Ligestillingsbeskyttelsen på arbejdsmarkedet gælder udelukkende diskrimination på baggrund af køn og graviditet.

For personer med handicap betyder det blandt andet, at arbejdsgivere kan undlade at ansætte disse personer på baggrund af deres handicap. Arbejdsgiverne har heller ingen pligt til at yde tilpasning i rimeligt omfang, så det er muligt for personer med handicap at arbejde der.

Institut for Menneskerettigheder frygter derfor, at man med lovforslaget fratager personer med handicap deres nuværende forsørgelsesgrundlag helt eller delvist, midlertidigt eller permanent, uden man derved på nuværende tidspunkt kan tilbyde et bedre alternativ.

2.3. ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at:

- der indsamles systematisk viden om, hvordan og i hvilket omfang personer med handicap, der på nuværende tidspunkt er på førtidspension eller ville få tilbudt førtidspension, har adgang til arbejde på det ordinære arbejdsmarked,
- at man iværksætter en systematisk indsats med at skabe ordinært arbejde og fleksjob til personer med handicap, før man ændrer førtidspensionsreglerne.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelse af menneskeretten undgås – at:

- der indføres et generelt forbud mod diskrimination såvel indenfor som udenfor arbejdsmarkedet, som også omfatter en pligt for arbejdsgivere til at forestå rimelig tilpasning i forhold til personer med handicap

Der henvises til sagsnr.: 2014-100335.

Med venlig hilsen

Emil Kiørboe

FULDMÆGTIG