

INSTITUT FOR
MENNESKERETTIGHEDER

STRANDGADE 56 · 1401 KØBENHAVN K
TLF. 32 69 88 88
FAX 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og
Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

Att.: Anders Hess Larsen

DATO 12.4.2006

J.NR.
540.60/11463

Vedr.: Anmodning om bemærkninger til Ligestillingsafdelingens notat af 24. februar 2006 om lovgivning om ligestilling og ikke-forskelsbehandling

Ved brev af 11. april 2006 har Institut for Menneskerettigheder modtaget ovennævnte anmodning.

Instituttet har gennemgået notatet og kan konstatere, at oversigten over EU-reglerne og dansk lovgivning samt kommende EU regler inden for ligestilling og ikke-forskelsbehandling er fyldestgørende. Instituttet har dog følgende forslag til ændring af den nuværende lovgivning med henblik på at sikre en effektiv beskyttelse mod diskrimination og for at fremme ligebehandling.

1. Generelt forbud mod diskrimination inden og uden for arbejdsmarkedet

Som det fremgår af notatet om lovgivning om ligestilling og ikke-forskelsbehandling, har vi i Danmark en række love, som forbyder diskrimination på grund af henholdsvis alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro seksuel orientering og national eller social oprindelse. Den danske lovgivning giver imidlertid ikke lige beskyttelse på de forskellige diskriminationsområder. Forbuddet mod diskrimination på grund af alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering og national eller social oprindelse omfatter efter lovgivningen udelukkende arbejdsmarkedet,

Forbuddet mod diskrimination på grund af køn, race og etnisk oprindelse gælder både inden og uden for arbejdsmarkedet, idet lov om ligestilling af mænd og kvinder omfatter al offentlig forvaltning, erhvervmæssig og almen virksomhed, mens lov om etnisk ligebehandling omfatter offentlig og privat virksomhed.

Det følger af Danmarks menneskeretlige forpligtelser, at staten er forpligtet til at afskaffe diskrimination og sikre implementering af ligebehandlingsprincippet i dansk lov og i praksis. Men som det ser ud i dag, er der en række områder, hvor den nugældende lovgivning og administrative praksis kan siges at diskriminere forskellige udsatte grupper i Danmark.

For at sikre effektiv beskyttelse mod diskrimination på grund af alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro, seksuel orientering, politisk anskuelse samt

national eller social oprindelse anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at der tillægges en horisontal tilgang til det lovgivningsmæssige forbud mod diskrimination.

En horisontal tilgang indbefatter, at der indføres et generelt forbud mod diskrimination dækkende alle diskriminationsgrunde. Dermed komplementeres det nugældende forbud mod diskrimination uden for arbejdsmarkedet, som i dag udelukkende omfatter køn, race og etnisk oprindelse.

Så længe diskrimination på grund af religion, tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap, national eller social oprindelse udelukkende er forbudt inden for arbejdsmarkedet, vil der i Danmark herske en hierarkisering af diskriminationsårsagerne, som signalerer, at disse grunde er mindre væsentlige end diskriminationsfelterne køn, race og etnisk oprindelse.

2. Fælles klageadgang

På ikke-diskriminationsområdet findes i Danmark særlige klageorganer på to områder. Det ene er Ligestillingsnævnet, og det andet er Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling ved Institut for Menneskerettigheder. Personer, der vil klage over diskrimination på grund af alder, handicap, religion, tro, seksuel orientering, politisk anskuelse og national eller social oprindelse har således ikke samme klagemuligheder som personer, der oplever diskrimination på grund af køn, race eller etnisk oprindelse.

Det er instituttets holdning, at der er flere forhold, der taler for at have et fælles klageorgan med kompetence til at behandle klager over diskrimination af samtlige grunde. Instituttet mener, at et horisontalt klageorgan kan bidrage til at sikre effektiv beskyttelse mod diskrimination og fremme af ligebehandling. Det vil endvidere styrke beskyttelsen af det enkelte individ, der føler sig krænket, idet klageorganet kan bidrage til at skabe bedre viden om diskrimination og til en øget bevidsthed om disse problemstillinger. Herudover kan et fælles klageorgan bidrage til, at borgeren får sin sag behandlet hurtigere og mindre omkostningsfuldt end ved domstolene.

Instituttets anbefaling om etablering af et horisontalt klageorgan skal ses i sammenhæng med anbefalingen om at indføre et generelt forbud mod diskrimination både inden og uden for arbejdsmarkedet.

Med venlig hilsen

Morten Kjærum
Direktør

Ligestillingsafdelingen
Att.: Kirsten Fastrup
Holmens Kanal 22
1060 København K.

Dato:
Kontor:
Integrationskontoret
J.nr.: 2005/5030-74
Sagsbeh.: AHL
Fil-navn: Høringssvar-
Ligestillingsafdelingen

Ved brev af 6. marts 2006 har Ligestillingsafdelingen anmodet om, at Integrationsministeriet udsendte Ligestillingsafdelingens notat af 24. februar 2006 i høring blandt relevante NGO'er og eksperter med henblik på en eventuel tilbagemelding vedrørende eventuelle ønsker til ændring af den nuværende lovgivning.

I den anledning kan Integrationsministeriet oplyse, at følgende NGO'er og eksperter er blevet hørt:

- Institut for Menneskerettigheder
- Rådet for Etniske Minoriteter
- Foreningen for Etnisk Ligestilling
- Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination
- Dansk Flygtningehjælp
- Dansk Røde Kors
- Amnesty International

Integrationsministeriet har modtaget høringssvar fra Institut for Menneskerettigheder, Rådet for Etniske Minoriteter og Dansk Røde Kors. De to sidstnævnte har meddelt, at de ikke har bemærkninger.

Foreningen for Etnisk Ligestilling har meddelt, at de for tiden ikke har mulighed for at svare. Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination har meddelt, at høringen vil blive besvaret hurtigst muligt, men har endnu ikke fremsendt et høringssvar. Dansk Flygtningehjælp og Amnesty International har ikke reageret på henvendelsen.

Integrationsministeriet har ikke selv har bemærkninger til Ligestillingsafdelingens notat af 24. februar 2006. Side 2

Integrationsministeriet vedlægger de indkomne høringssvar, idet det bemærkes, at eventuelt senere modtagne høringssvar vil blive videresendt til Ligestillingsafdelingen, når de modtages.

Der henvises til Ligestillingsafdelingens j.nr.: C.2.6.25.

Med venlig hilsen

Nina Willadsen

Kontoret for Integrationspolitik
6Ministeriet for Flygtning, indvandrere og Integration

Integrationsministeriet
Integrationskontoret
E-mail: ahl@inm.dk

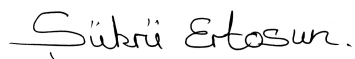
Dato: 24. april 2006
Kontor: Sekretariatet
J.nr.: 2006/5020-
Sagsbeh.: PSK
Fil-navn: REM/Høringer/INM_
ligestilling

Høring om ændringsforslag til nuværende lovgivning vedr. ligestilling og ikke-forskelsbehandling

Rådet for Etniske Minoriteter takker for lejligheden til at fremkomme med ønsker til ændring af nuværende lovgivning vedrørende ligestilling og ikke-forskelsbehandling under Integrationsministeriets ressort.

Rådet for Etniske Minoriteter har ingen bemærkninger.

Med venlig hilsen



Formand Sükrü Ertosun

Kære Anders Hess Larsen,
Vi siger tak fordi vi er blevet spurgt om et høringssvar. Vi er glade for at I vil høre vores mening. Vi bliver dog nød til at melde fra i denne omgang, da vi står imellem to bestyrelser. Vi har haft generalforsamling d. 22. april, og den nye bestyrelse har endnu ikke konstitueret sig.
Vi håber dog at I har lyst til at høre vores mening næste gang, det bliver relevant.

Med venlig hilsen
Uzma Ahmed Andresen
Formand for Foreningen for Etnisk Ligestilling

51 76 59 17

-----Oprindelig meddelelse-----

Fra: Anders Hess Larsen [mailto:ahl@inm.dk]

Sendt: 11. april 2006 16:16

Til: center@humanrights.dk; Rådet for Etniske Minoriteter; Kontakt@etniskligestilling.dk; drc@drcenter.dk; info@flygtning.dk; info@drk.dk; amnesty@amnesty.dk

Cc: Nina Willadsen; Frederik Gammeltoft; kuk@humanrights.dk; Ann-Sofie@redcross.dk; sbech@amnesty.dk; bsvendsen@amnesty.dk; anne.lacour@drc.dk; tghc@drc.dk; affra@asharqtv.dk; Mette C.L. Fjording

Emne: Høring: Ønsker til ændring af nuværende lovgivning vedrørende ligestilling og ikke-forskelsbehandling under Integrationsministeriets ressort

Til

Institut for Menneskerettigheder
Rådet for Etniske Minoriteter
Foreningen for Etnisk Ligestilling
Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination
Dansk Flygtningehjælp
Dansk Røde Kors
Amnesty International
Integrationsministeriet skal anmode om at modtage bemærkninger til vedhæftede høring om eventuelle ønsker til ændring af den nuværende lovgivning vedrørende ligestilling og ikke-forskelsbehandling under Integrationsministeriets ressort senest tirsdag den 25. april 2006. Bemærkningerne bedes sendt via e-mail til Anders Hess Larsen, ahl@inm.dk

Med venlig hilsen

Anders Hess Larsen

-----Oprindelig meddelelse-----

Fra: Niels-Erik Hansen [mailto:drc1@drcenter.dk]

Sendt: 25. april 2006 12:41

Til: Anders Hess Larsen

Emne: høring

Kære Anders Hess Larsen

DRC takker for den fremsendte høring, som vi vil besvare hurtigst muligt. Det forventes at svaret kan være klar imorgen onsdag.

mvh

niels-erik

-----Oprindelig meddelelse-----

Fra: Bo Hansen [mailto:boh@drk.dk]

Sendt: 27. april 2006 14:25

Til: Anders Hess Larsen

Cc: Preben Søgaard Hansen

Emne: Høringssvar J.nr.: 2005/5030-74

Til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Kontoret for Integrationspolitik
Att.: Anders Hess Larsen

Afgivelse af høringssvar til ”ændring af nuværende lovgivning vedrørende ligestilling og ikke-forskelsbehandling under Integrationsministeriets ressort”.

Dansk Røde Kors er blevet inviteret til at komme med et høringssvar senest den 25. april.

På baggrund af det foreliggende materiale har vi ingen kommentarer.

Med venlig hilsen
Bo Hansen
Chef for udviklingssektionen
Dansk Røde Kors
Tlf.: 35 25 93 64
e-mail: boh@drk.dk

Supplement til Integrationsministeriets svar vedr. ændringer af
ligebehandlingslovgivningen

Hørings svar til Integrationsministeriet vedrørende Deres j.nr.2005/5030-74

Resume

DRC har følgende centrale pointer:

DRC har modtaget en høringsanmodning fra Justitsministeriet og nu også Integrationsministeriet vedrørende den del af lovgivningen som er hjemmehørende hos disse ministerier. Da vi ikke er blevet hørt af andre ministerier har DRC valgt at afgive nogle kommentarer i dette høringssvar, som er af mere genrel karakter, udover vores kommentarer til lov om etnisk ligebehandling. I forbindelse lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. vil vi sende konkrete kommentarer direkte til Ligestillingsafdelingen i Socialministeriet, idet vi ikke har modtaget nogen høringsanmodning fra Beskæftigelsesministeriet.

DRC finder, at det ville være formålstjeneligt, at Folketinget samlede ligestillingsarbejdet under et udvalg – forløbet af denne høringsrunde synes i sig selv at understrege behovet for at få et samlet overblik over de forskellige regler på området, herunder hvilke NGO'ere som det er relevant at høre.

DRC finder, at den nationale lovgivning i vidt omfang er blevet styrket af de fælleseuropæiske og internationale regler som findes på området. Det ville dog være ønskeligt, såfremt det danske Folketing i højere grad selv kom til at spille en aktiv rolle omkring arbejdet med at sikre ligestilling pga. alder, etnicitet, handicap, køn, seksuel orientering eller tro m.v.

DRC har en række konkrete forslag til forbedring af lovgrundlaget, idet beskyttelsen på de forskellige diskriminationsområder er meget forskellig, og der derfor kunne være behov for en større gennemgang forud for et eller flere lovgivningsinitiativer, med det formål at gøre beskyttelsen mod eksempelvis aldersdiskrimination lige så effektiv som beskyttelsen mod etnisk diskrimination og kønsdiskrimination – som d.d. er de områder, som har det højeste beskyttelsesniveau.

1. Indledning

Ved skrivelse af d. 18. april 2006 anmodet Integrationsministeriet om en udtalelse fra DRC.

Ministeriet har i denne forbindelse henvist til nogle spørgsmål fra Folketinget, samt et notat udarbejdet over forskellige love vedr. ligestilling, herunder ikke mindst love som har tilknytning til EU retten.

DRC skal takke Integrationsministeriet for det tilsendte og for anmodningen om at fremkomme med bemærkninger til Lov om etnisk ligebehandling, samt andre spørgsmål vedr. ligestilling og ikkeforskelsbehandling som henhører under dette ministeriums ressort.

Hertil bemærkes det indledningsvis, at netop Integrationsministeriet har det overordnede ansvar for bekæmpelse af racisme og fremmedhad, samt ikke-diskrimination i Danmark. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at Ministeriet i forlængelse af FN's Verdenskonference mod Racisme i Durban har udarbejdet en handlingsplan som omfatter disse spørgsmål i november 2003. Ser man konkret på handlingsplanen, er indholdet fokuseret på integration, hvilket efter DRC's opfattelse er udmærket, men det er bare ikke det samme som ikke-diskrimination.

DRC har derfor i samarbejde med andre NGO'er udarbejdet en alternativ NGO handlingsplan for bekæmpelse af racisme, etnisk diskrimination og fremmedfrygt (også fra 2003). Den vil blive fremsendt til Folketinget.

Alt i alt indeholder NGO handlingsplanen 48 forslag til initiativer, herunder lovgivning, hvilket skal sammenlignes med Ministeriet's handlingsplan der alene indeholder 14 initiativer – initiativer, der som nævnt, primært fokuserer på integration og beskæftigelse, men desværre stort set er uden initiativer vedr. diskrimination og ligebehandling.

2. Lov om etnisk ligebehandling.

Loven er oprindeligt indsat i dansk ret i 2003 mhp gennemførelsen af EU direktivet om ligebehandling pga. race og etnisk oprindelse 43/2000/EF.

Selv om loven har været gældende i mere end 2 år, ses der endnu ikke at være faldet afgørelser, hvor den nye lov har vist sig at være en beskyttelse mod etnisk diskrimination. Sagerne er meget lang tid undervejs – hvilket bl.a. skyldes den nye klagekomite, som kommenteres i næste punkt – og den første sag, som er blevet afgjort i Københavns Byret i december 2005 er blevet tabt. DRC har derfor ud af ”egen lomme” måtte betale for at anke sagen og få den videreført til Landsretten. Dette på trods af at sagen oprindeligt – som den første – har fået fri proces med henvisning til Klagekomiteens udtalelse om, at lov om etnisk ligebehandling var overtrådt i denne sag.

DRC finder, at forløbet af denne første sag viser to ting, dels at der er store problemer forbundet med anvendelse af den nye bevisbyrde-regel som følger af direktivet 43/2000/EF, og dels at der er store problemer forbundet med det svage mandat, som man har givet klagekomiteen – især hvis man sammenligner med det mandat, som man har givet Kønsligestillingsklagenævnet.

Det er dog ikke det eneste problem i forhold til lov om etnisk ligebehandling. Det viser sig også at der er opstået problemer i forholdet mellem lov om forbud mod forskelbehandling pga. race m.v. og lov om etnisk ligebehandling. Sager som rejses ved domstolene efter den første lov – eksempelvis diskotekssager – risikere at blive tabt ved retten pga. den strafferetlige bevisbyrde. Problemet er opstået fordi dette efterfølgende kan afskære ofret fra at rejse civil sag (hvor der som er delt bevisbyrde, og derfor større sandsynlighed for at vinde sagen), idet den oprindelige (strafferetlige dom) har retskraft.

3. Institut for menneskerettigheder/klagekomite.

EU direktivets artikel 13 indeholder en forpligtelse til at oprette et organ, som bla. kan give støtte til ofre for etnisk forskelsbehandling. I forbindelse med regeringens dødsliste i januar 2002 samt den efterfølgende internationale kritik endte denne opgave i det nye Institut for internationale studier og menneskerettigheder – som er placeret under Udenrigsministeriet. Der må i sig selv siges at være tale om en ganske besynderlig lovgivningsmæssig proces forud for denne placering, og der synes således at være behov for en nærmere stillingtagen hertil, idet Integrationsministeriet har ansvaret for området, mens selve opgaven er placeret i et institut under Udenrigsministeriet. Ligeledes har man siden 2004 desuden haft ansvar for modtagelse af klager om diskrimination på arbejdsmarkedet, som ellers hører under Beskæftigelsesministeriet. De organisatoriske problemer synes i sig selv at nødvendige gøre en nærmere analyse af hensigtsmæssigheden heri.

Det fremgår endvidere af årsberetningen fra klagekomiteen under Institut for Menneskerettigheder for 2005, at man har rettet henvendelse til Ministeriet mhp at få styrket lovgrundlaget. Det viser sig også at et meget stort antal klager er blevet afvist, allerede fordi Komiteens lovgrundlag er for snævert, hvilket DRC fuldt og helt kan bekræfte på baggrund af vores erfaringer med sager som vi har indbragt for komiteen.

Dette rejser samtidig et andet problem, idet EU direktivet indeholder pligt til at tillade, at organisationer der arbejder med sager på vegne af ofre for diskrimination, får retlig status i sådanne sager. I forbindelsen med gennemførelsen af direktivet i dansk ret, ses der ikke at være taget nogen initiativer til at sikre dette, og DRC finder på dette område den danske retstilstand mangelfuld i forhold til overholdelse af direktive 43/2000/EF

4. Samling af ligestillingsindsatsen

DRC finder, at det ville være formålstjeneligt, at Folketinget samlede ligestillingsarbejdet under et udvalg – forløbet af denne høringsrunde synes i sig selv at understrege behovet for at få et samlet overblik over de forskellige regler på området, herunder hvilke NGO'ere som det er relevant at høre.

DRC har i flere omgange oplevet, at myndigheder helt har overset at foretage høringer af NGO'ere (hvor de skulle have gjort det) eller har overset muligheden for at høre DRC, selv om der er tale om lovforslag m.v. som specifikt vedrører vores område. På denne baggrund finder vi det helt afgørende, at Folketinget i langt højere grad sikrer sig at få de relevante bidrag.

Dette er særlig vigtigt, fordi DRC finder, at den nationale lovgivning i vidt omfang er blevet og fremover vil blive styrket af de fælleseuropæiske og internationale regler som findes på området. Det ville dog være ønskeligt, såfremt det danske Folketing i højere grad selv kom til at spille en aktiv rolle omkring arbejdet med at sikre ligestilling pga. alder, etnicitet, handicap, køn, seksuel orientering eller tro m.v.

Der er i dag meget store forskelle på den beskyttelse, som tilbydes ofre for diskrimination på de forskellige områder. Der er eksempelvis en langt højere grad af beskyttelse i kraft af Klagenævnet vedrørende kønsligestilling, end der er i forbindelse med Klagekomiteen under Institut for Menneskerettigheder, som har et langt svager lovgivningsmæssigt mandat. Endvidere er der områder som alder og handicap, der slet ikke har noget klageorgan, hvor ofre for diskrimination af disse grunde kan henvende sig. Tilsvarende eksempler kan nævnes på en lang række andre områder.

Folketinget bør derfor tage initiativ til at sikre en mere ensartet beskyttelse, uanset hvilken form for diskrimination man bliver udsat for. Dette skal naturligvis være ud fra princippet om det højeste (og ikke den laveste) fællesnævner for beskyttelsesniveau. Også af denne grund bør der ske en mere samlet og fokuseret indsats fra Folketinget side.