

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

Justitsministeriet, Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Att.: Christina Toftegaard Nielsen

DATO 12.4.2006

J.NR.  
540.30/11464

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

Ved brev af 5. 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



Høringssvar til Justitsministeriet vedrørende Deres j.nr. RAJ40206

Resume

**DRC har følgende centrale pointer:**

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

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 lovgivningsinitiativ, 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. anmodet Justitsministeriet om en udtalelse fra DRC vedrørende Lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race. m.v., senest d. 12 april 2006

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

DRC skal takke Justitsministeriet for det tilsendte og for anmodningen om at fremkomme med bemærkninger til Lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race. m.v.



I det følgende vil der derfor først kommen kommentarer til Justitsministeriets ansvarsområde, og derefter kommentarer til nogle generelle områder.

## **2. Lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race. m.v.**

Loven er oprindelig indsat i dansk ret mhp. ratifikation af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (RDK), særligt artikel 5, som bl.a. omhandler adgangen til offentligt tilgængelige steder, butikker m.v. Uanset at konventionen ikke stiller krav om gennemførelse af et forbud mod sådan diskrimination i form af straffesanktioner (forbuddet kunne også have været i civilretlig form), valgt man i 1971 at gennemføre loven i en form, så det er op til politi og anklagemyndighed at føre disse sager. Dermed også forklaringen på at denne lov hører hjemme under justitsministeriets ansvarsområde, i modsætning til de øvrige love som findes på Kønsligestillingsområdet, samt lov om etnisk ligebehandling og lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet (som er civile bestemmelser, bortset fra forbuddet mod diskriminerende stillingsannoncer).

Det fremgår af Danmarks 16/17 periodiske rapport til FN fra juni 2005, at man har et meget begrænset overblik over eventuelle sager på området, idet man alene har kunne identificere 4 sager i perioden 2002 til 2004 (alle fra København). Det fremgår også direkte, at man ikke har oplysninger fra resten af landet.

DRC har bl.a. kendskab til domfældelser fra Ålborg i denne periode og finder allerede af denne grund, at der er behov for en langt bedre registreringss indsats. Både for så vidt angår sager som er blevet rejst af anklagemyndigheden (og har ført eller ikke ført til domfældelse), men også i forhold til eventuelle anmeldelser som er blevet forsøgt indgivet til myndighederne men afvist/opgivet uden videre strafferetlige tiltag.

Dette har i særlig høj grad være problematisk gennem årene i forbindelse med sager om afvisninger ved diskoteker, barer m.v., men kan også tænkes at forekomme i forbindelse med diskrimination på nogle af de andre områder som er beskyttet af lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race m.v., eksempelvis i forbindelse med transport, samt lige adgang til bolig, uddannelse m.v.

På baggrund af en helt ny afgørelse fra FN's racediskriminationskomite er netop spørgsmålet om politi/anklagemyndighedens mangelfulde indsats kommet i fokus i sagen **Mohammed Hassan Gelle (represented by counsel, the Documentation and Advisory Centre on Racial Discrimination) VS. Denmark** af 6. marts 2006 blev det fastslået at Danmark ikke havde sikret overholdelsen af artikel 2, 4 og 6 i FN's konvention til afskaffelse af alle former for racediskrimination (RDK).

Det er i sidste ende Folketingets ansvar, at Danmark overholder de FN konventioner som vi har ratificeret og det er derfor også Folketingets ansvar, at sikre at politi/anklagemyndighed har de fornødne redskaber til at sikre denne overholdelse. Derfor må det som udgangspunkt være afgørende at sikre ressourcer til at



skabe sig et overblik over, hvilke sager der måtte findes - herunder både dem som er blevet ført videre til domstolene, men måske i særdeleshed de politianmeldelser, som ikke er blevet fremmet af anklagemyndigheden. Uden disse oplysninger kan hverken Justitsministeriet eller Folketinget på nogen måde påse om Danmark lever op til de internationale forpligtelser vi har påtaget os.

**Det bemærkes, at dette område nu også bliver relevant i forbindelse med den EU retlige gennemførelse af kønsligestillings direktivet 2004/113/EF på områder, som går udover arbejdsmarkedet - dvs. bl.a. adgang til offentlige steder, varer og tjenester m.v.**

Dette taler for at der sikres et gennemgribende oplysningsgrundlag forud for den forventede gennemførelse, som skal være sket seneste i 2007.

### **3 Lov om Inkorporering af FN konventioner**

I forlængelse af de ovenstående kommentare er det helt centralt, at påpege at Danmark har gennemført den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved en indkorporeningslov, samt at et større udvalgsarbejde under Justitsministeriet ført frem til en anbefaling om at inkorporere flere FN konventioner herunder også RDK. Desværre er anbefalingerne fra den meget velunderbyggede betænkning aldrig blevet ført fremlagt som et lovforslag til Folketinget. På baggrund heraf synes der at være et stort behov for at sikre at Folketinget tager dette spørgsmål frem igen og sikre at ikke kun den europæiske men også den globale dagsorden bliver sikret i en dansk sammenhæng.

### **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 sikre 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 Folketingets side.